



A PROTEÇÃO SOCIAL À MULHER RURAL DO DISTRITO DE MASSINGIR: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO PROGRAMA DE AÇÃO SOCIAL PRODUTIVA (2012-2020)

Maria Elvira Carlos Chipe

Curso de Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento



UNIVERSIDADE ABERTA

A PROTEÇÃO SOCIAL À MULHER RURAL DO DISTRITO DE MASSINGIR: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO PROGRAMA DE AÇÃO SOCIAL PRODUTIVA (2012-2020)

Maria Elvira Carlos Chipe

Curso de Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento

Orientadora: Prof^ª. Doutora Rosana de Lemos de Sousa Albuquerque

Coorientadora: Prof^ª. Doutora Maria José da Silveira Nuncio

Março de 2025

RESUMO

A Proteção Social, em Moçambique, é amplamente reconhecida como um conjunto efetivo de intervenções políticas para reduzir a pobreza, a vulnerabilidade, a desigualdade e promover o crescimento económico inclusivo. Na última década, o sistema de Proteção Social Básica de Moçambique consolidou-se com a Estratégia Nacional de Segurança Social (2010-2014). Todavia, o sector ainda permanecia fragmentado, necessitando de maior sinergia entre as formas de intervenção. A nova Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016-2024), tenciona minimizar essa fragmentação e alinhar melhor as partes envolvidas na materialização de um conjunto ambicioso de metas. Neste estudo, particular atenção é dada ao Programa de Ação Social Produtiva, um dos pilares do Subsistema de Segurança Social Básica em Moçambique, que visa a inserção social e económica das pessoas com capacidade para o trabalho, mas vivendo em situação de pobreza extrema. Mediante uma pesquisa exploratória e descritiva, esta tese procura trazer uma abordagem crítica sobre os sistemas de gestão deste programa e compreender o seu impacto no desenvolvimento socioeconómico da mulher rural do Distrito de Massingir. A mulher rural, em posição de desigualdade e subordinação socioeconómica dentro da organização familiar, resulta particularmente vulnerável a todos os fatores de risco que a mantém excluída ou marginalizada dos processos de desenvolvimento. Com esta análise do impacto do Programa de Ação Social Produtiva na vida da mulher rural do Distrito de Massingir, espera-se oferecer elementos úteis ao desenvolvimento de novos programas de Ação Social Produtiva em Moçambique, para melhorar as dinâmicas dos processos de graduação dos AFs beneficiários, e, conseqüentemente, reduzir a pobreza e promover a inserção socioeconómica enquanto alicerces de sustentabilidade social.

Palavras-chave: Ação Social Produtiva; Combate à Pobreza; Desigualdade de Género; Mulher Rural; Proteção Social; Sustentabilidade Social.

ABSTRACT

Social Protection, in Mozambique, is widely recognized as an effective set of policy interventions to reduce poverty, vulnerability, inequality and promote inclusive economic growth. In the last decade, Mozambique's Basic Social Protection system was consolidated with the National Social Security Strategy (2010-2014). However, the sector still remained fragmented, requiring greater synergy between forms of intervention. The new National Basic Social Security Strategy (2016-2024) intends to minimize this fragmentation and better align the parties involved in the materialization of an ambitious set of goals. In this study, particular attention is given to the Productive Social Action Program, one of the pillars of the Basic Social Security Subsystem in Mozambique, which aims at the social and economic integration of people with the capacity to work, but living in situations of extreme poverty. Through exploratory and descriptive research, this thesis seeks to bring a critical approach to the management systems of this program and understand its impact on the socioeconomic development of rural women in the District of Massingir. Rural women, in a position of inequality and socioeconomic subordination within the family organization, are particularly vulnerable to all the risk factors that keep them excluded or marginalized from development processes. With this analysis of the impact of the Productive Social Action Program on the lives of rural women in the District of Massingir, we hope to offer useful elements for the development of new Productive Social Action programs in Mozambique, to improve the dynamics of household graduation processes beneficiaries, and, consequently, reduce poverty and promote socioeconomic insertion as foundations of social sustainability.

Keywords: Productive Social Action; Combating Poverty; Gender Inequality; Rural Woman; Social Protection; Social Sustainability.

DEDICATÓRIA

À minha querida filha, pela paciência com as minhas ausências.

Aos meus saudosos pais Carlos Chipe Júnior e Maria Elvira Agostinho por terem me mostrado o valor do estudo.

À mulher rural que enfrenta no seu cotidiano as dificuldades da vida.

AGRADECIMENTOS

Aos meus irmãos, pela amizade e amor que nos une;

Às professoras Rosana de Lemos de Sousa Albuquerque e Maria José da Silveira Núncio, pelo papel que assumiram como orientadoras e pela sua atenção durante a concepção desta tese;

Aos professores: João Simão, Sandra Caeiro, Marc Jacquinet, Filomena Amador, Carla Oliveira, Jorge Trindade, Hermano Carmo, Fernando Caetano, Calos J. Pardo Abad e aos restantes professores do curso, por lecionarem matérias que hoje me permitem encarar a vida com novas lentes. À Dra. Adla Fonseca, pela atenção às questões administrativas;

Ao Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) da Itália e à Direção do Instituto Superior Dom Bosco de Moçambique, pela oportunidade que me deram de continuar os estudos.

Ao António Jr., pelo tempo dedicado ao serviço de revisão desta tese;

Às beneficiárias do Programa de Ação Social Produtiva (PASP) do Distrito de Massingir, pelo contributo para a realização desta pesquisa;

Ao Francisco Langa, assistente social de Massingir, que abdicou das suas férias para me acompanhar e apoiar na recolha de dados no distrito;

À Administradora do Distrito de Massingir, Esmeralda Mutemba, por ter autorizado em despacho favorável o meu pedido para realizar a presente pesquisa;

Aos meus colegas de turma: Marisa Balas, Ernesto Mahumane, Fátima Amade, José Carrilho, Ana Lúcia e Danilo Porbato, pelo constante diálogo e partilha de conhecimento sobre a sustentabilidade e sobre outras matérias;

A todos, muito obrigado!



DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

STATEMENT OF INTEGRITY

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente dissertação/tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer outra forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Regulamento Disciplinar da Universidade Aberta, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 215, de 6 de novembro de 2013.

I hereby declare having conducted my thesis with integrity. I confirm that I have not used plagiarism or any form of falsification of results in the process of the thesis elaboration.

I further declare that I have fully acknowledged Disciplinary Regulations of the Universidade Aberta (regulation published in the official journal Diário da República, 2.ª série, N.º 215, de 6 de novembro de 2013).

Universidade Aberta, 04 de Julho de 2024

Nome completo/Full name: Maria Elvira Carlos Chipe

Assinatura/Signature:

manuscrita ou digital / handwritten or digital

img 12-26_A00

Digitalizada com CamScanner

ÍNDICE

RESUMO.....	III
ABSTRACT.....	IV
DEDICATÓRIA.....	V
AGRADECIMENTOS.....	VI
ÍNDICE DE GRAFICOS.....	XI
ÍNDICE DE TABELAS.....	XII
ÍNDICE DE FIGURAS.....	XIII
LISTA DE ABREVIATURAS/SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	1
INTRODUÇÃO.....	4
PARTE I.....	17
ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO.....	17
CAPÍTULO I. A PROTEÇÃO SOCIAL COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL	18
1.1 A Proteção Social: teorias e configurações.....	19
<i>1.1.1 Conceito de Proteção Social e sua contextualização.....</i>	<i>20</i>
<i>1.1.2 O Piso de Proteção Social.....</i>	<i>22</i>
<i>1.1.3 Desenvolvimento social e Proteção Social.....</i>	<i>25</i>
<i>1.1.4 A Proteção Social contra riscos e sua gestão.....</i>	<i>27</i>
<i>1.1.5 Aspectos sociais determinantes da saúde.....</i>	<i>29</i>
1.2 O direito à segurança social no âmbito dos instrumentos internacionais de direitos humanos.....	30
<i>1.2.1 A segurança social na Declaração Universal dos Direitos Humanos.....</i>	<i>31</i>
<i>1.2.2 O direito à segurança social em outros instrumentos jurídicos das Nações Unidas... </i>	<i>35</i>
1.3 Proteção Social, direitos e bem-estar.....	45
<i>1.3.1 A vertente moral da pobreza e exclusão.....</i>	<i>47</i>
<i>1.3.2 Necessidades e reivindicações.....</i>	<i>48</i>
<i>1.3.3 O bem-estar e o desenvolvimento econômico.....</i>	<i>50</i>

1.3.4 <i>O desenvolvimento econômico como resultado de uma economia devidamente estruturada</i>	52
1.3.5 <i>O bem-estar exige a mitigação da pobreza</i>	52
1.3.6 <i>A estrutura de direitos</i>	55
CAPÍTULO II. A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM MOÇAMBIQUE	59
2.1 Gênese e evolução da Proteção Social Básica em Moçambique	61
2.1.1 <i>A Proteção Social antes da Independência</i>	61
2.1.2 <i>A Proteção Social depois da Independência</i>	63
2.1.3 <i>A Proteção Social ao longo da reconstrução e crescimento pós-guerra</i>	67
2.2 Quadro legal e Estratégia Nacional de Proteção Social Básica em Moçambique (ENSSB I e II)	72
2.3 O Programa de Ação Social Produtiva (PASP)	87
2.3.1 <i>Gênese do PASP</i>	89
2.3.2 <i>O PASP no Documento Base do 2012</i>	93
2.3.3 <i>A implementação do PASP ao longo dos anos (2012-2020)</i>	103
CAPÍTULO III. AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS COMO ESTRATÉGIA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS GRUPOS MAIS VULNERÁVEIS	109
3.1 Ideias e modelos de transferências de dinheiro como benefícios não contributivos para pessoas em situação de pobreza	111
3.2 Efeitos e resultados das transferências monetárias	116
3.3 Formas de transferências monetárias rumo a um modelo global de sustentabilidade	120
3.3.1 <i>Bolsa para famílias: uma globalização de um modelo do Norte Global</i>	121
3.3.2 <i>Transferências condicionais de dinheiro: adoção estratégica de modelos nacionais inovadores no Sul Global</i>	125
3.3.3 <i>Previdência social: criando um modelo global por meio de advocacia</i>	129
3.3.4 <i>Assistência social as famílias como um modelo político de Proteção Social</i>	133
3.4 Modelos alternativos de Proteção Social Básica	141
3.4.1 <i>Programas de emprego público</i>	141
3.4.2 <i>Transferências quase em dinheiro</i>	144
3.4.3 <i>Rendimento básico universal e transferências sociais e de dinheiro</i>	145
CAPÍTULO IV. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	149
4.1 Origem da pesquisa	150
4.2 Filosofia da investigação	153

4.3 Estratégia da pesquisa.....	154
4.4 Métodos e técnicas de investigação	155
4.4.1 <i>Coleta de dados no ambiente natural do fenômeno</i>	156
4.4.2 <i>O protagonismo da pesquisadora na coleta de dados</i>	157
4.4.3 <i>Exploração detalhada e descritiva da realidade local.....</i>	158
4.4.4 <i>Análise das dinâmicas e processos sociais.....</i>	160
4.4.5 <i>Ênfase na interpretação e significado</i>	161
4.5 Recolha de dados	163
4.5.1 <i>Revisão da literatura e “estado de arte”</i>	163
4.5.2 <i>Entrevistas semiestruturadas para coletar dados</i>	164
4.5.3 <i>Observação não participante: captando a realidade contextual</i>	165
4.5.4 <i>Rigor e fiabilidade dos dados.....</i>	166
4.6 Análise de dados.....	168
4.7 Modelos de análise de dados.....	169
 PARTE II	 171
 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	 171
 CAPÍTULO V: O PASP E A MULHER RURAL NO DISTRITO DE MASSINGIR	 172
5.1 O Distrito de Massingir e sua configuração socioeconómica	172
5.2 A condição socioeconómica da mulher rural no Distrito de Massingir	189
5.3 Avaliação do impacto do PASP na vida da mulher rural no Distrito de Massingir..	192
5.3.1 <i>Perfil sociodemográfico da amostra das beneficiárias do PASP.....</i>	192
5.3.2 <i>Perfil socioeconómico das beneficiárias do PASP.....</i>	197
5.3.3 <i>As perspetivas dos gestores</i>	206
5.3.4 <i>Resumo dos resultados da avaliação do impacto do PASP na vida da mulher rural no Distrito de Massingir.....</i>	209
 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	 211
 BIBLIOGRAFIA	 227
 ANEXOS	 265

ÍNDICE DE GRAFICOS

Gráfico 5.3.1.1 - Categorização estatística da idade das beneficiárias do PASP.....	194
Gráfico 5.3.1.2 - Categorização do estado civil das beneficiárias do PASP.....	195
Gráfico 5.3.1.3 - Categorização do grau de literacia das beneficiárias do PASP.....	196
Gráfico 5.3.1.4 - Categorização do nível de escolaridade da amostra de beneficiárias do PASP,.	197
Gráfico 5.3.1.5 - Tamanho do AF das beneficiárias do PASP.....,	198
Gráfico 5.3.2.1- Categorização da ocupação profissional das beneficiárias do PASP.....	199
Gráfico 5.3.2.2 - Categorização da fonte de renda das beneficiárias do PASP.....	200
Gráfico 5.3.2.3 - Categorização do número de refeições por dia das beneficiárias do PASP.....	201
Gráfico 5.3.2.4 - Categorização da posse de bens duráveis das beneficiárias do PASP.....	202
Gráfico 5.3.2.5 - Categorização da frequência de consultas médicas dos A.F das beneficiárias do PASP.....	202
Gráfico 5.3.2.6 - Análise de correspondência das características relacionadas com as condições de habitação e o tamanho do agregado familiar das beneficiárias do PASP.....	204
Gráfico 5.3.2.7 - Análise de correspondência das características relacionadas com as condições socioeconómicas e o tamanho do agregado familiar das beneficiárias do PASP.....	204

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela n.º 01: Evolução do PASP.....	106
Tabela n.º 02: Objetivos específicos vs Metodologia de pesquisa.....	168
Tabela n.º 03: Entre o período de benefício e a classificação/perceção do PASP.....	206

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 01: Modelo de intervenção do PASP.....	96
Figura 02: As duas componentes do PASP e a sua articulação.....	98
Figura 03: Árvore de Objetivos específicos que norteiam a pesquisa.....	171
Figura 04: Localização do Distrito de Massingir.....	173
Figura 05: Divisão administrativa do Distrito de Massingir.....	176

LISTA DE ABREVIATURAS/SIGLAS E ACRÓNIMOS

ADGIR	Apoio ao Desenvolvimento das Iniciativas de Geração de Rendimentos
AF	Agregados Familiares
ANC	African National Congress
APEMA	Aparelhos, Peças e Máquinas Industriais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIEN	Basic Income Earth Network
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIP	Centro de Integridade Pública
CIPS	Centro de Informação da Proteção Social
CIT	Conferência Internacional do Trabalho
CMI	Chr. Michelsen Institute
COP	Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
CSDH	Commission on Social Determinants of Health
DFID	Department for International Development
DPMAS	Direções Provinciais da Mulher e Acção social
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
EPIC	Equal Pay International Coalition
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FDD	Fundo Distrital de Desenvolvimento
FELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HAI	HelpAge International
HIV	Human immunodeficiency virus
HRW	Human Rights Watch

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDPM	Institute for Development Policy and Management
IDS	Institute of Development Studies
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFPELAC	Instituto de Formação Profissional e Estudos Laborais Alberto Cassimo
IIAM	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
ILO	International Labour Organization
INAS	Instituto Nacional de Ação Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
INS	Instituto Nacional de Saúde
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IOF	Inquérito sobre Orçamento Familiar
MAI	Massingir Agro-Industrial
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Ação Social
MMAS	Ministério da Mulher e Ação Social
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MPF	Ministério do Plano e Finanças
MZN	Meticais
NREGA	National Rural Employment Guarantee Act
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OE	Orçamento do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPM	Oxford Policy Management
PARPA	Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PASD	Programa de Apoio Social Direto

PASP	Programa de Ação Social Produtiva
PDC	Programa de Desenvolvimento Comunitário
PDST	Programa Benefício Social pelo Trabalho
PERPU	Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana
PES	Plano Económico e Social
PGR	Programa de Geração de Renda
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PNL	Parque Nacional do Limpopo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROGRESA	Programa de Educacion, Salud y Alimentacion
PSA	Programa de Subsídio de Alimentos
PSSB	Programa de Subsídio Social Básico
RBI	Rede Mundial de Rendimento Básico
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
SADC	South African Development Community
SDSMAS	Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Ação Social
SETSAN	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
SEWA	Self-Employed Women's Association
SIDA	Síndrome da imunodeficiência adquirida
SIDAE	Serviço Distrital de Atividades Económicas
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
STC	Save The Children
SSB	Segurança Social Básica
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
UNAC	União Nacional dos Camponeses
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
WFP	World Food Programme

INTRODUÇÃO

No cenário contemporâneo global, a questão da Proteção Social emerge como um imperativo crucial para garantir uma vida digna e satisfatória para todos. Em Moçambique, assim como em muitos países ao redor do mundo, a implementação eficaz de políticas de segurança social desempenha um papel fundamental na redução das disparidades socioeconómicas e na promoção do bem-estar geral da população.

Desde a sua implementação, há mais de uma década, o Programa de Ação Social Produtiva (PASP) tem sido uma peça central na concretização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB I e ENSSB II) em Moçambique. Este programa não apenas visa mitigar a pobreza através de intervenções direcionadas, mas também busca promover o desenvolvimento socioeconómico sustentável ao capacitar comunidades vulneráveis para que se tornem mais resilientes e autossuficientes.

Ao analisar o impacto e os desafios enfrentados pelo PASP a partir do contexto rural do Distrito de Massingir, esta pesquisa pretende oferecer uma visão abrangente das políticas de segurança social em Moçambique, examinando como tais iniciativas contribuem para a promoção de direitos humanos fundamentais e para a redução das disparidades socioeconómicas no país. Em particular, o foco será na mulher rural, que enfrenta desafios específicos devido à sua posição na estrutura social e económica.

A crescente desigualdade social, ao nível global e nacional, tem levantado sérias preocupações sobre a sustentabilidade do crescimento económico e a coesão social. Em Moçambique, esta desigualdade se manifesta de maneira única, influenciada por fatores históricos, económicos e políticos. Esta pesquisa procura examinar como as políticas de segurança social em Moçambique têm enfrentado os desafios específicos colocados pela desigualdade, contribuindo para um entendimento mais profundo das dinâmicas de pobreza no país.

Além disso, este estudo não apenas aborda a pobreza em sua dimensão económica, mas também explora o seu impacto nas diversas facetas dos direitos humanos fundamentais, especialmente no que diz respeito à mulher rural em Massingir. A análise dessas múltiplas dimensões é essencial para uma compreensão abrangente das lacunas na Proteção Social em Moçambique e para a formulação de políticas mais eficazes e inclusivas.

Motivado pela necessidade urgente de abordar as disparidades sociais e económicas em Moçambique, este estudo propõe analisar criticamente as políticas de segurança social do país sob a luz dos direitos humanos e compará-las com práticas internacionais recomendadas. Ao fazer isso, busca-se contribuir para o debate académico e fornecer indicações práticas que possam informar políticas públicas mais eficazes e inclusivas em Moçambique.

Objeto da pesquisa

A pesquisa visa avaliar o impacto do PASP na vida da mulher rural do Distrito de Massingir. Este enfoque se justifica pelo contexto inicialmente identificado, que apresenta altos níveis de correlação entre os desafios enfrentados pelas mulheres rurais e as soluções delineadas no Documento Base do PASP de 2012.

O Distrito de Massingir, localizado na Província de Gaza, enfrenta desafios significativos que afetam diretamente a qualidade de vida das mulheres rurais, tais como acesso limitado a recursos económicos, educação e saúde. O PASP, concebido para promover o desenvolvimento socioeconómico inclusivo, apresenta-se de partida como uma potencial solução estratégica para mitigar essas questões complexas.

Ao longo desta pesquisa, explorámos de que maneira específica o PASP foi implementado em Massingir, examinando os processos, impactos percebidos e resultados alcançados pela população beneficiária, especialmente as mulheres rurais. Procurámos analisar a eficácia das intervenções do PASP e compreender como essas medidas contribuíram para melhorar as condições de vida das mulheres rurais, considerando os aspetos económicos, sociais e culturais.

Justificativa pela escolha do tema

Justifica-se a escolha do Distrito de Massingir como campo de pesquisa devido à sua combinação única de elementos socioeconómicos e culturais. Este distrito oferece um contexto propício à implementação do PASP, possibilitando também a avaliação de diferentes níveis de alcance dos seus objetivos, com foco especial na mulher rural, principal beneficiária do estudo do impacto deste programa de Proteção Social em Moçambique.

No contexto rural, onde o PASP visa dinamizar potencialidades para produzir impactos significativos, há uma clara intenção de gerar desenvolvimento e estimular mudanças estruturais nos agregados familiares (AFs) em situação de pobreza extrema ou vulnerabilidade a riscos naturais. O programa também busca criar condições que favoreçam o acesso a serviços e bens essenciais, fundamentais para o desenvolvimento e respeito aos direitos humanos, que são escassos ou inexistentes nesses ambientes.

A escolha do Distrito de Massingir, situado na Província de Gaza, também se justifica pelas profundas desigualdades de género enraizadas na cultura local. As mulheres frequentemente enfrentam subordinação, marginalização nos processos de decisão socioeconómica e maior vulnerabilidade a riscos, como o abandono e a responsabilidade pela chefia de famílias numerosas. Qualquer forma de discriminação contra essas beneficiárias mina os seus esforços diários para uma vida digna.

Além disso, é essencial capacitar essas mulheres não apenas para enfrentar os desafios imediatos, mas também para promover mudanças estruturais e sustentáveis nas suas vidas. A capacitação social e económica visa equipá-las com habilidades e conhecimentos que melhoram as suas condições de vida no curto prazo e as capacitam a ser agentes de mudança em suas comunidades. Socialmente isso significa fortalecer sua autoestima e capacidade de participar ativamente na tomada de decisões familiares e comunitárias, combatendo a marginalização e promovendo uma maior igualdade de género. Economicamente, a capacitação busca proporcionar-lhes acesso a oportunidades de geração de renda sustentável, através de treinamentos em técnicas agrícolas modernas, gestão financeira e empreendedorismo. Ao dotar as mulheres rurais de Massingir com essas habilidades e capacidades, o PASP visa melhorar a sua qualidade de vida material e fortalecer o tecido social e económico das comunidades locais, o que permite criar um ciclo positivo de desenvolvimento que pode ter impactos duradouros na redução da pobreza e na promoção do desenvolvimento humano sustentável.

Objetivos da pesquisa

A presente tese visa aprofundar o entendimento sobre o PASP e avaliar o seu impacto no desenvolvimento socioeconómico da mulher rural no Distrito de Massingir, Província de Gaza, Moçambique. Para alcançar este objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar o PASP a partir do direito à segurança social no quadro das diferentes formas de transferência monetária.
2. Apresentar a génese do PASP e a sua relevância nas políticas do desenvolvimento socioeconómico inclusivo e sustentável em Moçambique;
3. Descrever os processos e procedimentos de implementação do PASP no ambiente rural do Distrito de Massingir, Província de Gaza e;
4. Comparar os objetivos preconizados no PASP com os seus efeitos na vida da mulher rural no Distrito de Massingir para avaliar os níveis do seu sucesso/insucesso.

Neste sentido, é proposto em primeiro lugar um enquadramento do PASP na perspetiva do direito à segurança social e transferências monetárias. Aqui o objetivo específico é de investigar como o PASP contribui para garantir o direito à segurança social das mulheres rurais, analisando as diferentes formas de transferência monetária comparadas com as oferecidas pelo programa.

Em seguida se reconstrói a génese do PASP e a sua relevância nas políticas de desenvolvimento socioeconómico inclusivo e sustentável em Moçambique com o objetivo de contextualizar a origem e evolução do PASP, examinando a sua importância dentro das estratégias nacionais para promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável, especialmente nas áreas rurais de Moçambique.

Posteriormente, procede-se à descrição dos processos e procedimentos de implementação do PASP no ambiente rural de Massingir, com o objetivo de detalhar os métodos e estratégias utilizados na implementação do PASP no contexto específico de Massingir, destacando os desafios enfrentados e as soluções adotadas durante a execução do programa. Com a comparação entre os objetivos do PASP e os seus impactos na vida das mulheres rurais em Massingir pretende-se avaliar criticamente até que ponto os objetivos estabelecidos pelo PASP foram alcançados em termos de melhoria das condições de vida e empoderamento das mulheres rurais em Massingir, analisando

tanto os sucessos e os desafios enfrentados na implementação, como os fatores que influenciam os resultados obtidos.

Axiomas sociais fundamentais

O presente estudo baseia-se em um conjunto de axiomas sociais que servem como fundamento para todas as suas dinâmicas. Em primeiro lugar, destaca-se a dignidade da pessoa humana como o valor supremo, onde os direitos fundamentais são considerados a gramática essencial (Santos, 2013). No contexto específico desta pesquisa, é dada uma atenção particular ao Direito à Proteção Social e sua universalidade, essencial para garantir condições dignas de vida para todos os indivíduos, especialmente para as mulheres rurais do Distrito de Massingir.

Ao adentrar mais profundamente no cerne da investigação, surgem princípios fundamentais que moldam o impacto do PASP na vida dessas mulheres. A igualdade de gênero emerge como um imperativo moral e socioeconômico, pois busca-se não apenas reduzir as disparidades existentes, mas promover um ambiente onde todas as pessoas, independentemente do gênero, tenham acesso equitativo a oportunidades de desenvolvimento.

Além disso, o desenvolvimento sustentável inclusivo é essencial para garantir que as políticas e programas como o PASP não apenas aliviem a pobreza imediata, mas também criem bases sólidas para um crescimento econômico que seja sustentável a longo prazo e inclusivo para todos os segmentos da sociedade. A ética da redistribuição equitativa reforça a necessidade de justiça social, garantindo que os recursos sejam distribuídos de maneira justa e eficaz, beneficiando aqueles que mais necessitam.

Os valores de bem comum, bem-estar, solidariedade e subsidiariedade social são pilares fundamentais que sustentam a abordagem deste estudo e orientam a análise crítica do PASP, além de fornecerem um arcabouço ético e moral para avaliar as suas práticas e impactos na comunidade de Massingir.

Não menos importantes são os valores culturais e espirituais que vigoram no ambiente rural do Distrito de Massingir, que devem ser tidos em conta muito atentamente no contato direto com o grupo-alvo desta pesquisa. A hospitalidade, como um exemplo, não apenas define a maneira calorosa como as comunidades locais recebem visitantes, mas também reflete a solidariedade e o apoio mútuo que permeiam o tecido social. A solidariedade familiar é outro pilar crucial, onde os

laços entre membros da família são fundamentais para enfrentar desafios e alcançar objetivos comuns.

Os compromissos de natureza socioafetiva, transmitidos através dos ritos de iniciação, fortalecem os vínculos comunitários e moldam identidades individuais e coletivas. A simbiose entre ser humano e natureza é um aspecto vital, onde práticas agrícolas tradicionais e conhecimentos sobre o ambiente natural são passados de geração em geração, garantindo a sustentabilidade e a resiliência das comunidades rurais.

Além disso, a conexão contínua com os antepassados e o mundo espiritual é uma parte integrante da vida cotidiana, influenciando crenças, valores e decisões comunitárias. Esses valores culturais não apenas enriquecem o tecido social, mas também oferecem um referencial crítico para avaliar o impacto das políticas de desenvolvimento como o PASP.

Ao considerar esses elementos, torna-se claro que o sucesso do PASP na promoção do desenvolvimento socioeconómico inclusivo em Massingir depende da capacidade de integrar e respeitar esses valores culturais. Uma abordagem sensível à cultura local não apenas aumenta a eficácia das intervenções, mas também fortalece a aceitação e a sustentabilidade das iniciativas de desenvolvimento.

Resultados esperados

Com estas atenções, a análise da génese e implementação do PASP, focada nos contextos rurais e no impacto na vida das mulheres, visa não apenas entender o programa em si, mas também oferecer dados e elementos significativos para a reformulação e inovação do seu Manual de Operações. A necessidade de priorizar a integração socioeconómica efetiva dos grupos vulneráveis, como delineado nos objetivos específicos desta pesquisa, destaca-se como um desafio crucial a ser enfrentado.

Ao examinar os resultados e os desafios enfrentados pelo PASP, espera-se que este estudo não só oriente a melhoria dos índices de sucesso e a eficácia das intervenções, mas também contribua para a graduação das beneficiárias em contexto rural para uma condição socioeconómica mais estável. Isso, por sua vez, pode significar um passo significativo na interrupção da transmissão

intergeracional da pobreza e na promoção de padrões de desenvolvimento mais condizentes com a dignidade da pessoa humana, conforme delineado no objetivo geral da pesquisa.

Além disso, com base nas evidências coletadas, este estudo visa fornecer suporte na concepção de novos programas de ação social produtiva em Moçambique. Embora reconheça a mulher rural como um grupo prioritário, é crucial que esses programas sejam projetados de forma a enfrentar os desafios socioculturais específicos que perpetuam a pobreza extrema e a vulnerabilidade nessas comunidades.

Portanto, esta pesquisa não apenas ilumina as complexidades e oportunidades encontradas na implementação do PASP, mas também se propõe oferecer uma base crítica para o desenvolvimento de políticas mais eficazes e inclusivas, alinhadas com os princípios de justiça social e responsabilidade social, conforme discutido nos axiomas sociais fundamentais.

Estrutura do trabalho

O trabalho está estruturado em duas partes. A primeira é de enquadramento teórico e metodológico, constituída pelo primeiro capítulo, que apresenta os conceitos fundamentais, princípios e abordagens teóricas relacionadas à Proteção Social; o segundo capítulo em que é proposta uma análise da evolução histórica, implementação, e desafios atuais da Proteção Social em Moçambique; o terceiro capítulo com a sua exploração detalhada dos diferentes modelos de transferências monetárias utilizados por diferentes programas de Proteção Social, destacando suas características e impactos potenciais; o quarto capítulo, dedicado à descrição dos métodos e técnicas utilizadas na pesquisa, incluindo a seleção da amostra, coleta e análise de dados.

A segunda parte da apresentação, análise, interpretação e discussão corresponde ao capítulo quinto que recolhe e ordena os resultados obtidos a partir das percepções e experiências das beneficiárias e dos gestores do PASP. Seguem a conclusão e recomendações com uma síntese dos principais resultados da pesquisa, e reflexões derivadas da sua análise, bem como recomendações para políticas públicas e práticas futuras.

No Capítulo I, são apresentadas as definições essenciais dos termos relacionados à Proteção Social, destacando-a como um direito humano fundamental. A Proteção Social abrange uma gama de

garantias vitais, incluindo condições dignas de vida, acesso à saúde, educação, emprego, moradia e um ambiente saudável. Para fundamentar essa abordagem, serão analisados documentos de referência internacional que consagram e fortalecem a Proteção Social como um direito inalienável. Dentre eles são destacados: 1) a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH, 1948) que estabelece que todos os indivíduos têm direito a um padrão de vida adequado, que inclui acesso à segurança social como um componente essencial da dignidade humana. O artigo 22º da DUDH, por exemplo, destaca o direito a segurança social, fundamental para o desenvolvimento socioeconômico inclusivo; 2) a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Adotada pelos Estados-membros das Nações Unidas, esta agenda global compromete-se a garantir a implementação de sistemas de Proteção Social adequados e sustentáveis como parte integrante dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com o objetivo de acabar com a pobreza em todas as suas formas e dimensões até 2030; 3) a *Agenda 2063 da União Africana* que aspira a transformar África num continente próspero e pacífico, onde a Proteção Social desempenha um papel crucial na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável. Reconhece-se que um sistema de Proteção Social robusto é essencial para enfrentar desigualdades históricas e promover a igualdade de oportunidades para todos os africanos; 4) a *Recomendação 2020* da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que estabelece Pisos de Proteção Social, isto é, padrões mínimos de Proteção Social que todos os países devem adotar para garantir que todos tenham acesso aos serviços essenciais, independentemente de sua situação econômica ou social.

Além desses documentos, a Proteção Social é reforçada por pactos internacionais que reconhecem os direitos econômicos, sociais e culturais como fundamentais para o bem-estar humano: 1) o *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (PIDESC, 1966) que garante o direito de todos a um padrão de vida adequado, incluindo a segurança social como um dos componentes essenciais para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; 2) a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* (1979) que enfatiza a necessidade de políticas e programas de Proteção Social que promovam a igualdade de gênero e eliminem a discriminação contra as mulheres, garantindo o acesso igualitário aos benefícios sociais.

À luz desses documentos e pactos internacionais, vai se fundamentar o imperativo que as governanças assumam a responsabilidade de promover a igualdade e a liberdade de todos os seres

humanos. Isso envolve a implementação de políticas públicas eficazes que assegurem o acesso equitativo aos direitos sociais e económicos, contribuindo para um desenvolvimento sustentável e inclusivo ao nível global.

O Capítulo II explora o desenvolvimento progressivo do sistema de Proteção Social em Moçambique desde os anos '90, um período crucial marcado por esforços intensos para enfrentar a pobreza extrema, a fome e as desigualdades sociais. Moçambique, como muitos países do Sul Global, enfrentou desafios significativos após a independência de 1975, buscando construir instituições e políticas que respondessem às necessidades prementes de sua população.

Com base em estudos pós-coloniais, este capítulo contextualiza os esforços do país em colaboração com parceiros internacionais para desenvolver um sistema de Proteção Social que não apenas aborde as necessidades imediatas, mas também promova um desenvolvimento sustentável a longo prazo. Esses esforços são guiados por uma visão inclusiva da *res publica*, onde cada cidadão é assegurado de condições de vida dignas e de oportunidades para prosperar.

Para concretizar essa meta, Moçambique dotou-se progressivamente de instrumentos legais e orientadores das suas políticas de segurança social. Destaque é dado à Lei 4/2007 que estabelece as bases legais para o sistema de segurança social em Moçambique, reconhecendo o direito de todos os cidadãos à Proteção Social. Esta legislação é um marco fundamental que define os princípios de solidariedade e inclusão social, garantindo que os grupos mais vulneráveis da sociedade sejam adequadamente protegidos através de programas e políticas sociais. Outro instrumento importante que merece particular atenção é a ENSSB I e ENSSB II, onde são delineadas as diretrizes para a implementação da Proteção Social Básica em Moçambique. Estas estratégias são fundamentais para a construção de um sistema que não apenas ofereça suporte financeiro aos indivíduos em situações precárias, mas também promova a inclusão económica e social sustentável. Incluem programas de transferências monetárias condicionados e não condicionados, visando aliviar a pobreza imediata e capacitar as famílias para uma saída sustentável da condição de vulnerabilidade. Neste âmbito, procede-se à apresentação do PASP, programa exemplar de como Moçambique implementa transferências monetárias condicionadas para apoiar pessoas e famílias vulneráveis. Este programa visa oferecer assistência financeira e promover o envolvimento económico produtivo, permitindo que os beneficiários participem ativamente na economia local sem perderem o direito aos benefícios do programa. Ao focar no

empoderamento económico das famílias rurais, o PASP busca quebrar o ciclo de pobreza intergeracional e fortalecer a resiliência comunitária face a choques económicos e ambientais.

Além dos instrumentos legais e estratégicos, este capítulo também explora como Moçambique, juntamente com os seus parceiros internacionais, tem adaptado as políticas de Proteção Social para enfrentar desafios emergentes, como mudanças climáticas, migração e urbanização. A análise histórica e contextual desses desenvolvimentos permite-nos compreender os progressos realizados e os desafios remanescentes na construção de um sistema de Proteção Social inclusivo e sustentável em Moçambique.

Sendo que o PASP prevê transferências monetárias condicionadas para apoiar pessoas e famílias vulneráveis, no Capítulo III, abordamos a implementação das transferências monetárias como uma estratégia crucial de Proteção Social, destacando políticas de referência internacional e regional que moldaram esta abordagem ao longo dos anos. As transferências monetárias não apenas proporcionam suporte financeiro direto às populações vulneráveis, mas também são reconhecidas por seu papel em amplificar os impactos positivos de outros serviços básicos, como saúde, educação, nutrição e habitação. As transferências monetárias são uma ferramenta essencial na mitigação da pobreza e na promoção do desenvolvimento económico inclusivo.

Ao longo deste capítulo, examinamos várias leituras e estudos que ilustram o impacto das transferências monetárias em diferentes contextos. Destacam-se obras como *Social Protection and Social Development* de Drolet (2014), que delinea a importância de medidas multidimensionais de Proteção Social, incluindo acesso seguro a renda, emprego, serviços de saúde e educação. Além disso, *Just Give Money to the Poor* de Hanlon, Barrientos e Hume (2010) enfatiza que as transferências monetárias, quando integradas com outros serviços básicos, são essenciais para reduzir a pobreza de forma eficaz e promover o desenvolvimento humano.

Este capítulo analisa como programas como o PASP incorporam e adaptam essas políticas internacionais e regionais no contexto específico de Moçambique, destacando os desafios e sucessos na implementação de transferências monetárias como parte de uma estratégia mais ampla de Proteção Social.

O Capítulo IV deste trabalho detalha os procedimentos metodológicos adotados para garantir uma pesquisa robusta e significativa sobre o PASP e seu impacto na vida das mulheres rurais do Distrito

de Massingir. A pesquisa é predominantemente qualitativa, complementada por elementos quantitativos essenciais para uma compreensão holística da problemática abordada. A abordagem qualitativa permitiu uma análise profunda das experiências das mulheres beneficiárias do PASP, explorando as suas percepções, desafios e oportunidades dentro do programa. Os dados quantitativos, por sua vez, fornecem métricas objetivas para avaliar o alcance e os resultados do programa em termos numéricos.

A amostra abrangeu trinta mulheres beneficiárias do PASP em Massingir, selecionadas para representar uma diversidade de experiências e perspectivas dentro do programa.

Além disso, foram realizadas entrevistas a um funcionário permanente do distrito e a três gestores de projetos de Proteção Social para fornecer uma visão abrangente das operações e desafios enfrentados na implementação do PASP. A confidencialidade foi assegurada mediante o uso de protocolos rigorosos para proteger a identidade dos participantes e os dados sensíveis coletados durante o estudo.

A metodologia adotada incluiu pesquisa bibliográfica e documental para alicerçar teoricamente o estudo, utilizando fontes que abrangem desde legislações nacionais até documentos internacionais sobre direitos humanos e Proteção Social. A pesquisa de campo descreve a imersão direta no contexto local de Massingir, permitindo uma observação detalhada das dinâmicas sociais, económicas e culturais que influenciam a implementação e os resultados do PASP.

A recolha de dados no terreno foi operacionalizada mediante entrevistas semiestruturadas e observação direta, possibilitando a interação direta com as mulheres beneficiárias, funcionários locais e gestores de projetos.

O estudo adotou uma abordagem crítica na análise do sistema de gestão do PASP, questionando os resultados quantitativos e as práticas e políticas subjacentes que podem influenciar o sucesso ou fracasso do programa. Considerações éticas e de responsabilidade social são fundamentais, garantindo que as vozes das mulheres rurais sejam ouvidas de forma respeitosa e que suas identidades sejam protegidas ao longo do processo de pesquisa.

O Capítulo V é dedicado à análise e interpretação dos dados focando no PASP e seu impacto na vida da mulher rural no Distrito de Massingir. Inicia-se com uma contextualização do PASP dentro da realidade específica de Massingir, explorando as características socioeconómicas do distrito e

destacando as potencialidades locais e as fraquezas que têm limitado o impacto dos investimentos ao longo dos anos.

A análise prossegue com um estudo detalhado da condição socioeconómica das mulheres rurais em Massingir, suas realidades e desafios. Em seguida, são apresentados os resultados da pesquisa.

Os dados são apresentados em três principais dimensões: o perfil sociodemográfico das beneficiárias do PASP, detalhado, que abrange desde o acesso a recursos básicos até mudanças económicas tangíveis, e as perspetivas dos gestores do programa. Essa abordagem permite uma análise completa do impacto do PASP na vida das mulheres rurais de Massingir, examinando os resultados quantitativos e as perceções qualitativas sobre sua eficácia e alcance. Discutimos, também, as implicações dos resultados encontrados, oferecendo indicações para a melhoria contínua do PASP e outros programas de Proteção Social em Moçambique. Este capítulo sintetiza os resultados da pesquisa e procura contribuir para um entendimento mais profundo das dinâmicas socioeconómicas locais e das estratégias necessárias para promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Na conclusão procuramos refletir sobre as razões por que o PASP, apesar de ter proporcionado alívio imediato da pobreza através de transferências monetárias, não alcançou no Distrito de Massingir o seu objetivo final. Com efeito, muitas beneficiárias enfrentam desafios significativos para alcançar a “graduação” preconizada pelo PASP e que envolve a capacidade de gerar rendimento sustentável, observando-se que a falta de capacitação profissional, acesso limitado a recursos produtivos e dependência contínua do suporte do programa constituem barreiras críticas para a autonomia económica das mulheres em Massingir.

Apesar das limitações, o estudo reconhece, na sua conclusão, o impacto positivo do PASP na segurança alimentar, acesso à educação e saúde das beneficiárias. No entanto, apresentam-se recomendações para melhorar a implementação do programa, enfatizando a importância de ajustes contínuos e de estratégias participativas que envolvam as beneficiárias desde o planejamento até a avaliação. Isso deverá incluir a promoção de capacitação profissional e o acesso a recursos produtivos, essenciais para sustentar uma melhoria duradoura das condições de vida e para promover a autonomia económica das mulheres rurais em Moçambique.

Ao longo deste trabalho, busca-se, portanto, explorar as complexidades do impacto do PASP na vida da mulher rural de Massingir e também contribuir para o entendimento atual sobre o assunto, oferecendo leituras críticas e perspectivas renovadas. Este estudo aborda lacunas na literatura existente em Moçambique sobre as políticas de segurança social e aponta para áreas pouco exploradas a nível académico, com potencial para impactar a academia, e as práticas profissionais e políticas. O intuito desta tese, é assim, expandir o conhecimento teórico, mas também oferecer recomendações práticas e aplicáveis que possam informar decisões futuras e pesquisas adicionais neste campo dinâmico dos programas de Proteção Social em Moçambique.

PARTE I
ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO

CAPÍTULO I. A PROTEÇÃO SOCIAL COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Na Assembleia Geral da ONU de setembro de 2015, os países membros se comprometeram com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os países comprometeram-se a alcançar a erradicação da pobreza e da fome, vidas saudáveis, educação de qualidade, igualdade de gênero e desenvolvimento sustentável até 2030. Com a sua adesão à Agenda 2030, os países, comprometeram-se também com a promoção do crescimento do emprego, trabalho decente, sociedades pacíficas e instituições responsáveis e com a redução das desigualdades e fortalecimento de parcerias globais para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Um fator-chave para alcançar os ODS será a disponibilidade de recursos para garantir os Pisos de Proteção Social, serviços sociais e infraestruturas incorporadas aos ODS. Espera-se que uma parte significativa desses recursos venha de fontes domésticas nos próprios países em desenvolvimento, complementada por transferências de países mais ricos. A conferência sobre o financiamento para o desenvolvimento em julho de 2015, por exemplo, definiu a estrutura para a obtenção de recursos para alcançar os ODS e outros compromissos endossados nos inúmeros pactos globais e regionais (PARLAMENTO EUROPEU, 2015).

Alcançar os novos ODS dependerá em parte da capacidade dos governos de melhorar seus sistemas de cobrança e fiscalização de impostos. No entanto, a demanda por investimentos em infraestrutura e serviços públicos deve ser equilibrada com a necessidade concorrente de proteger as famílias de baixa renda que, de outra forma, poderiam ser prejudicadas por políticas fiscais e de transferência desalinhadas.

Moçambique também, como estado membro, assumiu o compromisso para com os ODS e operou uma revisão da sua ENSSB 2016-2024 desenhando uma efetiva Proteção Social com objetivo de proteger os pobres dos graves riscos que enfrentam e, assim, evitar que as famílias caiam na pobreza absoluta como resultado de choques adversos. Problemas de saúde, secas, riscos naturais, flutuações de mercado e conflitos violentos estão a causar em Moçambique graves e repetidas crises que fazem recuar as famílias pobres a níveis de miséria. Esses riscos, nos últimos anos, tendem a se agudizar: as mudanças climáticas aumentam a magnitude e a incidência de choques como enchentes e secas; a globalização aprofunda a vulnerabilidade às mudanças tecnológicas e às flutuações do mercado; antigas e novas doenças como a HIV-SIDA e a COVID-19 ameaçam o

desenvolvimento do País, enquanto o crescimento demográfico e o progressivo envelhecimento da população apresentam uma nova fonte de vulnerabilidade.

A necessidade de Proteção Social tornou-se, portanto, em Moçambique uma prioridade da política de desenvolvimento, apoiada pela comunidade de doadores, parceiros, agências governamentais e ONGs. A crescente aceitação de sua importância decorre do reconhecimento de que os objetivos de erradicação da pobreza, como os ODMs ou a realização dos direitos humanos, não podem ser alcançados sem Proteção Social, uma vez que os pobres e aqueles que acabaram de escapar da pobreza são altamente vulneráveis aos choques que os lançam de volta à pobreza.

Um dos programas de Proteção Social que continua a fazer parte do conjunto de ações implementadas pelo Governo Moçambicano na sua adesão aos ODMs e aos ODS é o PASP, implementado pelo Instituto Nacional de Ação Social (INAS) sob a orientação política do Ministério do Gênero, Criança e Ação Social (MGCAS).

O estudo e compreensão deste programa necessita de um enquadramento teórico focado na Proteção Social e seu entendimento, porque uma ampla gama de abordagens de políticas pode ser classificada sob o manto da Proteção Social, incluindo, entre outros, gestão de risco social; transferências de dinheiro para crianças, idosos e pessoas a viver em pobreza absoluta; trabalhos públicos; e esquemas baseados em seguros. Existem vários esquemas ativos em diferentes países e uma questão crítica sempre aberta diz respeito à abrangência da cobertura de Proteção Social em um país, considerando todos os esquemas disponíveis no seu conjunto. É a abrangência da abordagem que hoje deve diferenciar a Proteção Social das redes de segurança social que caracterizaram as décadas de 1980 e 1990 e que, em sua maioria, cobriam uma pequena fração da população necessitada. Hoje é reconhecido que a Proteção Social universal é essencial e acessível também para os países em desenvolvimento e não pode ser adiada até que alcancem o status de país desenvolvido.

1.1 A Proteção Social: teorias e configurações

A Proteção Social tem duas vertentes: a primeira consiste no esforço de prevenção de riscos, a segunda é a da compensação. A prevenção inclui, por exemplo, combater o aquecimento global; fornecimento de cuidados de saúde preventivos abrangentes; geração de trabalho decente; e introdução de políticas para reduzir conflitos violentos. Tudo isso é claramente difícil de alcançar e, portanto, a compensação é essencial sobretudo a respeito das pessoas mais vulneráveis.

Ambas as vertentes mostram que a Proteção Social tem em vista o bem-estar das pessoas garantindo-lhes segurança, saúde, oportunidades de desenvolvimento, recursos económicos, status social...um conjunto de elementos que permitem viver de modo saudável e satisfatório, em uma palavra: uma vida feliz.

Um Estado cuja governança é empenhada na proteção e promoção do bem-estar das pessoas é chamado *Welfare state*. Segundo a Enciclopédia Britânica, com a expressão *Welfare state* entende-se exprimir o

conceito de governo em que o Estado ou uma rede de instituições sociais desempenha um papel fundamental na proteção e promoção do bem-estar económico e social dos cidadãos. Baseia-se nos princípios de igualdade de oportunidades, distribuição equitativa da riqueza e responsabilidade pública para aqueles que não podem usufruir das provisões mínimas para uma vida boa. O termo geral pode abranger uma variedade de formas de organização económica e social.¹

O termo “Welfare” é usado para se referir ao bem-estar das pessoas e aos sistemas que são constituídos para fornecer bem-estar às pessoas: “é o maior acesso possível aos recursos económicos, um alto nível de bem-estar, incluindo a felicidade dos cidadãos, uma renda mínima garantida para evitar viver na pobreza e, por fim, ter a capacidade de garantir uma vida saudável ao indivíduo” (Greve, 2008: 50).

1.1.1 Conceito de Proteção Social e sua contextualização

A Proteção Social é definida e entendida de maneiras diferentes e o significado do conceito depende frequentemente das políticas sociais que se preocupam com isso. Uma definição útil de política social é fornecida por Ortiz (2007: 6): “a política social é frequentemente definida como serviços sociais, como educação, saúde, emprego e seguridade social; no entanto, a política social também trata de redistribuição, proteção e justiça social”.

O conceito de Proteção Social emergiu de uma agenda anterior de redes de segurança social, que foi uma característica proeminente da política de desenvolvimento nas décadas de 1980 e 1990, e ideias de sistemas de segurança social europeus do final de 1800 (Devereux *et al.*, 2012). A Proteção Social é considerada como tendo sua própria estrutura conceitual com base na gestão de risco social, Proteção Social transformadora e a abordagens do Piso de Proteção Social.

O Relatório da Comissão de Discussão Recorrente sobre Proteção Social (2011: 69) define Proteção Social como “contendo garantias básicas de segurança social que garantem que ao longo

¹ Cf.: <https://www.britannica.com/money/welfare-state>

do ciclo de vida todos os necessitados possam pagar e ter acesso a cuidados de saúde essenciais e ter segurança de renda, pelo menos, a nível nacional mínimo”.

Cichon *et al.* (2011: 5) oferecem esta definição de Piso de Proteção Social:

O Piso de Proteção Social visa garantir o acesso a cestas definidas nacionalmente de bens essenciais, serviços e transferências monetárias que garantem que as pessoas não sejam famintas, não sofram de doenças tratáveis, não permaneçam ignorantes, não tenham de recorrer a água contaminada e não fiquem desabrigadas. É baseado na ideia direta de que as pessoas que têm acesso a um conjunto básico de bens, serviços e transferências monetárias são retiradas da pobreza ou vulnerabilidade e podem se tornar mais contributivas e produtivas para a economia.

Em seu relatório, Brunori e O’Reilly (2010: 12) fornecem a seguinte definição:

Proteção Social é o conjunto específico de ações para enfrentar a vulnerabilidade da vida das pessoas por meio do seguro social, oferecendo proteção contra riscos e adversidades ao longo da vida; via assistência social, oferecendo pagamentos para apoiar e capacitar os pobres; e por meio de esforços de inclusão social que visam aumentar a capacidade dos marginalizados de ter acesso ao seguro social e à assistência.

Da mesma forma, Gentilini e Were Omamob (2011: 331) exploram três amplas componentes da Proteção Social (transferências, seguro e serviços sociais) e argumentam que “estes são frequentemente sustentados por um quarto pilar, incluindo direitos e legislação, introduzidos para capacitar e melhorar o status dos desfavorecidos, membros marginalizados ou vulneráveis nas sociedades”.

A UNICEF define Proteção Social como “o conjunto de políticas públicas e privadas e programas voltados para a prevenção, redução e eliminação econômica e social de vulnerabilidades à pobreza e privação” (*apud* Winder e Yablonski, 2012: 13).

Muitas vezes há confusão em torno dos termos “Proteção Social” e “Segurança Social”, “Bem-estar Social” e “Redes de Segurança Social”, que às vezes são usadas indistintamente (Devereux *et al.*, 2012: 14). Por exemplo, vários termos são usados para se referir ao conceito de Proteção Social: “segurança social”, “segurança econômica”, “renda de segurança”, “proteção de renda”, “transferências monetárias”, “transferências de bens”, “pagamentos de bônus”, “transferências sociais”, “benefícios financiados por impostos” entre outros (Midgley, 2012: 9-10). “Proteção Social refere-se às ações públicas tomadas em resposta aos níveis de vulnerabilidade, risco e privação que são considerados socialmente inaceitável dentro de uma determinada política ou sociedade” (Norton *et al.*, 2002: 543).

O crescimento econômico e a Proteção Social estão ligados a outras definições, como argumentam Sabates-Wheeler e Devereux’s (2007: 25):

Proteção Social descreve todas as iniciativas que transferem renda ou ativos para os pobres, protegem os vulneráveis contra riscos de subsistência e melhoram o status social e os direitos dos marginalizados; com os objetivos gerais de estender os benefícios do crescimento econômico e reduzir a vulnerabilidade econômica ou social das pessoas pobres, vulneráveis e marginalizadas.

A Proteção Social incorpora as respostas da sociedade aos níveis de risco ou privações que são consideradas inaceitáveis e que sustentam a operação de sistemas de Proteção Social na base de um consenso social (que pode ser implícito ou explícito) sobre os valores fundamentais relativos aos níveis aceitáveis e segurança de acesso a meios de atender às necessidades básicas e cumprir os direitos básicos (Economia das Nações Unidas e Conselho Social, Comissão para o Desenvolvimento Social, 39ª Sessão, 2001).

Em suma,

o acesso seguro a uma renda capaz de garantir subsistência, o emprego, os serviços de saúde e educação, nutrição e abrigo, são algumas das medidas de uma compreensão multidimensional da Proteção Social. Valores de solidariedade social, cidadania e fraternidade, bem como responsabilidade e autoajuda, estão na base da Proteção Social.

(Drolet, 2014: 25)

A Proteção Social lida com a privação absoluta e vulnerabilidades dos mais pobres e também com a necessidade dos atualmente não pobres de segurança em face de choques e eventos do ciclo de vida (particularmente envelhecimento). A natureza da resposta política pode envolver uma variedade de instituições diferentes: governo central ou local, sociedade civil (associações voluntárias ou filiadas, sindicatos, ONGs) e o setor privado. A existência de Proteção Social pode ser reconhecida como uma das grandes conquistas sociais.

No entanto, o pensamento ético-político do filósofo Derrida (2003) é convidativo ao conferir o termo “hospitalidade” como lei incondicional, que nos desperta sob a necessidade de desprendermo-nos de nós próprios e das instituições, e reconhecer a vulnerabilidade do outro com responsabilidade e como prioridade. Esta proposta de vivência narra o princípio de boa humanização, em que a responsabilidade pelo cuidado incondicional do outro, fundamenta a existência humana, como virtuosa. Uma compreensão ampla da Proteção Social permite interpretações em relação às sociedades, nações, grupos sociais e economias. O Piso de Proteção Social é uma tentativa sistemática de operacionalizar uma abordagem de Proteção Social baseada em direitos, em que cada país pode definir prioridades e estabelecer opções de política social.

1.1.2 O Piso de Proteção Social

As Nações Unidas estão a liderar a Iniciativa de Piso de Proteção Social baseada no direito a serviços sociais e essenciais. Em agosto de 2010, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) convocou um Grupo Consultivo do Piso de Proteção Social para explorar como um Piso de Proteção Social pode proporcionar uma globalização justa e inclusiva. O relatório identifica como a noção de Piso de Proteção Social está alicerçada nos princípios de justiça social; no direito universal de todos à segurança social; e a um “padrão de vida adequado para a saúde e o bem-estar das pessoas e das suas famílias, incluindo alimentação, roupa, moradia, cuidados médicos e serviços sociais necessários” (Grupo Consultivo do Piso de Proteção Social, 2011: 9). A adoção da recomendação nº 202 sobre o Piso de Proteção Social é um desenvolvimento fundamental.

A 101ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho (CIT), organizada pela OIT, se reuniu à 30 de maio de 2012 e resultou em uma recomendação sobre Pisos nacionais de Proteção Social: a Recomendação No. 202, adotada à 14 de junho de 2012, é normalmente citada como “Pisos de Proteção Social - Recomendação, 2012”. A recomendação inclui duas partes: (1) o compromisso dos Estados-Membros em relação aos Pisos de Proteção Social nacionais; e (2) recomendações sobre a implementação de Pisos nacionais de Proteção Social.

O parágrafo 1 fornece orientação aos membros para: (a) estabelecer e manter, conforme o caso, Pisos de Proteção Social como um elemento fundamental dos seus sistemas nacionais de segurança social; e (b) implementar Pisos de Proteção Social dentro de estratégias para a extensão da segurança que progressivamente garanta níveis mais elevados de segurança social para um número sempre maior de pessoas, orientado pelas normas de segurança social da OIT.

O parágrafo 2 fornece a seguinte definição de Pisos de Proteção Social:

Para os fins desta recomendação, os Pisos de Proteção Social são um conjunto definido nacionalmente de garantias básicas de segurança social que garantem proteção destinadas a prevenir ou atenuar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social. Tais garantias podem ser obtidas por meio de esquemas contributivos ou não contributivos.

(OIT, 2012: 8)

O parágrafo 4º discute a importância das garantias para a segurança social a nível nacional; o parágrafo subsequente descreve quais devem ser essas garantias:

Os membros devem estabelecer e concluir o mais rápido possível, e manter seus Pisos de Proteção Social com garantias básicas de previdência social. As garantias devem assegurar, no mínimo, que, ao longo do ciclo de vida, todos os necessitados tenham acesso aos cuidados essenciais de saúde e à segurança da renda básica, que juntos garantam o acesso efetivo a bens e serviços definidos como necessários a nível nacional.

(OIT, 2012: 10)

Os Pisos de Proteção Social a que se refere o parágrafo 4º devem compreender pelo menos as seguintes garantias básicas de segurança social: acesso a um conjunto de bens e serviços definido nacionalmente, constituindo cuidados de saúde essenciais, inclusive no caso de maternidade; segurança de renda básica para crianças, pelo menos em um nível mínimo definido nacionalmente, fornecer acesso a nutrição, educação, cuidados e quaisquer outros bens e serviços necessários; segurança de renda básica, pelo menos em um nível mínimo definido nacionalmente, para pessoas em idade ativa que não conseguem ganhar renda suficiente, incluindo em caso de doença, desemprego, maternidade e deficiência; e segurança de renda básica, pelo menos em um nível mínimo definido nacionalmente, para pessoas idosas (OIT, 2012).

A Recomendação 202 estipula ainda que os Pisos nacionais de Proteção Social devem ser estabelecidos o mais rápido possível e / ou mantidos para compreender garantias de segurança social ao longo do ciclo de vida para garantir que todos os necessitados tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança do rendimento básico.

A monitoria do progresso na implementação de Pisos de Proteção Social é declarada no Parágrafo 19 para coletar, compilar, analisar e publicar uma série de dados, estatísticas e indicadores de segurança social para informar sobre as estratégias, políticas e práticas de segurança social.

A abordagem do Piso de Proteção Social é o primeiro passo para níveis mais elevados de Proteção Social. À medida que as economias crescem, entende-se que uma maior expansão dos níveis de proteção deve ser considerada e prevista. Em países com sistemas de Proteção Social abrangentes, porém, segmentados, já existentes, a abordagem do Piso de Proteção Social não deve ser vista como uma forma de enfraquecer os níveis de proteção, mas como parte de um processo que visa preencher quaisquer lacunas de cobertura e promover a coerência das políticas sociais (Grupo Consultivo do Piso de Proteção Social, 2011).

Por exemplo, com a ENSSB II-2016-2024, aprovada pelo Conselho de Ministros em fevereiro de 2016, o Governo moçambicano tenciona minimizar essa fragmentação e alinhar melhor as partes envolvidas na materialização de um conjunto ambicioso de metas da sua política de segurança social.

O relatório conjunto da OIT e da Organização Mundial da Saúde (2009) destaca a necessidade de uma abordagem coerente em todo o sistema para a implementação da Proteção Social. relatório define o Piso social como uma noção existente de obrigações essenciais, para garantir a realização

de, pelo menos, níveis mínimos essenciais de direitos incorporados em tratados de direitos humanos.

Um Piso de Proteção Social pode consistir em dois principais elementos que ajudam a realizar os respectivos direitos humanos: serviços essenciais garantindo a disponibilidade, continuidade e acesso aos serviços públicos (como água e saneamento, nutrição adequada, saúde, educação e social com foco na família, suporte de trabalho); e as transferências sociais, um conjunto básico de transferências sociais essenciais, em dinheiro e em espécie, pagos aos pobres e vulneráveis, para melhorar a segurança alimentar e nutricional, fornecer uma segurança de renda mínima e acesso a serviços essenciais, incluindo educação e saúde.

(OIT e OMS, 2009: 2)

1.1.3 Desenvolvimento social e Proteção Social

Como foi dito anteriormente, a ideia de um Piso de Proteção Social é o primeiro passo para níveis mais elevados de Proteção Social. À medida que as economias crescem, entende-se que uma maior expansão dos níveis de proteção deve ser considerada e prevista. Isso significa que ao desenvolvimento social e económico deve corresponder um desenvolvimento da Proteção Social.

A Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada de 6 a 12 de março de 1995 em Copenhague na Dinamarca, desenvolveu o conceito de desenvolvimento em termos de ambientes económicos, políticos, sociais, culturais e jurídicos, e não separa a esfera social da esfera económica. A visão de Copenhague, revela uma abordagem muito integrada que reconheceu a interligação da erradicação da pobreza, da importância de promover o emprego pleno e produtivo e da valorização da integração social. Para minimizar o fosso cada vez maior entre ricos e pobres, e tendo em conta que os benefícios da globalização não envolvem muitos, Copenhague procurou tornar o desenvolvimento mais centrado nas pessoas.

O Artigo 1 da Declaração de Copenhague para o Desenvolvimento Social declara: “Pela primeira vez na história, a convite das Nações Unidas, nos reunimos como chefes do Estado e do Governo para reconhecer a importância do desenvolvimento social e bem-estar humano para todos e dar a esses objetivos a maior prioridade agora e no século vinte e um” (UNITED NATIONS, 1995: 5).

O Artigo 5 reconhece que o desenvolvimento social e a justiça social são indispensáveis: “Compartilhamos a convicção de que o desenvolvimento social e a justiça social são indispensáveis para o alcance e manutenção da paz e segurança dentro e entre as nossas nações” (UNITED NATIONS, 1995).

A Declaração afirma o papel central do desenvolvimento social para as necessidades e as aspirações das pessoas em todo o mundo e as responsabilidades dos governos e de todos os setores da sociedade civil. Em termos econômicos e sociais, a maioria das políticas produtivas e investimentos são aqueles que capacitam as pessoas a maximizar suas capacidades, recursos e oportunidades.

As metas e objetivos de desenvolvimento social requerem esforços contínuos para reduzir e eliminar as principais fontes de sofrimento social e instabilidade para as famílias e para a sociedade com foco particular e atenção prioritária para as situações que representam ameaças graves à saúde, segurança, paz, proteção e bem-estar das pessoas. Entre as situações de ameaça, são reconhecidas: “a fome crônica; desnutrição; problemas com drogas ilícitas; crime organizado; corrupção; ocupação estrangeira; conflitos armados; tráfico; terrorismo; intolerância e incitamento a ódios raciais, étnicos, religiosos e outros; xenofobia; e doenças endêmicas, transmissíveis e crônicas” (ONU, 2005: 8).

Ora, dez anos depois da Cimeira para o Desenvolvimento Social, a ONU se referiu ao desenvolvimento social como ao “bem-estar da pessoa e ao funcionamento harmonioso da sociedade, incluindo melhorias no bem-estar individual e familiar através do gozo dos direitos humanos, a oferta de oportunidades econômicas, a redução da pobreza, e acesso à Proteção Social e serviços sociais” (ONU, 2005: 5). A segurança social é, portanto, parte integrante do desenvolvimento econômico. Na verdade, o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico estão inextricavelmente ligados; quando um ocorre sem o outro, ocorrerá um desenvolvimento distorcido (Mapp, 2008).

Midgley (1995: 25) define o desenvolvimento social como “um processo de mudança social planejada para promover o bem-estar da população como um todo em conjunto com um processo dinâmico de desenvolvimento econômico”. Por exemplo, o discurso por volta de um trabalho decente combina mercado de trabalho e políticas de Proteção Social para atingir objetivos sociais e econômicos em vez de se concentrar em um único objetivo político. Porque “o crescimento econômico não necessariamente traz bem-estar social, e isso implica a assunção de uma perspectiva consciente sobre a necessidade do desenvolvimento social, pois os grupos desfavorecidos podem sofrer e até mesmo se deteriorar durante tempos de desenvolvimento econômico” (Ka-ying *et al.*, 2010: 631).

Portanto, a abordagem de desenvolvimento social requer que “o desenvolvimento econômico resulte em melhorias tangíveis no bem-estar social para todos” (Midgley, 1999: 180). De acordo com Gray (2010) os pilares do desenvolvimento social são o investimento social, o desenvolvimento comunitário baseado em ativos, perspectivas de empoderamento, modelos de empresa social, modelos de planejamento econômico centrado em abordagens de modelos de desenvolvimento. A importância das dimensões econômicas para a sociedade não reside em seus méritos econômicos intrínsecos, mas sim como eles promovem melhor atividades produtivas para satisfazer as necessidades sociais humanas (ONU, 2005).

A erradicação da pobreza, a promoção do trabalho decente e da integração social requerem uma abordagem multidimensional e respostas multifacetadas. A integração de aspectos sociais, econômicos, culturais, e os aspectos políticos do desenvolvimento social são considerados essenciais para um ambiente propício à dignidade humana, direitos humanos, liberdades e justiça social (ONU, 2005).

1.1.4 A Proteção Social contra riscos e sua gestão

Outro aspecto sempre presente nas definições e reflexões por volta da Proteção Social evidencia a sua ação de ajuda a indivíduos, famílias e comunidades para lidar com diversos riscos. A gestão de risco social é uma estrutura conceitual desenvolvida pelo Banco Mundial na década de 1990. A estrutura reconhece que os indivíduos, as famílias e as comunidades são vulneráveis a diversos riscos, que vão desde naturais a provocados pelo homem, desde riscos de saúde a riscos políticos.

A reflexão parte da constatação que o mundo está se tornar cada vez mais interconectado e que isso amplifica os riscos, com choques econômicos e epidemias a ultrapassar as fronteiras nacionais (Banco Mundial, 2012). A pobreza está relacionada à vulnerabilidade: “os pobres são normalmente mais expostos ao risco, sobretudo por terem acesso limitado aos instrumentos apropriados para a gestão desse risco” (Holzmann e Jørgensen, 2000: 3). O quadro de gestão de risco social argumenta que o acesso a melhores instrumentos para gerenciar o risco é ao mesmo tempo um fim e um meio para o desenvolvimento (Holzmann e Kozel, 2007).

Os principais elementos da estrutura de gestão de risco social consistem em estratégias de gestão de risco (redução, mitigação e enfrentamento de riscos); arranjos a nível de forma de gerenciamento de riscos (informal, com base no mercado e fornecido publicamente ou obrigatório); e atores na gestão de risco (indivíduos, famílias, comunidades, ONGs, instituições de

mercado, governo, organizações internacionais e comunidade mundial em geral) (Holzmann e Jørgensen, 2000).

A Proteção Social pode ajudar indivíduos, famílias e comunidades a lidar com diversos riscos. Por exemplo, a ajuda alimentar de emergência, as transferências monetárias e os projetos de obras públicas são usados na ausência de medidas de mitigação que produzam uma eficaz redução de risco ou após estas terem falhado ou tenham sido esgotadas (Devereux *et al.*, 2012).

A abordagem do Banco Mundial para a Proteção Social reconhece que certos grupos estão mais expostos e vulneráveis, e que os riscos muitas vezes vão reforçando-se mutuamente (Holzmann *et al.*, 2003). De facto, “os seres humanos são por natureza expostos a vários riscos e valorizam muito a segurança e proteção” (OIT, 2009: 7). Em todo o mundo, as pessoas se esforçam diariamente para melhorar os seus meios de subsistência face a múltiplos riscos e oportunidades de acesso. Hoje, o sistema de programas e políticas de Proteção Social protege os indivíduos de choques e equipa-os para melhorar seus meios de subsistência e criar maiores e melhores oportunidades para construir uma vida melhor para eles e suas famílias, e fornecer uma base para o crescimento, a estabilidade social, a melhoria da resiliência e a equidade (Banco Mundial, 2012).

A estratégia de Proteção Social e trabalho do Banco Mundial (2012-2022) fornece uma direção estratégica e princípios para ajudar a melhorar a resiliência, equidade e oportunidade para pessoas de países de baixa e média renda e desenvolver sistemas mais harmonizados de Proteção Social e trabalho.

Pelo exposto, sublinhamos que a adoção do conceito de Piso de Proteção Social reflete o surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento socioeconômico (Cichon *et al.*, 2011). Parece haver um consenso e entendimento bastante amplo sobre a Proteção Social como “assistência, ajuda, suporte para reduzir a pobreza, para ajudar os pobres a lidar com choques, para dar segurança e capacidade de gerenciar riscos” (Devereux *et al.*, 2012: 14).

O Piso de Proteção Social é uma tentativa sistemática de operacionalizar uma abordagem de Proteção Social baseada em direitos, onde cada país pode definir suas próprias prioridades e estabelecer suas próprias opções de política social.

O próximo tópico vai considerar mais aprofundadamente essa abordagem de Proteção Social baseada em direitos, apreciando a gênese e evolução do direito à segurança social desde a DUDH, até aos nossos dias.

1.1.5 Aspectos sociais determinantes da saúde

Olhando para as definições e reflexões contextualizadas por volta da Proteção Social, é notável que a saúde é considerada peça chave do bem-estar das pessoas.

A Comissão *Social Determinants of Health* da OMS no seu relatório publicado em agosto de 2008, pediu uma ação renovada e sustentada para alcançar uma maior equidade em saúde. O relatório condena as disparidades em oportunidades de vida e estado de saúde entre países ricos e pobres e entre os ricos e os pobres dentro dos países (Chapman, 2011). O relatório recomenda de melhorar as condições de vida diária, enfrentando a distribuição desigual de poder, dinheiro e recursos, e medindo o problema, avaliando a ação, ampliando a base de conhecimento, desenvolvendo uma força de trabalho treinada nas áreas sociais determinantes da saúde e sensibilização do público sobre os determinantes sociais da saúde (OMS, 2008).

É necessário que os governos nacionais prestem atenção ao impacto que suas políticas têm sobre a saúde. Os determinantes sociais da saúde abordam o padrão universal de iniquidade em saúde, impulsionado por um senso de justiça, para alcançar a meta global de uma saúde melhor e mais igualitária (Bell *et al.*, 2010).

Wilkinson e Marmot (2003: 11) mostraram que

uma boa saúde envolve a redução dos níveis de fracasso educacional, da insegurança e desemprego e exige uma melhoria dos padrões de habitação. Uma sociedade que permite que todos os cidadãos joguem um papel completo e útil na vida social, econômica e cultural da sua sociedade será mais saudável do que aquelas onde as pessoas enfrentam insegurança, exclusão e privação.

Se a saúde (e a equidade na saúde) podem não ser o objetivo primário de todas as políticas sociais e econômicas, elas serão em todo caso o seu resultado fundamental porque “em todos os níveis de renda, saúde e doença seguem um gradiente social: quanto mais baixa é a posição socioeconômica, tanto pior é a saúde” (Marmot *et al.*, 2008: 1661).

Os determinantes sociais da saúde são “as condições imediatas e estruturais em que as pessoas nascem, crescem, vivem, trabalham e envelhecem” (Chapman, 2011: 137). Estas condições “são frequentemente desiguais e as desigualdades refletem a distribuição desigual de poder, renda, bens e serviços, globalmente e nacionalmente, e são então traduzidos em políticas sociais injustas e programas, arranjos econômicos injustos e políticas ruins” (CSDH, 2008: 1). “Os pobres, vulneráveis, marginalizados, excluídos e os desfavorecidos por exploração histórica e desigualdade persistente apresentam um foco moral e prático para a ação social” (Chapman, 2011: 139).

As diferenças sistemáticas nos níveis de saúde entre indivíduos e grupos podem ser reconduzidas a “diferenças na renda, educação, ocupação, raça/etnia, gênero e localização geográfica de residência dentro e entre os países. Essas diferenças são determinadas socialmente ao invés de biologicamente, e são, conseqüentemente, evitáveis e, portanto, injustas” (Bell *et al.*, 2010: 472). É uma questão de justiça social e de desenvolvimento social se “pessoas mais abaixo na escada dos níveis sociais geralmente correm pelo menos duas vezes o risco de doença grave e morte prematura em comparação àqueles próximos ao topo” (Wilkinson e Marmot, 2003: 10).

O Piso de Proteção Social tem um impacto importante na equidade em saúde. Os sistemas de Proteção Social estão associados a uma melhor saúde da população, incluindo níveis menores de mortalidade entre os idosos e os grupos socialmente desfavorecidos (Marmot *et al.*, 2008). Especificamente, “sistemas de Proteção Social universal são uma componente importante das políticas que procuram permitir uma vida saudável para todo o curso de vida, tanto em países ricos quanto nos pobres” (OMS, 2008: 92). A Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde da OMS recomenda que os governos estabeleçam e fortaleçam políticas de proteção que sustentam um nível de renda suficiente para todos “viver com saúde” (Marmot *et al.*, 2008: 1664); um passo importante este, “para garantir a equidade na saúde dentro de uma geração” (OMS, 2008: 84).

1.2 O direito à segurança social no âmbito dos instrumentos internacionais de direitos humanos

Este tópico apresenta vários instrumentos internacionais de direitos humanos que apoiam a Proteção Social. Entre eles destacam-se a DUDH, as Convenções da Organização Internacional do Trabalho sobre Segurança Social, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências e a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas.

Numa perspectiva jurídica internacional, o reconhecimento do direito à segurança social foi desenvolvido através de instrumentos universalmente negociados e aceites que definem o direito à segurança social como um direito social básico de todos os seres humanos. Deste modo, o direito à segurança social foi consagrado em diversos instrumentos de direitos humanos adotados pelas Nações Unidas e é explicitamente formulado como tal nos instrumentos fundamentais de direitos humanos.

1.2.1 A segurança social na Declaração Universal dos Direitos Humanos

A DUDH, documento essencial e normativo, foi elaborada pela Comissão de Direitos Humanos, comitê criado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e composto por membros de oito estados, selecionados com base no critério da mais ampla representação geográfica. A Comissão de Direitos Humanos, assim composta, foi presidida por Eleanor Roosevelt, viúva do presidente americano Franklin Roosevelt, fervorosa ativista política e defensora dos direitos humanos. O trabalho da comissão começou em 1947 e o primeiro esboço da DUDH foi apresentado em setembro de 1948, para ser adotado pouco depois a 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

O trabalho de redação era orientado pelo desejo de evitar a repetição das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. O Preâmbulo da DUDH especifica de fato que “o desrespeito e o desprezo pelos direitos humanos têm levado a atos de barbárie que ofendem a consciência da humanidade” e, portanto, considera fundamental que “os direitos humanos sejam protegidos por normas legais, se se quiser evitar que o homem seja obrigado a recorrer, em última instância, à rebelião contra a tirania e a opressão” (ONU, 1948: 1).

Precisamente para evitar a recorrência de conflitos e violência, a DUDH consagra os direitos inalienáveis de todo ser humano, sem distinção de raça, sexo, religião, ideologia política. Com esta DUDH chegou-se a um consenso sobre o valor supremo da pessoa humana, valor que não nasceu da decisão de um poder terreno, mas sim da dignidade intrínseca do homem, que deu origem ao direito inalienável de todo homem a viver livre da violência e da opressão e a desenvolver-se plenamente na sua personalidade.

Há um reconhecimento universal de que os direitos básicos e as liberdades são inerentes a todos os seres humanos, inalienáveis e igualmente aplicáveis a todos, e que cada um nasce livre, com dignidade e direitos. A DUDH consta de um preâmbulo e 30 artigos. O preâmbulo indica as razões para a DUDH, e a lista de artigos os direitos universais aplicáveis a todos. A Comissão de Direitos Humanos é o órgão da ONU encarregado de monitorar os direitos humanos e avaliar várias queixas que resultem contrárias à sua filosofia.

Existem três artigos específicos na DUDH que se aplicam à Segurança Social e à Proteção Social.

Artigo 22:

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, através do esforço nacional e da cooperação internacional e de acordo com a organização e os recursos de cada Estado, da dimensão económica, social, e direitos culturais indispensáveis para sua dignidade e o livre desenvolvimento de sua personalidade (ONU, 1948: 3).

O Artigo 22 é o primeiro daquela parte de direitos com que se fecha a DUDH, genericamente denominada “social” para distingui-los dos direitos civis e políticos.

A natureza perentória da redação deste artigo, comenta Massimo Franceschini, deixa imediatamente uma coisa em claro: a dignidade de cada homem e o desenvolvimento de sua personalidade, que são o fundamento necessário da DUDH, precisam de direitos económicos, sociais e culturais, que devem, portanto, ser totalmente garantidos (Franceschini, 2016).

A formulação deste princípio mostra, sem dúvida, que a concretização da liberdade e da dignidade que legitimamente pertence a todo ser humano, não pode acontecer sem uma total assunção civil e política de todos os direitos da DUDH. Dessa observação segue-se, conseqüentemente, que qualquer reivindicação parcial de um ou mais direitos civis ou políticos que não inclua uma resposta social igualitária deve ser considerada distorcida e suspeita (Franceschini, 2016).

Em relação a este Artigo 22, à luz da correspondência entre segurança social e desenvolvimento económico (apresentada no tópico anterior), podemos concluir que a segurança social e os direitos económicos deveriam significar, além da assistência aos que não podem trabalhar ou aos desempregados temporários, que houvesse a possibilidade de trabalho para todos, com vencimento a partir de um mínimo garantido e indexado ao custo de vida, capaz de garantir uma vida digna para o trabalhador e sua família.

Artigo 23:

Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a justiça e condições favoráveis de trabalho e proteção contra o desemprego. 2) Todas as pessoas, sem discriminação alguma, têm direito a igual remuneração por trabalho igual. 3) Todo aquele que trabalha tem direito a uma remuneração justa e favorável garantindo para si e para a sua família uma existência digna da dignidade humana, complementada, se necessário, por outros meios de Proteção Social. 4) Toda pessoa tem o direito de formar e filiar-se a sindicatos para a proteção de seus interesses (ONU, 1948: 4).

O Artigo 23 trata do direito ao trabalho e vê no trabalho digno e justamente remunerado a via mestra pela qual uma pessoa possa garantir a si e à sua família o bem-estar pessoal e social. Na eventualidade de que esta via mestra não seja plenamente viável, o nº 3 prevê a possibilidade de ativação de outros meios de Proteção Social.

O ponto 1 fala da “livre escolha do emprego” e desencadeia uma reflexão sobre a real possibilidade de exercício desta liberdade para as pessoas pobres e vulneráveis, cujos espaços de liberdade nesta vertente da escolha do trabalho são extremamente reduzidos. Considerando depois a progressiva liquidificação do trabalho² nestas últimas décadas, pessoas que não tiveram a possibilidade de desenvolver particulares *soft-skills* (flexibilidade, adaptação, competências multisectoriais) e que ficaram em um total analfabetismo digital são de facto impedidas no exercício dessa liberdade e, conseqüentemente, no pleno gozo deste direito consagrado no Artigo 23 da Declaração.

Quanto ao direito a igual remuneração por trabalho igual do qual fala o ponto 2, o mais evidente dado que evidencia a sua fraca implementação e conseqüente exposição à vulnerabilidade é a disparidade salarial entre homens e mulheres a nível praticamente mundial. De uma forma generalizada, as mulheres ganham menos que os homens para realizarem trabalho igual ou de valor igual. As causas para as disparidades salariais entre homens e mulheres são múltiplas, complexas e muitas vezes interligadas, podendo incluir fatores estruturais, legais, sociais, culturais e económicos, como sejam as escolhas e as qualificações escolares e profissionais, a ocupação profissional, o setor de atividade, as interrupções na carreira, a dimensão da empresa onde se trabalha, bem como o tipo de contrato de trabalho e a duração da jornada.

Ora, é interessante a este propósito o Relatório Global da OIT sobre os Salários 2018/19 com título “O que está por trás da diferença salarial entre homens e mulheres” que de uma lado louva os avanços significativos nos últimos anos na erradicação desta injustiça social mas ao mesmo tempo reconhece que “a diferença salarial entre homens e mulheres representa uma das maiores injustiças sociais dos dias de hoje” e que, no total “os diferenciais de remuneração continuam a ser uma forma persistente de desigualdade entre mulheres e homens trabalhadores” (OIT, 2019b: 20). Vários fatores concorrem a este fenómeno de injustiça social: “a nível mundial, as mulheres têm substancialmente menos probabilidades de participar no mercado do que os homens” e “quando as mulheres participam no mercado de trabalho, tendem a ter um acesso mais limitado do que os homens a oportunidades de emprego de alta qualidade” (OIT, 2019b: 19).

A meta 8.5 do Objetivo 8 das ODS das ONU, “Trabalho digno e crescimento económico”, estabelece o objetivo de alcançar até 2030 “salário igual para trabalho de igual valor”, sendo uma

² O conceito de “trabalho líquido” remete a uma das características da “modernidade líquida” descrita pelo sociólogo e filósofo polonês Zygmunt Bauman (2000), para descrever as relações sociais, económicas e de produção como líquidas, que escorrem pelos vãos dos dedos, fugazes, voláteis e maleáveis.

das medidas importantes de progresso o “ganho médio horário das trabalhadoras e dos trabalhadores” (indicador 8.5.1) (ONU, 2017). Para reforçar a consecução da meta 8.5 dos ODS, a OIT, em conjunto com a ONU Mulheres e a OCDE, estabeleceu a Coligação Internacional para a Igualdade Salarial (EPIC), uma iniciativa que visa acelerar a eliminação da diferença salarial entre homens e mulheres no mundo.

Artigo 25:

1). Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-estar e ao de sua família, incluindo alimentação, vestimenta, moradia e cuidados médicos e serviços sociais necessários, e o direito à segurança na ocorrência de desemprego, doença, deficiência, viuvez, velhice ou outra falta de sustento em circunstâncias fora de seu controle. 2) A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todos os filhos, nascidos dentro ou fora do casamento, devem desfrutar da mesma proteção (ONU, 1948: 4).

O Artigo 25 da DUDH, escreve António Papisca no seu comentário,

sintetiza e recapitula todos os demais artigos no sinal da dignidade integral da pessoa. O conteúdo desta norma internacional é como o carinho amoroso que o direito internacional dos direitos humanos dá à pessoa, igualmente a cada membro da família humana, mas com particular atenção para aqueles que têm menos e precisam de mais.

(Papisca, 2009: 86)

No caso do Artigo 25, é a norma internacional que atende às necessidades vitais das pessoas. Resume os chamados “direitos sociais”, aquela parte dos direitos que, se não forem implementados efetivamente impedem a realização de toda a DUDH. Como tal o Artigo 25 obriga os estados membros a atuar no quadro de uma perspectiva vital que é muito mais do que a mera sobrevivência das pessoas e dos povos, muito mais do que a superação mínima do limiar da pobreza. De fato, o artigo fala de um padrão de vida que produz e nutre o bem-estar integral da pessoa e da sua família (ONU, 1948; Papisca, 2009).

Martha Nussbaum (1997: 273), a partir da sua visão universalista sobre o bem-estar e desenvolvimento humano, propõe o termo “capacidades”³ como aqueles direitos humanos importantes e insubstituíveis. Pelo que, define os direitos humanos como “interesses especialmente

³ O termo “capacidades”, no vocabulário de Nussbaum, está intimamente ligado a uma pluralidade de questões que refletem a qualidade de vida. A igualdade deve constituir objetivo central da política pública, como caminhos para que os indivíduos, tenham acesso a um conjunto de condições básicas, com base na liberdade de expressão e autonomia, para usar a própria mente e os sentidos de uma forma dirigida por sua própria razão prática, quer para o “exercício religioso”, “escolhas que são especialmente pessoais e definitivos da individualidade” e para a “expressão política”. A sua proposta de critérios para a qualidade de vida, é muito bem documentada: 1) Vida; 2) Corpo Saudável; 3) Integridade Corporal; 4) Sentidos, Imaginação e Sentimentos; 5) Emoções; 6) Motivos Práticos; 7) Afiliação-amizade; 8) Outras Espécies; 9) Jogo; 10) Controlo do Ambiente (Nussbaum, 1997: 277-288).

urgentes de seres humanos que merecem proteção, independentemente de onde estejam situadas”. Por outro lado, Nussbaum vê a noção de direito humano básico como um termo vago ou indefinido, a ponto de preferir abordar o assunto na perspectiva das capacidades humanas básicas, como meio para realizar trabalho (Nussbaum, 1997).

O bem-estar integral da pessoa corresponde plenamente ao conceito de saúde definido no preâmbulo da Constituição da OMS: “uma condição de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença”. Esta mesma Constituição especifica que “o gozo do mais alto nível de saúde possível constitui um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, fé política, condição econômica ou social” e que “a saúde de todos os povos é fundamental para a conquista da paz e segurança e depende da mais plena colaboração de indivíduos e Estados” (OMS, 1946: 1).

Sobre o artigo 25, continua Papisca, “é o código genético do Estado Social e de toda a agenda política dos direitos humanos. A tradução operacional desta consiste em políticas sociais e ações positivas nas áreas da saúde, habitação, emprego, assistência, proteção especial da criança e maternidade” (Papisca, 2009: 86).

Desde sua adoção, nas décadas seguintes, a DUDH evoluiu de um mero instrumento não vinculante legalmente para um pivô do sistema internacional para a proteção dos direitos humanos e a base de subsequentes convenções e documentos juridicamente vinculativos. Passados 75 anos, a DUDH ainda representa um dos principais instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos e uma das conquistas mais importantes da história do direito internacional. A DUDH é considerada a base do direito internacional dos direitos humanos e uma inspiração para enfrentar as injustiças e trabalhar para alcançar o gozo universal dos direitos humanos.

1.2.2 O direito à segurança social em outros instrumentos jurídicos das Nações Unidas

O direito à segurança social encontra-se igualmente consagrado em vários outros instrumentos jurídicos das Nações Unidas: o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966) e outros documentos que estabelecem os direitos de grupos específicos da população, tais como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

contra as Mulheres (1979)⁴, a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)⁵, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)⁶, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990)⁷ e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006)⁸.

Enquanto a DUDH constitui uma afirmação incontestada de direitos humanos fundamentais, o PIDESC e outras Convenções específicas das Nações Unidas têm a qualidade de tratados que estabelecem obrigações vinculativas quando ratificados. Tal como sucede com outros direitos consagrados nestes instrumentos, a obrigação dos Estados no que se refere à implementação do direito à segurança social tem um carácter progressivo, na medida em que, ao ratificarem estes instrumentos, os Estados tomam medidas para a realização plena deste direito, fazendo uso máximo dos seus recursos disponíveis.

Como parte da família mais ampla dos direitos humanos, o direito à segurança social deve ser considerado em conjunto aos demais direitos reconhecidos pela DUDH e pelo PIDESC. De facto, todos os direitos humanos são indivisíveis, interdependentes e inalienáveis. Em outras palavras, devem ser considerados como um conjunto indissociável, de igual hierarquia, em que o cumprimento de um direito depende do cumprimento do outro. Na realidade, há provas contundentes de que a Proteção Social se vê fortalecida por outros direitos económicos, sociais e culturais, e ao mesmo tempo desempenha um papel fundamental para desenvolvê-los. A este respeito, o Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais reconheceu também que os Estados têm o dever de garantir acesso a um sistema de segurança social que ofereça a todas as pessoas um nível mínimo indispensável de prestações que lhes permitam, pelo menos, obter “acesso a cuidados de saúde essenciais, habitação e alojamento básicos, água e saneamento, alimentos e à educação básica” (Artigo 9).

Em particular, o direito ao usufruto do mais alto patamar de saúde física e mental, tal como é estabelecido, por exemplo, no artigo 25 da DUDH e no artigo 12 do PIDESC, é inseparável do direito à segurança social. Existe a mesma interdependência com relação ao direito a um nível de vida adequado, ao direito à alimentação, à água e ao saneamento, ao direito à educação e ao alojamento, aos direitos laborais e a alguns direitos civis e políticos. Tal interdependência requer,

⁴ Alínea e) do n.º 1 do artigo 11.º, alínea b) do n.º 2 do artigo 11.º e n.º 2 do artigo 14.º.

⁵ Artigo 26.º e n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do artigo 27.º.

⁶ Subalínea iv) da alínea e) do artigo 5.º.

⁷ Artigos 27.º e 54.º.

⁸ Artigo 28.º.

portanto, uma estreita coordenação entre a Proteção Social e outras políticas e quadros jurídicos, económicos, sociais e políticos.

Com base na DUDH, o PIDESC foi adotado em 1966 (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1966). É este Pacto que se preocupa mais diretamente com o direito à segurança social e vários direitos humanos relativo às condições económicas, sociais e culturais.⁹Especificamente, o Artigo 9 declara o seguinte: “Os Estados reconhecem o direito de toda pessoa à segurança social, incluindo o seguro social”. O Artigo 9, muito sintético, oferece uma abordagem ampla da segurança social. O seguro social, ao qual o Artigo 9 se refere como forma incluída na segurança social, é um esquema contributivo ou baseado em seguro que envolve contribuições obrigatórias de beneficiários, empregadores e, às vezes, do Estado, junto com o pagamento de benefícios e despesas administrativas de um fundo comum. A literatura divide-se quanto ao fato de a assistência social ser abrangida pelo Artigo 9; alguns sustentam que foi deliberadamente deixado em aberto para ser abrangente, a fim de incluir a assistência social (Riedel, 2007). Uma abordagem de direitos humanos permite que indivíduos e/ou grupos reivindiquem acesso a serviços básicos e renda e obriga o governo e a comunidade internacional a trabalhar para a realização desses direitos. Portanto, com o tempo, os tratados internacionais de direitos humanos tornaram-se mais focados e especializados em questões específicas e grupos sociais que precisam de proteção. A aplicação dos direitos humanos geralmente depende da boa vontade ou interesse de cada país (Reichert, 2011).

Entre os grupos sociais mais vulneráveis que precisam de proteção encontram-se as crianças, as mulheres, os idosos, as pessoas com deficiências, os migrantes. Atualmente, embora os idosos sejam frequentemente contemplados em vários instrumentos jurídicos de Proteção Social a nível internacional, não existe ainda nenhum instrumento juridicamente vinculante (uma convenção, por exemplo) que padronize e proteja os direitos das pessoas idosas (ONU, 2014)¹⁰.

⁹ O Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, sociais e Culturais entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976. O acordo diz que seus membros devem trabalhar para a concessão de direitos económicos sociais e culturais para pessoas físicas, incluindo os direitos de trabalho e o direito à saúde, além do direito à educação e a um padrão de vida adequado. Disponível em:

https://pt.wikipedia.org/wiki/Pacto_Internacional_dos_Direitos_Econ%C3%B4micos,_Sociais_e_Culturais

¹⁰ Um Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento, com o propósito de fortalecer os direitos humanos das pessoas idosas, foi criado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2010. Este grupo se reúne regularmente e já está a discutir a necessidade de uma convenção da ONU para proteger os direitos das pessoas idosas. Disponível em: <https://news.un.org/pt/tags/direito-dos-idosos>.

A 29 de novembro de 1989, a Assembleia Geral da ONU adotou a Convenção sobre os Direitos da Criança, que especifica os direitos básicos que toda criança deve desfrutar. A convenção faz referência especificamente ao bem-estar social da criança. “As crianças têm direito a cuidados de saúde adequados (art. 24); tratamento para saúde mental (art. 25); previdência social (art. 26); um padrão de vida adequado, incluindo nutrição, roupas e moradia (art. 27); e educação primária (art. 28)”. De facto, como sublinha Reichert, a Convenção sobre os Direitos da Criança contém muitos direitos humanos com a intenção de proteger as crianças e promover seu bem-estar (Reichert, 2011).

Interessa perceber, neste instrumento, dois artigos que falam mais explicitamente de Proteção Social: Artigo 26:

1) Os Estados Partes devem reconhecer a toda criança o direito de beneficiar-se da segurança social, inclusive do seguro social, e tomarão as medidas necessárias para alcançar a plena realização desse direito, de acordo com sua legislação nacional. 2) Os benefícios devem, quando apropriado, ser concedidos, levando em consideração os recursos e as circunstâncias da criança e das pessoas responsáveis pela manutenção da criança, bem como qualquer outra consideração relevante para um pedido de benefícios feito por ou em nome da criança.

Artigo 27:

1) Os Estados Membros reconhecem o direito de toda criança a um padrão de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. 2) O (s) pai (s) ou outros responsáveis pela criança têm a responsabilidade primária de assegurar, dentro de suas habilidades e capacidades financeiras, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança. 3) Os Estados Membros, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, tomarão as medidas apropriadas para ajudar os pais e outros responsáveis pela criança a implementar este direito e, em caso de necessidade, fornecerão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, roupas e habitação. 4) Os Estados Membros tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar a recuperação dos alimentos para a criança dos pais ou de outras pessoas com responsabilidade financeira pela criança, tanto dentro do Estado Membro como no exterior. Em particular, quando a pessoa com responsabilidade financeira pela criança vive em um Estado diferente daquele da criança, os Estados Membros promoverão a adesão a acordos internacionais ou à ratificação de tais acordos, bem como a adoção de outras providências apropriadas.

A 14 de janeiro 2019, na abertura da 80ª Sessão do Comitê dos Direitos da Criança em Genebra, a Alta Comissária dos Direitos Humanos, Michelle Bachelet, observava com preocupação que, volvidos 30 anos da adoção da Convenção sobre os Direitos da Criança, o “mundo ainda não está no rumo certo para cumprir os objetivos globais sobre a criança” porque mesmo os padrões de vida mais básicos não são garantidos para milhões de crianças, e que “ainda há muito a ser feito antes de se perceber os princípios centrais da Convenção que são a não-discriminação, os melhores interesses da criança, o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento e o direito de ser ouvido” (ONU, 2019).

Sabe-se também que as mulheres são sempre contempladas na lista das categorias sociais mais expostas a riscos e efeitos negativos que a Proteção Social como missão, deveria contrastar e minimizar. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, conhecida também como Convenção da Mulher, em vigor desde 1981, é o primeiro tratado internacional que dispõe amplamente sobre os direitos humanos da mulher. São duas as frentes propostas pela Convenção: promover os direitos da mulher na busca da igualdade de gênero e reprimir quaisquer discriminações contra a mulher nos Estados-partes.

A Convenção, desde o seu preâmbulo denunciava que “a mulher continua sendo objeto de grandes discriminações” e que “em situações de pobreza, a mulher tem um acesso mínimo à alimentação, à saúde, à educação, à capacitação e às oportunidades de emprego, assim como à satisfação de outras necessidades” (ONU, 1979). A Convenção faz referência ao direito das mulheres à segurança social em várias passagens.

O Artigo 11, que trata da eliminação da discriminação contra a mulher na esfera do emprego, no nº 1 alínea e) estabelece o direito da mulher à “segurança social, em particular em casos de aposentadoria, desemprego, doenças, invalidez, velhice ou outra incapacidade para trabalhar, bem como o direito a férias pagas”. O nº 2 do mesmo Artigo 11, impede a discriminação contra a mulher por razões de casamento ou maternidade. Na sua alínea b) convida os Estados-parte a “implantar a licença de maternidade, com salário pago ou benefícios sociais comparáveis, sem perda do emprego anterior, antiguidade ou benefícios sociais”.

O Artigo 14 da Convenção da Mulher preocupa-se com a “mulher rural”, com os problemas específicos enfrentados por ela e com o importante papel que esta, desempenha na subsistência econômica da sua família. O nº 2, composto por oito (8) alíneas, faz dever aos Estados-parte de adotar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, as condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem. Várias medidas mencionadas remetem direta ou indiretamente à segurança social. Seja como for, a alínea c) sintetiza todo o discurso consagrando o direito da mulher rural a “beneficiar-se diretamente dos programas de segurança social”.

A Comissão da ONU sobre a Situação das Mulheres que se reúne há mais de 60 anos, no mês de março, em Nova Iorque, é uma das principais instâncias de negociação e de monitoramento de compromissos internacionais sobre direitos humanos das mulheres. A 65ª Sessão da Comissão sobre a Situação das Mulheres, considerada maior encontro da ONU sobre igualdade de gênero e

direitos das mulheres, foi aberta virtualmente em março 2021 abordando os impactos devastadores da pandemia COVID-19, em primeiro plano, e preparando o terreno para o Fórum Geração Igualdade, que aconteceu na Cidade do México entre 29 e 31 de março 2021. Para a diretora executiva da ONU Mulheres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, a pandemia foi a crise mais diretamente discriminatória que o mundo já viu: “Tratou de forma mais dura as pessoas mais vulneráveis e afetou a vida das mulheres em todo o mundo” (ONU, 2021).

Interessa ainda abordar a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência que consiste em 50 artigos e manifesta a preocupação das Nações Unidas com as difíceis situações enfrentadas por pessoas com deficiência que estão sujeitas a formas múltiplas ou agravadas de discriminação e com o fato de que a maioria destas pessoas viverem em condições de pobreza. Portanto, é nesse sentido que, reconhece a necessidade crítica de lidar com o impacto negativo da pobreza sobre pessoas com deficiência (alíneas “p” e “t”) (ONU, 2006).

A ONU, no percurso de elaboração desta Convenção (2002 a 2006) abriu suas portas, pela primeira vez, para a sociedade civil organizada e a voz dos destinatários da Convenção foi ouvida a cada sessão do percurso da sua elaboração e redação. Esta voz influenciou as representações diplomáticas e os especialistas dos 192 países-membros da ONU e favoreceu um consenso generalizado da comunidade internacional (Governos, ONG e cidadãos) sobre a necessidade de garantir efetivamente o respeito pela integridade, dignidade e liberdade individual das pessoas com deficiência e de reforçar a proibição da discriminação destas pessoas através de leis, políticas e programas que atendam especificamente às suas características e promovam a sua participação na sociedade.

Importa lembrar que a Convenção reafirma os princípios universais (dignidade, integralidade, igualdade e não discriminação) em que se baseia e define as obrigações gerais dos Governos relativas à integração das várias dimensões da deficiência nas suas políticas, bem como as obrigações específicas relativas à sensibilização da sociedade para a deficiência, ao combate aos estereótipos e à valorização das pessoas com deficiência (ONU, 2006).

Sendo que o objetivo era de garantir eficazmente os direitos das pessoas com deficiência, foi instituído um sistema de monitorização internacional da aplicação da Convenção, através da criação do Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência, no âmbito das Nações Unidas.

O Artigo 28 desta Convenção reconhece o direito das pessoas com deficiência a um padrão de vida adequado e Proteção Social, para eles e suas famílias (ONU, 2006). Um padrão de vida adequado

significa: alimentação adequada, vestuário e habitação, e uma melhoria contínua das condições de vida, medidas adequadas para salvaguardar e promover a realização deste direito sem discriminação com base na deficiência.

A Proteção Social deste grupo de pessoas consiste em primeiro lugar no combate a toda forma de discriminação com base na deficiência e na adoção de medidas adequadas para salvaguardar e promover a realização deste direito. Dentre elas, a Convenção destaca: a igualdade de acesso das pessoas com deficiência aos serviços de água potável e outros serviços adequados de assistência para necessidades relacionadas à deficiência.

Atenção particular é dada a situações e condições sociais de grupos que somam em si fatores de vulnerabilidade e maior exposição a riscos, tais como: mulheres e raparigas, crianças e idosos com deficiência. É consagrado o seu direito à Proteção Social com inserção de direito a programas de redução da pobreza, de assistência do Estado, de habitação pública, de pensões e benefício de aposentadoria (ONU, 2006).

A deficiência é tanto uma causa como uma consequência da pobreza; alguns cálculos indicam que uma em cada cinco pessoas pobres, uma apresenta deficiência (Devandas, 2006). Podemos então dizer que todas as famílias de uma comunidade pobre são diretamente afetadas pelos efeitos socioeconómicos dela decorrentes. Estima-se que pelo menos 85% dos cerca de 700 milhões de pessoas com deficiência vivem em países em desenvolvimento, muitas vezes em extrema pobreza (Banco Mundial, 2011). Pessoas com deficiência enfrentam discriminação e exclusão social no jogo das oportunidades da vida, e por esta razão, são mais propensos a experimentar a pobreza, impedindo que estes garantam o seu auto-sustento, do que seus pares sem deficiência (Banco Mundial, 2011).

Em geral, o bem-estar da pessoa depende de uma ampla gama de fatores, tanto negativos quanto positivos. Os fatores negativos são coisas que não devem ser feitas às pessoas: assassinato, confinamento arbitrário, poluição do meio ambiente em que a pessoa vive e assim por diante. Os fatores positivos são coisas que devem estar presentes para que as pessoas experimentem o bem-estar. No nível mais básico, eles incluem as necessidades físicas da vida: água, comida e ar, e os bens e materiais necessários à vida cotidiana, como roupas e combustível. Mas também incluem muitos fatores sociais, incluindo interação com outras pessoas, afeto, segurança e desenvolvimento pessoal.

Os fatores positivos são as necessidades, no sentido de que as pessoas não podem viver bem se suas necessidades não forem satisfeitas. O efeito do não atendimento de qualquer uma dessas necessidades - por exemplo, água, abrigo, segurança ou afiliação - é que esse fator, ou a falta dele, passa a dominar a vida da pessoa. As necessidades são coisas/factores/elementos necessários ao bem-estar; sem eles, o bem-estar é prejudicado. Feinberg (1973), defende que esses fatores são essenciais para a pessoa alguém que não os tenha achará difícil, senão impossível, viver, desenvolver, florescer como uma pessoa mereça uma vida digna e feliz.

As necessidades geralmente se referem a coisas que as pessoas não possuem. Frequentemente, são representadas em termos de privação ou de problemas, mas significam mais do que isso: necessidades referem-se a coisas que as pessoas devem ter ou a condições que devem ser atendidas. A necessidade tem que ser a necessidade de algo. O debate sobre o que é e o que não é necessário para o bem-estar das pessoas foi muito animado ao longo da história (Sen, 1983). Os defensores de uma visão absoluta argumentaram que as necessidades se aplicam independentemente das circunstâncias ou condições sociais (George, 1988), enquanto os defensores de uma visão relativa argumentaram que os padrões dependem da sociedade em que ocorrem (Townsend, 1993). Ambas as visões encontram reflexos na realidade da vida das pessoas que precisam de certas coisas para viver, como comida, água, abrigo ou calor, mas a maneira como essas coisas são fornecidas e obtidas depende da sociedade em que as pessoas vivem.

Por exemplo: o que constitui “comida” depende do que é aceitável comer: as pessoas em diferentes sociedades têm sentimentos diferentes sobre o facto de comer cavalos, insetos, cobras, morcegos, gatos, vacas ou porcos, e essas coisas podem ou não ser classificadas como “comida”. A definição de “abrigo” depende da sociedade: no Reino Unido, abrigos temporários e construídos com material precário são geralmente ilegais e sujeitos ao fechamento, ao passo que em Moçambique a maioria das pessoas abriga-se em construções de material precário. O calor pode ser alcançado de várias maneiras: roupa para se cobrir e/ou uso de combustível. A roupa requer material que anda da pele do urso ao goretex e existem muitos tipos de combustível, incluindo carvão, óleo, gás, madeira e assim por diante. Nos termos de Sen, pode haver um núcleo de necessidades absolutas, mas as mercadorias necessárias e as características dessas mercadorias são determinadas socialmente (Sen, 1983).

A ideia de necessidade remete frequentemente ao essencial para a sobrevivência básica, mas os limites da necessidade são nebulosos, e cada tentativa de definir a necessidade de uma forma restrita foi gradualmente expandida para incluir outros tipos de necessidade. Não basta falar sobre

o mínimo necessário para a sobrevivência, porque as pessoas são capazes de sobreviver em circunstâncias muito diferentes, mesmo quando passam fome, são espancadas, escravizadas e desumanizadas. Há um século, a ideia de subsistência referia-se à mera esfera biológico-física (Rowntree, 1922), ao nível de vida no qual as pessoas não estão desnutridas ou com frio ou doentes. Mas esse padrão é muito restritivo para ser útil na prática e não considera que as pessoas são seres sociais: não lhes permite proteger-se contra danos, interagir com outras pessoas ou formar relacionamentos.

As Nações Unidas elaboraram progressivamente um conceito de “necessidades básicas” que alarga a ideia de subsistência até incluir certas necessidades sociais, como, por exemplo, a educação e os cuidados de saúde (ONU, 1990). À medida que esse processo avança, torna-se claro que as necessidades das pessoas se estendem muito além do mínimo básico necessário para a mera sobrevivência ou subsistência física. As pessoas precisam de carros, escolas ou eletricidade, não porque essas coisas sejam essenciais à humanidade, mas porque vivem em contextos sociais onde essas coisas são essenciais. Portanto, o bem-estar das pessoas requer mais do que a satisfação de necessidades materiais a base biológica e outros fatores contribuem para o efetivo bem-estar.

Sobre este ponto de vista, Maslow, que cinco (5) anos antes da DUDH já tinha proposto uma hierarquia das necessidades, onde na sua categorização, às fisiológicas são as mais básicas, seguidas pelas necessidades de segurança, amor, estima e autorrealização. A ordem de prioridade que Maslow dá aos fatores contemplados é muito discutível, depende dos discursos dominantes naquela época e contexto social (Maslow, 1943). Em todo caso, é evidente que as necessidades que ele descreve estão interligadas.

O que parece ser verdade é que as pessoas têm necessidades em diferentes níveis e que, à medida que algumas necessidades são atendidas, outras podem se tornar urgentes. Pessoas cujas necessidades básicas são garantidas não estão, por isso, necessariamente e plenamente satisfeitas e podem vir a ter outras necessidades (uma casa maior ou melhor, meios mais disponíveis para a gestão do dia a dia, uma vida social mais ativa) como importantes para as suas vidas. Em outras palavras, para as pessoas, alcançar objetivos pessoais também é importante. Em geral, a descrição comumente feita das necessidades depende do que se pensa ser bom para as pessoas ou do que elas deveriam ter, o que seria útil para as pessoas serem e se sentirem felizes ou o que elas acham que seria bom para elas.

Esta descrição funciona suficientemente bem na prática, em parte porque faz referência às preferências da pessoa “média” e em parte porque se espelha mais em sociedades desenvolvidas, nas quais as necessidades básicas são provavelmente atendidas. Por isso que as outras necessidades que ainda precisam ser atendidas tendem a estar em níveis mais elevados, como, por exemplo, as necessidades psicológicas e a satisfação de aspirações.

Outro ponto importante, quando se fala de bem-estar, é de considerar que ele não é experimentado apenas pelas pessoas; também pode ser dito que é experimentado por grupos sociais. Um grupo não é o mesmo que várias pessoas, e o bem-estar de um grupo não pode ser determinado simplesmente pela agregação do bem-estar dos indivíduos que o constituem. É possível mostrar formalmente que preferências individuais racionais não geram necessariamente uma preferência de grupo racional. A prova formal desenvolvida pelo “teorema da impossibilidade” de Arrow mostra que é impossível identificar o bem-estar de um grupo com base nas preferências individuais, exceto o caso de uma ditadura a impor preferências sobre aqueles que pensam de forma diferente (Arrow, 1967).

Mas o teorema de Arrow depende do pressuposto de que qualquer combinação de preferências pode ser adotada. Na vida real, isso é improvável. Porque as pessoas são socializadas em conjuntos semelhantes de valores e, por isso, o que torna possível a diferença de opiniões. Se todos partilham mesma opinião, os interesses do grupo e os interesses da pessoa dentro do grupo não podem ser distinguidos. Ao mesmo tempo, deve-se aceitar que os grupos em geral não consistem em pessoas com posições, interesses e preferências idênticos; pelo contrário, a maioria dos grupos sociais depende de alguma diferenciação de papéis e posições dentro do grupo. Haverá diferenças e, onde ocorrem, frequentemente há conflitos ou divergências. Independentemente da posição dos indivíduos dentro de um grupo, o grupo tem interesses como um grupo e esses interesses podem ser bem distintos dos interesses das pessoas dentro dele, exceto na medida em que pertencem ao grupo.

Por isso, que geralmente, é do interesse de um grupo social - como uma família, uma comunidade ou uma nação - continuar a existir. Em geral, considera-se que é do interesse de uma nação defender-se contra-ataques, mesmo quando algumas pessoas dentro dela sofrem diretamente como resultado. A promoção dos interesses do grupo é geralmente descrita como “coesão”. Os elos que são formados entre os membros do grupo são geralmente elos de solidariedade, e a conexão entre solidariedade e coesão social é direta; um grupo ou sociedade coesa é aquele em que as pessoas sentem responsabilidade umas pelas outras.

1.3 Proteção Social, direitos e bem-estar

O bem-estar é ameaçado pela pobreza e pela exclusão. O termo “pobreza” é geralmente usado para descrever as circunstâncias em que as pessoas sofrem graves deficiências em suas necessidades materiais e quem está na condição de pobreza não goza de bem-estar. A exclusão consiste principalmente na falta de integração em redes sociais solidárias, o que pode ocorrer devido à rejeição social ou à falta de laços sociais. A pessoa excluída é incapaz de atender às necessidades que dependem do relacionamento com outras pessoas na sociedade, portanto, uma grande parte das necessidades globais de uma pessoa.

A pobreza e a exclusão são casos paradigmáticos de necessidade. Não são os únicos casos porque as pessoas podem ter outras necessidades graves que perturbam o seu bem-estar: uma casa inundada, uma doença grave, um ambiente vital particularmente exposto ao crime etc... . Todavia, a pobreza e a exclusão são paradigmáticas principalmente porque são universais, generalizam em si muitas das necessidades graves, extremas ou persistentes, e por isso se tornaram o foco da política social.

Pobreza é um conceito muito usado, mas é também de uma visão indiscriminada. Ainda assim, não há dúvida de que figura o oposto do bem-estar. Refere-se a uma ampla gama de problemas a nível de condições materiais, circunstâncias econômicas e relações sociais (Spicker, 1999).

Condições materiais incluem a privação de necessidades básicas; um baixo padrão de vida: de privação múltipla. A necessidade material é entendida como a falta de bens materiais, como alimentos, roupas, combustível ou abrigo, de que as pessoas necessitam para satisfação de necessidades em sociedade. Um baixo padrão de vida refere-se à experiência geral de viver com menos recursos e menor consumo do que outras pessoas. Privação múltipla refere-se a circunstâncias em que as pessoas sofrem de uma constelação de privações associadas a recursos limitados experimentados durante um período de tempo. A pobreza não se define, por isso, por alguma necessidade específica (como fome ou falta de moradia), mas pela existência de um padrão de privação. As circunstâncias econômicas incluem falta de recursos; desigualdade; pertença a uma classe social baixa. A falta de recursos refere-se a circunstâncias em que as pessoas não têm renda, riqueza ou recursos para adquirir as coisas de que precisam para que vivam de forma digna e justa (Spicker, 1999).

A pobreza é entendida em termos de desigualdade quando as pessoas estão em desvantagem em comparação com outras na mesma sociedade ou meio; pessoas cuja situação econômica é inferior a outras e por isso são suscetíveis de não poderem participar na sociedade (O'Higgins e Jenkins, 1990).

Vale trazer a análise marxista, em que as classes são definidas por sua relação com os meios de produção e, nos países desenvolvidos, os pobres são principalmente aqueles que são marginalizados dentro do sistema econômico. No sentido weberiano, “classes” referem-se a pessoas em categorias econômicas distintas: a pobreza constitui uma classe quando estabelece categorias distintas de relacionamento social (como exclusão ou dependência) ou quando a situação das pessoas em situação de pobreza é identificável e distinguível de outras. As relações sociais abrangem exclusão, dependência e falta de segurança (O'Higgins e Jenkins, 1990).

Um conceito de pobreza também pode ter como base a exclusão que resulta na incapacidade/impossibilidade de participar do padrão normal de vida social. A União Europeia define pobreza como exclusão resultante de recursos limitados, a pessoas, famílias e grupos em situação de pobreza, cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são limitados de forma a impedi-los de gozarem de modo de vida minimamente aceitável no Estado-Membro em que vivem (Ramprakesh, 1994).

A relação dos pobres com a dependência pressupõe que os pobres recebam benefícios sociais por falta de recursos através de sistemas de Proteção Social. Já no início do século passado, o sociólogo e antropólogo Simmel (1908) argumentava que “pobreza”, em termos sociológicos, não se referia a todas as pessoas com baixa renda, mas àquelas que eram dependentes.

A pobreza é equivalente à falta de segurança quando implica vulnerabilidade aos riscos sociais. Enquanto que, poucos anos antes, Booth, (1902), referia-se aos pobres como a pessoas vivendo em uma luta constante para obter o necessário para viver e fazer frente às suas despesas; enquanto que os que estão na condição de “muito pobres” são pessoas que vivem em um estado de carência crônica. Esses diferentes usos do termo não têm nenhum elemento constante em comum, embora estejam ligados por uma forte semelhança familiar; uma pessoa pode sofrer a nível de condições materiais, privação econômica e relações sociais prejudicadas e, de fato, todos esses fenômenos estão intimamente ligados.

A relação entre pobreza e bem-estar precisa ser aprofundada, mas a maioria dos sentidos do termo “pobreza” implica um grau de dificuldade ou sofrimento, e isso é o oposto de bem-estar. Se a

pobreza é o oposto do bem-estar, a exclusão pode ser entendida como sua negação. A exclusão pode surgir por muitos motivos, nem sempre e nem todos eles associam-se à pobreza; as pessoas podem ser excluídas por causa de diferenças físicas, diferença racial ou desaprovação moral. Para Tiemann (1993), a exclusão tem o efeito de expor as pessoas a adversidades.

Se houver barreiras para interagir com outras pessoas, haverá menos oportunidades para as pessoas excluídas de desenvolver e perseguir os próprios objetivos. As pessoas que sofrem exclusão durante qualquer período de tempo têm uma capacidade limitada de participação na sociedade e, nesse sentido, a exclusão pode ser diretamente análoga à pobreza. Mas os problemas da exclusão nas suas implicações para a pessoa vão além da pobreza.

A exclusão nega diretamente o bem-estar social, porque implica que a pessoa está isolada das fontes de bem-estar. Isso tem muito a ver com a identidade social da pessoa condicionada e das relações sociais que a pessoa vivencia. Ele determina a estrutura de direitos e deveres relacionados a uma pessoa e, portanto, o grau de apoio que essa pessoa pode esperar receber quando surgir uma necessidade. E pode ser vista, por si só, como uma indicação da qualidade de vida social, porque é a partir das relações e papéis sociais que a pessoa alcança os objetivos e se envolve em atividades que julga importantes para o seu projeto vida (Tiemann, 1993).

1.3.1 A vertente moral da pobreza e exclusão

A ideia de pobreza tem um forte elemento avaliativo e moral. As pessoas são consideradas na condição de pobreza, quando sua situação ou padrão de vida cai abaixo do nível considerado aceitável. David Piachaud argumentou que as tentativas de definir a pobreza em termos objetivos e científicos falharam, porque a base moral muda (Piachaud, 1981). De facto, a pobreza consiste em dificuldades inaceitáveis; mas o que é inaceitável depende dos códigos e valores prevaletentes em uma determinada sociedade em um determinado momento. Na mesma linha, John Mackie, em sua obra *Ethics: Inventing Right and Wrong* defende o subjetivismo moral afirmando que “Não existem valores objetivos” e “embora a maior parte das pessoas, formulando os próprios juízos morais considera implicitamente, entre outras coisas, de fazer referência a algo de objetivamente prescritivo, estas pretensões são todas falsas” (Mackie, 1977: 15- 35).

A exclusão é uma questão moral em um sentido ligeiramente diferente. Uma pessoa excluída não faz parte de redes sociais solidárias; tal pessoa está fora de muitas das estruturas normais de

obrigação moral que unem as pessoas na sociedade. Isso pode acontecer por causa da pobreza, desvio, rejeição social ou ausência de laços sociais; mas, seja qual for a razão, a pessoa excluída em certo sentido está fora de uma sociedade. Vários autores da escola francesa sobre a marginalidade foram mais além, mostrando que a pessoa que não faz parte de uma sociedade pode não ter motivos para respeitar suas normas (Mossé, 1986).

1.3.2 Necessidades e reivindicações

Um fenómeno individual e social que precisa ser analisado quando se fala de necessidades é que elas são, mais ou menos explicitamente, reivindicações. Este fenómeno é bem delineado em *Needs as claims* (1993) de Spicker: uma reclamação de necessidade é uma declaração normativa sobre a maneira como as pessoas devem ser tratadas (Spicker, 1993). De facto, as pessoas que podem atender às necessidades com seus próprios recursos não precisam fazer uma reclamação; mas sempre que as necessidades não são atendidas, uma reclamação é estabelecida contra os outros.

Quem são esses “outros” contra os quais a reclamação está sendo feita? Não há uma resposta única e direta, e isso depende do contexto - as necessidades de cuidados de saúde são frequentemente vistas como diferentes das reclamações ou pedidos de habitação. Algumas pessoas têm direitos que são suficientes para garantir a satisfação de uma necessidade; outras não (Dréze e Sen, 1989).

Quando uma criança precisa ser alimentada, é provável que se faça a suposição imediata de que é responsabilidade de seus pais. Quando uma pessoa fica doente demais para trabalhar, as responsabilidades podem recair sobre a família, o empregador ou os colegas de trabalho, dependendo da estrutura de obrigações. A estrutura dessas obrigações reflete a estrutura geral de obrigações em uma sociedade e os padrões de troca, reciprocidade e obrigação moral que se aplicam em outros lugares. Em última análise, quando nenhuma outra obrigação tem precedência hierárquica, a reivindicação da necessidade deve se basear no sentido mais amplo de reciprocidade generalizada, e isso a torna uma reivindicação contra a sociedade (Dréze e Sen, 1989).

Uma reclamação a partir de uma necessidade não é, entretanto, o ponto decisivo como exigir uma resposta não é a mesma coisa que obtê-la. As necessidades são apenas um tipo de reivindicação: outras reivindicações podem ser baseadas em obrigações pessoais, mérito, moralidade ou direitos. Da mesma forma, reivindicações baseadas em necessidades podem ser negadas por uma série de

razões, incluindo princípios morais, capacidade limitada de pagamento ou deveres conflitantes (incluindo reivindicações concorrentes de necessidade).

As normas que prevalecem em uma sociedade dependem da sociedade que as definiu e fixou. Também as expectativas que as pessoas têm e sua percepção de normalidade dependem dos padrões do contato social, do desenvolvimento de ideias intersubjetivas e do processo de socialização. Ingenuamente, poder-se-ia pensar que existe um processo linear em que as pessoas são consultadas sobre o que consideram essencial e assim surgiria um consenso sobre o nível de necessidade. Perguntar às pessoas o que elas pensam em pesquisas de opinião ou grupos de foco é uma forma de explorar uma rica veia de visões intersubjetivas; visões que não são formadas isoladamente, mas por meio de um processo de interação e socialização.

Da mesma forma, uma sociedade define um mínimo aceitável. Existem dois estágios distintos no processo: em primeiro lugar, a própria necessidade, que Sen chama de “falta de capacidade” (Sen, 1983), é definida socialmente. A importância de questões como transporte, abrigo ou comunicações depende crucialmente do tipo de sociedade em que se vive. Em segundo lugar, as maneiras pelas quais as necessidades podem ser atendidas são identificadas socialmente. Em última análise, uma visão estritamente absoluta não é sustentável, em parte porque as respostas que as necessidades exigem são socialmente determinadas, mas também porque as próprias necessidades são condicionadas e construídas socialmente.

Por outro lado, considerando a obrigação para com as pessoas mais necessitadas e excluídas, geralmente, as obrigações existentes costumam ser mais fracas, o que contrasta a clara missão conferida na Agenda 2030, em particular o Objetivo nº 1 “Erradicar da Pobreza” (ONU, 2015), tanto que a Oxfam International (2019) defende que a erradicação da pobreza, resulta a redução das desigualdades. Uma equação particularmente evidente em África onde “se encontram interligados e se reforçam mutuamente os dois maiores desafios ao desenvolvimento: pobreza e desigualdade”.

A pobreza implica na incapacidade de participar da sociedade, o que significa que menos laços sociais e obrigações mútuas se aplicam às pessoas pobres do que às outras. Apesar da recente onda de crescimento económico, o mundo continua aflito pela pobreza enraizada e pela desigualdade cada vez mais crescente, evidenciando a diferença entre ricos e pobres.

Tal realidade é visível em muitos países, onde um grupo interno relativamente privilegiado goza de toda proteção, a diferença da maioria das pessoas (fenómeno este que é característicos de todos

os países do Sul Global). Isso aponta para uma fraqueza central na estrutura social desses países e um problema moral fundamental no desenvolvimento da política social. Para aqueles que se preocupam com o bem-estar em si, a pobreza e a exclusão são de fundamental importância; mas são também as circunstâncias em que a estrutura existente de obrigações sociais parece ser menos ativa. África por exemplo, é um continente de extremos onde vivem mais da metade das pessoas extremamente pobres do mundo, com 413 milhões de pessoas vivendo com menos de US \$ 1,90 por dia (Muller-Jung, 2018), facto que mina qualquer perspectiva de alcançar o bem-estar.

A resposta à pobreza e à exclusão deve ser social. É possível que em uma sociedade nada seja feito em relação à pobreza ou à exclusão. É da natureza dos problemas que as pessoas que gozam de bem-estar não sintam necessariamente obrigações para com os pobres ou excluídos que podem permanecer necessitados ou ser deixados atrás à própria sorte. Três considerações trabalham contra esta indiferença e concorrem todas a fundamentar uma responsabilidade social. A primeira é a mesma dimensão social do viver, dado que a exclusão e a pobreza têm implicações para a coesão social que vão além dos interesses das pessoas pobres ou excluídas. A segunda consideração é a dimensão moral da pobreza e exclusão. Terceiro, existem princípios sociais, em particular o princípio da reciprocidade generalizada, que implicam alguma responsabilidade para com os pobres ou excluídos.

Uma leitura, mesmo não aprofundada, das grandes obras da literatura mundial (textos religiosos, filosóficos, antropológicos em geral) é que o princípio de dar aos pobres é amplamente difundido (Sahlins, 1974). Embora nenhum desses princípios seja conclusivo em si mesmo, parece claro que pode haver uma resposta à pobreza e à exclusão, e há um argumento moral para argumentar que deveria haver. Onde tal resposta é dada, tem que ser social porque, onde não há obrigações particulares (isto é, obrigações relacionadas a indivíduos particulares), somente existem obrigações sociais gerais.

1.3.3 O bem-estar e o desenvolvimento econômico.

O bem-estar não pode ser simplesmente reduzido a questões materiais, e seria errado supor que uma maior disponibilidade ou aumento de bens materiais automaticamente produz uma melhoria no bem-estar da pessoa. Como bem diz o adágio popular de que ser rico não significa ser feliz, revela algo de verdade. A maioria das análises e discursos globais por volta das políticas de

Proteção Social pressupõe preferências por aumentar o consumo material. Mas essas preferências são desenvolvidas em uma estrutura de opções previamente identificadas.

Por outro lado, se o desenvolvimento econômico não é suficiente para garantir o bem-estar das pessoas, todavia é necessário, porque é básico para o bem-estar material. Em parte, isso ocorre porque é somente por meio do desenvolvimento econômico que algumas das questões mais sérias do bem-estar podem ser abordadas. Por exemplo: uma boa parte da população mundial ainda carece de abastecimento de água (Cairncross e Satterthwaite, 1990), mas a provisão dessas instalações básicas é uma forma de desenvolvimento econômico. Em parte, também, porque a expansão da produção é necessária para dar às pessoas o poder de trocar e, assim, aproveitar os bens que a terra dispõe e os serviços para melhorar suas vidas.

O desenvolvimento econômico é requisito para o bem-estar, de três maneiras. Primeiro, os bens materiais são essenciais para as pessoas viverem e prosperarem. Há um argumento notável a favor do crescimento “sustentável” (Club of Rome, 1972), que muitas vezes é entendido como um crescimento mínimo. A condição das pessoas em regiões gravemente subdesenvolvidas não é sustentável, e o principal efeito das tentativas de restringir o crescimento é colocar uma barreira sobre as pessoas em condição de pobreza. Em segundo lugar, o desenvolvimento econômico é essencial para a integração social. O desenvolvimento na atividade econômica e nas trocas é um dos principais determinantes do desenvolvimento das relações sociais além de um círculo familiar imediato. Isso se aplica não apenas a uma pessoa diretamente envolvida, mas também a outras pessoas da mesma casa (por exemplo, o Xitique¹¹). Terceiro, ser capaz de melhorar o próprio contexto vital é fundamental para a realização dos objetivos das pessoas.

Sem crescimento econômico, a melhoria só pode ser alcançada por meio ou a custa de outras pessoas. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico gera suas próprias vítimas: por exemplo, pessoas cuja capacidade de trabalho e relativo ganho se extinguiu, que se tornaram vulneráveis às flutuações do mercado e aqueles que são deslocadas ou marginalizadas devido ao desenvolvimento. O desenvolvimento não é um bem puro para todos os envolvidos, e mecanismos devem ser introduzidos para proteger as pessoas de suas consequências negativas.

¹¹ Xitique, é um arranjo de poupança e de crédito informal com base na confiança mútua, onde duas ou mais pessoas contribuem para um montante fixo que é emprestado por sua vez a um membro do grupo. Para aprofundar, Cf. <https://www.comundos.org/pt-br/content/xitique-un-h%C3%A1bito-financiera-en-mozambique>

1.3.4 O desenvolvimento econômico como resultado de uma economia devidamente estruturada

O desenvolvimento econômico pode acontecer de forma espontânea, por meio do crescimento ao longo do tempo. Historicamente, é isso o que aconteceu na maioria dos países desenvolvidos, embora em grande parte o tenha feito a partir de uma base de relativa segurança econômica e poder (Cypher e Dietz, 1997). Todavia, supor que o desenvolvimento econômico é algo que se gera espontaneamente é uma ideia ingenuamente otimista. O problema foi visto nestas últimas décadas, a partir de Estocolmo 1972: a industrialização dinamizou a economia, mas não produziu um modelo de desenvolvimento sustentável para o futuro da humanidade. Resultou necessária a revisão do modelo, da “estrutura” de economia que, como a estrutura da sociedade, é uma construção porque os elementos da economia têm uma relação sistemática entre si. Ora vejamos, para que o desenvolvimento seja possível, são necessários mecanismos de intercâmbio, financiamento e comunicações. Este é o cerne das tentativas do Banco Mundial de promover programas de “ajuste estrutural”, desenvolvendo economias por meio do incentivo de regras que permitam estabilidade financeira, flexibilidade nos mercados e capacidade de resposta às demandas industriais. Mas esta abordagem do Banco Mundial muitas vezes gerou dificuldades para os países menos desenvolvidos, e em particular para as pessoas mais pobres que vivem neles (Stewart, 1995). Cypher e Dietz argumentam com certo rigor que a transformação estrutural de modelos de desenvolvimento econômico é provavelmente melhor alcançada através da distorção, e talvez até substituição, dos processos de mercado (Cypher e Dietz, 1997).

1.3.5 O bem-estar exige a mitigação da pobreza

O desenvolvimento econômico, como já visto, é requisito fundamental para o bem-estar, mas por si só é insuficiente a proteger as pessoas das adversidades materiais. É possível representar o desenvolvimento econômico como uma forma de evitar a pobreza e, portanto, como um meio para obter bem-estar, mas há um certo grau de circularidade nesse argumento: se pobreza é falta de bem-estar, desenvolver/criar recursos equivale a melhorar o bem-estar. Pobreza e bem-estar são conceitos complexos, relacionados não apenas às condições materiais, mas, de maneira mais geral, às circunstâncias econômicas e sociais.

A prevenção da pobreza pode incluir a melhoria das condições materiais das pessoas e o desenvolvimento econômico é direcionado para esse fim. Porém, a mesma prevenção da pobreza pode também depender da alteração das relações sociais e pode implicar em mudanças no status

moral das pessoas em condições de pobreza. Esses elementos vão além da questão do desenvolvimento econômico.

Mas há que pensar também na segurança, como parte do bem-estar. É importante não apenas que as pessoas possam obter e usar bens e serviços, mas que o processo seja, pelo menos até certo ponto, previsível. A segurança é uma necessidade básica, no sentido de que é essencial para uma pessoa; como outras necessidades, o efeito de sua negação passa a dominar e oprimir outras partes da vida de uma pessoa. A pobreza foi identificada com a falta de segurança básica e a pobreza crônica ocorre quando a falta de segurança básica afeta simultaneamente vários aspectos da vida das pessoas, quando é prolongada e quando compromete seriamente as chances das pessoas de recuperar seus direitos e de retomar suas responsabilidades em um futuro previsível.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento defendeu uma interpretação ampla da ideia de segurança, para cobrir uma série de fatores: segurança econômica, alimentação, saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança da comunidade e segurança política (UNDP, 1994). Este é um argumento estratégico, uma tentativa de ampliar o foco dos governos já comprometidos com a proteção da segurança de seus cidadãos. Nesta tese, porém, é privilegiada visão mais limitada da ideia de segurança. Isso não significa negar a validade do conceito mais amplo, mas a essência de uma discussão sobre a segurança, ao invés de necessidades básicas, é que ela diz respeito ao futuro, olha para o que pode acontecer.

As pessoas são vulneráveis quando se vivenciam adversidades, o que resulta provável que sofram. Esses pontos são separáveis: o risco está relacionado à gama de contingências, a vulnerabilidade olha à gravidade de suas consequências. Essas questões se relacionam não apenas às condições materiais, mas às expectativas. Uma pessoa pode se sentir razoavelmente insegura em um ambiente relativamente estável e imutável; outra pode se sentir segura em circunstâncias mutantes. Esta não é apenas uma questão de avaliação subjetiva; em mercados de trabalho que exigem flexibilidade, uma pessoa com um histórico de trabalho estável pode ser mais vulnerável do que outra pessoa com mais experiência de emprego e maior adaptabilidade.

De facto, é fenómeno bastante frequente que, quando as coisas mudam, as pessoas podem se tornar vulneráveis. As melhorias no *status* material que acompanham o desenvolvimento econômico também foram frequentemente acompanhadas de insegurança. Um dos efeitos das mudanças no mercado é de maior especialização na produção. A especialização pode tornar as pessoas mais ricas, mas também as torna mais vulneráveis às mudanças, porque têm menos proteção contra

circunstâncias adversas (Streeten, 1995). A insegurança caracterizou também o movimento das sociedades tradicionais baseadas no *status* para as sociedades economicamente desenvolvidas. Portanto, a segurança não é um bem estável e a mudança é essencial para que as aspirações das pessoas sejam atendidas.

A segurança deve ser entendida no contexto da sociedade onde ocorre. As expectativas das pessoas são desenvolvidas em termos de posição social, isto é: a posição social de uma pessoa depende da estrutura da sociedade em que ela se encontra; relaciona-se ao conjunto de papéis sociais que uma pessoa desempenha, e os papéis, por sua vez, consistem em expectativas sobre o que uma pessoa faz na sociedade. Como as expectativas são condicionadas pela posição, e uma sensação de segurança é condicionada por tais expectativas, a posição social remete-nos a uma sensação de segurança. É assim que muitas expectativas sobre o futuro e percepções de risco baseiam-se em percepções de papéis e posições sociais; a posição social de uma pessoa estimula expectativas sobre a ocupação, carreira, estilo de vida, renda, lazer e relações sociais. Evidentemente, alguém sem perspectivas educacionais ou de carreira provavelmente verá o futuro de maneira diferente de alguém que é social e materialmente privilegiado. A posição social não é uma simples garantia de segurança; algumas ocupações de alta posição também envolvem altos riscos e exposição a consideráveis mudanças de fortuna, mesmo que algumas ocupações de baixa posição sejam relativamente bem estabelecidas e seguras.

Nesta perspectiva, Sen (1999 *apud* Walker e Unterhalter, 2007:13-14), na abordagem sobre desenvolvimento humano, reconhece a educação como “capacitadora” e “transformadora”, a ponto de promover a igualdade e liberdade dos seres humanos e conseqüentemente a reflexividade para o seu bem-estar. Por outro lado, concorda que o “desenvolvimento humano, implica a participação pública e o diálogo para se chegar a capacidades valorizadas para cada situação e contexto”.

O que é verdade, porém, é que pessoas em diferentes posições econômicas e sociais são afetadas de forma diferente por essa insegurança. A posição econômica permite proteção contra a insegurança, seja por meio de poupança, investimento ou seguro. A posição social pode favorecer sinergias que permitem a pessoa se proteger preventivamente e se posicionar para evitar eventuais dificuldades futuras. Isso leva à situação em que as pessoas mais pobres são mais vulneráveis do que outras, mesmo que os riscos que enfrentam sejam semelhantes.

Na prática, porém, a sua posição também tende a ser menos segura. Por exemplo: o desenvolvimento das tecnologias resultou na economia de mão de obra não qualificada e

semiqualficada que, estando agora disponível em abundância, resulta em baixa no custo do trabalho com conseqüente deslocação dos trabalhadores com salários mais baixos a uma posição social periférico. Existe, para os trabalhadores mais carenciados, o risco de subemprego, no qual eles se movem continuamente entre o trabalho sazonal, temporário e o desemprego (Matza e Miller, 1976). Essa situação é denominada precariedade. O efeito da pobreza é uma diminuição no leque de opções disponíveis para uma pessoa que tem a sua disposição menos escolhas, porque o efeito de perder qualquer outra opção é limitar seus resultados potenciais em maior extensão.

A insegurança social representa, portanto, um desafio ao bem-estar. Mesmo que as necessidades básicas das pessoas sejam atendidas, a perspectiva de mudar para uma situação em que não possam ser satisfeitas é suscetível de ser uma grande preocupação. As principais fontes de insegurança nos países desenvolvidos são provavelmente as preocupações com a velhice, doença e deficiência, embora outras também sejam importantes, como medo do crime, desemprego ou falência comercial e divórcio. As pessoas podem tentar limitar sua insegurança fazendo seguros contra uma série de contingências. A capacidade de fazer isso dentro das limitações dos recursos de cada pessoa é, no entanto, limitada. Isto conduziu ao desenvolvimento de sistemas de ajuda mútua e, em particular, à partilha de riscos. Esses sistemas são a base da Proteção Social. É proteção, e não uma forma de serviço, porque é contingente: as pessoas só se beneficiam dela se vivenciarem as circunstâncias para as quais foi projetada. É social porque depende de outras pessoas para funcionar.

1.3.6 A estrutura de direitos

Os direitos são essenciais para o bem-estar. Um direito é uma norma, considerada inerente à pessoa que o possui e que afeta o comportamento dos outros em relação a essa pessoa. Em princípio, muitas vezes isso equivale a uma obrigação, porque o efeito de alguém que tem uma obrigação para com outra pessoa pode ser diretamente equivalente à situação em que a outra pessoa tem um direito. Direitos não implicam necessariamente deveres; meu direito de andar pela rua sem ser incomodado/aborrecido, não coloca nenhuma obrigação para outra pessoa, mas só entra em causa quando o direito é violado. Muitos direitos civis importantes como a liberdade de expressão ou de reunião são direitos desse tipo; são liberdades (Weale, 1983).

Ter um direito pode significar que as pessoas agirão de maneiras que as beneficiam diretamente. Quando se fala sobre os direitos das crianças, por exemplo, os direitos em questão podem ser

negativos e positivos. Em termos negativos, os direitos das crianças incluem os direitos de não ser abusada ou negligenciada e de não ser explorada. Em termos positivos, incluem o direito das crianças à educação.

Esses direitos positivos também são chamados de direitos de reivindicação, porque implicam que uma reivindicação pode ser feita, moral ou legalmente, contra alguém que tem a obrigação de fornecê-los. Tanto os direitos negativos quanto os positivos (liberdades e direitos de reivindicação) são necessários para o bem-estar. Eles não são necessários no sentido teórico do termo. É concebível que alguém possa se tornar uma pessoa sem eles e que tal pessoa ainda possa ter um certo grau de bem-estar. No entanto, a sua ausência põe em causa o tipo de bem-estar que a pessoa poderia ter e são certamente necessários na prática.

O problema central é que, onde não há direitos, não há meios de proteger o bem-estar e nenhuma razão para que o bem-estar não seja negado a alguém. Outrossim, a ausência de direitos ou obrigações de reivindicação não significa que as crianças deixarão de ser educadas ou protegidas por suas famílias, mas apenas que isso poderia acontecer sem que haja uma ação protetiva, preventiva ou defensiva.

Na prática, inevitavelmente, isso se aplicará a algumas pessoas, e é para essas pessoas que esses direitos são essenciais porque são elas que ficam de fora, precisamente as que mais precisam de direitos. Em princípio, pode ser possível garantir direitos designando alguém para proteger aqueles que são vulneráveis. Isso acontece, por exemplo, quando os pais têm o direito de agir em nome da criança. Mas muitas vezes acontece que a pessoa da qual as vulneráveis devem ser protegidas é a mesma pessoa que recebeu seus direitos: as crianças precisam de proteção contra pais abusivos (Freeman, 1983) e os residentes em instituições precisam de proteção contra seus cuidadores, e assim por diante aponta (Martin, 1985). Uma das formas mais eficazes de garantir direitos é investi-los no próprio indivíduo, para que se obtenha reparação em casos específicos. Os direitos individuais não podem ser suficientes para proteger as pessoas, porque os direitos muitas vezes são difíceis de exercer, mas são necessários; sem eles, as pessoas que estão socialmente isoladas ficam impotentes e suas circunstâncias podem ser esquecidas.

Na mesma estrutura de direitos, temos a liberdade, como condição prévia para o bem-estar. A afirmação da liberdade é geralmente aceita na sociedade moderna, o que não significa que não seja problemática. Liberdade significa três coisas. Em primeiro lugar, significa liberdade de restrições (a reação contra a tirania, a liberdade de culto) e a liberdade de prosseguir sem obstáculos no

florescimento das próprias potencialidades e qualidades. Em segundo lugar, significa o poder de agir: as pessoas não podem ser livres se estão incapacitadas pela fome e pela doença, ou se não podem agir coletivamente. Terceiro, significa liberdade psicológica: capacidade de pensar por si mesmo. Esses três elementos são um só: toda liberdade, consiste na liberdade de uma pessoa ser impedida de fazer algo argumentou (MacCallum, 1967).

Todas as liberdades não são iguais e nelas, existem umas mais importantes do que outras. As liberdades que protegem o bem-estar das pessoas são importantes. Eles incluem, a segurança da pessoa, a habilidade de se associar com outras pessoas, a habilidade de formar relacionamentos com outras pessoas e o poder de ter e criar filhos por exemplo.

A afirmação de que a liberdade é necessária para o bem-estar está sujeita à mesmo cuidado dado aos direitos: é possível que uma pessoa não seja livre e ainda experimente um certo bem-estar. A liberdade não é garantia de bem-estar. Mas na circularidade, o bem-estar é necessário para que as pessoas tenham o poder de agir; um certo grau de liberdade psicológica é necessário para que decisões autônomas sejam tomadas; a real possibilidade de tomar decisões autônomas produz bem-estar.

O não impedimentos à busca do bem-estar é necessária, mas não pode ser suficiente. Marshall distinguiu três tipos principais de direitos: os direitos civis do século XVIII, que garantiam proteção política; os direitos econômicos do século dezanove, que desenvolveram direitos básicos a bens materiais; e os direitos sociais do século XX, que têm sido usados para desenvolver sistemas de Proteção Social (Marshall, 1982).

Os direitos econômicos e sociais, como os direitos civis, têm significados dupla vertente. A primeira, em que não se deve agir de tal forma que prejudique diretamente o bem-estar das pessoas, e as pessoas não devem ser ativamente impedidas de perseguir objetivos que promovam seu bem-estar. Na segunda vertente, existem componentes econômicas e sociais para o bem-estar, e sem elas o bem-estar não pode ser alcançado. A descrição desses componentes como “direitos” relaciona o processo de obtenção de bem-estar diretamente às pessoas que o vivenciam.

Todavia, dizer que os direitos são essenciais não é o mesmo que dizer que eles existem; apenas afirma-se que eles devem existir. Mas os direitos existem e há dois processos pelos quais eles passam a existir. Um é através das obrigações que as pessoas adquiriram umas com as outras no decorrer da interação social cotidiana (os direitos e deveres das crianças, famílias e vizinhos). Se

a interação social gera obrigações, também gera direitos de reivindicação. Os direitos de reivindicação são apenas uma forma de obrigação vista de uma perspectiva diferente.

A maior parte dos direitos proporcionados pela ação social coletiva são direitos particulares, que se relacionam com as obrigações de indivíduos específicos. Onde as pessoas pagaram assinaturas ou contribuições para a segurança social, eles adquirem o direito de receber benefícios. Esta é a forma dominante de provisão de bem-estar social em grande parte do mundo. Existem também, entretanto, direitos gerais, isto é, direitos que são mantidos, não por indivíduos específicos, mas por qualquer um que esteja em uma categoria. As pessoas podem ter direitos por diversos motivos: porque são idosos, doentes, deficientes, crianças, cidadãos de um país e assim por diante. Esses direitos e as obrigações que lhes correspondem existem moralmente pela simples razão de que as pessoas acreditam que eles existem; as obrigações são intersubjetivas, e se as pessoas acreditam que são obrigadas e agem de acordo, elas são obrigadas afirma (Hayek, 1976).

Existem exemplos de obrigações gerais detidas por determinados indivíduos - os direitos das crianças são considerados como obrigações para os pais - mas, na maioria das vezes, as obrigações que correspondem aos direitos gerais são assumidas pela sociedade como um todo. O nome mais frequentemente dado a essa constelação de direitos é “cidadania” (ONU, 1989). Embora a cidadania tenha uma construção jurídica restrita relacionada à nacionalidade, ela também possui dois sentidos mais amplos. Cidadania refere-se ao conjunto de direitos de que uma pessoa desfruta, ou o status que torna possível ter direitos (Goodin, 1982). Mais amplamente, a cidadania é cada vez mais usada em um sentido social, para se referir à adesão a uma sociedade e ao padrão geral de direitos e obrigações entre as pessoas e a sociedade da qual fazem parte (Pascall, 1993).

Em suma, do ponto de vista do bem-estar, o conceito de cidadania apresenta limitações significativas. Em primeiro lugar, a questão da cidadania é dirigida a um tipo específico de direito geral; não se preocupa com os direitos particulares dos quais dependem principalmente muitos sistemas de bem-estar. Em segundo lugar, a ideia de cidadania é inerentemente exclusiva, além de inclusiva: ela identifica algumas pessoas como detentoras de direitos gerais, enquanto outras não.

CAPÍTULO II. A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, nas últimas três décadas, cresceu progressivamente a consciência política do papel mais amplo e consistente do Estado na garantia e fornecimento de uma Proteção Social abrangente aos seus cidadãos, sobretudo das pessoas e grupos a viver em miséria e pobreza absoluta. As estratégias de Proteção Social que ao longo das últimas décadas foram criadas e desenvolvidas em Moçambique dependem da evolução e transformação sócio-político-económica pelas quais o País passou, numa trajetória na qual as deslocações não foram lineares, mas caracterizadas por mudanças radicais.

Em apenas dois decénios (1975-1995), escrevia o economista Carlos Castel-Branco, “a economia nacional sofreu tremendos choques: da crise estrutural do colonialismo à do mercado ‘livre’ passando por uma fase de ortodoxia ‘socialista’ centralizada, Moçambique viajou entre os extremos sem nunca resolver os seus problemas estruturais de fundo” (Castel-Branco, 1995: 581). Estes problemas perduram até hoje, dado que, em mais de duas décadas de políticas neoliberais “a liberalização da economia e do mercado de trabalho, a privatização e subfinanciamento dos serviços públicos, a corrupção fragilizaram a capacidade de resposta do Estado” (Castel-Branco, 2021: 178), no seu dever de garantir aos cidadãos, sobretudo aos da camada mais desfavorecida, uma rede de segurança social básica que, na opinião de Quive (2007) e de Castel-Branco (2021), não passa de uma “rede furada”.

A recente pandemia da Covid-19 veio agravar a vulnerabilidade de muitos AF e fez recair no vórtice da miséria os que dependiam de biscates e comércio informal para a sua sobrevivência, com um Estado a “abdicar da sua função redistributiva e regulamentadora” (Castel-Branco, 2021: 21) enquanto, estima-se que a incidência de pobreza vai disparar entre 75.5% e 80.7% (Mussagy e Mosca, 2020).¹²

¹² As micros simulações feitas por Mussagy e Mosca (2020) para estimar a pobreza, indicam que o número de pessoas em situação de pobreza e os níveis de desigualdade diante dos impactos negativos da COVID-19 consideram três cenários: “primeiro cenário, otimista, prevê a redução no consumo entre 5% e 10%, o segundo, moderado, prevê a redução entre 10 e 15% e, o pessimista, considera a redução entre 15 e 20%”. O estudo conclui que “a pobreza, a nível nacional, poderá aumentar para 75.5%, 77.7% ou 81.7%, para cada um dos três cenários, respetivamente, um retrocesso de mais de vinte anos. Usando a linha de pobreza internacional de US\$ 1.9 a pobreza, a nível nacional, poderá aumentar para 92.6%, 93.1% ou 93.37%, conforme forem considerados os três cenários. Em ambos os casos, a pobreza é mais acentuada nas zonas rurais do que nas zonas urbanas. Estes aumentos nos índices de pobreza colocam, certamente, Moçambique fora da meta do ODS de erradicar a pobreza até 2030” (Mussagy e Mosca, 2020: 19-20).

Para Pereirinha (2018: 198), não se pode falar de pobreza apenas quando se está no limiar da subsistência, mas também quando os recursos de que dispõe, não permitem que “participar” na sociedade e ter “condições de vida” que sejam usuais na sociedade em que se vive. Para melhor esclarecer, remete-nos a análise de duas abordagens de pobreza: a) Pobreza relativa; b) Pobreza absoluta. A primeira tem relação com as condições naturais do contexto (que variam do espaço e tempo), sendo traduzida no cálculo de linha de pobreza conforme o meio; enquanto a segunda se associa com a necessidade de definir normas nos domínios das capacidades.

A crise da Covid-19 atrelou-se a outras crises que nos últimos anos afetaram negativamente a população moçambicana: o conflito político-militar na zona Centro do País e o terrorismo no Norte; os desastres climáticos (secas e ciclones) que frequentemente assolam diversas regiões do país; o excessivo endividamento público e as consequentes crises económicas agravadas pela contratação das chamadas “dívidas ocultas”¹³.

Perante este cenário, vários especialistas, agências internacionais, doadores e sociedade civil consideram desajustada e incongruente a ENSSB II (2016-2024), desenhada num contexto sociopolítico diferente, e com sempre maior insistência invocam “análises profundas e abrangentes em sede da atualização da Agenda de Desenvolvimento do País no longo prazo” (Pereirinha, 2018: 264), que compreendam “a necessidade de reformular o sistema da Segurança Social em Moçambique” (Castel-Branco, 2021: 197) com maior extensão e abrangência da Segurança Social Básica que, segundo Buur e Padil (2018), ficou estagnada por desinteresse político.

Seguindo uma abordagem metodológica com raízes da historicidade moçambicana, conforme aconselham Ngoenha e Castiano no seu “Manifesto por uma terceira via” (2019), neste capítulo é apresentada a génese, a evolução e progressiva configuração da Proteção Social Básica em Moçambique a partir do período colonial antes da Independência (1975) até a ENSSB II (2016 - 2024). Isso permitirá uma compreensão contextualizada do PASP com a sua especificidade, configuração e metodologia de implementação no panorama das várias componentes pela quais se pretende, em Moçambique, responder ao direito à Proteção Social consagrado na Constituição da República (1990 - 2004 - 2018) e codificado na Lei da Proteção Social do 2007.

Para o alcance do objetivo geral do estudo, este capítulo fornece as coordenadas necessárias a uma hermenêutica situada e oferece um conjunto de documentos que, de um lado, constituem

¹³ Em setembro de 2021 começou o julgamento de cerca de 19 arguidos indiciados no escândalo das “Dividas ocultas”, num processo judicial com forte cobertura mediática e de grande interesse nacional e internacional.

milestones da longa caminhada em curso no País em termos de Segurança Social Básica e, do outro lado, permitem alcançar um certo equilíbrio epistemológico em fase de sucessiva interpretação do fenómeno em estudo: o impacto do PASP na vida da mulher rural em Massingir.

2.1 Génese e evolução da Proteção Social Básica em Moçambique

A génese, evolução e progressiva configuração da Proteção Social em Moçambique precisa de ser contextualizada considerando a sua história a nível político, social e económico das últimas décadas. Dois eventos foram fortemente marcantes neste período: a Independência em 1975 e a assinatura do Acordo Geral da Paz em 1992. Estes eventos permitem estruturar a história de Moçambique em período colonial e pós-colonial, em período da República Popular (modelo socialista) / Primeira República e República Democrática atual (modelo neoliberalista) ou da Segunda República.

2.1.1 A Proteção Social antes da Independência

Até finais do século XIX, a presença oficial portuguesa em Moçambique limitava-se a uns poucos centros ou capitânias ao longo da costa. Moçambique, em termos de confins territoriais, nasceu como nação sob o domínio colonial português nos primeiros anos do século XX após numerosas campanhas de ocupação dos territórios no interior. Antes da colonização, período descrito por Kassotche (1998), como sendo “período pré-colonial”, a tarefa de assegurar socialmente as pessoas era baseada no princípio de solidariedade e ajuda mútua enquadrado nas “relações e práticas sociais que, por via de trocas de bens e serviços, asseguram algum bem-estar na sociedade e alguma Proteção Social” (Ariscado, 1995: 7).

Estas relações (que, funcionam até hoje em Moçambique) caracterizam-se por ser de familiaridade, de amizade e vizinhança, em que cada um pode auxiliar o outro na esperança de que amanhã também poderá receber ajuda, sem, no entanto, precisar de pagar monetariamente. Este princípio faz parte da cultura dos moçambicanos ao longo de toda a sua vida, e predomina até hoje nas zonas rurais e urbanas, como método de garantia de subsistência para o grupo de pertença, para enfrentar as diferentes formas de riscos sociais, obedecendo a regras sociais de cada grupo ou comunidade

“numa economia de subsistência” (Faleiros, 1991: 12)¹⁴. Uma sociedade assim configurada, cujas dinâmicas de Proteção Social baseiam-se fundamentalmente em laços de solidariedade, foi chamada “Sociedade-providência” (Santos, 1995: 1).

As dinâmicas de Proteção Social são caracterizadas por trocas de bens a funcionar segundo hábitos e lógicas culturalmente sedimentadas que funcionam por “redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de ajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade” (Santos, 1993: 46). Com uma presença mais capilar no território, o regime colonial estruturou a sociedade em três classes de cidadãos: os colonos que tinham direito ao gozo pleno de cidadania, os assimilados que gozavam de alguns direitos e os indígenas que não gozavam de nenhum direito de cidadania.

O governo colonial administrou um regime altamente extractivista e explorador, preocupando-se pouco com o bem-estar ou com a Proteção Social dos moçambicanos, fornecendo limitados meios e oportunidades. O regime colonial justificava a exclusão dos trabalhadores indígenas da segurança social com que, terminado o período ativo, regressariam para as suas zonas de origem e beneficiariam dos laços familiares e solidariedade mútua dos seus clãs, tribos e grupos de referência, bem como da família alargada, não precisando, portanto, de uma segurança social instituída. Além disso, justificavam com que, a segurança social formal era concebida para a família nuclear e não para as famílias alargadas, como era o caso das famílias dos indígenas (Quive, 2009; Santos, 1993).

Em Moçambique, a consciência política sobre o papel do Estado na prestação de Proteção Social ainda hoje se ressent da influência da dura e longa experiência colonial, onde o estado forneceu pouco no sentido de bem-estar a qualquer um dos povos indígenas. O governo colonial português não só explorou os recursos naturais, mas também os recursos humanos, exportando mão-de-obra masculina para a África do Sul e (a então) Rodésia, recrutando mão-de-obra local no trabalho forçado para plantações de propriedade estrangeira e outras obras. A educação e cuidados de saúde, às vezes extremamente básicos, eram na maioria fornecidos nas missões das igrejas (Quive, 2009).

Apesar da sua política de assimilação, pela qual certos africanos - principalmente aqueles funcionários que colaboraram com a administração portuguesa - tiveram acesso privilegiado a

¹⁴ Esta forma de segurança social chamada “Sociedade Providência” continua presente em Moçambique, mas hoje, a rede familiar de apoio encontra-se cada vez mais fragmentada, pela pobreza, o desemprego, a migração e a nuclearização familiar (Cunha e Orton, 2011).

escolas e universidades, as autoridades coloniais portuguesas sufocaram qualquer desenvolvimento de uma classe média moçambicana. Na época da independência nacional (1975), apenas um muito reduzido número de moçambicanos tinha qualificações de ensino superior (Santos, 1993).

2.1.2 A Proteção Social depois da Independência

Assim, quando a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) assumiu o poder na Independência (1975), uma das suas principais preocupações era construir o capital humano do país, mas teve que enfrentar novos e enormes desafios também a nível regional, onde se encontrou num ambiente altamente hostil, com um vizinho muito agressivo (Rodésia) e outro bastante ameaçador (África do Sul com o seu regime de *apartheid*), ambos com fortes miras de exploração alimentadas pelas riquezas de Moçambique (carvão - madeira - pedras preciosas, etc.).

A Frelimo herdou uma nação fragmentada, governada por leis coloniais e uma máquina administrativa muito frágil. A 98% da população moçambicana era analfabeta (Coelho, 2013). Os portugueses em fuga levaram consigo todos os bens e recursos possíveis, além de todas as suas habilidades e competências técnicas e regenciais. O que eles não podiam carregar - tratores, edifícios, gado - destruíram-no. Pode-se logo perceber porque “a produção comercial e o comércio rural e urbano entraram em colapso ao nascer no novo Estado” (Waterhouse e Lauriciano, 2010: 10).

A Frelimo teve de enfrentar uma conjuntura de caos económico, hostilidade dos países vizinhos e a frieza de alguns governos ocidentais. Encontrou apoio, suporte militar e ajuda material no assim chamado “bloco comunista” e começou a realizar o ambicioso objetivo de promover um crescimento e desenvolvimento rápidos e redistribuir riqueza para os pobres, ampliando os serviços de saúde e educação, e impulsionando Moçambique para um rápido crescimento e desenvolvimento, guiado neste processo por uma política marxista-leninista (modelo soviético do socialismo) (Waterhouse e Lauriciano, 2010).

O papel que o jovem Estado se deu era de liderar este processo por meio do planeamento social e do controle centralizado da economia. O projeto olhava para a indústria como o motor do desenvolvimento, a agricultura como fonte de matéria-prima e mão-de-obra necessária no seu suporte. Com a expulsão em 48 horas de funcionários, técnicos e empresários portugueses, a

Frelimo realizou uma ampla nacionalização de tudo, desde a indústria em grande escala, cultivações comerciais, escolas e estruturas das igrejas... até as barbearias. Terra, saúde e educação foram nacionalizados, muitas machambas, empresas, lojas e edifícios passaram a pertencer ao Estado (Waterhouse e Lauriciano, 2010; Santos, 1995).

Os primeiros anos da Independência viram uma grande expansão na provisão estatal de serviços sociais, particularmente cuidados de saúde e educação. A administração de escolas e centros de saúde, até então gerida pelas igrejas, foi assumida pelo estado; muitas barreiras de acesso a serviços sociais básicos foram removidas e o Ministério da saúde organizou campanhas de vacinação gratuitas em grande escala para a imunização infantil (Waterhouse e Lauriciano, 2010).

A produção agrícola foi fortemente subsidiada: o investimento estatal foi, no entanto, para um setor ineficiente de empresa agrícola estatal, que em breve se mostrou insustentável. Na sua tentativa de projetar o planeamento socioeconómico, o governo criou “aldeias comunais” em muitas partes do campo — com a ideia de que se as pessoas se instalassem num lugar, então a prestação de serviços, como saúde e saneamento, seria mais fácil. O reassentamento em aldeias comunais, no entanto, logo começou a assumir importância também de carácter político-militar, à medida que a insegurança se espalhava pelo campo (Castel-Branco, 1995).

Neste período, a situação da Proteção Social em Moçambique alterou-se completamente. O Governo de Moçambique independente, caracterizou-se por uma centralização do poder político e económico, o que implicava a preocupação de organizar e controlar a sociedade. Assim, introduziu uma política de ocupação (trabalho) para todos, através das empresas e machambas estatais, ao mesmo que subvencionava diversos serviços para a população, como saúde, educação, habitação, etc. O novo Estado que nascia como “o intérprete supremo do modelo soviético do socialismo” (Castel-Branco, 1995: 600), “afirmou-se como motor da economia e, no seu terceiro congresso, a Frelimo definiu formalmente uma orientação marxista-leninista” (Feijó, 2017: 333).

A Frelimo, na sua ânsia de fazer todas essas coisas, abandonou a sua autodefinição de “partido das massas” do 1977, renomeando-se “partido de vanguarda”, com a tarefa autoproclamada de liderar as massas e adotou o marxismo-leninismo como a sua doutrina oficial. O novo discurso político passou a enfatizar a temática da “exploração colonial” e da necessidade de “libertação do Homem e da terra” (Feijó, 2017: 333).

Em pouco tempo, Moçambique ganhou elogios internacionais pelo seu sucesso em estender os cuidados de saúde e aumento da alfabetização, enquanto a produção parecia funcionar novamente.

As matrículas na escola primária dobraram nos primeiros seis anos de governo da Frelimo, e a entrada anual na escola secundária aumentou de 20.000 para 135.000. A mortalidade infantil caiu em 20%. Em 1979, a campanha de vacinação contra varíola, tétano e sarampo atingiu cerca de 90% da população, animada por heroicos profissionais de saúde que muitas vezes, descalços e sem equipamento, percorreram todo Moçambique. Mas, como escrevem Waterhouse e Lauriciano (2010: 10), “a lua-de-mel, no entanto, foi curta”, porque a Frelimo tinha pouca experiência de governo e muito poucos recursos financeiros e humanos competentes. A sua política agrícola foi, de facto, um fracasso.

O programa de dez anos, fortemente capitalizado, planeado centralmente, para um rápido desenvolvimento, provou ser uma fantasia. O estado socialista que se autoproclamava defensor dos interesses do povo moçambicano, apesar da retórica dos discursos, “nada definiu em termo de uma institucionalização de um sistema a defesa dos interesses da população em matéria de previdência social” (Langa, 2002: 12).

Com um capital humano de formação extremamente baixo no país para substituir o êxodo de profissionais e técnicos portugueses, as tentativas fracassadas de gestão económica fortemente centralizada, a hostilidade dos países vizinhos, como o *apartheid* da África do Sul e da Rodésia, que apoiou a insurgência armada em Moçambique, o país em breve desceu numa crise económica e numa guerra que durou 16 anos. A guerra entre o Governo da Frelimo e o grupo rebelde Renamo começou em 1976, logo após a independência, e terminou em 1992 quando foi assinado o Acordo Geral da Paz (GPA) (Langa, 2002).

Na sua primeira fase, o conflito foi alimentado pelo exterior como guerra de desestabilização contra as políticas do governo comunista da Frelimo. A Renamo, numa primeira fase, recebeu apoio em armas e suporte logístico, principalmente da minoria branca do regime da Rodésia, e depois de 1980, do regime do ‘apartheid’ na África do Sul. A sua principal estratégia se baseava em métodos de guerrilha, numa campanha de terror contra as populações rurais com a sabotagem de infraestruturas. Contudo, com o tempo, os rebeldes começaram a cavalgar a insatisfação das populações rurais para com as políticas governamentais (como aquelas do reassentamento forçado em “aldeias comunais”) e começou a gozar de uma base de apoio popular, especialmente nas províncias centrais do País (Hanlon, 1991; Darch, 2018).

A hostilidade da África do Sul e da Rodésia compreende-se no quadro das tensões geopolíticas da década de 1970, quando as superpotências do Leste e Oeste estavam envolvidas na Guerra Fria.

Na vizinha África do Sul, o aparelho do *apartheid* estava firmemente estabelecido. O governo da Frelimo deu o seu apoio às lutas por um Zimbabwe livre no Sul Rodésia e ao Congresso Nacional Africano (ANC) na África do Sul para acabar com o *apartheid*: uma clara ameaça para o regime sul-africano. A retaliação foi dura e consistiu em apoio logístico militar aos rebeldes da Renamo e sanções comerciais: já em 1975, por exemplo, a África do Sul reduziu drasticamente o recrutamento anual de mineiros em Moçambique, com consequências sobre o desemprego, já agravado com o encerramento de inúmeras unidades económicas resultantes da partida de colonos (Feijó, 2017).

A guerra, com recorrentes desastres naturais, provocou a morte de cerca de um milhão de pessoas e trouxe repetidas crises de fome ao longo da década de 1980; quatro milhões de pessoas procuraram refúgio em países vizinhos, enquanto centenas de milhares de outros foram deslocados internamente; estradas e pontes foram destruídas, assim como mais de um terço das escolas e dos centros de saúde. A guerra teve um custo estimado em 20 mil milhões de dólares e deixou o país em ruínas. Os combates foram marcados por horríveis atrocidades em massa, muitas das quais cometida pela Renamo e outras pela Frelimo em retaliação contra as populações em zonas controladas pela Renamo, cuja insurreição rural desencadeou uma “grotesca campanha de terror” contra a população civil desarmada (Feijó, 2017; HRW, 1992).

Pode-se concordar com Langa (2002: 12) que, nessa altura, o sistema de governação liderado pela Frelimo na então República Popular de Moçambique “não foi capaz de atender às exigências sociais [...] e não ofereceu] as garantias dos seus direitos a nível de previdência social”. Portanto, se a finalidade da política, traduz-se na capacidade de atuar em prol de todo o cidadão, favorecendo os cuidados fundamentais, outrora, a legitimidade do sistema de governação em Moçambique, não se caracterizava numa base construtiva e promotora do bem-estar social. Para isso, Pereirinha (2018) refere que três aspetos fundamentais que resultem as políticas públicas satisfatórias: conhecer a finalidade, os objetivos e os instrumentos, a serem aplicados.

Portanto, a mesma Lei do Trabalho (n.º 8/85 de 14 de dezembro) limitava-se a exprimir a ideia da criação futura de um sistema de segurança social, dependendo da situação económica. O que certamente iniciou nessa época foi um padrão de apelos/respostas de socorro de emergência que continua a influenciar a cultura institucional do Governo e dos doadores em Moçambique até hoje. Ou seja, há uma tendência persistente de responder à vulnerabilidade transitória extrema com medidas de emergência, enquanto a vulnerabilidade crónica de longo prazo e a pobreza estrutural são sob analisadas e, de reflexo, as respostas mal endereçadas (Langa, 2002).

2.1.3 A Proteção Social ao longo da reconstrução e crescimento pós-guerra

Quando foi assinado um Acordo Geral de Paz em outubro de 1992, entre a Frelimo e a oposição Renamo, o país parecia um arquipélago onde uma viagem entre um centro urbano e outro só era possível por via aérea. Em 1987, ainda em plena guerra, a Frelimo introduziu um programa de ajustamento estrutural patrocinado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Dois anos mais tarde, abandonou formalmente o marxismo-leninismo, que havia sido a sua ideologia oficial desde 1977 (Langa, 2002; Darch, 2018).

O novo Estado liberal, ao nível de segurança social, teve que enfrentar com urgência dois grandes desafios:

- a) corrigir e preencher o grave défice dos regimes anteriores (colonial antes e socialista depois) relativo às garantias dos direitos de cidadania, com mecanismos de assistência social até então praticamente inexistentes; b) criar e estruturar um sistema de segurança social eficaz e eficiente, tendo em conta o contexto cultural, os valores da sociedade e os interesses dos cidadãos.

(Langa, 2002: 14)

A rutura formal com o socialismo de Estado coincidiu com a decisão de entrar em negociações diretas com a Renamo. As conversações de paz, realizadas em Roma, culminaram no Acordo Geral de Paz, assinado a 4 de outubro de 1992 (Dinerman, 2007). O processo de paz, resultando nas primeiras eleições democráticas multipartidárias do país em 1994, acompanhou um processo mais amplo de liberalização política e económica, incluindo o FMI e a reforma económica guiada pelo Banco Mundial. Isso começou no final dos anos 1980 com um Programa de Ajuste Estrutural destinado a conter a inflação galopante e colocou a economia de volta em pé por meio de uma forte restrição aos gastos do governo, privatização de empresas estatais e controlo dos ativos estatais e restringindo o papel do Estado.

Nessa altura, Moçambique era o país mais pobre e mais dependente de ajuda de todo o mundo, tendência está da dependência da ajuda externa que se intensificou com as enormes demandas da reconstrução do pós-guerra e tornou-se estrutural nas três décadas seguintes (Hanlon, 1991).

A nível de segurança social, depois dos objetivos relatados na Lei do Trabalho de 1985, é no final da década de 1980 que legal e institucionalmente algo começou a se formar em Moçambique com a criação do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) no final do 1988 e com uma nova Lei do Trabalho no ano seguinte. No seu preâmbulo pode-se ler:

A assistência aos cidadãos em caso de incapacidade e na velhice é um direito fundamental consagrado na Constituição da República. Para a sua materialização, estipula a Lei do Trabalho que será criado, de harmonia com as condições socioeconómicas e com as possibilidades do desenvolvimento da economia nacional, um sistema de segurança social que garanta a subsistência material dos trabalhadores em caso de doença, acidente, maternidade, invalidez e velhice, bem como a sobrevivência dos seus familiares.

(INSS, 1989: 5)

Podemos considerar a criação do INSS como o início verdadeiro e próprio das políticas de segurança social em Moçambique, sublinhando que este Instituto, apesar das deslocações e sempre maior abrangência das suas competências ao longo dos anos, continua a existir e é depositário da memória histórica da segurança social em Moçambique que renasceu das cinzas da guerra dos 16 anos (INSS, 1989).

A política económica do pós-guerra em Moçambique centrou-se inicialmente na reconstrução e cada vez mais na redução da pobreza através do crescimento. O Programa de Ajuste Estrutural e seu foco na estabilização da economia deu lugar ao Plano de Ação Nacional para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) com o primeiro a decorrer de 2001 a 2005 e o segundo (PARPA II) aprovado em maio de 2006 cobrindo o período 2006-2009. O principal foco da política do PARPA foi a promoção do crescimento económico por meio da liberalização do mercado, restrição fiscal e melhoria do ambiente para o setor privado (MPF, 2004).

Os dados nacionais sugerem que o primeiro PARPA teve um sucesso considerável. Comparando os dados da Primeira Avaliação Nacional da Pobreza, coletados em 1996-97, com os dados da Segunda Avaliação Nacional da Pobreza coletados em 2002-03, nota-se um impressionante declínio na contagem nacional de pobreza. A pobreza absoluta (o número de pessoas que vivem com menos de US \$1,00 / dia) caiu em 10%, passando de 69% da população para 54% nesse período. Uma análise mais aprofundada do Ministério do Plano e Finanças (MPF) observa que a desigualdade de renda aumentou, mas apenas muito ligeiramente, sugerindo que houve uma redução da pobreza de base ampla (MPF, 2004).

O crescimento económico parece muito impressionante para o mesmo período: de 1996 a 2002, a economia cresceu de um cumulativo de 62% conforme as estatísticas oficiais. Raramente se faz nota, no entanto, do fato de que esses cálculos de crescimento se relacionam a uma base económica extremamente baixa e esgotada após os anos de guerra. Na verdade, nesse período em exame, Moçambique ainda não havia recuperado os seus níveis de produção pré-guerra (MPF, 2004).

Muito do crescimento económico acelerado na década após o fim da guerra pode ser atribuído à recuperação pós-guerra. A reconstrução de estradas e pontes, reabilitação e expansão das redes de

telecomunicações e eletricidade e recuperação ou reconstrução das infraestruturas de saúde e educação eliminou gradualmente os vestígios de guerra, particularmente nas áreas rurais. O aumento da segurança física permitiu o ressurgimento da produção e comércio no ambiente rural (MPF, 2004).

Apesar do notável progresso socioeconômico dos primeiros 10–15 anos depois da assinatura do Acordo Geral de Paz (1992), ao longo da primeira década do Século XXI, permaneciam importantes desafios quanto a uma efetiva e eficiente Proteção Social para os cidadãos moçambicanos. Após um crescimento económico acumulado de 62% entre 1997 e 2002, desde 2003 Moçambique continuou a atingir um crescimento anual do PIB de cerca de 7%. Entre 1997 e 2002, os níveis gerais de pobreza caíram de 15%, de 69% em 1997 para 54% em 2003 (MPF, 2004). Apesar desse crescimento, grande parte da população ainda enfrentava uma considerável insegurança económica e social: a melhoria dos indicadores económicos não se refletia em taxas semelhantes de redução da pobreza. Outros indicadores ilustravam bem esse cenário: baixa expectativa de vida média (42,4 anos em 2006), baixa alfabetização de adultos (43,8%) e altas taxas de desnutrição. Em 2006, 24% das crianças com idade entre zero e cinco anos apresentava baixo peso para suas respectivas idades (IESE, 2010).

O rosto da pobreza e vulnerabilidade era já bem delineado e, apesar de algumas mudanças nas percentagens, ficou inalterado até aos nossos dias. Principais causas da pobreza e vulnerabilidade em Moçambique eram (e são):

- A população rural dependia da agricultura de subsistência (mais de 95% são camponeses) com baixa produtividade (INE, 2006);
- Exposição a choques associados a desastres naturais e mudanças climáticas;
- Baixos níveis de emprego (menos de 5% da população economicamente ativa tinha trabalho assalariado no setor formal);
- Preços flutuantes;
- A disseminação do HIV e AIDS (em 2004, a prevalência em todo o país era de 16,2% entre as pessoas de 15 a 49 anos);
- Insegurança alimentar (que atinge 41% da população) (SETSAN, 2005);
- Fraco acesso a serviços básicos de qualidade (saúde, educação, entre outros).

Assim, uma fotografia do contexto socioeconómico no qual foi criado pelo Decreto Presidencial 13/2005 de 4 de Fevereiro, o Ministério da Mulher e Ação Social (MMAS) e foi promulgada a Lei

de Proteção Social (4/2007 de 7 de fevereiro) revela que, apesar do crescimento económico importante e da redução da pobreza nos anos da reconstrução pós-guerra, a pobreza e vulnerabilidade ainda eram substanciais em Moçambique com dados preocupantes para certas categorias de pessoas particularmente afetadas, sem recursos a qualquer tipo de assistência e destinada ainda por gerações a ficarem presas no vórtice da pobreza crónica (MEF, 2005; INSS, 2007).

No período que vai do Acordo Geral da Paz à promulgação da Lei de Proteção Social (1992-2007), Moçambique experimentou um forte crescimento económico e redução dos níveis de pobreza. No entanto, no final da primeira década 2000, Moçambique continuava a figurar entre os países mais pobres do mundo, classificado em 175º lugar entre 179 países no índice de desenvolvimento humano da ONU em 2008 (IESE, 2010). O governo tomou mais consciência de que a pobreza crónica afetava uma consistente parte da população e que grandes grupos estavam incapacitados de escapar da sua armadilha e não gozavam do desenvolvimento em ato no País. Tornou-se consistente também o debate sobre o que podia e devia ser feito e diferentes parceiros do Governo de Moçambique promoveram um pensamento renovado sobre a Proteção Social (Banco Mundial, 2008).

Uma análise do diálogo político entre o Governo de Moçambique e o grupo “G19” de doadores, que sustentaram a implementação do PARPA II (2006-2009) com um apoio direto ao orçamento, mostra que havia preocupação com os padrões e redistribuição dos benefícios do crescimento económico. Alguns doadores argumentavam que, imediatamente após a guerra, a pobreza era tão generalizada e extrema que havia pouca oportunidade de se concentrar nas necessidades dos mais vulneráveis, sendo que a grande maioria da população vivia na pobreza absoluta (Waterhouse e Lauriciano, 2009). Depois do forte desempenho no crescimento e aumento da renda que caracterizou os 15 anos depois do Acordo de Paz, o debate político mostrava “uma nova crescente preocupação com os números enormes - mas não quantificados - dos que estavam cada vez mais a ser deixados para trás” (Waterhouse e Lauriciano, 2009: 7).

O Banco Mundial identificava obstáculos sérios à redução contínua e ampla da pobreza. Nos anos pós-guerra, a redução foi impulsionada em larga escala pelo crescimento na produção agrícola com base em serviços básicos melhorados e pela expansão das áreas de cultivos. Os pobres que viviam em ambiente rural aumentaram a sua renda por meio da diversificação da produção agrícola e das suas fontes de renda por meio de atividades não agrícolas. O estudo notava, porém, uma disparidade de género, com os homens a serem muito mais capazes de alcançar um aumento de

renda do que as mulheres, cujas oportunidades eram particularmente limitadas pelas restrições ao trabalho, falta de educação e falta de recursos económicos (Banco Mundial, 2008).

O aumento da produção agrícola era devido a uma expansão das áreas cultivadas, um processo que, argumentava o Banco Mundial, já se aproximava ao seu limite em termos de potencial para trazer mais redução sustentável da pobreza para os pequenos agricultores. Este ponto de restrição crítica orientava o Banco Mundial a indicar como meta do futuro a solução do problema da baixa produtividade (Banco Mundial, 2008).

O estudo observava que os pequenos agricultores que não conseguiam diversificar as suas fontes de renda e de alimentação tinham a tendência de ser os mais pobres. A vulnerabilidade a secas e inundações podia deixar sem alimentos e sustentamento as famílias rurais dependentes de culturas de subsistência (Banco Mundial, 2008).

Na ocorrência (frequente em Moçambique) destes eventos naturais adversos, a vulnerabilidade dessas famílias aumentava exponencialmente, devendo elas recorrer aos poucos ativos remanescentes para garantirem a sua sobrevivência. O relatório concluía preocupantemente: “estão a surgir evidências de que um subconjunto de famílias rurais, geralmente aquelas que vivem em áreas mais remotas, está a ficar preso à pobreza” (Banco Mundial, 2008: 13).

A falta de mão-de-obra qualificada e a escassez de bens tornava as famílias rurais mais pobres particularmente vulneráveis a choques internos e externos, agravados pelo isolamento geográfico. As famílias chefiadas por mulheres eram fortemente representadas neste grupo. O estudo argumentava que as mulheres pobres rurais tinham reduzido a capacidade de sair de uma agricultura de subsistência ou de diversificar a fonte de produção de alimentos: fenómeno crescente este chamado “feminização da pobreza rural” (Banco Mundial, 2008: 54). Famílias com membros com deficiência, com uma alta proporção de dependentes e com chefes mais velhos de AF também estavam predominantemente entre os mais pobres. Pesquisas adicionais encontram evidências de crescentes desigualdades de renda nas áreas rurais e áreas urbanas, com desigualdades particularmente acentuadas emergindo nas áreas urbanas, especialmente Maputo (Hanlon, 2007; Handa e Mlay, 2007).

Uma análise dos dados da renda rural sugeria que de 1996-2002 todos os grupos experimentaram um aumento geral na renda; mas “73% do aumento foi para o quintil mais rico, apenas 3% para os mais pobres” (Boughton *et al.*, 2006: 10).

Este era o panorama no qual nasceu a Lei de Proteção Social e foi criado o MMAS. Ainda existiam muitos obstáculos para uma abordagem coerente e abrangente da Proteção Social: “limitações analíticas em torno das causas, consequências e extensão da vulnerabilidade, bem como os potenciais benefícios sociais e económicos da proteção; barreiras institucionais; limitações orçamentárias; e instabilidade político-económica” (Waterhouse e Lauriciano, 2009: 2). Com a aprovação da Lei de Proteção Social em 2007, o Governo de Moçambique desenhou um sistema de segurança social fundamentado em três pilares.

O primeiro pilar é a Proteção Social Básica, sob a direção do MMAS; o segundo pilar é o seguro social vinculado ao Ministério do Trabalho; o terceiro pilar é constituído por um conjunto de iniciativas de Proteção Social complementares realizadas por diferentes atores, incluindo o setor privado e o voluntário (INSS, 2007).

Uma atenção particular é dada ao quadro legal e institucional no qual, a partir da Lei do 2007, foram desenhadas estratégias e projetos de Proteção Social Básica em Moçambique, entre os quais se encontra o PASP que se propõe de contribuir para a mitigação e superação da insegurança alimentar crónica de grupos particularmente vulneráveis pela sua exposição a choques e riscos estruturais (crises económicas e desemprego) e impactos das mudanças ambientais (cheias, secas, ciclones, pragas) com objetivo de proporcionar maior estabilidade económica e social aos AFs abrangidos (INSS, 2007).

2.2 Quadro legal e Estratégia Nacional de Proteção Social Básica em Moçambique (ENSSB I e II)

Desde a aprovação da Lei de Segurança Social em 2007, Moçambique está num constante processo de definição e melhoria do seu Piso de Proteção Social mediante a aprovação de um quadro legal, estratégias e reformulação dos programas que concorrem para a assistência e Proteção Social dos grupos mais vulneráveis. O quadro legal é constituído pela Lei de Segurança Social (n.º 4/2007 de 07 de Fevereiro); pelo regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica (Decreto n.º 85/2009 de 27 de Dezembro); pela estratégia Nacional de Segurança Básica 2010-2014 (ENSSB I - Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2010 de 27 de Maio) sucessivamente revista e atualizada com a Estratégia Nacional de Segurança Básica 2016-2024 (ENSSB II - Aprovada na

5.^a Sessão Ordinária do Conselho de Ministros de 23 de fevereiro 2016) e pelo Decreto 47/2018 que revê os programas de segurança social básica à luz do ENSSB 2016-2014.

A definição dos direitos dos cidadãos na Constituição da República de Moçambique (Artigos 35, 88, 89, 91 e 95) implica a necessidade de estabelecer um sistema de Proteção Social quando afirma que todos os cidadãos têm direito a educação, saúde e moradia sem qualquer tipo de discriminação, bem como proteção quando incapacitados e idosos (República de Moçambique, 2004). Seguindo a Constituição, a Lei 4/2007 de 7 de fevereiro lança as bases para a organização do sistema de Proteção Social em Moçambique e organiza o respetivo sistema. O artigo 6 da 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” (INSS, 2007:2). De acordo com esta lei, no Artigo n.º 2, a Proteção Social tem por objetivo “atenuar, na medida das condições económicas do país, as situações 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” (INSS, 2007: 2).

É importante para a compreensão da filosofia política subjacente a Proteção Social em Moçambique a indicação dos princípios que a motivam e sustentam, e que sempre podem ser chamados de volta como critérios de avaliação dos projetos, processos e procedimentos pelos quais a Proteção Social é concretizada. Estes princípios são elencados no Artigo n.º 3:

a) Princípio da Universalidade, que consagra o direito a todos os cidadãos de serem protegidos contra os mesmos riscos e na mesma situação; b) Princípio da Igualdade (no âmbito do regime contributivo) em que os trabalhadores gozam do direito de taxa fixa e na mesma proporção; c) Princípio da Solidariedade pelo qual a Proteção Social preconiza o compromisso da sociedade a favor dos mais carenciados na superação das suas limitações e na transferência de recursos entre gerações; d) Princípio da Descentralização pelo qual a Proteção Social é realizada pelas instituições do direito público, instituições ou organizações do direito privado devidamente autorizadas pelos poderes públicos.

(INSS, 2007)

O sistema de Proteção Social desenhado por esta Lei, que consta do Artigo 5, tem três níveis: a) Segurança Social Básica; b) Segurança Social Obrigatória; c) Segurança Social Complementar. A segurança social básica é definida como aquela que cobre todos os cidadãos que são incapazes de trabalhar, que não têm recursos próprios para atender às suas necessidades básicas, ou seja, pessoas em situações de pobreza absoluta, crianças em circunstâncias difíceis, idosos, pessoas com doenças crónicas e com deficiência que vivem em pobreza absoluta. As pessoas incapazes de trabalhar podem incluir aquelas que são fisicamente incapazes de trabalhar (permanente ou

temporariamente), bem como aquelas sem recursos ou oportunidades de trabalho ou para atender às suas necessidades básicas devido a fatores externos como a exclusão social e a própria pobreza absoluta e/ ou o impacto de choques (por exemplo, choques climáticos ou de mercado) (INSS, 2007).

É interessante notar aqui um aspeto de relevo. No glossário, que se encontra anexado à Lei na sua publicação oficial no Boletim da República (I Série – n.º 6 de 07 de fevereiro 2007), é oferecida uma definição de Segurança Social Básica: “é a que visa prevenir situações de carência, bem como a integração social através da proteção especial a grupos mais vulneráveis. A Proteção Social Básica tem como fundamento a solidariedade nacional, reflete características distributivas e é essencialmente financiada pelo Orçamento do Estado” (INSS, 2007: 4).

Importa sublinhar a vertente da prevenção de situações de carência e da integração social como constitutivas da definição da Segurança Social Básica. Programas e projetos de Segurança Social Básica que não produzem efeitos de prevenção de situações de carência e não aumentam os níveis de integração social carecem de lógica intrínseca, podem ser questionados e oferecem elementos de legitimação aos críticos da Segurança Social Básica, vista e rotulada como mero assistencialismo, como mercantilização das relações de cidadania e como empobrecimento das comunidades no seu potencial de resiliência (Castel-Branco, 2021).

A Lei no seu Artigo 8 também estabelece que a previdência social básica assume a forma de: a) Prestação de risco, equivalente a transferências sociais que podem ser monetárias ou em espécie para a proteção primária de saúde e concessão de prestações mínimas; b) prestação de apoio social, equivalente a programas de desenvolvimento comunitário e projetos que dão aos beneficiários um subsídio social para atender às suas próprias necessidades básicas (INSS, 2007).

O Decreto 85/2009 de 29 de dezembro regulamenta no específico o Subsistema de Segurança Social Básica e os eixos de intervenção que sucessivamente irão constituir os pilares da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) abrangendo o período de 2010 a 2014. O Regulamento estabelecia um conjunto de prestações, definindo que a sua concretização devia ser realizada gradualmente. Conforme estabelecido pelo decreto, o Subsistema de Segurança Social Básica devia ter as seguintes componentes: a) Ação Social Direta, gerida pelo Ministério que superintende a área da ação social; b) Ação Social de Saúde, gerida pelo Ministério que superintende a área da saúde; c) Ação Social Escolar, gerida pelo Ministério que superintende a área da educação; d) Ação Social Produtiva, gerida e partilhada pelos Ministérios que

superintendem as áreas da ação social, plano e desenvolvimento, agricultura, trabalho, obras públicas e habitação e administração estatal (Conselho de Ministros, 2009).

Pode-se notar como já na fase da sua ideação e projeção o Subsistema de Segurança Social Básica nascia fragmentado, com diferentes órgãos ministeriais envolvidos na superintendência das diferentes componentes, cuja sinergia não foi previamente desenhada e ensaiada. A mesma ENSSB reconhecia estes desafios:

[...] a tendência de implementar diferentes programas em paralelo e sem uma coordenação adequada; a falta de articulação entre a resposta as emergências e os programas de Proteção Social; a falta de uma base de dados quanto aos números e localização de diferentes categorias de pessoas vulneráveis; a falta de um registo centralizado de beneficiários dos vários programas de Proteção Social e o tipo de apoio que iam receber, e outras lacunas não mais especificadas.

(MPD, 2010: 9)

Com a ENSSB, o Governo da República de Moçambique pretendia elaborar um documento que tomasse em conta estes desafios e que permitisse definir os principais caminhos para a área da Proteção Social Básica, como forma de melhor se preparar para fazer face aos objetivos estabelecidos no Regulamento acima mencionado. É assim que no início de 2010, o Governo de Moçambique, reconhecendo que apesar dos progressos alcançados em termos socioeconómicos, não todos beneficiaram do desenvolvimento que esta situação criava complexos e desafios para o apoio às populações mais pobres e vulneráveis, aprovou a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) abrangendo o período de 2010 a 2014 (Conselho de Ministros, 2009; MPD, 2010).

A ENSSB visava estender a cobertura da Proteção Social para incluir as populações pobres e vulneráveis no processo de desenvolvimento do país. Tal como descrito no seu sumário executivo, os objetivos enunciados encerram a mensagem mais importante: a necessidade de garantir a extensão da cobertura da Proteção Social Básica, para garantir a inclusão das populações mais pobres e vulneráveis no processo de desenvolvimento do país, assente em padrões de eficácia e eficiência e tendo como base o fortalecimento dos processos de coordenação (MMAS, 2012).

A ENSSB tinha quatro partes:

a) Ação Social Direta, na qual o governo se empenhava com mais esforços para organizar intervenções de assistência social, principalmente com programas de transferência para os pobres e vulneráveis que são incapazes de trabalhar, bem como transferências em espécie de curto prazo fornecidas em resposta a vulnerabilidades temporárias e outros serviços de bem-estar social. O

MMAS e o INAS eram indicados como responsáveis pelas intervenções nesta categoria de transferências com o Programa de Subsídio de Alimentos (PSA);

b) Ação Social para a Educação, gerida pelo Ministério da Educação. Isso previa programas de Proteção Social, como alimentação escolar, que visavam facilitar o acesso a serviços básicos de educação, aumentando assim os níveis de matrícula e frequência escolar;

c) Ação Social para a Saúde, tutelada pelo Ministério da Saúde. Isso incluía medidas e programas para promover o acesso a cuidados básicos de saúde para grupos vulneráveis (como pessoas com HIV), bem como intervenções nutricionais;

d) Ação Social Produtiva, uma abordagem intersectorial que visava aumentar o acesso a oportunidades de geração de renda para os pobres e vulneráveis com capacidade de trabalhar, por meio de intervenções de criação de emprego e meios de subsistência, incluindo obras públicas e fundos sociais (Conselho de Ministros, 2009; MPD, 2010).

Em outubro 2011, através do Decreto em 52/2011, correspondendo ao ENSSB I, foram aprovados os programas de segurança social básica a serem implementados pelo Ministério da Mulher e da Ação Social (MMAS) através do Instituto Nacional da Ação Social (INAS) (MPD, 2010). O MMAS foi criado pelo Decreto Presidencial n.º 13/2005, de 4 de fevereiro (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005). No final do mês seguinte, outro Decreto Presidencial (n.º 19/2005), define o MMAS como “órgão central do aparelho do Estado que, conforme os princípios, objetivos, políticas e prioridades definidos pelo Governo, dirige a execução das políticas de emancipação e desenvolvimento da mulher e da ação social no País” (MEF, 2005: 3).

No Artigo 2, alínea c, entre as várias atribuições do MMAS, aos fins desta pesquisa, destaca-se a “promoção da assistência aos grupos populacionais com carência de apoio social, psicológico, material e moral, nomeadamente mulheres, crianças, idosos, pessoas portadoras de deficiência e outros grupos sociais em situação de vulnerabilidade” (MEF, 2005: 3).

O mesmo decreto alista trinta e nove (39) áreas de competência do MMAS, entre as quais: desenvolver o sistema de serviços sociais para garantir a proteção e apoio à mulher, à criança, à pessoa portadora de deficiência, ao idoso e outros grupos vulneráveis [Art. n.º 3, alínea c] e definir e propor medidas que atenuem o impacto negativo dos programas de ajustamento estrutural sobre os grupos e cidadãos mais vulneráveis [Art. n.º 3, alínea f] (MEF, 2005: 3).

Específicas competências são atribuídas ao MMAS por cada grupo populacional carenciado e destinatário da assistência (cf. Art. n.º 4/1-2-3-4).

Considerando que o presente estudo se centra mais na mulher rural, aos fins da pesquisa é oportuno lembrar aquelas relativas à mulher e que constam do Art. n.º 4/1:

- a) Promover a realização de ações destinadas a eliminar a discriminação da mulher e a valorizar o seu papel na família e na sociedade, elevando a sua participação na vida política, económica, social e cultural do País;
- b) Promover e participar no processo de revisão da legislação que contribua para o reforço do respeito e proteção dos direitos da mulher que promova a sua emancipação e desenvolvimento;
- c) Promover a assistência às mulheres chefes de agregado familiar com fraca capacidade económica;
- d) Promover e realizar programas de educação e capacitação da mulher, de modo a prepará-la para o melhor desempenho do seu papel na sociedade;
- e) Promover a adoção de medidas capazes de garantir a proteção da mulher contra a violência, incluindo a violência doméstica;
- f) Promover e realizar a educação pública relativa à situação da mulher, para elevar a consciência sobre os direitos da mulher e propiciar mudanças de atitudes da sociedade em relação ao seu estatuto.

(MEF, 2005: 4)

O MMAS é representado provincialmente pelas Direções Provinciais da Mulher e Ação Social (DPMAS) e a nível distrital pelos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Ação Social (SDSMAS). Para cumprir o seu mandato, para além das unidades organizacionais e recursos que gere diretamente, o MMAS tem uma instituição subordinada: o INAS que é o braço executivo das políticas, programas e estratégias definidas pelo MMAS e, conforme os seus Estatutos Organizacionais aprovados pelo Decreto 46/2005 de 22 de novembro, “presta assistência social às pessoas e grupos mais carenciados de indivíduos que são incapazes de atender às suas necessidades básicas por conta própria” (MPD, 2010: 4).

O INAS está representado em todo o país por 31 delegações responsáveis pela implementação e supervisão dos vários programas da instituição. O DPMAS e o SDSMAS coordenam esta implementação a nível distrital. Os principais projetos e as estratégias de segurança social em Moçambique são implementados pelo MMAS / INAS: a) Programas diretos de assistência social que se concentram em pessoas extremamente pobres que são fisicamente incapazes de trabalhar; b) Programas de desenvolvimento voltados para pessoas extremamente pobres, mas fisicamente aptas para o trabalho; c) Serviços sociais que fornecem apoio institucional a pessoas vulneráveis. Em 2018, estes programas e serviços de segurança social básica foram revistos e atualizados à luz do ENSSB II 2016-2024 (MPD, 2010; MGCAS, 2016).

A ENSSB fornecia uma estrutura para o desenvolvimento futuro de intervenções abrangentes para a criação de uma rede de segurança e podia contar com programas específicos definidos quanto ao seu grupos-alvo, mas “lhe faltava como pressuposto estratégico uma análise abrangente do

panorama da Proteção Social em Moçambique com uma visão de conjunto de um sistema de Proteção Social eficaz” (Marques, 2012: 11). Isso produziu uma fragmentação e duplicação de programas que, com uma falta de coordenação das intervenções, causou um forte rácio custos-benefícios para o sistema de Proteção Social, ao ponto que, conclui Marques, “vários programas tiveram pouco impacto duradouro sobre a pobreza, devido também a deficientes critérios de seleção dos beneficiários: assim, os benefícios acabam nas mãos de alguns em melhor situação, enquanto alguns dos mais necessitados ficaram excluídos dos programas” (Marques, 2012: 17).

Em 2015 uma equipa conjunta da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Oxford Policy Management (OPM) elaborou um relatório do ENSSB 2010-2014 no qual foram analisados “os progressos, desafios e as lacunas decorrentes da implementação da ENSSB, e os fatores que favoreceram ou dificultaram a sua implementação, com o objetivo último de fornecer indicações para o processo de elaboração do novo instrumento programático na área da Segurança Social Básica (SSB), que deverá substituir a ENSSB 2010-2014” (OIT e OPM, 2015: 3).

De facto, no ano seguinte, foi aprovada a nova Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB 2016-2024).

O relatório da OIT e OPM (2015: 4) reconhece que a ENSSB

desempenhou um papel central nos progressos significativos alcançados na área da SSB em Moçambique [mas que] relativamente aos níveis e padrões de vulnerabilidade e às necessidades existentes, os desafios colocados ao sistema da SSB são ainda muitos. [São destacados os] avanços significativos em matéria de transferências sociais, através do Programa do subsídio Social Básico (PSSB), Programa de Apoio Social Direto (PASD) e (PASP), [com particular reconhecimento dado à criação do PASP (no 2012)]: um novo programa para Assistência Familiar com capacidade para o trabalho.

Apesar do reconhecimento dos progressos significativos, o relatório enumera uma série de desafios e as lacunas decorrentes da implementação da ENSSB a diferentes níveis: a) de cobertura, impacto e relevância dos vários projetos previstos na ENSSB; b) de coordenação e capacidade institucional, devido à falta de uma instituição com autoridade adequada para liderar as atividades neste campo inerentemente multissetorial com adequada liderança de nível hierárquico requerido para coordenar os demais ministérios envolvidos no sistema de segurança social básica; c) de eficiência nas operações de gestão, sistematização dos dados, monitoria, harmonização dos processos de focalização entre os três programas ao ponto de não resultar claro se “o objetivo da focalização por pobreza deve garantir que os mais ricos sejam excluídos dos programas ou identificar os mais pobres dos pobres - o que é particularmente complicado no contexto socioeconómico de

Moçambique devido às escassas diferenças entre agregados situados nos défices mais pobres da população” (OIT e OPM, 2015: 7).

Um dos pontos fracos da implementação da ENSSB assinalado pelo relatório da OIT e OPM diz respeito ao investimento em recursos humanos nos diferentes níveis geográficos. A desfasagem entre às alocações orçamentais aos programas relativamente ao orçamento para as operações das instituições envolvidas, incluindo recursos humanos, criou uma tensão ao nível de operações. Por isso, o relatório recomenda que a futura ENSSB garanta os recursos necessários para a finalização da elaboração e implementação das reformas iniciadas, priorizando o investimento no desenvolvimento do quadro de recursos humanos adequados, capacitados e competentes para o desenvolvimento das operações previstas (OIT e OPM, 2015).

Para consolidar os resultados positivos e responder a estes e outros desafios e lacunas, foi elaborada uma nova ENSSB com maior extensão e abrangência (2016-2024), aprovada na 5.^a sessão ordinária do Conselho de Ministros, para reduzir a pobreza e a vulnerabilidade, “assegurando que os resultados do crescimento da economia moçambicana beneficiem a todos os cidadãos, sobretudo os que vivem em situação de pobreza e de vulnerabilidade” (MGCAS, 2016: 6). A ENSSB II assumiu como base as metas e os desafios impostos pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035 de alcançar os 75% das pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade; pela Agenda 2063 da União Africana, que destaca o papel dos sistemas de Proteção Social na garantia de um desenvolvimento sustentável e inclusivo; e pela Agenda 2030 das Nações Unidas com os seus ODS (MGCAS, 2016).

A nível jurídico e institucional a ENSSB II enquadra-se na Constituição da República de Moçambique do 2004 (artigos nn.º 35, 88, 89, 91 e 95), na Lei da Segurança Social do 2007 (artigo n.º 6), no Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica do 2009, e em importantes instrumentos internacionais tais como: a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Carta dos Direitos Sociais da SADC, a Recomendação 202 da Organização Internacional do Trabalho sobre Pisos Nacionais de Proteção Social e hoje, os ODS aprovados pelas Nações Unidas (MGCAS, 2016).

O documento da ENSSB II, depois do Sumário Executivo, apresenta uma estrutura de 12 capítulos ou partes que, se comparada à estrutura do documento da ENSSB I (2010-2014), revela uma abordagem mais lógica e holística, fruto da experiência amadurecida anteriormente e da receção

das críticas ou dicas de melhoria dos vários relatórios que se seguiram à Estratégia anterior. Se a ENSSB I carecia de uma visão de conjunto dos fatores de vulnerabilidade e risco aos quais indivíduos e AFs estão expostos, agora, no capítulo 3, com o auxílio de dados estatísticos mutuados de diferentes estudos, a ENSSB II mostra conhecer melhor o “adversário” contra o qual deve lutar (MGCAS, 2016).

Individualmente, percorrendo as etapas do ciclo da vida, são detetados os seguintes fatores de vulnerabilidade e risco conforme MGCAS (2016):

- a) Na etapa da gravidez e do parto a mulher enfrenta um risco elevado de mortalidade, não pode contar com adequados serviços, a garantia dos cuidados de saúde (metade das mulheres dá à luz fora das unidades sanitárias) e manifesta altos níveis de desnutrição materna;
- b) Na etapa da infância, além do facto que 10% das crianças não chega aos 5 anos (altos níveis de mortalidade infantil) devido a várias doenças infecciosas, preocupam os altos níveis de desnutrição crónica, que afeta 43% das crianças menores de 5 anos e prejudica, não só a saúde da criança, mas também, o desenvolvimento do capital humano e o desenvolvimento económico e social a longo prazo;
- c) Na idade escolar, o acesso e a retenção das crianças vulneráveis é devido de um lado a carências estruturais na oferta e na qualidade do sistema de educação, doutro lado à necessidade de mecanismos de Proteção Social Básica, tais como a alimentação escolar. Outro grave fator de risco, sobretudo para a desistência escolar das raparigas, é dado pelos casamentos prematuros, que afetam cerca de 14.3% das raparigas antes dos 15 anos e 48.2% das raparigas menores de 18 anos.¹⁵ Os altos níveis de gravidez na adolescência aumentam os riscos de mortalidade materna, neonatal, infantil e infantojuvenil. Outro dado preocupante e em aumento é aquele relativo às crianças órfãs ou que não vivem com os seus pais biológicos que são vulneráveis a diferentes privações;
- d) Na idade juvenil e adulta, os elevados níveis de desemprego e as elevadas taxas de HIV e SIDA contribuem para outros riscos sociais de grande impacto na sociedade;
- e) Na terceira idade, a redução da capacidade física, da produtividade, do rendimento e os custos de medicamentos, assim como os problemas sociais de abusos, violência, isolamento, abandono e marginalização constituem os principais elementos de risco.

¹⁵ Só no final de 2019 foi aprovada em Moçambique a Lei de Prevenção e Combate às Uniões Prematuras. (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2019).

- f) Outros indivíduos particularmente expostos à vulnerabilidade são as pessoas com deficiência, a maioria das quais, em Moçambique, vive nas áreas rurais em famílias pobres e sem acesso a serviços especializados ou a subsídios de compensação. Também a mulher e a rapariga são categorias mais desfavorecidas, devido às desigualdades nas relações de género que fragilizam, aumentando os riscos, sobretudo em relação à gravidez precoce, aos casamentos prematuros, à violência baseada no género, à infeção pelo HIV, ao acesso à herança e às oportunidades económicas.

Ao nível de agregados familiares, a ENSSB II parte de uma consideração geral: “cerca de metade da população (54,7%) vive abaixo da linha de pobreza¹⁶ e uma parte significativa com rendimento superior à linha da pobreza é muito vulnerável ao risco de cair na pobreza em caso de choques” (República de Moçambique, 2016: 12)¹⁷. Em geral, dois terços da população apresenta um nível de consumo abaixo da linha da pobreza, com picos de alta vulnerabilidade para os AFs vivendo nas zonas mais distantes de mercados e serviços, principalmente no meio rural. Estes AFs sobrevivem graças a uma agricultura de subsistência e estão mais expostos a calamidades naturais (cheias, secas, ciclones, pragas) e outros choques incomuns ou individuais, que afetam um só agregado, tais como doença grave ou falecimento de um membro produtivo da família (MGCAS, 2016).

Outro ponto a favor de uma estratégia mais contundente é a análise SWOT da estratégia anterior (2010-2014), proposta no Capítulo 5, que acolhe dados e reflexões de diferentes relatórios, analisa os progressos, os desafios e as lacunas da sua implementação e aponta os fatores que favoreceram ou dificultaram a sua implementação, criando assim os pressupostos para uma abordagem mais sistematizada. Há pontos de fraqueza da ENSSB I relatados na nova estratégia que merecem atenção porque serão parte da análise do PASP e o seu impacto na vida da mulher rural do Distrito de Massingir: a) Exiguidade do valor das transferências monetárias; b) Exclusão de grupos de

¹⁶ Fixada em Moçambique a \$0.90 por dia. Considerando a “linha de ultra-pobreza” (\$0,32 por dia), a percentagem de pessoas a viverem abaixo desta linha é de 20.5%.

¹⁷ O documento refere-se a dados da Terceira Avaliação Nacional feita pela Direção Nacional de Estudos e Análise de Políticas, publicados pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento no 2010 com o título “Pobreza e Bem-estar em Moçambique” (MPD, 2010).

A partir de 2018, o Banco Mundial passou a adotar uma nova referência para medir os níveis de extrema pobreza: US\$ 1,90 por dia para países de renda baixa, US\$ 3,20 por dia para países de renda média-baixa e US\$ 5,50 para países de renda média-alta (Banco Mundial, 2008^b).

Para uma maior compreensão crítica do assunto “linha de pobreza” em Moçambique, remetemos ao estudo de António Francisco (2017).

pessoas em situação de pobreza das transferências monetárias; c) curtos períodos de participação dos beneficiários nos trabalhos públicos do PASP (MGCAS, 2010^a e 2016).

Entre as ameaças reveladas ao longo da estratégia anterior, particular atenção deve ser a elementos que se verificou nos primeiros 4-5 anos da implementação da ENSSB II, resultaram particularmente constrangedoras e agudizada pela crise da Covid-19: a) o elevado número de pessoas idosas, pessoas com deficiências e de mulheres vivendo em situação de pobreza e vulnerabilidade (54.7% em tendência crescente); b) a relevância de crianças como um dos grupos com altos níveis de vulnerabilidade; c) a propensão do país às calamidades naturais cíclicas agudizadas pelas mudanças climáticas; d) a falta de um sistema de garantia do trabalho social periódico para às famílias beneficiárias do PASP; e) a ausência de um serviço de ação social ao nível comunitário; f) Falta de um sistema para a gestão das transferências monetárias acessível a todos; g) Fragilidades dos mecanismos de coordenação e de encaminhamento interinstitucional dos beneficiários dos programas de segurança social básica (MGCAS, 2010^a e 2016).

Reconhecidas as fraquezas da estratégia anterior e consciente das ameaças existentes, a nova estratégia se propunha alcançar quatro objetivos que se traduzem em eixos de intervenção e orientam o sistema nacional de segurança social básica:

- a) Reforçar o nível de consumo e a resiliência das camadas em risco de pobreza e vulnerabilidade; b) Contribuir para o desenvolvimento do capital humano através da melhoria da nutrição e do acesso aos serviços básicos de saúde e ensino das camadas em risco de pobreza e vulnerabilidade; c) Prevenir e responder aos riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social por serviços de ação social; d) Desenvolver a capacidade institucional para garantir o alcance dos primeiros três objetivos.

(MGCAS, 2016: 18)

Três são os programas adotados pela nova ENSSB: a) Programa Subsídio Social Básico (PSSB); b) Programa Ação Social Produtiva (PASP); c) o Programa Apoio Social Direto (PASD). Esses programas, que já tinham caracterizado a primeira estratégia e expandiram a Proteção Social de um total inicial de 250.000 famílias beneficiárias em 2008, para quase 500.000 em 2016. A expansão foi garantida sobretudo através do PSSB e do PASP, e atingiu em 2015 cerca de 20% dos que vivem abaixo da linha de pobreza nacional, correspondente a 9% da população moçambicana. Estes avanços foram possíveis também por um crescimento substancial de dotações orçamentais atribuídas aos programas de Proteção Social Básica, o que permitiu alargar o número de AF abrangidos e o montante das prestações. Todavia, apesar da tendência crescente das dotações orçamentais ao sector, há ainda um grande esforço a ser feito para que estas passem de 0,58% do PIB no Orçamento de Estado de 2015 a 2,24% do PIB previsto pela ENSSB II até 2024

(MGCAS, 2016). Vale recordar que o PIB, “é um indicador de bens e serviços transacionais num mercado nacional, em termos de agregados e deixa de lado muito do resto que importa para os cidadãos, as comunidades e os grupos sociais” (Jacquinet, 2019: 3).

Dadas as metas ambiciosas estipuladas na ENSSB II, resultou logo evidente que era necessário um sistema mais moderno e integrado de Proteção Social em Moçambique que, após um período de crescimento económico acelerado, começava a ressentir-se da mais recente desaceleração económica (MGCAS, 2016). Para responder a este desafio, foi desenvolvido em 2017 o Programa Conjunto de Proteção Social patrocinado pelas Nações Unidas (2017-2020), para providenciar apoio ao MMAS, que passou a designar-se MGCAS (Ministério do Género, Criança e Ação Social) e ao INAS na implementação da ENSSB II. Lançado em Maputo no dia 23 de fevereiro de 2018, o Programa Conjunto de Proteção, orçado em 18 milhões de dólares americanos, financiado pelas embaixadas sueca e holandesa e pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido, visava apoiar a capacidade do governo moçambicano de concretizar a segunda fase da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica e operacionalizar os seus planos de ação (UNICEF, 2018).

O Programa Conjunto reconhecia que a ENSBB II “oferece uma oportunidade única para abordar a fragmentação e alinhar melhor as partes envolvidas na materialização de um conjunto ambicioso de metas” (MGCAS, 2016: 8). O apoio prestado pelas agências da ONU (lideradas pela UNICEF como Agente Administrativo, responsável pela transmissão e divulgação das contribuições recebidas), devia consistir, essencialmente, em “assistência técnica, desenvolvimento de capacidade, apoio financeiro e material para assegurar que a capacidade do MGCAS e INAS seja reforçada para implementar, no terreno, de forma efetiva, confiável e com prestação de contas os programas de Proteção Social recentemente, aprovados” (MGCAS, 2016: 9).

A abordagem do Programa Conjunto parte da constatação que Moçambique precisava melhorar a eficiência e eficácia dos vários programas de Proteção Social em termos operacionais e na capacidade de abrangência e efetivo alcance das pessoas mais carenciadas e vulneráveis. Numa palavra: modernização do sistema que exigia melhorias na capacidade de “administrar melhor os beneficiários, adotar mecanismos de pagamento alternativos e eficientes, re-cadastrar os beneficiários atuais, alterar os procedimentos de operação e documentos de orientação programática em conformidade” (MGCAS, 2016: 13). Esta necessária modernização passaria pela incorporação dos serviços num sistema holístico de Proteção Social, com um “reforço significativo

das ferramentas de programação, dados e recursos humanos disponíveis para apoiar a implementação” (MGCAS, 2016: 13).

A análise que o Programa Conjunto faz dos 10 anos de Proteção Social em Moçambique, desde a promulgação da Lei de 2007 até à altura do desenho do mesmo programa (2017), apresenta uma série de “lições aprendidas” ou erros a retificar que andam da exclusão do grupo de beneficiários de pessoas mais vulneráveis, simplesmente pelo facto de residirem em famílias com indivíduos capazes de trabalhar, ao baixo nível de cobertura (15% do número estimado de famílias em situação de pobreza), com grande número de potenciais beneficiários pré-cadastrados a permanecerem na lista de espera por muito tempo. Outros aspetos problemáticos a necessitarem de intervenção eram: os custos elevados de transação dos benefícios sociais devidos a um “processo de pagamento altamente ineficiente, que disperse tempo significativo dos funcionários distritais, que não é eficiente e limita o alcance da expansão do programa” (MGCAS, 2016: 14); a fraca capacidade institucional do sector para produzir resultados em escala, pela escassa disponibilidade de recursos humanos qualificados não proporcional ao aumento da dotação orçamental e expansão de programa (MGCAS, 2016).

Para melhorar a eficiência da implementação dos programas, o documento invocava a introdução de novos procedimentos, a partir de um sistema de cadastro dos beneficiários e de um mecanismo de pagamento eletrónico. Um problema técnico de difícil solução, porque os Sistemas de Gestão de Informação existentes (LINDEX) garantia uma disponibilidade limitada de dados fiáveis e não facilitavam o mapeamento para controlar se de facto os programas andavam a beneficiar as pessoas mais vulneráveis. Outro aspeto técnico a enfraquecer a eficiência das intervenções consistia na ausência de um *database* capaz de integrar e harmonizar os dados: cada programa tinha a sua plataforma de dados não integrados com as outras; isso resultava em duplicações de beneficiários de um lado e exclusões do outro (MGCAS, 2016).

Todavia, como já várias outras abordagens, análises e relatórios haviam detetado, o verdadeiro calcanhar de Aquiles da segurança social em Moçambique estava numa abordagem muito fragmentada, com a implementação de várias e diferentes iniciativas não bem coordenadas e com a intervenção de muitos parceiros e doadores não sempre integrados no contexto. É esta fragmentação que a iniciativa das Nações Unidas, na redação de um programa conjunto entre as suas agências (UNICEF e OIT em particular) e o Ministério do Género, Criança e Ação Social (MGCAS) e o INAS pretendia estancar, fortalecendo a coordenação entre o governo, doadores, agências das Nações Unidas e outros para melhor alinhar os programas e o apoio (UNICEF, 2018).

Com este objetivo de maior coordenação, para alcançar uma melhor eficiência e eficácia, o Programa Conjunto previa a criação e funcionamento de um Grupo de Coordenação Conjunta do Programa supervisionado por um Comité de Direção, esclarecendo os papéis, as competências, os limites de atuação de cada interveniente no programa. A leitura do capítulo 5 sobre a implementação do Programa Conjunto mostra a boa vontade de instaurar uma maior coordenação, mas o resultado se aparenta a uma nova fragmentação e excessiva burocratização: Comité de Direção, Grupo de Coordenação Conjunta, Grupo Técnico de Ação Social, Conselho Nacional de Ação Social, MGCAS, INAS, SAWG, CEDSIF, UNICEF, OIT, DFID, WFP, Embaixada da Holanda e o Banco Mundial (UNICEF, 2018).

Se o objetivo do Programa Conjunto era de apoiar a operacionalização da ENSSB II para a obtenção de resultados que ultrapassassem os limites institucionais de qualquer parceiro implementador, por uma estreita colaboração e coordenação que maximizasse a eficiência e proporcionasse resultados de alta qualidade, o discriminante valorativo do seu impacto será: a) a efetiva redução da exclusão de pessoas vulneráveis das políticas e programas de Proteção Social, incluindo as dinâmicas de género; b) a adequação das transferências monetárias aos objetivos preconizados, que não são de manter as pessoas vulneráveis em estado permanente de exposição aos riscos; c) numa palavra, o impacto dos sistemas de Proteção Social no bem-estar das camadas mais desfavorecidas da população (MGCAS, 2016).

Estes discriminantes devem ser jogados criticamente em conjunto, porque o aumento do número dos beneficiários, uma maior inclusão das pessoas com direito à Proteção Social, uma atenção mais dedicada às mulheres podem produzir um certo efeito numérico e estatístico, mas o impacto dos programas na vida das pessoas resultar pouco influente em termos de bem-estar pela pouca generosidade ou exiguidade das transferências, devida ao maior investimento dos fundos disponíveis em operacionalizações, ao seu desperdício nos meandros burocráticos onde, é o caso de Moçambique, se encontra o ninho da corrupção (UNICEF, 2018; MGCAS, 2016).

Um estudo realizado por pesquisadores do Centro de Recursos Anticorrupção U4 e o Instituto Chr. Michelsen (CMI) na Noruega, publicado pouco antes da ENSSB II, concluíu que a corrupção reduz a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, prejudicando particularmente as pessoas mais pobres e vulneráveis: “Existe uma correlação entre os níveis mais elevados de corrupção e o aumento das desigualdades e, por sua vez, maiores níveis de pobreza. [...] A corrupção pode afetar a natureza do desenvolvimento económico de um país, aumenta a desigualdade de renda e afeta os pobres de forma desproporcional” (Johnson, Nils e Thor, 2015: 10).

Outro estudo, sempre do Centro de Recursos Anticorrupção U4 e o Instituto Chr. Michelsen (CMI), desta vez em coautoria com o Centro de Integridade Pública (CIP) de Moçambique, publicado no ano seguinte com o título “Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana”, lembrava que Moçambique por três anos consecutivos detinha o triste primado (em conjunto com a Serra Leoa e a Tanzânia), de posicionar-se na 20.^a posição no conjunto dos 20 países mais corruptos do continente africano e conclui que “a corrupção produz efeitos indiretos bastante elevados na provisão dos serviços públicos e sobre a pobreza e bem-estar social no seu todo” (CIP *et al.*, 2016: 13). A corrupção afeta direta e negativamente os programas de Proteção Social em Moçambique, não é nada fácil a determinar, com certeza reduz a eficácia da ajuda para o desenvolvimento das camadas mais desfavorecidas e vulneráveis porque drena recursos que deveriam ser investidos na melhoria das suas condições de vida (CIP *et al.*, 2016).

Seja como for, os objetivos do Programa Conjunto 2017-2020 em apoio à ENSSB II eram claros e correspondentes às metas ambiciosas da estratégia, os desafios a enfrentar foram bem enquadrados, os mecanismos de implementação haviam sido criados. Um dos programas de Transferências monetárias de Proteção Social que a ENSSB 2016-2024 herdou da ENSSB 2010-2014 e Programa Conjunto 2017-2020 considerava promissor de resultados ambiciosos é o Programa Ação Social Produtiva (PASP) que mediante transferências monetárias para AF com pessoas capacitadas para o trabalho, combinadas com transferência de competências tinha o potencial de promover a graduação das pessoas pobres e vulneráveis (UNICEF, 2018).

O Programa Conjunto, apesar de reconhecer as transferências monetárias como uma ferramenta política na luta contra a pobreza e fome, com potencialidade de aumentar os investimentos em capital humano; de compreender que “esses programas são motivados pela premissa de que, a pobreza tem impactos altamente prejudiciais para o desenvolvimento humano, incluindo o desenvolvimento da criança, e que o dinheiro capacita as famílias que vivem na pobreza a tomar decisões sobre como avançar nas suas vidas” (UNICEF, 2018: 19-20); de apreciar a sua eficácia na melhoria da “segurança alimentar, consumo, atividades produtivas, aspetos do empoderamento das mulheres e taxas de atendimento escolar no ensino secundário” (UNICEF, 2018: 20); estes programas, admitia que em si e por si raramente são suficientes e não permitem superar os riscos e vulnerabilidades sociais e económicas que as populações visadas enfrentam porque riscos são abrangentes e inter-relacionadas. Por isso, “a provisão isolada de dinheiro não é suficiente para alcançar impactos de segunda ordem e a longo prazo como, por exemplo, resultados nutricionais ou educacionais” (UNICEF, 2018: 20).

É por isso que o PASP alimentava determinadas expectativas, porque tinha o potencial de “graduar” os beneficiários. Quando um programa de Proteção Social insere nos seus objetivos a “graduação” dos seus beneficiários, entende-se, em geral, que vai

fornecer um pacote sequencial e intensivo de apoio às pessoas muito pobres, para facilitar a sua saída da pobreza extrema em direção a níveis de vida resilientes e sustentáveis. O pacote geralmente inclui transferências regulares de dinheiro, ativos produtivos, acesso a instalações de poupança, treinamento de meios de subsistência e coaching.

(Devereux e Sabates-Wheeler, 2015: 8)

Pela sua trajetória de projetos, particular, estruturação, metas ambiciosas e investimentos feitos, o PASP pode ser privilegiado como campo de análise no qual encontrar, compreender, avaliar os avanços e recuos na Proteção Social Básica em Moçambique no seu estágio de *work in progress*. Apreciar criticamente o seu impacto na vida da mulher rural (no Distrito de Massingir no específico desta pesquisa), os níveis da sua “graduação”, permite reunir sob único olhar avaliativo uma série de objetivos e metas ambiciosas que o PASP prometia alcançar. Para esclarecer o como e porque o PASP pode ser considerado a prova da qualidade da Proteção Social Básica em Moçambique, é necessário conhecer a sua génese e desenvolvimento desde a sua criação até a sua fase de vida atual.

2.3 O Programa de Ação Social Produtiva (PASP)

Nas maiorias dos países em vias de desenvolvimento, as populações que vivem abaixo da linha de pobreza estão envolvidas em ocupações de baixa produtividade e são altamente vulneráveis aos choques, tais como inundações, doenças e a oscilações dos preços dos alimentos. Uma elevada proporção de pobres em Moçambique vive no meio rural e resulta historicamente marginalizada dos processos de desenvolvimento e requer uma atenção especial de políticas públicas ativas para resgatar o passivo de pobreza e reduzir as disparidades responsáveis pelo esvaziamento do meio rural observado em várias partes do país e pelas migrações, em especial de jovens, que sonham encontrar nas cidades melhores condições para construir as suas vidas, mas que acabam por engrossar as fileiras dos pobres vivendo nos bairros periféricos (IFAD, 2016).

A experiência internacional mostra, em geral, um conjunto de fatores que impedem as pessoas que vivem em situação de pobreza de beneficiar dos progressos económicos a nível macro em um país em desenvolvimento como Moçambique: o baixo nível de escolarização, a falta de acesso aos

serviços básicos de saúde, a falta de rendimentos regulares e previsíveis, derivado do trabalho, as dificuldades no acesso a serviços financeiros e a falta de formação e capacitação para acesso às profissões e habilidades relevantes prendem as pessoas num vórtice do qual é praticamente impossível sair, de geração em geração (Abreu, 2012).

O Documento Base do PASP (2012: 6) reconhece que “a falta de uma renda previsível leva as pessoas que vivem em situação de pobreza a não quererem correr riscos com novas intervenções, dado que o custo de perder os bens pode ser devastador”. Este medo cria grave constrangimento e retém os pobres nas atividades de subsistência de sempre, aparentemente mais seguras, mas de baixa renda.

Como já sublinhado, em Moçambique, o crescimento económico das duas décadas que se seguiram a assinatura do Acordo Geral de Paz (1992) não abriu o caminho de saída do vórtice da pobreza aos AF em condição de alta vulnerabilidade. Pelo contrário, por certo aspetos, até aprofundou o fosso das desigualdades, tornando-lhes até mais difícil aproveitar das novas oportunidades existentes mesmo a nível local, por congénita incapacidade de acompanhar o aumento do custo da vida (Banco Mundial, 2018).

Neste contexto, ao longo das últimas duas décadas, os programas de Proteção Social têm ganho reconhecimento em Moçambique como elemento central para a redução da pobreza e para contribuir para a inclusão social. Estes programas, evoluíram de um papel puramente distributivo, dando uma maior ênfase ao desenvolvimento do capital humano e no estabelecimento de ligações entre a Proteção Social e as políticas ativas de emprego e de autoemprego (Ali, Castel-Branco e Muianga, 2017). Em vez de ser entendida apenas como um mecanismo de redistribuição da riqueza nacional, a Proteção Social é vista atualmente como um importante fator de promoção do crescimento económico e de estabilidade (MPD, 2014).

A este propósito, o Governo de Moçambique efetuou na última década investimentos significativos em programas de segurança social básica, a exemplo de outros países africanos como Etiópia, África do Sul, Malawi, Ruanda e Cabo-Verde (PASP, 2012). Das experiências de outros países, na elaboração do PASP, foram retiradas cinco principais lições:

- a) A graduação é possível, mesmo para as pessoas que vivem em situação de pobreza; b) Uma transferência previsível é a plataforma ideal para o fortalecimento de uma rede de proteção produtiva; c) A graduação exige transferências e um “algo a mais” ou “adicional”; d) É necessário concentrar os recursos e integrar as intervenções; e) É crucial uma coordenação eficaz com parcerias fortes através de um processo liderado pelo Governo.

(PASP, 2012: 7)

Considerando, porém, que o processo de graduação leva tempo, especialmente nas populações mais pobres, desenhando o PASP, o Governo de Moçambique mostrava ter consciência do desafio que andava a enfrentar na intenção de criar redes de segurança que, potencialmente, seriam eficazes a longo prazo se as transferências para o AF fossem previsíveis; se fossem combinadas com pacotes integrados associados com outros fatores de produção; se com o acesso a serviços financeiros e ao crédito, aumentasse a educação e capacidade dos AF à poupança (IESE, 2010).

2.3.1 Génese do PASP

A origem remota do PASP encontra-se no Regulamento do Subsistema da Segurança Social Básica, aprovado pelo Decreto n.º 85/2009, de 29 de dezembro. Na materialização deste subsistema, estava aberta a possibilidade de desenhar programas que garantissem a inserção social dos beneficiários através do trabalho. Estes programas podiam ser desenvolvidos pelo Estado ou por organizações não-governamentais direcionados a pessoas vivendo em situação de pobreza absoluta, proporcionando-lhes oportunidades para o desenvolvimento de atividades produtivas para o seu autossustento e das suas famílias. O Regulamento identificava também os potenciais beneficiários desses programas: mulheres chefes de AF vivendo em situação de pobreza absoluta; pessoas portadoras de deficiência em situação de pobreza absoluta; outras pessoas vivendo em situação de pobreza absoluta (MPD, 2011).

Para a materialização do Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica, o Governo de Moçambique aprovou no ano seguinte a ENSSB para o período 2010-2014, na qual estavam definidos os principais caminhos para a área da Proteção Social Básica. Segundo o plasmado no Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica, na ENSSB estava previsto que esta componente ia englobar as atividades que promovessem a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis com capacidade física para trabalhar. Tratava-se de uma novidade para a nascente Segurança Social Básica em Moçambique (MGCAS, 2010; MPD, 2010).

Até então, desde os primeiros anos da década de 1990, em Moçambique funcionava o Programa de Subsídio de Alimentos (PSA), reconhecido como “um raro exemplo na África subsariana de um programa de segurança social liderado pelo estado com financiamento contínuo durante um longo período de tempo” (Ellis, Devereux e White, 2009: 161). Este é “o principal programa de ‘Proteção Social Básica’ do Governo de Moçambique em termos de cobertura da população” (Soares, Hirata e Ribas, 2010: 139) que, com vários reajustes e atualizações, continua até hoje e

consiste numa transferência monetária mensal a pessoas pobres e vulneráveis sem capacidade para trabalhar: “idosos, pessoas com deficiência e com doenças crónicas, mulheres grávidas malnutridas” (Soares, Hirata e Ribas: 142). O PSA é, portanto, um benefício assistencial focalizado, com características de uma pensão social, que exige uma comprovação de meios, caso haja pessoas no agregado familiar que trabalhem ou que recebam pensão. Nota-se que o PSA era e continua a ser um programa que visa somente “atenuar as dificuldades de subsistência de pessoas impedidas permanentemente de trabalhar, assim como dos seus dependentes” (Soares, Hirata e Ribas: 146), “dar uma contribuição [na verdade, uma contribuição muito pequena] para a sobrevivência básica dos seus beneficiários, e não busca abordar as causas da sua vulnerabilidade” (Ellis, Devereux e White, 2009: 162).

Faltava, portanto, um programa de assistência social produtiva de amplo respiro, direcionado a pessoas vivendo em pobreza absoluta e vulnerabilidade, mas com capacidade de trabalhar, pessoas cujo direito à segurança social era reconhecido pela Lei do 2007, mas que tinham sempre sido excluídas. Antes da iniciativa do PASP, na década anterior, alguns programas de assistência social produtiva, configurados em modelos promovidos pelo Banco Mundial e outras agências internacionais, foram desenhados e realizados em Moçambique para apoiar o desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos, promovendo trabalhos públicos, com o uso de mão-de-obra intensiva (Hodges, Pellerano e Mabota, 2010; Salazar e Zapatero, 2012).

Um destes, o Programa de Geração de Renda (PGR), em 2007, havia apoiado até 5000 beneficiários, concedendo-lhes um crédito para o início de uma atividade por conta própria, principalmente nas áreas da agropecuária e piscicultura, comércio e pequena indústria. Outro foi o Programa Benefício Social Pelo Trabalho (PBST) que apoiou 3000 pessoas vulneráveis com objetivo de integrá-las no mercado de trabalho. Tinha sido desenhado pelo MMAS como um programa transitório, e dava a possibilidade de trabalhar por 18 meses numa instituição pública ou privada, em troca de um salário mínimo pago pelo INAS. Merece menção também o Programa de Desenvolvimento Comunitário (PDC), com abordagem territorial, que em 2007 chegou a apoiar 280 comunidades, para promover a sua integração em diferentes atividades e trabalhos para o fornecimento de serviços sociais básicos e a construção de infraestruturas sociais, com o apoio da comunidade (CIPS, 2013).

Tratava-se de programas piloto ou de limitada abrangência, ao passo que o princípio de universalidade do direito à segurança social reconhecido pela Lei do 2007 e recebido pela ENSSB 2010-2014 requeria uma estratégia e programação que permitisse alcançar grupos de pessoas

vulneráveis abrindo-lhes um “acesso não discriminado, e sempre que possível, preferencial a outras formas de promoção da inclusão económica” (Alfai, 2010: 12) com resultados mais estáveis no tempo.

Outros princípios norteadores a ENSSB 2010-2014, tais como, progressividade, equidade, inclusão, eficiência, solidariedade, subsidiariedade e participação, endereçavam as estratégias para um projeto que ultrapassasse os limites das tentativas anteriores, sobretudo considerando que “Moçambique tinha entrado na segunda década do Século XXI, com um efetivo de 18 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza” num total de 23,5 milhões (Francisco, Ali e Ibraimo, 2011: 293). Pesquisas daqueles anos sobre a situação e evolução da pobreza em Moçambique, baseadas em dados estatisticamente representativos¹⁸ ou em dados qualitativos, através de estudos de caso e relatórios descritivos,¹⁹ convergiam num ponto preocupante: a pobreza em Moçambique mostrava sinais de aumento, em vez de diminuição, com características de ser cronicamente resistente. Um dado preocupante este, devido ao baixo nível de produtividade e à baixa capacidade de produção individual e das famílias: “a maioria da população, principalmente ao nível rural, vive em condições de extrema vulnerabilidade económica e tecnológica, em condições naturais e sociais precárias ou mesmo hostis” (Jones e Tarp, 2013: 14).

De ponto de vista conceitual e programático, procurava-se algo que, fazendo tesouro das experiências e lições anteriores, proporcionasse uma maior e melhor contribuição na superação da pobreza e vulnerabilidade crónica da maioria da população moçambicana, agravada pelos choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais, como as secas e o desemprego, permitindo que os AFs abrangidos alcançassem progressivamente uma certa estabilidade económica e social; um projeto de criação de oportunidades de acesso a rendimentos para os AFs mais vulneráveis, a partir do envolvimento dos membros com capacidade física para o trabalho em atividades produtivas; um programa de capacitação e transferência de competências, habilidades profissionais e conhecimentos na conceção e gestão de pequenos e médios negócios, nas pessoas com capacidade para o trabalho, de membros dos agregados mais vulneráveis, de modo a facilitar a sua integração em iniciativas de geração de rendimentos. É com estes objetivos, que foi criado o PASP (MMAS, 2012).

¹⁸ Cf.: Alkire e Santos, 2010; De Vletter, Lauchande e Infante, 2009; Cunguara e Hanlon, 2009; Métier, 2006, MPD, 2010.

¹⁹ Cf.: Paulo *et al.*, 2008; Hanlon, 2007; Serra, 2010.

Certamente, um dos aspetos que incidiram fortemente na génese e sucessivo desenvolvimento do PASP foi o papel do Banco Mundial em Moçambique, uma das agências internacionais que mais promove e insiste na assistência social produtiva. Uma ideia inspirada num quadro de funções básicas, classificadas em três categorias: “Prevenção, Proteção e Promoção” (Banco Mundial, 2012: 3). Desde a criação do PASP até hoje o apoio do Banco Mundial foi constante²⁰ e assumiu no específico a fórmula de empréstimos desembolsados ao Governo de Moçambique que “terá de reembolsar o empréstimo e os juros correspondentes. Portanto, o programa PASP é de fato financiado internamente” (UNICEF, 2018: 5).

Já antes da iniciativa do PASP, em Moçambique, outros programas de assistência social produtiva, foram implementados para promover trabalhos públicos, com o uso de mão de obra intensiva e apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos (Salazar e Zapatero, 2012): a) o PGR que em 2007 atingiu 5000 beneficiários. Consistia na concessão de crédito para o início de uma atividade por conta própria nas áreas da agropecuária, piscicultura, comércio e pequena indústria; b) o PBST que em 2007 apoiou 3000 beneficiários. Visava integrar pessoas vulneráveis no mercado de trabalho, oferecendo ao beneficiário a possibilidade de trabalhar durante 18 meses numa entidade pública ou privada, em troca de salário básico pago pelo INAS; c) o PDC, que em 2007 apoiou 280 comunidades. A sua abordagem era territorial, para promover a integração em diferentes atividades de construção de infraestruturas sociais, com o apoio da comunidade.

Como assinalado, o Decreto 85/2009 do Conselho de Ministros formalizou a iniciativa da assistência social produtiva, admitindo que a mesma fosse operacionalizada como um Programa Nacional de Ação Social Produtiva (PASP), integrando iniciativas de diferentes sectores. O PASP começou em 2011 como programa piloto implementado pelo INAS em parceria com o World Food Programme (WFP). No ano seguinte, em novembro, foi publicado o Documento Base do PASP e logo a seguir, a partir do 2013, o Banco Mundial começou a apoiar este projeto. Desde então, o Banco Mundial tem sido quase o único doador significativamente envolvido no programa. O apoio do Banco Mundial foi fornecido pela primeira vez por meio de um empréstimo da International Development Association assinado em 2013 no valor de \$ 50 milhões até 2018, e então aumentado de \$ 10 milhões e estendido até 2020. O apoio do Banco Mundial é responsável por quase 90% do orçamento do programa (Banco Mundial, 2017; INS, 2017).

²⁰ No website do Banco Mundial é possível monitorar o financiamento aos projectos de Proteção Social em Moçambique. Cf.: MZ-Social Protection project. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P129524>

2.3.2 O PASP no Documento Base do 2012

À luz do projeto-piloto do 2011 implementado pelo INAS em parceria com o WFP, com enriquecimento de vários contributos reflexivos sobre a assistência social produtiva num seminário ad hoc, organizado pela OIT e o IESE,²¹ em 2012 foi redigido por uma equipa multisectorial liderada pelo MMAS o Documento Base do PASP como instrumento de operacionalização, com intuito de clarificar o modelo de intervenções do PASP, os seus objetivos, componentes, destinatários e as ligações necessárias entre este programa e outros processos no âmbito do combate à pobreza, bem como os mecanismos de implementação, financiamento e os fatores críticos de sucesso do Programa (INAS, 2012).

Publicado em novembro 2012, portanto já na segunda metade do período de abrangência da ENSSB 2010-2014, o Documento Base do PASP apresenta-se estruturado em dez (10) tópicos, introduzidos por uma fundamentação e contextualização nacional e internacional. Logo no início evidencia-se que o PASP se insere num dinamismo e processo já em ato em Moçambique para a definição de um Piso de Proteção Social com a “aprovação de um quadro legal, estratégias e reformulação dos programas que concorrem para a assistência e Proteção Social dos grupos mais vulneráveis” (INAS, 2012: 4). O PASP apresenta-se como um programa da Ação Social Produtiva que, por sua vez, constitui um dos pilares do subsistema da Segurança Social Básica em Moçambique. Este programa engloba uma série de atividades que visam promover a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis com capacidade física para trabalhar (INAS, 2012).

A sua particularidade é de ser o único programa a oferecer emprego temporário aos pobres em idade ativa. A intervenção do PASP é desenvolvida tendo como grupo alvo AFs com altos níveis de vulnerabilidade, onde se encontra pelo menos um membro da família com capacidade ou

²¹ O seminário teve lugar a 12 de maio, no Indy Village, em Maputo com o título: “Ação Social Produtiva em Moçambique: Que Possibilidades e Opções”. Objetivo do seminário era de abrir espaço para a reflexão pública sobre questões como: 1) Qual tem sido a experiência (a nível nacional e internacional) da “ação social produtiva”, particularmente nos países de transição demográfica atrasada e lenta, com uma população economicamente ativa predominantemente informal e financeiramente vulnerável? 2) Quais as características dos programas de ação social produtiva implementados com sucesso? 3) Como é que os programas de ação social produtiva se articulam com os sistemas nacionais formais, com enfoque realmente produtivo, envolvendo mecanismos financeiros e administrativos regulares, sistemáticos e previsíveis a longo prazo? Cf. <https://www.iese.ac.mz/accao-social-produtiva-em-mocambique-que-possibilidades-e-opcoes/>

potencialidade para o trabalho. A prioridade é dada a AF das zonas urbanas ou rurais chefiados por mulheres, com pessoas com deficiência, doença crónica ou idosas, e com crianças em situação de desnutrição ou que acolhem crianças órfãs em situação de pobreza e vulnerabilidade (INAS, 2012). Além destes critérios de priorização relativos á fisionomia ou composição dos AF, o Documento Base estabelece também critérios de elegibilidade ou seleção na base da sua localização em zonas geográficas com índices de pobreza e insegurança alimentar mais elevados; e em zonas mais propensas a calamidades derivadas das mudanças climáticas e outros fatores ambientais (zonas áridas e semiáridas) (INAS, 2012).

A filosofia do PASP é de envolver o membro do AF com capacidade para o trabalho em obras públicas como vetor preferencial para a disponibilização de transferências monetárias. Espera-se que este processo permita aos beneficiários de alcançar uma certa estabilidade no seu rendimento e consumo. Além disso, o processo desenhado pelo PASP vê a possibilidade que o membro dos AFs com capacidade para o trabalho, uma vez estabilizado o seu rendimento, possa, em seguida, se tornar protagonistas de iniciativas de geração de rendimentos graças a um conjunto de ações enquadradas num processo de preparação social para a graduação (INAS, 2012).

O Documento Base ajuda a perceber melhor esta dupla vertente do PASP e o seu funcionamento: transferência monetária com envolvimento em trabalhos públicos e/ou transferência monetária em apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos. Com esta dupla e conjunta intervenção o Programa prefixa-se o objetivo de “promover a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis com capacidades físicas para o trabalho” (INAS, 2012: 8).

Envolvendo em atividades produtivas os membros com capacidade para o trabalho dos AFs mais vulneráveis, abrindo-lhes o acesso a rendimentos, formando e estimulando neles, capacidades, habilidades profissionais e conhecimentos na conceção e gestão de pequenos e médios negócios, o Programa entende favorecer “a superação da insegurança alimentar e nutricional a partir do contributo na estabilização de rendimentos e do consumo dos agregados afetados pelos choques, riscos estruturais, mudanças climáticas e ainda para a melhoria da produtividade agrícola” (INAS, 2012: 9).

Para aumentar a produtividade das famílias mais pobres permitindo que as mesmas se protejam contra os riscos que enfrentam sem pôr em causa o consumo familiar e transitem da situação de extrema pobreza para a de estabilização de rendimentos e integração social, o Documento Base do PASP desenhou um modelo de intervenção constituído por um conjunto de intervenções que, é o

que se pretende, conduzir “à estabilização de rendimentos e do consumo” e, gradualmente, favorecer “a acumulação de ativos patrimoniais, obtenção de conhecimentos e habilidades, acesso à serviços e facilidades de desenvolvimento localmente disponíveis” (INAS, 2012: 10), alavancando desta forma o bem-estar dos AFs beneficiários do programa.

A ideia de fundo do PASP é que uma vez estabilizados os rendimentos e o consumo dos AFs beneficiários, o membro economicamente ativo receba apoio para ter acesso ao emprego, para estabelecer o seu próprio negócio e/ou aumentar o rendimento agrícola. Portanto, o Programa “estrutura-se em dois pilares de intervenção que constituem o componente de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva e o de apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos” (INAS, 2012: 10).

A lógica do funcionamento é a seguinte: num primeiro momento, o membro do AF com capacidade para o trabalho é envolvido em obras públicas, recebendo como tributo um subsídio monetário, previsível e regular. Espera-se que nesta primeira fase os AFs consigam estabilizar os seus rendimentos e consumos e ficar menos vulnerável nos momentos anuais de maior variação de rendimento (situação esta, mais evidente no ambiente rural e agrícola) (INAS, 2012).

Sucessivamente, ativa-se a segunda parte do Programa, na qual o agregado familiar é envolvido em atividades de geração de rendimento, com prioridade no acesso a benefícios e facilidades locais e receção de apoio por parte do Fundo de Desenvolvimento Distrital, do Programa Estratégico de Combate a Pobreza Urbana e do Programa Nacional de Insumos Agrícolas (INAS, 2012).

O Documento Base mostra ter consciência do facto que o fluxograma desenhado para o processo que vai da primeira à segunda fase poderá fluir quando os membros ativos dos AFs receberem adequada formação, capacitação, fortalecimento em competências tais como: “educação e alfabetização em poupança, formação profissional em habilidades relevantes, capacitação na conceção, implementação e gestão de pequenos e médios negócios” (INAS, 2012: 11). Isso requer tempo, três (3) anos mais um (1) caso necessário, tendo em conta que o sucesso do processo depende também do reforço da capacidade institucional, da sinergia operacional, dos sectores e intervenientes envolvidos no Subsistema de Segurança Social Básica.

A figura que se segue mostra o modelo de intervenção do PASP e o seu fluxograma.

Figura 01: Modelo de intervenção do PASP



Fonte: INAS, 2012: 11

O terceiro tópico do Documento Base, justamente o mais extenso e pormenorizado descreve as duas componentes do programa supracitadas: a Componente de Trabalhos Públicos com o uso da mão de obra intensiva e a Componente de Apoio ao Desenvolvimento de Atividades de Geração de Rendimentos, descrevendo as intervenções-chave, seus tempos e momentos, os resultados esperados, as especificidades a serem consideradas (ambiente urbano e ambiente rural), a logística e gestão dos processos.

Na Componente dos Trabalhos Públicos, o documento não oferece um elenco das obras ou intervenções para as quais os membros ativos dos AFs beneficiários poderão ser envolvidos, simplesmente se limita a recomendar que

as atividades elegíveis à componente de trabalhos públicos: i) devem fornecer um bem ou serviço público ou cujos benefícios se projetam para a maioria dos membros da comunidade [...]; ii) Não devem prejudicar o meio ambiente ou ter consequências sociais negativas, devem ter uma percentagem de custos de trabalho superior aos custos em capital; e iv) estar enquadradas nos planos distritais ou municipais.

(INAS, 2012: 12)

Sendo objeto específico deste estudo a avaliação do impacto do PASP na vida da mulher rural no Distrito de Massingir, é oportuno sublinhar as especificidades próprias da Componente dos Trabalhos Públicos em ambiente rural. Em primeiro lugar vem a insegurança alimentar sazonal

(FEWS NET, 2012) que no Distrito de Massingir se faz sentir com maior gravidade no período entre maio e setembro, caracterizando-se por baixas precipitações, onde o risco de ocorrência de seca para a prática agrícola é considerado alto (mais de 80%) (FEWS NET, 2012). Neste período do ano, a seca tem sido o principal fenômeno a comprometer a capacidade produtiva das populações, resultando na escassez de alimentos e no aumento da insegurança alimentar (FEWS NET, 2012).

O Documento Base do PASP estabelece que “as comunidades a serem priorizadas devem ser as que possuem maior índice de vulnerabilidade perante a insegurança alimentar crónica, desastres decorrentes das mudanças climáticas, choques conjunturais e outras adversidades” (INAS, 2012: 12). Considerando a sazonalidade existente em termos de insegurança alimentar, são estabelecidos os seguintes princípios:

a) o membro com capacidades para trabalhar dos AFs que beneficiam do programa deve permanecer no subprograma dos Trabalhos Públicos e receber a relativa transferência monetária de compensação pelo menos durante 4 meses durante o ano; b) isso deve acontecer no período de menor atividade [agrícola ou outra economicamente importante para a população local], para permitir que, em tempo de maior atividade, os membros possam dedicar-se ao trabalho que ordinariamente lhes sustenta; c) portanto, “os trabalhos públicos serão implementados na época em que o nível de ocupação dos trabalhadores rurais é mais reduzido e se possível coincidir com os momentos de maior insegurança alimentar

(INAS, 2012: 13).

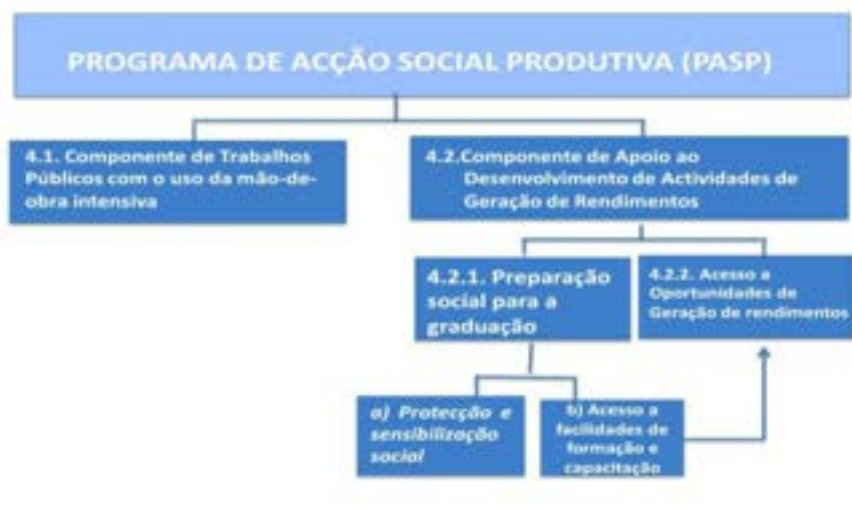
Quanto à Componente de Apoio às Iniciativas de Geração de Rendimentos, o Documento Base prevê duas intervenções-chave: “a preparação social para a graduação e a facilitação do acesso a atividades de geração de rendimentos e cada uma destas com as suas sub-intervenções” (INAS, 2012: 13-14). A preparação social para a graduação prevê que os AFs beneficiários do programa e já envolvidos em trabalho públicos sejam também alvo de intervenções que visam garantir a proteção e sensibilização social (acesso aos cuidados de saúde; retenção escolar das crianças; melhoria na dieta alimentar; participação em grupos de poupança; melhoria dos solos e técnica agrícolas) e o acesso às facilidades de formação e capacitação (formação profissional; formação na conceção e gestão de pequenos negócios; educação financeira para uma cultura da poupança; formação em competências de vida prática) (INAS, 2012).

Quanto ao Acesso a oportunidades de geração de rendimentos, o Documento Base prevê que aos AFs “será ajudado a planear um determinado projeto de geração de rendimento e encaminhar-se para oportunidades de financiamento ou de acesso a inputs produtivos” (INAS, 2012: 17). Entre as oportunidades de financiamento destacam-se: o Fundo de Desenvolvimento Distrital para as zonas rurais; o Programa Estratégico de Combate a Pobreza Urbana para as zonas urbanas; os

serviços de microcrédito e a banca comercial; o Programa de insumos agrícolas. Nesta fase da graduação dos AFs, o PASP, além das transferências monetárias contempla também as transferências de ativos patrimoniais produtivos tais como: cabeças de gado, mudas e outros insumos agrícolas, maquinariam e equipamentos agrícolas, meios de transporte, moageiros, máquinas de costura ou estoque de mercadorias para abrir uma pequena loja etc. (INAS, 2012). Este incentivo adicional está previsto na última fase da graduação para os AFs que tenham realizado com sucesso o percurso desenhado.

A figura que se segue ilustra as duas componentes do PASP e a sua estruturação.

Figura 02: As duas componentes do PASP e a sua articulação



Fonte: INAS, 2012: 21

Além das intervenções próprias do programa (trabalhos público e desenvolvimento de atividades de geração de rendimentos), o Documento Base prevê que o sucesso esperado depende também das “ligações do PASP com outros serviços sociais e produtivos já existentes providenciados pelo Governo e pelas organizações da sociedade civil e sector privado” (INAS, 2012:22). No tópico 4 são considerados os seguintes programas e intervenções: a) o Programa Subsídio Social Básico (PSSB) que pode providenciar apoio e Protecção Social aos AFs abrangidos pelo PASP que tenham pessoas idosas, pessoas com deficiências ou pessoas com doenças crónicas e degenerativas ou tornam-se chefes do agregado porque perderam definitivamente o elemento do seu agregado

familiar que tinha capacidade para o trabalho; b) o Programa Apoio Social Direto (PASD) que integra pessoas temporariamente incapacitadas para o trabalho e que necessitem de apoio pontual, para poder retomar as suas atividades; c) os programas da ação social escolar, ação social da saúde e outros serviços sociais (INAS, 2012).

O processo desenhado e as ligações do PASP com outros serviços sociais e produtivos já existentes são norteados pelo MMAS que “procurará garantir que um número maior de AFs beneficiários do PASP possa percorrer com sucesso todos os passos e intervenções, em particular o seu envolvimento nas Atividades de Geração de Rendimentos de modo a saírem da situação de pobreza” (INAS, 2012: 26). As etapas previstas são duas: a primeira consiste na inserção de um agregado familiar em atividades de trabalhos públicos com o uso do trabalho intensivo e tem duração de 3 anos, terminados os quais, segunda etapa, o mesmo agregado familiar é endereçada ao acesso a oportunidades de geração de rendimentos. Espera-se que os impactos positivos na vida dos AFs comecem a se fazer sentir já depois do segundo ano (INAS, 2012).

Feita a descrição das componentes do programa e desenhado o quadro de interação com os outros eixos da segurança social básica, o Documento Base do PASP, no seu tópico 5 se preocupa com outras questões não menos importantes ligadas à sua implementação: a articulação e coordenação institucional, confiada ao MMAS, mas que envolve vários sectores da administração estatal (Trabalho, Gestão de Calamidades, Agricultura, Obras públicas e habitação, planificação e desenvolvimento, Saúde e Educação, Organizações não governamentais), provincial (com envolvimento dos Conselhos Provinciais de Coordenação do Subsistema de Segurança Social Básica), distrital, Municipal e Comunidades locais (INAS, 2012).

Aos Conselhos Consultivos Distritais e Municipais é incumbida a responsabilidade da identificação das áreas prioritárias de implementação do PASP, os subprojectos de trabalhos públicos, a homologação das listas dos AFs beneficiários e a monitoria do seu progresso no ciclo do PASP, sugerindo melhorias quando necessário. Aos Governos Distritais e Municipais é dada a tarefa da preparação técnica dos subprojectos de trabalhos públicos, inserção dos beneficiários nos subprojectos, compra de materiais e equipamentos, manutenção, redação dos relatórios de progresso e financeiros, sobretudo “Garantir a ligação entre os trabalhos públicos com uso da mão da obra intensiva com as outras intervenções do PASP, em especial a preparação social para a graduação e as atividades de geração de rendimentos” (INAS, 2012: 28), cuidando dos cursos de formação e capacitação propostos localmente e garantindo “o acesso pelos AFs do PASP às

iniciativas facilitadas pelo FDD ou PERPU e a outras iniciativas de desenvolvimento existentes no distrito ou município” (INAS, 2012: 29).

A identificação dos beneficiários e a monitoria da implementação do PASP começa a nível local, onde o Chefe da Localidade com o Permanente do INAS trabalham com as comunidades locais, identificam os potenciais AFs destinatários do programa, redigem as listas a serem sucessivamente homologadas. Neste processo é garantido o envolvimento das comunidades locais, às quais o Documento base reconhece também o direito de “reclamar sobre a composição de lista definitiva, devendo tais reclamações serem levadas à consideração do Conselho Consultivo da Localidade, cuja decisão será definitiva, cabendo apenas ao INAS proceder ao registo e envio aos níveis do Posto Administrativo e Distrito” (INAS, 2012: 29).

Ora, entende-se perfeitamente que da sinergia e bom desempenho dos vários sectores da administração estatal, distrital, municipal e das comunidades locais depende o sucesso do programa, gravando nos titulares das instituições e organismos envolvidos a nível central, do distrito e municípios o cumprimento das responsabilidades que lhes são incumbidas. O Documento Base desenha, portanto, também mecanismos de monitoria da implementação do PASP e avaliação do seu impacto que, na lógica do presente estudo, resultam de fundamental importância, devendo-se comprovar a sua efetivação no Distrito de Massingir, para a mulher rural como membro com capacidade de trabalhar do seu agregado familiar selecionado como beneficiário.

O sistema de monitoria do PASP prevê a utilização de uma série de indicadores e padrões para apurar a implementação dos componentes do Programa e averiguar “se estão a trazer os resultados esperados em cada fase do processo (ano), através de avaliações de desempenho e outros métodos” (INAS, 2012: 34). A supervisão do programa será da responsabilidade geral do Conselho Técnico do Conselho de Coordenação do Subsistema de Segurança Social Básica que avalia e aprova os relatórios redigidos pelos Governos Distritais e Municipais. Todavia, além de uma declaração geral sobre a necessidade de “estabelecer um sistema de monitoria fíável e funcional [... a partir de] uma *base-line* sobre a situação social e económica dos AF abrangidos pelo PASP” (INAS, 2012: 34), o Documento Base não oferece um mapa claro e orientador neste sentido, demandando esta tarefa ao MMAS e ao INAS. Elenca, porém, um conjunto de fatores críticos de sucesso, revelando desta forma, a possibilidade de ter a perceção da complexidade dos desafios que a implementação deste projeto ia encontrar no seu percurso.

Não está claro no Documento Base do PASP, mas pode-se intuir que a experiência feita com o projeto-piloto do 2011 e as lições aprendidas pela análise de outros projetos semelhantes já implementados ou a decorrer na África Austral e em outras regiões do mundo (citados na página 7 do documento) despertaram na equipa de elaboração do Documento Base a atenção sobre os seguintes fatores críticos de sucesso:

a previsibilidade das transferências monetárias resultantes da intervenção nos trabalhos públicos, para favorecer uma programação económica nos AFs; a flexibilidade das iniciativas não se adaptarem à situação local; a promoção de novas soluções produtivas; a facilidade de encontro entre os serviços sociais produtivos disponíveis e os agregados familiares; a coordenação forte a todos os níveis para reduzir a fragmentação e otimizar o impacto das intervenções; a constituição de parcerias fortes entre o Governo e outras organizações ativas a nível social; a participação das comunidades locais para o sucesso do Programa; a construção de sistemas de apoio e criação de capacidades necessários à implementação; a construção do programa e o estabelecimento das ligações necessárias para promover a redução da pobreza; nomeação e ativação dos Conselhos Provinciais de Coordenação do Subsistema de Segurança Social Básica; Conceção e implementação de uma estratégia de comunicação para o PASP.

(INAS, 2012: 35)

Ao longo dos oito (8) anos de implementação do PASP, em diferentes momentos, foram avaliadas nos diferentes sectores envolvidos as duas componentes fundamentais do PASP, o seu nível de atuação e implementação, os resultados obtidos. Estes fatores críticos de sucesso e outros que a experiência manifestou no decorrer das atividades marcaram profundamente a vida do PASP, sem, porém, retirar a confiança na bondade do projeto, antes pelo contrário, incentivando maior empenho na solução dos problemas e desafios encontrados. A experiência mostrou, a título de exemplo, que o empenho de garantir a previsibilidade das transferências monetárias encontrou desde o início fortes entraves pelo fato de os AFs beneficiários do programa estarem fora dos sistemas convencionais de transferência de dinheiro (via banco, via correio, via telemóvel) (INAS, 2012).

O PASP “foi criado para ser implementado por tempo indeterminado como uma das estratégias do Governo no quadro do combate à pobreza e das desigualdades sociais” (INAS, 2012: 33), com financiamento do Estado e com o apoio dos parceiros de cooperação. Todavia, o Documento Base, falando do financiamento e sustentabilidade do programa, não foi além dos primeiros dois (2) anos, perspetivando a cobertura de “cerca de 5% dos AFs com elementos em idade ativa até 2014 (cerca de 219 mil agregados) tanto das zonas urbanas como rurais” (INAS, 2012: 33). Se de um lado o Documento Base prevê que “os encargos do Estado para financiamento do PASP irão crescer à medida que se alarga o seu âmbito de cobertura territorial e do número de AFs beneficiários” (INAS, 2012: 34), não especifica como e quando, deixando entender que a

constituição de parcerias fortes entre o Governo e outras organizações ativas a nível social, considerado um dos fatores críticos de sucesso não foi ativada a não ser de maneira embrionária.

Este é um dos motivos que moveu o economista académico António Alberto da Silva Francisco a considerar o PASP “corajoso e ingénuo [...] arrogante e dissimulado” (Francisco, 2013: 358). Na sua opinião, a iniciativa do Governo de Moçambique com a criação do PASP deve ser tratada como “uma iniciativa eminentemente política, em vez de meramente técnica, administrativa ou burocrática, que dispense uma reflexão qualificada sobre as ideias e os valores em que se inspira e que veicula” (Francisco, 2013: 358). Ele considera a iniciativa como corajosa e ingénua, “tendo em conta a dimensão da missão em causa, os meios que precisaria de mobilizar e os recursos disponibilizados para o efeito” (Francisco, 2013: 358). Além disso, a sua crítica move para um horizonte interpretativo mais profundo do PASP, considerando a iniciativa ao mesmo tempo, arrogante e dissimulada, “pela presunção de que a iniciativa [...] seja realista e realizável, bastando para o efeito um amplo e militante intervencionismo, qual ‘promessa de entrega ao domicílio a uma população supostamente inerte’” (Francisco, 2013: 358).

A conclusão do prof. Francisco é bastante *tranchant*: o PASP “oferece uma falsa solução para um problema real” (Francisco, 2013: 360). O problema real de Moçambique é a estagnação económica devida ao baixo nível de produtividade e a baixa capacidade de produção individual e das famílias, apesar das elevadas taxas de um crescimento económico que não beneficia a maioria pobre da população. A maioria dos moçambicanos vive em ambiente rural, em condições naturais e sociais precárias e de extrema vulnerabilidade económica e tecnológica (baixo nível tecnológico, ausência de infraestruturas básicas, fragilidade de solos, riscos climáticos, insetos e parasitas, doenças endémicas, entre outros) (Galor, 2011; Jones e Tarp, 2013). Segundo Francisco, “a não identificação correta deste problema real da sociedade moçambicana conduz, pelo menos em parte, as perceções erradas e eventualmente as soluções igualmente erradas” (Francisco, 2013: 371) devidas ao “irrealismo do compromisso governamental em promover a integração social e económica das pessoas aptas para trabalhar, por mecanismos de assistência social, quando os próprios recursos disponíveis para apoiar as pessoas incapacitadas são tão escassos” (Francisco, 2013: 382).

2.3.3 A implementação do PASP ao longo dos anos (2012-2020)

A escassez dos fundos inicialmente disponíveis para a implementação do PASP fez com que a sua abrangência fosse bastante limitada. A 28 de Novembro de 2012, em Maputo, numa Mesa Redonda sobre a “Proteção Social Básica em Moçambique: Status Quo e Desafios Futuros”²², a antiga Ministra do MGCAS, Iolanda Seuane, falava do nascente PASP como de um programa de abrangência limitada, em continuidade com o regime piloto do ano anterior, limitado a 10 Distritos e dois Municípios, tendo como destinatários 9,5 mil AFs em situação de pobreza grave (Francisco, 2013). O valor reconhecido ao membro do agregado familiar com capacidade de trabalho e envolvido em obras ou serviços públicos alinhava-se ao nível da linha da pobreza estimada naquela altura: 650,00 MZN por mês (cerca de \$US 21), um valor exíguo que o académico António Francisco assim comentava: “Benefícios destinados exclusivamente a pobres, acabam convertendo-se em benefícios pobres” (Francisco, 2013: 383).

Aquilo que permitiu uma progressiva extensão da cobertura do PASP, foi o apoio do Banco Mundial, em forma de empréstimos, ao Governo de Moçambique²³ permitiu uma progressiva extensão da cobertura do PASP. É preciso reconhecer que “no âmbito da Proteção Social, o Banco Mundial tem sido uma das agências internacionais que mais promove e insiste na chamada assistência social produtiva” (Francisco, 2013: 384) e que sem o seu “apoio programático e funcional, técnico e financeiro, o Estado Moçambicano dificilmente conseguiria mobilizar internamente [os recursos necessários]” (Francisco, 2013: 384). O Banco Mundial acredita que “a promoção de meios de vida e segurança alimentar em economias rurais pode desempenhar um duplo papel no fortalecimento dos meios de vida e da segurança alimentar, em áreas típicas de baixa renda dos países menos desenvolvidos” (Banco Mundial, 2012: 13).

Se, de um lado, a intervenção do Banco Mundial foi decisiva na concretização do PASP, a sua extensão a nível nacional comportava uma série de desafios organizacionais e de logística de não imediata solução na ativação e coordenação de todas as componentes envolvidas, desde as pequenas comunidades locais até ao MMAS. Conforme estabelecido o n.º 3, do artigo 1, do

²² A mesa redonda foi organizada pela Friedrich Ebert Stiftung (FES) e contou com a participação de especialistas de instituições públicas, organizações internacionais e da sociedade civil, nomeadamente do Ministério da Mulher e da Acção Social, FMI, OIT, Banco Mundial, PSCM-PS, SKELEKANI, OTM-CS e MASC.

²³ O apoio do Banco Mundial foi fornecido pela primeira vez por meio de um empréstimo assinado em 2013 no valor de \$ 50 milhões até 2018. Em seguida aumentou em \$ 10 milhões e foi estendido até 2020. O apoio do Banco Mundial é responsável por quase 90% do orçamento do programa (Banco Mundial, 2017). O último ano da implementação do PASP veio a coincidir com a crise da COVID-19 e o financiamento foi prorrogado por mais um ano, estando agora previsto como *Closing Date* o dia 31 de Dezembro 2021.

Decreto n.º 52/2011, de 12 de outubro, o MMAS tinha a responsabilidade de coordenar todos os intervenientes na ENSSB. No entanto, a capacidade do MMAS de gerenciar este processo era bastante limitada, como limitada era a capacidade do INAS²⁴ de ativar, dinamizar, monitorar e garantir os complexos procedimentos previstos pelo PASP nas suas duas componentes. Depois de dois anos de vida do PASP, o Documento síntese da Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014 questionava se o programa podia realmente e de maneira significativa atacar as causas da vulnerabilidade dos agregados pobres com capacidade para o trabalho:

os períodos de participação em trabalhos públicos são curtos e as transferências de recursos bastante limitadas. Tendo em conta as restritas capacidades de gestão deste programa complexo ao nível local, mesmo com investimentos no reforço das capacidades administrativas e técnicas, poderia ser difícil assegurar em grande escala a reconciliação dos diferentes objetivos do programa: o reforço do nível de vida dos participantes a curto prazo, a graduação dos participantes através de investimentos complementares na promoção da formação, da poupança e do acesso ao microcrédito, e a criação de bens comuns através de projetos bem desenhados e bem geridos.

(OIT e OPM, 2015: 5)

Depois de dois anos, a relação entre o MGCAS, o INAS e os Governos Distritais ainda, não estava adequadamente delineada. Apesar da responsabilidade institucional do MGCAS pela implementação dos programas, na prática, era e continua a ser o INAS, braço executor do ministério, a gerir as transferências monetárias previstas pelos vários programas, inclusive o PASP. Mas na maioria dos distritos ainda faltava um focal-point do INAS com consequentes dificuldades na implementação eficiente dos programas e na coordenação com outros atores-chave no terreno a partir de Maputo ou de distritos mais próximos. A propósito da sua ligação com as comunidades, refere o Documento síntese da Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014, “o INAS beneficia da presença dos Permanentes, que desempenham um papel crucial na focalização e em outras tarefas ao nível comunitário, ainda que, devido a sua posição de voluntários, de maneira fraca e pouco sustentável” (OIT e OPM, 2015: 7).

Outro aspeto que dificultou uma expansão relevante do PASP foi o sistema de pagamentos promovido pelo INAS, que consistia na entrega do valor manualmente aos beneficiários cadastrados, sendo que a maioria deles não tinha acesso a meios que evitassem o uso de dinheiro em numerário e permitissem o traçamento (via banco, ou por conta móvel...): “Os técnicos do

²⁴ O INAS é a agência de implementação dos programas de segurança social básica e é subordinado a este Ministério. Foi criado através do decreto n.º 28/97, de 10 de setembro, do Conselho de Ministros, como uma instituição do Estado, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, subordinada ao Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social (MMCAS). Para mais informações sobre o historial do INAS, cf. <http://www.inas.gov.mz/page/2>

INAS da sede distrital deslocam-se às comunidades para proceder o pagamento de subsídios em dinheiro. Cada processo de pagamento envolve os técnicos do INAS, polícias e um veículo que acarreta custos em termos de subsídios diários e combustível” (OIT e OPM, 2015: 13). Isso dificultou muito a regularidade, eficiência e transparência das transferências monetárias, e criou fortes custos administrativos, devendo o INAS central deslocar equipas pelos quatro cantos do País em missão de serviço para entregar os valores monetários aos beneficiários (OIT e OPM, 2015).

Sem descer em pormenores ligados ao fato que o INAS depende do MGCAS, mas recebe os fundos do Ministério do Interior (com atrasos crónicos no cumprimento das metas fixadas ano por ano),²⁵ os problemas e desafios acima elencados são suficientes a perceber porque, ao longo dos primeiros quatro anos de existência, a abrangência e incidência do PASP ficou muito limitada, não pela “falta de atividades de divulgação ou restrições financeiras, mas [...] pelos] desafios operacionais ligados à fraca capacidade da agência de implementação, o INAS, que não foi capaz de expandir o programa nos últimos 4 anos” (Banco Mundial, 2017: 35). Até 2017 o INAS, contava com um total de “apenas 30 delegações em todo o país, ainda estava sub-representado e com falta de pessoal, considerando a vastidão do país e a implementação da maioria das redes de segurança a nível nacional” (Banco Mundial, 2017: 48). A ENSSB II (2016-2014) traçou uma estratégia de maior cobertura territorial do INAS, fixando a meta de ter uma sua delegação em todos os 154 distritos do País. Dificilmente esta meta será alcançada, dado que no final de 2021 o INAS continua a contar com 31 delegações que se devem ocupar de vários distritos (MGCAS, 2016).

É interessante notar que estas deficiências estruturais, fortemente prejudiciais para a implementação do PASP e o alcance dos objetivos das suas duas componentes, foram bem detetadas e focadas nas avaliações da ENSSB I (2010-2014) e postas a temas como problema a resolver no plano estratégico da ENSSB II (2016-2024) e no Programa Conjunto das Nações Unidas para Proteção Social (2017-2020) em Moçambique: “assegurar que a capacidade do MGCAS e INAS seja reforçada para implementar, no terreno, de forma efetiva, confiável e com prestação de contas os programas de Proteção Social recentemente aprovados” (UNICEF, 2018: 9). Em boa parte, este objetivo estratégico não foi atendido e a capacidade do INAS em expandir a cobertura do PASP ficou muito limitada. Só nos últimos 3 anos algo de mais consistente começou a ser realizado, como se pode observar da tabela que segue:

²⁵ Cf. Relatórios anuais do INAS 2016; 2017; 2018; 2019; 2020.

Tabela n.º 01: Evolução do PASP

NÚMERO DOS BENEFICIÁRIOS DO PASP AO LONGO DOS ANOS (2013–2020)							
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
30.697	47.893	12.499	42.883	43.385	92.569	127.612	125.110

Fonte: relatórios do INAS 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Estes números mostram algo, mas uma análise mais aprofundada dos relatórios do INAS²⁶ gera uma série de perguntas, sobretudo considerando que desde o 2013 até o 2018 as metas anuais traçadas ou foram inconsistentes (considerando o número dos potenciais beneficiários) ou não foram cumpridas, as vezes com diferenciais bastante graves. Em 2016 só os 54% da meta prevista foi alcançado, mesma coisa no 2017 (INAS, 2016, 2017). A partir do 2018 registou-se uma inversão de tendência com um aumento de beneficiários a serem alcançados (dos cerca de 80.000 dos anos anteriores a cerca de 121.500) e melhoria de desempenho dos 69,33% (INAS, 2018); tendência que se confirmou no 2019, primeiro ano em que o realizado ultrapassou as metas preconizadas (que, porém, eram as mesmas do 2018) com 105%, mas isso devido concretamente aos dados mais desempenhos de duas Províncias (Inhambane e Gaza) e ao pleno cumprimento das metas nas províncias de Niassa e Maputo, sendo a média das restantes Províncias não superior aos 78% (INAS, 2019).

No último ano em exame, 2020, o Programa registou uma redução no atendimento na ordem de 2%, dado este que pode ser considerado positivo, tendo em conta o estado de emergência nacional e de calamidade pública devido à pandemia da Covid-19 (INAS, 2020). Notar que nos últimos 3 anos não houve variações nas metas preconizadas, e o Programa continua a ter 121.577 beneficiários como meta a nível nacional. Trata-se de uma cobertura ainda bastante baixa, que não

²⁶ Ao PASP, os relatórios do INAS dedicam sempre poucas páginas, são bastantes esquemáticas e úteis até certo ponto aos fins desta pesquisa, revelam dados macro fornecidos pelas delegações espalhadas pelo País, não oferecem uma análise e interpretação dos dados, não justificam o rácio entre as metas preconizadas e os objetivos realizados.

chega aos 20% dos potenciais beneficiários (17% em 2018), isto é, AFs vivendo em pobreza e vulnerabilidade com pelo menos um membro a poder trabalhar (Heart, 2019).

Uma visão de conjunto sobre a implementação do PASP a nível nacional ao longo dos anos (2013–2020) mostra que não é suficiente idealizar e planear um programa novo e ambicioso, não é suficiente, que seja apoiado e garantido financeiramente (mesmo que via empréstimo), não é suficiente, que seja acompanhado e monitorado constantemente por análises e relatórios para ter sucesso. Faltou, no princípio, um estudo de viabilidade e pensou-se que um projeto-piloto de limitada abrangência, mesmo de sucesso, pudesse pelo facto de ser projetado a nível nacional. Ainda é prematuro, neste estudo, analisar detalhadamente os méritos e deméritos do PASP, mas duas considerações importantes a nível político e social podem ser feitas. Em termos políticos, como bem viu o académico Francisco na alvorada do PASP, “uma assistência social ineficaz e ineficiente é contraproducente, porque cria falsas expectativas e inevitáveis frustrações” (Francisco, 2013: 388). O PASP ao longo da sua vida mostrou ser mais um meio político finalizado a outros interesses do estado moçambicano do que um efetivo programa de graduação dos AFs que concretizava a sua saída do vórtice da pobreza, da constante vulnerabilidade, da marginalização dos processos de desenvolvimento socioeconómico. É suficiente multiplicar os 650 meticais transferidos mensalmente pelo número efetivo dos beneficiários do PASP até 2018 e os 1050 meticais dos últimos três anos para se dar conta que o empréstimo do Banco Mundial não beneficiou os destinatários do programa a não ser em mínima parte (UNICEF, 2018).

Entra aqui a segunda consideração, a nível social: aparentemente, o PASP espelha uma filosofia paternalista do Governo Moçambicano que orienta a assistência social “para pessoas capazes de trabalhar, [... lidando] com elas como ‘pacientes’, em vez de ‘agentes’ ativos que pensam, sentem, têm vontade e aspirações próprias, agem e respondem tanto a incentivos como a desincentivos das instituições do mercado e da sociedade onde estão inseridas” (Francisco, 2013: 388). Uma filosofia não paternalista teria em grande consideração que

a ausência de uma correlação entre o crescimento económico e a redução da pobreza está intimamente relacionada com a estrutura do mercado de trabalho do país. À semelhança de outros países na região, Moçambique registou um crescimento sem emprego, em que o mercado de trabalho oferece oportunidades de emprego limitadas e a maioria das famílias depende da agricultura de subsistência.

(Ross, 2014:114)

Um programa de ação social produtiva como o PASP deveria trocar de posição as suas duas componentes e começar pela capacitação, qualificação, formação de competências dos seus beneficiários, incubação de projetos, investimentos em criar trabalho, dinamizar o mercado local,

mover uma economia estagnada e para isso canalizar os fundos que hoje na maioria são destinados a sustentar os custos de gestão e de logística de um Programa [o atual] caracterizado pelo

Desperdício de recursos escassos [humanos, materiais e financeiros], causado pela realização de algo que nem tão pouco merecia ser feito [...]. Perde-se a oportunidade de desenvolver os mecanismos modernos de Proteção Social, de que a sociedade moçambicana tanto carece, para poder vir a substituir os mecanismos obsoletos [...] incapazes de responder às mudanças estruturais em curso na vida contemporânea.

(Francisco, 2013: 388-389)

Portanto, a Proteção Social Básica em Moçambique tem a sua possibilidade de ser uma realidade e estimular o crescimento da economia nacional se empreender na formação para a excelência dos seus beneficiários e desenhar projetos tendo em vista as necessidades concretas de cada contexto local.

CAPÍTULO III. AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS COMO ESTRATÉGIA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS GRUPOS MAIS VULNERÁVEIS

Desde a promulgação da Lei de Proteção Social em 2007, o Governo de Moçambique, com a implementação de vários programas e projetos, assumiu o empenho de construir um sistema eficaz e eficiente de segurança social básica configurado segundo uma abordagem integral para a Proteção Social dos grupos mais desfavorecidos da população, definindo as linhas orientadoras para o reforço da sua capacidade de proteção contra os riscos sociais, de modo que as camadas mais desfavorecidas encontrem uma saída da situação de vulnerabilidade numa base sustentável a longo prazo.

Configurando-se como um Estado Social, apesar das inevitáveis limitações devidas ao seu progressivo desenvolver-se e configurar-se como estado democrático de direito, Moçambique participa do dinamismo global rumo à concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que foram criados como uma promessa de que a comunidade política global faria o máximo para erradicar as formas mais graves de pobreza, fome e doenças que assolam os países em desenvolvimento, chamados também de Sul Global.

Através de importantes instrumentos internacionais, como por exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Carta dos Direitos Sociais da SADC, a Recomendação 202 da Organização Internacional do Trabalho sobre Pisos Nacionais de Proteção Social e hoje, os ODS aprovados pelas Nações Unidas, Moçambique assumiu a responsabilidade de estabelecer um sistema de Proteção Social para as camadas mais vulneráveis da população.

Em 2010, foi aprovada a primeira Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB I) referente ao período de 2010 a 2014, que incluía programas de Proteção Social antigos (por exemplo, o Programa de Subsídio Social Básico - PSSB) e novos (como o PASP), implementados pelo INAS sob a orientação política do MGCAS. Em 2016, o Governo de Moçambique aprovou a ENSSB II, relativa aos anos de 2016 a 2024. A nova estratégia contempla um período de tempo mais longo e reflete, efetivamente, uma visão progressista e ambiciosa da Proteção Social não contributiva no país.

A Proteção Social, em Moçambique, é amplamente reconhecida como um conjunto efetivo de intervenções políticas para reduzir a pobreza, a vulnerabilidade a desigualdade e promover o crescimento económico inclusivo. Na última década, o sistema de Proteção Social Básica de

Moçambique consolidou-se com a Estratégia Nacional de Segurança Social 2010-2014, todavia o sector ainda permanecia fragmentado, percebendo-se a necessidade de se criar maior sinergias entre as formas de intervenção. A nova Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024 (ENSSB II), aprovada pelo Conselho de Ministros em fevereiro de 2016, tenciona minimizar essa fragmentação e alinhar melhor as partes envolvidas na materialização de um conjunto ambicioso de metas.

Neste estudo é dada particular atenção ao PASP, um dos pilares do Subsistema de Segurança Social Básica em Moçambique, com destaque para a necessidade de criação de programas visando a inserção social e económica das pessoas com capacidade para o trabalho, mas vivendo em situação de pobreza extrema. O PASP, concebido e implementado no quadro das intervenções preconizadas pelo ENSSB I, não deixou de existir com a aprovação do ENSSB II e continua a atender famílias em situação de pobreza e sem restrições para o trabalho.

O PASP procura contribuir para a superação da insegurança alimentar crónica agravada pelos altos níveis de desemprego, pelos choques e riscos estruturais e pelos impactos das mudanças ambientais, permitindo que os AFs abrangidos tenham estabilidade económica e social. O PASP toma como alvo de intervenção os AFs com pelo menos um elemento com capacidade para o trabalho, enfrentando altos níveis de vulnerabilidade, com prioridade para os agregados chefiados por mulheres, por pessoas com deficiências e com crianças com problemas de desnutrição, que estejam localizados nas zonas urbanas e rurais, a partir do envolvimento destes em trabalhos públicos como principal veículo para a disponibilização de transferências sociais monetárias que lhes permitam estabilizar o seu rendimento e consumo. Os mesmos AFs são encorajados em seguida a se envolverem em iniciativas de geração de rendimentos através de um conjunto de ações enquadradas num processo de preparação social para a graduação.²⁷

A disponibilização de transferências monetárias às camadas mais desfavorecidas como método de assistência social básica não é uma invenção ou prática moçambicana, apesar de Moçambique ter sido palco do primeiro projeto piloto neste sentido (1990-1992). “As transferências de dinheiro são normais em todos os países industrializados”, escrevem Hanlon, Barrientos e Hume no seu livro *Just Give Money to the Poor* (2010: 21), onde argumentam que “dar simplesmente dinheiro aos pobres - sem vinculações, sem condições, sem preclusões - pode ser a abordagem mais

²⁷ Estágio no qual o agregado familiar atendido pela componente de ADIGR (a segunda componente do PASP) já reuniu condições de autossustento, ou seja, o agregado familiar já possui ativos (financeiros, materiais, produtivos e habilidades) que possam garantir uma previsibilidade e regularidade de rendimentos (MGCAS, 2022).

promissora não apenas para minimizar dificuldades e reduzir a pobreza, mas também para o desenvolvimento de longo prazo”.

Este “modus operandi” pelo qual “em vez de manter uma enorme indústria de ajuda humanitária para encontrar maneiras de ‘ajudar os pobres’, é melhor dar dinheiro diretamente aos pobres, para que possam encontrar maneiras eficazes de escapar da pobreza” (Hanlon, Barrientos e Hume, 2010: 3), precisa de ser enquadrado teoricamente na sua particular metodologia de abordagem ao objetivo da “Redução da pobreza” nos países em desenvolvimento. É necessário também distinguir e caracterizar com exatidão o cunho do PASP, porque não há a nível internacional e nacional um único programa de transferência monetária e nem todos os projetos são criados ou implementados da mesma maneira.

Ao mesmo tempo, o alcance dos resultados esperados com a aplicação deste particular método e os níveis de sucesso na sua implementação dependem de um conjunto de fatores a partir do acordo entre os cidadãos e os legisladores sobre quem é elegível para receber o dinheiro e quando e quanto. Na obra já mencionada, *Just Give Money to the Poor*, os autores apresentam dados de pesquisa de diferentes experiências de transferência direta de dinheiro a pessoas em situação de pobreza em todo o mundo e concluem que o resultado depende do facto que tais transferências sejam sustentáveis para governos e outros doadores; que os destinatários usem o dinheiro de forma eficiente; que as transferências de dinheiro reduzam efetivamente as dificuldades imediatas e a pobreza; e que as mesmas transferências, além de responder ao problema de imediato, tenham potencial para reduzir a pobreza a longo prazo, facilitando o desenvolvimento econômico e social. Precisa-se, portanto, de ferramentas teóricas sólidas e usufruíveis para poder alcançar o objetivo deste estudo: avaliar o impacto do PASP na vida da mulher rural no Distrito de “Massingir” em ordem ao combate à pobreza (objetivo este do programa Quinquenal do Governo 2010-2014 e do Plano de Ação para a redução da Pobreza 2016-2024 em Moçambique).

3.1 Ideias e modelos de transferências de dinheiro como benefícios não contributivos para pessoas em situação de pobreza

O PASP consiste substancialmente na disponibilização de transferências sociais monetárias que permitam a AFs, com pelo menos um elemento com capacidade para o trabalho, de estabilizar o seu rendimento e consumo. Enquadra-se, portanto, num conjunto de ideias e modelos que a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 começaram a ser teorizados como política global de

segurança social e implementados com uma série de projetos (mais ou menos piloto) que permitiram afinar as categorias e os paradigmas da sua fundamentação científica. Merece uma nota de relevo o facto que entre 1985 e 1992 Bernd Schubert, um pesquisador alemão teórico do desenvolvimento, com as suas publicações deu arranque ao primeiro debate global sobre a transferência social de dinheiro. Resultado disso foi a implementação de um projeto piloto em Maputo (Moçambique 1990-1992), pela Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) e pelo Banco Mundial.

Bernd Schubert foi de facto o pioneiro desta ideia quando, pela primeira vez usou o termo “transferência de dinheiro” para designar a entrega direta de benefícios para pessoas em situação de pobreza, teorizando este modelo como possível política global (GTZ, 1989; Schubert, 1987, 1990; Schubert e Antezana, 1991). No entanto, o projeto piloto em Moçambique falhou e a designação de benefícios não contributivos como transferências de dinheiro caiu parcialmente em desuso. Desde meados da década de 1990, as organizações globais, principalmente o Banco Mundial e a OIT, usaram com moderação a expressão “transferências de dinheiro” e, em menor medida, “transferências sociais de dinheiro”, como termos gerais para todas as formas de segurança social monetária. Isso incluiu tanto as transferências não contributivas para aliviar a pobreza como as contribuições dos sistemas de seguro (OIT, 2001; Subbarao *et al.*, 1997; Banco Mundial, 2001a).

A génese exata de ambos os termos não é facilmente recuperável. Uma análise de documentos relevantes sugere que ambos tinham um carácter predominantemente descritivo. “Transferência de dinheiro” referia-se evidentemente ao princípio fundamental de (re) distribuição de dinheiro; “Transferência social”, apontava mais ao facto de que essas transferências eram geralmente administradas pelo governo. Em qualquer caso, entre 2002 e 2004, tanto as “transferências de dinheiro” como as “transferências sociais” tornaram-se cada vez mais associadas a benefícios não contributivos para os pobres (Barrientos e De Jong 2004; OIT, 2004a; Tabor, 2002).

Na verdade, as pensões sociais (benefícios contributivos) foram ainda ocasionalmente descritas como “transferências de dinheiro” durante este tempo (DFID, 2004; HAI, 2004; IDPM, 2003; ILO, 2004b), mas em 2005 foi publicado um o documento prático do DFID, no qual, tanto as “transferências sociais” quanto as “transferências de dinheiro” foram usadas como termos guarda-chuva para todas as variantes de benefícios não-contributivos. É nessa altura que o termo composto “transferência social de dinheiro” foi usado pela primeira vez em referência a um projeto piloto que implementou a assistência familiar geral em Kalomo, Zâmbia (GTZ, 2005).

Nos anos seguintes, os atores políticos mais relevantes começaram a usar “transferências sociais”, “transferências de dinheiro” e “transferências sociais de dinheiro” como termos guarda-chuva para designar benefícios não contributivos. É nessa altura que as transferências de dinheiro parecem ter se institucionalizado como um modelo global de Proteção Social Básica (DFID, 2011; HAI, 2006a; OIT, 2006; Künnemann e Leonhard, 2008; ODI e World Vision, 2008; OCDE-DAC, 2009; PNUD, 2010; UNICEF, 2007; Banco Mundial, 2008). Enfim, dado que “transferências de dinheiro” e “transferências sociais de dinheiro” são atualmente os termos mais amplamente usados e abrangem todas as principais variantes de benefícios não contributivos, esses dois termos também são privilegiados no decorrer deste estudo.

As transferências sociais de dinheiro são, portanto, definidas como benefícios financeiros regulares para famílias ou indivíduos pobres. Essas transferências geralmente são planejadas para serem não contributivas. Geralmente, são os governos nacionais os principais responsáveis pela sua implementação (DFID, 2005, HAI, 2006^a; OIT, 2001; UNICEF e ODI, 2009; Banco Mundial, 2006). Essas transferências destinam-se a apoiar as despesas gerais de vida dos beneficiários. Ou seja, não são conceituadas como uma concessão para comprar bens ou serviços específicos, como alimentos ou educação ou saúde, mas podem ser usados livremente pelos beneficiários (DFID, 2005; ODI e World Vision, 2008; UNICEF e ODI, 2009; UNICEF, 2012; Banco Mundial, 2006; 2008).

Além disso, as transferências devem ser de alguma forma direcionadas a destinatários predefinidos, com determinadas características estabelecidas a nível projectual. Neste aspeto, sobretudo na preconização dos critérios de seleção, das medidas a aplicar, da composição das comissões de selecionadores como também por volta do aparentemente simples significado do termo “pobreza” ou “camada mais desfavorecida” o debate é frequentemente acessado e não faltam contestações por grupos de excluídos ou por representantes da sociedade civil.

Outras características das transferências sociais de dinheiro são: flexibilidade, regularidade e eficiência. A flexibilidade é frequentemente mencionada como um atributo específico dos pagamentos em dinheiro, o que os torna superiores a outras formas de ajuda, especialmente a distribuição de alimentos. À primeira vista, qualquer forma de ajuda alimentar parece ser de uso limitado para os destinatários porque o alimento é evidentemente destinado ao consumo. Comparativamente, o dinheiro é visto como uma forma de ajuda muito flexível. De acordo com a opinião geral, o benefício das transferências de dinheiro é de poder gastar o dinheiro de forma autónoma para satisfazer suas necessidades e desejos individuais. Isso é considerado uma

vantagem, uma vez que umas variedades de destinatários em diferentes situações podem, teoricamente, lucrar com o mesmo esquema (DFID, 2005; ODI e World Vision, 2008; UNICEF e ODI 2009; UNICEF, 2012; Banco Mundial, 2008).

Também a regularidade é percebida como uma vantagem fundamental: as transferências em dinheiro são potencialmente outorgadas por um longo período de tempo (duração do projeto/oferta), pelo menos enquanto o beneficiário mantiver as características que o tornaram elegível. Além disso, os beneficiários deveriam receber quantias fixas de dinheiro em intervalos regulares. Isso é visto como uma grande vantagem em comparação à ajuda tradicional ou ajuda de emergência. A ajuda tradicional (frequentemente ativada em momentos de emergência) era geralmente distribuída em montantes variáveis por um período limitado de tempo ou em intervalos irregulares; ao passo que as transferências sociais de dinheiro favorecem os Governos no desenho de planos estratégicos a médio e longo prazo e garantem maior segurança de gestão e de alcance dos objetivos porque permitem análises intermédias, eventuais reajustes, medição dos níveis de sucesso/insucesso (DFID, 2005; OIT, 2010; UNICEF e ODI, 2009).

Além disso, a eficiência é amplamente reconhecida como um princípio fundamental na gestão de transferências de dinheiro, mais especificamente falamos da eficiência de custos. A maioria dos atores políticos concorda que as transferências sociais de dinheiro devem ser concebidas de uma forma que permita o maior impacto com o montante de financiamento outorgado (DFID, 2005; ODI e World Vision, 2008; Banco Mundial, 2008). Em termos práticos, isso significa que os benefícios devem ser direcionados para aqueles que mais precisam deles, ou seja, os mais pobres ou pelo menos aqueles que mais se beneficiariam com o dinheiro (DFID, 2005 e 2011; UNICEF e ODI, 2009; UNICEF, 2012; Banco Mundial, 2008).

No entanto, continua a ser debatido qual seria o melhor método de seleção dos beneficiários, desde que as transferências sociais de dinheiro foram reconhecidas como boa prática política de desenvolvimento. Há um consenso de que as condições econômicas e sociais predominantes na vida das pessoas do Sul Global, caracterizadas por escassez de dinheiro e ausências de contas bancárias individuais, tornam o teste de recursos inviável, senão impossível. Um grande número de métodos alternativos de focalização foi sugerido e verificado em comparação com a evidência empírica, mas os atores políticos não chegaram a um acordo sobre a melhor prática.

Alguns atores, por exemplo, UNICEF ou HelpAge International (HAI), afirmam que benefícios “universais” são a melhor opção, ou seja, benefícios outorgados a um grupo ou categoria social

predefinido (idosos ou crianças) e não a categorias selecionadas por teste de renda ou ativos comparados com uma linha de pobreza localmente fixada (HAI, 2006a; UNICEF e ODI, 2009). Argumenta-se que esses benefícios universais são preferíveis, uma vez que a seleção por teste de renda ou ativos em si é percebida como um processo complexo, caro e sujeito a erros. Assim, as transferências universais de renda são consideradas superiores, uma vez que, teoricamente, não discriminam os beneficiários e evitam altos custos administrativos.

Por outro lado, outras organizações como o DFID e o Banco Mundial argumentam que os benefícios universais são muito caros e ineficientes em comparação com os benefícios estritamente direcionados, porque precisam de grandes financiamentos para cobrir grupos relativamente grandes de beneficiários e não se concentram nos mais necessitados (DFID, 2005; Banco Mundial, 2008).

Em suma, embora os atores políticos concordem com a importância da eficiência como princípio fundamental, é debatido e controverso como essa eficiência seja melhor alcançada a nível de projetos de transferência social de dinheiro, se por meio de um processo exigente de seleção e direcionamento preciso ou abrangendo grupos e categorias sociais no seu todo para evitar erros de inclusão e de exclusão.

Flexibilidade, regularidade e eficiência da transferência monetária encontram ampla consensualidade a favor desta prática que, em todo caso, deve ser contemplada como parte de sistemas de Proteção Social que cobrem uma ampla gama de grupos-alvo e problemas sociais. Especialmente a OIT e o Banco Mundial movem e promovem essa abordagem “metódica” para as transferências sociais de dinheiro como uma diretriz essencial das políticas sociais. O objetivo da OIT e do Banco Mundial é de alavancar e fomentar sinergias entre os diferentes programas de transferências de dinheiro e coordenar as transferências de dinheiro com outras medidas de Proteção Social, como saúde ou seguro social (OIT, 2011; UNICEF, 2012; Banco Mundial, 2009). Estas abordagens “metódicas” são relativamente recentes, surgiram no final dos anos 2000, e remetem a um conjunto de políticas e estratégias de Proteção Social e abrem o campo a critérios de planificação e avaliação das transferências sociais de dinheiro que devem ter em conta das conexões entre as partes que compõem os planos dos Governos.

3.2 Efeitos e resultados das transferências monetárias

Além da ampla convergência teórico-prática por volta das características peculiares da transferência monetária (flexibilidade, regularidade e eficiência), há também bastante consenso por volta dos resultados esperando na aplicação desta prática de Proteção Social pelos atores políticos. Em primeiro lugar, as transferências monetárias devem combater a pobreza. Isso geralmente é considerado o resultado ou efeito principal e mais importante. No entanto, os atores políticos permanecem vagos sobre a sua natureza exata e oscilam entre a redução da pobreza e alívio da pobreza. Em outras palavras, não está claro se o resultado esperado é de uma redução real do número de pobres ou apenas uma redução do grave nível de pobreza ou miséria absoluta (OIT, 2009; Banco Mundial, 2009). Embora a redução da pobreza seja frequentemente mencionada como um objetivo da política de desenvolvimento, uma análise mais detalhada de muitos documentos de política de Proteção Social revela uma tendência maior para o alívio da pobreza nas suas formas mais graves como objetivo das transferências monetárias (DFID, 2005 e 2006 e 2011; OIT, 2009 e 2010; Banco Mundial, 2009). O objetivo de combater a pobreza severa ou absoluta é muitas das vezes reduzido a garantir, em geral, um nível mínimo de consumo para as pessoas nessa situação, enfatizando a nutrição como mínimo existencial (DFID, 2011; GTZ, 2005; Banco Mundial, 2009).

Com isso não se quer concluir que os atores políticos nunca mencionem a redução da pobreza. No entanto, é notável que a redução do número de pessoas a viver na condição de pobreza é considerada como um resultado a longo prazo das transferências monetárias. A maioria dos patrocinadores de transferências monetárias enfatizam seu potencial para interromper a transmissão intergeracional da pobreza, de pais para filhos, chamada também de transmissão vertical da pobreza (DFID, 2005 e 2011; OIT, 2009 e 2010; UNICEF e ODI, 2009; Banco Mundial, 2009).

A questão se os atores desta política de Proteção Social esperam como resultado a redução do número de pessoas vivendo em pobreza ou apenas o alívio da pobreza nas suas formas mais graves fica aberta. Também uma análise detalhada dos documentos de política de Proteção Social não oferece uma resposta definitiva. Os resultados ou objetivos preconizados dependem muito do teor da discussão hora centrada mais no desenvolvimento em geral, hora mais diretamente dedicada às transferências monetárias em particular, sem deixar de lado que frequentemente o discriminante é dado pelo fator tempo que conduz a falar de alívio da pobreza a curto prazo e redução a longo prazo (OIT, 2010).

Outro resultado por volta do qual há um certo consenso entre os actores é que as transferências monetárias reduzam as desigualdades sociais por meio da sua natureza redistributiva em forma de benefícios financiados pelos impostos. Este efeito está intimamente relacionado à redução da pobreza, e a maioria dos atores tende a limitá-lo ao aumento de renda dos mais pobres (DFID, 2005 e 2011; OIT, 2009 e 2010; Banco Mundial, 2008 e 2009). Além disso, a redução do tratamento desigual das mulheres é muitas vezes um efeito esperado das transferências monetárias (DFID, 2005 e 2011; HAI, 2006; OIT, 2004b; Banco Mundial, 2009). Mais em geral, as transferências monetárias visam melhorar a inclusão social e a situação económica dos grupos marginalizados, fornecendo-lhes recursos que facilitam maior aproveitamento das oportunidades de negócio e educacionais.

Verdade que uma redução das desigualdades sociais é também esperada de outras formas de Proteção Social e da implementação de outras políticas sociais, baseadas em dinheiro ou não (OIT, 2010; UNICEF, 2012; Banco Mundial, 2012). O papel específico das transferências monetárias (em sinergia com outros meios de Proteção Social) é elevar o padrão de vida das pessoas em situação de pobreza, ou seja, as transferências monetárias lidam apenas com uma certa forma de desigualdade social. O padrão de vida e os problemas sociais dos grupos de renda mais alta são percebidos como um desafio para outras formas de Proteção Social, como, por exemplo, o seguro social (OIT, 2010).

Em terceiro lugar, as transferências monetárias destinam-se a proteger seus beneficiários de todo tipo de riscos, choques e crises. Este resultado esperado e a convergência por volta dele deve-se em grande medida à ideia de “gestão de risco sociais” defendida pelo Banco Mundial (DFID, 2005; OIT, 2009 e 2010; Banco Mundial, 2009). Os riscos, choques e crises são de diferente natureza: eventos da vida individual, como desemprego ou doença; ameaças em grande escala, como catástrofes naturais; e situações recorrentes, cíclicas e constantes, como as mudanças climáticas.

O entendimento principal é que tais eventos vão diminuir drasticamente a disponibilidade de meios de subsistência para a população em geral, mas os pobres são particularmente expostos e vulneráveis devido aos seus escassos recursos. Espera-se então que a transferência monetária regular estabilize os rendimentos dos beneficiários a um nível adequado, para proteger seu bem-estar na eventualidade de riscos, choques e relativas crises.

Mais uma vez, é de dizer que também dos outros meios de Proteção Social se espera uma redução do risco, considerada um dos principais objetivos das medidas tradicionais de segurança social

(OIT, 2010). Peculiar das transferências monetárias é que são percebidas como estratégia de proteção dos efeitos mais extremos de tais riscos: quedas significativas no nível padrão de vida, o que colocaria as vítimas abaixo da linha de pobreza ou aprofundaria o seu estado de pobreza inicial. Nota-se aqui uma diferença do seguro social: embora os seguros também protejam contra quedas no padrão de vida, eles podem manter os níveis de bem-estar bem acima da linha da pobreza.

Por isso, as transferências de dinheiro fazem parte de um sistema de Proteção Social no qual se encontram diferentes tipos de esquemas a proteção de grupos diferentes contra riscos específicos. Os “Pisos de Proteção Social” da OIT são um exemplo típico e relativamente elaborado de tal pensamento. Em 2012, na CIT, foi adotada a Recomendação (nº 202) sobre Pisos Nacionais de Proteção Social que proporciona orientações aos Estados-membros na construção de Pisos de Proteção Social no quadro de sistemas integrados de segurança social construídos atendendo às circunstâncias nacionais e aos níveis de desenvolvimento (CIT de 2012). À luz deste horizonte, as transferências monetárias formam o rés-do-chão, o “Piso” de base, que oferece uma base de proteção contra riscos para os pobres, mas que deve ser complementado por um escalão de proteção avançada para grupos de renda mais alta (OIT, 2010).

Outro resultado ou efeito esperado é que as transferências monetárias tenham um impacto econômico positivo seja a nível individual seja a nível agregado (familiar e comunitário). A disponibilidade regular de dinheiro pode/deveria alavancar e dinamizar a atividade econômica autônoma dos beneficiários e permitir-lhes fazer investimentos. Esses investimentos incluem o capital humano dos beneficiários e/ou seus filhos, esperando assim estimular o crescimento econômico a longo prazo. A nível agregado, presume-se que o facto de muitos beneficiários se encontrarem na mesma zona e receberem todos regularmente valores monetários, revigore e dinamize os "mercados locais", já que os destinatários provavelmente gastarão muitos dos seus benefícios no consumo diário. Juntos, os resultados deveriam apoiar o crescimento econômico como um todo (DFID, 2005; OIT, 2009 e 2010; OECD, 2009; UNICEF e ODI, 2009; Banco Mundial, 2006 e 2008).

Novamente, a Proteção Social em geral também é vista como um estabilizador e dinamizador econômico, o que facilita o emprego e apoia as demandas dos consumidores em condições econômicas adversas (OIT, 2010). Todavia, no específico das transferências monetárias, os atores políticos presumem que sejam particularmente eficazes para alcançar isso, uma vez que os pobres são percebidos como carentes de recursos para a atividade econômica. Mesmo uma pequena transferência monetária, usada de uma só vez, por exemplo, para financiar a procura de trabalho

ou para criar um pequeno negócio pode produzir efeitos econômicos, criando ou revigorando a demanda por bens nos mercados locais (DFID, 2011).

Finalmente, muitas organizações internacionais assumem que as transferências monetárias irão fortalecer a “coesão social”. O pressuposto é que os pobres têm menos probabilidades de cooperar uns com os outros devido à falta de recursos e estão mais expostos ao isolamento devido ao seu baixo status social. Além disso, o recebimento de uma transferência monetária regular de dinheiro disponibilizado pelo governo pretende fortalecer o vínculo entre os destinatários e o estado - referindo-se à premissa de que muitos cidadãos em países em desenvolvimento têm pouca interação com seus governos supostamente fracos. Também se argumenta que as transferências de renda funcionarão para legitimar políticas nacionais e globais, ou mesmo a globalização como um todo, transmitindo um sentimento de participação ou compensação.

Este resultado da promoção da coesão social também é esperado pela Proteção Social em geral. As transferências monetárias não têm um papel específico no fortalecimento da coesão social, exceto na questão da legitimação. Visto que as transferências monetárias atendem às camadas mais baixas da sociedade, elas podem funcionar como forma de compensação para os geralmente mais afetados pelas mudanças sociais ou econômicas. Outras medidas de Proteção Social, por exemplo, o seguro social, também são vistas como estabilizadoras, mas através da estabilização de níveis de renda mais elevados (DFID, 2005; HAI, 2004; OIT, 2009 e 2010; OCDE, 2009; Banco Mundial, 2006 e 2008).

Todos estes resultados ou efeitos esperados (redução da pobreza, redução das desigualdades sociais, proteção contra riscos, promoção do crescimento e promoção da coesão social) são percebidos como aplicáveis igualmente a todas as formas de transferências monetárias e fornecem uma legitimação básica para cada uma delas. No entanto, como ilustra a análise a seguir das quatro formas específicas de transferência monetária, diferentes modelos de política podem ser atribuídos a efeitos específicos que legitimam a utilidade de uma forma específica de transferência privilegiada sobre as outras.

Além disso, a análise dos resultados esperados pelas transferências monetárias permite apreciar o posicionamento que os atores globais atribuem às transferências monetárias em relação a outros meios de Proteção Social. Não é novidade que as transferências monetárias geralmente têm como objetivo atender aos mais pobres, enquanto os grupos com rendas mais altas são cobertos por outros meios. A análise dos modelos de política de Proteção Social também demonstra que as

transferências monetárias se destinam principalmente a determinados grupos-alvo, e que os pobres em idade produtiva geralmente deveriam ser contemplados em outros meios de Proteção Social Básica. Pelo que, importa a seguir, a apreciação dos diferentes modelos de transferências monetárias em vista ao desenvolvimento e à sustentabilidade.

3.3 Formas de transferências monetárias rumo a um modelo global de sustentabilidade

Conforme mencionado anteriormente, há diferentes formas ou variantes de transferências monetárias. As mais praticadas, por volta das quais se criou gradualmente consenso e convergência, depois de vários projetos piloto, pelos Governos e organizações internacionais são: bolsa para família, transferências condicionais de dinheiro, pensões sociais e assistência familiar geral.

Além disso, os programas de emprego público, as transferências em espécie e a renda básica universal são comumente consideradas como modelos alternativos, apesar de a literatura e o debate global sobre as transferências monetárias lhes darem amplo espaço e crédito.

Antes de apresentar essas diferentes formas de transferência monetária, é importante observar como, a nível global, o caminho para a institucionalização como modelo de política de Proteção Social foi diferente em cada um dos quatro casos, resultando em diferentes graus de institucionalização. Os quatro modelos de políticas não são todos igualmente legítimos. Em segundo lugar, que esses processos de construção e institucionalização política foram ativamente impulsionados por organizações globais, ao ponto de que é legítimo concluir que quase todos os modelos de políticas de Proteção Social via transferência monetária são promovidos e defendidos principalmente por uma organização específica. Em terceiro lugar, olhando ao percurso genético e progressivo se expandir desses modelos, nota-se que projetos nacionais específicos foram frequentemente usados para construir os modelos globais. Em quarto lugar, para a construção de um modelo e sua ascensão a referente global é decisivo e forte o recurso à evidência científica na forma de comparações estatísticas.

3.3.1 Bolsa para famílias: uma globalização de um modelo do Norte Global

As transferências monetárias familiares ou bônus familiares são geralmente definidas como prestações de capital regulares para famílias pobres com filhos. A UNICEF e a ODI justificam a estratificação dos benefícios (a quantia de dinheiro a ser transferida) com o número das crianças, a sua particular vulnerabilidade e exposição à pobreza, considerando relativamente limitadas as suas capacidades mentais e físicas e tendo em conta o seu baixo status social (UNICEF e ODI, 2009). Além da redução geral da pobreza, a bolsa para familiares devem apoiar o desenvolvimento do capital humano das crianças, facilitando a matrícula escolar, a maior e melhor nutrição e melhores cuidados de saúde (UNICEF e ODI, 2009).

As transferências monetárias familiares já eram um modelo de política de Proteção Social no Norte Global desde os anos 1950. A ideia de transferir e aplicar o mesmo modelo nos países em desenvolvimento foi patrocinada pela UNICEF a partir de meados dos anos 2000. Portanto, a bolsa família se transformou num modelo global de transferência monetária devido à sua promoção e defesa pela UNICEF. Nesse processo, o modelo em si não sofreu alterações estruturais, apenas mudaram as percepções dos atores políticos.

Uma rápida análise de documentos relevantes em matéria confirma que as organizações internacionais conhecem distintas formas de bolsa família há décadas: um “benefício familiar” é já mencionado na Convenção da Segurança Social (Padrões Mínimos) da OIT nº 102 de 1952 (OIT, 1952; Artigos 39-45). A Convenção permite explicitamente benefícios tanto contributivos quanto financiados por impostos (OIT, 1952, Artigo 43; Artigo 71). Outras Convenções da OIT definem normas vinculativas a nível global que se espera que os Estados-Membros implementem (OIT, 2014). Assim, a inclusão da bolsa família não contributivos na Convenção da OIT sobre padrões mínimos de segurança social indica que estas formas de transferência monetárias já eram consideradas um modelo de política de Proteção Social para os estados-membros da OIT.

No entanto, o grau de institucionalização deve ser considerado relativamente baixo neste ponto, porque a Convenção Nº 102 se refere à segurança social em geral e trata a bolsa família como uma componente específica. Além disso, o modelo permanece vago: não está determinado se tais sistemas devem ser financiados por contribuições ou impostos. No entanto, a inclusão da bolsa família nas normas de segurança social da OIT acabou por impactar na política global: “assistência familiar” ou “bônus familiares” foram promovidos pelo Banco Mundial sob o resguardo de “redes de segurança” durante a década de 1990. Nesse ponto, a sua utilidade foi construída principalmente

com referência a experiências positivas em países desenvolvidos do Norte Global e nos países em transição da Europa Central (Subbarao *et al.*, 1997; Roddis e Tzannatos, 1999).

Portanto, esta forma de transferência monetária teve a sua origem no Norte Global, já que é do Norte Global que foram tirados os primeiros exemplos nacionais discutidos pelas organizações internacionais de desenvolvimento. No entanto, a implementação desta forma de transferência monetária a nível global, com envolvimento do Sul Global, só começou depois do ano 2000. “Pobreza Infantil e Transferências de Dinheiro”, publicado em 2004, é um dos primeiros artigos científicos que enfatizam o potencial da bolsa família no Sul Global (Barrientos e De Jong, 2004). O texto analisa a pobreza das crianças e suas consequências socioeconómica e propõe a transferências monetárias às suas famílias como solução. A sustentação da sua tese, Barrientos e De Jong apresentam exemplos nacionais do Sul Global: o subsídio infantil sul-africano, bônus familiares na Europa Central e Oriental e transferências monetárias condicionais na América Latina.

A implementação das transferências monetárias familiares intensificou-se ainda mais depois do 2004. A UNICEF destaca-se como o maior especialista em políticas para as crianças e começa a propor e defender esta forma de Proteção Social nos países em desenvolvimento, publicando estudos de pesquisa e documentos de política. A UNICEF, começou a se interessar pelos bônus familiar somente na segunda parte da primeira década do novo milénio. Uma visão geral das publicações da UNICEF a década de 1980 até ao início de 2000, embora mostre uma preocupação clara com a pobreza infantil e o bem-estar das crianças, indica que as opções políticas privilegiadas a garantia dos direitos das crianças eram miradas à educação ou à saúde (UNICEF, 1997 e 2000). A organização passou a defender a Proteção Social através de transferências monetárias após 2005, por meio do financiamento de pesquisas pertinentes, culminando no desenvolvimento de uma estratégia de Proteção Social própria em 2012. A partir de 2005, a forma do bônus familiar foi defendida como o modelo que melhor atendia às necessidades das crianças, mas a UNICEF também defendeu o impacto positivo das transferências monetárias em geral. O modelo de política de bônus familiar permaneceu substancialmente o mesmo da Convenção No. 102 da OIT, mas sua aplicabilidade em países do Sul Global foi construída usando novos argumentos, discursos e dados estatísticos. Dois estudos em particular servem como exemplos desse processo.

Em primeiro lugar, *Making cash count*, um estudo sobre medidas de Proteção Social em África, publicado em cooperação pela UNICEF, HelpAge International e Save the children (HAI, Save The Children e Institute For Development Studies, 2005). A publicação centra-se no novo

argumento de que não apenas os abonos de família, mas também as transferências sociais de renda em geral apoiarão as crianças pobres nos países em desenvolvimento, mesmo que não sejam os principais beneficiários por causa do dinheiro compartilhado com toda a família beneficiária. No que diz respeito aos abonos de família, este novo argumento sobre a repartição das transferências foi usado para apoiar a ideia básica de que as transferências monetárias são boas para as crianças pobres.

Em segundo lugar, um estudo do UNICEF sobre transferências de dinheiro na África Ocidental e Central, realizado pelo Overseas Development Institute (ODI), um grupo de especialistas britânicos (UNICEF e ODI, 2009). O estudo ilustra como os atores políticos mudaram suas percepções sobre a aplicabilidade dos abonos de família nos países em desenvolvimento, sem realmente mudar os parâmetros fundamentais dos abonos de família como modelo. Na verdade, a definição real de abonos de família apresentada no estudo não difere significativamente da Convenção nº 102 da OIT (UNICEF e ODI, 2009). Crucialmente, a viabilidade deste modelo de política em países em desenvolvimento é comprovada por simulações estatísticas detalhadas de seus efeitos e custos para vários países no Sul Global - em cada caso, os resultados são positivos, sugerindo que as transferências de dinheiro reduzirão a pobreza (UNICEF e ODI, 2009).

Após a publicação desses estudos, o UNICEF passou a desenvolver seu próprio conceito de “Proteção Social sensível à criança”, que foi endossado por uma ampla coalizão de atores, incluindo DFID, STC, a OIT, o Banco Mundial e o ODI, que ajudaram a produzir o estudo mencionado anteriormente (UNICEF e ODI, 2009). O conceito em si é bastante abrangente e, além de seguros sociais e serviços sociais, inclui transferências de renda e abonos de família como uma coisa natural (UNICEF e ODI, 2009).

Finalmente, seguiu-se a publicação do “Sistema Integrado de Proteção Social - Melhorando a Equidade para as Crianças”, que serve como a primeira estratégia política oficial da UNICEF (2012) para a Proteção Social em geral. Dentro da estratégia, as transferências de dinheiro, incluindo abonos de família, são consideradas uma ferramenta importante para reduzir a pobreza e a vulnerabilidade (UNICEF, 2012). Nesse contexto, os abonos de família são tratados como um modelo de política evidente para os países em desenvolvimento, referindo-se ao estudo de 2009 mencionado anteriormente (UNICEF, 2012).

Tomados em conjunto, o tratamento dos abonos de família como um modelo evidente dentro do conceito de Proteção Social sensível à criança e da estratégia de Proteção Social indicam que a

institucionalização desse modelo de política ficou mais forte por meio das atividades do UNICEF. Em uma primeira etapa, o estudo de 2009 construiu o abono de família como uma política viável para os países em desenvolvimento. Em uma segunda etapa, o UNICEF convenceu uma ampla coalizão de outros atores políticos a apoiar o conceito de abonos de família em uma publicação conjunta (UNICEF e ODI, 2009). Ao endossar a Proteção Social sensível às crianças, os outros atores políticos implicam que consideram a utilidade do modelo político como certa. Em uma última etapa, o modelo tornou-se uma parte inquestionável da estratégia política oficial da UNICEF, com base no estudo estatístico inicial. Em suma, as prestações familiares ganharam gradativamente um status de legitimidade praticamente inquestionável até o ano de 2009.

Atualmente, elas fazem parte do conselho de política do Banco Mundial e do Piso social global da OIT e são reconhecidas como úteis por praticamente todas as organizações de políticas relevantes (Commission For Africa, 2005; DFID, 2005 e 2011; HAI, Save The Children e Institute For Development Studies, 2005; OECD, 2009; UNICEF e ODI, 2009; Banco Mundial, 2006 e 2008).

Três conclusões podem ser tiradas da construção de abonos de família como um modelo de política pública. Em primeiro lugar, a análise sustenta a hipótese de que a comparação estatística é uma prática discursiva importante para a construção de modelos globais. Os abonos de família já eram um modelo estabelecido na política global antes do início da discussão atual sobre transferências de renda, mas eram vistos como um modelo de política para os estados-nações desenvolvidos do Norte Global. No debate sobre as transferências de renda, o conteúdo real desse modelo - ou seja, *design*, grupo-alvo e efeitos - não se alterou significativamente. Apenas as percepções sobre a aplicabilidade do modelo em países em desenvolvimento mudaram. Este é o resultado de um processo ativo de redefinição por atores globais, a partir do início dos anos 2000. O estudo do UNICEF e ODI de 2009 e as suas simulações estatísticas comparativas parecem ter desempenhado um papel essencial - os abonos de família só ganharam um reconhecimento ainda mais amplo após a sua publicação.

Em segundo lugar, os exemplos nacionais desempenham um papel significativo na construção de modelos globais. Os estudos sobre abonos de família usaram exemplos do Norte Global (Subbarao et al., 1997; Roddis e Tzannatos 1999) e do Sul Global (Barrientos e De Jong, 2004) para argumentar a favor da utilidade do modelo.

Em terceiro lugar, a análise ilustra que a defesa específica de organizações globais é crucial para a construção de um modelo global. Até cerca de 2005, as prestações familiares careciam de um

defensor a nível global e não eram amplamente reconhecidas como um modelo de política. Então, o UNICEF descobriu as transferências de dinheiro e começou a defender o modelo de política que melhor se adequava ao seu mandato organizacional, ou seja, o abono de família. O UNICEF entrou assim em um processo ativo de construção que culminou na institucionalização das bolsas de família dentro de um conceito mais amplo de Proteção Social, reconhecido por inúmeras organizações de desenvolvimento que não necessariamente se especializam em crianças, como por exemplo, o Banco Mundial e a OIT.

Para concluir, os abonos de família funcionam como modelo global que funcionam como mecanismos de minimização da pobreza as camadas mais vulneráveis.

3.3.2 Transferências condicionais de dinheiro: adoção estratégica de modelos nacionais inovadores no Sul Global

Transferências condicionais de dinheiro são definidas como benefícios regulares em dinheiro para famílias pobres com filhos, pagos com a condição de que as crianças sejam enviadas para a escola e / ou recebam cuidados de saúde preventivos. Visam especificamente famílias que não investem de forma otimizada no capital humano de seus filhos, seja da perspectiva de seus ativos individuais ou da perspectiva de um amplo interesse socioeconômico (Banco Mundial, 2009). Isso geralmente contém a suposição implícita de que pais e mães nas famílias-alvo são incapazes ou não querem tomar decisões suficientemente racionais por si próprios.

As condições comportamentais justificam-se principalmente como promoção de um investimento de longo prazo no capital humano das crianças, visando quebrar os ciclos intergeracionais de pobreza e estimular a economia. Embora a redistribuição em geral, a redução da pobreza a curto prazo e a oferta de uma “rede de segurança” contra eventos negativos da vida também sejam vistos como objetivos viáveis, o Banco Mundial enfatiza claramente a utilidade de tais transferências para o crescimento econômico de longo prazo e, portanto, de longo prazo - redução da pobreza a prazo (Banco Mundial, 2009).

Alguns atores, por exemplo, a OIT, subestimam as condições como um instrumento para alcançar o crescimento econômico e tratam da promoção de capital humano como um objetivo inerentemente valioso, usando o termo “desenvolvimento humano” (OIT, 2010).

A carreira das transferências monetárias condicionadas, como modelo de política começou na América Latina. Começando com a construção de dados estatísticos positivos sobre várias transferências não contributivas no Brasil e no México que usaram as condições, o Banco Mundial ainda conceituou um modelo abstrato de transferências monetárias condicionadas e resultou efeitos de longo prazo e as metas de política especificadas anteriormente. Esse modelo finalmente se tornou parte inquestionável da política oficial de Proteção Social do Banco, mas é criticado por outras organizações, resultando em um grau médio de institucionalização.

Os dois programas específicos da América Latina que atraíram a atenção do Banco Mundial foram o PROGRESA / Oportunidades do México, estabelecido em 1997, e o Bolsa Família do Brasil, iniciado em 2003 (mas com programas anteriores que remontam a 1995). O PROGRESA tornou-se conhecido globalmente porque o governo mexicano rapidamente produziu avaliações de programas publicamente disponíveis, provando resultados positivos na redução da pobreza. A reação positiva das organizações globais a esses conjuntos de dados indica novamente a importância das estatísticas para a construção de modelos de política - no caso das transferências monetárias condicionadas, as avaliações parecem ter sido o primeiro passo na construção do modelo de política.

No entanto, nem o PROGRESA nem o Bolsa Família foram inicialmente apresentados como “transferências monetárias condicionais” por seus respectivos governos nacionais. As primeiras referências a essas transferências de dinheiro por organizações globais - incluindo o Banco Mundial - muitas vezes as descrevem apenas em termos vagos ou as chamam de “programas de desenvolvimento humano direcionados” (Banco Mundial, 2001: 158). Isso indica que as transferências condicionais de dinheiro não existiam como um modelo de política específico neste momento.

A análise documental indica que o processo específico de construção prosseguiu de forma incremental a partir do início dos anos 2000, começando depois que o PROGRESA e o Bolsa Família ganharam atenção global. A partir do início dos anos 2000, o Banco Mundial adotou o termo “transferências monetárias condicionais” e lentamente se tornou a organização líder para as transferências monetárias condicionadas.

De facto, o termo “transferências condicionais de dinheiro” começou a ser usado com uma certa frequência em documentos internacionais no início deste milênio. Neles se encontra uma avaliação geralmente positiva, a predisposição para a expansão de programas deste tipo. Os principais

objetivos de redução da pobreza e criação de uma rede de segurança encontram-se sempre mencionados, mas nota-se uma fraqueza na elaboração das sinergias necessárias que se tornará mais presente nas publicações mais recentes. As ideias específicas por trás das transferências monetárias condicionais já estão presentes, porém permanecem muito vagas para estabelecer um modelo de política claro (Banco Mundial, 2009).

No entanto, o escritório regional permaneceu ativo nas transferências monetárias condicionais, incluindo um workshop em 2002 no México, onde funcionários do Banco Mundial e funcionários de países com transferências monetárias condicionais financiados pelo Banco Mundial trocaram informações (predominantemente países da América Latina, incluindo México e Brasil (CEPAL, 2003).

Portanto, é provável que a troca de mais informações tenha facilitado a construção das transferências monetárias condicionais como modelo. O número de publicações sobre transferências monetárias condicionadas cresceu lentamente e significativamente entre 2004 e 2006 - o próprio Banco Mundial e várias organizações estreitamente relacionadas dominaram esta tendência (Skoufias e Parker 2001; Maluccio, 2003; Dureya e Morrison, 2004). Ora, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aparentemente cunhou o termo “programas de desenvolvimento humano direcionados”, em 2001, para descrever uma série de transferências de dinheiro na América Latina, mas rapidamente passou a chamá-las de transferências condicionais de dinheiro sob a influência de o Banco Mundial (Dureya e Morrison, 2004).

As transferências condicionais de dinheiro tornaram-se cada vez mais claras como um modelo nas publicações do Banco Mundial durante esta fase. Depois de 2004, as publicações do Sector de Proteção Social do Banco começaram a delinear uma ideia consistente de transferências monetárias condicionais, elaborando sobre os efeitos no crescimento econômico de longo prazo (Rawlings, 2004; De la Brière e Rawlings, 2006). Em 2006, o Banco Mundial parecia ter ganhado uma posição de domínio discursivo no campo das transferências monetárias condicionais: após este ponto, a maioria das outras organizações referem-se às publicações do Banco ao discutir a transferências monetárias condicionais, seja positiva ou negativamente (DFID, 2011; Freeland, 2007; Künnemann e Leonhard, 2008). O processo de construção culminou em duas publicações importantes do Banco Mundial, as quais se basearam fortemente na pesquisa desde 2001. Em primeiro lugar, *Para Proteção e Promoção*, um volume que atualizou a abordagem da rede de segurança do Banco Mundial para incluir as transferências monetárias condicionais, com maior ênfase sobre os aspetos “promotores” da Proteção Social, como o desenvolvimento do capital

humano e a eliminação a longo prazo das “armadilhas da pobreza” intergeracionais (Banco Mundial, 2008). Em segundo lugar, *Transferências condicionais de dinheiro - reduzindo a pobreza presente e futura*, um estudo considerável que coleta sistematicamente todas as evidências sobre as transferências monetárias condicionais até o momento e fornece uma justificativa elaborada para sua implementação, incluindo todos os efeitos descritos no início desta seção (Banco Mundial, 2009^b).

Isso indica que as transferências monetárias condicionais foram cada vez mais institucionalizado entre 2004 e 2009. O Banco Mundial estabeleceu uma ideia clara do que as transferências monetárias condicionais deveria abranger, e outros atores políticos começaram a reconhecê-lo como um tipo distinto de política que era útil nos países em desenvolvimento. Esse processo continuou na medida em que as transferências monetárias condicionais passaram a fazer parte de um pilar da política de Proteção Social do Banco. A segunda Estratégia do Sector de Proteção Social de 2012 indica que a promoção da atividade económica por meio do desenvolvimento de capital humano, tornou-se um novo aspeto central da Proteção Social na política do Banco Mundial, com foco em transferências monetárias condicionais como modelos de política (Banco Mundial, 2012). Comparável aos abonos de família na estratégia do UNICEF, o uso das transferências monetárias condicionais para certos fins é tratado como evidente pelo Banco.

Embora o Banco Mundial tenha se tornado o mais forte defensor das transferências monetárias condicionadas desde o início dos anos 2000, outros participantes do debate questionaram continuamente a eficácia e a adequação moral das condições de vida das pessoas frequentemente expostas. Alega-se que os direitos humanos estabelecem um direito individual a benefícios incondicionais e que os beneficiários investiriam em capital humano mesmo se não houvesse condições - tornando-os uma forma desnecessária de paternalismo (Freeland, 2007; Künnemann e Leonhard, 2008). A maioria dos atores relevantes, no entanto, ainda vê as transferências monetárias condicionadas como uma das várias opções dependentes do contexto, com desvantagens e vantagens específicas, e não as endossou nem as condenou inteiramente (DFID 2011; OIT 2010). Até agora, parece que as transferências monetárias condicionadas são menos institucionalizadas do que as prestações familiares: sua utilidade só é tratada como evidente pelo Banco Mundial e organizações associadas, tal como o BID. Outros atores apenas os aceitam como úteis dependendo das condições nacionais específicas ou os rejeitam completamente. Notavelmente, as transferências monetárias condicionais são o único modelo de política cuja utilidade é questionada em um nível tão fundamental e considerada como possuindo um grau

médio de institucionalização - os abonos de família são legítimos em um grau mais alto, mas a assistência domiciliar em geral é menos institucionalizada.

Importa fazer três observações sobre o processo do qual emergiram as transferências monetárias condicionais. Em primeiro lugar, os dados estatísticos mais uma vez desempenharam um papel crucial na construção do modelo global. Tanto o PROGRESA quanto o Bolsa Família chamaram a atenção do Banco Mundial por causa das avaliações estatísticas dos programas que sugeriram um impacto positivo dos programas. As publicações do Banco Mundial que posteriormente elaboraram as transferências monetárias condicionadas como um modelo de política também dependem fortemente de comparações estatísticas entre programas em diferentes países (Banco Mundial, 2009^b).

Em segundo lugar, como no caso dos abonos de família, os exemplos nacionais estão no início do processo de construção. O PROGRESA no México e o Bolsa Família no Brasil motivaram o Banco Mundial a construir as transferências monetárias condicionadas como um modelo de política e são usados como arquétipos até hoje.

Em terceiro lugar, a construção de transferências monetárias condicionais como um modelo de política foi impulsionada principalmente pelo Banco Mundial como uma organização única.

O surgimento do modelo acelerou-se significativamente assim que o Banco intensificou a pesquisa e a publicação sobre as transferências monetárias condicionadas no início dos anos 2000.

Para concluir, as transferências monetárias condicionadas como modelo global na América Latina atraíram especificamente a atenção do Banco Mundial contrariamente aqueles que serviram para construir abonos de família ou pensões sociais, mas não se percebe qual seria a razão. Mais ainda, o Banco Mundial atribuiu o modelo a um grupo-alvo específico e os efeitos encontrados no modelo de política atual - apenas alguns aspectos selecionados do PROGRESA e do Bolsa Família, especialmente as condições relacionadas à educação e saúde, foram escolhidos como aspectos do modelo de política.

3.3.3 Previdência social: criando um modelo global por meio de advocacia

As pensões sociais são definidas como prestações pecuniárias regulares a pessoas idosas, normalmente aqueles com idade superior a 60 anos. Além disso, os deficientes são frequentemente

mencionados como um grupo potencial. Tal como acontece com os abonos de família, a lógica por trás deste modelo é a vulnerabilidade específica dos idosos ou deficientes à pobreza e outros problemas sociais devido à falta de força de trabalho e baixo status social (DFID, 2005 e 2011; HAI, 2006^a; Banco Mundial, 2006 e 2008; OCDE, 2009; UNICEF e ODI 2009).

A redução da pobreza e o aumento do bem-estar dos idosos são, portanto, definidos como efeitos primários das pensões sociais. No entanto, espera-se que esses efeitos transcendam os verdadeiros beneficiários: ao compartilhar as pensões nas famílias com outras pessoas, especialmente seus netos, supostamente compartilham os efeitos positivos da transferência. O pagamento de propinas pelos avós, ou seja, o aumento das oportunidades educacionais, a melhoria da nutrição e do estado de saúde são frequentemente mencionados como resultados das pensões sociais. Além disso, as pensões sociais divergem de outras transferências monetárias nos efeitos sociais que lhes são atribuídos. Os defensores das pensões sociais muitas vezes definem o baixo status social devido à baixa produtividade econômica como um problema específico dos idosos. Prevê-se que as pensões, como fonte regular de dinheiro, aumentem consideravelmente o prestígio social dos beneficiários, uma vez que podem contribuir para as suas famílias.

As organizações globais reconheceram pela primeira vez as “pensões não contributivas” como um modelo de política em meados da década de 1990. No entanto, o modelo não ganhou atenção global significativa até que foi atribuído aos efeitos descritos anteriormente, especialmente o impacto indireto sobre as crianças, e renomeado como “pensões sociais”. A construção da previdência social como modelo foi fortemente impulsionada pela HelpAge International por meio de publicações de pesquisas sobre exemplos nacionais específicos e da organização de conferências.

As pensões sociais são as primeiras variantes de transferências de dinheiro a serem defendidas em nível global. O Banco Mundial incluiu um conceito de “pensões não contributivas” para aliviar a pobreza em seu modelo de pensão de vários pilares em 1994 (Banco Mundial, 1994). A abordagem inicial do Banco para pensões financiadas por impostos, no entanto, apenas as via como uma rede de segurança residual que complementava os pilares contributivos. Embora houvesse pesquisas sobre 'pensões não contributivas' em países em desenvolvimento no final da década de 1990 e início de 2000 (Case, 2001; Barrientos e LloydSherlock, 2002).

O termo “pensões sociais” foi usado pela primeira vez em documentos de política global por volta de 2001. Em particular, *Pensões sociais na Namíbia e na África do Sul*, um artigo publicado por

Stephen Devereux no Institute of Development Studies (IDS; um grupo de especialistas britânico no campo do desenvolvimento e da Proteção Social no Sul Global) em 2001, ajudou a difundir uma nova perspectiva sobre as pensões não contributivas. Devereux descreve a história das pensões sociais em ambos os países, referindo-se aos debates intra-nacionais da África do Sul na década de 1960, e oferece uma avaliação geral de seu impacto. Isso inclui um conjunto de dados estatísticos que são empregues para provar uma série de efeitos particularmente a divisão de pensões dentro do agregado familiar e os benefícios para os netos que recebem pensão separada (Devereux, 2001).

A defesa global da previdência social, no entanto, não aumentou significativamente até 2003, quando a HAI iniciou uma campanha coordenada para a previdência social. Entre 2003 e 2007, o HAI produziu uma série de publicações amplamente citadas sobre pensões sociais e organizou vários workshops e conferências. É notável que, durante esse tempo, a HAI frequentemente cooperou com várias organizações globais importantes, muitas vezes incluindo o Banco Mundial, a OIT e o DFID.

Entre as publicações da HAI encontram-se vários estudos empíricos que tentam provar os efeitos benéficos das pensões sociais reivindicadas pela primeira vez por volta de 2001.

O estudo de 2003 *Pensões não contributivas e prevenção da pobreza - Um estudo comparativo do Brasil e da África do Sul* é um exemplo notável (HAI e IDPM 2003, apud Barrientos, 2003). Por um lado, o documento aplica principalmente a terminologia mais antiga do Banco Mundial de “pensões não contributivas” e apenas emprega o termo “pensão social” para descrever a África do Sul. Por outro lado, comparando os dois países, os dados quantitativos e qualitativos são usados para provar quatro efeitos benéficos separados das pensões sociais. As publicações da HAI anteriores a 2003 também mencionam os efeitos benéficos das pensões não contributivas nas famílias dos beneficiários, mas o fazem apenas de passagem, com dados estatísticos comparativamente esparsos para países individuais e como exemplo apresenta uma única tabela para despesas de idosos na África do Sul (HAI, 2002).

Fazer o dinheiro valer - lições de esquemas de transferência de dinheiro na África Oriental e Austral para apoiar as crianças e famílias mais vulneráveis, um estudo da HelpAge de 2005, também é de interesse. Como o nome sugere, gira principalmente em torno do bem-estar das crianças, mas menciona as pensões sociais como uma opção específica para seu sustento, questionando os efeitos do compartilhamento dentro da família (HAI, 2005). Na verdade, o

documento é o produto de um estudo financiado pelo UNICEF sobre Proteção Social, executado em cooperação pelo HAI, o IDS e a ONG centrada na criança Save The Children. A introdução do documento sublinha explicitamente as semelhanças entre os objetivos e estruturas conceituais de HAI e Save The Children. Além disso, o estudo categoriza as pensões básicas em outros países além da África do Sul como “pensões sociais” e usa o termo de uma maneira mais geral.

Como nos casos de abonos de família e transferências monetárias condicionadas, é significativo que a criação de pensões sociais como modelo de política começou com a produção de dados estatísticos sobre seus efeitos benéficos em vários países. Penso que, a disponibilidade de estatísticas detalhadas e a utilização de comparações entre países deram ao debate sobre pensões não contributivas um impulso significativo ao permitir a construção dos mencionados efeitos de política como fenômenos globais - tornando assim a difusão global das pensões sociais uma ideia viável.

Os estudos empíricos organizados pela HAI foram complementados por uma série de documentos de política que combinaram seus resultados com um forte argumento de direitos humanos para as pensões sociais (HAI, 2004, 2006^b). Idade e segurança (HAI, 2004) é também, um exemplo particularmente importante: esta publicação emblemática é o primeiro documento a apresentar um caso de direitos humanos para a implementação global de pensões sociais e a compilar vários estudos empíricos para provar sua acessibilidade e eficácia. Além disso, o documento estabelece uma ligação entre a Proteção Social como um direito humano e os direitos das pessoas idosas, descrevendo as pensões sociais como um “elemento-chave” de uma abordagem de direitos humanos para o desenvolvimento. Notavelmente, o documento defende fortemente as pensões sociais universais, ou seja, benefícios pagos a todos os idosos sem pré-condições.

Além disso, a HAI difundiu a conscientização global para as pensões sociais, organizando conferências e *workshops* sobre Proteção Social e transferências de dinheiro. É evidente que a HAI usou tais eventos para chamar a atenção dos atores mais significativos da política de desenvolvimento. Há algumas evidências de que a HAI opera sob pressão significativa para fornecer consultoria política inovadora, decorrente de sua estrutura organizacional. A HAI sofre de uma escassez crônica de fundos e depende principalmente de financiamento externo para suas operações, que muitas vezes está vinculado a projetos específicos (Leutelt, 2012). Entrevistas com a equipe da HAI indicam que esta é uma forte motivação para fornecer constantemente projetos novos e inovadores a fim de garantir financiamento externo (Leutelt, 2012).

Para concluir, a carreira da previdência social como um modelo global levanta problemas para uma análise mais aprofundada. Um, a HAI entrando no campo das transferências de renda com seu próprio modelo para chamar a atenção para seu mandato só faz sentido se as transferências sociais de renda já tivessem um potencial reconhecível para se tornar uma política altamente legítima neste momento, ou seja, no início da década de 2000. Por que as transferências de dinheiro em geral já haviam aumentado em legitimidade neste ponto não pode ser explicado pelos esforços da HAI.

3.3.4 Assistência social as famílias como um modelo político de Proteção Social

A assistência social as famílias, designa benefícios regulares em dinheiro ou em espécie, para qualquer família que possa ser identificada em situação de pobreza e vulnerabilidade, usando um teste de recursos ou um método comparável.

Os benefícios são pagos independentemente da composição da família. Ou seja, este modelo visa todas as faixas etárias e grupos categóricos, desde que sejam membros de uma família pobre. Evidentemente, isso inclui os grupos-alvo que são cobertos pelos outros três modelos de políticas mencionados anteriormente: famílias com filhos para abonos de família ou transferências monetárias condicionadas e idosos para pensões sociais. Crucialmente, o grupo-alvo de 'assistência familiar geral' também é percebido como incluindo os pobres em idade produtiva, isto é, aqueles que estão na fase economicamente ativa do ciclo de vida entre a infância e a velhice e não são impedidos por uma deficiência - desde que façam parte de uma família pobre, teoricamente receberiam benefícios.

A percepção das pessoas em situação de pobreza, em idade ativa como grupo-alvo primário da assistência familiar geral afeta significativamente a posição dos atores políticos em relação a este modelo. Para ser mais preciso, os participantes do debate sobre as transferências de renda diferenciam fortemente entre dois grupos principais de grupos-alvo: idosos, deficientes e crianças, por um lado, e pobres em idade produtiva, por outro. Os três primeiros grupos são geralmente considerados membros da sociedade que não trabalham, devido à sua falta de força de trabalho - o que os torna merecedores de apoio, uma vez que são considerados incapazes de ganhar o seu próprio sustento (DFID, 2005 e 2011; HAI, 2006^b; OECD, 2009; UNICEF e ODI 2009; Banco Mundial, 2001^b e 2006). Em contraste, espera-se que os pobres em idade ativa se sustentem principalmente por meio do emprego - de acordo com a maioria das organizações, a

disponibilidade de força de trabalho os torna menos merecedores de apoio porque se espera que contribuam para a sociedade (OIT, 2010; Banco Mundial, 2008).

Como resultado, a maioria das organizações globais são céticas em relação às transferências de dinheiro que visam pessoas em situação de pobreza em idade produtiva, incluindo assistência familiar em geral. Na verdade, a assistência familiar geral é o único modelo de transferência de renda que é confrontado com um modelo alternativo forte na forma de programas de emprego público.

Em primeiro lugar, existe uma confusão terminológica considerável em relação à assistência doméstica geral. Um prazo fixo para assistência a famílias pobres, comparável a “transferências monetárias condicionais” ou “pensões sociais”, não pode ser encontrado no debate global. “Assistência social” é muitas vezes usada indistintamente, tanto para designar o apoio público aos pobres como uma ideia geral quanto para o apoio às famílias pobres como um modelo específico (DFID, 2005; OIT 2010; UNICEF e ODI, 2009; Banco Mundial, 2009^b). O termo “assistência social” é, portanto, problemático, uma vez que pode abranger todos os modelos de política mencionados neste capítulo, bem como a prestação de serviços sociais, como educação e saúde. Por isso, designa-se este modelo de política com o termo de “assistência familiar geral”, que descreve a ideia essencial por trás do modelo de política, ou seja, assistência às famílias pobres em geral, independentemente da presença de grupos categóricos específicos.

Em segundo lugar, a assistência familiar geral raramente recebe uma definição precisa pelos atores da política global e é tratada apenas com moderação e brevemente na maioria dos documentos de política sobre transferências de dinheiro, embora as definições de transferências de dinheiro como um modelo geral sejam, estritamente falando, abertas a todas as formas de impostos, benefícios financiados e deve incluir logicamente assistência familiar geral.

Tomemos, por exemplo, a definição do DFID (2005: 5) de “transferências sociais” do “documento prático” seminal de 2005:

Transferências sociais são concessões regulares e previsíveis - geralmente na forma de dinheiro - que são fornecidas a famílias vulneráveis ou indivíduos. Eles são uma forma de Proteção Social, em outras palavras, parte de um sistema de ações públicas implementadas para proteger e transformar os meios de vida dos cidadãos, incluindo os vulneráveis e cronicamente pobres.

Esta definição pode muito bem incluir assistência familiar geral, que também cobre pessoas em condições de pobreza em idade produtiva. O mesmo documento declara especificamente “pensões e benefícios para crianças e famílias” como exemplos de transferências sociais de renda (DFID,

2005: 1). Devido à terminologia, pode-se presumir que “benefícios familiares” são sinônimos de assistência doméstica geral, mas no resto da página nos apresenta sobre a elaboração de pensões e abonos de família e não dá uma descrição detalhada de “benefícios familiares” (DFID, 2005: 9-12).

Mesmo que o “Piso” também esteja aberto para assistência geral aos AFs na forma de “suporte de renda para aqueles que podem e desejam trabalhar”, o compromisso permanece vago e só é mencionado como uma segunda prioridade após os benefícios para grupos categóricos específicos. Na verdade, fica explícito que, dos vários benefícios, o apoio financeiro aos grupos mais vulneráveis em idade produtiva o último da fila (OIT, 2006).

Em terceiro lugar, embora a assistência familiar geral também seja atribuída aos efeitos positivos que são atribuídos às transferências de renda como um modelo geral, como a redução da pobreza, não é percebido como tendo um efeito positivo específico do modelo (DFID, 2005; GTZ, 2005; OIT, 2001; Banco Mundial, 2008). Esta é uma diferença para as outras três variantes de transferência de dinheiro: cada uma é percebida para aliviar as vulnerabilidades específicas de seu grupo-alvo de uma maneira especialmente eficaz ou é percebida para produzir outros resultados benéficos, como a promoção do crescimento no caso de transferências condicionais de dinheiro.

Em suma, a assistência social, em geral ocupa uma posição estranha no debate sobre as transferências de renda. Embora essa variante seja implicitamente reconhecida por muitas organizações, as prestações familiares, as transferências monetárias condicionadas e as pensões sociais são amplamente preferidas como formas de Proteção Social Básica. Com isso em mente, uma análise da carreira de assistência familiar geral precisa examinar por que essa variante de transferência de renda não surgiu como um modelo de política forte comparável às outras três.

Curiosamente, a assistência familiar geral foi o primeiro tipo de transferência de renda a ser discutido em nível global no final da década de 1980, mas não conseguiu emergir como um modelo global nessa época. No início dos anos 2000, um esquema geral de assistência domiciliar em Kalomo, Zâmbia, estava entre os primeiros projetos-piloto que atraíram a atenção global para as transferências de dinheiro. Mais uma vez, isso não resultou no surgimento da assistência aos AFs, como um modelo de política forte, muito provavelmente porque nenhuma organização global defendeu especificamente esse tipo de transferência.

O debate anterior sobre transferências sociais de renda na década de 1980 foi iniciado por Bernd Schubert, um eminente consultor de desenvolvimento alemão e acadêmico (Schubert, 1990–1992)²⁸.

Em 1985, Schubert publicou um artigo no semanário alemão *Die Zeit*, posteriormente reproduzido em inglês na revista internacional *Food Policy*. Nestes artigos, Schubert criticou os instrumentos clássicos de ajuda ao desenvolvimento por negligenciar os mais pobres dos pobres, que definiu como incapazes de se ajudar a sair da pobreza por falta de força de trabalho. Portanto, afirmou que os mais pobres não podiam se beneficiar da ajuda clássica ao desenvolvimento, que dependia da capacidade de ajuda de seus destinatários, e que careciam de diversos instrumentos. Definindo a fome como o problema mais urgente para seu grupo-alvo, Schubert defendeu transferências diretas de dinheiro para os mais pobres porque o dinheiro permitiria aos beneficiários satisfazer imediatamente suas necessidades básicas nos mercados locais, que também estimulariam a produção local de alimentos, ou seja, teriam um efeito de desenvolvimento (Schubert, 1985).

A defesa de Schubert para as transferências de dinheiro foi recebida com uma recepção mista. Por um lado, ele conectou suas ideias a debates mais amplos sobre os “mais pobres dos pobres” e o crescimento da fome nos países em desenvolvimento, parcialmente impulsionados pelo Banco Mundial. Por outro lado, outros especialistas em desenvolvimento ainda estavam céticos em relação à aplicabilidade das transferências de renda em países em desenvolvimento, referindo-se ao contexto político, infraestrutura local inadequada e preocupações de causar dependência (Reutlinger, 1988).

Apesar de tais críticas, Schubert conseguiu encontrar apoio para transferências de dinheiro na Cooperação Técnica Alemã (*Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*, GTZ; agora renomeada *Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*, GIZ), a agência de desenvolvimento semipúblico do governo alemão. A GTZ organizou um workshop sobre transferências de dinheiro em 1989, que resultou na publicação de um estudo financiado pela GTZ sobre transferências de dinheiro por Bernd Schubert em 1990 (Schubert e Balzer 1990). As recepções permaneceram mistas: a maioria dos participantes do workshop expressou preocupações, por exemplo, a falta de capacidade administrativa e fiscal nos países em desenvolvimento e a falta de provas dos efeitos das transferências de dinheiro no desenvolvimento. Não obstante, Schubert usou o estudo sobre transferências de renda em 1990 para desenvolver um modelo de política

²⁸ Para mais informações, cf. https://pt.wikipedia.org/wiki/Die_Zeit

provisório que incluía tanto assistência familiar geral quanto benefícios para grupos categóricos, mas enfatizou o primeiro (Schubert e Balzer, 1990). Schubert ainda especificou como grupo-alvo aquelas famílias que estavam abaixo do mínimo calórico existencial de consumo alimentar e não tinham força de trabalho disponível para ganhar a própria vida (Schubert e Balzer, 1990); em suma, aqueles cuja sobrevivência está ameaçada a longo prazo.

Apesar das críticas de outros estudiosos, a GTZ continuou apoiando as ideias de Schubert e motivou o governo de Moçambique a implementar um programa de transferência de renda. Bernd Schubert foi contratado como consultor e assessor técnico de 1990 a 1992 e escreveu dois relatórios sobre o programa (Schubert, 1990; Schubert e Antezana, 1991), que foi rotulado como um “esquema de subsídio alimentar”, mas na verdade consistia em “pagamentos diretos em dinheiro ao 15% das famílias mais pobres em Maputo, a capital de Moçambique” (Schubert, 1990: 1). A consultoria de Schubert para o “esquema de subsídio alimentar” terminou com uma mudança de equipe na GTZ. Os novos oficiais responsáveis não apoiaram as transferências de dinheiro e retiraram o financiamento, embora o programa tenha continuado e crescido para atingir 372.000 famílias em dezembro de 2013, com planos para mais extensão em 2014.

Notavelmente, o esquema de subsídio alimentar não recebeu mais atenção da comunidade política global e é virtualmente desconhecido hoje. Até certo ponto, isso pode ter sido causado por uma percepção inicial de baixo desempenho do programa, refletida nos relatórios de Schubert.

Mesmo após a perda de apoio ao programa de Maputo, Schubert continuou a ser um defensor das transferências sociais de renda, mas não encontrou apoio com os atores políticos globais. No entanto, em 2003, a GTZ mudou novamente sua posição sobre transferências de dinheiro e se ofereceu para financiar um projeto piloto em Kalomo, Zâmbia, e Schubert foi contratado para apoiar até 2006. Uma análise dos documentos relevantes da GTZ aponta duas razões potenciais para o renovado interesse nas transferências de dinheiro. Em primeiro lugar, a GTZ estava envolvida na pesquisa sobre pobreza na Zâmbia no início de 2003, o que indicou um grande número de “pobres incapacitados” na Zâmbia, ou seja, famílias extremamente pobres sem força de trabalho: o grupo-alvo original de Schubert. Esta pesquisa criticou o desempenho inadequado das “redes de segurança” existentes para os “pobres incapacitados” e defendeu medidas de Proteção Social mais permanentes e generosas (Schubert, 2005). Em segundo lugar, a primeira publicação oficial da GTZ sobre o projeto piloto Kalomo menciona repetidamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), especialmente a redução da pobreza, como uma motivação para a introdução de transferências de dinheiro (Schubert, 2005). Pode-se presumir que os ODM,

devido à sua significativa proeminência global, motivaram as organizações de desenvolvimento a seguir objetivos políticos específicos - por exemplo, o objetivo de reduzir a pobreza extrema.

O próprio projeto-piloto de Kalomo basicamente implementou o modelo de transferência de dinheiro de Schubert: o esquema era explicitamente direcionado a famílias com 'restrição de trabalho' e 'criticamente pobres', ou seja, aquelas que corriam o risco de morrer de fome e tinham poucos ou nenhum membro capaz de trabalhar (Schubert, 2005). É, no entanto, notável que se presumiu que as famílias-alvo tinham uma proporção excepcionalmente alta de certos grupos categóricos entre seus membros, particularmente pessoas mais velhas e crianças (Schubert, 2005). Até agora, o projeto Kalomo foi retratado factualmente como uma política que beneficiou principalmente esses grupos categóricos, embora o grupo-alvo real de famílias pobres implicasse que todos os grupos-alvo imagináveis, incluindo os pobres em idade ativa, eram potenciais beneficiários.

Em contraste com o “esquema de subsídio alimentar” em Moçambique, o projeto piloto Kalomo recebeu atenção significativa de organizações de desenvolvimento global. O próprio Schubert relata ter sido convidado a falar sobre Kalomo inúmeras vezes. Foi também uma peça central da “Conferência Livingstone” de 2006 na Zâmbia, organizada pelo DFID, HAI e a União Africana (HAI, 2006^a e 2006^b). A conferência reuniu representantes de 13 governos africanos para discutir novas abordagens para a discussão da pobreza e resultou em uma “Chamada de Livingstone para a Ação”, que declarou a intenção de promover a Proteção Social, especialmente as transferências de dinheiro, na África (HAI, 2006^a). O segundo dia da conferência consistiu inteiramente em uma viagem de campo a Kalomo, com o objetivo de demonstrar os “sucessos e desafios” de tal esquema (HAI, 2006^a: 9).

A Conferência de Livingstone demonstra que um esquema que seguiu um modelo de assistência familiar geral foi fundamental para o estabelecimento de transferências de dinheiro como um modelo de política geral. Na verdade, vários documentos de política global de 2004 em diante referem-se ao projeto Kalomo e às avaliações estatísticas do esquema, ao defender o uso geral de transferências de dinheiro, e usam-no como um exemplo positivo (DFID, 2005; HAI, 2004; OIT, 2006a; UNICEF e ODI, 2009; Banco Mundial, 2008).

A questão é que o esquema Kalomo é consistentemente usado para argumentar pelo uso de transferências de dinheiro em geral, não para o uso de assistência familiar geral como modelo

específico. Algumas organizações, como HAI, até empregam Kalomo para defender um modelo diferente como pensões sociais (HAI, 2004).

Em conclusão, o modelo de assistência familiar geral foi usado como um “arquétipo” para estabelecer a legitimidade geral e a viabilidade das transferências sociais de renda, mas foi rapidamente eclipsado pelos benefícios categóricos mais específicos analisados anteriormente. Assim, a assistência ao agregado familiar foi um dos principais modelos de transferência de renda nas fases iniciais da mudança de política em direção à Proteção Social Básica, apenas foi negligenciada assim que outras variantes foram construídas.

Em relação ao grau de institucionalização, pode-se argumentar que a assistência ao agregado familiar, é fracamente institucionalizada. Por um lado, esse modelo foi usado como um modelo para iniciar o debate sobre transferências de renda e é, pelo menos implicitamente, parte do conselho político de muitas organizações. Isso sugere que sua utilidade é basicamente reconhecida por essas organizações. Por outro lado, há um ceticismo significativo em relação aos efeitos da assistência domiciliar geral sobre os pobres em idade ativa. Portanto, a utilidade da assistência domiciliar geral não é percebida como evidente pela maioria das organizações. Além disso, o modelo é comparativamente vago e indistinto, mesmo sem uma terminologia amplamente compartilhada.

Esta situação é especialmente surpreendente porque Schubert continuou a defender com sucesso o modelo Kalomo de transferências de dinheiro e participou pessoalmente na disseminação de projetos-piloto semelhantes para dez outros países africanos além da Zâmbia desde 2003, como exemplo, foi a implementação de um programa Piloto da UNICEF de 2006 no Malawi (UNICEF, 2006). Apesar da sua baixa legitimidade nos discursos globais, a assistência ao agregado familiar geral é evidentemente bastante difundida na prática de desenvolvimento, como evidenciado pela continuação da existência do regime de subsídio alimentar de Maputo, apesar da falta de atenção global e da virtual inexistência de sistemas globais documentos de pesquisa ou política sobre tais esquemas.

As três observações feitas no caso de abonos de família, transferências condicionais de dinheiro e pensões sociais também se aplicam ao apoio doméstico geral, mas em menor grau. Na verdade, a ausência comparativa dos três fatores identificados no caso dos outros modelos de política - dados estatísticos, exemplos nacionais e advocacia, serve para explicar por que a assistência familiar geral não foi fortemente institucionalizada como um modelo de política.

Em primeiro lugar, embora alguns dados estatísticos sobre a assistência às famílias em geral estivessem disponíveis para os atores políticos, há uma falta de estudos comparativos extensos como no caso dos outros modelos. Conforme mencionado, os atores políticos referem-se às avaliações do projeto Kalomo quando argumentam sobre o uso de transferências monetárias, mesmo existindo estudos comparativos sobre assistência familiar geral, nenhum é citado ou discutido por organizações de desenvolvimento global.

Em segundo lugar, como em outros casos, Kalomo, como exemplo nacional de assistência domiciliar geral considerada bem-sucedida, desempenhou um papel significativo. No entanto, Kalomo foi meramente um projeto piloto com escopo limitado, em contraste com esquemas nacionais como o PROGRESA no México ou a pensão social na África do Sul.

Em terceiro lugar, não há nenhuma organização que faça pressão sobre a utilidade da assistência familiar geral na política de desenvolvimento global. Em contraste, os abonos de família, as transferências monetárias condicionais e a pensão social são fortemente defendidas por certas organizações, como por exemplo a UNICEF, Banco Mundial ou HAI. Notavelmente, isso parece estar relacionado ao grupo-alvo de determinado modelo de política. Cada modelo que é defendido por uma organização específica está ligado a um de dois grupos-alvo que são vistos como especialmente merecedores de apoio, ou seja, crianças ou pessoas idosas, e organizações como UNICEF e HAI se apresentam como defensores em nome desses grupos. Crucialmente, a assistência domiciliar geral é frequentemente percebida como uma transferência para os pobres em idade produtiva e não existe uma organização global que represente os interesses desse grupo.

Mas por que não existe uma organização especializada que possa ter impulsionado a carreira de assistência familiar em geral? Pode-se argumentar que a disseminação do modelo de Schubert de assistência familiar geral na África tinha o potencial de ser enquadrado como uma história de sucesso - esses projetos-piloto são frequentemente usados para argumentar a favor da utilidade de outros tipos de transferência de dinheiro.

Pesquisas anteriores sobre a carreira de transferências de renda em geral sugerem que elas eram tradicionalmente rejeitadas pelas ideologias políticas dominantes ou “discursos ideológicos”, tanto em nível nacional quanto global, porque “eram percebidas como causadoras de dependência e / ou estigmatizam os beneficiários” (Leisering, 2008: 77). Leisering argumenta que uns aumentos no universalismo em todas essas ideologias previam o sucesso das transferências de renda como um modelo de política - universalismo significando que todos os grupos-alvo deveriam ser tratados da

mesma forma e receber o mesmo apoio. Na verdade, muitos atores políticos adotaram o universalismo baseado nos direitos humanos em suas políticas e afirmam que os direitos humanos dão a todos um direito igual à Proteção Social, tanto básica quanto avançada (DFID, 2006; OIT, 2009; HAI, 2004).

Evidentemente, a relutância da maioria das organizações globais de diversas origens ideológicas em defender a assistência domiciliar geral não condiz com a observação de que o universalismo legitimou as transferências de renda. Se o universalismo realmente tivesse se espalhado nos discursos globais, todos os grupos-alvo, incluindo os pobres em idade produtiva, deveriam ser percebidos como merecedores de Proteção Social Básica em situações de necessidade. Isso tornaria a assistência domiciliar geral um modelo de política viável, pois oferece apoio a qualquer pessoa que faça parte de uma família pobre.

Contudo, uma referência a ideologias políticas e universalismo disseminado não pode explicar suficientemente por que algumas variantes de transferência de renda são fortemente institucionalizadas, enquanto a assistência familiar geral é mal reconhecida pelas organizações globais.

3.4 Modelos alternativos de Proteção Social Básica

O debate global sobre Proteção Social Básica não se limita a modelos de políticas que podem ser descritos como transferências de renda em sentido estrito. Vários outros modelos são considerados como alternativas: programas públicos de emprego, transferências quase monetárias e renda básica universal. Segue uma breve apresentação de cada modelo alternativo.

3.4.1 Programas de emprego público

Os programas de emprego público são geralmente conceituados como programas de prazo fixo para a construção de infraestruturas públicas por meio de mão de obra, geralmente de baixa remuneração (Del Ninno e Subbarao e Milazzo, 2009; Devereux e Solomon, 2006; Subbarao *et al.*, 1997; Banco Mundial, 2008). Estes programas, são geralmente legitimados por uma mistura de objetivos políticos: por um lado, espera-se que promovam o desenvolvimento porque constroem infraestrutura e oferecem empregos; por outro lado, destinam-se a reduzir a pobreza e mitigar choques aos pobres (Del Ninno e Subbarao e Milazzo, 2009; Lieuw-Kie-Song e Kate, 2010). Atualmente, os programas de emprego público são amplamente conceituados como parte de uma

estratégia de Proteção Social de longo prazo que combate a pobreza e outros problemas sociais e inclui transferências de dinheiro, seguros sociais e serviços sociais, como exemplificado pelo Piso social global (OIT, 2010; Lieuw-Kie-Song e Kate, 2010; Banco Mundial, 2008). Notavelmente, isso é o resultado de uma ligeira mudança na forma como os atores políticos percebem o programa os programas de emprego público desde a década de 1980.

Conforme mencionado anteriormente, os programas de emprego público são consistentemente definidos como uma boa alternativa às transferências monetárias não contributivas para as pessoas em condições de pobreza em idade produtiva, que devem assumir o trabalho para se sustentarem. Por exemplo, tanto o Banco Mundial quanto a OIT afirma claramente que preferem os programas de emprego público em vez de transferências de dinheiro que visam aos mais carenciados em idade produtiva. No campo da rede de segurança, as transferências de dinheiro são consideradas uma das principais políticas dirigidas à população em situação de pobreza. Portanto, elas são definidas como uma questão fundamental de transferências de dinheiro para pobres em idade ativa. Ou seja, essas transferências são percebidas como causadoras de dependência e mantêm os beneficiários desempregados.

A OIT por exemplo, tem defendido a implementação global de um conjunto de transferências básicas de dinheiro e serviços sociais na forma de um “Piso social global” desde meados dos anos 2000 (OIT, 2004^b, 2006^a e 2010). Significativamente, em “Extending Social Security to All”, a principal publicação da OIT, claramente defende abonos de família para crianças e pensões sociais para idosos sob qualquer condição (OIT, 2010). Em contraste, os pobres em idade produtiva destinam-se apenas a receber apoio se não conseguirem encontrar emprego e mesmo assim fica em aberto se isso é para ser alcançados através de assistência familiar geral ou através de outros esquemas de Proteção Social. Além disso, as publicações posteriores da OIT no “Piso social global” explicitamente mencionam “um emprego decente” como a melhor forma de segurança social para as pessoas em situação de pobreza em idade ativa e os programas de emprego público, a publicação principal mais recente do Banco Mundial são apontados como uma alternativa preferível às transferências de dinheiro (OIT, 2011).

Em suma, a utilidade dos programas de emprego público, para apoiar as pessoas em situação de pobreza, em idade ativa é praticamente inquestionável, também devido à relativa fragilidade da assistência familiar geral como modelo de política. A percepção comum de que os mais carenciados em idade ativa podem e devem trabalhar para se sustentar naturalmente confere uma legitimação

mais forte aos esquemas com recursos de trabalho do que às transferências de dinheiro puramente não contributivas.

Em relação à carreira dos programas de emprego público no debate global sobre Proteção Social Básica, percebe-se que as características básicas no modelo global, permaneceram as mesmas desde a década de 1970, enquanto as metas associadas mudaram cada vez mais da construção puramente desenvolvimentista de infraestrutura para a redução da pobreza e Proteção Social, em conjunto com as mudanças discursivas mais amplas durante as décadas de 1980 e 1990.

Quando os programas de emprego público foram defendidos e implementados por organizações de desenvolvimento no Sul Global durante meados dos anos 1970 e 1980, eles foram principalmente conceituados como um instrumento de curto prazo para oferecer empregos e impulsionar o desenvolvimento econômico através da construção de infraestrutura durante tempos de crise econômica ou em outras situações de emergência. O desenho de tais programas já era o mesmo de hoje, ou seja, programas de construção pública com baixos salários para motivar a autosseleção dos pobres (Gaude *et al.*, 1987). A redistribuição de renda para os pobres também é mencionada nos primeiros documentos sobre programas de emprego público, mas recebe menos ênfase do que os efeitos de longo prazo da nova infraestrutura no desenvolvimento (Gaude *et al.*, 1987).

Durante a década de 1990, os atores políticos ainda enfatizaram o potencial do emprego público para construir uma infraestrutura útil, mas também mencionaram cada vez mais que os programas de emprego público, beneficiavam fortemente os pobres ao fornecer uma renda adicional que ajudava a mitigar a pobreza e estabilizar os meios de subsistência, uma posição fortemente defendida pelo Banco Mundial no contexto de sua abordagem de “rede de segurança” (Subbarao *et al.*, 1997; Banco Mundial, 1990). De facto, no início dos anos 2000, os atores políticos começaram a definir a redução da pobreza como uma função primária dos programas de emprego público, em paralelo com a promoção do desenvolvimento (Devereux e Solomon, 2006). Isso é paralelo à construção de transferências de renda como instrumentos contra a pobreza e corresponde ao foco crescente na pobreza na política global que surgiu durante a década de 1990 e eu proponho que a legitimação das transferências monetárias e a reinterpretação destes programas podem ser consideradas como um resultado do foco emergente na redução da pobreza na política de desenvolvimento.

Além disso, as organizações de desenvolvimento global ficaram interessadas no *National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA) da Índia, um programa de emprego público que garante aos beneficiários elegíveis 100 dias de trabalho remunerado por ano e paga um benefício monetário incondicional no caso de não haver trabalho disponível. A OIT, em particular, enfatiza que tais garantias de emprego podem transformar os programas de emprego público em um instrumento de Proteção Social de longo prazo e desenvolvimento com um forte impacto na redução da pobreza devido ao benefício regular em dinheiro que eles fornecem (Lieuw-Kie-Song *et al.*, 2010), explicitamente em combinação com transferências de dinheiro em termos de um Piso social global que fornece apoio aos pobres que não trabalham. Em geral, estes programas, são agora considerados uma opção em uma abordagem de longo prazo para o desenvolvimento que não apenas constrói infraestrutura, mas também mitiga choques e reduz a pobreza (Del Ninno, Subbarao e Milazzo, 2009). Até agora, os programas de emprego público foram integrados nas abordagens sistêmicas de Proteção Social que também moldaram a carreira de transferências de dinheiro como modelos de política e são defendidos como um instrumento específico de grupo-alvo de Proteção Social Básica, uma mudança significativa em comparação com sua conceituação inicial como uma resposta de curto prazo à crise.

3.4.2 Transferências quase em dinheiro

Outro tipo de políticas básicas de Proteção Social também depende de transferências regulares, mas troca o componente de dinheiro por outra coisa, como vales para alimentação ou serviços sociais, ou uma transferência em espécie. Essas transferências são frequentemente chamadas de 'transferências quase em dinheiro', porque os atores políticos percebem os vouchers ou bens transferidos como igualmente flexíveis ao dinheiro, se não tão livremente utilizáveis pelos beneficiários (DFID, 2005; Banco Mundial, 2008) No caso de vouchers, por exemplo, o grau de flexibilidade depende dos objetivos associados: eles podem estar vinculados a distribuidores específicos de bens, mas deixam o tipo de bens em aberto. No entanto, algumas sugestões de políticas as vinculam ao uso de serviços específicos, como educação ou saúde (OIT, 2010).

Em suma, os beneficiários não devem ter escolha completa em relação às necessidades ou desejos atendidos pela transferência. Isso está relacionado a outra diferença nas transferências de dinheiro: os vouchers, pelo menos, nem sempre têm o objetivo de aliviar a pobreza em geral, mas estão focados em necessidades específicas. Os benefícios em espécie também são limitados, uma vez

que muitas vezes se limitam a alguma forma de ajuda alimentar e não atendem a outras necessidades. Embora os vouchers ou benefícios em espécie não sejam geralmente percebidos como uma alternativa melhor às transferências de dinheiro, eles são discutidos como alternativas dependentes do contexto ou do objetivo que podem substituir as transferências de dinheiro em certas situações. Nem os vouchers nem os benefícios em espécie têm efeitos especificamente úteis.

As transferências de dinheiro agora são até mesmo consideradas como uma solução política adequada em emergências humanitárias, com base nas críticas aos benefícios em espécie, que por muito tempo foram considerados como a melhor opção para ajuda de emergência (ODI e World Vision, 2008; Banco Mundial, 2008). Portanto, isso serve para ilustrar a alta legitimidade das transferências de renda como um modelo de política. Os pagamentos em dinheiro têm sido atribuídos a muitas vantagens, tal como vimos: flexibilidade e regularidade. Visto que as transferências quase em dinheiro são percebidas como fracamente equipadas com essas características, as transferências em dinheiro são até consideradas uma alternativa em emergências, onde as transferências em espécie eram tradicionalmente o instrumento de escolha (ODI e World Vision, 2008).

3.4.3 Rendimento básico universal e transferências sociais e de dinheiro

Uma análise da Proteção Social Básica seria incompleta sem se referir à ideia de “rendimento básico universal”, “rendimento básico incondicional” ou “rendimento básico” em suma, ou seja, um rendimento mínimo regular, paga individualmente a todos os cidadãos de uma nação estado sem pré-condições adicionais ou teste de meios de qualquer tipo (Parijs, 2000). A conexão potencial com o debate sobre as transferências de rendimento é óbvia à primeira vista: o rendimento pode ser visto como um tipo especialmente generoso de transferência de dinheiro, na medida em que é conceituada como uma transferência monetária regular que se destina a apoiar as despesas gerais de vida. Nos últimos anos, desenvolveu-se um interessante debate público e acadêmico sobre os efeitos e a viabilidade do rendimento básica, tanto em muitos estados-nação do Norte e do Sul Globais, como também em nível global. Organizações nacionais e globais especializadas em defender essa ideia surgiram, por exemplo, a Basic Income Earth Network (BIEN) e Rede Mundial de Rendimento Básico (RBI)²⁹, funcionam como redes globais para

²⁹ É um grupo organizado por ativistas e acadêmicos interessados na universalidade do rendimento básico de cidadania, um rendimento que garanta condições mínimas de subsistência não atrelado à remuneração de um trabalho.

defensores da renda global e organizam regularmente encontros e conferências internacionais. Por exemplo, o estudo sobre *Rendimento adequado em Portugal: Quanto é necessário para uma pessoa viver com dignidade em Portugal?* de Pereirinha *et al.* (2017: 3), evocam a necessidade de um rendimento adequado a todos os cidadãos que vivem com recursos escassos, em resposta ao direito universal para uma vida digna, ate porque, “pela sua experiência de vida quotidiana, estes cidadãos possuem o melhor conhecimento sobre o que é necessário para viver com dignidade.”

Portanto, o debate sobre as transferências sociais de renda, no entanto, silencia notavelmente sobre a renda básica. Com muito poucas exceções (OIT, 2004^a; Künnemann e Leonhard, 2008), as publicações principais de organizações globais sobre Proteção Social Básica e transferências de dinheiro não consideram a renda básica como uma opção. Isso não significa que os benefícios universais em geral são ignorados. Eles são, no entanto, limitados a certos grupos categóricos, ou seja, crianças e idosos. Conforme mencionado anteriormente, UNICEF e HAI defendem variantes universais de abonos de família e pensões sociais, respetivamente. Curiosamente, os defensores do “rendimento básico universal” muitas vezes veem esses benefícios categóricos como os primeiros passos de um desenvolvimento em direção ao seu modelo, mas a literatura política sobre transferências de dinheiro não os apresenta como tal, facto que não anima o continuo debate público sobre a sobre a concessão do rendimento, para a África do Sul, promovido por (Standing e Samson, 2003).

Um problema antigo para os proponentes do rendimento básico era a falta de exemplos empíricos: nenhum esquema existia e as discussões eram limitadas ao nível hipotético. Isso mudou entre 2008 e 2011, quando projetos-piloto de rendimento básico foram implantados na Namíbia e na Índia.

O projeto piloto da Namíbia foi iniciado por uma coalizão de organizações da sociedade civil local na pequena vila de Otjivero-Otimara e começou a pagar uma modesta “concessão de renda básica” a todos os residentes em 2008 (Coligação BIG, 2009)³⁰. A organização “Coligação BIG” atribui renda básica com muitos dos efeitos positivos também associados às transferências de dinheiro e publicou uma avaliação que apoia essas afirmações (Haarmann e Haarmann, 2019). O projeto ganhou alguma atenção entre as organizações de desenvolvimento alemãs porque foi apoiado por organizações de desenvolvimento e igrejas alemãs, mas ainda não entrou no debate global sobre

A rede realiza encontros a cada dois anos para a troca de informações sobre o tema, através da divulgação de estudos. Disponível em: <http://rendimentobasico.pt/>

³⁰ A coligação BIG implementou, um projeto-piloto BIG que teve início em janeiro de 2008 e foi o primeiro do seu género a testar concretamente um projeto de segurança do rendimento incondicionalmente universal num país em desenvolvimento em Namíbia. Disponível em: http://www.bignam.org/BIG_pilot.html

transferências de dinheiro de forma significativa, potencialmente devido ao fato de que o projeto piloto em Otjivero-Otimara não tem o apoio do governo da Namíbia.

O projeto piloto indiano, estabelecido pela “Associação de Mulheres Autônomas” da Índia (SEWA) e a BIEN, é muito mais complexo. Em 2011, depois de obter financiamento parcial do UNICEF e do PNUD, a SEWA começou a pagar um subsídio de renda básica para famílias em um distrito urbano de Delhi e várias vilas rurais no distrito de Madhya Pradesh (SEWA BHARAT, 2014). A fim de produzir evidências convincentes, os organizadores do projeto seguem um elaborado desenho metodológico e experimental, incluindo grupos de controle e múltiplas pesquisas comparativas ao longo do tempo.

No entanto, os organizadores desses projetos-piloto deliberadamente mantiveram a publicidade em um nível baixo, devido à forte resistência política de grupos políticos dentro da Índia que afirmavam que a introdução de uma renda básica impediria outras políticas sociais, como subsídios para alimentação. Portanto, os resultados das três pesquisas não foram disponibilizados imediatamente, embora os organizadores do projeto piloto afirmem que eles comprovam efeitos positivos de redução da pobreza, aumento econômico atividade e aumento da participação educacional (Standing, 2013). Não se pode prever até que ponto a publicação anunciada de um relatório detalhado sobre os efeitos do projeto piloto na Índia influenciará os atores da política global, embora o fato de que o relatório de avaliação do piloto da Namíbia tenha sido virtualmente ignorado nas publicações oficiais de organizações de desenvolvimento global torna improvável que novas informações mudem radicalmente sua posição.

Essas observações, no entanto, não respondem suficientemente à pergunta por que as organizações globais não consideram a renda básica como uma opção de política, apesar da contínua popularidade da Proteção Social e aparentemente ignoram projetos-piloto relevantes, especialmente porque o UNICEF e o PNUD apoiaram o projeto-piloto indiano.

Em conclusão, a análise dos modelos de política global ilustrou que quatro variantes de transferências de renda são institucionalizadas em diferentes graus, resultantes de processos heterogêneos de institucionalização. Diferenças entre os quatro modelos à parte, três fatores emergiram como cruciais para a construção de um modelo global em geral: a defesa de uma organização global, a disponibilidade de um ou vários exemplos nacionais a partir dos quais o modelo é inicialmente formado e, finalmente, o uso de dados estatísticos e comparações de países para construir o modelo como aplicável globalmente. No entanto, embora esses fatores expliquem

suficientemente como um modelo é modelado com sucesso, eles não esclarecem por que exemplos nacionais específicos atraem a atenção de atores globais e por que modelos globais são atribuídos a características e efeitos de desenhos específicos.

Contudo, os discursos globais, podem explicar como as mudanças nas ideias fundamentais mudam as percepções dos atores políticos e os levam a reconhecer esquemas nacionais específicos como políticas úteis que promovem o desenvolvimento das nações.

CAPÍTULO IV. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

No presente capítulo, traçamos o percurso que orientou esta pesquisa, fundamentando-nos em pressupostos teórico-críticos que abordam os programas de Proteção Social. Este arcabouço teórico foi enriquecido por uma variedade de autores que não apenas contribuíram para a fundamentação teórica deste trabalho, mas também forneceram integrações importantes para a compreensão das dinâmicas envolvidas nos programas de Proteção Social. Além disso, os documentos que orientam a operacionalização do PASP serviram como guias essenciais para nossa análise.

A parte teórica deste estudo se desdobra em duas macro áreas interligadas: primeiro, exploramos a segurança social como um direito humano reconhecido internacionalmente, situando nosso estudo dentro do contexto dos compromissos globais e das normativas que regem os direitos sociais. Em segundo lugar, investigamos a implementação da Proteção Social Básica em Moçambique, focando especialmente em como essas políticas visam garantir a inclusão socioeconômica dos grupos mais vulneráveis, como é o caso das mulheres rurais no Distrito de Massingir.

A análise e interpretação dos resultados são fundamentadas em metodologias qualitativas, particularmente através de entrevistas semiestruturadas conduzidas às beneficiárias do PASP e entrevistas aos gestores e ao membro permanente do programa. Esta abordagem permite uma profundidade de entendimento que vai além dos números, facilitando a compreensão das percepções, experiências e impactos percebidos pelas participantes do programa.

Além de fornecer uma visão crítica da prática, essa técnica de coleta de dados promoveu um diálogo contínuo entre os entrevistados e a pesquisadora, conforme preconizado por Duarte (2002), permitindo uma análise rica e contextualizada das realidades enfrentadas pelas mulheres rurais beneficiárias do PASP em Massingir.

Portanto, este estudo adota uma abordagem abrangente para analisar o PASP em todas as suas fases, desde a concepção até a gestão, visando não apenas descrever, mas também avaliar de maneira crítica os impactos dessas políticas na qualidade de vida das mulheres rurais, contribuindo assim para o desenvolvimento de políticas sociais mais eficazes e inclusivas em Moçambique.

4.1 Origem da pesquisa

O tema desta pesquisa é considerado relevante por seu potencial contributo para o conhecimento científico na área da Proteção Social, um mecanismo abraçado pelo Governo de Moçambique com uma visão progressista não assistencialista. Este mecanismo visa promover um desenvolvimento inclusivo e combater a pobreza entre pessoas e famílias sem restrições para o trabalho, mas que enfrentam níveis significativos de fome e vulnerabilidade.

O PASP reflete uma abordagem de desenvolvimento sustentável para famílias e comunidades carentes em todo o país, alinhando-se ao ODS nº 10 da ONU, que visa reduzir as desigualdades sociais (ONU, 2015). Esta pesquisa tem como objetivo principal investigar até que ponto o PASP alcançou seus objetivos preconizados no manual do programa, especialmente no que diz respeito à transformação, melhoria, emancipação, redução das desigualdades e inserção estável das mulheres rurais nos processos de desenvolvimento socioeconômico no Distrito de Massingir, Província de Gaza.

No Distrito de Massingir, as famílias não só enfrentam pobreza absoluta, mas também são frequentemente expostas a choques e riscos que agravam sua condição socioeconômica, impedindo o alcance do bem-estar. Além disso, questões culturais na Província de Gaza fortalecem assimetrias de gênero, subordinando as mulheres e marginalizando-as nos processos de decisão socioeconômica, aumentando seu risco de abandono e assumindo a responsabilidade pela chefia de família.

Carmo (2007) proporciona uma reflexão importante sobre esta dinâmica, destacando uma metodologia de intervenção social mais participativa, que reconhece o dinamismo da estrutura social e promove a transformação através de três estratégias de intervenção: i) Microcontexto, focado em interações interpessoais e grupais; ii) Mesocontexto, abordando aspetos organizacionais; e iii) Macrocontexto, que envolve comunidades e políticas (Carmo, 2010).

A intervenção social, conforme Carmo (2007), é um processo dinâmico no qual intervencionistas e clientes interagem para suprir necessidades sociais, potencializando estímulos e superando obstáculos à mudança desejada. Este entendimento é essencial para avaliar como o PASP opera em um contexto complexo como o Distrito de Massingir, onde a implementação do programa pode ser tanto facilitada quanto desafiada por fatores socioeconômicos e culturais específicos.

Em relação às desigualdades, o aumento populacional mundial e comportamentos individualistas de elites são apontados como fatores que contribuem para a escassez de recursos e a falta de distribuição equitativa, perpetuando a pobreza extrema para a maioria da população global (Elliott, 2013 *apud* Granoff *et al.*, 2015).

Este estudo se justifica pela necessidade premente de compreender como o PASP responde aos desafios socioeconômicos e culturais específicos enfrentados pelas comunidades rurais do Distrito de Massingir. A escassez de estudos prévios que investiguem de maneira aprofundada o impacto desse programa nessas áreas reforça a importância desta pesquisa. Massingir, situado em uma região predominantemente rural de Moçambique, enfrenta desafios significativos relacionados à pobreza, falta de acesso a recursos básicos e limitações em infraestrutura. Esses contextos complexos não apenas afetam diretamente a qualidade de vida das comunidades locais, mas também influenciam a eficácia e a adaptação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social e econômico. Ao investigar como o PASP é percebido, implementado e vivenciado pelas mulheres rurais em Massingir, esta pesquisa visa oferecer uma compreensão mais profunda das dinâmicas sociais e econômicas locais. Isso não apenas contribuirá para um conhecimento mais robusto das necessidades e desafios enfrentados pelas beneficiárias do programa, mas também fornecerá recomendações para ajustes e melhorias nas intervenções existentes.

A falta de estudos prévios sobre o impacto específico do PASP em áreas rurais como Massingir evidencia uma lacuna crítica no conhecimento. Este estudo busca preencher essa lacuna ao oferecer uma análise detalhada e contextualizada dos efeitos do programa, proporcionando informações essenciais para decisores políticos, organizações da sociedade civil e outros *stakeholders* envolvidos no desenvolvimento comunitário. Os resultados deste estudo não apenas informarão práticas de intervenção mais eficazes e adequadas às realidades locais, mas também poderão orientar a formulação de políticas públicas mais inclusivas e sustentáveis. Ao evidenciar os impactos e as percepções das beneficiárias do PASP, esta pesquisa visa promover mudanças positivas e tangíveis na qualidade de vida das comunidades rurais de Massingir.

Ao longo de uma década, a pesquisadora consolidou sua *expertise* na área de programas de Proteção Social, com um foco particular em indivíduos vulneráveis. Essa trajetória profissional não apenas motivou a escolha do tema desta pesquisa, mas também proporcionou uma base sólida de conhecimento prático e teórico. A pesquisa é, portanto, impulsionada pela experiência direta da

pesquisadora na implementação, avaliação e aprimoramento de programas sociais voltados para pessoas vulneráveis. Essa *expertise* não só aprofundou sua compreensão das complexidades e desafios enfrentados por essas populações, mas também a capacitou para realizar uma análise crítica e embasada sobre o impacto desses programas.

Seguindo uma perspectiva racionalista conforme o entendimento de Da Silva (2007), a pesquisadora acredita que a razão humana é fundamental para alcançar a verdade objetiva, independentemente das circunstâncias sociais e históricas. Esta abordagem não apenas orienta a pesquisa em direção a uma análise imparcial e fundamentada, mas também enfatiza a importância de investigar empiricamente os resultados e as percepções das políticas sociais. Da Silva destaca que o conhecimento é acessível através da razão humana, permitindo uma compreensão profunda e crítica dos fenômenos sociais. Nesse contexto, a experiência da pesquisadora não apenas informa a escolha do tema, mas também fortalece a capacidade de desenvolver aportes significativos e aplicáveis para o campo da Proteção Social.

Portanto, a *expertise* da pesquisadora na área de programas de Proteção Social não apenas valida a relevância e a importância desta pesquisa, mas também sustenta uma abordagem rigorosa e fundamentada na análise dos impactos sociais e econômicos das políticas públicas. Esta combinação de experiência prática e fundamentação teórica proporciona uma base sólida para contribuições significativas ao conhecimento acadêmico e às práticas de intervenção social.

Heron (1996) enfatiza que os valores são fundamentais para orientar as ações humanas, especialmente em contextos de pesquisa socioeconômica. Ao explorar as condições das mulheres no Distrito de Massingir, é crucial que a pesquisadora articule seus valores de forma reflexiva e consciente. A reflexão sobre os valores pessoais permite à pesquisadora situar-se de maneira sensível e empática no contexto das mulheres estudadas. Isso não apenas enriquece a compreensão das realidades socioeconômicas enfrentadas por essas mulheres, mas também promove uma análise mais precisa e justa das dinâmicas sociais e culturais em jogo.

Ao adotar uma abordagem sem preconceitos, a pesquisadora está mais bem equipada para tomar decisões informadas durante o processo de pesquisa. Isso inclui a formulação de questões de pesquisa relevantes, a seleção apropriada de métodos e técnicas de coleta de dados, e a interpretação ética dos resultados obtidos. Heron (1996) argumenta que a reflexão sobre os valores pessoais não apenas promove uma pesquisa mais ética e responsável, mas também capacita os

pesquisadores a enfrentar desafios reais de maneira autêntica e eficaz. Essa abordagem é essencial para garantir que as vozes das mulheres estudadas sejam adequadamente representadas e respeitadas dentro do processo de pesquisa.

Portanto, ao articular seus valores de forma reflexiva, a pesquisadora não apenas enriquece a compreensão do contexto socioeconômico das mulheres no Distrito de Massingir, mas também fortalece a qualidade e a relevância da pesquisa. Essa prática permite uma investigação mais profunda e significativa, contribuindo para a construção de um conhecimento mais sólido e empaticamente informado.

4.2 Filosofia da investigação

Esta pesquisa adota uma abordagem metodológica fundamentada na teoria interpretativa, que reconhece o mundo social como sendo construído por meio de conceitos aos quais são atribuídos significados variados por diferentes indivíduos, influenciados por suas experiências e vivências (Saunders *et al.*, 2016; Ackroyd e Fleetwood, 2000 *apud* Simão, 2019). Na tradição interpretativa, valoriza-se a compreensão profunda das perspectivas das mulheres beneficiárias do PASP em Massingir, buscando captar não apenas suas condições objetivas, mas também as interpretações subjetivas que dão sentido às suas vidas e experiências.

A pesquisa não se limita a observar de fora, mas engaja-se ativamente no processo de interação com a comunidade estudada. Isso permite uma análise mais holística e contextualizada, conforme destacado por Mertens (1998 *apud* Coutinho e Chaves, 2002), onde a subjetividade do pesquisador é constantemente questionada e reflexionada para evitar vieses e interpretações distorcidas. A metodologia adotada visa, assim, não apenas descrever, mas também interpretar significativamente as narrativas e percepções das mulheres rurais, proporcionando uma base sólida para a validação posterior das descobertas.

Em consonância com Armstrong *et al.*, (1997), Brauner *et al.* (2014) e Trindade (2021), a pesquisa enfatiza a importância da validação teórica e empírica. As hipóteses formuladas são testadas rigorosamente, utilizando métodos robustos de coleta e análise de dados, para garantir a confiabilidade e a validade dos resultados. Esta abordagem não só contribui para o avanço do conhecimento acadêmico, mas também tem implicações práticas significativas, fornecendo

insights acionáveis que podem informar políticas públicas e práticas de desenvolvimento comunitário.

Cardoso (1986) argumenta que o papel do pesquisador vai além da mera observação neutra; ele deve também desafiar e revelar as estruturas e relações de poder que perpetuam desigualdades e injustiças. Neste sentido, a pesquisa não apenas busca entender as realidades existentes, mas também busca promover mudanças positivas e inclusivas na sociedade, especialmente no contexto desafiador e culturalmente diverso de Massingir.

Finalmente, a pesquisa não é apenas um exercício acadêmico, mas uma responsabilidade ética e social. A originalidade do estudo reside não apenas na contribuição teórica, mas também na sua capacidade de gerar impactos tangíveis e sustentáveis na vida das mulheres rurais. Ao explorar as nuances das dinâmicas socioeconômicas locais e propor soluções baseadas em evidências, a pesquisa visa não só resolver problemas imediatos, mas também fortalecer as capacidades das comunidades para enfrentar desafios futuros de maneira mais resiliente e empoderada.

4.3 Estratégia da pesquisa

A pesquisa propõe uma investigação abrangente das dinâmicas da Proteção Social em Moçambique, com foco no PASP e seu impacto na condição socioeconômica das mulheres rurais em Massingir. A abordagem metodológica adotada combina elementos de pesquisa exploratória, descritiva e crítica, visando fornecer uma análise profunda e multifacetada do tema.

A fase inicial da pesquisa envolve uma revisão teórico-conceitual rigorosa. Esta revisão não se limita a estabelecer um estado da arte sobre o PASP e questões socioeconômicas em Moçambique, mas também busca entender como diferentes teorias podem iluminar e contextualizar a prática do programa. Seguindo as diretrizes de Gil (2008), essa abordagem flexível permite não apenas uma visão geral aproximativa, mas também a identificação de lacunas críticas no conhecimento existente. Isso é fundamental para orientar o desenvolvimento de hipóteses e para fornecer bases sólidas para futuras investigações, especialmente em um contexto de desenvolvimento sustentável como o do PASP (Babbie, 1997 *apud* Coutinho, 2008).

A pesquisa utiliza métodos descritivos detalhados para caracterizar a população de estudo, as mulheres rurais de Massingir. Além dos critérios demográficos como idade e nível educacional, são consideradas variáveis cruciais como composição familiar, condições de saúde e dinâmicas de gênero. Essas informações não apenas ajudam a entender as condições socioeconômicas das

beneficiárias do PASP, mas também lançam luz sobre questões de poder e autonomia dentro das famílias rurais (Gil, 2008).

A pesquisa adota uma perspectiva crítica ao analisar a implementação do PASP à luz de teorias como as de Foucault (2010) sobre biopoder e controle social. Este enfoque permite questionar se o programa efetivamente capacita as beneficiárias ou se perpetua dinâmicas de dependência. Inspirado por Granoff *et al.* (2015) e Stiglitz (2013), o estudo propõe políticas que não apenas aliviem a pobreza, mas também promovam um desenvolvimento sustentável. Isso inclui investimentos em capacitação vocacional e habilidades digitais, essenciais para equipar as comunidades rurais com as competências necessárias para enfrentar desafios econômicos e sociais emergentes.

Além das propostas críticas, a pesquisa defende a integração de sustentabilidade e inovação no PASP. Propõe-se o desenvolvimento de programas de treinamento que não apenas fortaleçam habilidades técnicas, mas também promovam práticas sustentáveis de gestão de recursos e negócios. Isso não só aumenta a resiliência das comunidades locais, mas também as prepara para aproveitar oportunidades econômicas emergentes, alinhando-se com demandas globais por desenvolvimento sustentável (Granoff *et al.*, 2015).

Em síntese, a pesquisa não apenas busca descrever, mas também oferecer soluções pragmáticas para melhorar a qualidade de vida das mulheres rurais em Massingir. Ao explorar as interações entre políticas públicas, economia e práticas sociais, busca-se contribuir de maneira significativa para o debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas eficazes. As propostas derivadas desta pesquisa visam não só resolver problemas imediatos, como também fortalecer capacidades locais para um desenvolvimento sustentável a longo prazo.

4.4 Métodos e técnicas de investigação

A pesquisa foi delineada com uma abordagem predominantemente qualitativa, embora complementada por elementos quantitativos básicos, a fim de melhor fotografar a complexidade e profundidade do fenômeno social em estudo. Seguindo as diretrizes de Robert e Biklen (1994), o processo metodológico foi planejado para garantir uma compreensão holística das experiências das mulheres beneficiárias do PASP no Distrito de Massingir.

4.4.1 Coleta de dados no ambiente natural do fenômeno

A escolha de coletar dados diretamente no ambiente vital do Distrito de Massingir foi uma decisão metodológica fundamental para este estudo, que resultou de um conjunto de ações a fim de compreender o objecto de estudo e operar de maneira precisa na busca de respostas. Para o efeito, houve a necessidade da pesquisadora apresentar-se primeiramente à delegação do INAS de Chókwe, que responde por aquela área de jurisdição e apresentar o propósito da missão. Num segundo momento, seguiu a solicitação formal à Administradora do Distrito que, em despacho favorável, aceitou a solicitação. Todavia, a interação com as beneficiárias, registou em atraso de três dias, quer porque o Permanente (indivíduo eleito pela comunidade para servir como elo de ligação entre o INAS e a comunidade), encontrava-se indisposto, quer porque o despacho registou uma demora de três dias. Não obstante estes constrangimentos, com o apoio do Assistente Social (ponto focal do INAS no distrito, que tem a missão de orientar os beneficiários sobre a filosofia dos diferentes programas), realizaram-se as visitas domiciliárias e as conversas abertas com as beneficiárias que com grande abertura e colaboração responderam as questões.

Para representar adequadamente a diversidade das beneficiárias do PASP, uma amostra aleatória simples de 30 mulheres rurais foi selecionada entre as 259 beneficiárias em Massingir, às quais foram realizadas entrevistas semi-estruturadas. Com a preocupação de garantir representação dos vários locais de residência da população abrangida, foram feitas pequenas amostras de cinco beneficiárias nas seis localidades daquele distrito, nomeadamente: Sede, Ringane, Mucatine, Zulo, Chitar e Chibotane,

Os dados das beneficiárias entrevistadas foram inicialmente coletados a partir do Sistema de Gestão de Beneficiários dos Programas de Protecção Social (e-INAS) e, a partir do mesmo, decorreu uma seleção aleatória. Portanto, a interação com mesmas e a observação do ambiente real, proporcionou uma compreensão rica e contextualizada das suas realidades, a ponto de concluir que, na generalidade, estas vivem em condições de pobreza múltipla. Esta compreensão, foi possível porque, a abordagem qualitativa, reconhece que os fenômenos sociais são inseparáveis do contexto no qual ocorrem. Ao coletar dados no ambiente natural das participantes, a pesquisadora pôde capturar as dinâmicas sociais, culturais e econômicas que influenciam diretamente suas vidas. Essa contextualização situada é essencial para uma compreensão autêntica das experiências das mulheres rurais, indo além de simples observações externas.

A interação direta com as participantes durante as entrevistas e observações participativas proporcionou um espaço para o diálogo aberto e a troca de narrativas. Essa proximidade permitiu não apenas a coleta de dados, mas também o estabelecimento de um relacionamento significativo, baseado na confiança mútua e na compreensão compartilhada.

A abordagem da pesquisa enfatizou a triangulação hermenêutica, onde os dados foram validados através da compreensão dos fenômenos a partir das perspectivas das participantes, do contexto em que vivem e das interpretações da pesquisadora. Isso proporcionou uma visão holística e multifacetada das questões estudadas, garantindo a robustez e a profundidade das análises realizadas.

A metodologia adotada foi flexível o suficiente para se adaptar às situações e complexidades que emergiram durante o processo de coleta de dados. Novos possíveis temas e relativos horizontes interpretativos foram explorados à medida que surgiram, permitindo uma investigação mais dinâmica e responsiva às mudanças e novas percepções ao longo do estudo. Em termos normativos, a pesquisa observou, desde a sua gênese, todos os procedimentos éticos previstos, incluindo o consentimento, quer da administração local, quer do grupo estudado.

Ao imergir no ambiente natural das participantes, a pesquisa foi capaz de capturar não apenas o que é observável superficialmente, mas também as dinâmicas e contextos subjacentes que moldam as experiências das mulheres rurais. A interação direta promoveu uma coleta de dados mais autêntica e genuína, aumentando a credibilidade dos resultados obtidos. Isso é crucial para garantir que as conclusões da pesquisa reflitam fielmente as realidades vividas pelas participantes e os dados coletados no ambiente natural do fenômeno fornecem uma base sólida para recomendações de políticas públicas e intervenções sociais que sejam verdadeiramente informadas pelas necessidades e contextos locais das mulheres rurais em Massingir.

4.4.2 O protagonismo da pesquisadora na coleta de dados

Como protagonista na coleta de dados, a pesquisadora desempenhou um papel crucial na condução de entrevistas, observações participativas e análise de documentos pertinentes ao estudo. Esta interação direta não apenas facilitou o estabelecimento de um bom relacionamento com as/os participantes, mas também promoveu uma troca de informações rica e contextualizada. Ao estar

presente no ambiente natural dos participantes, a pesquisadora pôde estabelecer um vínculo de confiança mútua. Esse vínculo facilitou a abertura das participantes em compartilhar suas experiências, percepções e desafios de forma mais genuína e detalhada.

O envolvimento direto permitiu à pesquisadora capturar informações e percepções que não seriam acessíveis apenas por meio de dados quantitativos ou observações externas. A compreensão dos contextos culturais, sociais e econômicos locais foi enriquecida pela interação pessoal, proporcionando uma visão mais holística do fenômeno estudado. A troca de informações durante as entrevistas e observações participativas permitiu validar e complementar as informações coletadas por outras fontes. Isso possibilitou uma compreensão mais profunda das dinâmicas sociais e dos impactos das políticas públicas, como o PASP, na vida das mulheres rurais em Massingir.

Tudo isso, de certa forma, estimulou a pesquisadora a ajustar sua abordagem metodológica com base nas respostas e interações durante o processo de coleta de dados. Isso incluiu a reformulação de perguntas de entrevista, a exploração de novos temas emergentes e a adaptação das técnicas de coleta para melhor atender às necessidades e realidades das participantes.

O relacionamento construído permitiu abordar questões delicadas e sensíveis de forma respeitosa e ética, promovendo respostas mais abertas e detalhadas por parte das participantes. A confiança mútua contribuiu para reduzir possíveis reticências na coleta de dados, aumentando a validade e a confiabilidade das informações obtidas. As participantes se sentiram valorizadas e envolvidas no processo de pesquisa, percebendo-se como colaboradoras ativas na produção de conhecimento relevante para as suas próprias comunidades.

4.4.3 Exploração detalhada e descritiva da realidade local

A pesquisa realizada no Distrito de Massingir adotou uma abordagem metodológica multidimensional, combinando elementos exploratórios e descritivos para capturar integralmente as complexidades da vida das mulheres beneficiárias do PASP. Esta metodologia não apenas proporcionou uma visão profunda das condições socioeconômicas locais, mas também permitiu uma análise crítica das dinâmicas de poder, gênero, saúde e qualidade de vida.

A pesquisa iniciou com uma fase exploratória que visava investigar e compreender amplamente o contexto em que as mulheres rurais de Massingir vivem e participam do PASP. Esta fase foi essencial para identificar temas emergentes e estabelecer uma base sólida para a pesquisa subsequente. A metodologia exploratória permitiu a coleta de informações inicialmente amplas e variadas, essenciais para delinear as principais áreas de foco e investigação.

Com base na fase exploratória, a pesquisa seguiu com uma abordagem descritiva detalhada. Essa etapa envolveu a coleta sistemática de dados demográficos, econômicos e sociais das participantes do estudo. Foram considerados aspectos como idade, nível educacional, composição familiar, condições de saúde, renda e habitação. A coleta de dados descritiva foi previamente importante para oferecer uma compreensão quantitativa e qualitativa abrangente das condições de vida das mulheres beneficiárias do PASP.

Um dos focos centrais da pesquisa foi a análise das dinâmicas de poder e gênero dentro das comunidades rurais de Massingir. A metodologia incluiu entrevistas semiestruturadas, observações participativas e análise documental para explorar como as estruturas sociais e culturais influenciam a participação das mulheres no PASP e suas decisões dentro do núcleo familiar. Esta abordagem proporcionou entendimentos significativos sobre as relações de poder e as barreiras enfrentadas pelas mulheres na busca pela autonomia econômica e social.

A pesquisa também enfatizou a importância da saúde e da qualidade de vida das mulheres rurais. Foram examinados temas como acesso a serviços de saúde, condições sanitárias, nutrição e impactos psicossociais das condições de vida precárias. A abordagem metodológica permitiu não apenas descrever, mas também interpretar criticamente como esses fatores afetam o bem-estar das beneficiárias do PASP e suas famílias.

Ao final, a pesquisa não se limitou à mera descrição das realidades locais, mas buscou contribuir ativamente para a intervenção e a política social, partindo dos resultados analisados para formular recomendações práticas destinadas a melhorar a eficácia do PASP e promover políticas mais inclusivas e sustentáveis para mulheres rurais em situação de vulnerabilidade.

A metodologia exploratória e descritiva adotada nesta pesquisa entende proporcionar uma compreensão holística e aprofundada das realidades enfrentadas pelas mulheres beneficiárias do PASP em Massingir. A integração de diferentes métodos de coleta de dados permitiu não apenas

captar a complexidade do fenômeno estudado, mas também gerar conhecimentos significativos para informar intervenções futuras e políticas públicas mais eficazes. Esta abordagem metodológica não apenas enriqueceu a pesquisa científica, mas também fortaleceu a conexão entre teoria e prática, destacando a importância de abordagens integradas e sensíveis ao contexto em estudos que visam promover o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

4.4.4 Análise das dinâmicas e processos sociais

Analisar as dinâmicas e processos sociais na implementação do PASP foi uma atenção necessária para a pesquisa realizada no Distrito de Massingir. A abordagem adotada não se limitou aos resultados visíveis das políticas, mas buscou compreender profundamente os mecanismos subjacentes que influenciam sua eficácia e impacto na vida das mulheres rurais beneficiárias.

Um dos pontos importantes da pesquisa foi investigar como as mulheres percebem e respondem às intervenções do PASP. Isso envolveu a realização de entrevistas em profundidade, grupos focais e observações participativas para captar suas experiências pessoais, expectativas em relação ao programa e avaliação dos benefícios recebidos. Essa abordagem permitiu uma compreensão mais rica das percepções das mulheres sobre as políticas sociais implementadas e como estas se traduzem em suas vidas cotidianas.

Além das percepções individuais das beneficiárias, a pesquisa também examinou as interações complexas entre o governo local, organizações da sociedade civil e as próprias comunidades. Esses atores desempenham papéis fundamentais na implementação e sustentabilidade das políticas sociais. Através de entrevistas aos *stakeholders* chave, análise de documentos e observações diretas, foi possível mapear as dinâmicas de poder, as relações de cooperação e os desafios enfrentados na execução do PASP.

Outro aspeto relevante da pesquisa foi contextualizar as intervenções do PASP dentro do ambiente sociocultural específico de Massingir. Isso incluiu investigar como fatores como normas culturais, estruturas familiares e sistemas de apoio comunitário influenciam a implementação e recepção do programa pelas mulheres rurais. A análise desses contextos ajudou a identificar barreiras e facilitadores que impactam a eficácia das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social e econômico.

Ao analisar as dinâmicas e processos sociais associados ao PASP, a pesquisa evidenciou elementos de criticidade sobre sua implementação local e, dessa forma, procurou contribuir para a teoria e prática de políticas sociais. As descobertas foram utilizadas para informar, na conclusão, recomendações práticas destinadas a melhorar a eficácia do programa, promover uma maior participação das mulheres nas decisões comunitárias e fortalecer a capacidade das instituições locais de responder às necessidades dos grupos vulneráveis.

A análise das dinâmicas e processos sociais na implementação do PASP ajudou, portanto, a proporcionar uma visão abrangente e contextualizada dos desafios e oportunidades enfrentados pelas mulheres rurais em Massingir. A metodologia adotada permitiu não apenas descrever, mas também interpretar criticamente as interações entre atores sociais e as influências contextuais que moldam as políticas públicas. Essa abordagem integrada é fundamental para desenvolver intervenções mais eficazes e sustentáveis que promovam o bem-estar e a inclusão social das comunidades mais vulneráveis.

4.4.5 Ênfase na interpretação e significado

A pesquisa qualitativa desempenha um papel crucial na investigação profunda dos fenômenos sociais, culturais e políticos, proporcionando uma compreensão rica e contextualizada das experiências humanas. Uma das características distintivas dessa abordagem é a ênfase na interpretação e atribuição de significados pelas mulheres rurais do Distrito de Massingir, participantes da pesquisa. Esta ênfase não apenas captura as complexidades das experiências individuais e coletivas, mas também contextualiza como as mulheres percebem, respondem e internalizam políticas públicas, programas sociais e outras intervenções governamentais.

A interpretação dos dados qualitativos é fundamentada em várias teorias e metodologias que reconhecem a importância da subjetividade e da construção social da realidade. Segundo Denzin e Lincoln (2018), a pesquisa qualitativa busca entender os fenômenos a partir das perspectivas dos participantes, reconhecendo que os significados são atribuídos socialmente e variam conforme o contexto cultural, histórico e social.

Para alcançar um quadro de compreensão profundo, a interpretação dos dados qualitativos envolve várias etapas inter-relacionadas:

1. Coleta de Dados Contextualizada. A pesquisa é realizada no ambiente natural onde os fenômenos ocorrem, permitindo à pesquisadora observar diretamente as interações sociais e as práticas cotidianas dos participantes. Isso inclui técnicas como entrevistas em profundidade, observação não participante e análise de documentos, que capturam tanto as ações visíveis quanto os significados subjacentes.
2. Análise Hermenêutica. A análise dos dados qualitativos frequentemente segue uma abordagem hermenêutica, que enfatiza a interpretação dos textos e discursos dos participantes. Esta abordagem busca revelar os significados latentes e explícitos presentes nas narrativas dos indivíduos, utilizando técnicas como codificação aberta, axial e seletiva para identificar padrões emergentes e temas recorrentes (Braun e Clarke, 2006).
3. Contextualização Cultural e Social. A interpretação dos dados leva em consideração o contexto cultural e social em que as participantes estão inseridas. Isso implica compreender as normas, valores, crenças e práticas que moldam suas experiências e percepções. Através da triangulação de dados (fenômeno-contexto-narrativas), a pesquisadora pode validar e enriquecer suas interpretações, obtendo uma compreensão mais holística e contextualizada dos fenômenos estudados (Flick, 2021).

A ênfase na interpretação e significado dos dados qualitativos oferece várias contribuições significativas para a pesquisa e prática:

1. Revelação de Complexidades. Permite captar dados e complexidades que não seriam acessíveis apenas por métodos quantitativos, enriquecendo a compreensão dos contextos sociais e das dinâmicas interativas.
2. Capacitação das Comunidades. Ao envolver as mulheres participantes no processo interpretativo, a pesquisa qualitativa capacita as comunidades a contar suas próprias histórias e a influenciar positivamente as políticas públicas e práticas sociais.
3. Desenvolvimento de Intervenções Contextualizadas. Facilita o desenvolvimento de intervenções mais eficazes e culturalmente sensíveis, adaptadas às necessidades e realidades específicas das comunidades no Distrito de Massingir.

A ênfase na interpretação e significado dos dados qualitativos na pesquisa proporciona, portanto, um quadro mais estável e compreensivo dos fenômenos em estudo. Ao adotar uma abordagem reflexiva e contextualizada, a pesquisadora pode não apenas descrever, mas também interpretar e explicar as experiências humanas de maneira significativa e empática.

A opção pela abordagem qualitativa foi motivada pela necessidade de capturar histórias de vida, percepções e significados atribuídos pelos participantes em relação às políticas de Proteção Social. Ao mergulhar no contexto local, a pesquisa foi capaz de revelar não apenas os resultados tangíveis das intervenções, mas também as complexidades das relações sociais e culturais que influenciam a eficácia dessas políticas.

Além de fornecer uma visão detalhada das condições socioeconômicas das mulheres rurais beneficiárias do PASP, a pesquisa contribui para o desenvolvimento de políticas públicas mais informadas e sensíveis ao contexto. Os dados obtidos podem ser utilizados para ajustar estratégias de implementação do PASP, melhorando seu impacto e eficácia na promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo em Moçambique.

4.5 Recolha de dados

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, na análise de conteúdos das questões abertas nas entrevistas às beneficiárias, ao permanente do distrito e aos gestores de programas de Proteção Social em Moçambique, fundamentada na leitura crítica de literatura relevante e na aplicação de técnicas como entrevistas semiestruturadas e observação não participante. Essas estratégias foram essenciais para obter uma compreensão profunda das experiências das mulheres rurais beneficiárias do PASP no Distrito de Massingir.

4.5.1 Revisão da literatura e “estado de arte”

Inicialmente, a pesquisa investiu na revisão detalhada de literatura, documentos, relatórios e estudos científicos. Essa fase, conhecida como “estado da arte”, proporcionou à pesquisadora uma visão abrangente sobre o contexto do PASP e as dinâmicas socioeconômicas das mulheres rurais em Moçambique. A revisão da literatura desempenha um papel crucial no processo de pesquisa científica, especialmente em estudos qualitativos como o realizado sobre o impacto do PASP em Massingir. Segundo Habermas (*apud* Amador *et al.*, 2015), essa etapa é fundamental para evitar inconsistências entre teoria e prática, oferecendo uma base sólida para uma investigação contextualizada e informada.

A revisão da literatura permitiu que a pesquisadora se familiarizasse com os debates teóricos e conceituais relevantes ao tema de estudo. Ao explorar as diferentes perspectivas analíticas, os estudos anteriores fornecem um quadro de referência que orienta a formulação de hipóteses, a seleção de métodos e a interpretação dos resultados. Além de fornecer uma visão geral do estado atual do conhecimento, a revisão da literatura ajuda a identificar lacunas no campo de estudo. Essas lacunas podem representar áreas onde há necessidade de mais investigação ou onde novas abordagens metodológicas podem ser exploradas. Isso não apenas enriquece o estudo atual, mas também contribui para o avanço do conhecimento na área.

Ao contextualizar o estudo dentro do corpo existente de literatura acadêmica, a pesquisadora pôde posicionar suas descobertas dentro de um diálogo mais amplo e significativo. Isso não apenas aumenta a relevância do estudo, mas também fortalece sua credibilidade ao demonstrar a continuidade com trabalhos anteriores e a inovação na abordagem metodológica. Além disso, a revisão da literatura ajudou a pesquisadora a evitar inconsistências entre teoria e prática, assegurando que as conclusões da pesquisa estivessem fundamentadas em evidências sólidas e alinhadas com os debates acadêmicos contemporâneos. Ao refinar o foco da pesquisa com base em estudos prévios, a pesquisadora pôde melhorar a precisão e a relevância das suas investigações.

Portanto, a revisão da literatura foi mais do que uma etapa preliminar nesta pesquisa por volta do PASP no Distrito de Massingir, com atenção particular às mulheres rurais beneficiárias do programa; é um processo dinâmico e contínuo que informa e sustenta todo o ciclo desta investigação. Ao integrar teoria, evidências e prática, a pesquisadora manifesta a intenção de conduzir um estudo cujos resultados sejam significativos, contribuindo assim para o desenvolvimento efetivo e duradouro das condições de vida da mulher rural no Distrito de Massingir e, idealmente, em todo Moçambique.

4.5.2 Entrevistas semiestruturadas para coletar dados

A pesquisa adotou o método de entrevistas semiestruturadas como uma técnica fundamental para coletar dados junto às beneficiárias, aos gestores do programa e ao permanente do Distrito de Massingir. Essa escolha metodológica foi orientada pela necessidade de obter informações detalhadas e contextualizadas, cruciais para compreender as dinâmicas e os impactos do PASP. A entrevista semiestruturada permite uma abordagem flexível e adaptável, essencial para explorar

temas complexos e sensíveis. Ao contrário de questionários estritamente estruturados, essa técnica permite ao pesquisador ajustar as perguntas com base nas respostas dos entrevistados, explorando áreas emergentes de interesse. Isso não apenas enriquece a profundidade dos dados coletados, mas também facilita uma compreensão mais holística e multifacetada do fenômeno estudado.

Além de captar informações sobre ações e práticas observáveis, as entrevistas semiestruturadas proporcionam uma janela para as percepções, atitudes e valores implícitos dos participantes. Essa dimensão é crucial para compreender como os gestores do programa e os funcionários do distrito percebem e interpretam as políticas implementadas, assim como suas implicações na vida das beneficiárias do PASP.

Ao cruzar informações obtidas através das entrevistas com outras fontes de dados, a pesquisa visa garantir a fiabilidade e a validade dos resultados. Segundo Carmo e Ferreira (2008), esse processo ajuda a reduzir tanto a “área secreta do entrevistado” quanto a “área cega do entrevistador”, promovendo uma maior transparência e confiabilidade nas conclusões alcançadas.

A abordagem semiestruturada não apenas permite ao pesquisador captar narrativas ricas e detalhadas, mas também facilita a integração de novas fontes de informação durante a interpretação dos resultados. Isso é essencial para corroborar as descobertas e enriquecer a análise, conforme discutido por Gaskel (2014), Minayo (2011) e Ribeiro (2008), entre outros autores.

A escolha do método de entrevista semiestruturada foi especialmente adequada para um contexto onde a literacia pode ser limitada, permitindo uma maior flexibilidade e adaptabilidade durante a coleta de dados (Silva *et al.*, 2006; Carmo, 2011). A abordagem não apenas capturou uma variedade de perspectivas, mas também facilitou a profundidade na exploração de temas sensíveis e confidenciais, essenciais para uma compreensão holística das realidades enfrentadas pelas mulheres rurais.

4.5.3 Observação não participante: captando a realidade contextual

Além das entrevistas semiestruturadas, a pesquisa incorporou a técnica de observação não participante como um método complementar e enriquecedor para captar a dinâmica cotidiana das comunidades rurais de Massingir. Esta abordagem foi fundamental para obter um entendimento

profundo das práticas sociais e culturais das beneficiárias do PASP, sem interferir nas interações naturais entre as participantes e seus ambientes.

A observação não participante é caracterizada pela postura da observadora como uma observadora externa que não participa ativamente das atividades ou interações que está estudando. Isso permite à pesquisadora captar comportamentos, rotinas e dinâmicas sociais das mulheres rurais de Massingir de maneira natural e autêntica, sem distorcer os eventos através da interferência direta. Conforme destacado por Lara e Molina (2011), a técnica de observação não participante minimiza significativamente a influência do observador sobre o ambiente estudado. Isso é crucial para garantir que as observações reflitam de forma precisa e objetiva as práticas culturais e sociais das mulheres rurais beneficiárias do PASP. Ao adotar essa abordagem, a pesquisa busca evitar interferências e distorções que poderiam surgir se a observadora estivesse diretamente envolvida nas atividades observadas.

Esta técnica, com toda atenção que requer, permite uma observação detalhada e sistemática das interações, comportamentos e contextos em que as participantes estão inseridas. Isso inclui desde atividades cotidianas até eventos mais significativos que podem influenciar a eficácia e o impacto do PASP. Através dessa observação, a pesquisa pode identificar padrões, normas culturais implícitas e dinâmicas de poder que moldam a vida das mulheres rurais em Massingir.

A combinação da observação não participante com entrevistas semiestruturadas fortalece a triangulação dos dados coletados. Enquanto as entrevistas fornecem dados, elementos subjetivos e reflexões das participantes, a observação não participante oferece uma visão objetiva e contextualizada das práticas observadas no dia a dia. Essa complementaridade enriquece a compreensão geral do fenômeno estudado, possibilitando uma análise mais completa e fundamentada. Ao adotar essa técnica, a intenção da pesquisadora é de não apenas ampliar a profundidade de sua análise, mas também promover uma abordagem metodológica rigorosa e transparente. Isso é essencial para produzir resultados confiáveis e informados, contribuindo para o conhecimento acadêmico e prático sobre políticas sociais e seus efeitos no contexto local.

4.5.4 Rigor e fiabilidade dos dados

Durante todas as fases da pesquisa, a ênfase na confiabilidade e na cordialidade emergiu como decisiva para assegurar a integridade e a qualidade dos dados obtidos. Esses mecanismos foram cuidadosamente implementados pela pesquisadora para estabelecer um ambiente de confiança

mútua com as mulheres participantes e beneficiárias do PASP, fortalecendo assim os resultados da pesquisa (Ribeiro, 2008).

A confiabilidade dos dados foi promovida através de uma atenta preparação dos instrumentos e execução das técnicas de coleta. Isso incluiu a clarificação dos objetivos da pesquisa, a transparência nos procedimentos de coleta e o respeito à privacidade e aos interesses das participantes. Ao demonstrar respeito e sensibilidade às preocupações das participantes, a pesquisadora conseguiu estabelecer um vínculo de confiança que facilitou a abertura e a honestidade nas respostas fornecidas. A cordialidade desempenhou nisso um papel fundamental: a adoção de uma abordagem empática e receptiva durante as interações com as mulheres participantes, não apenas facilitou a comunicação eficaz, mas também promoveu um ambiente onde as mulheres de Massingir se sentiram confortáveis para compartilhar suas experiências e perspectivas. Esse relacionamento interpessoal positivo contribuiu significativamente para a qualidade dos dados coletados, garantindo que as informações obtidas fossem precisas e representativas das realidades vivenciadas pelas mulheres rurais de Massingir beneficiárias do PASP.

Além da abordagem cordial, foram adotados métodos rigorosos para garantir a integridade dos dados coletados. Isso envolveu a utilização de técnicas de triangulação, onde múltiplos métodos de coleta de dados (como entrevistas semiestruturadas e observação não participante) foram empregues para validar e enriquecer os resultados. A combinação dessas abordagens permitiu uma análise mais abrangente e aprofundada das dinâmicas sociais e culturais em estudo, minimizando potenciais interferências e aumentando a confiabilidade dos achados.

A pesquisa destacou, de facto, a importância da confiabilidade e da cordialidade como pilares fundamentais para a coleta de dados eficaz e significativa. Ao priorizar esses mecanismos, a pesquisadora desejava não apenas fortalecer a validade interna do estudo, mas também promover uma abordagem ética e responsável na investigação científica, sustentar a credibilidade dos resultados e contribuir ao conhecimento acadêmico e prático sobre políticas sociais e seu impacto nas comunidades rurais em Moçambique.

Contudo, as estratégias de coleta de dados adotadas nesta pesquisa qualitativa proporcionaram uma compreensão profunda e contextualizada das experiências das mulheres rurais beneficiárias do PASP em Massingir. Ao integrar revisão da literatura, entrevistas semiestruturadas e observação

não participante, a pesquisa não apenas descreveu, mas interpretou e contextualizou as realidades sociais e culturais complexas enfrentadas pelas participantes. Essas técnicas não só ampliaram o conhecimento sobre o impacto do PASP, mas também ofereceram *insights* valiosos para orientar políticas públicas e práticas sociais mais inclusivas e eficazes.

4.6 Análise de dados

Tabela 2: Objetivos específicos vs Metodologia de pesquisa

Objetivos Específicos	Estratégia de pesquisa	Método e técnicas de investigação	Recolha de dados	Análise e tratamento de dados
1) Compreender o PASP a partir do direito à segurança social no quadro das diferentes formas de transferência monetária.	Exploratória	Qualitativa	Pesquisa documental	Análise de Conteúdo
2) Apresentar a génese do PASP e a sua relevância nas políticas do desenvolvimento socioeconómico inclusivo e sustentável em Moçambique	Exploratória	Qualitativa	Pesquisa documental	Análise de Conteúdo
3) Descrever os processos e procedimentos de implementação do PASP no ambiente rural do Distrito de Massingir, Província de Gaza	Descritiva	Qualitativa/Quantitativa	Inquérito por Entrevista	Análise de Conteúdo/Estatística Descritiva

4) Comparar os objetivos preconizados no PASP com os seus efeitos na vida da mulher rural no Distrito de Massingir para avaliar os níveis do seu sucesso/insucesso	Explicativa	Qualitativa/Quantitativa	Inquérito por Entrevista Observação não participativa	Análise de conteúdo/ Inferência Estatística
--	-------------	--------------------------	---	---

4.7 Modelos de análise de dados

A pesquisa fundamentou-se em uma revisão crítica dos dados demográficos e socioeconômicos no contexto rural, visando não apenas compreender as realidades vividas pelas mulheres beneficiárias do PASP, mas também gerar e refinar ideias a partir de uma base sólida de conhecimento (Saunders *et al.*, 2019). Essa abordagem crítica proporcionou a base sobre a qual a pesquisa foi construída, garantindo que as análises subsequentes estivessem fundamentadas em evidências comprovadas. Os modelos teóricos utilizados foram:

1. Modelo Sistêmico. Este modelo foi adotado para analisar não apenas as mulheres beneficiárias individualmente, mas também as organizações, comunidades e sistemas de políticas públicas que influenciam suas vidas (Carmo, 2013:21). Ao aplicar esse modelo, a pesquisa pôde examinar as interações complexas entre diferentes níveis de organização social e identificar os impactos das políticas governamentais na vida das mulheres rurais.
2. Modelo de Diferenciação Progressiva. Focado no empoderamento em diversas escalas - micro, macro e meso - este modelo permitiu explorar como práticas sociais específicas contribuem para fortalecer ou restringir o poder das mulheres em contextos rurais (Moreira, 1979; Etzion, 1962 *apud* Carmo, 2013: 22-23). Ao adotar esse modelo, a pesquisa não apenas analisou as dinâmicas cotidianas das beneficiárias do PASP, mas também contextualizou suas experiências dentro de estruturas sociais mais amplas.

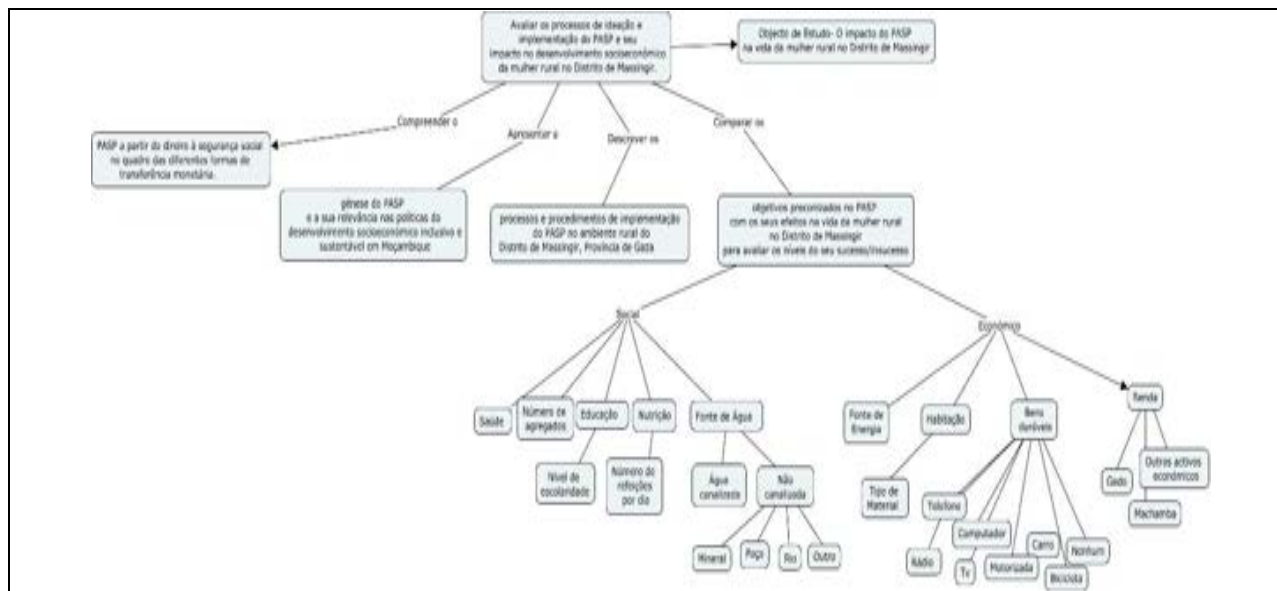
A pesquisa foi predominantemente qualitativa, mas também integrou elementos de análise quantitativa para enriquecer a compreensão dos fenômenos estudados. Essa integração permitiu não só captar os âmbitos e complexidades das experiências das mulheres rurais, mas também

quantificar certos aspetos demográficos e económicos que ajudaram a contextualizar os resultados qualitativos (Carmo, 2013).

A partir da técnica do mapa conceitual, foram definidos indicadores de avaliação específicos. Esses indicadores possibilitaram a comparação das condições sociais e económicas entre diferentes segmentos da amostra do estudo, proporcionando uma análise mais detalhada e abrangente dos impactos do PASP na vida das mulheres rurais. Essa metodologia permitiu não apenas descrever as realidades observadas, mas também avaliar o alcance e a eficácia das intervenções do programa (ver figura 3).

Em síntese, a metodologia da pesquisa foi desenhada com intuito de combinar rigor teórico com aplicação prática, utilizando modelos sistêmicos e de diferenciação progressiva para explorar as dinâmicas sociais e económicas das mulheres rurais. A integração entre abordagens qualitativas e quantitativas, aliada à definição precisa de indicadores de avaliação, mirava à validade e a relevância dos resultados obtidos.

Figura 03 - Árvore de Objetivos Específicos que norteiam a pesquisa



Fonte: Elaborado por Maria Elvira Carlos Chipe © ihmcc

PARTE II
ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

CAPÍTULO V: O PASP E A MULHER RURAL NO DISTRITO DE MASSINGIR

5.1 O Distrito de Massingir e sua configuração socioeconómica

O Distrito de Massingir está localizado no Noroeste da Província de Gaza, na região Sul de Moçambique, situando-se entre os paralelos 26° e 27° de latitude sul e os meridianos 32° e 33° de longitude leste. Distante cerca de 350 km ao Norte de Maputo, a capital do país, o distrito é caracterizado por suas vastas paisagens naturais e sua proximidade com a fronteira com a República da África do Sul, a apenas 5 km de distância.

Massingir faz fronteira ao Norte com o Distrito de Chicualacuala, ao Sul com o Distrito de Magude, localizado na Província de Maputo, a Leste com os Distritos de Mabalane e Chókwè. A região é atravessada pela estrada asfaltada ER 445, que conecta o Distrito à capital provincial e aos demais Distritos da região, facilitando o transporte e a comunicação.

Figura 04: Localização do Distrito de Massingir



Fonte: Macamo e Machava, 2011: 114

O Distrito de Massingir, onde o PASP foi implementado desde 2016, apresenta um conjunto diversificado de elementos socioeconômicos e culturais que favorecem a implementação das duas componentes do PASP. Além disso, esses elementos proporcionam uma base para avaliar

diferentes níveis de realização dos seus objetivos, com foco especial nas mulheres rurais. Em termos de contexto de implementação, o Documento Base do PASP distingue entre áreas urbanas e rurais, reservando as atividades para períodos de menor atividade agrícola. É no contexto rural que o PASP se destina a dinamizar potenciais capazes de gerar mudanças significativas: fornecendo insumos para o desenvolvimento, estimulando transformações estruturais nas famílias que vivem em extrema pobreza ou são particularmente vulneráveis e expostas a diversos riscos. O programa visa criar condições e promover o acesso a serviços e bens essenciais para o desenvolvimento, respondendo aos direitos fundamentais que muitas vezes são escassos ou inexistentes nas áreas rurais.

A escolha do Distrito de Massingir como campo de pesquisa para avaliar o impacto do PASP na vida da mulher rural é fundamentada na identificação de desafios socioeconômicos específicos que são abordados pelo PASP, conforme delineado no Documento Base de 2012. Massingir é Distrito em que esses desafios se reúnem, oferecendo um contexto rico em problemas que o programa visa resolver, como acesso limitado à água potável, saneamento básico inadequado e vulnerabilidade a desastres naturais.

Enquanto isso, embora o PASP tenha uma metodologia específica para áreas urbanas, estudos como aquele patrocinado pelo Banco Mundial (2017), intitulado *Urban Safety Nets and Activation in Mozambique*³¹, revelam desafios distintos enfrentados pelas populações urbanas, como segurança social e ativação econômica. Portanto, ao escolher o Distrito de Massingir como campo de pesquisa, busca-se não apenas avaliar os impactos tangíveis do PASP na qualidade de vida das mulheres rurais, mas também compreender como as soluções propostas podem ser adaptadas e replicadas em outros contextos similares em Moçambique.

A ausência de estudos de avaliação do impacto do PASP em ambientes rurais constitui uma lacuna significativa e justifica a proposta desta pesquisa como um possível referencial para o desenho de futuros programas similares em contextos rurais. Além disso, a escolha do Distrito de Massingir como área de pesquisa é também fundamentada no seu contexto socioeconômico caracterizado por profundas contradições. Por um lado, o Distrito possui consideráveis potencialidades e

³¹ Este relatório oferece vários elementos de reflexão para a implementação de futuros programas semelhantes ao PASP em ambiente urbano, e deixa uma longa lista de recomendações a nível político, administrativo e de programa para que o PASP resulte eficaz em contexto urbano (Zapatero *et al.*, 2017).

oportunidades para o desenvolvimento, enquanto por outro lado enfrenta altos níveis de pobreza, não apenas econômica, mas também social e infraestrutural.

Sem a presença de potencialidades locais e oportunidades, tornar-se-ia desafiador para o PASP alcançar seus objetivos de promover a graduação dos beneficiários. Embora a primeira componente do programa possa ser implementada até certo ponto, é improvável que se consiga estimular um autoempendedorismo sustentável nos beneficiários em um ambiente onde as oportunidades são escassas. Isso pode resultar na frustração dos esforços do PASP, uma vez que os riscos persistentes aos quais os beneficiários estão expostos continuam a limitar os resultados alcançados.

Assim, a escolha de Massingir não apenas busca preencher uma lacuna na pesquisa sobre o impacto do PASP em áreas rurais, mas também visa explorar as complexidades socioeconômicas da região para entender melhor como programas de desenvolvimento podem ser mais eficazmente adaptados e implementados em contextos semelhantes em todo Moçambique.

Segundo a memória histórica, o Distrito de Massingir deve seu nome a Massinguir Ngovene, um Chefe de terras proeminente na aldeia hoje conhecida como Massingir Velha, localizada dentro do Posto Administrativo de Mavoze. Durante o período colonial, os colonos portugueses estabeleceram o Posto Administrativo de Massingir no então Distrito de Guijá, aproveitando-se da presença de Massinguir Ngovene e de sua autoridade local para consolidar sua administração. A relação entre Ngovene e os colonos portugueses foi marcada por tensões, culminando em um episódio notável. Insatisfeito com a imposição da administração colonial nas suas terras, Ngovene e sua comunidade supostamente recorreram a práticas de magia negra como forma de resistência. Segundo relatos, esse ato resultou em ataques de formigas às residências e ao escritório do Chefe do Posto, perturbando os colonos com picadas constantes e até mesmo misturando-se às suas refeições, o que, conforme a narrativa, contribuiu para o desconforto e, eventualmente, para a morte de Ngovene. Como consequência desses eventos, os portugueses decidiram transferir o Posto Administrativo de Massingir para Mavoze, como medida para lidar com as dificuldades encontradas em manter a administração na região (Governo do Distrito de Massingir, 2015: 13).

O Distrito de Massingir abrange uma área de 5.858 km², dos quais 300.000 hectares são de propriedade comunitária, representando 26,7% do território. O restante, 1.123.316 hectares, faz parte da Área de Conservação Transfronteiriça do Grande Limpopo, que inclui o Parque Nacional

do Limpopo (PNL). As áreas restantes são dedicadas à agricultura, pecuária, comércio, infraestrutura, além de rios, reservatórios e lagoas (Ministério da Administração Estatal, 2014).

Administrativamente, o Distrito de Massingir está dividido em três postos administrativos principais: Posto Sede, Mavoze e Zulo. Cada um desses postos é subdividido em oito localidades distintas: Massingir Sede, Ringane, Zulo, Chitar, Mucatine, Chibotane, Mavoze e Machamba.

Figura 05: Divisão administrativa do Distrito de Massingir



Fonte: Plano Distrital de Uso da Terra - Massingir (2013)

Segundo os resultados definitivos do Censo 2022, o Distrito de Massingir possui uma população de 38.817 habitantes (Instituto Nacional de Estatística, 2023). Com uma área de 5.858 km², a densidade populacional é de aproximadamente 6,9 habitantes por km². A maioria da população pertence às etnias Changana-Ronga³², integrantes do grande grupo populacional Tsonga, originalmente ligado à extensa família Zulo da região de Natal, na África do Sul e Suazilândia.

A estrutura etária do Distrito reflete a tendência nacional, com uma maioria significativa de jovens (40% com idade inferior a 15 anos). Aproximadamente 80% da população reside em áreas rurais (aldeias) e se identifica como “camponeses”. A atividade predominante entre eles é a agricultura de subsistência, praticada principalmente por pequenos produtores familiares organizados em associações. De acordo com o documento “Estatística do Distrito de Massingir – 2018-2022” do Serviço Distrital de Atividades Econômicas-SIDAE de Massingir, o Distrito abriga 35 associações

³² Antigamente, “eram Changanas todos os súbditos de Sochangane ou Manicusse, fundador do Estado de Gaza. Todos os povos submetidos por esse imperador eram designados Wachangana. Hoje, Changana refere-se a uma tribo da etnia Tsonga que ocupa a Província de Gaza, parte de Maputo e África do Sul” (Maturuca, 2011: 16).

com um total de 4.473 membros dedicados à produção de diversas culturas, com destaque para as hortícolas. De fato, a agricultura familiar constitui a principal fonte de subsistência para a população local.

O Distrito de Massingir apresenta solos naturalmente férteis, apesar de irregularidades e insuficiências nas chuvas, o que contribui para variações nos índices de produção agrícola. Nas zonas baixas, destacam-se áreas como a zona de albufeira e as aldeias de Cubo, Massingir Velha, Mavoze e Macavene, onde predominam culturas como milho, feijão vulgar, batata-doce, abóbora e hortaliças. Nas zonas altas, as culturas principais incluem milho, amendoim, feijão nhemba, mapira e mexoeira. Geralmente, a agricultura é de subsistência e depende inteiramente do período chuvoso, começando em outubro com o preparo dos campos e intensificando-se de dezembro a março, com a colheita ocorrendo entre abril e junho (IIAM, 2018).

Em termos climáticos, o Distrito possui um clima tropical seco, com uma temperatura média anual de 25°C e uma precipitação anual de aproximadamente 500 mm. Os principais fatores que influenciam o clima local incluem a corrente quente do Canal de Moçambique e a célula de altas pressões ao Sul da África do Sul. Esses fatores provocam variações significativas de temperatura na região, especialmente na zona costeira. As áreas próximas a Massingir experimentam um clima semelhante, com precipitações em torno de 400 mm por ano. Devido à sua localização geográfica, o Distrito é exposto por calamidades naturais, como inundações nas áreas baixas, secas e vendavais em toda a região. A distribuição irregular das chuvas ocorre principalmente entre outubro e março, variando entre 400 mm e 600 mm anuais. Segundo o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM, 2018), o Distrito de Massingir está inserido na região agroecológica Sul, caracterizada por baixos índices de precipitação entre maio e setembro, com um risco significativo (80%) de ocorrência de seca para as práticas agrícolas

A pecuária no Distrito de Massingir é predominantemente conduzida pelo setor familiar, envolvendo a criação de gado bovino, caprino e suíno. Esta atividade sustenta a economia local e a subsistência das famílias, proporcionando não apenas alimentos, mas também desempenhando um papel importante em práticas culturais e sociais, como cerimônias tradicionais e festividades como o lobolo³³ e eventos comunitários. Tradicionalmente, os homens são responsáveis pelo

³³ Lobolo (ou Lovolo, conforme se escreve em Changana) é uma tradição que envolve o pagamento à família da noiva de um dote pela família do noivo, em troca do casamento. É um costume que vai além do aspeto meramente material; ele serve para fortalecer laços familiares e comunitários, além de resolver questões do presente e do passado em relação aos ancestrais. Ao longo dos tempos, o lobolo incluiu oferendas como gado, roupas e até mesmo dinheiro nos

manejo do gado bovino, enquanto as mulheres cuidam das aves, refletindo divisões de trabalho que são tanto culturais quanto práticas. Na cultura local, a criação de animais tem um significado simbólico, sendo vista não apenas como uma fonte de sustento, mas também como um símbolo de *status* e prestígio dentro da comunidade.

No entanto, a prática da pecuária enfrenta vários desafios ao longo do ano. Durante os meses de maio a outubro/dezembro, o Distrito enfrenta períodos de seca severa, resultando em escassez de pasto e água para o gado. Isso leva os criadores a buscar pastagens alternativas em florestas ou áreas baixas, onde também há práticas agrícolas. Essa competição por recursos naturais muitas vezes gera conflitos entre agricultores e criadores de gado, exacerbando as tensões locais. Durante a estação chuvosa, por outro lado, surgem novos desafios com a proliferação de parasitas. Os criadores precisam redobrar os esforços para controlar esses parasitas através de práticas de pulverização e manejo adequado do rebanho.

No Distrito de Massingir, os índices de produção agrícola são, portanto, fortemente influenciados pela quantidade e distribuição das chuvas ao longo do ano. Por outro lado, a região apresenta notáveis potencialidades devido às suas fontes abundantes de água. A localização geográfica estratégica, as infraestruturas, as estradas principais e de conexão, além de uma barragem, tornam o Distrito um local atrativo para diversos investimentos.

O Distrito é cruzado por dois rios de fluxo permanente, o Rio dos Elefantes e o Rio Mazimulhe, que garantem o abastecimento de água para a agricultura local. Além desses, existem outros oito rios menores e dez lagoas, proporcionando uma rica biodiversidade hídrica e potencial para o desenvolvimento econômico sustentável.

Apesar desses abundantes recursos hídricos naturais, o acesso à água canalizada ainda é muito limitado, atingindo apenas cerca de 25,3% da população, conforme os registros mais recentes. A maioria das pessoas depende de poços ou furos não protegidos (24,7%) como fonte de água. Quanto à iluminação, a pilha continua sendo a principal fonte de luz para aproximadamente 38,3%

dias atuais. No entanto, é crucial entender que este ritual não deve ser simplificado como uma mera compra da noiva. É um processo que envolve o reconhecimento e o respeito mútuo entre as famílias envolvidas. Além de ser um gesto de respeito e de estabelecimento de alianças, o lobolo não transforma a noiva em propriedade do marido. Pelo contrário, ela se torna parte integrante da família do noivo e da comunidade onde irá residir, participando ativamente da vida social e familiar. Em resumo, o lobolo não é apenas uma prática cultural, mas também um instrumento de coesão social e familiar, que precisa ser compreendido dentro de seu contexto histórico e social para evitar interpretações simplistas e equivocadas (Cossa, 2021).

da população, seguida pela eletricidade da rede pública, à qual tem acesso o 33,9% dos residentes (INE, 2023). Esses dados destacam tanto os recursos naturais abundantes quanto os desafios enfrentados em termos de infraestrutura básica e serviços essenciais no Distrito de Massingir. Essa combinação de potencialidades e necessidades mostra que há oportunidades significativas para melhorias na qualidade de vida dos residentes e para novos e melhores investimentos que possam beneficiar a comunidade local de maneira sustentável.

O Distrito de Massingir é caracterizado por uma rica variedade de espécies vegetais, que de um lado sustentam também na economia local e que, do outro lado, são importantes para os equilíbrios ecológicos da região. Entre as espécies mais presentes está o Chanatse (*Colophospermum mopane*), amplamente utilizado não apenas como fonte de carvão e lenha, mas também na construção de estruturas locais. A abundância de Chanatse sustenta várias atividades econômicas e fornece recursos essenciais para as comunidades.

Além do Chanatse, outras árvores importantes incluem o Canhoeiro (*Sclerocarya birrea*), conhecido por seus frutos nutritivos e madeira resistente, e o Tso-Tso (*Guibourtia conjugata*), utilizado pelas suas propriedades medicinais e na prática da escultura do artesanato local. A presença do Umbesso, Xikukutse ou Xivondzoane (*Combretum Apiculatum*) também é significativa, especialmente em paisagens mais secas onde esta tipologia de árvores é capaz de se adaptar melhor. Nas áreas de planície, mais húmidas, e ao longo das margens dos rios, a vegetação é predominantemente composta por pradarias arborizadas, oferecendo pastagem natural para o gado e habitat para diversas espécies animais. As florestas de Mondzo, Sândalo e Vumaila, embora em pequenas quantidades, fornecem madeira de alta qualidade que é valorizada localmente e regionalmente (IIAM, 2018).

No entanto, a pressão humana sobre esses recursos naturais é crescente. A prática de agricultura de subsistência, muitas vezes acompanhada por queimadas para preparo de terreno, e a exploração florestal não regulamentada para obtenção de materiais de construção e combustível lenhoso têm causado impactos significativos na vegetação natural. Isso resulta em perda de habitat para a fauna nativa e diminuição da biodiversidade, além de contribuir para a degradação ambiental em áreas sensíveis. Para mitigar esses impactos, são necessárias abordagens de gestão sustentável que equilibrem as necessidades econômicas das comunidades locais com a conservação dos recursos naturais. Iniciativas de reflorestamento, práticas agrícolas sustentáveis e educação ambiental são

fundamentais para promover um uso responsável e eficiente dos recursos naturais no Distrito de Massingir.

No que refere à educação, a rede escolar no Distrito de Massingir é composta exclusivamente por instituições públicas, totalizando trinta e três estabelecimentos de ensino que abrangem diversos níveis educacionais. A ênfase recai principalmente no ensino fundamental, com oito escolas do primeiro grau e vinte e três escolas primárias completas que atendem do primeiro ao sétimo ano. Além disso, há apenas uma escola de nível médio, que cobre do oitavo até o terceiro ano do ensino médio (INE, 2023).

A limitada cobertura educacional no Distrito é também devida a escassez de infraestruturas adequada para acomodar todos os alunos, o que resulta em crianças e adolescentes enfrentando longas distâncias para frequentar a escola ou em turmas inteiras abaixo de árvores. Essa situação não apenas compromete o acesso à educação, mas também impacta negativamente a qualidade da aprendizagem e o desenvolvimento psicopedagógico dos alunos. Estas limitações da rede escolar pública conjugadas ao crescimento demográfico do Distrito, mostra que há uma necessidade urgente de investimentos em infraestrutura educacional para melhorar o acesso, garantir oportunidades educacionais para todos (especialmente para a rapariga) e melhorar a qualidade do ensino no Distrito de Massingir.

A nível de serviços para a saúde, o Distrito de Massingir enfrenta desafios significativos devido à escassez e à distribuição irregular das unidades sanitárias. Com apenas oito unidades de saúde, incluindo um centro de saúde com capacidade de internamento para trinta e oito pacientes e seis postos de saúde sem capacidade de internamento, a cobertura e a acessibilidade aos serviços de saúde são severamente comprometidas (INE, 2023). Além da escassez de infraestrutura, o Distrito também enfrenta desafios relacionados à falta de pessoal médico qualificado, medicamentos essenciais e equipamentos médicos adequados. Esses problemas são agudizados pela vasta área geográfica do Distrito e pelas dificuldades logísticas associadas ao transporte de pacientes e suprimentos médicos.

A dependência predominante da medicina tradicional ou verde revela as dificuldades enfrentadas pela população para aceder aos cuidados de saúde formais. Motivados por considerações culturais, custos e disponibilidade limitada de serviços médicos convencionais, muitos residentes recorrem

a tratamentos baseados em plantas medicinais e práticas tradicionais para tratar doenças e manter o bem-estar.

Para melhorar a situação da saúde em Massingir, são necessários investimentos significativos em infraestrutura de saúde, treinamento de profissionais de saúde locais, distribuição adequada de medicamentos e equipamentos médicos, e programas educacionais para promover a saúde preventiva e o uso seguro da medicina tradicional em conjunto com os cuidados de saúde convencionais. Essas iniciativas não apenas melhorariam o acesso aos serviços de saúde, mas também contribuiriam para a melhoria geral da qualidade de vida e para a redução das disparidades de saúde enfrentadas pela população do Distrito.

A Barragem de Massingir, localizada no Rio dos Elefantes logo após a Vila de Massingir, representa uma peça fundamental na infraestrutura hídrica de Moçambique. Sua construção teve início em 1972, antes da independência do país, e foi oficialmente inaugurada em 1977 (Ministério da Administração Estatal (2014). Projetada com múltiplos objetivos, incluindo irrigação e geração de energia hidroelétrica, a barragem possui um potencial significativo para irrigar até 90.000 hectares, destacando-se o maior sistema de irrigação do país em Chókwè, que beneficia de 30.000 hectares (Bruna, 2022).

A construção da Barragem de Massingir envolveu o reassentamento de uma comunidade que vivia nas proximidades do rio e dependia principalmente da agropecuária. Em 1977, essa comunidade foi realocada para uma nova área chamada Mavodze, em um esforço para mitigar os impactos do projeto sobre os moradores locais.

Em 2008, a barragem enfrentou um acidente que exigiu uma reabilitação urgente. Recentemente, o Governo de Moçambique conseguiu financiamento adequado através do Banco Africano de Desenvolvimento, totalizando US \$ 33 milhões, para cobrir os custos dessa reabilitação (African Development Fund, 2019). O projeto de reabilitação, segundo o Ministro da Economia e Finanças, visa aumentar a produção agrícola, melhorar a produtividade e a geração de energia elétrica. Além disso, a infraestrutura reformada também é projetada para mitigar os impactos das mudanças climáticas, melhorando a gestão e a disponibilidade dos recursos hídricos (MEF, 2020).

A Barragem de Massingir é importante para a economia local e nacional através da agricultura irrigada e da geração de energia, mas o seu historial e problemas de gestão ao longo do tempo

exemplifica um pouco os desafios e as oportunidades associadas ao desenvolvimento de infraestrutura hidroelétrica sustentável em Moçambique.

No entanto, além do potencial agrícola e energético, a albufeira de Massingir é também uma importante reserva de recursos pesqueiros. A pesca na albufeira é predominantemente artesanal, realizada principalmente por homens que utilizam embarcações a remo ou canoas simples. As técnicas de pesca incluem o uso de redes de emalhar e anzóis, resultando na captura diária de aproximadamente três a quatro toneladas de peixe fresco.

As principais espécies encontradas na albufeira de Massingir incluem diversas variedades de Tilápia (*Oreochromis mossambicus*, *Oreochromis niloticus*, *Tilapia rendalli*), bem como *H. Molitrix* (Baramane), *H. Vitatus* (Muvanga), Clarias (Peixe Barba) e outras. A Tilápia é especialmente abundante e é o peixe mais capturado na região, comercializado fresco nos mercados locais de Massingir, Macia e Chókwè. Parte da produção pesqueira é também processada e salgada-seca, com destinos principais nos mercados das províncias de Zambézia, Nampula, Manica e Maputo.

Apesar da riqueza de recursos pesqueiros, o potencial da pesca na região não é plenamente explorado devido à falta de investimentos para desenvolver a pesca industrial. A fim de melhorar a gestão e aproveitamento sustentável dos recursos pesqueiros, três associações locais (APEMA, LHUVUCANE e GRAÇA MACHEL) são apoiadas por sete extensionistas, que oferecem capacitação em estruturação organizacional e gestão interna. O desenvolvimento da pesca industrial na albufeira de Massingir poderia representar uma oportunidade significativa para a economia local, gerando empregos adicionais e aumentando a produção para além de suprir às necessidades locais. Investimentos direcionados para infraestrutura, tecnologia de pesca e gestão sustentável são essenciais para maximizar esse potencial e garantir que os benefícios sejam distribuídos de maneira equitativa entre as comunidades locais.

O Distrito de Massingir, localizado no sudoeste de Moçambique, faz fronteira com o Kruger National Park da África do Sul, a maior reserva de caça do país, cobrindo aproximadamente 20.000 km². As fronteiras de Moçambique e do Zimbábue são parte das rotas migratórias dos animais do Kruger National Park. Em 2001, foi estabelecido o Parque Nacional do Limpopo, cobrindo uma área de 10.000 km² que inclui os Distritos de Massingir (2.100 km²), Chicualacuala (6.400 km²) e Mabalane (1.500 km²). Esta iniciativa visa estender os ecossistemas e promover a conservação

dos recursos biológicos e não biológicos para o benefício das comunidades locais (Ministério da Administração Estatal (2014).

O Parque Nacional do Limpopo também faz parte da Área de Conservação Transfronteiriça do Limpopo, estabelecida em 2002 por um tratado entre Moçambique, África do Sul e Zimbábue, cobrindo uma vasta extensão de 35.000 km². Este tratado visa facilitar a cooperação internacional na gestão sustentável dos recursos naturais e no desenvolvimento econômico das regiões envolvidas (Ministério da Administração Estatal, 2014).

A fauna excedente do Kruger National Park e a flora quase intacta no Parque Nacional do Limpopo foram fatores fundamentais para a criação deste parque transfronteiriço (Basin e Quesne, 2016). A implementação do tratado incluiu diversas iniciativas, como o desenvolvimento de instalações turísticas para ecoturismo, safaris de aventura e atividades culturais. Além disso, houve a remoção das cercas de vedação entre o Kruger National Park e o Parque Nacional do Limpopo, com a realocação de 5.000 animais, e a construção de uma cerca para proteção da vida selvagem, além do reassentamento de 1.200 famílias conforme as diretrizes da Política Operacional do Banco Mundial para reassentamentos involuntários (Lunstrum, 2015).

O reassentamento das comunidades afetadas pelo estabelecimento do Parque Nacional do Limpopo é amplamente reconhecido como um dos processos mais extensos na África Austral, visando mitigar os impactos ambientais e sociais enquanto promove o desenvolvimento sustentável das comunidades locais. As estratégias adotadas por doadores internacionais e pelo governo não se limitam apenas à conservação ambiental, mas também buscam aumentar o turismo na região. Esse aumento no turismo tem o potencial de beneficiar economicamente as populações locais, ao mesmo tempo em que fortalece a proteção dos recursos naturais transfronteiriços (Ministério do Turismo, 2011).

Além da criação do Parque Nacional do Limpopo com o turismo como potencial de desenvolvimento econômico da zona, outro projeto de impacto econômico na vida da comunidade de Massingir era aquele da produção de biocombustíveis, denominado Projeto PROCANA que desencadeou um grande conflito de terras. O Projeto PROCANA representou uma iniciativa ambiciosa de produção de biocombustíveis no Distrito de Massingir, Moçambique, planejado para utilizar 30.000 hectares de terra irrigada próxima à Barragem de Massingir. Aprovado em 2009, o projeto tinha como objetivo principal cultivar cana-de-açúcar para a produção de etanol, visando

criar 7.000 empregos diretos e envolver produtores externos de cana-de-açúcar, alinhando-se à Estratégia e Política Nacional de Biocombustíveis do governo moçambicano (JornalCana, 2007).

No entanto, desde o início, o PROCANA enfrentou uma série de desafios. A localização estratégica das terras destinadas ao projeto, próximas às fontes de água críticas como a Barragem de Massingir e o Rio dos Elefantes, gerou conflitos com as comunidades locais, que dependiam dessas terras para a sua subsistência agrícola. Os camponeses locais acusaram a PROCANA de privatizar recursos hídricos essenciais e expropriar suas terras sem devida compensação, o que exacerbou as tensões locais e levou a protestos e resistência por parte das comunidades afetadas. A União Nacional dos Camponeses (UNAC) corroborou essas preocupações, destacando os impactos sociais e ambientais negativos do projeto (Jeremias, 2012). Além disso, a crise financeira global de 2007/2008 impactou negativamente o cronograma e os financiamentos do projeto, resultando em atrasos significativos na sua implementação.

Em resposta aos desafios enfrentados e à pressão das comunidades locais, o Conselho de Ministros de Moçambique revogou a autorização do projeto PROCANA em dezembro de 2009, resultando na rescisão do contrato de investimento e encerrando todas as obrigações relacionadas ao Estado moçambicano (Jornal Verdade, 2009). Apesar desses contratemplos, o interesse em projetos de biocombustíveis na região continuou, devido ao potencial econômico da produção de etanol e a disponibilidade de terras irrigadas. No entanto, tornava-se evidente que a implementação desses projetos requeria atenção ao equilíbrio entre desenvolvimento econômico, sustentabilidade ambiental e o respeito pelos direitos das comunidades locais, um desafio persistente em muitas regiões em desenvolvimento.

Após a dissolução do projeto PROCANA, a Massingir Agro-Industrial (MAI)³⁴, uma parceria entre a empresa sul-africana TBS e a empresa moçambicana SIA, mostrou interesse em desenvolver um novo projeto de produção de biocombustíveis na mesma área previamente designada para o PROCANA, à jusante da Barragem de Massingir. O objetivo era implantar e desenvolver uma planta de produção de cana-de-açúcar, com preparativos iniciais dos viveiros de cana-semente programados para começar em março de 2013 e a produção efetiva de cana-de-

³⁴ Massingir Agro-Industrial, é um consórcio entre o grupo sul-africano TSB Sugar, que compreende sua responsabilidade na criação de empregos e no empoderamento das mulheres negras, com 51% e a empresa moçambicana Sociedade de Investimentos Agro-Industrial do Limpopo, com os restantes 49% (Magaia, 2013: 7).

açúcar prevista para iniciar entre 2015 e 2016. A MAI estimava criar 7.000 postos de emprego diretos, com a possibilidade de gerar empregos indiretos que poderiam beneficiar cerca de 47.000 pessoas ao longo de 15 anos, através de serviços prestados ao projeto e ao desenvolvimento da região de Massingir e da província de Gaza em geral (Jornal Domingo, 11 de novembro de 2012).

No entanto, assim como o projeto PROCANA, a MAI também enfrentou dificuldades significativas. Apesar do interesse de várias empresas em investir na área, incluindo grandes projetos de etanol como o investimento de US \$ 15 bilhões do Kuwait (Advanced Biofuels USA, 2015), o governo moçambicano anunciou a extinção do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) concedido à MAI. A justificativa foi o não cumprimento do plano de negócios proposto pela empresa.

Os problemas com a implementação desses projetos refletem os desafios persistentes de equilibrar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e os direitos das comunidades locais. A expropriação de terras, o reassentamento forçado e a falta de cumprimento dos compromissos empresariais têm impactos significativos nas comunidades, exigindo uma abordagem cuidadosa e sustentável para o desenvolvimento econômico em áreas sensíveis como o Distrito de Massingir.

Pode-se notar que tanto os projetos de biocombustíveis quanto a criação de áreas de conservação para o turismo em Massingir são impulsionados pelo abundante potencial hídrico do Distrito. A presença de recursos hídricos, como a Barragem de Massingir e o Rio dos Elefantes, desempenha um papel crucial ao permitir o desenvolvimento de iniciativas que dependem de água para irrigação, produção de energia hidroelétrica e suporte à vida selvagem. Esses recursos são essenciais tanto para o cultivo de culturas como a cana-de-açúcar para biocombustíveis quanto para o estabelecimento de áreas de conservação que promovem o ecoturismo e a preservação da biodiversidade.

O potencial das fontes de água em Massingir não apenas sustenta atividades econômicas significativas, mas também influencia diretamente o desenvolvimento socioeconômico local. No entanto, o uso desses recursos deve ser gerenciado com sinergias que favoreçam o desenvolvimento econômico sem comprometer a conservação ambiental e os interesses das comunidades locais que dependem desses recursos para seu sustento. Pelo visto, esta gestão atenta não aconteceu e o Distrito assistiu a uma competição de interesses que resultou em degradação ambiental e empobrecimento das comunidades.

No Distrito de Massingir, como relevado, a maioria dos AFs se dedica principalmente à pecuária, agricultura, caça e pesca. Essas atividades são essenciais para a subsistência local, fornecendo alimentos, renda e recursos necessários para a vida diária. A pecuária é uma prática comum, fornecendo carne, leite e produtos derivados, além de desempenhar um papel cultural e econômico significativo. Na agricultura, cultivos como milho, mandioca e feijão são cultivados para consumo próprio e para venda nos mercados locais, contribuindo para a segurança alimentar e a geração de renda. A caça complementa a dieta local com carne de animais selvagens, enquanto a pesca artesanal nas proximidades da Barragem de Massingir e do Rio dos Elefantes fornece uma fonte importante de proteína e renda através da captura de várias espécies de peixes. Essas atividades são fundamentais para as famílias rurais, representando não apenas meios de subsistência, mas também elementos essenciais da cultura e da identidade local. No entanto, com a crescente pressão sobre os recursos naturais e as mudanças ambientais, as comunidades enfrentam desafios crescentes para manter esses modos de vida tradicionais.

Além disso, as famílias rurais, confrontadas com uma série de desafios relacionados à subsistência, buscam diversificar suas fontes de renda, conforme discutido por Bryceson (1990) em seu estudo sobre a Tanzânia, uma realidade rural com vários pontos de semelhança à que se encontra em Moçambique. Na prática, os moradores rurais procuram ampliar suas fontes de renda para não dependerem exclusivamente do trabalho agrícola. Em geral, essas famílias enfrentam três desafios significativos: primeiro, precisam identificar quais são os bens essenciais que não podem prescindir; segundo, como podem obtê-los, seja através da produção direta, troca ou compra; e terceiro, como aumentar sua renda em dinheiro para adquirir esses bens essenciais.

Bryceson mostra que nas áreas rurais são geralmente desenvolvidas duas dinâmicas de resposta a esses problemas: “uma estratégia baseada no agregado familiar que envolve produção autárquica, autossuficiência alimentar e troca de bens e serviços entre áreas rurais e segmentos urbanos de famílias ampliadas e, em segundo lugar, uma estratégia extra-familiar baseada na clientela de um mercado paralelo” (Bryceson, 1990: 276).

Interessa notar que a convergência de várias crises socioeconômicas na última década tem levado os trabalhadores e as classes trabalhadoras do Distrito de Massingir a adotar diversas estratégias para garantir sua sobrevivência. Assim, é bastante comum que pessoas que vivem em ambientes rurais se envolvam em atividades adicionais, como trabalhos remunerados sazonais ou diários (conhecidos como “biscates”), tanto em áreas urbanas quanto dentro de suas próprias

comunidades, para atender às suas necessidades básicas de subsistência. Além de prestações de trabalho/serviço, a maioria deles se envolve em atividades comerciais tais como: “(a) preparar e venda de bebidas alcoólicas; (b) produzir e comercialização de carvão vegetal; (c) oferecer serviços de saúde tradicionais; etc.” (Bruna, 2022:13). Um dado bastante evidente no Distrito de Massingir é que o conjunto de estratégias adotadas por cada família é determinado, ao longo do tempo, pela quantidade de terra e mão de obra disponíveis para aquela família em particular.

Este conjunto dinâmico de estratégias de subsistência dos habitantes do Distrito de Massingir, enfrentando as múltiplas crises socioeconômicas na última década, alterou significativamente a vida e a estrutura familiar e social das populações. Anteriormente, as pessoas podiam caçar e pescar livremente, garantindo carne e peixe para alimentação e gerando renda durante a época de seca (maio-outubro), quando podiam vender os produtos para custear despesas com a educação das crianças ou os cuidados de saúde. Além disso, aqueles que praticavam a medicina tradicional (medicina verde – curandeirismo) podiam coletar plantas e raízes medicinais em vastas áreas. No entanto, com a criação da reserva do Parque do Limpopo, essas práticas foram restritas. Os fiscais do Parque agora impedem a caça, a pesca, a coleta de plantas medicinais, bem como o aproveitamento de madeira para carpintaria e de lenha para a produção de carvão vegetal dentro das áreas protegidas.

Não é possível entender o drama pelo qual passaram muitos AFs do Distrito de Massingir nos últimos anos sem enquadrar todos os processos de desapropriação e de apropriação do controle dos recursos a nível local. Para compreender o impacto negativo dos processos de desapropriação e controle de recursos nos AFs do Distrito de Massingir, basta referir as experiências vividas pelas comunidades de Mavodze e Macavene.

Mavodze, por exemplo, não passou por um processo formal de reassentamento, mas enfrentou restrições severas ao acesso aos recursos anteriormente disponíveis. Hoje, a comunidade também está sujeita a riscos decorrentes da sua localização em uma área destinada à preservação da vida selvagem.

Por outro lado, em Macavene, a comunidade enfrentou uma situação mais drástica, sendo praticamente deslocada e privada de acesso a todas as suas fontes de subsistência. Os AFs foram reassentados em outra área, onde já vivia a comunidade de Chinhangane. Isso resultou na partilha de recursos escassos, intensificando conflitos e tensões sociais profundamente enraizados não

apenas na materialidade dos recursos, mas também na espiritualidade ligada à terra e à natureza, conforme discutido por Mandamule (2017).

Esses relatos sublinham como as mudanças no uso da terra e no controle dos recursos afetaram não apenas as condições materiais de vida, mas também as dimensões culturais e espirituais profundamente enraizadas nas comunidades locais de Massingir.

A comunidade Chinhangane, que recebeu a comunidade de Macavene reassentada nas suas terras, de um lado viveu a frustração de ver desatendidas as promessas de indenização da alocação das suas terras aos reassentados e do outro lado, revoltada, não cansa de reivindicar a posse dos lotes atribuídos aos “chegados”, querendo recuperar seus bens e recursos. Os moradores de Chinhangane deram as suas terras esperando num retorno positivo, mas como isso não aconteceu, pensam em reapropriar-se dessas. Outras Comunidades da Zona Comercial (BZC) não foram despossuídas, mas devido à restrição de recursos a que antes tinham acesso, estão a passar por um processo involuntário de transformação dos meios de subsistência.

Embora todos estejam a passar por um processo involuntário de transformação nos meios de subsistência, cada grupo foi moldado de maneira distinta. No entanto, todos agora enfrentam desafios em relação à produção de alimentos e à obtenção de renda suficiente para a subsistência. Como observado até o momento, as comunidades que não foram diretamente deslocadas estão a experimentar uma redução exponencial nas estratégias de sustento e subsistência. Especialmente as comunidades que estão a ser reassentadas ou aquelas que hospedam os reassentamentos encontram-se com recursos escassos para compartilhar, embora o espírito de cooperação e solidariedade que faz parte da cultura moçambicana ainda seja visível aqui e acolá.

Ao observar a interação entre a implementação do projeto de biocombustível e a transformação de extensas áreas em uma zona de conservação com ambiciosos objetivos de desenvolvimento turístico, percebe-se uma captação de recursos sinérgicos em resposta à convergência de várias pressões. As mudanças nas relações de uso da terra e propriedade têm criado sinergias entre esses projetos. Um exemplo claro disso é como os recursos hídricos são estrategicamente planejados para sustentar todos os projetos nos blocos de terra em questão: o projeto de etanol, o Parque Nacional do Limpopo (PNL) com seu foco em turismo e a Zona de Amortecimento.

Ao analisar a tipologia das mudanças no uso da terra e nas relações de propriedade, a experiência do Distrito de Massingir revela dois padrões principais: (i) o uso de terras para biocombustíveis (projeto Procana/etanol) e (ii) o uso para biodiversidade. Este último representa um quinto padrão emergente, adaptado à dinâmica atual do capitalismo e à demanda por terras para propósitos ambientais, que também se traduzem em objetivos comerciais, notadamente o turismo (ecoturismo ou turismo de natureza) em Moçambique.

Como resultado das mudanças nas relações de propriedade, nota-se uma tendência crescente de (re)concentração do controle da terra por um grupo limitado de atores, incluindo investidores privados e o próprio governo. Ao observar os quatro grupos de famílias rurais envolvidos nos processos de realocação de terras, torna-se evidente que todos perderam o controle sobre os recursos, mesmo aqueles que não foram diretamente deslocados ou expropriados. Isso afeta tanto as comunidades que hospedam reassentamentos quanto aquelas que residem na Zona de Amortecimento do parque.

É possível reconhecer que o denominador comum desses processos de mudança no uso da terra em Massingir é a realocação de recursos, justificada como um projeto ambientalmente responsável, seja para a produção de biocombustíveis como substitutos de combustíveis fósseis, seja para a proteção da biodiversidade. Embora essas iniciativas respondam diretamente às narrativas globais atuais sobre mudanças climáticas e crise energética e alimentar, elas também têm implicações adversas significativas para os habitantes locais.

Ao analisar cronologicamente esses processos de mudança no uso da terra e nas relações de propriedade, e complementá-los com uma análise aprofundada da dinâmica atual, é possível entender como os efeitos cumulativos do aproveitamento de recursos contribuem para a escassez dos mesmos nas comunidades locais. Consequentemente, a precariedade, a vulnerabilidade e os conflitos emergem ou são intensificados à medida que os meios de subsistência rurais são subtraídos. Riscos relacionados à segurança alimentar e soberania, perda de controle e acesso a recursos, e redução consistente do conjunto de estratégias de subsistência, juntamente com conflitos intercomunitários devido à escassez de recursos, são as principais implicações para os meios de subsistência rurais.

No geral, os habitantes locais não só perderam os meios de produção para cultivar alimentos, mas também o controle sobre como e quais alimentos produzir ou consumir, resultando em lutas por

recursos escassos. No entanto, são necessárias mais pesquisas para entender melhor as consequências da apropriação externa de recursos na vida dos habitantes rurais que agora lideram com a sua escassez. Além disso, é crucial considerar questões relacionadas às relações de poder ao descrever as mudanças nos meios de subsistência rurais, como o papel das elites e dos movimentos sociais locais.

5.2 A condição socioeconômica da mulher rural no Distrito de Massingir

Moçambique é um país marcado por profundas disparidades de gênero³⁵, que incluem discriminação enraizada e práticas nocivas como o casamento prematuro, afetando uma em cada duas raparigas, que se casa antes dos 18 anos (IMPRESA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE, 2019)³⁶. A violência generalizada baseada no gênero e a feminização da epidemia do HIV são questões críticas; a prevalência do HIV entre raparigas e mulheres jovens de 15 a 24 anos é três vezes maior do que entre rapazes e homens jovens. Além disso, taxas elevadas de gravidez na adolescência são preocupantes, com 46% das raparigas entre 15 e 19 anos grávidas ou mães, aprofundando ainda mais as disparidades de gênero. “O controlo limitado sobre suas vidas sexuais e reprodutivas impede que as raparigas e mulheres jovens desenvolvam seu pleno potencial” (UNFPA, 2019: 5).

No campo da educação, Moçambique implementou a política de gratuidade dos livros no ensino primário desde 2003-2004, o que incentivou o aumento da frequência escolar entre as raparigas e contribuiu para a redução dos casamentos prematuros. Em comparação com outros países de baixa renda da África Subsaariana, Moçambique demonstra um forte compromisso com a educação, como evidenciado pelo significativo investimento no setor educacional, que representa 83.5% das despesas totais do governo e do PIB (MEF, 2024). Esse financiamento possibilitou a “expansão do sistema educacional para um total de 14,691 escolas, das quais 12,212 são primárias, 1,526 são básicas e 953 são secundárias” (MEF, 2024: 156).

³⁵ No mais recente *Gender Development Index* do United Nations Development Programme (UNDP), Moçambique ocupa o lugar 181 entre os 189 países indexados (UNDP, 2024).

³⁶ Só em outubro 2019, havendo necessidade de aprovar o quadro jurídico de proibição, prevenção, mitigação e combate às uniões prematuras, ao abrigo do disposto no número 1 do artigo 178 da Constituição da República, a Assembleia da República de Moçambique, aprovou a Lei 19/2019 de Prevenção e Combate às Uniões Prematuras que proíbe na sua totalidade que menores de 18 anos de idade se envolvam em uniões prematuras (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2019).

Apesar dos esforços empreendidos pelo setor educacional, os resultados de aprendizagem em Moçambique refletem um quadro geral insatisfatório. Em todo o país, 49,20% das mulheres não sabem ler nem escrever, em comparação aos 25,9% dos homens. Na zona rural, onde reside a maioria dos moçambicanos, “mais da metade das mulheres não possui habilidades de leitura e escrita” (INE, 2023^a: 97). No contexto específico do Distrito de Massingir, “a taxa de analfabetismo atinge 41,6%” (INE, 2023^b: 8), resultado da baixa taxa de conclusão do ensino básico. Além disso, a frequência escolar é frequentemente ameaçada pelo abandono, especialmente entre as raparigas, devido à pobreza, trabalho doméstico, gravidez prematura e abuso sexual.

Considerando a saúde como um direito fundamental e um indicador de bem-estar, o Governo de Moçambique estabeleceu na Constituição da República, Artigo 89, que “Todos os cidadãos têm direito à assistência médica e sanitária, nos termos da lei, bem como o dever de promover e defender a saúde pública”. Essa norma está alinhada com a definição da Organização Mundial da Saúde (OMS), que define saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doenças” (OMS, 1948: 1).

No entanto, o acesso aos serviços de saúde em Moçambique ainda enfrenta desafios significativos, devido à falta de infraestrutura e à qualidade dos serviços. Essa situação é ainda mais grave no Distrito de Massingir, onde muitas famílias enfrentam dificuldades financeiras e recorrem aos médicos tradicionais, os curandeiros, como alternativa.

Para melhorar a cobertura e a qualidade dos serviços de saúde em todos os Distritos, o governo moçambicano lançou em 2019 o projeto “Um Distrito, um hospital” (Ministério da Saúde, 2023: 9). Esta iniciativa visava apoiar o alcance do ODS 3: “Garantir vidas saudáveis e promover o bem-estar para todos, em todas as idades” (ONU, 2015). Infelizmente, o projeto foi descontinuado prematuramente.

Um dos principais desafios enfrentados pelo setor de saúde são as altas taxas de malária, infecção pelo Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV) e tuberculose. A taxa de infecção pelo HIV, por exemplo, é desproporcionalmente alta entre as mulheres, atingindo 15,0%, comparada a 9,5% entre os homens, com variações significativas entre as províncias (INS, 2022). Essas disparidades de saúde são exacerbadas pela falta de autonomia das mulheres para tomar decisões dentro de suas famílias, o que impacta negativamente sua capacidade de controlar seu próprio bem-estar.

Outro aspeto bastante decisivo, que requer uma análise mais profunda e que é fundamental para uma compreensão completa do fenómeno em estudo, diz respeito à boa governança e transparência em Moçambique. Nos últimos tempos, o país continua a enfrentar crises persistentes, incluindo conflitos armados prolongados no Norte, crises políticas, restrições à liberdade de expressão e desigualdades nos direitos entre diferentes partidos, além da limitada participação da cidadania na política. Essas disfunções representam sérios obstáculos para o desenvolvimento nacional.

A boa governança e a transparência desempenham um papel crucial na redução das disparidades de género. No entanto, no contexto atual de Moçambique, a maioria das posições de liderança política ou tradicional ainda é ocupada por homens. Apesar de um dado encorajador indicar que atualmente 42% dos membros do parlamento nacional são mulheres (Observatório das Mulheres, 2022), as estratégias específicas de género exigem uma promoção e participação ainda maior das mulheres nos processos decisórios. No entanto, a fraca monitorização dos indicadores estabelecidos tem dificultado o progresso contínuo nesse sentido. Além disso, é crucial considerar um plano de reestruturação ou reformas no sistema político, garantindo que o comprometimento dos governantes com questões de género não seja apenas retórico. É necessário um compromisso real e eficaz para superar essas barreiras e promover a igualdade de género de forma substancial e duradoura.

Em Moçambique, as mulheres continuam a enfrentar desigualdades significativas em termos de direitos e oportunidades, refletindo-se na sua posição económica e social não paritária. Em geral, as mulheres assumem o papel principal de cuidadoras das famílias. No mercado de trabalho, o país apresenta altos índices de informalidade, com mais de 72,0% dos trabalhadores sendo por conta própria, não remunerados ou trabalhadores familiares (INE, 2023).

No Distrito de Massingir, as mulheres desempenham um papel fundamental tanto nas suas famílias quanto na comunidade em geral. Através das suas machambas caseiras, elas garantem uma segurança nutricional mínima. No entanto, apesar do seu papel socioeconómico tangível, as mulheres e meninas rurais enfrentam restrições estruturais persistentes que limitam o pleno gozo dos seus direitos humanos e muitas vezes frustram os seus esforços para melhorar as suas condições de vida.

Dado que a agricultura é a atividade predominante praticada pelas mulheres neste Distrito, é importante pensar em soluções que incentivem essa atividade, como o acesso à terra e crédito para

compra de insumos agrícolas. Além do setor agrícola, as mulheres desempenham um papel ativo no setor de vendas e serviços. Portanto, um treinamento em gestão poderia também contribuir significativamente para reduzir a fome e ajudar as mulheres a se libertarem do vórtice da pobreza multifacetada.

5.3 Avaliação do impacto do PASP na vida da mulher rural no Distrito de Massingir

Este tópico apresenta os dados recolhidos e analisa os resultados obtidos durante o trabalho de pesquisa. Inicialmente, os dados foram analisados qualitativamente, seguidos por uma análise quantitativa para interpretar os resultados. A abordagem quantitativa foi aplicada ao tratamento dos dados coletados por meio de entrevistas com 30 beneficiárias do programa PASP, utilizando uma base de dados criada no pacote estatístico SPSS. A análise qualitativa foi adotada para examinar o conteúdo das respostas às questões abertas tanto das beneficiárias quanto do permanente e dos gestores de programas de Proteção Social em Moçambique.

5.3.1 Perfil sociodemográfico da amostra das beneficiárias do PASP

- ***Idade das beneficiárias***

É pertinente que se conheça a margem de idade das beneficiárias do PASP. São elas, na sua maioria jovens, com nível de escolaridade baixa. Atendendo que o programa visa a promoção e a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis e, estabelece os agregados chefiados por mulheres como um dos grupos prioritários, verifica-se até o presente ano, um total de 181.025 beneficiários, dos quais, 66.2218 são mulheres (MEF, 2024). O mesmo PASP, preconiza que sejam beneficiários maiores de 18 anos e menores de 60 anos de idade (PASP, 2012). Relativamente a idade das beneficiárias em estudo, no gráfico 5.3.1.1 abaixo, verifica-se que existe uma maior concentração de beneficiárias entre as faixas de 31 a 35 anos, 36 a 45 anos e 46 a 55 anos com equitativos de 08 beneficiárias. Observa-se também que existe uma minoria de beneficiários com idades compreendidas entre os 18 e os 25 anos com apenas 01 de representatividade segundo a amostra em estudo. Ainda assim, observa-se que, prevalecem no programa, beneficiários com idades acima do preconizado no instrumento orientador, que por norma, deveriam transitar para o programa que assiste particularmente pessoas idosas em situação de vulnerabilidade. Este erro de inclusão, muitas vezes, resulta da morosidade no processo de atualização de beneficiários na base de dados.

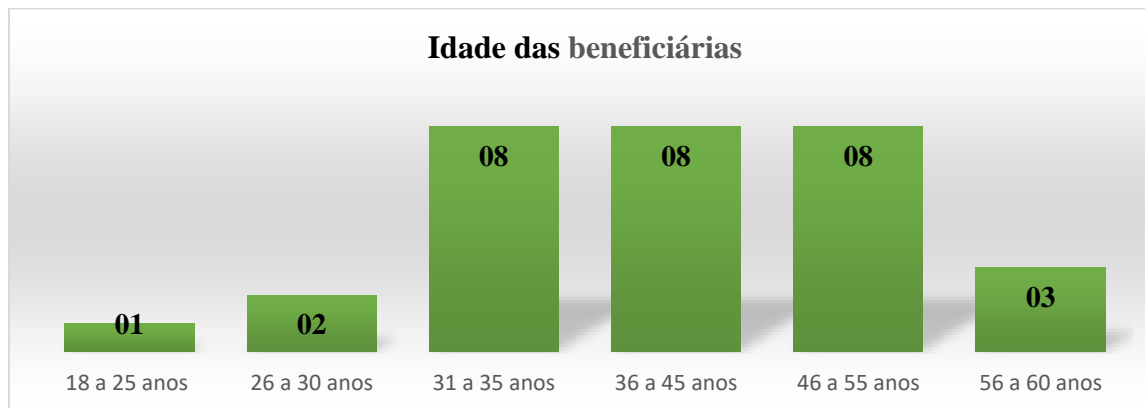


Gráfico 5.3.1.1- Categorização estatística da idade das beneficiárias do PASP

(Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa)

- ***Estado civil das beneficiárias***

Sabe-se, portanto, que, pelo facto do Distrito de Massingir pertencer à Província de Gaza onde, por razões culturais, a mulher encontra-se na posição de subordinação, ela é muitas vezes constrangida a aceitar a condição de segunda esposa. Este facto, pode resultar da posição que a mulher ocupa na organização familiar e social. Uma observação fundamental durante a pesquisa foi a visível tendência de as mulheres do programa serem solteiras. Esta tendência, resulta quer por razões de abandono pelos cônjuges, quer pela rejeição da condição de segunda esposa. Como consequência, assumiram a responsabilidade da chefia de núcleos familiares frequentemente numerosos.

No caso daquelas beneficiárias que vivem com seus conjugues, verificam-se na realidade, situações em que, após os meses de trabalho, estas, são constrangidas a entregar o valor do subsídio ao conjugue. Sobre tal atitude, o Permanente referiu dizendo que, estas beneficiárias apenas desempenham as atividades, mas, não tem total autónoma sobre a gasto do subsídio.

Uma das principais razões do abandono, apontado, foi a migração dos conjugues para a vizinha África do Sul, na expectativa de melhores empregos, mas ao final, culminou em novos relacionamentos. Neste sentido, ao observar o resultado da pesquisa, verifica-se que, maior parte da amostra em estudo são solteiras correspondente a um total de 16 beneficiárias. As beneficiárias em estado de viuvez são 08, seguidas estatisticamente pelas que são casadas num total de 05. Por fim, apenas 01 vive maritalmente (vide gráfico 5.3.1.2).

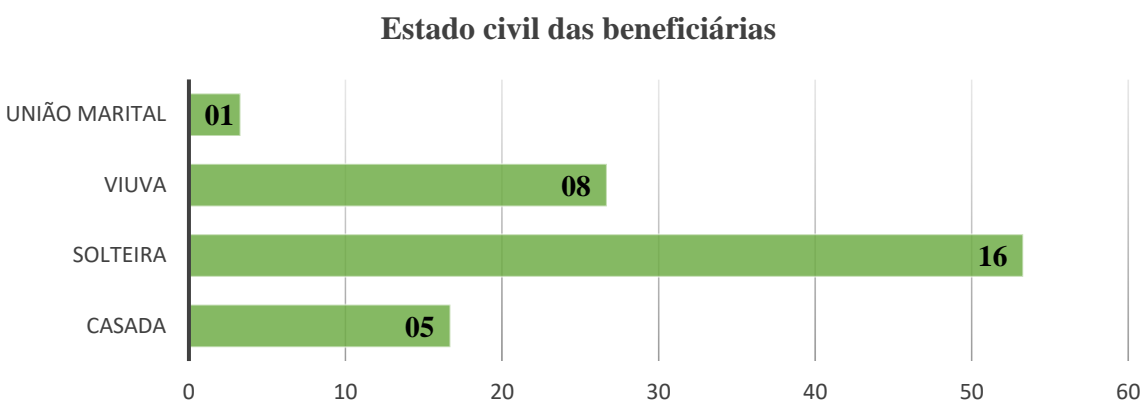


Gráfico 5.3.1.2- Categorização do estado civil das beneficiárias do PASP

(Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa)

- ***Grau de literacia das beneficiárias***

A educação é sem dúvida, um meio fundamental e indispensável na preparação e desenvolvimento do capital humano, mas o país, regista até então, um quadro de aprendizagem bastante insatisfatório e crítico, onde a percentagem atual de pessoas que não sabem ler ou escrever em todo o país é de 38,3% (IOF, 2022:93). Segundo os dados da amostra em estudo, verifica-se um posicionamento estatístico “extremo” no que concerne ao grau de literacia das beneficiárias, constatando-se que a maioria apresenta proficiência em leitura e escrita, correspondendo a 16 beneficiárias da amostra. Constata-se também, um grande número de beneficiárias sem nenhuma competência em literacia, correspondente a 14 destas (vide gráfico 5.3.1.3 abaixo).

Recorde-se que, o Documento Base do PASP, 2012, preconiza que, um dos caminhos para a saída das famílias beneficiárias do vórtice da pobreza e vulnerabilidade seria dotá-las de capacidades, habilidades profissionais e conhecimentos, para que possam aceder aos serviços financeiros e de crédito. Naturalmente, este propósito, tem como base a educação formal. De acordo com o Manual de Operações do PASP, a sua implementação é compartilhada entre várias entidades governamentais, por isso que, espera-se que o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (atualmente denominado), através das suas responsabilidades, se empenhe no sentido de promover educação gratuita para os beneficiários do programa. Simultaneamente e à semelhança dos países como África do Sul, Brasil e México, que implementam programas de transferências condicionadas, o PASP, sendo um programa condicionado, poderia considerar a frequência

escolar, uma condição para que os beneficiários recebessem os seus subsídios. Este modelo, sem dúvidas, resultaria impactante e sustentável, mas todas entidades falharam na coordenação e execução das suas responsabilidades. Por isso que, um dos gestores entrevistados, atribui à falta de sinergia entre os sectores implementadores como principal causa de se verificar até hoje, beneficiárias que não sabem ler escrever.

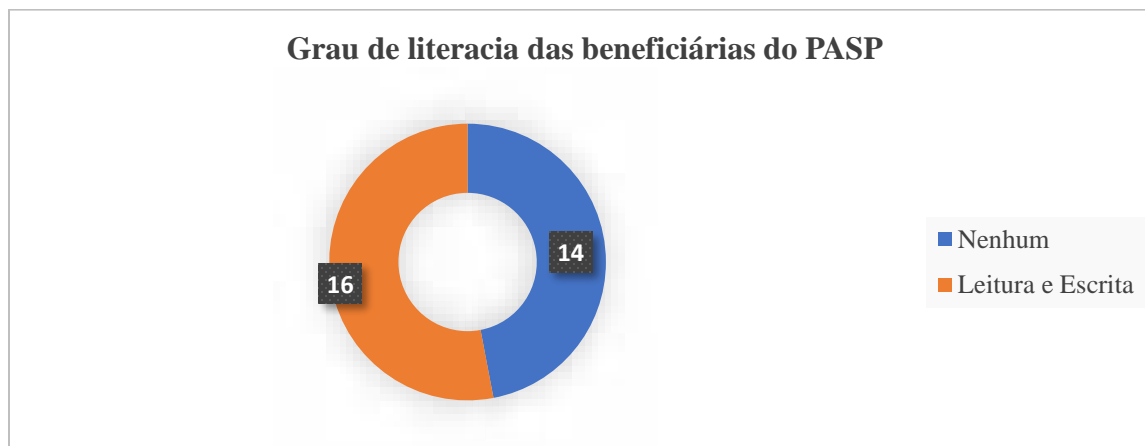


Gráfico 5.3.1.3 - Categorização do grau de literacia das beneficiárias do PASP

(Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa)

- ***Nível de escolaridade***

Na generalidade, as beneficiárias mais jovens (que são a minoria) é que frequentaram a escola até o nível mais alto. Observou-se que, mesmo as beneficiárias que dizem ter frequentado o segundo ciclo, mostraram dificuldades na leitura e escrita. Os dados do IOF 2022, mostram que, a Província de Gaza, apresenta uma taxa de analfabetismo para pessoas de 15 anos ou mais, na ordem dos 42.3% (INE, 2023:155). Relativamente aos dados do estudo, a maior parte da amostra das beneficiárias apresentam grau académico correspondente aos níveis 5º ao 7º primário, seguidas das que não apresentam qualquer instrução académica num total de 08 beneficiárias e por fim as que apresentam entre o 1º a 4º grau correspondente a 06. As beneficiárias que frequentaram o ensino médio nos graus académicos de 8ª à 10ª classe e 11ª e 12ª classe representam apenas 03 da amostra (vide gráfico 5.3.1.4 abaixo).

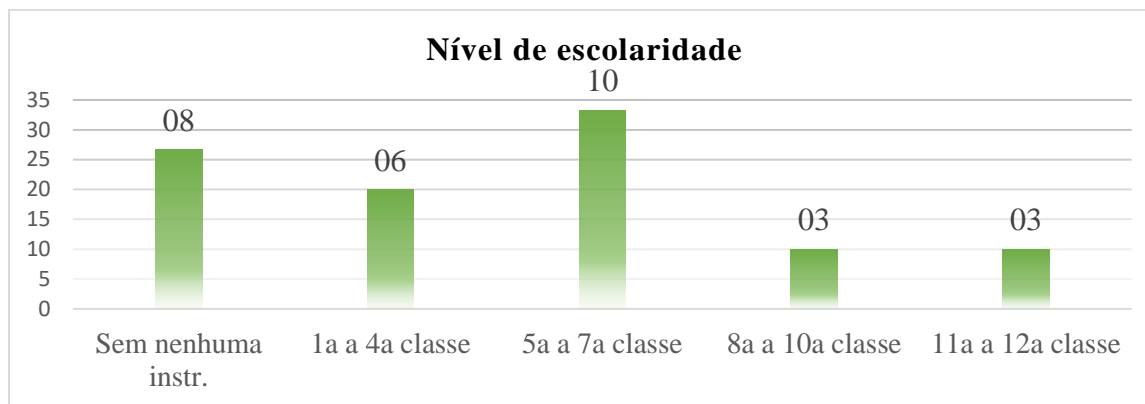


Gráfico 5.3.1.4 - Categorização do nível de escolaridade da amostra de beneficiárias do PASP

(Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa)

- **Tamanho do agregado familiar**

Um agregado familiar é constituído por uma pessoa ou grupo de pessoas ligadas ou não por laços de parentesco, que vivem na mesma casa e compartilham as refeições e a maior parte das despesas da casa. Em Moçambique, o número médio de membros por agregado familiar em todo o país é de 04,06 membros (INE, 2023). Já, da amostra das beneficiárias, a maior parte possui um agregado de 03 a 05 membros, seguidas das que possuem entre 06 a 08 membros com correspondentes 07. A minoria é perfazida pelos agregados que possuem entre 09 a 10 membros correspondendo a um total de 04 beneficiárias e os que possuem 11 ou mais pessoas (vide gráfico 5.3.1.5). Sublinha-se que, do ponto de vista cultural, é comum Província de Gaza, a existência de famílias em que duas esposas com os respetivos filhos e esposo, partilhem o mesmo quintal. Perante esta situação, a realidade observada, revelou que as famílias, com mais de 08 membros, por exemplo, não sempre têm laços de parentesco. Sucede que estas famílias, apesar das dificuldades financeiras, assumem parentes (sobrinhos, tios...) com objetivo de garantir um abrigo.

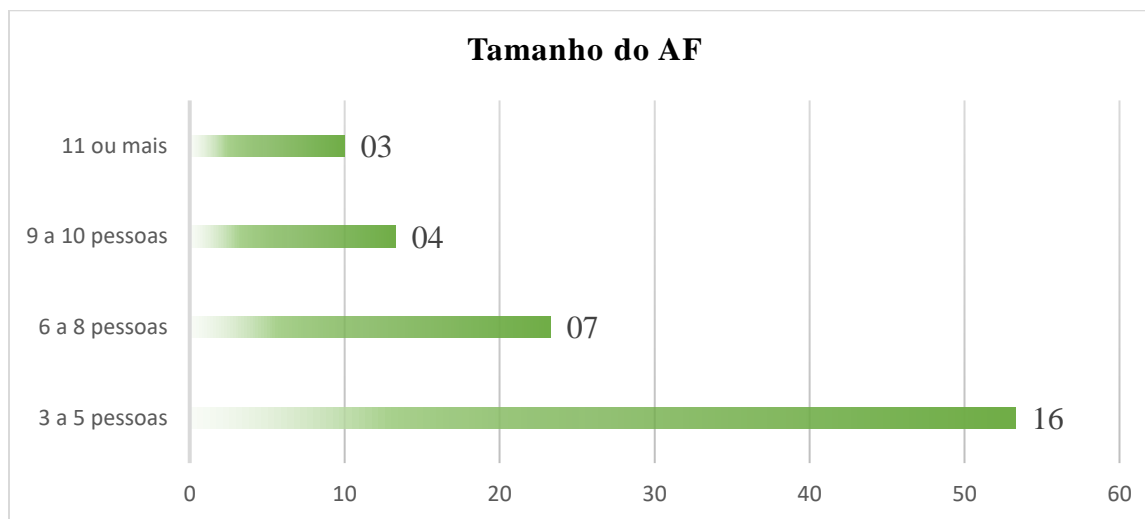


Gráfico 5.3.1.5- Tamanho do AF das beneficiárias do PASP

Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa

5.3.2 Perfil socioeconómico das beneficiárias do PASP

- **Ocupação profissional**

Do total das beneficiárias entrevistadas, podemos conhecer o percentual das que desempenham ou não atividades remuneráveis que lhes permita viver de forma digna e autónoma.

Dos diferentes desafios que o país enfrenta, o desemprego tem sido frequentemente anunciado. Para as beneficiárias, a situação é ainda pior por falta de preparação. Por isso, como afirma um dos gestores entrevistados, “o PASP falhou porque foi definido a priori que, após três anos de permanência no programa, os beneficiários seriam conduzidos à formação profissionalizante, através do Instituto de Formação Profissional – IFPELAC. Com certeza e há semelhança do anterior programa: Comida pelo Trabalho, as empresas poderiam absorver aos beneficiários que estiverem capacitados”. Mas, seguindo os dados da amostra, a maior parte da amostra, correspondente a 16 beneficiárias que se encontra em situação de desemprego, ao passo que as que possuem algum emprego perfazem 10 beneficiárias e, por fim, as que trabalham por conta própria representam o restante 04 (vide gráfico 5.3.2.1).

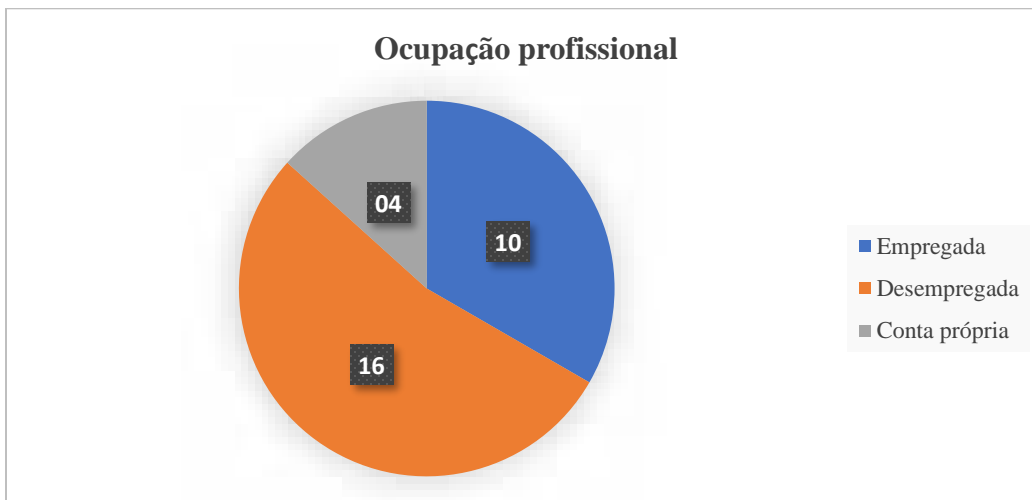


Gráfico 5.3.2.1- Categorização da ocupação profissional das beneficiárias do PASP
(Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa)

- **Fonte de renda das beneficiárias do PASP**

A principal fonte de renda para a maioria das beneficiárias é constituída por produtos resultantes do cultivo das machambas, mas parte da área do cultivo, não lhes oferece segurança, dado que, por vezes são surpreendidos por animais que migram do Kruger National Park, a maior reserva, da África do Sul. Na análise à realidade, os animais invadem as machambas em busca de alimentos ou de água, porque, tanto as machambas assim como as residências, encontram-se muito próximas do parque.

Perante isso, o estudo observou que a metade da amostra das beneficiárias corresponde a um total de 15 beneficiárias, referiu que a principal fonte de renda familiar, é a machamba. Segue um total de 08 beneficiárias que apresentam outras fontes de renda, nomeadamente: a venda de produtos como calçado e roupa usada 08 ou a venda de produtos da machamba nas “bancas” dos mercados locais ou nas ruas 04 beneficiárias. A minoria possui como fonte de renda o gado 6.7% e a restante 01 vive em AFs que podem contar com algum rendimento por emprego (vide gráfico 5.3.2.2). Noutros casos, para aumentar a renda e garantir alguma estabilidade económica, as beneficiárias (na sua maioria), participam no “Xitique” uma modalidade de poupança informal. Alias, a sua segunda componente, do programa (Apoio ao Desenvolvimento de Iniciativas Geradoras de Rendimento), prevê a complementaridade das atividades, através da formação nas áreas de poupanças comunitárias e alfabetização financeira nas áreas rurais, de modo a aumentar a

capacidade dos beneficiários do programa de gerirem o seu dinheiro (INAS, 2014). Segundo a linha de pensamento dos gestores, houve unanimidade ao apontarem a preparação vocacional, a transferência de competências, como ponto de partida para os beneficiários alcancem melhores rendimentos.

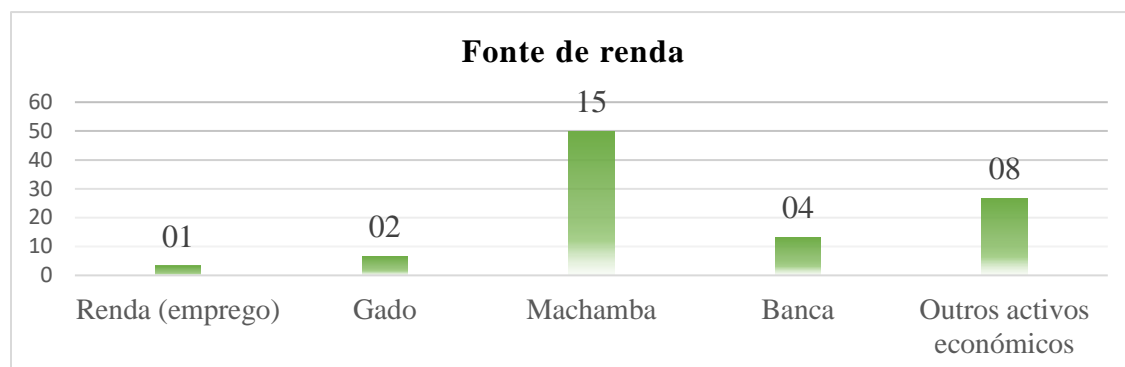


Gráfico 5.3.2.2- Categorização da fonte de renda das beneficiárias do PASP
(Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa)

- ***Número de refeições por dia***

Um dos princípios que norteia o programa é garantir que os projetos tenham impacto económico e social e que, a curto ou médio prazo, garantam a segurança alimentar, a capacidade das comunidades de produzir alimentos ou de se abastecer em melhores condições (Manual de Operações, 2014:7). Apesar desta indicação, as circunstâncias observadas e vividas durante a pesquisa, revelaram-se contrárias a este princípio, porque, o dia a dia destas famílias, tem sido marcado por uma constante incapacidade de garantirem para si e para seus dependentes, uma refeição condigna. A agricultura familiar de baixa produção condicionada pelo período chuvoso, não lhes garante a almejada segurança alimentar. Do levantamento do estudo feito, a maior parte das beneficiárias da amostra em estudo, correspondente a um total de 18, consome duas refeições por dia, seguidas das 10 que consomem três refeições ao dia e por fim as que consomem mais de 4 refeições por dia que são apenas 02 beneficiárias (vide gráfico 5.3.2.3).

De acordo com os dados apresentados no IOF 2022, na Província de Gaza, quando comparado aos dados de IOF 2019/20, houve uma ligeira diminuição na percentagem de AFs que considera que a sua alimentação é menos adequada, passando de 23,4% para 27.9% da população que consome três refeições por dia (INE, 2023:147).

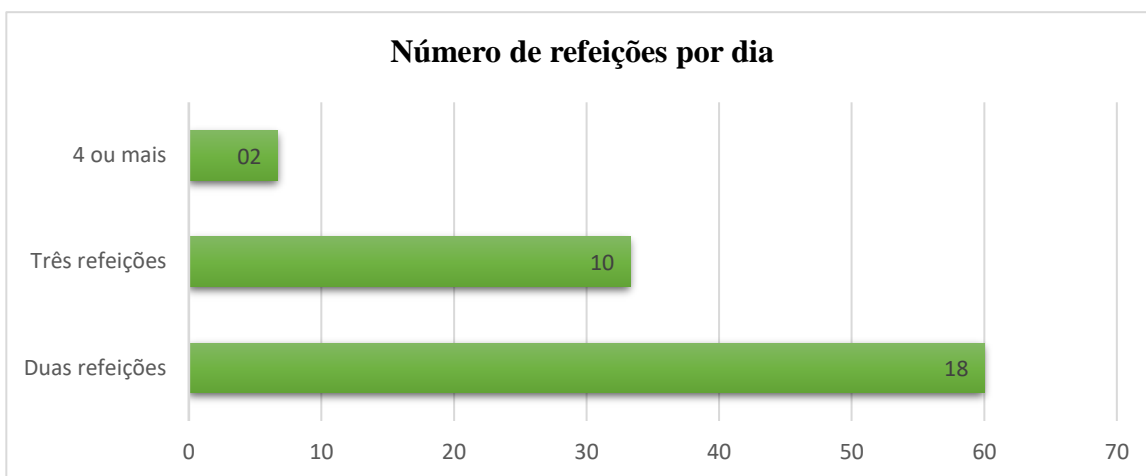


Gráfico 5.3.2.3- Categorização do número de refeições por dia das beneficiárias do PASP
(Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa)

- ***Posse de bens duráveis***

A posse ou não de bens duráveis pode definir as condições económicas das famílias beneficiárias. Estes bens, tem por finalidade satisfazer as necessidades humanas. Portanto, sabendo que, é frequente, que as famílias em ambiente rural se apresentem economicamente desprovidas, a posse de bens duráveis pode não constituir prioridade. Da análise feita, as famílias que possuem bens duráveis: TV, rádio, motorizada ou bicicleta, sucede porque, estas podem contar com o apoio de parentes que residem e trabalham nas minas da África do Sul, (geralmente transportadas nas festas de fim de ano). Todavia, da amostra em estudo, 22 beneficiárias, não apresenta nenhum bem durável. As que possuem TV são no total 06 e, por fim, as que possuem TV e rádio em conjunto perfazem as restantes 02 beneficiárias (vide gráfico 5.3.2.4). Estes dados confirmam o sublinhado pelos três gestores que defendem que o PASP, não foi capaz de suprir as necessidades básicas dos beneficiários, embora a sua permanência no programa tenha sido prolongada.

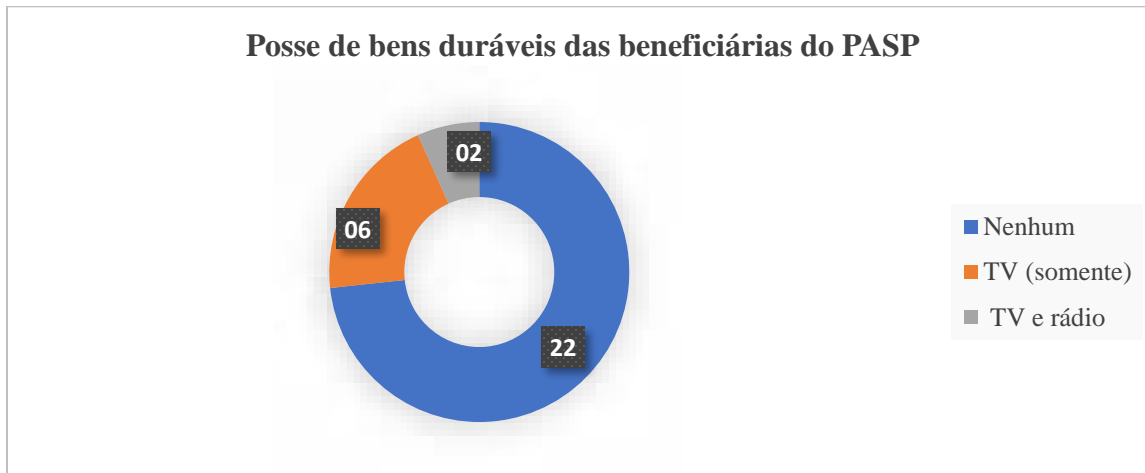


Gráfico 5.3.2.4- Categorização da posse de bens duráveis das beneficiárias do PASP
(Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa)

- ***Frequência de consultas hospitalares***

A maior parte das beneficiárias da amostra em estudo num totalizando de 16 destas, frequenta as consultas hospitalares quatro ou mais vezes por ano, seguidas das que frequentam três vezes por ano que são 09. A minoria é perfazida pelas beneficiárias que frequentam apenas duas vezes por ano e uma vez com correspondentes e respetivos de 04 e 01 beneficiárias (vide gráfico 5.3.2.5). Do observado, os centros de saúde, são frequentemente lotados devido a escassez de profissionais de saúde e medicamentos. Para os casos de doenças complexas, os pacientes são conduzidos para o hospital provincial de Gaza.

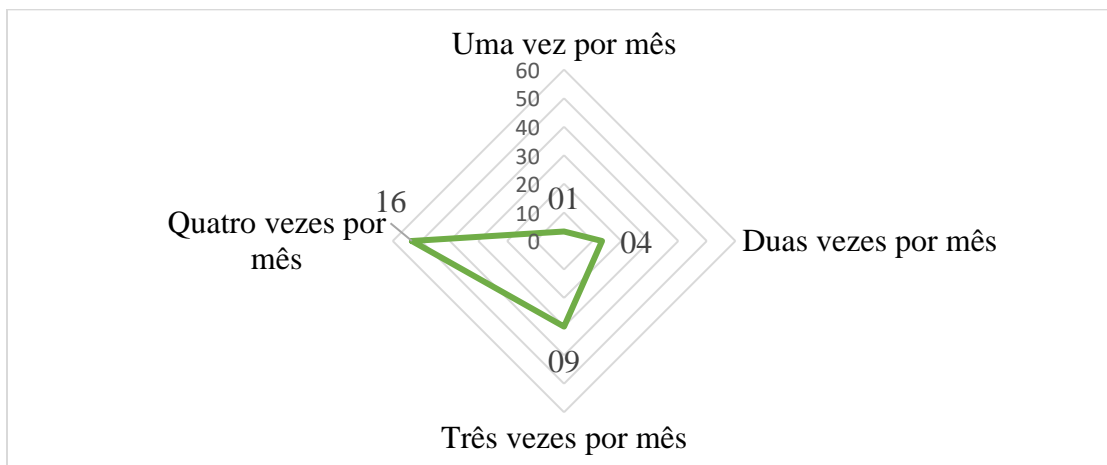


Gráfico 5.3.2.5- Categorização da frequência de consultas médicas dos A.F das beneficiárias do PASP
(Fonte: SPSS 20.0, dados da pesquisa)

- ***Relação entre o tamanho do agregado familiar e as condições de habitação***

Quando falamos de saneamento, pretende-se indicar o tipo de casa de banho que o agregado familiar usa. A priori, foi possível observar que, na generalidade, as beneficiárias vivem em casas que não oferecem condições favoráveis de saneamento. As casas de banho não são melhoradas, mas sim, latrinas ou retretes que não oferecem nenhuma segurança e higiene. A água provem de rios/ lagoas, mas também das chuvas, o que constitui preocupação devido a exposição a enfermidades.

Relativamente as construções das casas, pode-se observar que o material predominante é o barro, pedras e chapas de zinco com apenas duas divisões. As construções seguras e de cimento, são na maioria construções deixadas no tempo colonial, mas que foram ocupadas por instituições do Estado.

Se analisarmos os dados do IOF 2022, veremos que, de um total de 320 368 AF, daquela Província, a proporção de AFs que possui saneamento seguro é 13.3%.

Em termos de cobertura no fornecimento de eletricidade da rede pública, regista-se em toda a Província 50.2% de casos, seguidos dos 12.7% que usa bateria. Percebe-se, portanto que, apesar das contradições, mais da metade dos residentes daquele Distrito, goza da iluminação da rede pública. Todavia, regista-se que a proporção de AFs que usa água de fontes não seguras é de 85,9% (INE, 2023:86-88-92).

Em análise, o gráfico 5.3.2.6 abaixo apresentado, visualiza as diferentes associações entre as categorias das características ligadas às condições de habitação e o tamanho do AF. Para o efeito, basta observar a proximidade das categorias para definir os diferentes segmentos. Deste modo, observa-se 2 segmentos: (a) os AFs com 3 a 5 pessoas correlacionam-se com casas que possuem 2 compartimentos; (b) os AFs que apresentam água canalizada, têm habitações com 4 compartimentos, as mesmas casas são “cimentadas”, as mesmas associam-se a AFs com 11 ou mais pessoas. As habitações das beneficiárias que tem 3 compartimentos e as que possuem chapas de zinco não tem uma associação direta com as outras categorias, portanto, estatisticamente nada se pode inferir sobre estas características.

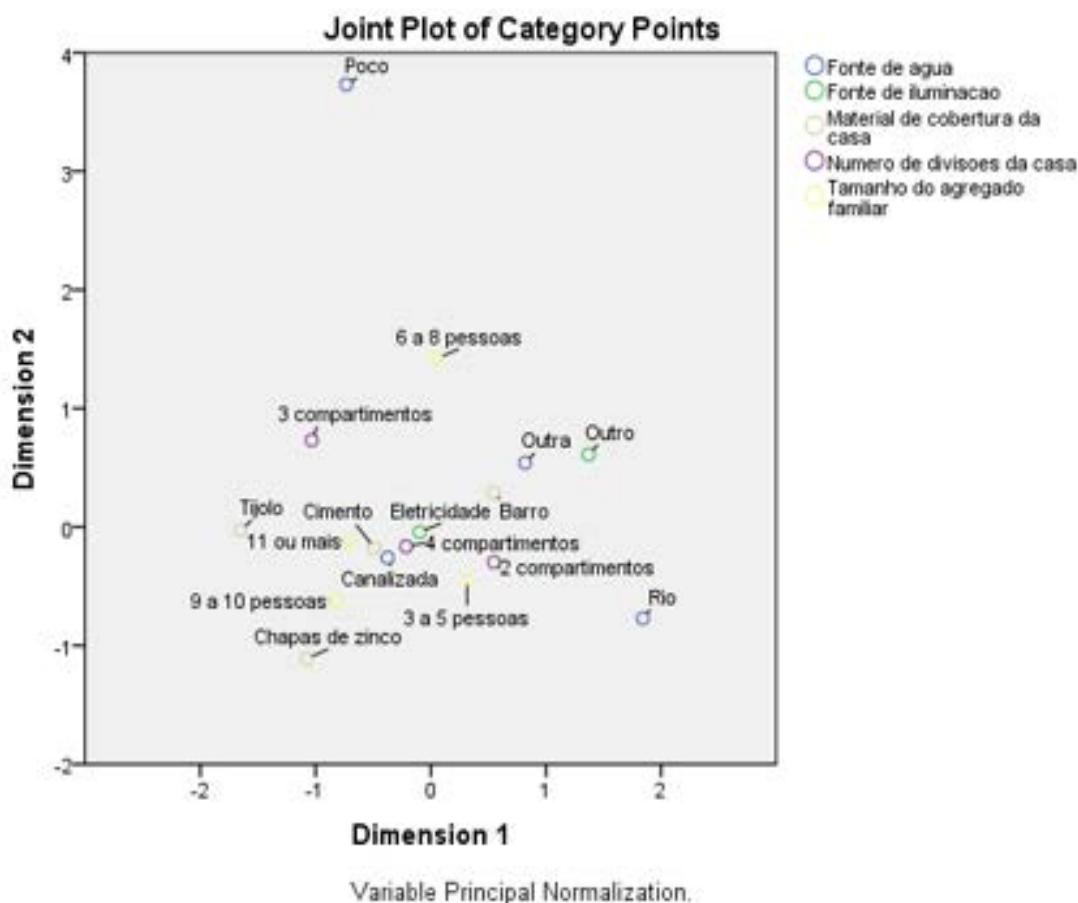


Gráfico 5.3.2.6 - Análise de correspondência das características relacionadas com as condições de habitação e o tamanho do agregado familiar das beneficiárias do PASP

- ***Relação entre o período de benefício e as condições socioeconómicas***

Existe correlação entre o período de benefício e as condições socioeconómicas para se concluir que impacto o programa terá trazido nas vidas das beneficiárias.

A partir do gráfico 5.3.2.7 abaixo apresentado consegue-se perceber os seguintes segmentos: (a) as beneficiárias com mais tempo no Programa (8 anos ou mais) tem maior capacidade de consumo com uma média de 4 ou mais refeições ao dia; (b) as beneficiárias que têm algum rendimento possuem televisão, rádio e gado; (c) as beneficiárias que têm o negócio de venda em “bancas” estão há 2 anos no PASP; as beneficiárias que consomem duas refeições se encontram entre 3 a 5 anos; (e) e as beneficiárias que se encontram entre 6 e 7 anos possuem televisão e consomem 3 refeições por dia.

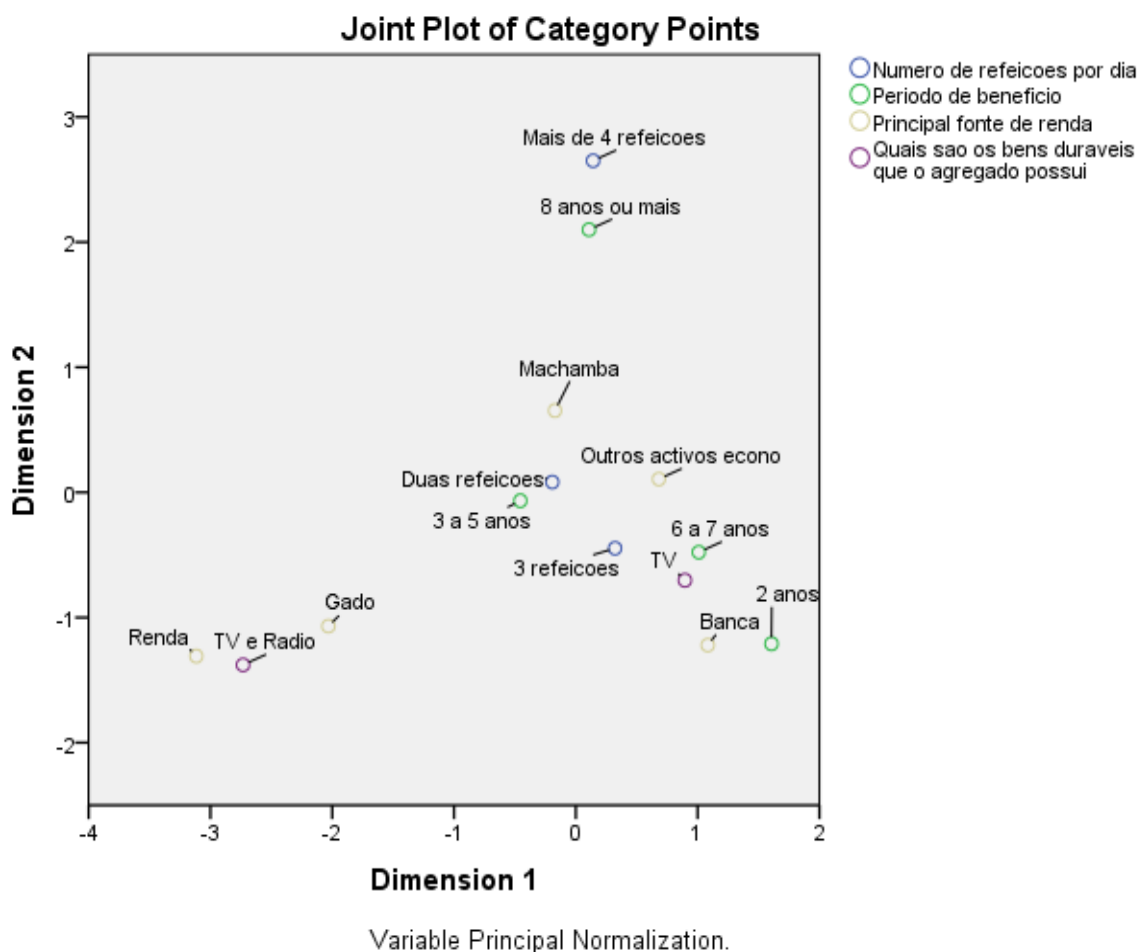


Gráfico 5.3.2.7- Análise de correspondência das características relacionadas com as condições socioeconómicas e o tamanho do agregado familiar das beneficiárias do PASP

- ***Relação entre o período de benefício e a percepção sobre o PASP***

Considerando que o período máximo previsto de permanência das beneficiárias no programa, é de três anos, constatou-se que, desde o início da sua implementação e materialização em 2016, as beneficiárias permaneceram sem, até então, terem sido encaminhadas para a segunda componente do programa (ADGIR), onde seriam dotadas de capacidades/habilidades como preparação para a graduação. De acordo com os resultados da amostra, a maior parte das beneficiárias se encontra no programa entre 3 a 5 anos e por outro lado a maior parte correspondente a 13 beneficiárias, classifica o PASP como “bom” e sendo que 09 destas, classifica o PASP como “muito bom” e apenas 08, o classifica como “razoável”. Quando feita a comparação entre estas características, observa-se das beneficiárias que as percepções não variam com o período de benefício, constatando que todos as categorias de percepção têm maior “peso” exatamente para o único grupo de

beneficiárias, que constitui a maioria, que é dos 3 aos 5 anos de período de benefício. Portanto, na análise da realidade, observou-se que o PASP, não proporcionou mudanças significativas, quer pelo facto de o valor do subsídio ser irrisório, quer pelas transferências que não obedecerem os princípios da previsibilidade e regularidade, muitas vezes condicionadas pelos procedimentos administrativos excessivamente burocráticos. Sobre isso, um dos gestores propõe que o sector reveja e melhore as modalidades dos desembolsos dos fundos, para garantir a eficiência na assistência dos benefícios dos programas de Proteção Social, em geral. Portanto, as condições socioeconómicas destas famílias, mostram evidências de que elas vivem em condições de carência e de frequente fragilidades. Seja como for, verifica-se uma tendência persistente de resposta que o PASP é “bom”, facto que demonstra haver por um lado, medo de dizerem a verdade sobre os efeitos do PASP, temendo sobretudo de serem excluídas de programas similares. Por outro, é muito provável o total desconhecimento da finalidade o PASP- a graduação.

Tabela cruzada nº 5.3.2.8 entre o período de benefício e a classificação/perceção do PASP

Período de benefício * Como classifica o PASP (tabela cruzada)							
			Como classifica o PASP			Total	
			Razoável	Bom	Muito bom		
Período de benefício	2 anos	Valores	1	1	0	2	
		% Total	3.3%	3.3%	0.0%	6.7%	
	3 a 5 anos	Valores	6	6	7	19	
		% Total	20.0%	20.0%	23.3%	63.3%	
	6 a 7 anos	Valores	1	3	1	5	
		% Total	3.3%	10.0%	3.3%	16.7%	
	8 anos ou mais	Valores	0	3	1	4	
		% Total	0.0%	10.0%	3.3%	13.3%	
	Total		Valores	8	13	9	30
			% Total	26.7%	43.3%	30.0%	100.0%

(Fonte: Dados da pesquisa)

De modo a complementar os resultados dos inquéritos às beneficiárias, houve necessidade de se obter informação do permanente do distrito e dos três gestores dos Programas de Proteção Social, a partir de entrevistas, afim de perceber sobre os processos de gestão, efeitos e desafios na

implementação do PASP, face às perspetivas de desenvolvimento socioeconómico da mulher rural do Distrito de Massingir. As questões, tiveram como base um guião de entrevista (vide o anexo 2).

5.3.3 As perspetivas dos gestores

Pesquisadora: Reconhecendo que Moçambique assumiu o compromisso de garantir para os grupos mais desfavorecidos uma vida digna e de bem-estar numa base sustentável e a longo prazo, até 2030, como avalia as políticas de Proteção Social nacionais face a este objetivo?

Sobre a questão acima, percebe-se que os três gestores são unânimes ao afirmarem que o quadro legal que regula as políticas de Proteção Social no País, configura amplamente um documento que estabelece medidas para reduzir as múltiplas adversidades da vida dos grupos mais expostos à pobreza e à fome. *“O documento é deveras abrangente e muito ‘assertivo’ em conformidade com a realidade, estando plasmados os direitos consagrados à Proteção Social na Constituição. O País dispõe de uma lei base de Proteção Social, embora numa fase de maturação e se analisarmos os instrumentos vigentes tanto no Pilar contributivo como não contributivo, podemos perceber que, traduzem este objetivo. Todavia, prevalecem vários desafios, na implementação, em observância ao facto de existir ainda uma grande ‘lacuna’ na absorção de potenciais beneficiários de Proteção Social, e isso mostra que precisamos melhorar o sistema de gestão dos programas”.*

Pesquisadora: Mediante o objetivo preconizado nas políticas de Proteção Social nacional, que análise faz no que comporta a gestão e implementação do PASP, visto ser um pilar que visa assegurar a inclusão da mulher nas dinâmicas do desenvolvimento socioeconómico?

De acordo com o entrevistado n.º 1, a filosofia do PASP, sofreu alterações ao longo dos anos, quer em termos de atividades, quer na sua gestão: *“Quando desenhamos este programa, foi definido no Documento Base do PASP, que o programa iniciaria no ano 2012. Porém, a falta de capacidade técnica a nível do sector não favoreceu a concretização deste objetivo, visto que, até o ano 2016, o sector estava na fase de aprendizagem. O documento, prevê a formação profissionalizante, através do Instituto de Formação Profissional - IFPELAC. Assim, o INAS, apercebendo-se da permanência prolongada dos beneficiários no programa, contratou em 2017 (tardamente) um especialista em atividades de geração de rendimento, que pudesse rapidamente atender a esta subcomponente”.* Referiu ainda que o tipo de atividades predefinidas no Manual de Operações do

PASP (varredura, o abaulamento e abertura de estradas) não resultam impactantes na vida das beneficiárias, porque, não lhes favorece habilidades e competências que permita a sua saída da circularidade da pobreza. O mesmo ressaltou dizendo que *“Temos beneficiárias que prevalecem no programa há 5 ou mais anos, mas que não tiveram a oportunidade de aprender a ler e a escrever, simplesmente porque estas sinergias não funcionam”*.

Para o Entrevistado nº 2, o PASP é um programa que traduz uma política de inclusão socioeconómica das mulheres, porque, em termos de cobertura nacional, o programa assiste 73.32 % de mulheres. *“Talvez seja pela natureza das atividades, que o programa assiste na sua maioria, mulheres quando comparado ao número de homens beneficiários. Outra razão possível, é que, muitos homens migram para a vizinha África do Sul em busca de melhores condições e, sendo assim, as mulheres são motivadas a aderir ao programa com forma de suprirem dificuldades do dia a dia. Mas ainda assim, a percentagem de mulheres que enfrenta dificuldades no País, não é animadora”*.

A semelhança do entrevistado nº 2, a entrevistada nº 3 é da opinião que o PASP é o único programa do pilar não contributivo que contempla componentes que agregam inclusão financeira e disposições que permitem o desenvolvimento vocacional porque *“tem um particular impacto no desenvolvimento de competências e redução da vulnerabilidade feminina no País”*.

Pesquisadora: Que perspectivas de crescimento socioeconómico, para a graduação da mulher rural do Distrito de Massingir, o programa poderá oferecer, considerando que o valor do subsídio mensal é de 1050 meticais?

Relativamente à questão em análise, houve unanimidade ao afirmarem que o valor do subsídio é baixo, quando comparado ao salário mínimo nacional e cruzado com as questões macroeconómicas do país (poder de compra etc.). A entrevistada nº 3, afirma que, *“se o PASP for escalado numa proporção bem mais alargada e se tiver uma implementação mais adequada à realidade de cada contexto, poderá ser uma medida política que pode oxigenar a economia não apenas em Massingir mas também em outros pontos, numa perspectiva de médio a longo prazo”*. Enquanto, para o entrevistado nº 1, *“o sector precisa melhorar as modalidades dos desembolsos dos fundos de modo a garantir que as transferências monetárias sejam mensais e regulares, deve melhorar os procedimentos administrativos para permitir a eficácia das transferências às delegações”*.

Pesquisadora: Quais são os maiores desafios da implementação do programa?

Reajustar o valor do subsídio com base no contexto atual (inflação), garantir a regularidade e a previsibilidade das transferências monetárias e melhorar a coordenação das ações das entidades implementadores, constituem pontos de concordância entre os entrevistados. *“Remontam 6 anos desde a última revisão dos subsídios em todos os programas. Para o PASP, particularmente, que passou de 550 MZN (7.90 EUR) para 1050 MZN (15,12 EUR). Pode ser que este adiamento se justifique pelas recorrentes crises que o País enfrenta: eventos climáticos extremos, contradições políticas, terrorismo no Norte do País, entre outros. Sem dúvidas que estas mazelas, procedem num grande peso orçamental para o País, porque requerem uma imediata resposta ou ação. Talvez seja por isso que o Governo ainda não se sente confortável em garantir o reajuste dos subsídios”*, acrescentou o entrevistado nº 2.

A entrevistada nº 3 acrescentou dizendo que *“há necessidade de se estabelecer medidas de auscultação individual, onde o programa deverá se adequar aos contextos regionais (provincial, distrital e comunitário), tendo em observância as capacidades vocacionais que cada indivíduo beneficiário possui, mas também, é preciso que se implementem medidas e mecanismos mais claros de queixas e reclamações de monitoria independente”*.

Pesquisadora: Que valores/ensinamentos podem ser colhidos neste projeto?

Apesar dos desafios apontados, os entrevistados continuam a acreditar na importância do PASP, não obstante não existam evidências das suas intervenções. Acreditam que os atrasos dos pagamentos dos subsídios podem ser minimizados se o MGCAS e o INAS, apostarem nos pagamentos digitais, mas, *“isso requer um grande investimento para a compra de telemóveis para os beneficiários e garantir acessibilidade dos serviços bancários e agentes com capacidade financeira. Estes custos não são pequenos”*, referiu o entrevistado nº 1.

Na ótica da entrevistada nº 3 *“o sector deve implementar políticas que salvaguardam maior inclusão financeira, desenvolvimento de competências e maior crescimento económico com base na Proteção Social”*.

Ao permanente do Distrito, foi-lhe questionado sobre aspetos que queria, pois, acrescentar. Este referiu que, “*as beneficiárias, demonstram comprometimento com o trabalho, todavia, o valor do subsídio não é animador, agravado pela irregularidade e falta de material de proteção*”.

Com base nas respostas obtidas, compreende-se que os três gestores convergem na opinião de que o PASP espelha um dos pilares de inclusão socioeconómica para a mulher, contudo, prevalecem desafios na gestão e implementação, nomeadamente: o aumento do subsídio; a previsibilidade e regularidade dos pagamentos e a coordenação das ações dos sectores implementadores. Em geral, compreende-se que é a preparação vocacional o caminho a seguir, para que as beneficiárias adquiram habilidades e competências para melhorarem as suas vidas.

5.3.4 Resumo dos resultados da avaliação do impacto do PASP na vida da mulher rural no Distrito de Massingir

Para a elaboração deste capítulo, foi necessário um conjunto de ações e atenções na qual para melhor entender o impacto do PASP na vida das mulheres beneficiárias, foi necessário aproximar a realidade no Distrito de Massingir, onde através de inquéritos/entrevistas, conversas abertas e visitas domiciliárias às beneficiárias, pode-se obter um conjunto de respostas. Às beneficiárias foram direcionados inquéritos-entrevista, que decorreram de modo informal e sem dificuldades, em estilo de diálogo familiar e perguntas básicas, algumas não previamente elaboradas tais como (ideais e motivações, etc...) mas que também contribuíram para a elaboração da pesquisa.

As beneficiárias visitadas vivem no geral em casas construídas a base de barro - pedras e chapas de zinco, em lugares com estradas não asfaltadas, sem água canalizada, em condições higiénico-sanitárias de baixo nível. Claramente não se espera encontrar um posto de saúde nas proximidades, das suas residências, quando já a situação dos transportes é problema para todos. Apesar destes fatores, observa-se que o Distrito apresenta características favoráveis ao PASP, por este apresentar uma população maioritariamente jovem e uma terra bastante fértil para o cultivo. Considerando que o Distrito possui bom aprovisionamento hídrico pelas barragens e rios, estes representam uma mais-valia para que as famílias não só dependam do cair das chuvas, mas possam igualmente garantir melhor produção, quer para o consumo quer para a comercialização.

Na generalidade, as mulheres, praticam a agricultura, venda de produtos de primeira necessidade enquanto os homens dedicam-se a pastagem ou “biscates”.

Portanto, visitando as beneficiárias, foi possível, avaliar o nível socioeconómico das mesmas e conhecer através de inquérito previamente elaborado sua opinião relativamente ao PASP.

No que concerne aos resultados dos inquéritos às mulheres do programa, na generalidade, vimos que as idades são compreendidas entre os 18 aos 60 anos. Destas, 26.7% nunca frequentou a escola, por isso não sabem ler e escrever. No que toca a ocupação profissional, 54% destas afirmaram que estão desempregadas e 50% indicaram a machamba como principal fonte de renda. Apenas 6.7% vive com base da venda de gado. Em termos de condições de habitação, saneamento, saúde, alimentação, foi possível observar que a maioria vive em casas com apenas 2 compartimentos, construídas a base de barro e sem água canalizada, mas com iluminação da rede pública. Da amostra, apenas 3.3% afirmou que tem algum rendimento por emprego: umas como empregadas domésticas, e outras que trabalham em fábricas locais.

Cruzando os dados recolhidos à análise da realidade, foi possível apurar que, a maior parte, vivem em condições de habitação e saneamento não favoráveis.

Relativamente ao valor do subsídio, apenas destina-se à compra de produtos alimentares: arroz, farinha de milho e açúcar. Um outro produto não alimentar, mas de uso doméstico muito destacado, é o sabão. Considerando a periodicidade dos pagamentos do subsídio, compreendido entre 3 e 3 meses e por vezes de 5 a 5 meses, algumas beneficiárias recorrem a ajuda de familiares que residem na vizinha África do Sul, de modo a suprir outras despesas. Portanto, este conjunto de circunstâncias, torna evidente que os subsídios são entregues sem a devida regularidade e previsibilidade como prevê o Manual de Operações. Contudo, é quase que imediato concluir que, apesar da perceção generalizada das mulheres de que o PASP é um bom projeto, de facto, este não alcançou o objetivo preconizado que é: garantir às beneficiárias do Distrito de Massingir a saída da situação de pobreza, através de iniciativas de geração de rendimento (a assim chamada graduação) tal como definido no Documento Base do PASP de 2012.

A causa principal deste parcial fracasso só em parte pode ser atribuída às dificuldades conjuntas de gestão e ao valor exíguo das ajudas monetárias. A causa principal é que, na sua dinâmica e atuação local, o projeto não conseguiu concretizar a componente da formação profissional/preparação vocacional, ocupando as mulheres em trabalhos descontínuos que nada acrescentaram e em nada melhoraram o seu saber fazer nas áreas da sua atual geração de renda ou em outras áreas potencialmente presentes no local.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Antes de apresentar os resultados da pesquisa, é oportuno estabelecer uma premissa que justifique a escolha por um estágio de reflexão que captura o *status quaestionis* atual, ao invés de uma conclusão definitiva que, no entanto, não pode ser omitida.

Durante esta investigação, mergulhamos profundamente na análise do Programa Acção Social Produtiva (PASP) em Moçambique, com um foco metuculoso no impacto sobre as mulheres rurais do Distrito de Massingir. Ao confrontar dados empíricos com teorias e práticas internacionais, identificamos áreas críticas que requerem atenção e aprimoramento.

O PASP, objeto central desta pesquisa, tem percorrido um caminho diversificado dentro do vasto campo dos programas de Proteção Social implementados pelo INAS, sob a orientação política do MGCAS, no contexto das intervenções da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica. Ao longo de sua implementação, o programa passou por diversos momentos de reinterpretação, reajustes e extensões, refletindo um processo dinâmico de refinamento e realinhamento com as necessidades e realidades dos/as beneficiários/as e das comunidades urbanas e rurais em Moçambique.

Compreender o PASP e seu impacto no desenvolvimento socioeconómico das mulheres rurais do Distrito de Massingir foi o objetivo central deste estudo. No entanto, é importante ressaltar que uma palavra conclusiva não é possível neste momento, uma vez que o PASP foi recentemente confirmado como parte integral das iniciativas do MGCAS e continua em andamento, com novas dinâmicas de gestão que foram estruturadas com base em lições aprendidas anteriormente.

A confirmação contínua do PASP e sua reconfiguração na prática não apenas ressalta a necessidade de continuidade desta pesquisa, mas também enfatiza sua importância como um estudo analítico que pode informar e influenciar a reconfiguração de métodos de intervenção e treinamento necessário para os envolvidos na sua implementação. Este estudo não só oferece dados importantes sobre os desafios e sucessos do PASP até o momento, mas também serve como um guia para futuras melhorias e inovações que podem fortalecer ainda mais o impacto do programa no desenvolvimento sustentável das comunidades rurais em Moçambique.

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, foi delineado um caminho que começou com a análise do PASP sob a perspectiva do direito à segurança social, considerando as diferentes formas de transferência monetária. Em seguida, foi examinada a origem do PASP e sua importância nas

políticas de desenvolvimento socioeconómico inclusivo e sustentável em Moçambique. Posteriormente, foram descritos os processos e procedimentos de implementação do PASP no ambiente rural do Distrito de Massingir, Província de Gaza. O estudo prosseguiu com uma comparação entre os objetivos estabelecidos pelo PASP e os efeitos observados na vida das mulheres rurais no Distrito de Massingir, permitindo uma avaliação detalhada dos níveis de sucesso ou insucesso do programa. Este percurso metodológico proporcionou uma análise abrangente e crítica do PASP, revelando elementos importantes sobre sua implementação e impacto nas comunidades rurais de Moçambique a partir do relevado no Distrito de Massingir.

Ora, a compreensão do PASP depende da aceitação da Proteção Social como um direito fundamental, cujo objetivo é promover a inclusão social e económica de todas as pessoas e grupos em situação de pobreza e vulnerabilidade. A efetivação deste direito passa pelo reconhecimento dos Estados-membros da ONU em garantir acesso às condições essenciais que promovem o bem-estar, tais como educação, saúde, trabalho, habitação, alimentação, ambiente saudável, paz e segurança, igualdade de género, inclusão digital, entre outros direitos sociais amplamente reconhecidos e convergentes nos ODS da Agenda 2030.

Esses direitos sociais funcionam como pilares da dignidade humana e são a concretização histórica dos princípios fundamentais estabelecidos na DUDH (1948) e na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1986), que incluem liberdade, igualdade, justiça e a inviolabilidade da dignidade da pessoa. Esta gramática dos direitos humanos fundamenta a legitimidade dos programas como o PASP e orienta as políticas nacionais e internacionais voltadas para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável, refletindo um consenso global cada vez mais abrangente sobre os valores essenciais da humanidade.

Com a DUDH, as Nações Unidas reconheceram a importância crucial de promover a paz e o desenvolvimento em todas as nações, além de abordar questões económicas e sociais contemporâneas. A redução das desigualdades sociais e económicas, por exemplo, tornou-se um dos desafios e prioridades da agenda internacional. Em resposta a este desafio global, os governos nacionais e internacionais assumiram a responsabilidade de implementar políticas públicas inclusivas. Essas políticas visam garantir que cada indivíduo possa desfrutar plenamente de seus direitos e promover progressivamente uma maior igualdade, tanto em termos de renda quanto de oportunidades. Esse compromisso busca um mundo mais justo e promove um desenvolvimento

mais sustentável, alinhado com os princípios fundamentais de dignidade humana e justiça social estabelecidos pela comunidade internacional.

No primeiro capítulo desta pesquisa, dedicou-se atenção à importância da Proteção Social como um direito humano fundamental, conforme estabelecido na DUDH e em outros Pactos internacionais. Foi destacado o papel crucial dos documentos de referência na orientação de uma agenda política internacional voltada para garantir uma Proteção Social abrangente.

Particular ênfase foi dada à análise do papel das governanças na promoção da igualdade e liberdade dos seres humanos por meio da implementação de políticas de Proteção Social. Essas políticas visam reduzir as disparidades socioeconômicas e fomentar um desenvolvimento mais inclusivo, assegurando que todos os indivíduos tenham acesso a condições dignas de vida e oportunidades equitativas. Este enfoque busca melhorar as condições sociais e econômicas das populações e fortalecer os fundamentos de justiça e direitos humanos em nível global.

Ao discutir a Proteção Social como um direito humano fundamental, o primeiro capítulo oferece uma fundamentação conceitual ampla. Isso permite situar o estudo dentro de um contexto mais abrangente de direitos universais e responsabilidades governamentais. Outrossim, ao destacar a importância da Proteção Social, o capítulo inicial demonstra a relevância e a necessidade de programas como o PASP. Isso contextualiza a pesquisa e justifica a importância de avaliar como tais programas podem efetivamente melhorar as condições de vida das mulheres rurais. Por isso, abrir desde o início uma discussão sobre as políticas de Proteção Social era fundamental para depois entender os objetivos do PASP e para avaliar até que ponto esses objetivos estão sendo alcançados na prática.

Ao estabelecer um entendimento claro sobre a Proteção Social como um direito humano, o primeiro capítulo forneceu um referencial para uma análise crítica posterior. Isso ajudou a examinar os resultados do PASP e os fatores que podem influenciar esses resultados, como políticas públicas, governança e contexto socioeconômico.

Moçambique não se absteve do propósito internacional de promover a Proteção Social como um direito fundamental. Comprometeu-se ativamente a enfrentar os altos índices de pobreza, desigualdade e crises econômicas, apesar dos consideráveis desafios como limitações orçamentais e coordenação deficiente entre os intervenientes. O desenvolvimento do sistema de Proteção Social

no país teve início nos anos '90 e os esforços contemporâneos para combater esses problemas no contexto do Sul Global foram explorados no segundo capítulo. Este delineou a evolução histórica das políticas e estratégias adotadas por Moçambique e seus parceiros internacionais, culminando na construção de um sistema de Proteção Social. Nas últimas duas décadas, foram estabelecidos instrumentos legais como a Lei 4/2007, as Estratégias Nacionais de Segurança Social Básica (ENSSB I e II), além de quadros institucionais e redes de colaboração internacional, todos destinados a garantir o direito à Proteção Social para os mais vulneráveis. Esta revisão histórica serviu como pano de fundo essencial para compreender o contexto no qual o PASP se insere, proporcionando uma base para avaliar seu impacto e eficácia na vida das mulheres rurais.

Dado que o foco da pesquisa era o PASP, um programa que visa fornecer assistência monetária a núcleos familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade, mas que tenham capacidade para realizar trabalhos, foi fundamental uma análise detalhada de sua configuração específica, dos objetivos organizacionais e das estratégias implementadas. Ao longo da evolução do PASP, demonstramos como ele passou por períodos de crise, revisão e reconfiguração para melhor alcançar seu objetivo central: estabilizar os rendimentos e o consumo dos AFs beneficiários, capacitando os membros economicamente ativos, com capacidade para trabalhar, para acederem ao emprego (graduação). Esse processo visa permitir que estabeleçam seus próprios negócios ou aumentem sua renda, promovendo assim a autonomia económica e a sustentabilidade a longo prazo. Esta abordagem contextualizou o PASP dentro de seu objetivo fundamental de promoção da inclusão socioeconómica e destacou a importância das adaptações contínuas do programa para enfrentar desafios e garantir sua eficácia ao longo do tempo.

O PASP fundamenta-se em dois pilares essenciais: fornecer assistência monetária a núcleos familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade, onde pelo menos um membro possui capacidades para o trabalho, possibilitando-lhes estabelecer e desenvolver negócios que gradualmente elevem o padrão económico do próprio núcleo familiar, rompendo o ciclo de pobreza. No terceiro capítulo, exploramos essa estratégia específica de assistência social baseada em transferências monetárias e avaliamos sua eficácia na redução da pobreza e das desigualdades entre seus beneficiários.

Ao reconstruir o histórico do PASP e examinar suas diferentes modalidades, destacamos como essa estratégia de transferências monetárias é reconhecida internacionalmente por sua capacidade de combater a pobreza e mitigar desigualdades económicas. Também apresentamos exemplos de

políticas de transferência monetária, ressaltando que o sucesso dessas iniciativas depende significativamente da adaptação às realidades locais e às necessidades específicas de cada região. Isso inclui considerar fatores como estrutura familiar, potencialidades locais de desenvolvimento económico e social, e os desafios particulares enfrentados pela população-alvo, como as mulheres do Distrito de Massingir, nosso campo de estudo.

Portanto, antes de adentrar na apresentação detalhada do Distrito de Massingir, das condições das mulheres rurais residentes e da implementação PASP nos seus núcleos familiares, foi essencial aprimorar os instrumentos metodológicos desta pesquisa. Esse refinamento foi crucial para assegurar a credibilidade e a profundidade necessárias para um estudo científico e elucidativo sobre o PASP.

A metodologia adotada foi planejada para garantir que os dados coletados resultassem confiáveis, permitindo uma análise mais precisa do impacto do programa. Incorporamos abordagens qualitativas e quantitativas, incluindo pesquisa bibliográfica, documental e de campo, reconhecendo a complexidade dos casos sociais estudados. A técnica de observação direta foi utilizada não apenas para registrar dados, mas também para compreender de maneira holística os contextos e desafios enfrentados pelas beneficiárias do PASP em Massingir.

Ao aplicar uma abordagem metodológica mista buscamos não apenas colher os efeitos tangíveis do PASP, mas também explorar de forma crítica as dinâmicas de implementação e os fatores que influenciam a sua eficácia. Isso nos permitiu recolher indicações significativas que podem informar tanto a gestão contínua do programa quanto futuras políticas de Proteção Social em Moçambique.

A pesquisa não se limitou à descrição dos dados, mas incorporou uma abordagem crítica para entender o sistema de gestão do PASP e o seu impacto no desenvolvimento socioeconómico das mulheres rurais. A análise buscou identificar dispositivos de biopoder e avaliar se o programa promove genuinamente a autonomia ou se tende ao assistencialismo.

A amostra selecionada, composta por trinta mulheres beneficiárias do PASP, um residente permanente de Massingir e três gestores de projetos de Proteção Social em Moçambique, foi considerada adequada para explorar as questões específicas do estudo. A confidencialidade e a preservação da identidade dos participantes foram rigorosamente asseguradas ao longo do processo de coleta de dados.

Esta metodologia permitiu compreender as dinâmicas locais e as percepções dos envolvidos no PASP. No entanto, é importante reconhecer que a pesquisa também enfrentou desafios e limitações, como o acesso limitado a certos dados e a complexidade na interpretação das narrativas coletadas. Esta foi exercida por uma hermenêutica na qual, pela experiência e observação direta participada da investigadora, juntamente com o recurso ao quadro teórico que alicerçou a pesquisa, emergiram indicações e reflexões passíveis de serem aplicadas em pesquisas que se proponham abordar outros contextos rurais de Moçambique em que o PASP foi e está a ser implementado. Portanto, parece-nos que os procedimentos metodológicos adotados proporcionaram uma base coerente para a análise crítica do PASP, destacando as suas realizações e desafios e delineando possíveis áreas de melhoria e desenvolvimento para políticas futuras de Proteção Social em Moçambique.

Finalmente o quinto capítulo apresenta os resultados da pesquisa, focando-se na análise do PASP no Distrito de Massingir, oferecendo uma visão abrangente das suas dinâmicas económicas e sociais e os impactos percebidos da intervenção. Vimos como, ao longo dos anos, Massingir testemunhou uma série de investimentos ambiciosos destinados a melhorar as condições de vida das comunidades locais. No entanto, muitos desses investimentos falharam em impactar positivamente os núcleos familiares e comunidades residentes, revelando uma lacuna significativa entre as iniciativas de desenvolvimento e suas repercussões reais no bem-estar das pessoas. Ficou evidente que o distrito enfrenta desafios estruturais que limitam o sucesso de projetos de desenvolvimento. Desafios como infraestruturas inadequadas, acesso limitado a serviços básicos e a ausência de oportunidades económicas sustentáveis continuam a representar obstáculos significativos para o progresso socioeconómico local, especialmente nos núcleos familiares onde as mulheres desempenham um papel central no trabalho, no sustento e na gestão do dia-a-dia.

Os resultados dos inquéritos-entrevista às trinta beneficiárias do PASP forneceram dados pertinentes sobre como o programa tem influenciado as suas vidas, valorizando as suas próprias percepções. As beneficiárias relataram melhorias tangíveis em áreas como segurança alimentar, acesso à educação e saúde, e capacidade de investir em atividades produtivas. As entrevistas com o residente permanente de Massingir e gestores de projetos de Proteção Social em Moçambique enriqueceram a compreensão dos desafios enfrentados na implementação do PASP e das oportunidades para aprimorar seus impactos no futuro.

O trabalho de pesquisa no campo evidenciou como o PASP tem desempenhado um papel crucial em mitigar a vulnerabilidade económica das beneficiárias em Massingir, mas que existem áreas que precisam de atenção contínua. A sustentabilidade dos benefícios proporcionados pelo programa requer políticas que abordem não apenas a assistência imediata, mas também promovam o desenvolvimento económico local sustentável e a autonomia das comunidades.

Apesar da perceção geral positiva entre as mulheres beneficiárias do PASP no Distrito de Massingir, de que o programa é benéfico, uma análise mais atenta e profunda revelou que o PASP não conseguiu alcançar na vida da mulher rural de Massingir o objetivo principal preconizado. O Documento Base do PASP estabelece claramente que o programa visa garantir a saída das beneficiárias da situação de pobreza por meio de iniciativas de geração de rendimento, conhecidas como “graduação”. No entanto, os resultados da pesquisa indicam que muitas beneficiárias continuam enfrentando desafios significativos para alcançar essa meta.

Ao longo das entrevistas e análises realizadas, observou-se que, embora o PASP tenha proporcionado algum alívio imediato da pobreza por meio de transferências monetárias, as oportunidades sustentáveis de geração de renda não foram adequadamente desenvolvidas ou implementadas. Fatores como a falta de capacitação profissional, acesso limitado a recursos produtivos e mercados viáveis, bem como a dependência contínua do suporte do programa, foram identificados como obstáculos cruciais para a realização da “graduação” das beneficiárias do PASP. Portanto, enquanto reconhecemos os aspetos positivos do PASP na mitigação da pobreza imediata e no suporte social oferecido às mulheres em Massingir, é evidente que ajustes e melhorias são necessários para que o programa cumpra plenamente a promessa de capacitar as beneficiárias para alcançar uma sustentável melhoria de vida e autonomia económica.

É importante ressaltar que o PASP, originalmente programado para concluir em 2020, foi renovado. Portanto, esta pesquisa oferece contribuições significativas em duas frentes essenciais. Por um lado, fornece dados mensuráveis e lições aprendidas para a implementação, monitoramento e avaliação do programa, especialmente ao identificar pontos fracos na implementação anterior. Por outro lado, este estudo também oferece orientações essenciais aos implementadores para a fase atual e futura do programa. As recomendações derivadas deste trabalho podem ajudar a aprimorar as estratégias de intervenção, visando efetivamente a retirada das famílias beneficiárias do vórtice persistente da pobreza. Tais diretrizes são igualmente aplicáveis para programas futuros que visam promover o desenvolvimento económico sustentável e a inclusão social em Moçambique.

A presente pesquisa realizou uma análise crítica do PASP em Massingir, mas também oferece um guia prático para melhorias e inovações essenciais na implementação de políticas de Proteção Social em Moçambique. Embora o programa tenha enfrentado desafios e limitações temporárias, foi reconhecido por seus pontos de sucesso, levando à sua renovação ou prolongamento. É fundamental reconhecer que ainda há trabalho a ser feito para estruturar capacidades, competências e habilidades entre as beneficiárias, capacitando-as efetivamente para sair do vórtice da pobreza. Isso inclui garantir financiamentos adequados e estabelecer um sistema de monitoramento eficaz, que são fundamentais para sustentar e expandir os impactos positivos do programa.

Importa destacar que as beneficiárias participantes deste estudo expressaram satisfação com o PASP. Suas percepções e experiências fornecem indicações importantes que podem orientar ajustes contínuos e melhorias na implementação do programa, assegurando que continue a servir de suporte vital para as comunidades vulneráveis em Moçambique. Uma destas indicações que merece ser destacada em conclusão é de que os programas como o PASP não devem ser concebidos para as mulheres na realidade rural (como em Massingir) sem o seu envolvimento direto, mas sim devem ser desenvolvidos em colaboração com elas. Isso significa que deve partir da compreensão profunda das suas realidades cotidianas, ouvir seus anseios e explorar seu potencial em conjunção com o desenvolvimento local. É crucial considerar seus problemas e desafios específicos para criar programas que sejam verdadeiramente eficazes e sustentáveis.

Assim, ao abordar esses aspetos, o estudo não apenas valida a importância do PASP, mas também identifica caminhos estratégicos para fortalecer e expandir seus benefícios no contexto socioeconômico do país. Propõe-se aperfeiçoar a implementação do programa e integrar abordagens participativas que envolvam as beneficiárias desde o planejamento até a avaliação.

A percepção positiva das beneficiárias em relação aos efeitos do PASP em suas vidas pode ser atribuída a dois elementos fundamentais, cujos reflexos se estendem ao nível psicológico. Primeiramente, muitas beneficiárias podem não estar plenamente conscientes do objetivo final do PASP, que é a “graduação” ou a capacidade de sair da situação de pobreza por meio de iniciativas sustentáveis de geração de renda. Esse desconhecimento pode levar a uma avaliação superficial dos benefícios do programa.

Em segundo lugar, em contextos de extrema vulnerabilidade e miséria, mesmo uma assistência monetária modesta pode ser percebida como significativa. A sensação de que “pouco é sempre melhor do que nada” pode levar as pessoas a valorizar mais os benefícios recebidos, mesmo que

esses benefícios não resultem em uma mudança substancial nas suas condições de vida no longo prazo.

No entanto, uma análise cuidadosa e profunda dos dados, combinada com a experiência vivenciada no local de estudo, revela elementos importantes que merecem consideração mais atenta. Por exemplo, pode-se identificar que, apesar da percepção inicialmente positiva, muitas beneficiárias continuam enfrentando desafios significativos para alcançar a “graduação” pretendida pelo PASP. Isso pode incluir obstáculos como a falta de capacitação adicional, acesso limitado a recursos produtivos e oportunidades de mercado sustentáveis.

Portanto, é essencial realizar uma leitura transversal dos dados que não apenas releve as percepções imediatas das beneficiárias, mas também ofereça uma visão crítica e informada sobre os verdadeiros impactos do PASP nas suas vidas. Isso ajuda a pensar nos ajustes e melhorias necessárias no programa, garantindo que ele cumpra o seu objetivo de forma mais eficaz e sustentável.

A obra “Pedagogia do Oprimido” de Paulo Freire (1970) ajudou nessa leitura. Freire destaca a dinâmica de dominação onde os dominadores monopolizam a palavra para mistificar, massificar e manter o controle sobre as massas populares. O pedagogo observa que há uma estratégia de manipulação onde as lideranças comunitárias, sob a pretensão de ajudar, na verdade perpetuam o *status quo*, mantendo as pessoas subjugadas pelo medo e pela ilusão de liberdade.

Neste contexto, é possível formular a hipótese de que programas como o PASP podem ser ativados em diferentes localidades, mas apenas se houver uma compreensão prévia das condições locais específicas. Isso implica um trabalho de mapeamento ou pré-avaliação para determinar a viabilidade e a eficácia do programa em diferentes contextos distritais. Cada comunidade pode apresentar desafios únicos, como características socioeconômicas distintas, infraestrutura variada, e capacidades locais diferentes, sendo crucial considerar esses fatores durante o planejamento e implementação do PASP ou programas similares.

Um processo de pré-avaliação detalhado pode ajudar a identificar as necessidades específicas das comunidades, assegurando que as intervenções sejam adequadas e eficazes. Além disso, promover uma participação ativa das comunidades locais desde o início pode facilitar um maior engajamento

e aceitação das iniciativas, contribuindo para resultados mais positivos e sustentáveis a longo prazo.

Assim, ao confrontar a teoria de Paulo Freire com a prática de implementação de programas de desenvolvimento social como o PASP, é possível validar a compreensão sobre como promover mudanças reais e positivas nas condições de vida das populações vulneráveis. O PASP, conforme definido no seu manual, visa a transformação, melhoria, emancipação, redução das desigualdades e a inserção estável da mulher rural nos processos de desenvolvimento socioeconómico. Certamente o PASP necessita de condições prévias específicas em cada localidade para alcançar os seus objetivos. Tal envolve um mapeamento ou pré-avaliação das condições locais, como características socioeconómicas, infraestrutura, capacidades locais e desafios específicos das comunidades, prevendo a inclusão das comunidades desde o início do processo para garantir que as suas necessidades e perspetivas sejam consideradas. Entendemos que esta estratégia pode fortalecer a aceitação do programa e promover uma maior eficácia na implementação, alinhando a intervenção às realidades locais e maximizando o potencial de transformação socioeconómica. Ao integrar esses pontos, podemos explorar de maneira mais profunda como os programas de desenvolvimento social como o PASP podem não apenas enfrentar desafios teóricos, como também adaptar-se às condições práticas e complexas das comunidades locais, visando alcançar mudanças significativas e sustentáveis.

Recomendações

Pelas conclusões apresentadas e olhando ao futuro do PASP, sentimos a necessidade de deixar algumas recomendações. Sua escuta e apreciação dependem, porém, do reconhecimento da responsabilidade para o MGCAS e o INAS como setores-chave na implementação do PASP e das implicações significativas em termos políticos que este reconhecimento comporta. O reconhecimento destes setores implica um compromisso político em priorizar a Proteção Social e o desenvolvimento socioeconómico das populações vulneráveis, especialmente das mulheres rurais, refletindo uma decisão política de destinar recursos financeiros e humanos adequados para garantir o sucesso do programa.

O envolvimento do MGCAS e do INAS sugere uma necessidade de coordenação eficaz entre diferentes ministérios e instituições governamentais. Isso pode envolver a criação de mecanismos

de colaboração e cooperação entre setores relacionados, como agricultura, educação, saúde e desenvolvimento económico, para abordar de forma integrada as necessidades das beneficiárias do PASP.

A designação do MGCAS e do INAS como responsáveis pela implementação do PASP também implica um maior nível de *accountability* (prestação de contas) e transparência na execução do programa. Tal pode incluir a necessidade de relatórios regulares sobre o progresso, avaliações de impacto e auditorias para assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e em conformidade com as diretrizes estabelecidas.

O papel central do MGCAS e do INAS na implementação do PASP pode/deve aumentar a sua visibilidade pública e política. Por um lado, pode influenciar positivamente a percepção do público sobre o compromisso do governo em enfrentar a pobreza e promover a inclusão social, especialmente entre as comunidades rurais e marginalizadas. Por outro lado, o reconhecimento político desses setores como responsáveis pela implementação do PASP também pode expô-los a desafios políticos, pressões de grupos de interesse e expectativas elevadas da sociedade civil. Gerenciar essas dinâmicas políticas exige habilidades diplomáticas e estratégicas por parte dos líderes e gestores desses setores que devem poder contar com uma formação adequada e contínua.

Além disso e como sua seqüela, o estudo propõe as seguintes recomendações:

- ✓ Desenhar políticas transformadoras e realistas que se adaptem ao contexto específico, com um contínuo investimento no capital humano. Essas políticas devem prioritariamente garantir uma maior inclusão social e económica das mulheres em situação de pobreza e marginalização, especialmente aquelas que vivem em ambientes rurais. Isso implica não apenas o acesso a recursos e oportunidades, mas também o desenvolvimento de capacidades, a promoção da igualdade de género e a criação de condições que permitam às mulheres participar ativamente e de forma equitativa no desenvolvimento socioeconómico do país. Essas recomendações são fundamentadas na necessidade de políticas públicas que não apenas reconheçam, mas também abordem as desigualdades estruturais que impactam as mulheres rurais. Além de investimentos materiais, é crucial promover um ambiente institucional que apoie e fortaleça as iniciativas das mulheres, garantindo que elas tenham voz, poder de decisão e oportunidades igualitárias para prosperar e contribuir plenamente para suas comunidades. Ao adotar uma abordagem integrada e inclusiva, as políticas

podem não apenas melhorar as condições de vida das mulheres carentes, mas também catalisar um desenvolvimento mais justo, sustentável e equitativo para toda a sociedade.

- ✓ Dotar as beneficiárias do PASP de capacidades, habilidades e formações vocacionais que lhes permitam não apenas sobreviver, mas também prosperar de forma autónoma. Esta recomendação é fundamentada no princípio estabelecido no Documento Base do PASP, que defende o direito das beneficiárias de terem escolhas e opiniões informadas sobre suas vidas e seu futuro.

Ao investir em capacitação e formação vocacional, as mulheres beneficiárias poderão adquirir habilidades práticas que lhes permitam participar ativamente no mercado de trabalho local, iniciar pequenos negócios, ou contribuir de maneira significativa para suas famílias e comunidades. Isso não apenas fortalece sua autonomia económica, mas também aumenta a autoestima e confiança pessoal, capacitando-as para tomar decisões que impactem positivamente na melhoria das condições de vida.

Além disso, capacitar as beneficiárias do PASP também contribui para um desenvolvimento socioeconómico mais sustentável e inclusivo. Ao promover a igualdade de acesso a oportunidades de capacitação, o PASP não só atende às necessidades imediatas das mulheres rurais em situação de vulnerabilidade, mas também prepara uma força de trabalho mais qualificada e diversificada, beneficiando toda a sociedade.

- ✓ Fortalecer a coordenação entre o setor responsável pelo PASP e outras instituições relevantes, como o Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano, Ministério das Obras Públicas e Habitação, e Ministério do Trabalho. Esta recomendação visa assegurar uma colaboração eficaz e sinérgica entre diferentes setores do governo, a fim de garantir a visibilidade e o impacto positivo dos programas de Proteção Social, como o PASP.

A coordenação entre essas instituições é fundamental porque muitos dos desafios enfrentados pelas beneficiárias do PASP são multidimensionais como multidimensional é a sua pobreza. A pesquisa de campo mostrou como a saúde, a educação, a habitação e o emprego são áreas inter-relacionadas que podem afetar diretamente o bem-estar e a capacidade das mulheres rurais de sair da pobreza. Uma coordenação eficaz permite uma abordagem integrada para resolver esses problemas de forma holística. Ao coordenar esforços, as instituições podem evitar a duplicação de abordagens e maximizar a eficiência

na utilização dos recursos disponíveis, sendo especialmente importante em contextos onde os recursos são limitados e as necessidades são vastas.

Uma coordenação eficaz também contribui para aumentar a visibilidade dos programas junto ao público e aos *stakeholders* relevantes, o que permite fortalecer a prestação de contas e a transparência, garantindo que os resultados e impactos positivos sejam claramente comunicados e avaliados. Portanto, fortalecer a coordenação entre o setor responsável pelo PASP e outras instituições intervenientes não só melhora a eficácia dos programas de Proteção Social, mas também fortalece a governança e o compromisso do governo em enfrentar as desigualdades e promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável para todas as mulheres, especialmente as que vivem em ambientes rurais.

- ✓ Apostar na educação de base e na formação profissional dos beneficiários do PASP, especialmente as mulheres em ambiente rural, para facilitar a sua inserção no mercado competitivo. Esta recomendação visa superar um dos maiores obstáculos enfrentados pelas beneficiárias: a dificuldade económica. Ao fornecer formação em micro negócios e habilidades práticas, o PASP não apenas alivia a pobreza imediata, mas também capacita as mulheres para criar fontes de renda sustentáveis e independentes.

A educação de base e a formação profissional são ferramentas essenciais para o empoderamento económico das mulheres rurais. Capacitá-las com habilidades em micro negócios diversifica as suas fontes de rendimento ao mesmo tempo que fortalece a sua autonomia financeira e a capacidade de tomar decisões económicas informadas. Investir em educação e formação profissional melhora as perspetivas de emprego das beneficiárias e promove um desenvolvimento económico sustentável nas comunidades rurais, contribuindo para reduzir a dependência de assistência externa e criando um ciclo positivo de crescimento económico local. Se o PASP contemplasse a oferta de educação de base e cursos de formação profissional (mesmo que sejam de curta duração) adaptados às necessidades específicas das mulheres rurais, demonstraria um compromisso efetivo em enfrentar as desigualdades estruturais. Essa orientação poderia melhorar a eficácia do programa e fortalecer o impacto positivo nas comunidades mais vulneráveis. Ao facilitar a inserção das mulheres rurais no mercado competitivo através da educação e formação profissional, o PASP contribuiria para promover a inclusão social e reduzir as disparidades de género – condições essenciais para alcançar os ODS e garantir que nenhuma mulher seja deixada para trás. Portanto, consideramos que apostar na educação de base e na

formação profissional das beneficiárias do PASP é, em simultâneo, uma estratégia eficaz para promover o desenvolvimento socioeconómico e um investimento fundamental na capacitação e no empoderamento das mulheres rurais em Moçambique.

- ✓ Rever o valor das transferências monetárias com base no custo de vida do país (taxa de inflação) e no mercado local em contexto rural é crucial para garantir a eficácia e o impacto positivo do PASP nas vidas das beneficiárias.

O custo de vida em áreas rurais pode variar significativamente em comparação com áreas urbanas. Rever periodicamente o valor das transferências monetárias permite ajustar os benefícios do PASP de acordo com as mudanças na taxa de inflação e no custo de vida local. Isso assegura que as beneficiárias possam enfrentar despesas básicas e essenciais de maneira adequada, sem comprometer a sua qualidade de vida.

As transferências monetárias para serem eficazes devem ser suficientes para proporcionar um alívio financeiro significativo às beneficiárias, permitindo-lhes investir em necessidades prioritárias, como alimentação, educação e saúde. Ao ajustar o valor das transferências, o PASP pode melhorar o bem-estar das famílias rurais, contribuindo para a redução da pobreza e para o desenvolvimento socioeconómico sustentável das comunidades.

Ao definir o valor das transferências monetárias é necessário também considerar o mercado local em áreas rurais, para garantir que as beneficiárias possam aproveitar de bens e serviços essenciais de forma acessível e sustentável. Tal promove a participação económica local e fortalece a economia rural, criando um ciclo positivo de crescimento e desenvolvimento. Uma revisão transparente e regular do valor das transferências monetárias demonstra o compromisso do governo com a segurança económica das beneficiárias do PASP, o que promove a confiança na eficácia do programa e na responsabilidade governamental, incentivando um ambiente favorável para futuros investimentos e desenvolvimentos socioeconómicos. Portanto, rever o valor das transferências monetárias com base no custo de vida e no mercado local em contextos rurais é uma medida essencial para maximizar os benefícios do PASP e garantir que as políticas de Proteção Social sejam adaptadas às necessidades e realidades específicas das mulheres rurais em Moçambique.

- ✓ Rever as atividades no Manual de Operações do PASP para uma abordagem de impacto a médio e longo prazo é essencial para garantir a sustentabilidade e a eficácia do programa. Uma abordagem de impacto a médio e longo prazo permite que o PASP alivie a pobreza de forma imediata e promova mudanças estruturais e sustentáveis nas vidas das beneficiárias. Esta abordagem envolve rever as atividades planejadas para garantir que contribuam para a graduação das famílias beneficiárias, capacitando-as para sair permanentemente da pobreza. Uma revisão do Manual de Operações para uma abordagem de médio e longo prazo permite que o programa defina metas claras e mensuráveis que possam ser alcançadas ao longo do tempo. Tal inclui a implementação de atividades que não apenas respondam às necessidades imediatas das beneficiárias, mas também preparem o caminho para o desenvolvimento sustentável e inclusivo das comunidades rurais.

Uma abordagem deste tipo, focada em médio e longo prazo, requer uma estrutura sólida de monitoramento e avaliação. Isso permite que o PASP avalie continuamente o impacto de suas intervenções ao longo do tempo, ajuste suas estratégias conforme necessário e comprove os resultados alcançados, sendo crucial para demonstrar a eficácia do programa aos *stakeholders* e garantir o apoio contínuo. Tudo isso pode ajudar a garantir a sustentabilidade financeira do PASP e deve incluir a implementação de programas de capacitação, desenvolvimento de habilidades e apoio ao empreendedorismo que fortaleçam as capacidades das beneficiárias de gerar renda de forma independente. Ao adotar uma abordagem de impacto a médio e longo prazo, o PASP reforça o seu compromisso com a transformação social e económica das comunidades rurais, visando melhorar as condições de vida das beneficiárias no presente, criando um legado de desenvolvimento sustentável para as gerações futuras.

Portanto, esta recomendação de rever as atividades no Manual de Operações do PASP para uma abordagem de impacto a médio e longo prazo é fundamental para assegurar que o programa cumpra os seus objetivos imediatos e contribua significativamente para a melhoria sustentável das condições de vida das mulheres rurais em Moçambique.

Em síntese, ao longo desta pesquisa, exploramos detalhadamente o PASP em Moçambique, focando especialmente no impacto sobre as mulheres rurais do Distrito de Massingir. Mediante uma análise crítica, identificamos diversas áreas de melhoria e apresentamos recomendações estratégicas para fortalecer o PASP e maximizar o seu impacto.

Recomendamos que o PASP revise as suas estratégias de implementação para garantir uma abordagem mais inclusiva e sustentável. Tal exige a necessidade de aumentar o valor das transferências monetárias conforme o custo de vida local, fortalecer a capacitação das beneficiárias em educação básica, formação profissional e empreendedorismo, e melhorar a coordenação entre diferentes setores governamentais para garantir um impacto mais amplo e visível.

Além disso, destacamos a importância de uma abordagem de médio e longo prazo no Manual de Operações do PASP, focada na transformação económica e social das comunidades rurais. Isso envolve a implementação de atividades que respondam por um lado, às necessidades imediatas das beneficiárias, por outro, preparem o caminho para a graduação das famílias beneficiárias da pobreza.

Em última análise, é fundamental que o PASP seja um instrumento de assistência e de capacitação e emancipação das mulheres rurais, garantindo que elas tenham acesso a recursos, a oportunidades para desenvolver o seu potencial em pleno. Estas recomendações têm a preocupação de melhorar a eficácia do programa e promover um desenvolvimento socioeconómico sustentável e inclusivo em Moçambique.

Assim, concluímos este estudo com a esperança de que as nossas recomendações possam orientar decisões políticas e práticas que promovam uma transformação positiva e duradoura na vida das beneficiárias do PASP, dos seus AFs e das suas comunidades rurais.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, C. (2012). *Desigualdade social e pobreza: ontem, hoje e (que) amanhã*. Em Revista Angolana de Sociologia 9/2012, pp. 93-111. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ras/440>.

ADVANCED BIOFUELS USA (2015). *Kuwait Invests US\$1.5 Billion in Agro-Industrial Project in Mozambique*. Disponível em: <https://advancedbiofuelsusa.info/kuwait-invests-us1-5-billion-in-agro-industrial-project-in-mozambique/>

ALBUQUERQUE, A. (2005). *Para uma análise multidimensional da situação das mulheres: as relações entre género, classe e etnicidade*. Repositório aberto: UAb. Disponível em: https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/1314/1/2005a_rosana1.pdf

ALFAI, E. (2010). *A Acção Social Produtiva no Quadro da Regulamentação do Subsistema de Segurança Social Básica e da Estratégia Nacional e Segurança Social Básica*. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/conferencia-accao-social-produtiva-em-mocambique-que-possibilidades-e-opcoes/>.

ALI, R. & CASTEL-BRANCO C.N. & MUIANGA, C. (2017). *Emprego e transformação económica e social em Moçambique*. IESE, Maputo. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Emprego_e_Transf_Econ

ALKIRE, S. & SANTOS, M. (2010). *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for developing Countries*. Working Paper No. 38. Oxford: OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative). University of Oxford. Disponível em: www.ophi.org.uk/acute-multidimensional-poverty-a-new-index-for-developing-countries.

AMADOR, F. & MARTINHO, A.P. & BACELAR-NICOLAU, P. & CAEIRO, S. & OLIVEIRA, C.P. (2015). *Education for Sustainable Development in Higher Education Coherence Between Theory and Praxis*. Assessment & Evaluation in Higher Education, 40, 867-882. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277717749_Education_for_sustainable_development_in_higher_education_evaluating_coherence_between_theory_and_praxis

ARISCADO, J.N. (1995). *Com Mal ou Com Bem, aos Teus te Detém. As Solidariedades Primárias e os Limites das Sociedade-Previdência*. Revista Crítica de Ciências Sociais nº 42. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/11592>

ARMSTRONG, D. et al. (1997). *The Place of Inter-Rater Reliability in Qualitative Research: An Empirical Study*. Sociology, 31(3), 597-606. August 1997. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/240729253_The_Place_of_Inter-Rater_Reliability_in_Qualitative_Research_An_Empirical_Study

ARROW, K. (1967). *Values and collective decision-making*, in Phelps, E.S. (ed.). Economic justice. Harmondsworth: Penguin, 1973.

BACELET, M. (2011). Social protection floor for a fair and inclusive globalization. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_165750.pdf

BANCO MUNDIAL (1990). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990: a pobreza*. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/188701468322757498/Relatorio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-1990-a-pobreza>.

BANCO MUNDIAL (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.

BANCO MUNDIAL (2001^a). *World Development report 2000/2001. Attacking Poverty*. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/curated/en/230351468332946759/pdf/226840WDR00PUB0ng0poverty0200002001.pdf>

BANCO MUNDIAL (2001^b). *Social Safety Net, Cash Transfers*. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/800801468201841169/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>

BANCO MUNDIAL (2006). *Relatório anual de 2006*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/671001468160772746/Relatorio-anual-de-2006-do-Banco-Mundial>.

BANCO MUNDIAL (2008). *Relatório anual de 2008*. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/493851468316175854/pdf/Relatorio-anual-de-2008-do-Banco-Mundial-ano-em-perspectiva.pdf>.

BANCO MUNDIAL (2009). *Relatório anual de 2009*. Disponível em: https://www.miga.org/sites/default/files/multilingual/2018-06/09ar_portuguese.pdf.

BANCO MUNDIAL (2009^b). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/914561468314712643/Conditional-cash-transfers-reducing-present-and-future-poverty>.

BANCO MUNDIAL (2012). *Estratégia de Protecção Social e Trabalho para 2012-22: Resiliência, Equidade e Oportunidade*. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/361751468325202811/pdf/684410WP0PORTU0strategy0Exec0Summary.pdf>.

BANCO MUNDIAL (2017). *Urban Safety Nets and Activation in Mozambique*. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/5189915>

BANCO MUNDIAL (2018). *Actualidade Económica de Moçambique: Redução na Pobreza, mas Aumento da desigualdade*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/>

BANCO MUNDIAL (2018^b). *Quase metade do mundo vive com menos de USD \$5.50 por dia*. Comunicado à imprensa. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day-brazilian-portuguese>

BARRIENTOS, A. (2003) What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/128064/WP33_Barrientos.pdf.

BARRIENTOS, A. & DEJONG, J. (2004). *Child Poverty and Cash Transfers. Report 4*. London: Childhood Poverty Research and Policy Centre.

BASIN, F. & QUESNE, G. (2016). *Avaliação Ex Post escrita e filmada do projeto de desenvolvimento do Parque Nacional do Limpopo*. Avaliação Solicitada Pela AFD. Ex Post No. 61; Paris: AFD. Disponível em: <https://www.afd.fr/pt/ressources/avaliacao-ex-post-escrita-e-filmada-do-projecto-de-desenvolvimento-do-parque-nacional-do-limpopo>.

BATISTA, E. & MATOS, L. & NASCIMENTO, A. (2017). *A entrevista como técnica de investigação na pesquisa qualitativa*. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.11, n.3, p.23-38, TRI III 2017. ISSN 1980- 7031. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/331008193_A_ENTREVISTA_COMO_TECNICA_D_E_INVESTIGACAO_NA_PESQUISA_QUALITATIVA

BAUMAN, Z. (2000). *Modernidade líquida*. Oxford, Polity Press.

BELL, R. & TAYLOR, S. & MARMOT, M. (2010). *Global health governance: Commission on social determinants of health and the imperative for change*. The Journal of Law, Medicine and Ethics. Volume 38, Issue 3, Fall 2010, pp. 470-485.

BENJAMIN, D. *et al.*, (2016). *From Evidence to Action. The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa*. Oxford. Oxford University Press.

BIEN (2014). *NewsFlash*. Volume 27, no. 75, July-August 2014. Disponível em: <https://basicincome.org/bien/pdf/Flash75.pdf>

BOOTH, C. (1902). *Life and Labour of the People*. London: Macmillan & CO.

BOUGHTON, D. *et al.* (2006). *Changes in rural household income in Mozambique 1996-2002'*, Ministry of Agriculture and Michigan State University. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/record/56066/>

BOURGUIGNON, F. & FERREIRA, F.H.G. & LEITE, P.G. (2003). *Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program*. The World Bank Economic Review 17(2):229-254. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5217598_Conditional_Cash_Transfers_Schooling_and_Child_Labor_Micro-Simulating_Brazil's_Bolsa_Escola_Program

BOURGUIGNON, F. & MORRISSON C. (2002). *Inequality among World Citizens: 1820-1992*. The American Economic Review, Vol. 92, No. 4. (Sep., 2002), pp. 727-744. Disponível em:

https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/_media/pdf/Reference%20Media/Bourguignon%20and%20Morisson_2002_History%20of%20Inequality.pdf

BRAUNER, C.F. & CIGALES, M.P. & PORTO JÚNIOR, R.C.S. (2014). *Algumas Considerações Sobre a Teoria Interpretativista e o Método Indutivo na Pesquisa Social*. Revista Querubim Niterói, v. 10, p. 36-42. Disponível em: https://www.academia.edu/6384436/Algumas_considera%C3%A7%C3%B5es_sobre_a_teor%C3%A9tica_interpretativista_e_o_m%C3%A9todo_indutivo_na_pesquisa_social

BRUNA, N. (2022). *Terra da abundância, terra da miséria: usurpação sinérgica de recursos em Massingir*. Disponível em: <https://omrmz.org/wp-content/uploads/2022/07/OR-125-TERRA-DA-ABUNDA%CC%82NCIA-TERRA-DA-MISE%CC%81RIA-1-1.pdf>

BRUNORI, P. & O'REILLY, M. (2010). *Social protection for development: A review of definitions*. MPRA Paper 29495. Munich: University Library of Munich. Disponível em: <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/29495/>

BRYCESON, D. F. (1990). *Food insecurity and the social division of labour in Tanzania, 1919-85*. London: Macmillan. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v38y1992i2p431-433.html>

BUUR, L. & PADIL, S. (2018). *The Political Economy of Social Protection in Mozambique*. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3256333.

CAIRNCROSS, S. & HARDOY JE. & SATTERTHWAITTE. D. (1990). *The poor die young: housing and health in Third World cities*. London: Earthscan.

CAMARGO, J. & FRANCISCO, F. (2001). *O Benefício Social Único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/186685/1/td443.pdf>

CARDOSO, R. (1986). *Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método*. In: CARDOSO, R. (org.). *A Aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. pp. 95-106.

CARMO, H. (2000). *Intervenção Social com Grupos*. Lisboa, UAb.

CARMO, H. (2007). *Sociologia de intervenção-Introdução; Desenvolvimento Comunitário*. Lisboa. UAb.

CARMO, H. (2010). *Rumos da intervenção social com grupos no início do século XXI*. Barata, Coord. Política Social e Sociologia, Lisboa, ISCSP, pp. 105-111.

CARMO, H. (2011). *Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento: Inquérito por Entrevista e por Questionário*. ISCSP. UTI.PT.

CARMO, H. (2013). *Sistemas de orientação na pesquisa: formulação de objetivos, hipóteses e modelo de análise*, in Manual de metodologia das ciências sociais e políticas. Lisboa. ISCSP/UTL.

CARMO, H. & FERREIRA, M. (2008). *Metodologia da Investigação: Guia para Auto-Aprendizagem*. Lisboa. UAb.

CASE, A. (2001). *Does Money Protect Health Status? Evidence from South African Pensions*. Princeton: Princeton University. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c10346/c10346.pdf>

CASTEL-BRANCO, C. (1995). *Opções Económicas de Moçambique, 1975-95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas*. In Mazula, B. (1995). *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Elo Gráfica. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Carlos-CastelBranco/publication/284720995>.

CASTEL-BRANCO, R. (2021). *Se alguém está cansado de viver. A economia informal, o estado e a segurança social*. In IESE (2021) *Desafios para Moçambique 2021*. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/12/Desafios-2021_iese.pdf

CEPAL (2003). *Metodologías para la integración de bases de datos de encuestas de hogares [internet]*. In: 11 Taller Regional; 2003 jul 16-18. Lima: Cepal. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31828/S2003686_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CHAPMAN, A. (2011). *Missed opportunities: The human rights gap in the report of the commission on social determinants of health*. *Journal of Human Rights*, 10(2), 132-150. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/266824864_Missed_Opportunities_The_Human_Rights_Gap_in_the_CSDH_Report

CHU, W.C.K. & TSUI, M., & YAN, M. (2009). *Social work as moral and political practice*. *International Social Work*, 52(3), 287-298. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249730183_Social_work_as_a_moral_and_political_practice

CICHON, M. & BEHRENDT, C. & WODSAK, V. (2011). *The UN social protection floor initiative turning the tide at the ILO conference 2011*. International Policy Analysis. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/07814.pdf>

CIP & CMI & U4 Anti-Corruption Resource Centre (2016). *Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana: Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal*. Maputo: MCI. Disponível em: https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/CIP-Custos_da_Corruptcao.pdf

CIP *et al.* (2016). *Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana*. Disponível em: https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/CIP-Custos_da_Corruptcao.pdf

CIPS (2013). *Protecção Social*. Disponível em: <http://www.cipsocial.org/images/downloads/ps-mocambique.pdf>

CLUB OF ROME (1972) *The limits to growth*. New York: Universe Books. Disponível em: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>

CMI (2007). *Social Relations of Urban Poverty in Maputo*. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/file/2930-xiculungo-social-relations-of-urban-poverty-maputo.pdf>

COELHO, J.P.B. (2013). *Politics and Contemporary History in Mozambique: A Set of Epistemological Notes*. Disponível em: <http://www.scielo.org.za/pdf/kronos/v39n1/03..>

COMMISSION FOR AFRICA (2005). *Our common interest*. Report of the Commission for Africa. Disponível em: <https://www.bristol.ac.uk/poverty/downloads/keyofficialdocuments/Commission%20for%20Africa%20report.pdf>.

CONSELHO DE MINISTROS (2009). *Regulamento de Segurança Social Básica*. Disponível em: <https://www.lexlink.eu/conteudo/mocambique/ia-serie/125031/decreto-no-852009/20525/por-tipo-de-documentolegal>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2010a). *Joint report on social protection and social inclusion* 2010. Disponível em: https://www.feantsa.org/download/eul14112_jointreport_100624_web8956340422123020488.pdf

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2010b). *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:en:PDF>

COUTINHO, C. (2008). *Métodos de Investigação em Educação. Inquérito por Questionário*. Universidade de Minho.

COUTINHO, C. & CHAVES, J.H. (2002). *O estudo de caso na investigação em Tecnologia Educativa em Portugal*. Revista Portuguesa de Educação, 15: 1 (2002). pp. 221-243.

COSSA, D.S. (2021). *Status e prestígio: lobolo como mecanismo de organização social, bairro de Maxaquene, cidade de Maputo, Moçambique*. Disponível em: <http://monografias.uem.mz/bitstream/123456789/1766/1/2021%20%20Cossa%2C%20Daniel%20Sebasti%C3%A3o.%20pdf>

CSDH (2008). *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health*. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/43943/9789241563703_eng.pdf

CUNGUARA, B. & HANLON, J. (2010). *O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique*. Working Paper 74, Development as State-making. Crisis State Research Centre, LSE. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28467/2/WP74.2portugues.pdf>

CUNHA, N. & ORTON, I. (2011). *Estender a Cobertura Da Protecção Social Num Contexto de Alta Informalidade Da Economia: Necessário, Desejável e Possível?* In Cadernos IESE 5.

Maputo: IESE. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Nuno_Ian.pdf

CYPHER, J. & DIETZ, J. (1997). *The process of economic development*. London: Routledge. Disponível em: http://students.aiu.edu/submissions/profiles/resources/onlineBook/D8C3V3_The_Process_of_Economic_Development.pdf

DA SILVA, V.P.G. (2007). *Teoria do Conhecimento*. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/9551/1/Teoria%20do%20Conhecimento.pdf>

DARCH, C. (2018). *A Success Story Gone Wrong? The Mozambican Conflict and the Peace Process in Historical Perspective*. Maputo, Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14344.pdf>

DE LA BRIÈRE, B. & RAWLINGS, L. (2006). *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?* Social protection and labor discussion paper; no. 0603. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/20204>.

DE VLETTER, F. & LAUCHANDE, C. & INFANTE, E. (2009). *FinScope Mozambique Survey 2009 - Survey Report*. Maputo: AustralCowl.

DEL NINNO, C. & SUBBARAO, K. & MILAZZO, A. (2009). *How to Make Public Works. A Review of the Experiences*. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=2e0f5456de56b72aa00e7212cc8455dd169e3787>

DERRIDA, J. (2003). *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da Hospitalidade*. São Paulo: Escuta. Disponível em: <https://ia600303.us.archive.org/31/items/DerridaAnneDufourmantelleConvidaAFalarDaHospitalidade/Derrida-Anne-Dufourmantelle-Convida-a-Falar-Da-Hospitalidade.pdf>

DEVANDAS, C. (2006). *Proyecto Sur*. Trabalho apresentado na 2ª Reunião do Proyecto Sur. Nova York, 2006. Não publicado. Citado em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/ConvenoDireitosPessoasDeficinciaComentada.pdf> (p. 25). [03 de Setembro de 2022].

DEVEREUX, S. (2001). *Social Pensions in Namibia and South Africa*. IDS Discussion Paper 379, February 2001, Brighton: IDS. Disponível em: https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/downloads/12160/%2Fsystem%2Fpdf%2F1384%2FSocial_Pensions_in_Namibia_and_South_Africa.pdf

DEVEREUX, S. & EIDE, W.B. & HODDINOTT, J. & LUSTIG, N. & SUBBARAO, K. (2012). *Social protection for food security. A zero draft consultation paper*. Disponível em: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/Social_Protection/Social_Protection_e-consultation_V0_Draft_Report.pdf

DEVEREUX, S. & SABATES-WHEELER, R. (2015). *Graduating from Social Protection? Editorial Introduction*. In IDS Buletin, 46/2, March 2015, pp. 1-12. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/286043957.pdf>

DEVEREUX, S. & SOLOMON, C. (2006), *Employment creation programmes: The international experience*. Economic and Labour Market Analysis Department, International Labour Office, Geneva. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/employment-creation-programmes-international-experience>

DFID (2004). *Departmental report 2004*. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmintdev/749/749.pdf>

DFID (2005). *Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and the challenge ahead*. Disponível em: <https://wfp.tind.io/record/58101>

DFID (2006^b). *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor*. Disponível em: <https://dera.ioe.ac.uk/id/eprint/4613/1/whitepaper2000.pdf>

DFID (2011). *Cash Transfers Literature Review*. Disponível em: <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/cash-transfers-literature-review.pdf>

DINERMAN, A. (2007). *Moçambique depois do socialismo a independência revisitada*. In *Relações Internacionais*, Setembro [pp.101-124]. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri15/RI15_10ADinerman.pdf

DNEAP (2010). *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional (2008 -09)*. Maputo: DNEAP, MPD. Disponível em: <http://www.mpd.gov.mz/index>.

DRÉZE, J. & A. SEN, A. (1989). *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/346672841_Hunger_and_Public_Action

DROLET, J.L. (2014). *Social Protection and Social Development*. New York: Springer.

DUARTE, R. (2002). *Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica.

DUREYA, S. & MORRISON, A. (2004). *The Effect of Conditional Transfers on School Performance and Child Labor: Evidence from an Ex-Post Impact Evaluation in Costa Rica*. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/idb/brikps/3293.html>

ELLIS F. & DEVEREUX, S. & WHITE, P. (2009). *Social Protection in Africa*. Cheltenham Glos (UK): Edward Elgar Publishing.

ENAMMC (2015). *Plano Local de Adaptação às Mudanças Climáticas*. Ministério para a Coordenação da Acção ambiental: Governo do Distrito de Massingir. Disponível em: <https://cgcmc.gov.mz>

EUROPEAN SOCIAL WATCH REPORT (2010). *Time for Action. Responding to Poverty, Social Exclusion and Inequality in Europe and Beyond*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236681417_European_Social_Watch_Report_2010

FALEIROS, V. de P. (1991). *A Política Social do Estado Capitalista: As Funções da Previdência e da Assistência Sociais*. São Paulo: Cortez Editora.

FEIJÓ, J. (2017). *Mudam-se os tempos, mudam-se os modos de pensar? (Des)continuidades nas reflexões sobre o trabalho em Moçambique*. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/parte-ii-mudam-se-os-tempos-jfeijo.pdf>

FEINBERG, J. (1973) *Social philosophy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. Disponível em: <https://archive.org/details/SocialPhilosophy>

FEWS NET (2012). *Moçambique. Projeção sobre Segurança Alimentar*. Disponível em: https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/Mozambique_OL_2012_10_Port_FINAL.pdf

GENTILINI, U. & OMAMO, W. S. (2011). *Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world*. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306919211000467>

GOODIN, R.E. (1982). *Political theory and public policy*. Chicago: University of Chicago Press. Disponível em: [https://books.google.com/books?hl=pt-PT&lr=&id=Eq-xxiy4QdsC&oi=fnd&pg=PP11&dq=GOODIN,+R.E.+\(1982\).+Political+theory+and+public+policy.+Chicago:+University+of+Chicago+Press.&ots=1kmpq06ZKS&sig=mDBOz0PDjsVlwD6d700Q640UXzQ](https://books.google.com/books?hl=pt-PT&lr=&id=Eq-xxiy4QdsC&oi=fnd&pg=PP11&dq=GOODIN,+R.E.+(1982).+Political+theory+and+public+policy.+Chicago:+University+of+Chicago+Press.&ots=1kmpq06ZKS&sig=mDBOz0PDjsVlwD6d700Q640UXzQ)

GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. (2010). *Sweden's strategy report for social protection and social inclusion 2008-2010*. Disponível em: <https://www.government.se/contentassets/bd2b59b267c741e18b8bb681576de5df/swedens-strategy-report-for-social-protection-and-social-inclusion-2008-2010/>

FOUCAULT, M. (2010). *História da sexualidade I. A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal.

FRANCESCHINI, M. (2016). *Linee guida per l'attuazione dei diritti umani*. Disponível em: <https://www.attivismo.info/i-diritti-umani-e-lo-stato-della-civiltà-articolo-22-perché-si-dimenticano-i-diritti-sociali>.

FRANCISCO, A. (2012). *Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento*. Boletim ID e IAS No 47. Maputo, IESE. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.

FRANCISCO, A. (2013). *Acção Social Produtiva em Moçambique: uma falsa solução para um problema real*. IESE, Maputo. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz>.

FRANCISCO, A. (2017). *A relatividade da pobreza absoluta e segurança social em Moçambique*. IESE (2017) Pobreza, Protecção Social e População (pp. 267-272). Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/parte-iii-pobreza-protecao-social.pdf>

FRANCISCO, A. & ALI, R. & IBRAIMO, Y. (2011). *Protecção Social Financeira e Demográfica. Desafio para uma segurança humana digna em Moçambique*. IESE (2011) Desafios para Moçambique 2011. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/iese_des2011/

FREELAND, N. (2007). *Superfluous, Pernicious, Atrocious and Abominable? The Case Against Conditional Cash Transfers*. IDS Bulletin. Volume 38, Number 3, May 2007. Institute of Development Studies. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1759-5436.2007.tb00382.x>

FREEMAN, M.D.A. (1983). *The rights and wrongs of children*. London: Francis Pinter.

GALOR, O. (2011). *Unified Growth Theory*. Princeton: Princeton University Press. Disponível em:

https://scholar.archive.org/work/4idq5np5g5gf3hzil6se5ubh5m/access/wayback/http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/ws1.ad.economics.harvard.edu/ContentPages/2536790424.pdf

GAUDE, J. & WATZLAWICK, H. (1987). *Employment Creation and Poverty Alleviation through Labour-Intensive Public Works in Least Developed Countries*. Disponível em: <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/journalArticle/Employment-creation-and-poverty-alleviation-through/995274658202676>

GEORGE, V. (1988). *Wealth, poverty and starvation*. Hemel Hempstead: Wheatsheaf.

GIL, A. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas.

GONÇALVES, T.E. (2012). *Experiências e Vivências no Trabalho de Campo como Ferramenta de Ensino-Aprendizagem em Geografia Regional*. Acta Geográfica, Boa Vista, v.6, n.11, jan./abr. de 2012. pp.153-160. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/269683005_Experiencias_e_vivencias_no_trabalho_de_campo_como_ferramenta_de_ensino-aprendizagem_em_Geografia_Regional

GOODIN, R.E. (1982). *Political theory and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.

GOVERNO DO DISTRITO DE MASSINGIR (2015). *Plano Local de Adaptação às Mudanças Climáticas*. Disponível em: [https://cgcmc.gov.mz/attachments/article/191/PLA%20MASSINGIR%20%20final%20%20\(1\).pdf](https://cgcmc.gov.mz/attachments/article/191/PLA%20MASSINGIR%20%20final%20%20(1).pdf)

GRANOFF, I. et al. (2015). *Zero Poverty, Zero Emissions: eradicating extreme poverty in the climate crisis*. Disponível em: <https://odi.org/documents/4923/9847.pdf>

GRAY, M. (2010). *Social development and the status quo: professionalization and third way cooptation*. International Journal of Social Welfare 19(4):463-470. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227912393_Social_development_and_the_status_quo_Professionalisation_and_Third_Way_co-optation

GREVE, B. (2008). *What is welfare?* Central European Journal of Public Policy 2 (01), pp. 50-73. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/26591601_What_is_Welfare

HAARMANN, C. & HAARMANN, D. (2020). *Namibia: Seeing the Sun Rise - The Realities and Hopes of the Basic Income Grant Pilot Project*. Disponível em: https://ideas.repec.org/h/pal/etbchp/978-3-031-41001-7_19.html

HAARMANN, C. & HAARMANN, D. & JAUCH, H. & UNAEB, E. (2019). *Basic Income Grant. Otjivero, Namibia - 10 years later*. Disponível em: <https://www.cdhaarmann.com/publications.html>

HAI (2002). *State of the world's older people 2002, Report*. London: HelpAge International. Disponível em: <https://www.helpage.org/resource/state-of-the-worlds-older-people-2002/>

HAI (2004). *Age and Security. Summary Report. How Social Pensions Deliver Effective Aid to Poor People and their Families*. London: HelpAge International. Disponível em: <https://www.helpage.org/silo/files/age-and-security-summary-report.pdf>

HAI (2005). *Apoio aos idosos provedores de cuidados*. London: HelpAge International. Disponível em: <https://www.helpage.org/silo/files/apoio-aos-idosos-provedores-de-cuidados.pdf>

HAI (2006^a). *Social cash transfers for Africa. A transformative agenda for the 21st century. Intergovernmental regional conference report, Livingstone, Zambia, 20–23 March 2006*. London: HelpAge International. Disponível em: <https://www.helpage.org/silo/files/social-cash-transfers-for-africa-a-transformative-agenda-for-the-21st-century.pdf>

HAI (2006^b). *Asia/Pacific Regional Conference 2006. New paradigms in social protection. Pendicherry, India*. London: HelpAge International. Disponível em: <http://www.helpage.org/download/4c4618f26f5e1/>

HAI & SAVE THE CHILDREN & INSTITUTE FOR DEVELOPMENT STUDIES (2005). *Making Cash Count. Lessons from cash transfer schemes in east and southern*

Africa for supporting the most vulnerable children and households. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/files/MakingCashCountfinal.pdf>

HANDA, S., & MLAY, G. (2007). *Food consumption patterns, seasonality and market access in Mozambique*. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080>.

HANLON, J. (1991). *Mozambique: Who Calls the Shots?* London: James Currey.

HANLON, J. (2007). *Is Poverty Decreasing in Mozambique?* In: IESE Inaugural Conference of the IESE. Maputo, 19 September 2007, Maputo: IESE. Disponível em: <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2010/cr10375p.pdf>

HANLON, J. & BARRIENTOS, A. & HULME, D. (2010). *Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from the Global South*. Sterling, VA: Kumarian Press.

HARDOY, J. & CAIRNCROSS, S. & SATTERTHWAITE, D. (eds) (1990). *The poor die young*. London: Earthscan.

HAYEK, F. (1976). *Law, legislation and liberty. The mirage of social justice*. London: Routledge and Kegan Paul. Disponível em: <https://libsa.files.wordpress.com/2015/01/hayek-law-legislation-and-liberty.pdf>

HEART (2019). *Gender-sensitive public works in Mozambique. Scoping study – Final Draft*. Oxford, Clarendon House. Disponível em: <https://www.heart-resources.org>.

HERON, J. (1996). *Co-operative Inquiry: Research into the Human Condition*. London: Sage. Disponível em: <https://www.torrossa.com/gs/resourceProxy?an=4913413&publisher=FZ7200>

HODGES, A. & PELLERANO, L. & MABOTA, A. (2010). *Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique*. Oxford Policy Management. Disponível em: <https://catalog.ihsn.org/citations/47334>

HOLZMANN, R., & JØRGENSEN, S. (2000). *Social risk management: A new conceptual framework for social protection and beyond*. Social Protection Discussion Paper Series, No. 0006. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/932501468762357711/Social-risk-management-a-new-conceptual-framework-for-social-protection-and-beyond>

HOLZMANN, R., & KOZEL, V. (2007). *The role of social risk management in development: A World Bank view*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/229731455_The_Role_of_Social_Risk_Management_in_Development_A_World_Bank_View

HOLZMANN, R. & SHERBURNE-BENZ, L., & Tesliuc, E. (2003). *Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world*. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/494981468762925392/pdf/302560SRMWB0ApproachtoSP01public1.pdf>

HRW (1992). *Conspicuous Destruction. War, Famine and the Reform Process in Mozambique. An Africa Watch Report*. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/Mozamb927.pdf>.

HUMAN RIGHTS WATCH (1992). *Conspicuous Destruction*. Nova York: Human Rights Watch, 1992. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/pdfs/m/mozambq/mozambi.927/mozam927full.pdf>

IDPM (2003). *Non-contributory pensions and poverty prevention*. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action;jsessionid=LgRIIVvrJnZVnwRkjlz-4lLmwYfUuprHig5OiBn-J5OKslpvjBAv!474614842?id=7170>.

IESE (2010). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/pobreza/IESE_Pobreza.pdf

IESE (2010). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao>

IFAD (2016). *Progresso na África oriental e Meridional*. Disponível em: https://www.ifad.org/newsletter/pf/p/14_full.htm

IFAD (2016). *Rural Development Report 2016. Fostering inclusive rural transformation*. Disponível em: <https://www.ifad.org/web/rdr/reports>.

INAS (2012). *Programa de Accção Social Produtiva (PASP)*. Maputo. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/30404_pasp22102012final.pdf

INAS (2016). *Relatório e Contas 2016*. Disponível em: <https://www.inss.gov.mz/publicacoes/relatorio-e-contas/finish/8-relatorios-e-contas/45-relatorio-e-contas-2016/0.html>

INAS (2017). *Relatório e Contas 2017*. Disponível em: <https://www.inss.gov.mz/publicacoes/relatorio-e-contas/finish/8-relatorios-e-contas/66-relatorio-e-contas-2017/0.html>

INAS (2018). *Relatório e Contas 2018*. Disponível em: <https://www.inss.gov.mz/publicacoes/relatorio-e-contas/finish/8-relatorios-e-contas/67-relatorio-e-contas-2018/0.html>

INAS (2019). *Relatório e Contas 2019*. Disponível em: <https://www.inss.gov.mz/publicacoes/relatorio-e-contas/viewdownload/8-relatorios-e-contas/83-relatorio-e-contas-2019.html>

INAS (2020). *Relatório e Contas 2020*. Disponível em: <https://www.inss.gov.mz/publicacoes/relatorio-e-contas/finish/8-relatorios-e-contas/108-relatorio-e-contas-2020/0.html>.

INE (2023). *Inquérito sobre Orçamento Familiar – IOF 2022*. Moçambique. Disponível em: https://www5.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/IOF_2022_FINAL_2023-07.pdf.

INE (2006). *Inquérito Integrado à Força de Trabalho 2004-2005*. Disponível em: https://catalog.ihsn.org/catalog/8354/data-dictionary/F1?file_name=IFTRAB%202004%20Geral%20AF%20e%20Chefe%20do%20AF.

INE (2023^a). *Educação em Moçambique*. Disponível em: https://mozambique.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/educacao_20-07_1.pdf.

INE (2023^b). *Estatística do Distrito de Massingir 2018-2024*. Disponível em: <https://www.ine.gov.mz/documents/20119/231573/Massingir.pdf/f0d0caa4-5051-7e89-c3a3-03b3bfbf6f20?version=1.0&t=1709120814826&download=true>.

INS (2017). *Decreto n.º 57/2017 de 2 de Novembro de 2017*. Disponível em: [Mozambique Government Gazette Series I dated 2017-11-02 number 171 - Gazettes.Africa](https://www.gazettes.africa/gazettes/2017-11-02-number-171-series-i)

INS (2022). *Inquérito nacional sobre o impacto do HIV e SIDA em Moçambique. Resumo dos principais resultados*. Disponível em: https://ins.gov.mz/wp-content/uploads/2022/12/53059_14_INSIDA_Summary-sheet_POR.pdf

JACQUINET, M. (2019). *PIB - Produto Interno Bruno: Uma breve introdução*. Lisboa: Universidade Aberta. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/8237/1/MarcJacquinet2019DEE%20PIB%20%281%29.pdf>

JOHNSØN, J. & NILS, T. & THOR, O.I. (2015). *Cost of corruption in developing countries - how effectively is aid being spent? Strasbourg: European Parliament*. Directorate General for External Policies. Policy Department. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549042/EXPOSTU\(2015\)549042_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549042/EXPOSTU(2015)549042_EN.pdf).

JONES, S. & TARP, F. (2013). *Jobs and welfare in Mozambique*. WIDER Working Paper N.º 2013/045. UNU-WIDER. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/wp2013-045.html>.

JORNAL CANA (2007). *Moçambique começa a construir fábrica de biocombustíveis*. Disponível em: <https://jornalcana.com.br/mocambique-comeca-a-construir-fabrica-de-biocombustiveis/>.

KA-YING WONG, T. & WAN, P. & WING-KIN LAW, K. (2010). *The public's changing perceptions of the condition*. Social Policy and Administration. Volume44, Issue5, October 2010:620-640. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9515.2010.00732.x>

KASSOTCHE, F.D. (1998). *Globalization Fears of the Developing Countries*. Maputo: ISRI.

KUHN, T. (2016). *A estrutura das revoluções científicas*. Chicago: The University of Chicago Press.

KÜNNEMANN, R. & LEONHARD, R. (2008). *A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals*. Disponível em: https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/studie_sozialgeldtransfer_en.pdf

LANGA, Q.V. (2002). *Segurança Social: Análise crítica da génese e funcionamento de um sistema*. Maputo: UEM. Disponível em <http://monografias.uem.mz/jspui/bitstream/>.

LARA, A.M.B. & MOLINA, A.A. (sd). *Pesquisa Qualitativa: Apontamentos, Conceitos e Tipologias*. In: Cèzar de Alencar Arnaut de Toledo; Maria Teresa Claro Gonzaga. (Org.). *Metodologia e Técnicas de Pesquisa nas Áreas de Ciências Humanas*. Maringá: EEduem, 2011, v. 01, p. 121-172. Disponível em: <http://gepeto.paginas.ufsc.br/files/2015/03/capitulo-angela.pdf>

LEISERING, L. (2008). *The rise of global social policy. Social assistance in developed and developing countries*. SocialWorld - Working Paper No. 15. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/document/36115/1/>

LEUTELT, M. (2012). *HelpAge's Involvement in Spreading Social Pensions in the Global South: Slow and Steady Wins the Race?* Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235951217_HelpAge's_Involvement_in_Spreading_Social_Pensions_in_the_Global_South_Slow_and_Steady_Wins_the_Race.

LIEUW-KIE-SONG, M. & KATE, P. (2010). *The Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes (IPEP)*. International Labour Office. Geneva. Disponível em: <https://www.tips.org.za/research-archive/inequality-and-economic-inclusion/community-work-programme/item/1968-mitigating-a-jobs-crisis-innovations-in-public-employment-programmes-ipep>

LIEUW-KIE-SONG, M. & KATE, P. & TSUKAMOTO, M. & VAN IMSCHOOT, M. (2010). *Employment Sector. Towards the right to work: Innovations in Public Employment Programmes (IPEP)*. International Labour Office. Geneva. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/334161/download>

LUND, F. (2008). *Social protection and the labour market: Towards a research agenda*. IDS Bulletin, 39(2), 87–92. Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/publications/social-protection-and-the-labour-market-towards-a-research-agenda/>

LUNDY, C., & VAN WORMER, K. (2007). *Social and economic justice, human rights and peace: The challenges for social work in Canada and the USA*. International Social Work, 50(6), 727–739. Disponível em: <https://izss.uken.krakow.pl/wp->

content/uploads/sites/13/2018/07/Lundy_and_Wormer_Social_and_economic_justice_human_rights_and_peace.pdf

LUNSTRUM, E. (2015). *Green grabs, land grabs and the spatiality of displacement: Eviction from Mozambique's Limpopo National Park*. *Área* 2016, 48, 142–152. Disponível em: <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/area.12121>

MACAMO, S. & MACHAVA, B. (2011). *An archaeological analysis of pottery from Massingir district, Southern Mozambique*. *The South African Archaeological Bulletin*, 66(194), 113-120. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23631413>

MACCALLUM, G.C. (1967). *Negative and positive freedom*. *Philosophical Review*, 76, no. 3 (1967):312-334. Disponível em: <https://cluelesspoliticalscientist.wordpress.com/2017/10/13/gerald-maccallum-negative-and-positive-freedom-summary/>

MACKIE, J.L. (1977). *Ethics: Inventing Right and Wrong*. London: Pelikan Book.

MAGAIA, D. (2013). *Impacto socio-económico da produção dos biocombustíveis em Moçambique. O caso do Distrito de Massingir*. Disponível em: <http://monografias.uem.mz/bitstream/123456789/418/1/2013%20Magaia%2C%20Diogo.pdf>.

MALUCCIO, A. (2003). *Process and outcomes in family foster care. A selective North-American review*. *International Journal of Child & Family Welfare*, 2003/4:133-140. Disponível em: <https://ugp.rug.nl/IJCFW/article/download/37630/35226>

MANDAMULE, U.A. (2017). *Discursos sobre o regime de propriedade da terra em Moçambique*. *REVISTA NERA*, (38), 41–67. Disponível em: <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i38.5295>.

MANNING, C. (2001). *Competition and accommodation in post-conflict democracy: the case of Mozambique*. In *Democratization*, vol. 8, n.º 2, 2001:140-168. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/261682340_Competition_and_Accommodation_in_Post-Conflict_Democracy_The_Case_of_Mozambique

MAPP, S.C. (2008). *Human rights and social justice in a global perspective: An introduction to international social work*. New York: Oxford University Press.

MARMOT, M. & FRIEL, S. & BELL, R. & HOUWELING, T. A. & TAYLOR, S. (2008). *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health*. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-IER-CSDH-08.1>

MARQUES, J.S. (2012). *Mozambique Social Protection Assessment*. World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19002?locale-attribute=en>

MARSHALL, T. (1982). *The right to welfare*. London: Heine.

MARTIN, J. (1985). *Hospitals in trouble*. Oxford: Blackwell.

MASLOW, A.H. (1943). *A theory of human motivation*. Psychological Review, 50: 395. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-Theory-of-Human-Motivation-Maslow/1b0d55734c66b713477a4d1ef358ca1399ca0e69>

MATURUCA, F.Z. (2011). *Importância dos valores culturais no desenvolvimento das forças armadas de Moçambique*. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/12029/1/TII%20Cor%20Mataruca.pdf>.

MATZA, D. & MILLER, H. (1976). *Poverty and Proletariat*. In: Merton R.K. & Nisbet R. (eds.), *Contemporary Social Problems*, 4th edition New York: Harcourt Brace Jovanovich, pp. 639–675. Disponível em: https://archive.org/details/contemporarysoci00mert_0

MCDSS/GTZ. (2005). *External monitoring and evaluation report of the pilot social cash 18 transfer scheme, Kalomo district, Zambia*. Lusaka. MCDSS/GTZ.

MCKINNON, R. (2002). *Social risk management: A conceptual fallacy of composition*. *Risk Management*, 4(2), 21-31. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3867754>.

MEF (2005). *Decreto Presidencial 13/2005 de 4 de Fevereiro*. Disponível em: mz-government-gazette-series-i-supplement-dated-2005-02-04-no-5.pdf (gazettes.africa).

MEF (2017). *Plano económico e social para 2018*. Disponível em: https://www.cabrisbo.org/uploads/bia/mozambique_2018.

MEF (2024). *Orçamento do Estado para o Ano de 2024*. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-pesoe/pesoe-2024/mapas-integrantes-da-lei-pesoe/acompanhantes/gaza-6/autarquico-2/2053-tabeladespesaarautarquico-j/file?force-download=1>.

MÉTIER (2006). *Cidade de Maputo: Avaliação e Mapeamento da Pobreza*. Maputo: Banco Mundial e Métier. Disponível em: https://issuu.com/laquefrancisco/docs/relatorio_anual_de_pobreza_-_2006_p

MGCAS (2022). *Relatório de Avaliação Intermédia da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016 - 2024)*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/363506416_Ministerio_do_Genero_Crianca_e_Accao_Social_Relatorio_de_Avaliacao_Intermedia_da_Estrategia_Nacional_de_Seguranca_Social_Basica_2016_-_2024.

MGCAS & ONU (2017). *Programa Conjunto das Nações Unidas para Protecção Social 2017-2020*. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org.mozambique/files/2018-08/03-Programa-Conjunto-Proteccao-Social-2017-2020.pdf>

MGCAS *et al.* (2018). *Programa Conjunto das Nações Unidas para a Protecção Social 2017-2020*. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org.mozambique/files/2018-08/03-Programa-Conjunto-Proteccao-Social-2017-2020.pdf>

MGCAS (2010). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2010-2014*. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz152318Resolution.pdf>

MGCAS (2016). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2016-2024*. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org.mozambique/files/2019-04/Estrategia-Nacional-de-Seguranca-Basica.pdf>

MIDGLEY, J. (1995). *Social development: The developmental perspective in social welfare*. London: Sage Publications.

MIDGLEY, J. (1999). *Social welfare in global context*. London: Sage Publications.

MIDGLEY, J. (2012). *Social protection and social policy: Key issues and debates*. Journal of Policy Practice. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/238596287_Social_Protection_and_Social_Policy_Key_Issues_and_Debates

MINISTÉRIO DO TURISMO (2011). *Plano Estratégico para a Comercialização do Turismo do Parque Nacional do Limpopo*. Disponível em: https://biblioteca.biofund.org.mz/biblioteca_virtual/parque-nacional-do-limpopo-plano-estrategico-para-a-comercializacao-do-turismo/.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL (2014). *Perfil do Distrito de Massingir Província de Gaza*. Maputo. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/content/download/2958/23842/version/1/file/Massingir.pdf>

MMAS (2012). *Quadro Legal de Proteção Social Básica em Moçambique*. Disponível em: <https://www.mgcas.gov.mz/index.php/documentos/legislacao>

MOSSÉ, E. (1985). *Les Riches et les pauvres*. Paris: Le Seuil.

MPD (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP). Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=50&gid=103&lang=p

MPD (2014). *Estratégia nacional de desenvolvimento (2015-2035)*. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/estrategias/397-estrategia-nacional-de-desenvolvimento/file>

MPF (2004). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)*. Disponível em: https://sarprn.org/documents/d0000777/P880-Mozambique_P_042004.pdf.

MÜLLER-JUNG, F. (2018). *World Bank report: Poverty rates remain high in Africa*. Disponível em: <https://www.dw.com/en/world-bank-report-poverty-rates-remain-high-in-africa/a-45926382>.

MUSSAGY, I. & MOSCA, J. (2020). *Micro-Simulações dos Impactos da COVID-19 na Pobreza e Desigualdade em Moçambique*. Disponível em: <https://omrmz.org/omrweb/wp->

content/uploads/Observador-Rural-96-Micro-simula%C3%A7%C3%B5es-dos-Impactos-da-Covid-19-na-Pobreza.pdf

NASSE, P. & STROHL, H. & XIBERRAS, M. (1992). *Exclus et exclusions. Connaître les populations, comprendre les processus*. Paris: Commissariat du Plan. Disponível em: <https://documentation.insp.gouv.fr/insp/doc/SYRACUSE/127025/exclus-et-exclusions-connaître-les-populations-comprendre-les-processus-commissariat-general-du-plan>

NGOENHA, S. & CASTIANO, J. (2019). *Manifesto por uma Terceira Via*. Maputo: Real Design.

NORTON, A. & CONWAY, T. & FOSTER, M. (2002). *Social protection: Defining the field of action and policy*. Development Policy Review. Disponível em: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/15597346.pdf>

NÚNCIO, M.J.S., (2023). *Introdução ao Serviço Social: História, Teoria e Métodos*. Lisboa: ISCSP. Coleção Manuais Pedagógicos.

NUSSBAUM, M. (1997). *Capabilities and Human Rights*. 66 Fordham L. Rev. 273.1997. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2..>

OBSERVATÓRIO DAS MULHERES (2022). *Participação Política e Liderança*. Disponível em: [https://observatoriodasmulheres.ologa.com/vida-publica-e-lideranca/..](https://observatoriodasmulheres.ologa.com/vida-publica-e-lideranca/)

OECD (2009). *Development Co-operation Report 2009*. Journal on Development: Volume 10 Issue 1. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development-co-operation-report-2009-summary-english_5ksmf9cwpd8v.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2Fdcr-2009-sum-en&mimeType=pdf.

ODI & WORLD VISION (2008). *Cash transfers in emergencies. A synthesis of World Vision's experience and learning*. Disponível em: <https://odi.org/en/publications/cash-transfers-in-emergencies-a-synthesis-of-world-visions-experience-and-learning/>

O'HIGGINS, M. & JENKINS, S. (1990). *Poverty in the EC: 1975,1980,1985*. In Teekens, R. & Praag, B. van (eds). *Analysing poverty in the European Community* (Eurostat News Special Edition 1-1990). Luxembourg: European Communities.

OIT (2001). *Convenção n.º 102. Convenção relativa à segurança social (norma mínima)*. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_102_oit_norma_minima_ssocial.pdf.

OIT (2004^a). *World Commission on the Social Dimension of Globalisation. Reports on the Knowledge Network Meetings*. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@dgreports/@integration/documents/publication/wcms_079151.pdf

OIT (2004^b). *Global Employment Trends for Women*. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/316166/download>

OIT (2006). *Decent work in a global economy: a research strategy a research strategy*. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/36706/download>

OIT (2008). *International Labour Conference, 97th Session. ILO declaration on social justice for a fair globalization*. Disponível em: <https://www.ilo.org/resource/ilo-declaration-social-justice-fair-globalization>

OIT (2009^a). *Trabalho decente e juventude no Brasil*. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-brasil/documents/publication/wcms_230674.pdf

OIT (2009^b). *Social security for all: Investing in social justice and economic development (Paper 7)*. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_10177.pdf

OIT (2010). *Extending Social Security to All. A Guide through Challenges and Options*. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/extending-social-security-all-guide-through-challenges-and-options>

OIT (2011). *Convenção e Recomendação sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos*. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/convencao-oit->

[189-2011-recomendacao-sobre-trabalho-decente-para-as-trabalhadoras-e-os-trabalhadores-domesticos/](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_734079.pdf)

OIT (2012^a). *Recomendação No. 202*. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_734079.pdf.

OIT (2012^b). *Cambodia. Toward integrated employment and social protection policies*. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/publication-cambodia-toward-integrated-employment-and-social-protection>

OIT (2014). *Protocolo de 2014 à Convenção (n.º 29) sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório*. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipec/documents/publication/wcms_734463.pdf.

OIT (2019). *Relatório Global sobre os Salários 2018/19: O que está por trás da diferença salarial entre homens e mulheres*. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-lisbon/documents/publication/wcms_734393.pdf

OIT e OMS (2009). *The social protection floor: A joint crisis initiative of the UN Chief Executive Board for Co-ordination on the social protection floor*. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_207781.pdf

OIT e OPM (2015). *Avaliação da Estratégia de Nacional de Segurança Social Básica (2010-2014) de Moçambique. Documento síntese*. Orford Policy Management. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/430446/download>

OMS (1946). *Constituição da Organização Mundial da Saúde*. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3205332&forceview=1>

ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

ONU (1966). *Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais*. Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>

ONU (1979). *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres*. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf

ONU (1989). *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>

ONU (1995). *Report of the World Summit for Social Development (A/CONF.166/9)*. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.166_9_Declaration.pdf

ONU (2006). *Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência*. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pessoas_deficiencia_convencao_sobre_direitos_pessoas_com_deficiencia.pdf

ONU, (2015). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>.

ORTIZ, I. (2007). *Social policy: National development strategies. Policy Notes*. New York: United Nations Development Programme, United Nations Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1001486

OUA (1981). *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>

OXFAM (2019). *A tale of two continents. Fighting inequality in Africa*. Oxford: OXFAM. Disponível em: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-tale-of-two-continents-fighting-inequality-africa-030919-en.pdf

PAPISCA, A. (2009). *Abbiamo cura di te*. Disponível em: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Articolo-25-Abbiamo-cura-di-te/29>.

PARIJS, P. Van (2000). *Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?* Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/250983704_Renda_basica_renda_minima_garantida_para_o_seculo_XXI

PARLAMENTO EUROPEU (2015). *Resolução sobre o Financiamento do Desenvolvimento*.

Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0196_PT.html

PASCALL, G. (1993). *Citizenship. A feminist analysis*. In Drover, G. & Kearns, P. (1993). *New approaches to welfare theory*. Aldershot: Edward Elgar. pp. 113-126.

PAUGAM, S. (1993). *La Disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: Presses Universitaires de France.

PAULO, M. & ROSÁRIO, C. & Tvedten, I. (2008). *Monitoria e Avaliação das Políticas de Redução da Pobreza em Moçambique*. Estudo 2: Relações Sociais da Pobreza Urbana. Bergen: Chr. Michelsen Institute. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/3420-monitoria-e-avaliacao-das-politicas-de-reducao-da>

PENCAVEL, J. (2014). *The Productivity of Working Hours*. Stanford University and IZA.

Disponível em: <https://ftp.iza.org/dp8129.pdf>

PEREIRINHA *et al.* (2017). *Rendimento Adequado em Portugal: Quanto é necessário para uma pessoa viver com dignidade em Portugal?* Disponível em:

https://iefp.eapn.pt/docs/EDE1_Rendimento_Adequado_em_Portugal_-_resultados_sintese.pdf

PEREIRINHA, J. (2018). *Política Social*. Universidade Aberta. Coleção Universitária nº 16.

Lisboa. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/>.

PIACHAUD, D. (1981). *Peter Townsend and the Holy Grail*. *New Society*, 10 September: 421.

PNUD (2010). *Relatório de desenvolvimento Humano*. Disponível em: https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/PNUD_HDR_2010.pdf

QUIVE, S. (2007). *Protecção Social Em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social*. Maputo: CIEDIMA.

QUIVE, S. (2009). *Sistemas formais e informais de protecção social desenvolvimento em Moçambique*. Conference Paper Nº43 - IESE. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/~ieseacmz/lib/publication/II_conf/CP43_2009.

RAMPRAKESH, D. (1994). *Council Decision of 19 February 1984*. In Ramprakesh, D. (1994). Poverty in the countries of the European Union. *Journal of European Social Policy*, 4 (2): 117-128. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/095892879400400203>.

RAWLINGS, L.B. (2004). *A new approach to social assistance : Latin America's experience with conditional cash transfer programs (English)*. Social Protection discussion paper series ; no. SP 0416 Washington, D.C. : World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/875241468772499990/A-new-approach-to-social-assistance-Latin-Americas-experience-with-conditional-cash-transfer-programs>

REES, A. (1995). *The promise of social citizenship*. *Policy and Politics*, 23 (4): 313-325. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/23/4/article-p313.xml>

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (1989). *Lei do Trabalho 5/89 de 18 de Setembro*. Disponível em: <mz-government-gazette-series-i-supplement-dated-1990-05-09-no-19.pdf> (gazettes.africa)

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2004). *Constituição da República*. Disponível em: https://www.masa.gov.mz/wp-content/uploads/2018/01/Constituicao_republica_mocambique.pdf.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2005). *Decreto Presidencial n.º 13/2005 da Criação do Ministério da Mulher e Acção Social*. Disponível em: <https://archive.gazettes.africa/archive/mz/2005/mz-government-gazette-series-i-supplement-dated-2005-02-04-no-5.pdf>.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2007). *Lei de Segurança Social: Decreto n.º 53/2007 de 3 de Dezembro*. Disponível em: [3.º Supl BR 48 \(inss.gov.mz\)](3.º_Supl_BR_48_(inss.gov.mz)).

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2007). *Lei de Proteção Social*. Disponível em: https://www.dlapiperafrica.com/export/sites/africa/mozambique/insights/legislation-series/tax/downloads/Lei_3_2007.pdf_2063068952.pdf.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2019). *Lei de Prevenção e Combate às Uniões Prematuras*. Disponível em: https://www.wlsa.org.mz/wp-content/uploads/2019/11/Lei_Prevencao_Combate_Unioes_Prematuras.pdf

REUTLINGER, S. (1988). *Efficient alleviation of poverty and hunger: A new international assistance facility*. Food Policy. Volume 13, Issue 1, February 1988:56-66. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0306919288900085>

RIBEIRO, E. (2008). *A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa*. Evidência Araxá. nº 4. pp.129-148. Disponível em: <https://ojs.uniaraxa.edu.br/index.php/evidencia/article/view/806>

RIBEIRO, X. (2023). *Control de condicionalidades y suspensión de las transferencias monetarias condicionadas en Uruguay: Reflexiones a partir de su anuncio mediático*. Revista Estado y Políticas Públicas. Nº 21. octubre de 2023 - abril de 2024:181-204

ROBERT, B. & BIKLEN, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto. Porto Editora. Disponível em: http://docs.fct.unesp.br/docentes/geo/necio_turra/PPGG%20-%20PESQUISA%20QUALI%20PARA%20GEOGRAFIA/bogdan%20&%20bicklen%20-%20etica%20na%20pesquisa.pdf

RODDIS, S. & TZANNATOS, Z. (1999). *Family Allowances*. Washington D.C.: The World Bank. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/wbk/hdnspu/20110.html>

ROGERS, W.S. & HEVEY, D. & ASH, E. (1989). *Child abuse and neglect. Facing the challenge*. London: Batsford.

ROSS, D.C. (2014). *Moçambique em ascensão: construir um novo dia*. Washington, D.C.: FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/external>

ROWNTREE, B.S. (1922). *Poverty: a study of town life*. London: Longmans. Disponível em: <http://pombo.free.fr/rowntree.pdf>

SABATES-WHEELER, R. e DEVEREUX, S. (2007). *Social protection for transformation*. IDS Bulletin. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/229735029_Social_Protection_for_Transformation

SABATES-WHEELER, R. & DEVEREUX, S. (2008). *Transformative social protection: Currency of social justice*. In Barrientos, A. & Hulme, D. (Eds.). *Social protection for the poor and the poorest: Concepts, policies, and politics*. 2008:64-84. New York: Palgrave Macmillan. Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/04FinalSabatesWheelerDevereuxChapter.doc>

SADC (2003). *Carta sobre os Direitos Sociais Fundamentais*. Disponível em: <https://www.sadc.int/file/2832/download?token=HGBto3KJ>.

SAHLINS, M. (1974). *Stone age economics*. London: Tavistock. Disponível em: <https://files.libcom.org/files/Sahlins%20-%20Stone%20Age%20Economics.pdf>

SALAZAR, M. & ZAPATERO, E. (2012). *Moçambique: Levantamento do Sistema de Protecção Social*. Disponível em http://www.cipsocial.org/components/com_eps/ficheiros/Banco_Mundial_Manuel_Salazar.pdf

SANTOS, B.S. (1993). *O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português*. In Boaventura de Sousa Santos (org.). *Portugal: um retrato singular*. Porto: Afrontamento.

SANTOS, B.S. (1995). *A Sociedade-Providência ou o Autoritarismo Social?* Revista Crítica de Ciências sociais. Nº 42. Coimbra: Centro de Estudos Sociais. Disponível em: https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociedade_Providencia_ou_Autoritarismo_Social_RCCS42.PDF

SAUNDERS, M. & LEWIS, P. & THORNHILL, A. (2019). *Research methods for business students*. London: Pearson.

SCHUBERT, B (1987). *Cash transfers to the poorest: New instruments for a poverty-oriented development aid approach*. Food Policy, Elsevier, vol. 12(1), pages 2-4, February. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0306919287900418>

SCHUBERT, B. (1990). *Transfers for survival: assessment of the Food Subsidy Scheme as part of the Social Security System in Mozambique*. Eschborn: GTZ.

SCHUBERT, B. (1990-1992). *A German development researcher, initiates the first global debate on SCT*. As a result, the GTZ and the World Bank set up a pilot project in Maputo, Mozambique.

SCHUBERT, B. (2005). *The Pilot Social Cash Transfer Scheme Kalomo District - Zambia*. Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 52. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1753690> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1753690>.

SCHUBERT, B. & ANTEZANA, I. (1991), *Targeting Cash Transfers to the Urban Destitute of Mozambique - Assessment and Reorganization of the Food-Subsidy-Scheme*. Eschborn: GTZ.

SCOTT, K. (2010). *Community Vitality: A report of the Canadian Index of Wellbeing*. Disponível em: <https://uwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing/profiles/katherine-scott>

SEN, A.K. (1983). *Poor, relatively speaking*. Oxford Economic Papers, 35: 153-169. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2662642>

SEN, A.K. (1985). *A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend*. Oxford Economic Papers, 37: 669-676. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2663049>

SERRA, C. (2010). *Linchamentos: moral não basta. Várias reportagens, Blog Diário de um Sociólogo*. Maputo. Disponível em: <https://oficinadesociologia.blogspot.com/2010/09/linchamentos-moral-nao-basta.html>

SETSAN (2005). *Estudo de caso sobre a Segurança Alimentar e Nutricional no Processo de Desenvolvimento de Moçambique*. Disponível em: <https://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/Mozambique2005.pdf>

SEUANE, I.C. (2012). *Situação Actual da Protecção Social Básica em Moçambique*. In: A. Francisco (ed.). *Protecção Social Básica em Moçambique: Status Quo e Desafios Futuros*. Maputo: FES & IESE.

SEWA BHARAT (2014). *A Little More, How Much It Is... Pilot Basic Income Transfer in Madhya Pradesh, India*. Disponível em: https://ubiru.org/wp-content/uploads/2020/03/2014_India_Executive-summary.pdf

SHEPHERD, A. & MARCUS, R. & BARRIENTOS, A. (2005). *Policy paper on social protection*. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/1670.pdf>.

SKOUFIAS, E. & PARKER, S. (2001). *Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227350992_Conditional_Cash_Transfers_and_Their_Impact_on_Child_Work_and_Schooling_Evidence_from_the_PROGRESA_Program_in_Mexico

SILVA, F. & GRAZIELLE, R. & MACÊDO, F. & NÊYLA, K. (2006). *Entrevista como técnica de pesquisa qualitativa*. Online Brazilian Journal of Nursing. v. 5, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3614/361453972028.pdf>

SILVESTRI, K.V.T. (2019). *As Teorias do Conhecimento: A Fundamentação Epistemológica das ciências humanas*. Disponível em: <https://revistaensaiospioneiros.usf.edu.br/ensaios/article/view/161>

SIMÃO, J. (2019). *Empresas e Epistemologias Críticas*. Roteiro de Estudo. Disponível em: https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/7046/1/Roteiro%20de%20estudo%20SAM%20I%202017_18.pdf.

SIMMEL, G. (1908) *The poor*. Social Problems, vol. 13, 1965:118-140. Disponível em: <https://ia803100.us.archive.org/19/items/GeorgSimmelFashion/Georg%20Simmel%20-%20The%20Poor.pdf>

SIÚTA, M. & MACUANE, J.J. (2021). *Introdução a “Desafios para Moçambique 2021”*. Maputo: IESE. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/12/Desafios-2021_iese.pdf.

SOARES, F. V. & HIRATA, G. & RIBAS, R. P. (2010). *Avaliação do Programa de Subsídio de Alimentos (psa): Uma análise do Inquérito de Linha de Base*. In IESE (2010) *Protecção social: abordagens, desafios e experiências para moçambique*. Disponível em:

https://biblioteca.hegoa.ehu.es/downloads/19268/%2Fsystem%2Fpdf%2F3023%2FProteccao_Social.pdf

SPICKER P. (1993). *Needs as claims*. Social Policy and Administration, 27 (1): 7-17. Disponible em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9515.1993.tb00386.x>

SPICKER, P. (1999). *Definitions of poverty: eleven clusters of meaning*. In Gordon, D. & Spicker, P. (eds). International glossary of poverty. London: Zed Books. Disponible em: <https://rgu-repository.worktribe.com/OutputFile/1240047>

STANDING, G. & SAMSON, M. (2003). *A Basic Income Grant for South Africa*. Cape Town: University of Cape Town Press.

STANDING, G. (2013). India's Experiment in Basic Income Grants. Disponible em: <https://eprints.soas.ac.uk/17702/1/India's%20experiment.pdf>

STEWART, F. (1995). *Adjustment and poverty. Options and Choices*. London: Routledge.

STIGLITZ, J.E. (2013). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. Disponible em: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/d8-qjpx-4x05/download>

STREETEN, P. (1995). *Comments on "The framework of ILO action against poverty"*. In Rodgers, G. (ed.). The poverty agenda and the ILO. pp: 79-89. Geneva: International Labour Office. Disponible em: <https://www.ilo.org/media/311751/download>

SUBBARAO, K. *et al.* (1997). *Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, D.C.: The World Bank. Disponible em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/666481468781474860/pdf/multi-page.pdf>

SUGIYAMA, N.B. (2011). *The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas*. Sage Journal. Vol.11. Issue 2-3. Disponible em: <https://doi.org/10.1177/1468018111421295>.

TABOR, S.R. (2002). *Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs*. Social Protection Discussion Paper 0223, Washington D.C.: World Bank. Disponible em:

<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=af3a792827b5512bb03e060b7929b3b4e9c90015>

THOMSON, K. (2007). *A universal social minimum as a foundation for citizenship*. IDS Bulletin. Disponível em: https://www.copasah.org/uploads/1/2/6/4/12642634/a_universal_social_minimum_as_a_foundation_for_citizenship_-_thomson.pdf

TIEMANN, S. (1993). *Opinion on social exclusion*. Official Journal of the European Communities. C 352: 48–54. Brussels: Commission of the European Communities.

TOWNSEND, P. (1985). *A sociological approach to the measurement of poverty. A rejoinder to Professor Amartya Sen*. Oxford Economic Papers, 37: 659-668. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2663049>

TOWNSEND, P. (1993). *The international analysis of poverty*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

TRINDADE, J. (2021). *Leitura de cartas e construção de mapas. Recurso Educativo de Trabalhos de Campo I*. Licenciatura em Ciências do Ambiente. Universidade Aberta. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/14420?locale=en>

UNDP (1990). *Human Development Report 1990: concepts and measurement of human development*. New York: Oxford University Press. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1990>

UNDP (2024). *Gender Development Index. GDI measures gender inequalities in achievement in three basic dimensions of human development*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/gender-development-index-gdi>

UNFPA MOÇAMBIQUE (2017). Relatório anual de Moçambique. Disponível em: https://mozambique.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Unfpa%202017%20Relato%CC%81rio%20Anual_Port_22_Abril_2019.pdf.

UNICEF (1997). *Annual report 1997*. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/annual-report-1997>.

UNICEF (2000). *Annual report 2000*. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/93356/file/UNICEF-annual-report-2000.pdf>

UNICEF (2006). *Malawi's Social Cash Transfer Programme*. Disponível em: <https://transfer.cpc.unc.edu/countries/malawi/>

UNICEF (2007). *Situation Report Mozambique*. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/unicef-situation-report-mozambique-21-feb-2007>.

UNICEF & ODI (2009). *Impact of the economic crisis and food and fuel price volatility on children and women in the MENA region*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242630249_Impact_of_the_Economic_Crisis_and_Food_and_Fuel_Price_Volatility_on_Children_and_Women_in_the_MENA_Region

UNICEF (2012). *Annual report 2012*. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/annual-report-2012>.

UNICEF (2012). *Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children*. Disponível em: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2019-10/UNICEF_Social_Protection_Strategic_Framework_full_doc_std.pdf

UNICEF Moçambique. (2018). *Programa Conjunto das Nações Unidas para Protecção Social*. Maputo. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org>.

UNICEF (2018). *Mozambique Budget Brief 2018 Social Action*. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org.mozambique/files/2019-04/2018-Budget-Brief-Social-Action.pdf>.

UNITED NATIONS (1995). *Report of the World Summit for Social Development*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.166/9. Accessed 14 June 2012.

UNITED NATIONS (2005). *Social summit ten years later*. Disponível em: <https://www.un.org/esa/socdev/publications/SocialSummit-10YearsLater.pdf>

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (1994). *Human development report 1994*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, COMMISSION FOR SOCIAL DEVELOPMENT, 39th Session. (2001). *Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world: Report of the Secretary-General (E/CN.5/2001.2)*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/792/23/PDF/N0079223.pdf?OpenElement..>

VAN GINNEKEN, W. (2011). Social protection, the millennium development goals, and human rights. IDS Bulletin. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/43538690.pdf>

VIEIRA, B. O. (1981). *O Serviço Social: processos e técnicas*. 5. ed. Rio de Janeiro: Agir, 411 páginas

WALKER, M. & UNTERHALTER, E. (2007). *Amartya Sen's Capability: Approach and Social Justice in Education*. New York: Palgrave Macmillan. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230604810>

WATERHOUSE, R. & LAURICIANO, G. (2010). *Contexto político e institucional da protecção social em Moçambique*. In Brito, L. & Castel-Branco, C.N. & Chichava, S. & A. Francisco (Orgs.). *Protecção social: Abordagens, desafios e experiências para Moçambique* (pp. 19-38). Maputo: IESE. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE_ProteccaoSocial_1.ContPol.pdf

WEALE, A. (1983) *Political theory and social policy*. London: Macmillan. Disponível em: [https://scholar.google.com/scholar?q=Weale,+A.+\(1983\)+Political+theory+and+social+policy,+London:+Macmillan&hl=pt-PT&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart](https://scholar.google.com/scholar?q=Weale,+A.+(1983)+Political+theory+and+social+policy,+London:+Macmillan&hl=pt-PT&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart)

WEINSTEIN, J.M. (2007). *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.

WILKINSON, R. & MARMOT, M. (Eds). (2003). *Social determinants of health: The solid facts*. Disponível em: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/98438/e81384.pdf.

WINDER, M. & YABLONSKI, J. (2012). *Integrated social protection systems: Enhancing equity for children*. (Social Protection Strategic Framework). Disponível em: <https://socialprotection.org/discover/publications/integrated-social-protection-systems-enhancing-equity-children-1>

ZAPATERO, E.L. *et al.* (2017). *Urban Safety Nets and Activation in Mozambique*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28872>.

ANEXOS

Apresentação do Perfil do Permanente e dos Gestores dos Projetos de Proteção Social em Moçambique

Miguel Aurélio Maússe (entrevistado nº 1): moçambicano de 55 anos de idade, licenciado em história, com a especialização e mestrado em desenvolvimento rural pela mesma Universidade em 2006; iniciou sua carreira profissional na ação social como pesquisador na Direção de Estudos e Planificação na então Secretaria de Estado de Ação Social em 1993 e no ano 2000, foi enquadrado na carreira de regime especial como Investigador Principal. Realizou várias pesquisas com enfoque nas áreas de criança em situação difícil, crianças vítimas de guerra, reintegração social de deslocados de guerra em Moçambique; discriminação, exclusão e integração social das pessoas com deficiência e das pessoas idosas. No mesmo período, liderou o processo de avaliação do impacto dos programas de assistência e Proteção Social implementados pelo sector de ação social em Moçambique com enfoque para os Programas de Localização e Reunificação Familiar das crianças desamparadas e dos deslocados de guerra, bem como de inclusão e reinserção social das populações mais pobres e vulneráveis.

Em 2006, foi designado Diretor Nacional de Ação Social, com responsabilidades de coordenar a implementação dos programas de ação social nas áreas da criança, mulher, pessoas com deficiência, pessoa idosa e pessoas vulneráveis, tendo participado da conceção do Documento Base do PASP.

Vanádio Monteiro (entrevistado nº 2): de 35 anos de idade, mestre em estatística, pela Universidade Pedagógica de Moçambique, foi colaborador de projetos por seis .anos no Instituto Nacional de Acção Social e atualmente e atualmente segue como coordenador Nacional de Projetos na Organização Internacional do Trabalho em Moçambique, entidade parceira do INAS.

Mara (nome fictício) (entrevistado nº 3): esta entrevistada, foi escolhida, primeiramente, pela sua experiência profissional no âmbito dos programas de Proteção Social. E ainda, por ter participado na elaboração do Manual de PASP, um documento que oferece elementos cruciais para o sucesso do PASP.

Jorge João (entrevistado nº 4) Permanente do Distrito de Massingir: de 49 anos de idade, permanente do distrito que a mais de 10 anos acompanha a implementação do PASP e tem a responsabilidade de mobilizar e avaliar (antes da aplicação do teste de avaliação socio económica- *PMT-Prox Mean Test*).



CURSO DE DOUTORAMENTO EM SUSTENTABILIDADE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

Preparação para as entrevistas

Passos	Descrição
Tema	“A Proteção Social à mulher rural do Distrito de Massingir: uma análise do papel do Programa de Ação Social Produtiva (2012-2020)”
Enquadramento da entrevista	As entrevistas realizadas pretendem dar resposta à seguinte pergunta de pesquisa: “Que processos de ideação e que estratégias de implementação do programa PASP podem ser considerados estruturalmente fundamentais/relevantes para que os sistemas de gestão do mesmo produzam uma mudança visivelmente impactante na condição socioeconómica da mulher rural em Massingir?”
Definição dos objetivos da entrevista	<p>Avaliar os seguintes objetivos:</p> <p>Geral: Avaliar os processos de ideação, implementação do PASP e seu impacto no desenvolvimento socioeconómico da mulher rural no Distrito de Massingir.</p> <p>Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compreender o PASP a partir do direito à segurança social no quadro das diferentes formas de transferência monetária; • Apresentar a génese do PASP e a sua relevância nas políticas do desenvolvimento socioeconómico inclusivo e sustentável em Moçambique; • Descrever os processos e procedimentos de implementação do PASP no ambiente rural do Distrito de Massingir, Província de Gaza; • Comparar os objetivos preconizados no PASP com os seus efeitos na vida da mulher rural no Distrito de Massingir para avaliar os níveis do seu sucesso/insucesso.
Entrevistados/as	30 Mulheres beneficiárias do PASP- perguntas semi-estruturadas e; 3 Gestores dos projectos 1 Permanente do distrito Sede
Tempo por entrevistado	20 à 30 minutos
Recursos materiais	Impressão de guiões e gravador
Condições gerais	Será apresentado de forma breve, o projecto. Em concordância com os/as entrevistados/as será definido o ambiente adequado; A linguagem a utilizar, será um aspecto a se ter conta para melhor resultado.
Prazo	Mês de Janeiro de 2024



CURSO DE DOUTORAMENTO EM SUSTENTABILIDADE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

Tema: A Proteção Social à mulher rural do Distrito de Massingir: uma análise do papel do Programa de Ação Social Produtiva (2012-2020).

Instrução: Responda com clareza e honestidade as questões abaixo e assinale com X a resposta que elencar. Sublinha-se que esta informação será inteiramente privada e somente para uso académico.

Inquérito Por Entrevista às beneficiárias do Programa Acção Social Produtiva-PASP

DADOS PESSOAIS E VERIFICAÇÃO DO NÍVEL DE ESCOLARIDADE

1. Nome (fictício) _____

2. Idade _____ anos

3. Estado civil:

Casada solteira Viúva Outro

4. Ocupação:

Empregada Desempregada outro

5. A Senhora sabe ler e escrever?

Ler e escrever Nenhum

6. Qual é o seu nível de escolaridade

Não escolarizada Educação para adultos 1º ciclo-1-4 2º ciclo-4-7

Esc. Secundária 1º ciclo Esc. Secundária 2º ciclo Nível Superior

VERIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES SOCIOECONÓMICAS

7. Quantas pessoas compõem o seu agregado familiar? E quantos exercem trabalhos remunerados?

8. A casa em que vive é própria ou alugada?

Sim Não

8.1 Quantas divisões tem?

1 2 3 + de 3

9. Qual é o material que cobre a maior parte da casa?

Chapas de zinco Cimento Tijolo Barro

10. Qual é a principal fonte de energia para a iluminação da casa?

Eletricidade Vela Candeeiro Petróleo Outro

11. Qual é a principal fonte de água para beber?

Canalizada Mineral Poço Rio Outra

12. Quantas refeições o seu agregado familiar tem por dia?

1 2 3 + de 3

13. Com que frequência o seu agregado familiar tem realizado as consultas médicas?

1 2 3 + de 3

14. Há quanto tempo é beneficiário do Programa Acção Social Produtiva?

02 anos 05 anos 07 anos + de 8 anos

15. Qual foi o motivo que a levou a se inscrever ao programa?

16. Para além do subsídio que recebe no programa, beneficia de outras pensões?

Sim Não

Se sim, qual? _____

17. Como você classifica a ajuda do programa?

Muito bom Bom Razoável Mau

18. Consegue suprir as suas necessidades básicas e de seus dependente?

Sim Não

Porquê?

19. Qual é a principal fonte do rendimento familiar?

Renda Machamba Banca
Gado Outros ativos económicos

20. Quem decide sobre os gastos do rendimento familiar?

21. Quais são os bens duráveis que o agregado familiar possui?

TV Rádio Viatura
Motorizada Bicicleta Computador
Outro(s) Qual/Quais? _____

22. Acha que existe algo que deve/pode ser melhorado a nível da implementação do programa?

23. O que mais gostaria de acrescentar?

Obrigado pela atenção e colaboração!



**CURSO DE DOUTORAMENTO EM SUSTENTABILIDADE SOCIAL E
DESENVOLVIMENTO**

Tema: A Proteção Social à mulher rural do Distrito de Massingir: uma análise do papel do Programa de Ação Social Produtiva (2012-2020).

Instrução: Responda com clareza e honestidade as questões abaixo e assinale com X a resposta que elençar. Sublinha-se que esta informação será inteiramente privada e somente para uso académico.

Entrevista aos/às Gestores/as do Projecto

1. Sexo:

M

F

2. Idade: -----anos

3. Há quantos anos desempenha o papel de colaborador na gestão dos programas de Proteção Social em Moçambique?

4. Reconhecendo que Moçambique assumiu o compromisso de garantir, aos grupos mais desfavorecidos, uma vida digna e de bem-estar numa base sustentável e a longo prazo, até 2030, como avalia as políticas de protecção social nacionais face a este objectivo?

5. Mediante o objectivo preconizado nas políticas de Proteção Social nacional, que análise faz no que se refere à gestão e implementação do Programa Acção Social Produtiva-PASP especificamente, visto ser um dos pilares para assegurar a inclusão da mulher nas dinâmicas do desenvolvimento socioeconómico?

6. Que perspectivas de crescimento socioeconómico para a graduação da mulher rural do Distrito de Massingir, o programa poderá oferecer, considerando que o valor do subsídio mensal é de 1050 meticais?

7. Quais são os maiores desafios da implementação do programa?

8. Que valores/ ensinamentos podem ser colhidos neste projecto?

9. O que mais gostaria de acrescentar?

Obrigado pela atenção e colaboração!



CURSO DE DOUTORAMENTO EM SUSTENTABILIDADE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

Tema: A Proteção Social à mulher rural do Distrito de Massingir: uma análise do papel do Programa de Ação Social Produtiva (2012-2020).

Instrução: Responda com clareza e honestidade as questões abaixo e assinale com X a resposta que elençar. Sublinha-se que esta informação será inteiramente privada e somente para uso académico.

Entrevista ao Permanente do Distrito de Massingir

1. Nome _____

2. Idade _____ anos

3. De acordo com os critérios de seleção dos/as beneficiários/as descritos no manual de operações do PASP, é elegível ao programa PASP, apenas um membro do agregado familiar com capacidade para o trabalho e que esteja na condição de vulnerabilidade. No caso de ter participado na fase de seleção de beneficiários elegíveis, considera que todos/as os/as beneficiários/as selecionados/as reúnem os critérios para a sua elegibilidade ao programa?

4. Na sua opinião, o que ditou a participação ou inscrição massiva de mulheres comparativamente a participação dos homens ao programa?

5. Como definiria o papel do PASP na vida das mulheres deste distrito, visto que culturalmente, a mulher vive na condição de subordinação perante o homem?

6. Considera o PASP como um programa de mudança em vista ao bem-estar socioeconómico das mulheres de Massingir?

7. O que mais gostaria de acrescentar?

Obrigado pela atenção e colaboração!

Anexo - Delegação do INAS,IP e os Distritos sob sua jurisdição

Delegação	Distritos
Lichinga	Chimbonila, Lichinga; Logo; Mavago; Muembe; N'Gauma e Sanga
Cuamba	Cuamba, Mandimba, Mecanhelas e Metarica
Marrupa	Marrupa, Maua, Mecula, Majune e Nipepe
Pemba	Cidade de Pemba, Macomia, Ibo, Quissanga, Mecufi, Metugi, Chiure e Meluco
Montepuez	Montepuez, Balama, Ancuabe e Namuno
Mocimboa da Praia	Macimboa da Praia, Palma, Mueda, Muidumbe e Nangade
Nampula	Cidade de Nampula, Rapale, Murrupula, Muecate, Meconta e Nacaroa
Nacala	Nacala Porto, Nacala-a-Velha, Memba, Ilha de Moçambique, Mossuril e Namapa – Erati
Angoche	Angoche, Monapo, Liupo, Namige, Mogovolas, Mongincual Moma e Larde
Ribáue	Lalaua, Malema, Mecuburi, e Ribáue
Quelimane	Quelimane, Derre, Chinde, Luabo, Morrumbala, Mopeia, Inhassunge e Nicoadala
Mocuba	Mocuba, Namacurra, Maganja da Costa, Lugela, Gilé, Pebane e Macubela
Gurue	Gurué, Alto Molocue, Ile, Milange, Mulumbo, Mulevala e Namarroi
Tete	Cidade de Tete, Angonia, Changara, Cahora Bassa, Magoe e Marara
Moatize	Moatize, Doa, Mutarara, Tsangano e Chiuta

Maravia	Maravia, Macanga, Zumbo e Chifunde
Chimoio	Chimoio, Machaze, Mossurize, Sussundenga, Manica, Vanduzi, Gondola e Macate
Barue	Bárue, Tambara, Macossa e Guru
Beira	Beira, Nhamatanda, Dondo, Muanza e Gorongosa
Caia	Caia, Chemba, Cheringoma, Maringue e Marromeu
Muxungué	Machanga, Buzi e Chibabava
Inhambane	Cidade de Inhambane, Jangamo, Inharrime, Zavala e Panda
Maxixe	Maxixe, Morrumbene, Massinga, Fonhaloura e Homoine
Vilanculos	Vilanculos, Mabote, Inhassoro e Govuro
Xai-Xai	Cidade de Xai-Xai, Xai-Xai, Bilene e Manjacaze
Chibuto	Chibuto, Guija e Chigubo
Chokwe	Chokwé, Mabalane e Massingir
Chicualacuala	Chicualacuala, Mapaia e Massangene
Cidade da Matola	Maputo Cidade da Matola, Boane, Namaacha, Matutuine, Moamba,
Manhiça	Manhiça, Marracuene e Magude
Cidade de Maputo	Kapfumo, Kalhamakulo, Kamaxakene, Kamavota, Kamubukwana e Katembe e Kanhaka

Fonte: INAS, IP

Figuras Distrito de Massingir

