

CASIMIRO SABINO GUILAMBA

**DEMOCRACIA E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE:
UMA ANÁLISE DOS AVANÇOS E DESAFIOS DO APARATO JURÍDICO-
INSTITUCIONAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao Departamento de Serviço
Social como requisito parcial para a
obtenção de título de Bacharel em Serviço
Social pela Universidade Federal de Santa
Catarina.

Orientadora: Rosana de Carvalho Martinelli
Freitas

**Florianópolis
2009/2**

CASIMIRO SABINO GUILAMBA


**DEMOCRACIA E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE:
UMA ANÁLISE DOS AVANÇOS E DESAFIOS DO APARATO JURÍDICO-
INSTITUCIONAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

Trabalho de Conclusão de Curso, aprovado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social. Departamento de Serviço Social, Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

BANCA EXAMINADORA



Prof^ª. Dr^ª. Rosana de Carvalho Martinelli Freitas
Presidente da Banca



Prof^ª. Dr^ª. Ivete Simionatto
1º Membro Examinador



Prof^ª. Dr^ª. Maria Del Carmen
3º Membro Examinador

Florianópolis, Dezembro de 2009

Dedico este trabalho monográfico às mulheres da minha vida:

Minha mãe Maria Gonçalves Mboa por ter me nascido, criado e me educado amorosamente às custas de uma enxada; Graça Machel, pela confiança, oportunidade e financiamento da graduação através instituição que preside-FDC; Mamã Verônica Macamo, pela confiança, apoio moral e pecuniário em momentos delicados desta trajetória e; Vitória, pelos fabulosos ensinamentos e apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Viver é perigoso, dizia Guimarães Rosa, e agradecer também o é, disse Vladimir Zamparoni, e no meu caso é perigosíssimo (a julgar pela quantidade de pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para este momento). Há sempre um risco que se corre ao agradecer, pois por um lapso de memória ou por limitações de espaço, deixamos injustamente alguém de fora da lista. Desta feita, vou agora correr esse risco, e peço antecipadamente perdão pelas omissões, rezando para que o inferno não me aguarde.

A realização desta monografia é o culminar de uma trajetória acadêmica há muito iniciada, não na terra que no âmbito do programa PEC- G recebeu-me- o Brasil- para a qual endereço desde já os meus mais sinceros agradecimentos, mas sim naquela que me viu nascer e crescer- Moçambique- a ela o meu *Khanimambo*.

Quero aproveitar o ensejo para agradecer a todos os professores que ao longo dos anos de aprendizagem dedicaram-se para ensinar-me não apenas o ABC, mas a arte de viver- a convivência, nesse sentido um obrigado especial dirijo ao imortal mestre MACAXAWANE, que é o responsável direto de tudo que considero ser meu sucesso acadêmico e que neste trabalho experimenta um momento de indubitável importância.

Agradeço de forma particular e especial a minha família, toda ela, que é a minha estrutura, a fonte inesgotável educação básica, do respeito, da humildade, pela vossa consideração e apoio inestimável, vocês que são a razão primeira da minha existência e causa última de minha inspiração, o sustentáculo dos meus sonhos. A você minha mãe, (acredite lacrimejo enquanto escrevo esta linhas) não saberei agradecer-lhe o suficiente, por tudo o que representa na minha vida, mas neste espaço quero exaltar sua tenacidade por ter, com a força da sua enxada, oportunizado tudo o que posso me orgulhar de ser hoje! A você meu velho pai- astuto nato, que não deixou faltar pão e ensinamentos fabulosos sobre a vida, vai o meu *Khanimbo*. Aos meus irmãos, Manuel (serenidade inesgotável), Milagrosa (brigas e abraços) Khimbine (The Man), Kudzi (confidências) WG (*Kassi lita hela siku muini a wusiwana?*), Moises (amigo, que deus o tenha), Vitorino, Laurinda, Benedito, ao Zero (saúde para você).

A todos os meus primos e primas (os *Guilambas e os Mboas*) particularmente aqueles que estiveram perto de mim ao longo da vida até este momento: Sabino, Mano Zé, Tony B, Naftal e Gonçalves (Tharvas).

Aos meus tios Herculano, António, Casimiro, Naftal, Manuel, as minhas tias, Esmeralda e Celeste pelo vosso inestimável zelo e educação incansável.

Aos meus amigos: Hélio- Hemota; Cucu, Dionério Uqueio, Bassika (companheiro de trincheira) e Jofrate.

Aos “TINTSUMIS” - (Wata Wutwa Munho ka Mavende); a OJM- Gaza (base primeira de minha militância política).

À minha amiga Júlia Massinga, pela presença constante na minha vida e pelo amor que nutrimos durante anos (o destino às vezes é cruel!).

À minha amiga Sandra Chemane (filha) pela prestatividade sem cálculos-obrigado pela Lei de Proteção Social- (Naha swirandza swa nbuluko).

À turma A03, da JC, (a pequena faculdade dos talentos raros, wa Zitha... wa Guilamba) *hauaa hi swibile... ti lerheeee!*

São especiais os agradecimentos que dirijo para, Alberto Libombo- cota Libas, Nuro Adão, Moises Miambo, Camarada Mulhanga (então Diretores Provinciais de Educação; Mulher e Ação Social; Cultura e Secretário Provincial do Partido FRELIMO em Gaza, respectivamente) por terem recomendado favoravelmente a concessão da bolsa em suas cartas à Mamã Graça a quem dedico particularmente este trabalho.

Particulares agradecimentos vão igualmente para a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC), por ter concretizado o meu sonho de infância, ao financiar a minha graduação aqui no Brasil.

À Unidade para o Desenvolvimento de Ensino Básico- Gaza (UDEBA) na pessoa do dr. Januário e do dr. Chambal pelo apoio incondicional.

Ao departamento de Serviço Social, pela oportunidade de formação profissional e carinho especial.

À Prefeitura Municipal de Florianópolis que através da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental possibilitou a minha primeira experiência profissional no âmbito do estágio supervisionado pelas Assistentes Sociais Kelly Vieira e Maria Aparecida Napoleão de cuja competência indubitável, às quais muito especial e carinhosamente agradeço pelo ensino da prática não desvinculada da teoria.

Às Professoras Rosana Martinelli, por ter aceite dedicadamente encarar o desafio de orientar-me na elaboração desta monografia, Ivete Simionatto e Maria Del Carmen por me honrarem em compor a banca que aprovou este trabalho monográfico.

“nada na história da política social tenha transformado tão radicalmente a vida do Homem comum do que a garantia de que, em caso de perda de rendimento por acidente, doença, desemprego, morte, perda do ganha pão ou outra desgraça, não será forçosamente desprovido de proteção” (Kenkes, 1971).

RESUMO

A presente monografia subordina-se ao tema Democracia e Políticas de Proteção Social em Moçambique. Teve como objetivo analisar os avanços e desafios do aparato jurídico-institucional de proteção social em Moçambique a partir do processo de democratização em 1990. Para tanto foi realizada uma pesquisa qualitativa das categorias teóricas julgadas imprescindíveis para a análise. Caracteriza-se a partir de uma abordagem histórica, a situação socioeconômica e política do lócus da pesquisa assim como as políticas de proteção social desde o período colonial até ao presente século XXI. Para efeitos de análise dos avanços e desafios, recorre-se a análise documental onde tomou-se privilegiadamente a Política de Ação Social de 09 de Abril de 1998 e a Lei de Proteção Social de 04 de Fevereiro de 2008.

O percurso realizado aponta que com o processo democratização houve uma ampliação da legislação favorável à proteção social no país, e que novas categorias condizentes ao regime democrático foram incorporadas às políticas, planos setoriais e aos programas sócio-assistenciais, ademais novos arranjos institucionais como a Rede Nacional de Ação Social e o Instituto Nacional de Ação Social foram concebidos nesse âmbito. Contudo há desafios identificados quer dos aspetos metodológicos da construção da própria política, quais sejam: a não definição de mecanismos institucionais, carácter e modalidade da participação da sociedade civil e controle social conseqüente; a não definição dos quantitativos das dotações financeiras do orçamento público estatal destinadas à proteção social. Outros ainda são de natureza administrativa, de gestão e política (no sentido inglês de *policy*) da fragmentação, focalização e setorialização das ações entre outros constrangimentos identificados.

Palavras- chave: *Democracia; Direitos Sociais; Proteção Social; Aparato Jurídico-institucional; Avanços e Desafios.*

ABSTRACT

The here by final paper (*monografia*) is related to the subjects of Democracy and Social Protection Policies in Mozambique. Its main goal was to analyze the advances and challenges of the judicial-institutional display of social protection in Mozambique starting with the democratization process in 1990. For this it was fulfilled a qualitative research of the analytical theories, categories judged to be indispensable to the analyzes; from the historical approach we characterize the socioeconomic and political situation of the *locus* of the research as well as the social protection policies since the colonial times all the way to the 21st century. Taking the analyzes of advances and challenges, through a documental analyzes, it was considered the Social Action Policies of April 9th of 1998 and the Social Protection Law of February 4th of 2008.

The path taken shows that with the process of democratization there was an amplification of legislations favorable to social protection in the country and that new categories suitable to the democratic regime were incorporated to policies, sector plans and programs of social-assistance; new institutional arrangements like the National Chain of Social Actions and the National Institute of Social Action were conceived for this purpose. However there are challenges identified in the methodological aspects of the construction of the policies, which are: the non-definition of institutional mechanisms, character and modality of the participation of the civil society and consequent social control; the non-definition of the quantitative budget donations intended to social protection. Others are still in the administrative nature, of management and policy of fragmentation, focalization, and sectorization of the actions among other embarrassments identified.

Keywords: *Democracy; Social Laws; Social Protection; Judicial-institutional Display; Advances and challenges.*

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 01 – Constituição dos Sistemas de Proteção Social.....	70
Tabela 01 – População. Moçambique 2007.....	83
Tabela 02 – Superfície e População segundo Províncias 2007.....	85
Tabela 03 – Habitações com água canalizada, rede de esgoto e eletricidade por região IAF 2002/2003.....	86
Tabela 04 – Taxa de cobertura da saúde materno infantil entre os anos 2002 e 2005, segundo Programas.....	88
Tabela 05 – Taxas de Desemprego da População de 15 e Mais Anos (Definição Nacional) por Sexo.....	89
Tabela 06 – Distribuição Percentual da População de 15 e mais anos Empregada Por Conta Própria na Atividade Económica Principal, por Sector de Atividade - 2004/05.	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BM** - BANCO MUNDIAL
- CEPAL** - COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
- CRM** - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
- CNCS** - CONSELHO NACIONAL DE COMBATE AO SIDA
- DPS** - DEPARTAMENTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
- FMI** – FUNDO MUNITÁRIO INTERNACIONAL
- FDC** - FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE
- FRELIMO** - FRENTE DE LIBERTAÇÃO DE MOÇAMBIQUE
- GABINFO** - GABINETE DE INFORMAÇÃO
- INAS** - INSTITUTO NACIONAL DE AÇÃO SOCIAL
- INSS** - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL
- INE** - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
- IFA** - INQUERITO AOS AGREGADOS FAMILIARES
- INAV** - INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO
- LALN** - LUTA ARMADA DE LIBERTAÇÃO NACIONAL
- MARP**- MECANISMO AFRICANO DE REVISÃO DE PARES
- MANU** – MOZAMBIQUE AFRICAN NATIONAL UNION
- MAGRI** - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA
- MIJUS** - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
- MITRAB** - MINISTÉRIO DO TRABALHO
- MINT** - MINISTÉRIO DO INTERIOR
- MEC** - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
- MISAU** - MINISTÉRIO DA SAÚDE
- MOPH** - MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO
- MICOA** - MINISTÉRIO PARA A COORDENAÇÃO DA AÇÃO AMBIENTAL
- MMAS** - MINISTÉRIO DA MULHER E AÇÃO SOCIAL
- MMCAS** - MINISTÉRIO DA MULHER E DA COORDENAÇÃO DA AÇÃO
- MDM** - MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MOÇAMBIQUE
- MJD** - MINISTÉRIO DA JUNVETUDE E DESPORTOS
- NEPAD**- NOVA PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE ÁFRICA
- ONGs** - ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
- OIT** - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

OE - ORÇAMENTO DO ESTADO

PASD - PROGRAMA DE APOIO SOCIAL DIRETO

PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO

PNPI - PLANO NACIONAL PARA A PESSOA IDOSA

PGEI - POLÍTICA DE GÊNERO E ESTRATÉGIA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

PG – POLÍTICA DE GÊNERO

PPPD - POLÍTICA PARA A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

PPD - PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

PRE - PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA

PRES - PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO

PSA - PROGRAMA SUBSÍDIO DE ALIMENTOS

PBST - PROGRAMA BENEFÍCIO SOCIAL PELO TRABALHO

PGR - PROGRAMA DE GERAÇÃO DE RENDIMENTOS

PDC - PROGRAMA DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

PRE –LOA- PROGRAMA DE REABILITAÇÃO NUTRICIONAL- LEITE ÓLEO E AÇUCAR

PNAC - PLANO NACIONAL DE AÇÃO PARA A CRIANÇA

PPIEI - POLÍTICA PARA A PESSOA IDOSA E ESTRATÉGIA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

RM-REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

RNAS - REDE NACIONAL AÇÃO SOCIAL

RENAMO - RESISTÊNCIA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE

SEAS - SECRETARIA DO ESTADO DE AÇÃO SOCIAL

SIDA - SINDROMA DE IMUNODIFICIÊNCIA ADQUIRIDA

UEM - UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

UDENAMO – UNIÃO DEMOCRÁTICA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE

UNAMI – UNIÃO NACIONAL AFRICANA PARA MOÇAMBIQUE INDEPENDENTE

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 DEMOCRACIA: APROXIMAÇÕES E DIVERGÊNCIAS	25
1.1 AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA	26
1.1.1 O PROCEDIMENTALISMO DEMOCRÁTICO E REPRESENTAÇÃO	30
1.1.2 DEMOCRACIA SEMIDIRETA OU PARTICIPATIVA	39
1.1.3 DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE	44
1.2. CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL- ABORDAGENS CONCEITUAIS.	50
1.2.1 A CIDADANIA	50
1.2.2 DIREITOS SOCIAIS- O QUE SÃO?	57
1.2.3 POLÍTICAS SOCIAIS - DE QUE SE TRATA?	61
1.2.4 PROTEÇÃO SOCIAL- DEBATE INTRODUTÓRIO	67
2. MOÇAMBIQUE: APARATO JURÍDICO- INSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO SOCIAL NA DÉCADA DE 1990- NOVOS ARRANJOS NO CONTEXTO DE DEMOCRATIZAÇÃO.	74
2.1. MOÇAMBIQUE: CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO	74
2.1.1 A TRANSIÇÃO SÓCIOECONÔMICA E POLÍTICA	79
2.1.2 MOÇAMBIQUE EM NÚMEROS	83
2.2. A PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE - APARATO JURÍDICO-INSTITUCIONAL, A PARTIR DO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO EM 1990.	92
2.2.1 POLÍTICA DE AÇÃO SOCIAL	95
2.2.2 POLÍTICA DE GÊNERO E ESTRATÉGIA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO (PGEI)	96
2.2.3 POLÍTICA PARA A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	98
2.2.4 REDE NACIONAL DE AÇÃO SOCIAL (RNAS)	100
2.2.5 SEGURANÇA SOCIAL CONTRIBUTIVA E SEUS SUBSISTEMAS	103
3 PROTEÇÃO SOCIAL NO SÉCULO XXI: AVANÇOS FORMAIS E DESAFIOS REAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM MOÇAMBIQUE PARA TODOS!	111
3.1 PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE NO SÉCULO XXI	112
3.1.2 PLANO NACIONAL DE AÇÃO PARA A CRIANÇA (PNAC) 2006-2010	112
3.1.3 POLÍTICA PARA A PESSOA IDOSA E ESTRATÉGIA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO (PPIEI) E PLANO NACIONAL PARA A PESSOA IDOSA (PNPI).	115
3.1.4 LEI DE PROTEÇÃO SOCIAL DE 04 DE FEVEREIRO DE 2007	118
3.2 ANÁLISE DOS AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE AÇÃO SOCIAL E DA LEI DE PROTEÇÃO SOCIAL	119
3.2.1 POLÍTICA DE AÇÃO SOCIAL- AVANÇOS E DESAFIOS	120
3.2.2 LEI DE PROTEÇÃO SOCIAL – AVANÇOS E DESAFIOS	129
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141
7 ANEXOS	147

INTRODUÇÃO

A presente monografia constitui-se em um dos requisitos para a conclusão do Curso de Graduação em Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina.

A mesma subordina-se ao tema: Democracia e Políticas de Proteção Social em Moçambique: Uma Análise dos Avanços e Desafios do Aparato Jurídico-Institucional a partir da Década de 1990.

Em Moçambique a implementação dos programas de ajustamento estrutural impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), como condição para a concessão de “ajuda” financeira, afiguram na retórica do Estado (moçambicano) como sendo importantes para a reconstrução nacional. A introdução do Programa de Reabilitação Econômica (PRE), implementado no período de 1987 a 1990 quando evoluiu para Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES), alegadamente porque as questões de ordem social mereciam igual atenção àquelas de ordem econômica, envolveu um leque de medidas também aplicadas noutros países “em desenvolvimento” no âmbito da “transição democrática” (começada em Moçambique nos finais da década de 1989 e consolidado na Constituição de 1990 que inaugura o sistema multipartidário), austeridade orçamental, privatizações e liberalização de mercado (Stiglitz, 2002:93 Apud André José, 2005). Estes preceitos requisitaram uma redefinição do papel do Estado no âmbito das políticas sociais assim como na provisão da proteção social, pelo que novos atores, mediações e arranjos institucionais passaram a compor este campo.

Esta monografia abordará entre outras questões, quais os direitos sociais instituídos e que mecanismos o Estado moçambicano criou a partir do período da formalização da democracia em 1990 e no alvorecer do séc. XIX com vistas à garantia da proteção social.

Tendo em vista o objetivo proposto é realizado um estudo exploratório de carácter analítico e a partir de uma revisão bibliográfica e análise documental, sendo o estudo, em termos metodológicos, uma abordagem qualitativa.

O presente deve se constituir ainda em subsídio que possa contribuir para uma intervenção mais qualificada dos profissionais que atuam no processo de planeamento, gestão, execução e avaliação de políticas de Proteção Social em Moçambique.

Contextualização da questão de pesquisa

A Proteção Social vem se constituindo em um tema recorrente nos discursos oficiais dos governos moçambicanos que se sucederam após a adoção da democracia como regime político em Moçambique bem como de vários acadêmicos, docentes e pesquisadores que buscam compreender e problematizar a sua implementação.

Todavia, sua implementação enquanto política de Estado tem um passado recente, o que remete à necessidade de aprofundamento das reflexões, ensaios e estudos tendentes, haja vista, ser esta uma temática que assume uma maior importância no cenário econômico e social dos últimos tempos, caracterizados pela retração do Estado no que respeita a provisão da proteção social (pelo menos no âmbito internacional imbuído pelos preceitos de ajustes neoliberais levados a cabo pelos organismos multilaterais) contraposta pela proliferação da pobreza que assola significativamente os países em desenvolvimento inclusive Moçambique, versus o desenvolvimento tecnológico como afirma Mandela (2005, apud PNUD, 2005):

A pobreza maciça e a desigualdade obscena são flagelos tão grandes dos nossos tempo- tempos em que o mundo se gaba de flagelos extraordinários na ciência, tecnologia, indústria e na acumulação de riquezas- que têm de ser colocados ao lado da escravidão e do apartheid como males sociais” (MANDELA, 2005. Apud PNUD, 2005, p. 17).

Para se compreender as políticas de proteção social em Moçambique é mister conhecer o regime político vigente, os arranjos institucionais e jurídicos, pois existe entre a democracia e as políticas de proteção social, uma vinculação, se consideramos que o regime democrático é aquele capaz de “em tese”, fecundar a adoção de direitos sociais cuja materialização passa por implementação de políticas sociais universais.

Do ponto de vista jurídico, Moçambique é um país cuja Constituição da República garante ser este, um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão e organização política democrática; no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem. Todavia, as disposições constitucionais acima discriminadas não garantem em si o avanço no processo da democratização, ou seja, o texto legal não é em si o garante de um Estado de Direito em sua plenitude. Pois este, embora

formalizado em vários aspetos expressos na legislação, necessita ainda de uma combinação de práticas e de práxis política, onde a proteção social assuma sua importância.

Do ponto de vista da proteção social, depreende-se que, se por um lado regista-se um avanço significativo na criação de um aparato jurídico-institucional que dê jurisprudência e materialidade aos direitos ora estatuídos, por outro lado há desafios consideráveis para garantir a materialização e um tratamento universalizado e integral dos mesmos.

Estudos há que indicam que ao lado dos mecanismos formais de proteção social, reverberam em Moçambique, com maior cobertura os mecanismos não formais. Francisco (2005) afirma que aquela primeira, apenas cobre 10% da população, 54.1% da qual se encontrava em situação de pobreza absoluta até 2004, indicam os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2004).

No que respeita ao processo de democratização, Anícia Lalá que desde 1990 vem estudando o processo de democratização em Moçambique, afirma em estudo publicado em 2003 sob o título “Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição democrática em Moçambique (1990-2003), que dez anos após as primeiras eleições multipartidárias, Moçambique pode ser considerado *“um país onde vigora uma democracia eleitoral, com eleições regulares, livres e mais ou menos justas”* (grifos nossos). A caracterização avançada pela autora sobre a democracia em Moçambique aproxima-a do procedimentalismo democrático aludido por Bobbio (2000) em seu livro “O Futuro da Democracia”.

O mesmo estudo conclui ainda que em Moçambique a consolidação das estruturas democráticas “tem sido continuamente posta em questão por uma cultura política caracterizada por estruturas neo-patrimoniais e corrupção endêmica, dentro do aparelho de Estado”.

Por sua vez, Santos (2003) em “Democratizar a Democracia” mostrando os limites da democracia representativa e do procedimentalismo de Bobbio, recupera e explora o conceito de democracia participativa como alternativa àquele primeiro sem ignorar o segundo, sugerindo inclusive a combinação dos dois. Ademais Santos, sem desprezar as vulnerabilidades do modelo participativo de democracia, mostra algumas teses para o fortalecimento da democracia participativa que a nosso ver, guardadas todas as peculiaridades da cultura política moçambicana, encontram eco nos objetivos macros a que essa monografia se propõe.

No mais, compreende-se que o Estado de Direito Democrático é aquele no qual deveria haver uma sujeição dos governados e dos governantes à mesma lei; em que as leis estão direcionadas a satisfação equilibrada e eqüitativa dos interesses das diferentes classes sociais onde haja um escrupuloso respeito pelos direitos fundamentais. Porém, Bobbio (1992) recorda que as normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente as regras do jogo, para ele estas são apenas regras preliminares que irão permitir e ou balizar o desenrolar dos acontecimentos, daí a importância do entendimento das mediações que permeiam o processo de democratização no país.

Fora o quadro já indicado, o Estado de Direito Democrático, pressupõe a garantia dos direitos sociais mediante políticas sociais. Contudo, os direitos sociais, conforme bem nos ensina Bobbio (1992), ainda que garantidos constitucionalmente, o seu usufruto pelos cidadãos não é algo assim consumado. Há ainda um conjunto de condições que precisam ser criadas no solo histórico da sua promulgação - a proteção e a concretização destes direitos necessitam incontornavelmente de implementação de políticas sociais condizentes - isto implica dizer que, os direitos sociais dependem da vontade política de quem está no poder ou de quem compete para a sua consecução. Haverá em Moçambique uma vontade política dos governantes para a consecução dos direitos de cidadania e da proteção social conseqüente? E com que mecanismo? É indagação que precisamos fazer para compreender, em parte, este processo.

Dentro de um escopo maior que é o das Políticas Sociais situamos a Proteção Social que genericamente pode ser entendida como o conjunto de medidas que os Estados adotam para atender às demandas das suas populações mais necessitadas, vale dizer que não se exclui aqui aquelas ações protagonizadas pela Sociedade Civil, mesmo porque, como oportunamente será mostrada, em Moçambique, esta última tem um papel imprescindível e vital nesse âmbito.

É sabido que as políticas sociais de proteção social têm uma longa trajetória no contexto internacional, entretanto, nos finais da década de 1980 e alvorecer da de 1990 - períodos em que Moçambique estrutura a proteção social em termos jurídico-institucionais, ocorre no entendimento de alguns autores como Netto (1996) e Harvey (1993), uma inflexão significativa no âmbito das políticas sociais e da proteção social no cenário internacional. Trata-se de uma tendência iniciada na década de 1970 com a crise do capitalismo, que decorreu, entre outras motivações, da queda dos petróleos que influíram sobremaneira na taxa média dos lucros, o que impeliu não só na mudança do

modo de produção fordista¹ para o de acumulação flexível² como também numa contínua redução da intervenção estatal no que tange às políticas sociais - iniciando-se assim a decadência do Estado de Bem-Estar Social que vigorou nalguns países centrais.

Com a consolidação do Neoliberalismo³ em 1990 assiste-se uma redução da garantia dos direitos sociais, o que representou sem dúvidas uma parte significativa dos custos sociais dos ajustes neoliberais⁴ como alude Soares (2000). Pois entre outros preceitos, o referido sistema neoliberal apregoa a retração dos Estados no que concerne às políticas sociais como solução incontornável na busca pela redução dos gastos do Estado para assim lograrem estabilizar suas balanças de pagamentos. Tal processo (que não procuramos abordar exaustivamente aqui) resultou na privatização dos Serviços Públicos em muitos países incluindo Moçambique, condenando milhares de pessoas que deles dependiam a uma situação de pobreza extrema e à exclusão social.

Cumpramos esclarecer que Moçambique particularmente, vivencia estas mudanças de contexto internacional em meio a uma Guerra Civil que só veio a terminar em 1992 com a assinatura dos acordos de paz em Roma - Itália. Ora se os países centrais e alguns emergentes como o Brasil implementavam neste período, mudanças significativas nos seus Sistemas de Seguridade Social, Moçambique não tinha ainda inaugurado um Sistema de Proteção Social que inspirasse a um Sistema de Seguridade Social, pelo menos nos princípios originais de Beveridge que se encontram na origem dos Estados de Bem- Estar- Social. Os quais nortearam em alguns países centrais a construção de seus Sistemas de Seguridade Social.

Para uma abordagem conceitual de Políticas Sociais, é importante a contribuição Viana (2002) quando alerta que ao se abordar as Políticas Sociais há que se ter cuidado, pois incorremos a certas armadilhas que o conceito pode conter: uma delas refere-se ao fato de tratar as políticas sociais referindo-se às *ações do governo* (grifos nossos)-

¹ Modelo de produção em massa baseado na rigidez de suas normas e técnicas bem como na produção concentrada no chão das fábricas.

² Conhecido também como Toyotismo que centra na noção de uma “fabrica difusa”, ou seja, na descentralização da própria produção propiciada pelo uso de tecnologias avançadas de comunicação, informática entre outras, onde os controles estatais sobre a economia se hipertrofiaram numa clara contenda de “desregulamentação mundial da economia” como indica Harvey (1993 apud Neto, 1996).

³ Que a partir da década de 1970 passou a significar a doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, devendo só estar a ocorrer em setores imprescindíveis e ainda assim num grau mínimo. É na sua esteira que se inscrevem as privatizações de empresas públicas em vários países em desenvolvimento incluindo Moçambique.

⁴ Trata-se de uma tentativa de resolução da crise capitalista que resultou numa série de redefinições de papéis de âmbito econômico e político-institucionais, cuja expressão máxima foi os preceitos adotados no Consenso de Washington.

expressão que pode ser vazia se não acompanhada da necessária qualificação, como a definição da natureza de governo em voga, pois em distintas estruturas legais e institucionais, em diferentes contratos, sistemas e regimes políticos, pressões sociais mais ou menos organizadas, constroem-se distintas políticas sociais de proteção social. Daí a insistência na necessidade de entendimento do processo de democratização do nosso lócus de estudo.

Isto equivale a dizer que a Proteção Social sob o ponto de vista de sua construção tem caráter circunstancial e que é historicamente inteligível. Assim posto, a esfera da legitimidade, legislação, e a econômica se mostram determinantes para o estudo destes processos.

Desta feita, é igualmente importante demarcar que no plano constitucional o Estado moçambicano se propõe a promover coordenar e fiscalizar a atividade econômica direta ou indiretamente com vista a garantir a solução dos problemas fundamentais do povo e para a redução das desigualdades sociais (RM, 2004). A concretização deste comprometimento constitucional não seria de forma nenhuma fortuita, demandaria do Governo um esforço redobrado se considerarmos que estatísticas recentes indicam que 54% da população encontram-se abaixo da linha da pobreza absoluta; a Taxa de analfabetismo atinge a cifra de 22% da população que é de 20.530. 714 milhões de habitantes com uma taxa de natalidade (per 1000) 33.60 contraposta por uma Taxa de mortalidade infantil (per 1000) de 83 e uma longevidade apenas de 55 (anos) de esperança de vida ao nascer. (dados do INE, Censo de 2007).

Aos dados acima, acrescente-se a taxa de desemprego que ronda a cifra dos 20% com maior incidência sobre as mulheres conforme os levantamentos feitos pelo instituto moçambicano de estatística que- órgão governamental designado Instituto Nacional de Estatística.

Outro dado não menos importante, é o que nos revela que a informalidade predomina em 90% na economia moçambicana. Essa constatação é importante na medida em que a natureza da economia, seu regime, e sua dinâmica tem implicações diretas sobre políticas sociais de proteção social. Aliás, Vieira (2007) alerta para a não desvinculação da política social veiculada por um determinado país e sua política econômica.

Um estudo realizado por Francisco e Paulo (2006) aponta que em virtude da informalidade da economia em Moçambique que se estendeu às áreas como o de

proteção social, o mecanismo de proteção social é predominante é o Comunitário, haja vista que o Estado cobre apenas cerca de 10% da população que dela necessita.

Os referidos 10 % da população coberta pelo “sistema” estatal de proteção social se encontra distribuídos, para além dos trabalhadores assalariados, em áreas setoriais como o da Mulher, Criança, Portadores de Deficiência, Idoso focadamente os que se encontram em situação de miserabilidade extrema, setores que são considerados pelo Governo como sendo seguimentos que necessitam primordialmente da Proteção Social, segundo se pode abstrair dos documentos oficiais do Ministério da Mulher da Ação Social (MMAS) como a Política de Ação Social de 09 de Abril de 1998; Lei de Proteção Social de 04 de Fevereiro de 2007; Política para a Pessoa Idosa e Estratégia de Sua Implementação (2006-2011); Plano Nacional de Ação para a Criança; Plano Quinquenal do Governo para 2005- 2009; Política de Género; Política para Pessoa Portadora de Deficiência, Política de Género entre outros.

Tomando em consideração os dados arrolados, parece plausível levantar a hipótese de que o protagonismo da população para o provimento de sua proteção social, ainda que de forma incipiente e insuficiente, é elemento a se levar se em conta ao se pensar em estratégias políticas de Estado e Sociedade Civil Organizada que busquem a construção de um Sistema de Proteção Social de carácter universal ou cada vez menos excludente no Moçambique em processo de democratização haja vista a preponderância dos mecanismos não formais de proteção social ressaltados por Quive (2005).

De fato, a literatura sobre políticas sociais, mostra amplamente que a adoção e implementação de medidas de proteção social mediante políticas sociais ao longo do desenvolvimento dos Estados Nacionais, em muito tem dependido da pressão social e política exercida pela sociedade civil organizada. Entre outros, pode-se citar alguns autores sonantes sobre o tema e que advogam tal tese: Evaldo Vieira (2007) em “Direitos e Políticas Sociais; Potyara A. P. Pereira (2007) e Di Giovanni (1998).

Sem sombras de dúvidas, o regime de democratização, pode fertilizar um determinado locus para a adoção e implementação de um tipo pretendido de políticas sociais de proteção social.

Por fim cabe questionarmos: Quais são os avanços e os desafios existentes para a Proteção Social em Moçambique? Ademais, o Estado moçambicano, em termos jurídico-institucionais, estabelece a possibilidade de uma efetiva Proteção Social para os seus cidadãos?

A nossa hipótese é a de que o processo de democratização em Moçambique teria possibilitado a construção ou adoção de diferenciadas políticas de proteção social.

As respostas a estas perguntas são também nosso desafio no presente trabalho.

Objetivos

Geral:

- Analisar os avanços e desafios do aparato jurídico- institucional das Políticas de Proteção Social em Moçambique a partir da década de 1990.

Específicos:

- Apresentar o contexto socioeconômico de Moçambique a partir da década de 1990;

- Identificar o aparato jurídico-institucional da Proteção Social existente em Moçambique na atualidade;

- Apontar elementos que podem se constituir em referência no processo de democratização e na conformação de um Sistema de Proteção Social Universal em Moçambique.

Procedimentos metodológicos

Em face dos objetivos propostos são adotados os seguintes procedimentos metodológicos.

Sendo o método característica preponderante do trabalho científico, no presente estudo utiliza-se num primeiro momento o método indutivo, que de acordo com LOKATOS e MARCONI (1987) é um processo de raciocínio inverso ao processo dedutivo, pois enquanto a dedução parte de enunciados mais gerais para chegar a uma conclusão particular ou menos geral, a indução caminha do registro de fatos singulares ou menos gerais para conclusão desdobrada ou ampliada em enunciado mais geral [...].

E, em um segundo momento recorreu-se ao método dialético que segundo LOKATOS e MARCONI (1987) penetra o mundo dos fenômenos através da sua ação

recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade. A utilização deste recurso metodológico deveu-se a necessidade de realizar uma análise documental que não se prendesse apenas ao conteúdo dos documentos elegidos para esse efeito, mas também as mediações sócio-históricas que se encontram na origem do processo legiferante que os produziu.

Ademais, do ponto de vista dos objetivos este estudo pode ser definido como exploratório e analítico.

Tipo de Pesquisa

Na presente monografia, será realizado um estudo exploratório de caráter analítico. A escolha pela realização de um estudo exploratório decorre das características do problema em discussão (ou levantado), ou seja, no caso, ele não é conhecido na sua profundidade, apresentando por vezes situações que podem se constituir em campos de aprofundamento em outros estudos.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, visto que, como nos ensina Booth, Colomb e Williams (2005) tal pesquisa nos informa sobre a situação atual do problema, sobre os trabalhos já realizados a respeito e sobre as opiniões reinantes e, permite também o estabelecimento de um modelo teórico inicial.

O estudo é predominantemente qualitativo, pois os fatos são somente analisados, donde decorre uma posterior interpretação. Tomando em consideração que, como se acredita, o tema não oferece possibilidades claras de mensuração de dados, realiza-se uma análise documental qualitativa.

Sobre as Fontes

Para a realização do presente trabalho foi feita uma pesquisa com dados coletados através de levantamento bibliográfico.

Dada a atualidade, pertinência, relevância e caráter de *documentos-base*, para os efeitos deste trabalho, são analisados os seguintes documentos: Política de Ação Social de 09 de Abril de 1998 e a Lei de Proteção Social de 04 de Fevereiro de 2007.

As políticas e planos setoriais, quais sejam, Política para a Pessoa Idosa e Estratégia de Sua Implementação-2006-2011; Política de Gênero; Plano Nacional de Ação para a Criança- 2006-2010; Política para a Pessoa Portadora de Deficiência e

programas sócio-assistenciais foram igualmente tomados em consideração para a análise documental daqueles instrumentos normativos e de gestão.

A centralidade nos documentos acima se justifica também, para além do aludido, pelo fato de que no levantamento preliminar não ter se identificado análises sobre esses documentos à luz dos objetivos que este trabalho monográfico se propõe.

Os demais documentos atinentes ao tema assim como a legislação social (moçambicana); as leis que regulamentam a ação social em Moçambique com ênfase naquela relativa à proteção social; os relatórios (que versam sobre a pobreza e situação social de Moçambique no período em estudo da passagem do sec. XX à XXI) dos organismos financeiros internacionais FMI e BM e suas filiais; os programas dos governos correspondentes ao recorte temporal do estudo foram tomados em consideração no trabalho.

Usaram-se também as fontes secundárias, como jornais, reportagens, revistas e publicações atinentes ao tema, pois como afirma Severino (2007), estes meios podem conter informações relevantes, coletadas por outras pessoas e possivelmente com propósitos diferentes. Daí que o mesmo autor alerta que, ao tratar tais dados à atenção deve ser redobrada e a cautela deve ser ainda maior.

Justificativa

Ao se propor um trabalho monográfico sobre Democracia e Políticas de Proteção Social em Moçambique –Uma Análise dos Avanços e Desafios do Aparato Jurídico-Institucional- tem-se como objetivo, contribuir para o debate sobre as políticas sociais bem como na construção de um sistema de proteção social em Moçambique, o qual busque a universalização dos direitos sociais e ampliação dos outros direitos de cidadania assim como os seus pressupostos materializadores.

Constitui ainda interesse inerente, explorar possíveis caminhos da consolidação ou aprofundamento da democracia, assumindo a importância das políticas sociais de proteção social nesse processo.

Acredita-se também que o estudo poderá ser um subsídio para os que buscam (sejam eles planejadores, gestores ou avaliadores de políticas de proteção social) estratégias de enfrentamento da Questão Social, aqui apreendida enquanto “o conjunto das expressões de desigualdades sociais da sociedade capitalista moderna (quais sejam: exclusão social, desemprego estrutural, pobreza extrema, entre outras) [...] e enquanto

rebeldia por envolver sujeitos que vivenciam essas desigualdades e a elas resistem e se opõem (IAMAMOTO: 1998)”.

A Constituição da República de Moçambique de 1990 inaugurou um novo quadro no âmbito dos direitos sociais que se difere dos modelos levados a cabo tanto no período colonial quanto na 1ª República pós-independência, tal quadro teve implicações nos arranjos jurídico-institucionais até hoje pouco estudados conforme afirmou Francisco (2007) na apresentação do livro de António Quive intitulado “Proteção em Moçambique: uma rede furada” publicado em Moçambique no ano de 2007. Desta constatação deriva em parte o nosso desafio em estudar a temática à luz dos objetivos anunciados.

Pretendemos que este estudo venha também compor-se a outros que versam sobre a temática, ampliando assim o arsenal teórico-bibliográfico existente em Moçambique sobre o assunto- Democracia e Políticas de Proteção Social.

Estrutura do Trabalho

O capítulo primeiro da monografia faz uma fundamentação teórica das categorias analíticas julgadas importantes no desdobramento e na análise das hipóteses e premissas do trabalho, sendo as mais importantes, a Democracia; Cidadania, Direitos Sociais, Políticas Sociais e Proteção Social.

No segundo capítulo, traz-se a caracterização e contextualização socioeconômica de Moçambique marcando-se os seus mais importantes momentos históricos, políticos e socioeconômicos. De seguida caracteriza-se o aparato jurídico-institucional da proteção social em Moçambique com ênfase a partir da década de 1990 até o presente século XXI.

Já no terceiro e último capítulo, é feita a análise daquele aparato da proteção social em Moçambique à luz das categorias analíticas elencadas. E por fim são tecidas as considerações finais atinentes ao trabalho e contribuições conseqüentes.

1 Democracia: Aproximações e Divergências

O termo democracia tem sua raiz etimológica nas palavras *demos* e *kratos*, que na acepção correntemente aceite, significa governo de *muitos* ou do *povo*. Tal acepção, e a clássica concepção de governo democrático, data da Antiguidade Clássica, principalmente da Grécia Antiga, considerada por muitos autores como o berço da civilização ocidental (QUINTÃO, 2001).

Vale lembrar que até Péricles, na Antiguidade Clássica, o conceito de governo de *todos* ou do *povo* como o entendemos hoje, tinha uma valoração negativa, conforme pode se ler de Aristóteles e Platão. Para estes autores o termo conotava um governo de *massas ignorantes*, configurando uma *anarquia* das massas, daí a preferência de Aristóteles e Platão por governos de *politeia* e aristocrático respectivamente.

Entretanto a concepção moderna de democracia imbuí-se de outras conotações. Está quase sempre relacionada a um conceito de democracia eleitoral e plebiscitária majoritariamente praticada no Ocidente a que se tem chamado de Democracia Eleitoral ou Representativa, a qual tem como pressuposto o respeito às liberdades fundamentais e se baseia na noção de *isonomia*.

Cumprе ressaltar que para além das concepções hegemônicas, há ainda outras experiências civilizacionais, como a das sociedades africanas e asiáticas, nas quais a representação das coletividades (as mais diversas: comunitárias, étnicas, etc.) ganha corporizações peculiares e um tanto quanto estáveis em termos de dinâmica social. A título de exemplo, citamos *Mabwandla*- que no sul de Moçambique constituíram-se enquanto espaços públicos nos quais os assuntos relevantes das coletividades eram discutidos. A preocupação era que o chefe (do reino ou da tribo) não decidisse sozinho. É certo que a cultura política eurocentrista e cristã em muitas oportunidades não consideram essas experiências como realmente democráticas, numa clara contraposição a noção de “demodiversidade” aludida por Santos (2003).

No item que segue discutiremos algumas concepções de democracia com particular enfoque para a representativa e procedimental nos termos de Bobbio (2000) e direta e participativa nas formulações de Santos (2003) entre outros autores.

1.1 AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA

O debate sobre a democracia como modelo e forma de governação não é privilégio da modernidade, sua inserção nas questões filosóficas e políticas que granjearam espaço no cenário intelectual e sócio-político, datam mais ou menos da época do seu surgimento, concretamente na Grécia Antiga, onde as cidades, a exemplo de Atenas de Péricles, já naquela época eram regidas sobre postulados democráticos de participação cidadã. Assinale-se aqui que, o modelo grego de democracia direta e participativa era parcial, visto que essa participação era apenas permitida aos chamados cidadãos (nobres, homens livres) excluindo dessa forma os escravos e mulheres e estrangeiros, tidos como não-cidadão e por isso sem direito de participar da vida da pólis.

Ora, a democracia tal como a conhecemos atualmente seja no seu modelo representativo, seja na sua forma direta ou participativa e outros “experimentalismos democráticos”, passou por períodos de tribulações, aprofundamentos e recuos no plano ideológico. Coutinho (2008) ressalta que, se as diferentes forças políticas e sociais hoje, se centram na tentativa de definir o que seja a democracia, (acrescentamos, bem como definir a sua forma) e não mais na sua desejabilidade, já que a maioria das correntes ideológicas a reivindicam atualmente como um modelo ideal de regime político, nem sempre foi assim, visto que até a algumas décadas atrás, o pensamento liberal era explicitamente contra a democracia.

O autor mostra que se a partir da década de 1930 no século passado, o liberalismo passou a incorporar em seu discurso ideológico os postulados democráticos, e a defendê-los vigorosamente, nos séculos anteriores, esta corrente ideológica chegou a apresentar-se como alternativa à democracia. Como tal, no séc. XVII John Locke (tido como pai do liberalismo) se quer incorporou o debate democrático nas suas formulações sobre a política. Entretanto passado um século, com a proposta democratizante de Jean-Jacques Rousseau (crítico radical da sociedade existente, a qual depredava o pequeno artesão e os pequenos proprietários rurais a favor de grandes manufaturas- o capitalismo manufatureiro), o liberalismo se atenta e se apropria do debate democrático reagindo criticamente a ele.

Para tanto, ainda segundo Coutinho (2008) alguns pensadores liberais (como o sonante combatente do absolutismo na França- Benjamin Constant) pronunciam-se em

relação ao debate democrático que se impunha na época. Constant afirmou num texto em 1819, que a liberdade democrática teorizada por Rousseau e que veio a inspirar os jacobinos, seria própria do mundo antigo e, portanto não se compaginava com as demandas dos tempos modernos, visto que, a criação de uma esfera pública da qual todos (governados e governantes) participassem em iguais condições de decisão, não ia de encontro com a noção moderna de liberdade individual que presenteava com méritos os indivíduos cujo esforço e qualidades fossem superior que os outros. Nesse contexto Constant não fez mais do que referendar o que já havia sido afirmado por Montesquieu (forte defensor do poder absoluto dos reis da sua época) lembra ainda Coutinho (2008).

Já no séc. XIX quando o debate emplaca definitivamente, Alexis de Tocqueville, outro pensador liberal francês, reconheceu que no mundo moderno a democracia reivindica o seu espaço e tal era algo irreversível, porém seria necessário criar controles para que ela não se transformasse numa "tirania da maioria", visto que para Tocqueville, segundo Coutinho, "quando todos são equalizados, quando desaparecem os corpos intermediários [...] cria-se uma tirania da maioria que esmaga a liberdade individual" (Idem).

Os controles referidos por Tocqueville foram sendo propostos, ao longo do aprofundamento do debate democrático, por vários pensadores. Para tanto, Constant, já citado, propunha que apenas os proprietários tivessem o direito político de votar e ser votado, já que, sendo eles proprietários de partes importantes do "bolo", seriam os únicos com interesse e zelo efetivo para decidir sobre os aspectos importantes da nação. Na mesma esteira se inscreve, o filósofo e pensador liberal alemão, Immanuel Kant, ao afirmar que deveriam votar apenas os que tivessem "independência de juízo". Assim, mulheres, por dependerem dos seus maridos (fato comum à sua época e que sobrevive a duras batalhas feministas até a atualidade), e os trabalhadores assalariados por dependerem de seus patrões, não deveriam ter direito a votar e ser votados. Coutinho, bem lembra que Kant com esta proposta excluía cerca de 90% da humanidade da vida política, proposta esta que se compagina com o pensamento do elitista italiano, Gaetano Mosca (citado por COUTINHO, 2008), para quem a política é sempre feita por elite, ou seja, "classes dirigentes" sendo a "soberania popular" reclamada pelo ideário democrático, uma "ideologia que a elite dirigente usa para se legitimar no poder...", ou seja, uma mera formula política.

O contexto político e econômico do Século XX, marcado fundamentalmente pelo surgimento de governos totalitários no ocidente, como o caso do nazismo na

Alemanha e o fascismo na Itália, e pelas duas grandes guerras que comprometeram profundamente as economias européias, acirrou ainda mais o debate sobre a democracia que passa a ser pleiteada tanto pelo liberalismo tanto pelas outras correntes teóricas e ideológicas como o marxismo, cada uma delas se apropriando de forma peculiar dos seus postulados. Boaventura Souza Santos em “Democratizar a Democracia” (2003) lembra que Armatya Sen (prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1998, que influenciou positivamente na formação dos Estados de Bem- Estar- Social) teria reconhecido que o ressurgimento da democracia era o acontecimento mais importante do séc. XX, já Immanuel Wallerstein, (importante sociólogo americano) por sua vez se indagava (em uma palestra proferida em Viena no ano 2001) sobre como a democracia teria passado de uma inspiração revolucionária no séc. XIX a um mero slogan adotado universalmente (inclusive por aqueles que a rejeitavam veementemente, como mostramos no início deste capítulo- os liberais), porém vazio de conteúdo no século XX.

Até agora procuramos mostrar que a democracia ao longo da sua história de afirmação, aprofundamento e recuos, teria sido por um lado considerada (principalmente pelos liberais) indesejada e até perigosa, por, segundo esta corrente ideológica, conceder a possibilidade de governar a que não teria condições de fazê-lo- a população ou “massas ignorantes” visto ser esta, constituída na sua maioria, por iletrados, ignorantes (WILLIAMS, 1981 apud. SANTOS, 2003) e por outro lado, ganhou ao longo dos tempos e principalmente a partir dos finais de séc. XIX e alvorecer do séc. XX, uma centralidade irrefutável. Por hora buscar-se- á com a ajuda das formulações de Santos (2003), mostrar quais os pensamentos hegemônicos que permearam o debate democrático a partir da segunda metade do século XX.

Santos (2003) ressalta que a irreversibilidade da democracia no cenário político ideológico, foi amplamente demonstrada a partir do séc. XX, todavia a proposta hegemônica (liberal) nesse período, ao final da I e II guerras mundiais, enveredou pela restrição das formas de participação bem como da própria soberania popular nos processos decisórios. Tal proposta, hegemônica, girava em torno de uma limitada concepção de adoção de procedimentos eleitorais para a formação de governos, esta proposta como mostra Santos (2003) foi capitaneada ideológica e intelectualmente por pensadores como Kelsen (1929); Schumpeter- (1942), e mais recentemente, Bobbio (1995).

Após a segunda Guerra Mundial, ainda segundo Santos (2003), o debate democrático incorporou várias temáticas, uma das quais tratou das condições estruturais da democracia: trata-se da relação que se estabelecia entre o tipo de atividades econômicas de uma determinada região e cultura de participação política da mesma, ou seja, as “virtualidades redistributivas da democracia”. Para Barrington Moore (1966) citado por Santos, países com determinadas atividades econômicas (principalmente as de economia pouco rentável) não teriam condições de se tornarem democráticos. Este debate, como bem lembra Santos, teria sido antecipado por Rousseau ainda que sob outra perspectiva, quando afirmava que só poderia haver democracia por excelência onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse a necessidade de vender o seu voto pela sobrevivência e ninguém tão rico capaz de comprá-lo. Não é novidade certamente para ninguém, lembrar que esta questão reverbera em muitas democracias até hoje, onde as práticas clientelistas e paternalista de alguns governantes são o garante de votos em países cuja desigualdade social e suas expressões são de tal forma abismal, como é caso de Moçambique conforme afirma Lalá (2003).

Segundo Santos (2003) na segunda metade do séc. XX enfrentavam-se a concepção (hegemônica) conhecida como “liberal-democracia” e a concepção marxista de democracia. A concepção hegemônica de democracia concentrava o seu debate nos arranjos eleitorais, pois para esta, segundo defenderam seus precursores- quando postos a guisa pela concepção marxista- que entendia a democracia numa dimensão mais Rousseauiana, a da soberania do povo ou a da “*soberania popular*” para usar um termo mais marxista, onde a igualdade econômica social e política entre as classes sociais era o elemento principal- a democracia não passaria de um “método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas” Schumpeter (1942: 242, apud SANTOS, 2003: 45).

Mais recentemente, como aponta Santos (2003), Max Weber inaugura no centro do debate democrático a questão da “inevitabilidade da perda de controle sobre os processos da divisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle crescente por formas de organização burocrática”. Depreende-se que a par da complexificação das sociedades ao longo dos tempos; a emergência do Estado de Bem-Estar Social no ocidente, cresceram as funções do Estado. Assim para Weber, o fenômeno da complexidade criava problemas para o funcionamento da democracia na medida em que gerava uma “tensão entre soberania crescente, no caso, o controle dos governos pelos

governados, e soberania decrescente, no caso, o controle dos governados pela burocracia” (Santos 2003: 47).

O debate acima, segundo o autor que temos vindo a citar, introduziu na senda das discussões democráticas (como proposta de solução aos problemas levantados por Weber), a necessidade dos chamados “arranjos participativos” como forma de as burocracias centralizadas (como é caso de Moçambique atual) lidarem com as questões locais mais complexas: do meio ambiente, cultura entre outros.

Na esteira deste debate, Robert Dahl (outro teórico liberal) em seu livro “Poliarquia- Participação e Oposição” (1998) trata e concebe a representação como a única solução possível para as democracias de grande escala, ou seja, os países de maiores dimensões geográficas de população expressiva, a democracia representativa seria a mais aplicável em contraposição a democracia direta reclamada no seio do debate atual dos processos de democratização. Para ele:

“...quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes.” (DAHL, 1998:110)

A questão da democracia representativa versus democracia direta é tema central atualmente no debate democrático, buscaremos, pois, discorrer sobre o assunto no item que segue.

1.1.1 O PROCEDIMENTALISMO DEMOCRÁTICO E REPRESENTAÇÃO

O procedimento, para usar um termo de Bobbio (2000), ou a forma como os cidadãos de uma determinada região ou nação participam ou decidem sobre os assuntos que interessam a sua coletividade abrolha em formas de democracia que tem sido classificada pelo pensamento político moderno em: Democracia Direta; Indireta (também conhecida como representativa) e semidireta ou participativa como prefere Santos (2003).

Norberto Bobbio, um dos mais influentes cientistas políticos da atualidade, considerados por alguns autores (inclusive o Santos, que vimos citando) como um pensador liberal, ocupou-se em seu livro “o Futuro da Democracia” em discorrer sobre seus pensamentos a respeito democracia, sem avançar com um prognóstico palpável como sugere o título da sua obra. Por hora nos interessa trazer para o debate, a sua concepção de democracia e os elementos que este autor aponta como caracterizadores da democracia atual, que, aliás, se articulam com os trazidos por Anícia Lalá (2003) quando discorre sobre o processo da democratização em Moçambique, onde traz os avanços e desafios do mesmo, que constitui o último item desta seção.

Bobbio (2003) (referendando o que vimos mostrando) reconhece ter havido no séc. XX um alargamento do processo da democratização na medida em que vários países adotaram a democracia como regime político e pelo fato de não se ter registrado ainda por parte de regimes democráticos, um recuo para regimes totalitários ou ditatoriais como advogavam alguns autores pessimistas quanto ao futuro da democracia no final do séc. XX.

Entretanto o mesmo autor afirma haver um ranço entre o que ele denomina de “democracia ideal” e a “democracia real”. A primeira, diz respeito àquela democracia idealizada por Rousseau, de uma verdadeira soberania do povo, ou seja, a de um Estado sem corpos intermediários, típica, segundo ele, da sociedade corporativa das cidades medievais. A segunda em contraposição à primeira é resultado de uma transformação, ou seja, para usar as palavras do próprio autor: “... de adaptação natural dos princípios abstratos à realidade ou à inevitável contaminação da teoria quando forçada a submeter-se às exigências da prática”.

Esta adaptação natural dos princípios abstratos à realidade decorre do fato mesmo, de que contrariamente ao que imaginavam os idealistas da democracia, as sociedades tornaram-se mais complexas, ou seja, o povo não podia mais ser soberano, visto que, os grupos, as organizações (das mais diversas) tornaram-se os sujeitos ou grupos políticos mais relevantes, e por assim dizer, “os protagonistas da vida política numa sociedade democrática” (Bobbio, 2000:35).

Assim, depreende-se que a complexificação e a estratificação da sociedade e grupos cujos interesses (de classe ou identitários) com interesses divergentes, criou uma situação de concorrência entre eles, o que teria desbancado a idéia de um povo uno e soberano (Bobbio, 2000).

Ainda, segundo o mesmo autor, a despeito de o processo de democratização ter avançado, havia nos seus primórdios alguns elementos, a que ele chama de “promessas” que não poderiam ser cumpridas, seja por se constituírem enquanto “ilusões”, seja por se terem chocado com alguns obstáculos imprevistos atinentes a dinâmica societária.

Ao discorrer sobre essas “promessas não cumpridas” Bobbio avança o seu conceito de democracia procedimental, que, aliás, herdou das leituras de Kelsen e Schumpeter como nos lembra Assis Brandão (2006).

Das “promessas não cumpridas” e dos obstáculos listados por Bobbio, algumas merecem menção, pela sua atualidade e proximidade com o processo de democratização de Moçambique caracterizado por Lalá (2003). São elas: “Revanche dos Interesses”, como denomina Bobbio. A questão prende-se na discussão sobre mandato imperativo ou mandato vinculado verso mandato livre. A democracia moderna, que para este autor nasce em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política na qual imperam os interesses da nação e não os corporativos ou particulares dos representantes (regra que se tornou constante em quase todas as constituições democráticas- a de proibição do mandato vinculado- inclusive a que vige atualmente em Moçambique). Acontece, porém que, tal regra é freqüentemente violada dado que a sociedade é hoje composta por grupos que duelam entre si por prevalência de seus interesses corporativos que muitas vezes são identificados (pelos políticos) enquanto interesses da nação como afirma Bobbio (2000).

Este autor lembra ainda que, mesmo nos parlamentos atuais, onde em tese se espera que os deputados sejam representantes não dos seus interesses particulares, mas sim, dos da nação, as chamadas disciplinas partidárias (que obrigam os deputados a votarem a favor da posição de seus partidos) tem se colocado enquanto obstáculo ao cumprimento desta regra, que, aliás, como lembra o autor, é sem sanção. Pois, a única sanção acrescenta Bobbio,... “temida pelo deputado que depende do apoio do partido para se reeleger é a derivada da transgressão da regra oposta, que o obriga a se considerar vinculado ao mandato recebido pelo próprio partido” (Bobbio, 2000). A questão da disciplina partidária, que torna o mandato dos deputados, vinculado, ou seja, não livre como seria desejável para a perseguição dos interesses da nação- ganha uma conotação ainda mais preocupante em países cujo sistema eleitoral envereda pelo voto em lista fechada, onde cabe ao partido majoritariamente eleito, indicar seus deputados, tornando-os certamente mais cautelosos nas decisões que provavelmente os oponha aos seus partidos, como é caso de Moçambique.

Outro elemento que se configura enquanto promessa não cumprida da democracia ideal em contraposição a democracia real, é a presença ainda das “Oligarquias” em muitos países ditos democráticos, ou seja, a derrota do poder oligárquico a que se propunha a democracia ideal com uma maior alternância no poder e com a soberania do povo, não se operou. Perduram ainda, grupos oligárquicos que se legitimam no poder através do “sufrágio universal”.

A presença de grupos políticos ou familiares que se mantêm no poder por longos períodos pelo domínio da cultura, da política e da economia e que exercem tal domínio em seu próprio benefício em detrimento do povo continua sendo característica palpável em muitos países, especialmente os da dita “terceira onda de democratização” como Moçambique onde um único Partido- Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO)- desde a proclamação da independência em 1975, mantém se no poder até os dias de hoje, ou seja, há 34 anos, primeiro num sistema monopartidário adotado pelo mesmo partido logo após a independência a até 1990, quando da adoção pela Constituição da República, de um sistema multipartidário que conduziu às primeiras eleições multipartidárias em 1994, um marco no processo de democratização do país.

Embora Bobbio reconheça que a presença de oligarquias no poder, por longos tempos, seja nociva aos processos de democratização, ele, subscreve-se ao entendimento de Joseph Schumpeter segundo o qual, “a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto” (Bobbio, 2000: 39).

A persistência do “poder invisível” é outra promessa não cumprida da democracia ideal, considera Bóbbio. Como amplamente tem-se dito, a transparência dos atos e publicização dos mesmos deve ser um elemento fundamental de uma democracia, constata-se, porém que em nome de uma “Razão de Estado” (através da qual os Estados se reservam o direito de agir em segredo para não provocar escândalos ou vulnerabilidade, em termos de segurança) os atos de interesse público têm ficado a revelia dos legítimos destinatários.

Bobbio (2000), ainda ressalta a “educação para a cidadania” como outra promessa não cumprida. Aqui a questão encerra a discussão entre o voto de opinião e voto clientelar, trazida à senda do debate democrático por Tocqueville em seu discurso à Câmara dos Deputados em 27 de janeiro em 1848.

Fato é que passados dois séculos o clientelismo político (que representaria o voto clientelar e não o de opinião e posição política ou ideológica, como seria desejável)

é ainda uma realidade presente nas democracias atuais. Entende-se, aqui, que o mesmo sobrevive não apenas como consequência direta da ausência de uma educação para a cidadania, mas como parte das consequências das expressões das desigualdades sociais (a pobreza, fome, entre outras), ou seja (agora em escala catastrófica) da prevalência daquela situação que Rousseau já assinalava como nociva à democracia: existência indivíduos tão pobres que necessitam de vender o seu voto para garantir a sobrevivência e outros tão ricos capazes de comprá-lo.

Por último vale ressaltar um dos obstáculos mencionados pelo autor, com os quais a democracia se chocou ao longo da sua transformação: “o baixo rendimento” do sistema democrático. Para Bobbio o avanço da democratização emancipou sob maneira a sociedade civil a qual passou a demandar cada vez mais, com cada vez mais rapidez, dos governos, sendo estes incapazes de responder cabalmente e prontamente a todos e impelido assim a hierarquização das mesmas demandas. Tal situação, segundo o autor propicia uma “sobrecarga” ao governo cujos procedimentos decisórios de atendimento são eminentemente burocráticos.

A discussão sobre baixo rendimento do sistema democrático remete a questão da ingovernabilidade e governabilidade que tem merecido em Moçambique particularmente, assim como em África, um espaço visível no debate atual sobre os processos de democratização, haja vista a sua inclusão como um item de avaliação no Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)- um instrumento de auto-avaliação e monitoria adotado pelos países membros da União Africana (UA) que visa garantir que os Estados submetam as suas políticas e práticas à conformidade com os valores, códigos e normas de natureza política, econômica e de governação corporativa acordados no âmbito da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD).

Dissemos no início desta seção que Bobbio (2000) ao tratar das “promessas não cumpridas” da democracia ideal em contraposição a democracia ideal vai delineando a sua concepção de democracia. Pois agora, traz-se em meio à discussão o conceito de “democracia representativa”, do qual o mesmo é apologista, segundo indica Brandão (2006) em “Bobbio na História das Idéias Democráticas”. Antes do mais, esclareça-se, ao se afirmar que Bobbio é apologista da democracia representativa, não se coloca o autor como contrário à “democracia direta”, aliás ele mesmo afirma: ... “os significados históricos de democracia representativa e democracia direta, são tantos de tal ordem que não podemos por os problemas em termos de *ou-ou*, de escolha, forçada entre as duas alternativas excludentes...” (2000: 64).

Bobbio, partindo de uma concepção (herdada de Kelsen, 1929, e Schumpeter, 1942) procedimentalista de democracia, discute e alude um conceito de democracia representativa. Contudo, antes de discorrer sobre o conceito, traz-se a concepção bobbiana de democracia.

Para Bobbio (2000) a democracia é aquele regime político: “caracterizado por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Portanto, este autor concebe a democracia como um “método” conforme afirma Brandão (2006).

A democracia acrescenta Bobbio (2000), no que tange aos *decision makers*, caracteriza-se por atribuir este poder a um número elevado de membros. E quanto à “modalidade de decisão” a regra fundamental da democracia é a “regra da maioria”, ou seja, serão vinculatórias aquelas decisões das quais comungarem os membros da coletividade envolvida. Ademais, os direitos fundamentais de liberdade de expressão de opiniões, de reunião, de associação, entre outros, são condições elementares para uma democracia segundo o autor, daí que para ele, apenas um Estado Liberal estaria em condições de acolher um regime democrático, em clara contraposição com o pensamento marxista, para o qual apenas um Estado Socialista conceberia a democracia em sua plenitude.

Em sua análise sobre a Democracia Representativa (prática democrática predominante no Estado moçambicano segundo LALÁ, 2003), Bobbio (2000) alerta para o equívoco de confundi-la com “Estado Parlamentar” que para ele significa, aquele regime político em que as deliberações coletivas, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

O Estado Parlamentar, ao qual tem se dirigido a crítica e não a democracia representativa como se pretendia, afirma Bobbio (2000), é uma forma de aplicação particular de do princípio da representação, princípio esse que deve ser estendido a numerosas outras sedes de tomada de deliberações coletivas e não apenas o parlamento. E daí, tem-se que (exemplifica o autor) que os Estados Unidos de América (EUA) embora não seja um Estado Parlamentar, é um Estado representativo como também o é Estado presidencialista moçambicano, acrescentamos.

No debate sobre a democracia representativa, Bobbio, traz a tona questões pertinentes que se julga importante retê-las. Uma delas está em conexão com a questão da representação política que encerra os elementos: poder dos representantes, e o conteúdo da representação. Discute-se aqui a noção de representação *fiduciária* e

representação por *delegação* que se constituem enquanto modelos de representação comuns às democracias atuais inclusive a moçambicana.

Por representação *fiduciária*, entende-se aquela em que o representante tem o poder de agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados. Para tanto, gozando da confiança dos representados, o representante, interpreta e decide sobre o interesse dos primeiros- assim, tem este representante um mandato sem vínculo, ou seja, não é revogável como aconteceria numa representação por delegação visto que, neste caso o representante é apenas um porta voz, um embaixador.

A primeira modalidade de representação constitui a forma predominante de representação no processo de democratização de Moçambique, onde os deputados da Assembléia da República- órgão máximo da legislatura do país- são eleitos em lista fechada pelos partidos e a partir daí, tomada a posse, são chamados a tutelar os interesses da sociedade civil no geral e não mais da sua categoria profissional ou seu círculo eleitoral, á despeito dos interesses partidários, corporativos e pessoais.

No que respeita ao conteúdo da representação, este guarda relação com a natureza do mandato do representante, que pode exercer sua função como representante no que se refere aos interesses gerais do cidadão ou a seus interesses particulares de categoria: estudante, operário, etc.

Ora, na representação política, explica Bobbio (2000) da maioria dos Estados de democracia representativa: “o que caracteriza a democracia representativa é com respeito ao “quem”, que o representante seja um fiduciário e não um delegado; e é com respeito ao “que coisa”, que o fiduciário representa os interesses gerais e não os interesses particulares, donde deriva a proibição do mandato imperativo.

Bobbio sintetiza sua concepção de democracia representativa e elenca os elementos e pressupostos básicos para sua consecução, em um artigo intitulado: “Quais as alternativas para a democracia representativa” (1979: 34), que seguem:

1. Todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade, sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo etc., devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de expressar por meio do voto a própria opinião e/ou de eleger quem se expresse por ele;

2. O voto de todos os cidadãos deve ter peso igual (isto é, deve valer por um);

3. Todos os cidadãos que gozarem dos direitos políticos devem ser livres para votar, conforme opinião própria, formada o mais livremente possível, isto é, numa

competição entre grupos políticos organizados que disputam' entre si para agregar os anseios e transformá-los em deliberações coletivas;

4. Os cidadãos devem ser livres, também, no sentido de possuírem alternativas reais, isto é, de poderem escolher entre várias alternativas;

5. Seja por deliberações coletivas, seja por eleições de representantes, vale o princípio de maioria numérica, mesmo que possam se estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada) em determinadas circunstâncias, previamente estabelecidas;

6. Nenhuma tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em particular o direito de tornar-se maioria em igualdade de condições.

É clarividente em Bobbio (2000) a idéia de que a democracia se realiza de modo mais amplo e legítimo por meio de constantes consultas populares sobre assuntos políticos. Ademais, a democracia representativa deve ser complementada e, em alguns casos, substituída pela democracia direta. O autor afirma que:

“... democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que um num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são consideradas em si mesmas, suficientes.” (BOBBIO, 2000: 64)

Bobbio (2000) acrescenta, ainda, que a insuficiência da democracia direta (para contrapor aos que advogam a democracia direta como sendo melhor e a antítese entre ela e a democracia representativa, assinalando que um processo de democratização ideal caminharia desta última para aquela primeira) é clara quando analisados os institutos de democracia direta por excelência, a assembléia dos cidadãos deliberantes e o referendium. E denota que:

“Ninguém pode imaginar um Estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão.” (BOBBIO, op. cit., pp. 47 e 48)

Para além destas limitações quanto à democracia direta, acrescente-se aquelas apontadas por Rousseau, relativas às escalas territoriais nas quais vivem as sociedades democráticas contemporâneas. Rousseau reconhecia que a democracia direta, aquela em que a coletividade delibera diretamente sem corpos intermediários, os assuntos de seu interesse, é praticável apenas em pequenas comunidades. Acontece, entretanto, que com as transformações societárias, as escalas nacionais e territoriais da tomada de decisões tornaram se cada vez maiores.

Em relação à democracia representativa ou indireta têm sido formuladas avançadas críticas, (Bobbio, já alertou, como acima assinalamos, do cuidado a se ter para não se cair no equívoco de criticar o Estado parlamentar pensado estar-se a criticar a democracia representativa, como comumente tem se feito) delas destacam-se algumas quais sejam:

- A ausência de representação contemplativa, (considerando que a maioria das democracias representativas assume o sistema fiduciário de representação política)- ou seja, os representantes dos cidadãos para além de em muitas ocasiões atenderem aos seus interesses particulares ao invés dos da sociedade em geral, como seria legítimo, não refletem a diversidade da sociedade: cultural, étnica, das minorias- questão trazida por Santos (2003) na sua crítica ao modelo hegemônico da democracia.

- Outra crítica corrente em relação à democracia representativa (que para Bobbio, seria uma crítica ao Estado Parlamentar) refere-se à inoperância cada vez mais generalizada das assembleias legislativas - espaços por excelência do exercício da representação política-seja pela ingerência dos governos executivos na agenda das casas legislativas, ou pelas crises próprias dos sistemas políticos. A questão, relativa a ingerência do governo executivo na agenda das casas legislativas, em Moçambique ganhou ainda mais visibilidade ao ser problematizada por uma pesquisa realizada por uma organização da sociedade civil que apurou que ao longo do ano 2008, a Assembleia da República de Moçambique, não havia tido nenhuma iniciativa de lei, sendo as 147 debatidas e aprovadas naquele ano por aquele órgão eram, todas de iniciativa poder executivo.

- O problema da representação de múltiplas identidades, é outra crítica dirigida à democracia representativa, visto que o método da tomada de decisão por maioria, não garante que as identidades minoritárias possam ter voz e vez nos espaços de

representação. A questão da prestação de contas é outro problema (que segundo Santos, 2003, foi recentemente introduzido no debate democrático pela ação dos movimentos sociais, entre outros atores políticos) posto que, “a representação ao diluir a prestação de contas em um processo de re-apresentação do representante no interior de um bloco de questões também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas” (ARATO, 2000, apud SANTOS, 2003: 50).

As críticas à democracia representativa apontam a necessidade de inserção de novas temáticas no seio do debate democrático, mas, mais do que sinalizar suas insuficiências (como recorrentemente tem se feito) elas indicam a insurgência de novas (nem tão novas) demandas na senda política.

Discutiremos no item que segue a democracia participativa ou semi-direta, a que no dizer de Santos (2003) constituiu ao longo dos séc.XX, principalmente nos pós- II Guerra, uma concepção não- hegemônica e que no alvorecer do séc.XXI reclama e vai ganhando cada vez mais espaço no debate e nos processos de democratização. Moçambique, segundo o autor, é um desse lócus onde esta discussão ganha um novo alento.

1.1.2 DEMOCRACIA SEMIDIRETA OU PARTICIPATIVA

Começamos este item com uma citação do clássico Rousseau, que tem sido freqüentemente usada pelos defensores e precursores da democracia participativa, que acreditam ser esta forma, a mais próxima da concepção clássica de democracia direta, embora o próprio Rousseau tivesse reconhecido as dificuldades da prática desta, pois como ele afirma, o mundo é dos homens e não de deuses (estes últimos, únicos capazes de viver em harmonia):

“A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou é a mesma, ou é outra – não existe meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são

eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz bem merece perdê-la.” (ROUSSEAU, 1978)

Á despeito das críticas feitas à democracia representativa (modelo hegemônico) gestam-se a partir do final do séc.XX concepções não-hegemônicas ou contra-hegemônicas, no dizer de Santos (2003), de democracia, que trazem para seio do debate novas demandas societárias, por uma maior participação na gestão da coisa pública, pela defesa dos direitos das minorias (pouco representadas nas tradicionais casas de representação política).

Assim, alguns autores advogam que como resultado da inxequibilidade da democracia direta nos termos clássicos ou Rousseauianos (pelos motivos já indicados, sejam: a complexificação da sociedade e sua conseqüente estratificação em classes; a extensão do seu mosaico cultural e identitários; as desigualdades sociais, já indicadas por Rousseau e mais recentemente por Bobbio) e fracasso, já há muito atestado, da democracia representativa desponta como um *continuum* entre as duas concepções (democracia direta e representativa) a democracia participativa ou semi-direta, ou ainda deliberativa, como preferem alguns autores, a exemplo de LUCHAMANN que a entende como:

“Um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da sua vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto em uma alternativa crítica às teorias “realista” da democracia que, a exemplo do ‘elitismo democrático’ enfatizam o caráter privado e instrumental da política.” (LUCHAMANN, 2002).

Pode se ler da acepção acima que a democracia participativa aparece no debate político atual com novos princípios em resposta e em contraposição aqueles da democracia representativa. A democracia participativa, portanto, toma como princípios a inclusão, o pluralismo, a igualdade participativa, a autonomia bem como a justiça social, dir-se-ia nos termos de Cohen (1997, apud SANTOS, 2003: 53), que esta última,

constitui-se enquanto uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja processo livre de apresentação de razões entre iguais.

Democracia participativa, tomada dessa forma, é um regime onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social. A noção do procedimentalismo em contraste com democracia participativa, pensado como prática social e não apenas como método de constituição dos governos, foi introduzida no debate, segundo Santos (2003) por Jurgen Herbemas ao propor um elemento na senda contemporânea do debate democrático: a publicidade como condição capaz de gerar uma nova gramática social, já que para este autor a esfera pública deve ser um espaço onde todos os indivíduos (sem distinção de gênero, raça, status social) podem problematizar em público a sua condição de desigualdades na esfera privada.

A este momento é preciso assinalar que os defensores da democracia participativa a exemplo de Santos, não excluem do debate e da práxis democrática, o modelo representativo, para muitos destes, a democracia na sua forma integral caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da *democracia representativa* com outros da *democracia direta* (referendo, plebiscito, revogação, iniciativa popular e etc.)

No alvorecer do séc. XXI com atuação cada vez mais forte dos movimentos sociais, segundo Santos (2003) que institucionalizaram a diversidade cultural, reativou-se o debate sobre as escalas, ou da extensão cultural como também, vários países incorporaram em suas legislações novas formas de participação política. Em Moçambique, como aponta Santos (2003), este processo embora não conheça um aparato institucional e jurídico forte, “inicia-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, e por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos temas à política”, Lála (2003) acrescenta nesse sentido ainda o papel dos organismos internacionais como FMI e o BM que condicionaram os financiamentos dos projetos a certa “participação” dos cidadãos na gestão dos mesmos, configurando o que Santos (2003) chama de “democracia de gestão”.

Cabe por hora assinalar que entre os diversos mecanismos de participação, sejam eles de natureza jurídica, política ou social (cuja finalidade é submeter à avaliação dos

governados os atos dos governantes ou à proposição de demandas por parte daqueles primeiros) os mais conhecidos e adotados em muitos aparatos jurídicos nacionais, inclusive Moçambique são:

- **Plebiscito** – que consiste fundamentalmente na possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão de relevo para a nação ou coletividade, com efeito vinculante para as autoridades públicas abrangidas. Necessário se faz acrescentar que a matéria submetida a uma decisão plebiscitária não conhece nenhuma aprovação prévia por parte dos seus proponentes (geralmente órgãos legislativos ou governos executivos).

- **Referendo** - o "*referendum*" é uma consulta popular feita por um órgão legislativo ou governamental sobre um assunto de interesse da nação ou da coletividade, importa na participação do povo, mediante voto, mas com o fim específico de confirmar, ou não, um ato governamental. A decisão do referendo, assim como a do plebiscito, tem eficácia vinculativa, não podendo ser desrespeitada pelo administrador.

A referida consulta é feita com prévia aprovação do assunto pelo órgão legislativo ou governamental vinculado. Trata-se de um procedimento formal, regulado por lei. Assinala-se que em algumas legislações este mecanismo pode ser proposto pela iniciativa popular.

- **Iniciativa popular** - baseia-se na possibilidade de apresentação, pelos cidadãos, de projetos de lei ao Legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores, ou seja, consiste no desencadeamento de um processo legiferante pelo povo, mediante proposição de determinado projeto de lei por certo número de eleitores. Novamente há vinculação do órgão para com o projeto apresentado. A aprovação da sua matéria não obrigatória, devendo esta ser objeto de análise dos órgãos legisladores, ainda assim sua legitimidade é irrefutável.

Evidentemente, foram aqui elencados os mecanismos tradicionais de participação, entretanto há ainda outros que despontam nos últimos tempos como é o caso do **Orçamento Participativo** que possibilita aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos. As experiências de *orçamento participativo* costumam contar com assembleias abertas, periódicas e etapas de negociação direta com o governo. No Orçamento Participativo retira-se poder de uma elite burocrática

repassando-o diretamente para a sociedade. Com isso a sociedade civil passa a ocupar espaços que antes lhe eram "furtados, afirma Mahfus (2000).

Os conselhos de direitos deliberativos ou consultivos, comuns às políticas sociais e de seguridade social, no caso brasileiro, são também mecanismo de participação (institucionalizados) que em certa medida tem oportunizado o exercício do *controle social* dos governados em cima das ações dos governantes. Em Moçambique, nas poucas instituições em que existem como é caso o da Educação, estes conselhos são na sua generalidade de caráter consultivo.

Cumprir observar que os mecanismo de participação acima arrolados, tão logo foram reclamados pela dinâmica societal, foram também incorporados, a semelhança do próprio debate democrático, pelo capital hegemônico, passando assim a fazer parte do discurso oficial, das legislações nacionais, donde se constata haver ainda um ranço entre sua adoção e aplicação prática, o que se constitui enquanto vulnerabilidade da democracia participativa. Santos (2003) ressaltou em suas formulações sobre a temática que: "... o ideal da participação da sociedade civil pode ser cooptado por setores hegemônicos para cavalgar o desmonte das políticas públicas, sem o criticar, e, pelo contrário, aproveitando-o para realizar uma operação de marketing social".

A imersão de novas demandas e gramáticas democráticas, de grupos sociais anteriormente excluídos, e que agora reclamam o seu espaço através da participação política- como resultado do experimentalismo participativo- trouxe no entendimento do poder hegemônico o receio pela "sobrecarga democrática" a qual é combatida através da cooptação e integração política destes movimentos (Santos, 2003).

A cooptação e integração como parte da estratégia de esvaziamento dos processos participativos, em muitos casos é feita pela institucionalização desses movimentos sociais que colocam na senda política as novas demandas. Trata-se de um movimento antigo, testemunhado pelos movimentos sindicais, no caso moçambicano. Tem sido através destes mecanismos que a participação é não raras vezes transformada em um processo de controle social organizado de cima para baixo- *top-down*- (para usar as palavras de Santos) explorando a fragilidade político organizacional dos grupos subalternizados. A questão do controle social é importante neste trabalho monográfico, haja vista que ela reverbera na proteção social moçambicana como veremos adiante.

1.1.3 DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE

No quadro do debate democrático, Moçambique é um daqueles países que no Pós-Guerra não fazia parte do chamado campo democrático, tendo sido enquadrado na “terceira onda de democratização” ou “democracias de terceira vaga” conforme Bobbio (2000) e Lálá (2003) respectivamente.

Os desdobramentos do processo de democratização em Moçambique guardam relação com a herança colonial do país visto que como afirma Lálá (2003), Portugal impediu- através da implementação de uma política de “*assimilação*” (com uma valoração contrária ao seu sentido semântico) uma formação adequada para a população indígena bem como a consolidação de qualquer elite local (a semelhança do que aconteceu nas colônias francesas e inglesas)- capaz de participar nas estruturas sócio-políticas.

Outro aspecto a levar em conta no processo, ressaltado também por Lálá (2003: 4) prende-se com a ausência de uma *concorrência e participação* política (característica comum dos Países Falantes da Língua Português- CPLP) após o alcance da independência em 1975, pois o governo não se preocupou em realizar eleições multipartidárias, tendo se pautado por conduzir o país sob égide de um regime de orientação socialista de partido único. Estavam assim cerceadas quais quer formas de pluralismo político.

Após a independência o país viu-se confrontado com uma Guerra Civil a partir de 1976, que teve como beligerantes a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) enquanto partido no poder e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), a qual dizia lutar pela abertura democrática. A referida guerra ruiu as bases econômicas do país que viveu uma situação de calamidade humana. A comunidade internacional, que também teria um papel importante na guerra, interveio através do FMI e BM, não só para mediar processos de paz como também para constituir bases para a reestruturação econômica do país. Foi nesta esteira que o país começa a ensaiar uma liberalização da sua economia com a implementação do PRE e depois do PRES, todavia a liberalização política veio mais tarde.

Como resultado da pressão internacional, escreve Lálá (2003) em 1989, no seu Quinto Congresso, a FRELIMO separa o Estado do partido e as referencias de Marxismo-Leninismo são retiradas dos seus estatutos. Começa-se assim um processo de

liberalização política ou da democratização que conheceu avanços significativos com a prolongação em novembro de 1990 da Constituição da República de Moçambique, a qual entre outros dispositivos garantia o pluralismo partidário, dos direitos básicos, como liberdade de crenças, associação e opinião; independência dos tribunais, eleições livres e secretas bem como a eleição direta do Presidente da República.

Estabelecido este quadro jurídico, o processo de negociação de paz foi aprofundado, tendo culminado com assinatura dos Acordos Gerais de Paz em Roma no ano de 1992. Este acordo esboçou também um quadro para uma transição democrática no país, com a inclusão de uma Lei dos Partidos; Legislação Eleitoral e condução das eleições, direitos básicos e cívicos, etc. Lalá (2003).

O processo de transição foi essencialmente influenciado pela comunidade internacional, conduzido pela FRELIMO com forte participação da RENAMO e uma tímida participação dos chamados partidos não armados.

Em 1994, foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias e presidências, consideradas livres e justas pela comunidade internacional. A FRELIMO sagrou-se vencedora com 44.3% dos votos válidos, a RENAMO alcançou 37.8%, a União Democrática ficou com os restantes 5.1%, por sua vez Joaquim Chissano (candidato da FRELIMO) foi eleito com 53.3% e Dlakhama da RENAMO ficou com 33.7%. Os resultados destas eleições atestaram no dizer da Lalá, a bipolaridade do sistema político do país, já vislumbrado no processo da abertura, onde a FRELIMO e a RENAMO ditam o ritmo dos acontecimentos.

Em 1998, com a realização das primeiras eleições autárquicas, o processo de democratização de Moçambique experimenta o seu momento mais importante até então, entretanto os resultados mostraram a tamanha dimensão do caminho a ser trilhado ainda com vista a sua consolidação. Aconteceu, como mostra Lalá (2003) que 85% dos potenciais eleitores não se fizeram às urnas, o que autora caracterizou como “eleições sem eleitores”. Tal situação acenava para uma ausência de participação massiva da população nos processos políticos, inclusive no básico e elementar da democracia- o voto.

Se as eleições de 1998 podem ser consideradas um fracasso sob o ponto de vista de participação, ou seja, do processo democrático, as gerais de 1999 tiveram um significativo aumento de eleitores, que se fizeram às urnas em 68.5%.

Cabe ressaltar que os resultados destas eleições não foram aceites pela oposição tendo inclusive interposto um recurso ao Tribunal Supremo para a sua revisão e conseqüente invalidação o que não veio a ocorrer. Lalá (2003) acrescenta que a oposição teria ensaiado ameaças de desestabilização do país o que teria inclusive marcado negativamente a trajetória democrática do país até esse momento.

Os atores que conduziram o processo de transição democrática em Moçambique enveredaram por um sistema eleitoral, em que nas eleições legislativas, a representação obedece a regra da proporcionalidade, com listas partidárias fechadas e uma barreira de cinco por cento de votos a nível nacional, entretanto apenas com 50% dos votos elege-se presidente.

Lalá (2003) considera que o sistema de lista fechada dos partidos nas eleições para a composição parlamenta, “diminui a possibilidade de o eleitor solicitar aos políticos a devida prestação de contas”, ou seja, torna-se limitada a interação entre o representante e o representado que vê assim comprometida a sua participação nas questões de interesse nacional e coletivo.

Foram elencados de forma sucinta alguns elementos do processo de democratização em Moçambique. Cabe por hora, referir que à semelhança de muitos países africanos, o debate democrático no país incorpora uma preocupação cada vez mais sonante: Será a democracia ocidental aplicável à realidade sócio-política, e cultural de Moçambique? As respostas a este questionamento tem sido várias, algumas remetem à outra questão enfrentada no ocidente no pretérito século XVIII- a da desejabilidade da democracia- quanto a esta questão cumpre afirmar tão logo que 57.8% dos moçambicanos consideram o governo democrático o melhor sistema político (Lalá, 2003). Pensadores há, afirmando que os moldes da democracia ocidental não seriam aplicáveis a realidade moçambicana, visto que a liberdade individual (pressuposto elementar da democracia) era um costume desconhecido dos povos tropicais, acentuando que o ocidente tem de ser modesto ao exportar um sistema de governo que somente é adequado para ele- trata-se de visões eurocentristas, que negam qualquer tradição democrática aos países africanos. Entretanto alguns autores como Kaba e Ilunga-Kabongo (1980: 101, apud Wangu, 2006) salientam que o ideal de democracia não seria de modo algum estranho e muito menos supérfluo (como sustentam alguns autores), pois, os Estados africanos pré - coloniais eram favoráveis à democracia e não ignoraram o mecanismo de controle do poder. Cita-se o caso do povo ashanti do Gana. Neste povo, uma vez indicado o rei, este prestava um juramento de não ser autocrático.

Outro caso, entre tantos outros, é o dos reinos subsaarianos onde existiam normas não escritas que limitavam o poder da monarquia (Costa do Marfim e Ghana). No caso moçambicano como já pudemos afirmar anteriormente, essa experiência pode ser identificada com os *Mabandlas* que se constituíam enquanto espaços públicos, onde os assuntos mais importantes das coletividades eram discutidos e decididos.

Apresentamos de seguida as bases jurídicas da democracia em Moçambique, que emanam da atual Constituição da República (CRM) promulgada em 2004, as mesmas atestam as afirmações de alguns professores como Patrício José e Américo Simango, segundo as quais a democracia moçambicana é eminentemente ocidental:

- Soberania Popular (art. 2º nº 1 e 2 da CRM);
- Principio da representação popular (art. 168, idem)
- Principio da participação (art. 75 e 53, idem);
- Principio da democracia semi-direta (art. 136, idem);
- Governo baseado no consentimento dos governados- legitimidade- A lei da maioria (art. 184 e 187, idem);
- Garantia dos direitos fundamentais e Respeito pelos direitos das minorias (art. 35º a 95º, idem);
- Eleições livres e justas (art. 135º, idem);
- Restrições constitucionais ao poder (134º idem)
- Pluralismo político, social e econômico (art. 74º e 75º, idem);
- Primado da lei (art. 2º nº 3 e 4, idem);

Isto posto, não é trivial lembrar os ensinamentos do Bobbio segundo os quais, as normas instituídas não são por si sós o garante de uma plena democracia.

Cabe por fim assinalar que Santos (2003) considera ser Moçambique, um país de democracia liberal, onde reclamam-se e se gestam movimentos por uma maior participação. Lalá (2003) por sua vez conclui em seu estudo publicado em 2003 que Moçambique é um país onde “vigora uma democracia eleitoral, com eleições regulares, livres e mais ou menos justas.

Estas duas acepções sintetizam os elementos que caracterizam o processo de democratização em Moçambique.

Da discussão feita até agora, podemos considerar a democracia um construto eminentemente histórico inscrito nos processos de sociabilidade humana. É atualmente o modelo hegemônico de governação política. Entretanto são diversos os entendimentos a cerca da sua forma ideal. Sua aplicação pode ser de baixa ou alta intensidade

dependendo do grau e espaços de participação (para opinar ou para decidir) dos cidadãos.

Ademais, não é por si um *valor-fim*, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem. Mais do que um conceito portador de valores de convivência humana, a democracia possui uma dimensão econômica, ou seja, tem capacidades redistributivas que podem ser traduzidas por uma maior socialização da riqueza socialmente produzida.

Seu entendimento, sua aplicação e apropriação pelas várias forças políticas e ideológicas, inclusive científicas, conheceu ao longo do tempo histórico, e em diferentes regiões do mundo uma diferenciação decorrente das interpretações e valorações que se fez dela. Dessa forma, fica claro que a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas sim, um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos de cidadania que o mesmo tem conquistado no decorrer da história da humanidade variando de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há de entender por este construto- a democracia.

A democracia representou no imaginário de muitas pessoas, a promessa e a oportunidade de serem consideradas pelos seus governos no seu papel de cidadãos, e a possibilidade de garantia de direitos fundamentais e individuais, bem como dos direitos sociais de proteção social. Em certa medida tais inspirações foram conquistadas a duras penas pelo povo que obstinadamente tem lutado pela sua manutenção e ampliação. Todavia a apropriação do discurso democrático de representação e participação política por atores políticos e econômicos cujas proposições não significam mais do que a sua diminuição à propostas eminentemente mercantilistas tem minado sobremaneira o processo de democratização.

Em contrapartida, estudos indicam que há também experiências democráticas de uma cada vez maior e decisiva participação política e social (como aqueles experimentalismos democráticos citados por SANTOS, 2003), práticas essas capazes de catapultar as inspirações revolucionárias de que o mundo se mostra ávido, capazes ainda de dar um novo alento aos desencantados com o sentido e aplicação que se tem dado atualmente à democracia em várias partes do mundo inclusive em Moçambique.

A coexistência- conflituosa ou pacífica- entre vários modelos democráticos (representativo, participativo, entre outros) e negociação de complementaridades entre os modelos democráticos não é certamente a solução dos dilemas e problemas

levantados no debate democrático, mas pode ser uma combinação capaz de absorver parte das demandas levantados atualmente, referentes a necessidade de uma “demodiversidade” que responda a dimensão multicultural e das minorias pouco representadas nas tradicionais e institucionais espaços de participação e de exercício democrático, a qual deve ser endossada por “exeperimentalismos” democratizantes (para usar as palavras de santos).

Nessa ordem, a “*democracia doméstica*”, aquela exercida nos espaços privados, quais sejam, nossos lares, nossos espaços de trabalho, entre outros, pode sim catapultar os anseios por uma democracia de maior intensidade. Posto que uma democracia se faz com democratas da vida real, ou seja, da vida cotidiana.

Por fim cabe ressaltar que foi ao largo dos processos de democratização que muitos países conceberam (quase sempre por pressão das forças políticas e sociais no geral, e particularmente por pressão destes e das agências multilaterais que tornaram a democracia como condição política para obtenção de ajudas financeiras, para o caso dos países tidos como da “terceira onda de democratização” como Moçambique) em seus textos constitucionais para além dos direitos fundamentais e individuais que se encontram na base das inspirações democráticas, também os direitos sociais- aqueles que têm por objetivo garantir aos indivíduos condições materiais tidas como imprescindíveis para o pleno gozo dos seus direitos de cidadania, razão porque tendem a exigir do Estado intervenções na ordem social segundo critérios de justiça distributiva. E assim sendo, diferentemente dos direitos liberais, se realizam por meio de atuação estatal, com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais.

Os direitos sociais são parte fundante do processo, tema privilegiado do debate democrático, ora a garanta desta e materialização daqueles, passa por adoção e implementação de políticas de proteção social. As concepções de cidadania, direitos sociais, políticas sociais e políticas de proteção social são objetos de discussão nos itens que seguem.

1.2. CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL-ABORDAGENS CONCEITUAIS.

1.2.1 A CIDADANIA

Na seção anterior discorreu-se sobre o debate democrático, a partir da premissa de que este encerra necessariamente a discussão sobre a noção de cidadania e conseqüentemente dos direitos sociais.

É freqüente ouvir-se dizer que o regime democrático é aquele capaz de garantir por excelência o exercício e gozo da cidadania, quer seja através do usufruto dos direitos civis, sociais e políticos – de votar e ser votado- quer seja através dos direitos sociais quando garantidos não só juridicamente, mas, sobretudo materialmente.

O construto de cidadania na concepção marshallina contempla a noção de direitos sociais como parte integrante do conceito. Desta forma começamos com aquele primeiro, para depois abordarmos estes últimos (os direitos sociais) e por fim as políticas sociais e a proteção social, visto que se entende que os dois primeiros construtos (os direitos de cidadania, principalmente os sociais) deveriam ser a substância elementar das políticas sociais e da proteção social.

A cidadania assim como a democracia (conforme aludido) tem sua história inscrita com o surgimento da pólis grega na Antiguidade Clássica. Seguiu a trilha do debate democrático ainda que seu percurso tenha conhecido momentos e elasticidade diferenciados daquele. Experimentou igualmente desafios, obstáculos, avanços e recuos ao consubstanciar a luta da humanidade por direitos. Assim, segundo a literatura:

Na Grécia antiga, concretamente na cidade de Atenas, a cidadania dizia respeito à capacidade que os indivíduos possuíam de participar decisivamente da vida da pólis. Naquela época, as relações entre os residentes da pólis baseavam-se na relação dicotômica entre *cidadão e não cidadão*. Estes últimos eram os escravos, mulheres, estrangeiros e crianças, que não podiam participar da vida da cidade pelo fato mesmo de não serem considerados (segundo leis vigentes aquela época) cidadãos (QUINTÃO, 2001).

A Roma de 400 anos a.C. embora fosse à época uma sociedade eminentemente escravista, reclamava o status de cidadão para seus membros, entretanto à semelhança da Grécia Antiga, nem todos detinham este status, cabia apenas aos Patrícios que na pirâmide hierárquica da estratificação romana ocupavam o topo, seguidos pelos plebeus,

que embora fossem livres não eram dotados da capacidade de gozo de direitos políticos e civis que compunham a esfera da cidadania. Os escravos, na base da pirâmide, para além de não gozarem dos referidos direitos, sequer eram considerados pessoas humanas tampouco cidadãos, não por acaso que à época a legislação atinente tratava-os como “coisas”.

Depreende-se, portanto, que a cidadania na Antiguidade Clássica, nas experiências documentadas pela literatura, dizia respeito principalmente à capacidade adquirida ou hereditária de participar da vida da cidade; do gozo dos direitos políticos e civis, do qual era excluída boa parte da população.

Na Idade Média, entretanto, na vigência do feudalismo, onde a igreja ocupa o lugar central na explicação dos fenômenos da natureza inclusive da humanidade, as relações eram rigidamente hierarquizadas e baseadas em obrigações e dependência mútuas entre os componentes da pirâmide que tinha no topo, o clero e nobreza e na sua base, os servos (também os vilões e os homens livres) (QUITÃO, 2001).

O contexto sócio econômico e político da época é tal que definiu o debate democrático e de cidadania. Emiliano afirma que:

“Na época medieval, em razão dessa índole hierarquizada das estruturas em classes sociais, dilui-se o princípio da cidadania. O relacionamento entre senhores e vassalos dificultava bastante a definição desse conceito. O homem medieval, ou era vassalo, ou servo, ou suserano; jamais foi cidadão. Os princípios de cidadania e de nacionalidade dos gregos e romanos estariam “suspensos” e seriam retomados com a formação dos Estados modernos, a partir de meados do século XVII.” (EMILIANO, 2003)

As bases de sustentação econômica e ideológica (a religião católica romana, enfrentada pelo que se convencionou chamar de protestantismo) do sistema feudal ruíram, seguiu-se o declínio do poder político do clero e da nobreza. A dissolução deste modelo de produção e do poder político do clero, foi criando as bases da concentração do poder nas mãos de um único rei, inaugurando assim o período do absolutismo monárquico e o conseqüente cerceamento das reivindicações cidadãs.

A burguesia (formada por comerciantes e outros homens livres) começa no alvorecer da Idade Moderna, reclamando os excessos daquele regime e buscando seu

espaço no cenário político e recolocando dessa forma, o debate sobre a cidadania na ordem do dia.

Nesse contexto estava em questão a descentralização do poder monárquico, o respeito pelas liberdades fundamentais e individuais, o direito à participação política entre outras bandeiras que nortearam a luta da burguesia pelo poder.

Assim temos que a cidadania, enquanto parte do discurso da modernidade, emerge juntamente com a lógica do Estado moderno, vinculada ao jus-naturalismo envolto num contexto libertário.

Foi sobre este manto que se gesta a concepção moderna de cidadania que a partir do séc. XVIII teve como marco histórico fundamental as revoluções burguesas na Europa, as quais marcaram a consolidação da classe burguesa no poder legitimado por uma inspiração popular de cidadania sob o manto de liberdade e baseada na sua concepção teórica- o liberalismo. As cartas de Direito dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1789) constituíram-se enquanto matrizes do conteúdo que hegemonicamente têm informado a concepção liberal de cidadania, inclusive a Carta dos Direitos das Nações Unidas (ONU) de 1948.

Os pressupostos que vão sedimentar o conceito liberal de cidadania são, segundo Nilda Teves Ferreira, "o direito natural, a liberdade de pensamento e de religião e a igualdade perante a lei" (Ferreira, 2003. p, 31).

No mesmo entendimento inscreve-se Ismênia de Lima Martins (2004) quando afirma em seu artigo intitulado "Cidadania e História" que na concepção liberal clássica, a cidadania pressupõe, via de regra, uma abstrata igualdade- político e jurídica. A mesma autora acrescenta ainda:

"Sua versão corrente imagina um conjunto de direitos civis e políticos (os direitos sociais costumam a ser omitidos) e os correspondentes deveres do indivíduo, em seu pertencimento a um Estado, universo em que o cidadão detém a faculdade de exprimir vontade política, nos termos da democracia formal [...]. E cabe ao Estado, guardião dos direitos, a organização dos espaços de sua institucionalização." (MARTINS, 2004, p. 18)

T. H. Marshall (um imponente Sociólogo britânico) tece uma exposição bastante influente sobre a temática, em seu clássico livro "*Cidadania, classe social e status*"

(1967). Suas formulações, segundo Lea Guimarães Souki (2006) são sob o ponto de vista teórico uma referência básica no estudo da cidadania. O autor que estudando o caso inglês, cunhou o conceito associando-o ao desenrolar da conhecida seqüência histórica no desenvolvimento dos direitos, cuja ênfase estaria não só na titularidade de direitos, mas o pertencimento a uma comunidade cívica. Entretanto, Marshall, pelo conteúdo etnocêntrico de suas interpretações têm merecido ressalvas consideráveis. Mann (1987) entende-o como portador de uma visão evolucionista da história inglesa, o que o torna incapaz de captar o aspecto conflituoso do desenvolvimento da cidadania e tampouco a estratégia das classes dominantes.

Todavia, Marshall é dos mais influentes teóricos que concebe a cidadania como um conjunto de direitos. Assim debruçando-se sobre as hipóteses levantadas por Alfred Marshall, uma das quais indica que a desigualdade social do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida, T. H. Marshall faz uma incursão na história para mostrar que desde o séc. XVIII, num processo de “separação” funcional se gesta a concepção moderna de cidadania. Para este autor, durante este século construíram-se os direitos civis que correspondiam aos direitos necessários à liberdade individual, a de ir vir, imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça (Marshall, 1967: 63), direitos esses que se compaginavam ao princípio de *laissez-faire*, portanto à lógica vigente na época- a do mercado como regulador das relações sociais.

Os direitos políticos, afirma Marshall, desenvolveram-se no sec. XIX e, diziam respeito à ampliação da participação no exercício do poder político dos cidadãos, na qualidade de membros de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo (Idem). Os Direitos Sociais (dos quais nos debruçaremos em espaço reservado), construídos no séc. XX, como resultado, em parte, do maior exercício progressivo daqueles primeiros, segundo este autor, referem-se “à tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”. Vale aqui assinalar a importância que o autor deu à educação (como direito social universal) para a conquista da cidadania na sua plenitude, ou seja, no gozo deste conjunto de direitos.

Marshall (1967) considera que o desenvolvimento destes direitos não foi sem impactos para o capitalismo visto que “a igualdade implícita no conceito de cidadania,

embora limitada em conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe, que era, em princípio, uma desigualdade total...” (Marshall, 1967: p, 77).

No entanto, depreendeu-se que o reconhecimento formal de uma capacidade igual no que respeita aos direitos foi-se tornando insuficiente, fato que conduziu as classes trabalhadoras para o engendramento de lutas que propiciaram conquistas que –se tornam mais evidentes no séc. XX com os direitos sociais que imbuíram em parte os Estados de Bem- Estar Social no ocidente.

Destas formulações podemos entender que em Marshall a cidadania diz respeito a um *status* concedido àqueles que são membros de uma sociedade, e... “compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum”. Ademais, “seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta em adquirir tais direitos tanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos” (Marshall, 1967, p. 76)

Não é trivial lembrar que Marshall parte de uma realidade britânica para construir tal conceito, e que à semelhança do seu homônimo (Alfred Marshal), acreditava que a igualdade (partindo de princípio individualista, e da lei das oportunidades, próprios de credo liberal) de status é mais importante do que a igualdade de renda, daí a importância que o conceito cidadania tem no processo do desenvolvimento e consolidação do capitalismo. E nisso também se centra sua elasticidade.

O conceito de cidadania ainda que não figurasse primordialmente nas formulações de Marx, sua contribuição foi fundamental na sedimentação de uma noção mais ampla do construto e na explicitação da sua ambivalência. Maria de Lurdes Manzine-Covre (2001) e Carlos Nelson Coutinho (2005) mostram de que formas o marxismo compreende a cidadania (este último principalmente). Coutinho (2005) em seu artigo “Notas Sobre a Cidadania e Modernidade” concebe a cidadania como uma das características mais marcantes da modernidade e de profunda articulação com a democracia. Para este autor, que toma também como referencia o Marshall, (sem deixar de tecer a ele algumas críticas) a cidadania diz respeito “a capacidade conquistada por alguns indivíduos ou por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado”. Sua conquista, portanto é um processo contínuo e histórico de lutas da classe trabalhadora, que se opera de baixo para cima.

A crítica marxista aos “direitos dos homens” que segundo Marx citado por Coutinho (2005) não são universais e nem garantem a cidadania plena visto que, sendo eles exclusivos e únicos, “transformam na prática prerrogativas apenas de um tipo de homem, o homem proprietário da classe burguesa”, ajudou a classe trabalhadora a entender que para que tais direitos fossem materializados e se tornassem efetivamente universais era necessário que a “propriedade” não fosse privilégio de poucos. E dessa forma se instou imprimir lutas que conduzam a sua ampliação.

Dessas lutas contra o liberalismo e suas práticas, afirma Coutinho (2005), os direitos políticos que se desenvolviam à época foram, graças a classe trabalhadora (e às mulheres particularmente), tornados direitos positivos, com ampliação da participação através do sufrágio universal.

No que respeita aos direitos sociais, Coutinho (2005), mostra que tem sido ainda mais árdua a luta pela sua positivação por afrontarem diretamente os interesses da acumulação capitalista.

Entende-se da tradição marxista que a cidadania é conquista (que deve ser contínua) da classe trabalhadora em contraposição aos interesses do capital e que tem conhecido um uso inverso a sua proposta inicial por parte deste. A sua positivação, isto é, a ultrapassagem da sua simples estatuição para a sua efetivação é o desafio necessário e permanente que se coloca às classes ainda subalternizadas.

Em Moçambique embora o conceito de cidadania esteja mais presente no debate político e no das organizações da sociedade civil (as mais diversas) com o processo de democratização iniciado na década de 1990, as lutas pelo seu alcance podem ser identificadas (se seguirmos o método histórico usado por Santana, 2001 quando identifica reivindicações cidadãs nos períodos anteriores a Cristo) desde o período de resistência à ocupação colonial, quando os indígenas moçambicanos rebelavam-se contra a pilhagem de seus recursos naturais e humanos bem como contra a própria presença estrangeira em seus territórios. Tratou-se de uma luta por direito (analogicamente) ao usufruto da propriedade.

Num período mais recente, com ocupação colonial já consolidada e sua administração implantada, a política de *assimilação* levada a cabo pelo governo colonial Português, a noção de cidadania (ou o cidadão de origem indígena) encerrava-se, como indica (FAITE, 2009) se na figura do *assimilado*- aquele indígena que por saber falar português, saber sentar-se à mesa, ter o 4º nível de escolaridade, etc. era promovido ao status de cidadão. Note-se que este era privilégio de poucos, o que deixou a maior parte

de moçambicanos - indígenas (leia-se: *indígenas -tinham* uma valoração negativa, a de não civilizado) na condição de não-cidadãos.

Ora, já na década de 1950, com a gestação e desenvolvimento dos movimentos nacionalistas moçambicanos, as reivindicações cidadãs ganharam novo alento, os grupos políticos conheciam já um grau organizacional considerável, e mobilizavam dessa forma boa parte do povo moçambicano em prol da independência nacional, este movimento culminou com a criação da FRELIMO em 1962, que desencadeou a Luta Armada de Libertação Nacional que terminara com a proclamação da Independência Nacional em 1975. Este período marcou certamente a luta pela cidadania em Moçambique- direito pela liberdade (inclusive referente ao próprio processo da abolição da escravatura que se arrastara até períodos mais recentes), o direito de viver num país livre do jugo colonial (que cerceava inclusive as manifestações culturais, e valores locais), de se sentir cidadão pertencente a um país em toda a sua plenitude- direito à pátria.

Conquistada a independência, Moçambique enveredou por uma orientação socialista, na qual a centralização do poder foi característica fundamental, a FRELIMO que surgiu da aglutinação de movimentos independentistas e que conduziu a guerrilha pela independência ao lado de todo o povo moçambicano, tornara-se o único partido do país ora independente, dessa forma estavam no dizer de Lalá (2003) cerceadas quaisquer formas de pluralidade política- base fundamental da democracia e, portanto da cidadania.

A eclosão da Guerra civil em 1976 é em parte, a luta de grupos políticos pela ampliação do escopo da cidadania convertida nessa época em uma “*estadadania*” no dizer da Olívia Maria Faite. O fim da guerra em 1992 marcou o processo da democratização em Moçambique, bem como da ampliação da cidadania, que já na Constituição de 1990, previa a pluralidade partidária, eleições livres, sufrágio universal, direito a livre associação bem como a participação dos cidadãos na vida política entre outros.

Embora, haja um processo contínuo de democratização em Moçambique, para Faite (2009), (que parte da tipologia de cidadania de Turner, 1990) a cidadania tem sido construída ultimamente (dedes a conquista da independência até os nossos dias) de cima para baixo, tratando se muitas vezes de uma cidadania passiva e ou/ estado-cêntrica. Com isto posto, não significa, de forma alguma, que se negue a existência de lutas permanentes por ampliação da cidadania em Moçambique, haja vista o exemplo dado

por Santos (2003) que se refere à posição política (entenda-se, cargos políticos) alcançada por mulheres moçambicanas no cenário político nacional, através de estratégias que passam por uma negociação de complementaridades com o Estado.

A partir das discussões feitas pode-se considerar a cidadania um construto histórico e temporalmente situado, trata-se de um fenômeno eminentemente social que se inscreve na luta das classes trabalhadoras por direitos, seguiu inda que não de forma paralela o processo de democratização.

A sua ligação orgânica com a idéia de direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais como em Marshall, é uma característica reconhecida pelas várias correntes ideológicas que fazem um uso diferenciado dela, capitaneado pela sua elasticidade. É, por conseguinte um conceito estratégico: o capital o tem usado para alimentar a sua ambivalência, no sentido em que às vezes acena para uma ampliação da cidadania (seja pela pressão da classe trabalhadora) e por outro lado cria empecilhos à sua efetivação (seja por processos de alienação e cooptação político-institucional). É nisto que se centra a multidimensionalidade e os usos estratégicos do construto.

A cidadania não é, portanto, um conceito ávido de conteúdo, os direitos e deveres são o conteúdo de seu exercício, o desafio que se coloca é a luta permanente pela sua positivação que configure a sua necessária ampliação.

Como abordado em Marshall e Coutinho (e principalmente neste último) a cidadania plena é conflitante com ordem capitalista, os direitos sociais (parte importante do exercício da cidadania) têm sido afrontadas, agora pelo neoliberalismo. Essa discussão- a que se refere aos direitos sociais será realizada (inda que sem profundidade necessária, visto que privilegiaremos a abordagem conceitual) no item que segue.

1.2.2 DIREITOS SOCIAIS- O QUE SÃO?

Os direitos sociais que em Marshall (1967, p.63) dizem respeito “a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”, são uma conquista de lutas permanentes da classe trabalhadora em contraposição a ordem societária hegemônica- o capitalismo.

O agravamento da questão social aqui entendida enquanto o conjunto das expressões das desigualdades sociais próprias da ordem capitalista onde a produção é cada vez mais social, e, a apropriação da riqueza produzida é cada vez mais privada (IAMOMOTO, 2004) que pode ser situada com a Revolução Industrial do séc. XVIII, e a conseqüente luta dos trabalhadores pela superação da mesma, colocou no debate político-jurídico a noção dos direitos sociais que com a Declaração dos Direitos do Homem de 1789 e a Constituição Francesa de 1791 (para o caso do ocidente) experimentam a sua institucionalização jurídica. Ora, o formalismo jurídico, sem a plena materialização do mesmo, não acalentou a classe trabalhadora que continuou imprimindo lutas no sentido de tornar aquelas leis formais em normas positivas. Para tanto, com a contribuição preponderante do marxismo, sob diversas manifestações, informado pelo “Manifesto Comunista” de Marx e Engels, foi adotada uma nova Constituição Francesa em 1848 que de certa forma iniciou o processo de criação do que viria a ser o Estado do Bem-Estar Social no século XX, instituindo deveres sociais do Estado para com os trabalhadores e os necessitados.

Foi igualmente fundamental a influência exercida pela Igreja Católica, através do movimento da doutrina social cristã, no reconhecimento dos direitos sociais. Este movimento apregoava entre outras bandeiras: limites do poder Estado; Dignidade do trabalho, caridade, equidade e justiça distributiva, ao mesmo tempo em que criticava o socialismo (RAMOS, 2009).

Num período mais recente, já no séc. XX, a Revolução Russa de 1917, teve um papel fundamental na continua luta pelo reconhecimento dos direitos sociais, e sua materialização no âmbito do Estado.

Nessa esteira temos que o Estado do Bem-Estar Social, *Welfare State* ou, Estado Providencialista, (que vigeu principalmente em alguns países europeus e Estados Unidos de América) cuja contribuição teórica fundamental atribui-se a John Maynard Keynes a partir de sua obra Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, de 1936, na qual, segundo Gonçalves (2002)

"forneceu os fundamentos teóricos para o chamado Estado do Bem-Estar" defendendo a "atuação estatal para cuidar daquilo que só a autoridade social pode cuidar e que são resultantes dos grandes fluxos

econômicos, os chamados agregados, inventando assim a Macroeconomia.” (GONÇALVES, 2002)

Constitui aquele Estado no qual se observou em certa medida a materialização dos direitos sociais.

Entretanto, os direitos sociais por objetivarem, em ultima instância, garantir aos indivíduos condições materiais tidas como imprescindíveis para o pleno gozo dos seus direitos fundamentais, e exigirem do Estado intervenções na ordem social segundo critérios de justiça social e distributiva, encontram-se hoje no centro da disputa entre distintos projetos societários, quais sejam: capitalista (hegemônico) e socialista. Coutinho (2005) ressalta que embora algumas leituras mecanicista de Marx tendam a conceber os direitos sociais como simples instrumentos da burguesia usados como estratégia de cooptação política, com vistas a manutenção de sua hegemonia, é também evidente que os mesmo são conquista da classe trabalhadora, isto, portanto explicita, que não seja por acaso que o credo neoliberal se esforce na identificação de formas sofisticadas para o seu desmonte.

Sem pretender fazer uma incursão histórica dos direitos sociais em Moçambique e, seguindo a concepção de direitos sociais da tradição marshallina igualmente assumida por Coutinho (2005) pode-se identificar no ordenamento jurídico moçambicano (concretamente, na Constituição da República de Moçambique de 2004) um conteúdo que acena para os direitos sociais. Assim temos que:

No seu artigo 1º, que trata dos princípios fundamentais, a CRM diz ser Moçambique, uma “ República de Justiça Social”. Segue afirmando no 3º, que se baseia no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem. Delineando desta forma os fundamentos dos direitos sociais.

Mais adiante, no artigo 11º, onde trata dos “Objetivos Fundamentais”, na alínea c, postula que “ a edificação de uma sociedade de justiça social e a criação de bem estar material, espiritual e de qualidade de vida dos cidadãos” constitui-se enquanto um dos objetivos do Estado moçambicano.

Podemos ainda identificar conteúdos de direitos sociais, na mesma Constituição, no Capítulo V que versa sobre os Direitos e Deveres econômicos, sociais e culturais, onde a educação e a saúde constam como direitos e deveres dos cidadãos. A Habitação e a Urbanização constam também na mesma lógica.

O direito à assistência dos deficientes, velhice e incapacidade e às crianças, emana dos artigos 37, 95, 47, respectivamente.

De referir que, para além da Constituição, existem no ordenamento jurídico moçambicano, outras legislações que tratam sobre a proteção social, a exemplo da Lei de Proteção Social de 04 Fevereiro de 2007, a qual será objeto de análise neste trabalho.

Finalmente pode-se considerar (mas, não de forma conclusiva) os direitos sociais como sendo aqueles que possibilitam aos cidadãos o usufruto da riqueza material e espiritual socialmente produzida. Os mesmos, são resultado de lutas sistemáticas das classes trabalhadoras pela satisfação de suas carências, são por assim dizer históricos.

Os direitos sociais por exigirem do Estado uma intervenção direta para a sua materialização encontram-se no seio de disputas de projetos societários. Deste modo depreende-se que o Capitalismo (hegemônico) com a sua atual lógica neoliberal, tem empreendido o desmonte sistemático destes, através de ajustes fiscais entre outros meios, e que impelem no dizer de Soares (2000), nos custos onerosos.

E, como ressalta Bobbio (1992) em “Era dos Direitos” numa discussão também levantada por Marco Aurélio Nogueira (2002), a satisfação ou materialização dos direitos sociais, ainda que estatuídos e regulamentados, depende da vontade política de quem detém o poder. Tal fato renova ainda a necessidade de mobilizações e lutas para a sua objetivação (quando estatuídos) e sua contínua ampliação. Coutinho (2005) acrescenta que nesse sentido, assegurar o seu reconhecimento legal é fundamental e primordial para que se empreendam lutas com vistas a torná-los positivos e dever efetivo do Estado. É como diria Yamamoto (2004), defender os direitos sociais significa defender a primazia do Estado, em contraposição a tendência atual de relegá-los ao que se convencionou chamar de “terceiro setor”.

Em Moçambique particularmente, pode-se aludir que tais direitos para além de não terem merecido espaço de destaque na Carta Constitucional (haja vista a sua

dispersão em vários e às vezes distantes e distintos capítulos, títulos e artigos) seus enunciados não gozam de força normativa, anunciando, apenas um conteúdo programático, encontrando-se desta forma, presos ao acaso da boa vontade do legislador. Tanto é assim que a Saúde, a Educação, é assim estatuída:

- Na República de Moçambique a educação constitui direito *e dever de cada cidadão* (grifos nossos) art. 88. Onde, acrescenta no inciso 2, “O Estado Promove a extensão da educação à formação Profissional e igualdade de acesso de todos os cidadãos ao gozo deste direito”.

- A saúde por sua vez apreze nos seguintes termos: “Todos os cidadãos têm direito à assistência médica e sanitária, nos termos da lei bem como de promover e defender a saúde pública” (art. 89, CRM, 2004)

É evidente que no tange a estes dois elementos constitutivos dos direitos sociais não constam da CRM como obrigação ou dever do Estado garanti-los e às vezes relegados ao esforço individual dos “cidadãos” (diga-se sem cidadania).

Nestas considerações não se pode perder de vista que há uma contradição estrutural entre a materialização e universalização dos direitos sociais bem como da própria cidadania e a lógica de funcionamento do modo de produção capitalista. Esta contradição reverbera sobre maneira nas políticas sociais e nas de proteção social (instrumentos de realização dos direitos socais) que serão objeto de abordagem no item que segue.

1.2.3 POLÍTICAS SOCIAIS - DE QUE SE TRATA?

Os direitos sociais sobre os quais foi realizada uma sucinta abordagem conceitual no item anterior, bem como a noção de justiça social, são no entender de alguns autores como Evaldo Vieira (2007) e Potyara Pereira (2007), os fundamentos filosóficos e políticos das políticas sociais. Seguramente não há uma definição concitada do que sejam as políticas sociais. O que existe são, nas diferentes abordagens, aspetos comuns a elas atribuídos. Nesse sentido Coimbra (1987) oferece uma fabulosa

contribuição para o debate sobre as políticas sociais em seu texto: “Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais”.

No referido texto, o autor, partindo das classificações de Gough (1978 e 1979) e Mishra (1981) elenca sete tipologias de abordagens das políticas sociais, quais sejam: a “perspectiva do Serviço Social”; a “teoria da cidadania”; o “marxismo”; o “funcionalismo”; a “teoria da convergência”; o “pluralismo” e as “teorias econômicas de políticas sociais”. Sem pretensão de enveredar por uma determinada abordagem em detrimento de outras, recuperam-se aspectos gerais de quatro delas que se julga serem importantes para as nossas análises, a saber:

- A “perspectiva do Serviço Social” tida como “multidisciplinar e aplicada”, pouco preocupada com a teorização, contudo orientada para a prática na busca de soluções imediatas para problemas sociais singulares. Por políticas sociais, esta perspectiva entende “aquelas ações concretas que determinado governo, em determinado lugar e tempo, executa sobre essa rubrica” para atender pessoas ou grupos sociais em situação de carências (COIMBRA, 1987).

- A “teoria da cidadania” outra abordagem que tem em Marshall seu autor-referência, para quem as políticas sociais devem representar o esforço para o alcance da cidadania na sua plenitude, através da materialização dos direitos sociais, aos quais se juntam os cívicos e políticos. Para esta teoria, as políticas sociais seriam aquelas “intervenções governamentais que dão substâncias aos direitos sociais”. Coimbra (1987) ressalta que Marshall embora tenha sido vago na definição dos direitos sociais, ao ligar a noção das políticas sociais à questão da satisfação dos direitos, conferiu a elas um grande prestígio na agenda política dos governos (idem).

- O marxismo, abordagem que para o autor se divide em três percepções de entendimento de política social sendo: A primeira, a que diz respeito às obras do próprio Marx, nas quais a noção corrente e moderna de políticas sociais não é patente, embora os debates a elas adjacentes tenham sido tratados com outra terminologia, como “emancipação humana”, “bem estar” etc. Em Marx portanto, afirma Coimbra (1987) citando Mishra (1975), a idéia de “bem estar” somente poderá ser estabelecida como norma social central quando o controle comunal sobre as condições de trabalho e de vida fossem afirmados, ou seja, quando o mercado, a propriedade privada e a produção para o lucro fossem abolidas e substituídas por um sistema cooperativo de produção e distribuição” (MISHRA, 1975, p. 289. apud COIMBRA 1987). Vemos assim que Marx nega a possibilidade de uma política social dentro de um modelo capitalista de

produção, e não a sua importância e necessidade, como veio a ser tratada e entendida por alguns marxistas, que a tomavam até os anos de 1970, unicamente como estratégia de manutenção da hegemonia capitalista sob o manto de cuidados sociais. Portanto, as políticas sociais, eram tidas por estes últimos, como apenas “úteis e funcionais ao Estado capitalista em si mesmo” (idem).

Aconteceu, entretanto, segundo Coimbra, que com a derrocada dos Estados de Bem- Estar – Social, e a conseqüente perda dos benefícios por boa parte da população que deles dependia, a crítica marxista às políticas sociais, mudou de tom, devido ao reconhecimento de que:

“... efetivamente a política social não tinha promovido o bem estar global dos trabalhadores [...] mas haviam ocorrido substanciais e significativas elevações na qualidade de vida dos grupos populares especialmente depois da 2ª Grande Guerra nos países avançados.” (COIMBRA, 1987, 92)

Outra abordagem que cabe mencionar é o “pluralismo”. Visto que para os pluralistas a política “é uma arena onde a pluralidade de atores, movida por uma multiplicidade de causas, se encontra para transacionar” a política social resultaria da ação de vários atores e fatores sociais, políticos econômicos e até culturais.

Esta abordagem avança ao incluir outras dimensões na noção da política social, como a cultural, não apenas os enfoques econômicos e políticos, como nas abordagens marxistas, ou nas teorias econômicas de políticas sociais.

Buscou-se com está sumária apresentação das abordagens teóricas elencadas por Coimbra, mostrar que não há uma única definição ou entendimento do que sejam as políticas sociais. Todavia o seu surgimento, desenvolvimento pode ser historicamente localizado. Viana (2002) traz para esse debate uma seminal contribuição. Esta autora, partindo de uma concepção de política social próxima ao que acima se descreveu como “teoria da cidadania” afirma que “ as ações governamentais com objetivos voltados para a proteção social começam a ser produzidas contemporaneamente com consolidação dos modernos Estados nacionais, no Ocidente Europeu, lá pelos séculos XVI e XVII”, uma constatação também patente em Potyara (2007) quando busca recuperar as origens do *Welfare State*. Desta feita, tem-se que a primeira fase da evolução da política social consistiu nas chamadas Leis dos Pobres (cujo modelo mais conhecido são as Poor Laws

inglesas), bastante disseminadas pelos países europeus, embora com diferenças marcantes entre eles.

As referidas Leis dos Pobres, afirma Viana (2002), eram ordenações de Estado que faziam compulsória a “caridade”, implicando a criação de um fundo público – o imposto dos pobres, em geral recolhido pelas municipalidades – e que tinham por finalidade tirar os pobres das ruas. Vigoraram em grande parte dos países europeus entre os séculos XVII e XIX, e a despeito de terem apresentado variações expressivas no decorrer deste período, se caracterizaram pela natureza caritativa, pela forma de assistência pública e pelo alvo a que se destinavam: a pobreza. (Viana 2002).

Num contexto de capitalismo industrial consolidado, da emergência novos atores políticos e sociais, como os partidos políticos (os de orientação socialista principalmente), os sindicatos, entre outros, emerge o que Viana (2002) trata como “segunda fase” das políticas sociais (vale lembrar que, trata-se ainda do contexto ocidental). Foi Bismark (então chanceler alemão) que em fins do séc. XIX, pressionado pelo partido Social Democrata e pelos movimentos reivindicatórios dos trabalhadores, adotou- como estratégia de cooptação e de controle social, os primeiros Seguros Sociais, como: Seguro Doença (1883) e Seguro Acidente de Trabalho (1884), de caráter obrigatório, comercial, corporativista e baseado na idéia do Risco Social (Potyara, 2007). Note-se que estes eram de caráter contributivo e

“...meramente assistencialista. Por sua natureza meritocrática – faziam jus a um certo benefício aquele que por sua inserção na estrutura ocupacional efetuou preteritamente a contribuição correspondente – o seguro social destituía a política social de estigma. Deslocando seu alvo principal, da pobreza para o trabalho assalariado, a política social ganha papel pró-ativo no sistema: assegura direitos sociais aos que dele participam, hierarquiza o universo dos merecedores de tais direitos segundo as suas (dele) conveniências, e provê mecanismos de controle sobre os que dele se afastam.” (VIANA, 2002, p. 5)

Com a crise do capitalismo nos anos de 1920, delineiam-se transformações significativas no padrão de produção, ademais, ganha valor a idéia do planejamento na senda da teoria econômica; triunfo da Revolução Russa (socialista) de 1917 e as duas Grandes Guerras mundiais devastam a Europa. Todos estes eventos constituíram-se enquanto cenário contextual da emersão da “terceira onda das políticas sociais”, onde

segundo Viana (2002) o seu alvo passa a ser a cidadania e não mais os pobres ou a pobreza, bem como a sua abrangência tende a ser mais universal, a noção de *seguridade social* passa a ser a sua base e não mais o seguro.

Tratou-se da conformação do que mais tarde (a partir do fim da II Guerra Mundial, 1945) veio a ser conhecido como *Welfare States* (Estado de bem - Estar - Social) concebido por Beveridge (então Deputado) embasado pelas políticas macroeconômicas de Keynes, quando em seu relatório sobre Segurança Social da Inglaterra, o qual teria sido solicitado pela corte inglesa, apresentou uma plataforma que se constitui em um sistema de Seguridade Social baseado nos princípios de Universalidade; Unificação; Centralização e Uniformidade.

O referido sistema teria se disseminado por boa parte dos países desenvolvidos da Europa, como a França, Bélgica, Alemanha, em cada um dos quais se adaptou a peculiaridade nacional (POTYARA, 2007).

O contexto econômico no qual se edificaram os sistemas de bem-estar ressalta Viana (2002) foi, de certo, favorável à ampliação dos direitos substantivos, que exigem não só normatividade, como também recursos para seu financiamento. O crescimento da produção, a industrialização em larga escala, o consumo de massa, asseguravam o pleno emprego e contribuíam para uma maior homogeneidade social. Entretanto, vale notar que, a maioria dos países periféricos a semelhança de Moçambique não chegaram a experimentar tal Estado de Bem-Estar-Social, diríamos nos termos de Gomes (2000), que experimentamos sim, um Estado de Mau- Estar - Social.

Em momentos mais recentes já na década de 1990, ocorreu no entendimento de vários autores como Netto (1996) e Harvey (1993) entre outros, uma inflexão significativa no âmbito das políticas sociais. Trata-se de uma tendência iniciada na década de 1970, com a crise do capitalismo a qual decorreu, entre outras motivações, da queda dos petróleo que influíram sobremaneira na taxa médias dos lucros, o que impeliu não só na mudança do modo de produção fordista para o de acumulação flexível como também numa contínua redução da intervenção do Estado no que tange às políticas sociais - iniciando se assim a decadência do referido Estado de Bem-Estar Social.

Com a consolidação do Neoliberalismo em 1990 assiste-se uma redução da garantia dos direitos sociais e conseqüentemente das políticas sociais que os materializam. Pois entre outros preceitos, o referido sistema neoliberal apregoa a retração dos Estados no que concerne às políticas sociais como solução incontornável na

busca pela redução dos gastos do Estado para assim lograrem estabilizar suas balanças de pagamentos. Tal processo resultou na privatização dos Serviços Públicos em muitos países incluindo Moçambique.

Abranches (1987) traz ao debate sobre as políticas sociais a distinção destas quanto às políticas de combate à pobreza, esclarecendo que estas últimas, geralmente têm por objetivo eliminar a destituição, num espaço de tempo definido. São, portanto de duração limitada, incorporando os “despossuídos” aos circuitos regulares da vida social e “compensando no entretempo, as principais carências que põem em risco a sobrevivência e a sanidade dessas pessoas”. Combinam ações sociais compensatórias- aspectos das políticas sociais- (que deviam ser permanentes) e elementos da política macroeconômica e setorial, sobretudo nos campos fiscal, industrial, agrícola e do emprego, são, por assim dizer, em sua característica geral, *seletivas*, enquanto que as políticas sociais devem ter como horizonte e meta a *universalização* [grifos nossos]. Estas últimas constituem no dizer de Abranches, a “instrumentalização de direitos assegurados pelo Estado a qualquer cidadão que venha a sofrer os efeitos negativos daquelas contingências por elas contempladas”.

No rol deste debate é igualmente importante a contribuição de Vieira (2007). Para este autor a análise das políticas sociais não pode ser desvinculada da política econômica, dos processos de desenvolvimento, do seu lócus, ademais, a mesma deve fundamentar-se no desenvolvimento contraditório da história, donde decorrem seus vínculos com o processo de acumulação capitalista (VIEIRA, 2007).

Pode-se entender assim que as concepções modernas de políticas sociais apresentam-nas como parte das conquistas da classe trabalhadora, construída a partir de mobilizações operárias que se sucederam ao longo das revoluções industriais e que tiveram impacto sobre o trabalho.

Constituem-se enquanto estratégia governamental de intervenção nas relações sociais e expressam-se através de serviços sociais que se desdobram em planos e projetos subjacentes a políticas: educacional, de saúde, habitacional, previdenciária, de proteção social a seguimentos vulneráveis entre outras, dependendo da correlação de forças em um determinado território nacional, da qual depende também a amplitude e alcance delas.

Concordamos com Abranches quando afirma que a política social é “parte, do processo estatal de alocação e distribuição de valores. Está, portanto no centro de confronto entre interesses de grupos e classes, cujo objetivo é a apropriação de recursos,

extraídos dos diversos segmentos sociais, em proporção distinta, através da tributação”. O mesmo autor acrescenta ainda, que constituem se enquanto ponto crítico para o qual convergem as forças vitais da sociedade de mercado, desenhando o complexo dilema político-econômico entre os objetivos da acumulação e expansão, de um lado, e as necessidades básicas de existência dos cidadãos, bem como, de busca de equidade, do outro (ABRANCHES, 1987).

Assim temos que o modo produtivo capitalista com seus ditames liberais ou neoliberais, impõe restrições à política social, configurando o padrão de escassez, seletividade. Situação que esvazia a sua capacidade de mudança social donde decorre a interpretação de que a mesma tem servido largamente como estratégia (via concessões e cooptação) de manutenção do *status quo* da hegemonia capitalista.

As políticas sociais consistem em última instância na resposta às necessidade sociais, expressas nos direitos sociais abrigados pelas legislações de um determinado país (leia-se, satisfazendo-as ou não). E como afirma Vieira (2007), sem justiça social, as políticas sociais não passam de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização ou de controle da política. Elas materializam-se também através de proteção social, objeto de abordagem no item segue.

1.2.4 PROTEÇÃO SOCIAL- DEBATE INTRODUTÓRIO

Diversos estudos apontam para a complexidade da temática, e para a importância que a mesma assume na atualidade principalmente em contextos de países de desenvolvimento econômico baixo, como é caso de Moçambique.

Os debates levados a cabo em diferentes disciplinas científicas como, por exemplo, a história, a sociologia, a antropologia entre outras, indicam que formas de proteção social sempre existiram nas sociedades humanas tradicionais, o que indica não ser privilégio das sociedades modernas ou contemporâneas. Os homens sempre alocaram recursos para a proteção social dos seus pares, conforme alude Quive (2005). Entretanto essa alocação varia segundo critérios históricos e culturais, assim temos que, de acordo com Di Giovanni (1998), nas sociedades mais tradicionais a proteção social era exercida por instituições não- especializadas e plurifuncionais (exemplo: família) e

nas mais complexas como as modernas, a mesma tem sido executada através de organizações e sistemas específicos que se configuram como ramos importantes da divisão social do trabalho (Di Giovanni, 1998).

O mesmo autor partindo de uma perspectiva teórico-sistémica conceitua os sistemas de proteção social da forma que segue:

“... chamo de sistemas de proteção social as formas- às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas- que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito também tantos as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades” (DI GIOVANNI, 1998, p. 10)

À despeito das peculiaridades dos esforços empreendidos para a proteção social e a alocação de recursos podem ser classificados, segundo este autor, nas seguintes modalidades:

- A da tradição, que envolve um conjunto de valores referentes à caridade, à fraternidade, à solidariedade, etc.;
- A da troca, que está ligada a um conjunto de práticas econômicas que decorrem desde relações humanas, até a impessoalidade das forças sociais de mercado; e
- A da autoridade ou da política, que está relacionada à presença do Estado como gestor, regulador e produtor das relações sociais.

Entretanto, Di Giovanni (1998) ressalta que tais modalidades não podem ser tomadas de forma evolucionista, posto que não haja evidências e registros históricos de desaparecimento de uma, substituída por assim dizer, de outra. A proteção social estatal ou formal, que se traduz sob forma de políticas setoriais: para criança e adolescentes; velhice; doença, pessoas portadoras de deficiência e para seguimentos sociais vulneráveis como no caso de Moçambique, é na afirmação de Quive (2005) combinada com outros mecanismos não formais, mercantis e não-mercantis, quais sejam:

- **Xitique /Sitiquei**, que vige na zona sul e centro de Moçambique, respectivamente. O Xitique é uma contribuição de caráter voluntário, rotativa de poupança dos membros que varia consoante os acordos estabelecidos em termos de

periodicidade. Esta contribuição é feita geralmente por grupos de indivíduos que exercem a mesma atividade e nutrem uma certa confiança entre eles. Esses grupos podem ser compostos por dezenas de indivíduos (ou menos), ou até por vastos grupos que por vezes ultrapassam uma centena (Quive, 2005)

- **Nsongo-nsongo e Kuphezana**, praticado na zona centro. Trata-se de uma contribuição pontual em dinheiro ou espécie organizado por um grupo de pessoas que vivem no mesmo bairro ou trabalham no mesmo local, para a criação de um fundo de solidariedade que é disponibilizado aos membros para eventos sociais, na sua maioria para funerais, casamento se/ou outras contingências da vida (Idem)

- **MaleYakulalhana**, mais praticado na cidade e província de Maputo. Trata-se de uma espécie de fundo solidário, organizado por grupos que vivem no mesmo bairro ou local de trabalho, ou em nível das famílias. As contribuições geralmente são reduzidas e são disponibilizadas aos membros para eventos sociais (fundamentalmente funerais) assentes sob a noção de solidariedade (Idem).

Note-se que os mecanismos informais de proteção social descritos por Quive (2005) são de carácter contributivo, havendo ainda em Moçambique aquelas formas que se desenham sob outras normas não contributivas, sejam as relações de vizinha e de parentesco, e aquelas executadas por vários organismos da sociedade civil, como as igrejas, associações filantrópicas, entre outros.

O quadro (elaborado por Di Giovanni) ilustra de certa maneira aquela noção de interação ou complementaridade entre diversificados mecanismos de proteção social no mesmo território nacional.

Quadro- 1: Constituição dos Sistemas de Proteção Social

Tipo	PÚBLICO	PRIVADO	
		Mercantil	Não- Mercantil
Âmbito			
INSTITUIÇÕES	-Instituições Governamentais Especializadas	- Empresas de seguro - Patronato - Cooperativas - Empresas de serviços	- Famílias - Igrejas - Filantropia -Associações Mútuas
MODALIDADES	- Serviços - Pensões - Aposentadorias - Transferências - Benefícios fiscais -Financiamentos - Regulamentares	- Serviços - Pensões - Aposentadorias	- Serviços - Transferências - Prestações “in natura”

Fonte: Di Giovanni (1998, p. 13).

A interação dos diversos mecanismos aludidos pelo autor nem sempre existiu, ela como afirma Da Silva (2007), ela, está situada no marco contextual da formação das sociedades modernas. Visto que sem antes o Estado começar a alocar recursos (como resposta às lutas empreendidas pela classe trabalhadora- não é trivial lembrar) para a proteção social, ela era provida mediante formas não-mercantis, as quais têm origem nas necessidades das sociedades tradicionais de impedir ou diminuir o impacto de determinados *riscos* sobre os indivíduos e grupos sociais (Da Silva, 2007).

Partindo da noção de *riscos sociais* trazida por Girotti (2000 apud Viana e Levcovitz, 2005) Viana e Levcovitz (2005) entendem a proteção social como aquela que consiste: “... na ação coletiva de proteger indivíduos contra riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência” (Viana e Levcovitz, 2005).

Ferrera (1993 apud Viana e Levcovitz, 2005) num debate próximo ao de Di Giovanni (1998), porém com uso de terminologias diferenciadas, conceitua a proteção social partindo da noção de solidariedade, donde depreende-se que: se a noção de

solidariedade se refere a ações coletivas realizadas pela comunidade, associações filantrópicas, congregações religiosas ou a própria família, o sistema de proteção social recebe a denominação de *velho*, próprio das sociedades tradicionais, enquanto que quando a mesma noção diz respeito às ações realizadas pelo Estado é tido como *novo*, próprio das sociedades modernas a partir dos finais de séc.XIX e início do séc. XX.

Por seu turno, Castel (2005) traz ao debate uma conceituação diferenciada de proteção social, ao tomar como pano de fundo a noção de sociabilidade desenvolvida por Alain Caillé (importante sociólogo francês da atualidade), assim, na Sociabilidade Primária a proteção social encerra um conjunto de ações sociais realizadas pela família, vizinhança e grupo de trabalho, para garantir a reprodução material dos seus membros. Acontece, entretanto que pela *desfiliação*, em determinados momentos históricos, esses membros rompem as suas relações primárias, o que impele na construção de sistemas de proteção social no campo da Sociabilidade Secundária, cujo aparato “social-assistencial” vai se dar, cada vez mais, a partir da criação de instituições públicas mais complexas e sofisticadas que buscam:

“... suprir, de maneira organizada, especializada, as carências da sociabilidade primária. De modo mais exato, dir-se -á que a social-assistencial, se constitui por analogia com a sociabilidade primária. Tenta preencher um vazio que foi aberto nas relações pela sociabilidade primária e afastar os riscos de desfiliação que ele acarreta...” (Castel, 2005, p. 59)

Outra conceituação de proteção social que parte de outro pressuposto igualmente relevante é aquela trazida por Francisco (2007). Este autor toma como base a noção de liberdade “negativa” e liberdade “positiva” desenvolvido por Isaiah Berlin (1969), assim temos que a primeira- a “negativa”, encerra um conjunto de direitos (pessoais e de propriedade) que só podem ser assegurados mediante uma proteção social para todos os cidadãos, facilitadora de iniciativas e mecanismos, numa vasta e efetiva rede de elos interligados, dispositivos e ramificações institucionais- *Proteção Social Ampla*. A segunda- *Proteção Social Restritiva*- se inscreve na noção de liberdade positiva, esta, zela pelos direitos sociais restritos, aqueles consagrados a grupos sociais particulares; grupos carênciados e vulneráveis através serviços públicos de segurança social a trabalhadores (Francisco, 2007). Para este autor, a finalidade da proteção social é a de

minimizar os obstáculos e maximizar os incentivos a que as pessoas assegurem os seus direitos de cidadania, num quadro legal institucional formalmente criado.

Samuel Quive autor moçambicano que estuda proteção social situa-a, em seu recente livro “Proteção Social em Moçambique: Uma rede furada de proteção social” no campo das políticas e direitos sociais conceituando-a como: parte integrante dos direitos sociais veiculados pela política social de cada país e tem como finalidade, a função de manter uma rede de salvação (rede de proteção social); manutenção de rendimento e um certo *status quo* e de expressar a política social do respectivo Estado (QUIVE, 2007).

Na mesma noção de direitos sociais se situa a conceituação de (LAVINAS, 2006) para quem o sistema de proteção social “... é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo segurança...” (LAVINAS, 2006, p. 5).

Para além da dimensão de redução de riscos e vulnerabilidades; de serviços (públicos ou privados); do âmbito da solidariedade, da sociabilidade humana, das obrigações morais das relações de parentesco, entre outras trazidas pelos autores que arrolamos, Lavinias (2006) traz a dimensão compensatória da proteção social ao afirmar que a mesma se efetiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidos às famílias e aos indivíduos. Com esta aceção avançada por Lavinias fica evidente que a proteção social como parte das políticas sociais veiculadas pelo Estado, tem de ser entendida enquanto aquela que busca fazer face (quando universal) face às expressões da questão social inscritas no âmbito do modo contraditório da produção capitalista que ao produzir riqueza socialmente, expropria-a de forma individualizada acirrando a exclusão social, a qual se metamorfoseia ao longo do tempo histórico com peculiaridades em cada território.

Em alguns países como Moçambique, a dimensão compensatória da proteção social se traduz em políticas ou programa de renda mínima, onde são efetuadas transferências monetárias ou em benefícios diretos (não contributivos) à grupos seletos, geralmente os paupérrimos, abaixo do que se considera linha da pobreza absoluta, os quais, na sua maioria, se quer garantem a sobrevivência como veremos adiante.

A proteção social entendida na óptica da provisão estatal é, portanto um direito que deva ser garantido a todos os cidadãos de um determinado território, e não a um mero benefício assistencial, e como tal impera em obrigações jurídico-institucionais, e alocação de recursos que suportem a sua materialidade.

Em contextos socioeconômicos de pobreza e exclusão social, onde o desemprego é estrutural e suas taxas altas, como é caso de Moçambique, é importante a noção de proteção social pensada a partir da perspectiva dos direitos sociais, visto que os mecanismos contributivos que são oferecidos (quando oferecidos) pelo mundo trabalho não se mostram suficientes para proteger uma significativa parcela da população, dos riscos relacionados à falta de renda e a saúde, ao envelhecimento entre outros.

É evidente, a partir das leituras aqui trazidas, que a proteção social, sem ignorar os mecanismos não formais, impele na ação estatal através de uma legislação adequada, bem como na criação de um aparato institucional e alocação de recursos para o efeito. Nessa perspectiva buscar-se-á na seção que segue, fazer a uma breve contextualização socioeconômica de Moçambique para daí descrever o aparato jurídico-institucional de proteção social, com ênfase nos seus mecanismos formais, aqueles que o Estado se dispõe a prover no país.

2. MOÇAMBIQUE: APARATO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO SOCIAL NA DÉCADA DE 1990- NOVOS ARRANJOS NO CONTEXTO DA DEMOCRATIZAÇÃO

2.1. MOÇAMBIQUE: CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO

Moçambique é um país de colonização portuguesa, cuja história encontra-se documentada pelo menos a partir de do séc. X, quando importantes transações ou atividades comerciais entre nações do golfo pérsico e os “*Zanj*” da “*Bilad*” as “*Sofala*” que incluíam parte da costa centro e norte do atual Moçambique foram descritas por um viajante estudioso árabe, Al-Masudi.(UEM, 1982).

O país que hoje se chama Moçambique, localiza-se na costa oriental da África Austral, limitado ao norte pela Tanzânia, a noroeste pela Zâmbia e Malawi, a oeste pela Suazilândia e pelo Zimbábwe, ao sul e oeste pela África do Sul e a leste pelo Canal de Moçambique no Oceano Indico, e, tem como províncias: Cabo Delgado, Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Manica, Sofala, Inhambane, Gaza, Maputo Província e Maputo Cidade, as quais se dividem em 128 distritos, (que no atual governo são tidos como pólo de desenvolvimento no âmbito da descentralização administrativa e econômica) os distritos por sua vez subdividem-se em Postos Administrativos (394) e estes em Localidades (1.070) que constituem o nível mais baixa da administração central do Estado. Com o autaricização do país no âmbito do processo de democratização, foram instituídos até ao ano 2009, 43 municípios.

A localização geográfica do país confere-lhe uma interessante posição geoestratégica e geopolítica visto que através dos portos de Maputo, Beira e Nacala (no sul, centro e norte do país respectivamente), acontecem as mais importantes transações comerciais entre o ocidente europeu e os países da *interland* que fazem fronteira com Moçambique (já mencionados), que se convertem em importantes divisas econômicas para o país.

Embora a agricultura seja a principal atividade econômica do país, setores como o do turismo, construção civil e exportação de energia elétrica, têm uma parcela expressiva na composição do Produto Interno Bruto (PIB) que desde 1998 tem vindo a crescer numa média anual de 8%. A este respeito cabe ressaltar que pequenos

investimentos (geralmente estrangeiros) feitos no território nacional, têm a capacidade de alterar o PIB de forma substancial, conforme assinala Peter FRY (2001). Ademais, como mostraremos adiante, tal crescimento econômico nem sempre se traduz na melhoria de vida da população moçambicana, que segundo o último Relatório de Desenvolvimento Humano (referente ao período de 2007) apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano de 0.402, na posição 172 do ranking dos 182 países avaliados; um dos 10 piores, embora tenha crescido mais 0.005 em relação à situação de 2006.

A seguir será realizada uma sucinta incursão na história de Moçambique, destacando os momentos socioeconômicos e políticos marcantes para de seguida apresentar-se alguns dados quantitativos que buscam oferecer subsídios para a caracterização do país com ênfase naqueles que de alguma forma possam contribuir na análise dos avanços e desafios da proteção social no país.

O período Pré- colonial

O atual território de Moçambique, tal como toda região da África austral, foi primeiramente habitado por grupos de nômades, caçadores e recoletores. Estes eram designados de Khoisans (também conhecidos por Busheman, bosquímanos, entre outras nomenclaturas).

Este grupo tinha como base de sobrevivência a caça de animais selvagens e a recolha de frutos silvestres. O trabalho em grupo era fundamental tanto para a sua sobrevivência alimentar quanto para fazer face aos ataques de outros grupos bem como dos animais selvagens e colaboração na caça (UEM, 1982). E nisto se centrava a proteção social na época.

A divisão do trabalho se baseava no sexo e idade. As mulheres, crianças e idosos cuidavam dos trabalhos “domésticos”. Enquanto que os homens iam à caça e garantiam a segurança ao grupo.

A partir do século I e IV, devido à hostilidades das condições naturais e aos conflitos na região dos Grandes Lagos, iniciou-se um processo de migração de grupos em diversas direções na região atual da África Austral, e que ficou conhecida por expansão Bantu.

Estes povos ao escalarem esta região subjugarão e dominarão os grupos Khoisans que aí se encontraram. Pois, os Bantus tinham o domínio da metalurgia do ferro e produziram instrumentos de defesa (o arco e flecha) e de produção. A agricultura era principal atividade. Os bantus também se estabeleceram no atual território de Moçambique (UEM, 1982).

A organização social deste grupo baseava-se, sobretudo, em famílias alargadas (ou linhagem) á qual era reconhecido um chefe como: eMakua, ciYão, ciChewa, chíTsonga, chiShona, Ngunis, Ndangu- início a formação de classes (UEM, 1982).

É desta estratificação social, e com estas linhagens, sendo a dinastia dos Bantus o grupo dominante que se iniciou a formação dos primeiros Estados na atual região da África Austral como é o caso dos primeiros Estados: *Zimbábue e Muenemutapa* cuja área de jurisdição também incluía o atual território moçambicano.

Tanto o Estado do Zimbábue e o Estado Mwenwmutapa, eram estados que tinham como atividades básicas agricultura, a criação de gado e a mineração de ouro.

Na atual província de Niassa fixaram se os bantus Ajauas (ou Yao), que também eram agricultores, comerciantes e caçadores. E ao longo do vale do Zambeze formaram-se pequenos reinos conhecidos por Império Marave (ou Estados Marave) e que se dedicavam, sobretudo ao comercio de Marfim (UEM, 1982).

Nesta breve recuperação sobre o período pré-colonial da a história de Moçambique, é igualmente importante ressaltar a existência dos estados islâmicos na costa, pois eles não só tiveram um importante papel comercial como também configuram no mosaico etnocultural do país na atualidade. Assim a partir do século X, os mercadores árabes que demandavam as costas de “Sofala” foram difundindo o islão entre as populações costeiras, mas foi apenas após a instalação em Zanzibar dum xeicado dependente do sultanato de Oman, no século XVII, que começaram a organizarem-se pequenos estados de organização islâmica (UEM, 1982).

Já os portugueses fixaram-se inicialmente no litoral onde construíram as fortalezas de Sofala (1505), Ilha de Moçambique (1507). Só mais tarde através de processos de conquistas militares apoiadas pelas atividades missionárias e de comerciantes, penetraram para o interior onde estabelecerem algumas feitorias como a de Sena (1530), Quelimane (1544) (UEM, 1982).

A partir de 1607 (Século XVII), os portugueses penetraram e passaram a controlar as minas do império Mwenwmutapa. O poder dos Mwenemutapas foi então enfraquecido pela penetração portuguesa que passou a residir na capital do império. E estes foram depostos pela dinastia dos Changamiras, no século XVII, que procurou restaurar o poder e controlo sob o território e mina de ouro do império, fato que levou sucessivos ataques e a expulsão dos portugueses. Estes, em 1693, foram se fixando ao longo do vale do Zambeze. O que mostra que os moçambicanos sempre resistiram à penetração e ocupação colonial portuguesa bem como a sua fixação (UEM, 1983).

Com a abolição da escravatura por decreto régio, em 1875, e o seu declínio real, 1885, o governo colonial viu-se obrigado a transformar Moçambique de colônia para extração de recursos naturais, num território que devia produzir bens para seu consumo e para exportação para a “metrópole”. Essa foi a motivação principal para o estabelecimento duma administração efetiva, embora também pesassem as pressões internacionais decorrentes da Conferência de Berlim- convocada por Portugal e organizada pela Alemanha de Bismarck, realizada no dia 15 de Novembro de 1885, a qual objetivava organizar na forma de regras a ocupação da África colonial, como resultado, a partilha acordada, não respeitou as relações familiares, étnicas, e a própria história dos povos africanos (UEM, 1983).

Com a derrota militar dos chefes locais, o governo da Província Ultramarina pode finalmente organizar a administração do território, com a instituição do Regulado. O governo recrutava membros da aristocracia indígena como Régulos, encarregados de coletar do impostos, a exemplo do imposto-de-palhota; do recrutamento de trabalhadores para a administração e da proibição da venda de quaisquer bebidas alcoólicas que não fossem provenientes da Metrópole (UEM, 1983).

A administração da então província ultramarina, entretanto, não se deu de forma pacífica, os “indígenas” sempre resistiram á ocupação colonial portuguesa, esta resistência deu-se por muito tempo de formas isoladas, onde os impérios e reinos lutavam pela desocupação dos territórios em sua jurisdição, além do mais a separação destes com recurso a ideologias culturais, tinha sido uma grande arma usada pelo colonizador para esse propósito. Alguns autores apontam que essa falta de “união” entre os reinos e impérios teria sido a razão do fracasso de muitas dessas lutas de resistência. Foi só com o sentido de nação que, ganharam corpo as lutas de resistência mais fortes, e também favorecida pelo contexto internacional que era pela descolonização. Assim apenas nos finais do séc. XX Moçambique organiza-se e une-se para lutar pela sua independência de forma exitosa.

Luta Armada de Libertação Nacional

Para além das várias ações de resistência ao domínio colonial, a última das quais culminou com a prisão e deportação do imperador do Império de Gaza Gungunhana em 1895, a luta de libertação de Moçambique começou com a independência das colônias francesas e inglesas de África. Em 1959-1960, formaram-se três movimentos formais de resistência à dominação portuguesa de Moçambique:

- UDENAMO– União Democrática Nacional de Moçambique;

-MANU– *Mozambique African National Union*; e

-UNAMI – União Nacional Africana para Moçambique Independente.

Estes três movimentos tinham sede em países diferentes e uma base social e étnica também diferentes, mas, em 1962, sob os auspícios de Julius Nyerere, primeiro presidente da Tanzânia e Eduardo Mondlane tido como o “arquiteto da unidade nacional”, estes movimentos uniram-se para darem origem à FRELIMO oficialmente fundada em 25 de Junho de 1962.

O primeiro presidente da FRELIMO foi o Dr. Eduardo Chivambo Mondlane, um antropólogo que trabalhava na ONU e que já tinha tido contactos com um governante português, Adriano Moreira. Nesta altura, ainda se pensava que seria possível conseguir a independência das colónias portuguesas sem recorrer à luta armada.

No entanto, os contactos diplomáticos estabelecidos não vingaram e a FRELIMO decidiu entrar pela via da guerra de guerrilha para tentar forçar o governo português a aceitar a independência de Moçambique.

A Luta Armada de Libertação Nacional (LALN) começou oficialmente em 25 de Setembro de 1964, com um ataque ao posto administrativo de Chai no então distrito e, mais tarde, província de Cabo Delgado.

A guerra de libertação, uma luta de guerrilha, durou cerca de 10 anos. Durante esse período, foram organizadas várias áreas onde a administração colonial já não tinha controlo – as Zonas Libertadas – e onde a FRELIMO instituiu um sistema de governo baseado na sua necessidade em ter bases seguras, abastecimento em víveres e vias de comunicação com as suas bases recuadas na Tanzânia e com as frentes de combate (Hedges, 1999).

A guerra terminou com os Acordos de Lusaka, assinados a 07 de Setembro de 1974 entre o governo português e a FRELIMO, na sequência da Revolução dos Cravos. Ao abrigo desse acordo, foi formado um Governo de Transição, chefiado por Joaquim Chissano, que incluía ministros nomeados pelo governo português e outros nomeados pela FRELIMO. A soberania portuguesa era representada por um Alto Comissário, que foi Víctor Crespo (UEM, 1982).

No dia 25 de Junho de 1975, Samora Machel, então comandante das Forças Armadas de Libertação Nacional, proclamou a independência de Moçambique e sua constituição em República Popular de Moçambique, tendo se tornado o seu primeiro presidente.

A Guerra Civil

A FRELIMO, em função do apoio obtido dos países do bloco socialista no período da LALN, e do contexto da efervescência da Guerra Fria, enveredou, logo após a independência, por conduzir o país por um modelo de orientação socialista de desenvolvimento, estatizando todos os meios de produção, nacionalizando as empresas, e criando medidas de socialização do campo através de “machambas coletivas” entre outras providências.

Na sequência, dissidentes da FRELIMO (ex- militares) e alguns militares, apoiados por alguns portugueses formaram o movimento de resistência – RENAMO (que surgiu como reação ao sistema socialista de partido único, com o auxílio do *regime de Ian Smith* da antiga Rodésia, atual Zimbabwe), e iniciaram uma guerra civil cunhada como “guerra de desestabilização”, esta consistiu em ataques a aldeias e infraestruturas socioeconômicas, semeando minas terrestres em várias estradas, principalmente nas regiões mais próximas das fronteiras com a Rodésia. Estas ações tiveram um enorme papel desestabilizador da economia, uma vez que não só obrigaram o governo a concentrar importantes recursos numa máquina de guerra, mas principalmente porque levaram ao êxodo de muitos milhares de pessoas do campo para as cidades e para os países vizinhos, diminuindo assim a produção agrícola. A mesma tendo ceifado mais de Um Milhão de moçambicanos e provocado um significativo êxodo rural, só terminou em 1992 com o Acordo Geral de Paz (AGP), assinado em Roma a 4 de Outubro, pelo então Presidente da República, Joaquim Chissano e pelo presidente da RENAMO, Afonso Dhlakama, depois de cerca de dois anos de conversações mediadas pela Comunidade de Santo Egídio, uma organização da igreja católica, com apoio do governo italiano.

2.1.1 A TRANSIÇÃO SÓCIO ECONÔMICA E POLÍTICA

O entendimento da política econômica, como nos lembra Vieira (2007) e suas mediações políticas, é importante para a compreensão das questões mais fundas que permeiam a política social, e por extensão, a proteção social de um país. Deste modo o período de transição econômica e política em Moçambique, que marcou abertura, primeiro econômica e depois política do mesmo, é digna de menção nesta breve caracterização.

Sucedeu que no cenário internacional, as alianças com o bloco socialista ruíam ao mesmo tempo em que este mostrava sinais de desintegração, no plano nacional, a guerra civil desestabilizava significativamente a estrutura econômica e social do país, assim Moçambique se via mergulhada numa calamidade humana sem precedentes. Este quadro, aliado a outros fatores conjunturais pressionou a FRELIMO em 1987, a pleitear apoio à comunidade internacional inclusive ao ocidente capitalista. Este veio com a assinatura de acordos financeiros com o Banco Mundial que entre outras cláusulas obrigava o país a abandonar a sua orientação socialista na perspectiva de abertura da sua economia- inaugurava-se assim uma economia de mercado que perdura até atualidade, guardadas as suas dinâmicas metamorfozes. Entretanto economistas como Francisco (2005) não reconhecem a economia moçambicana como sendo propriamente de “mercado” tendo inventado uma denominação, que designou de “Bazareconomia” para se referir a uma economia que na sua óptica, combina o universo formal e a parte informal legítima que é convencionalmente representada estatisticamente em indicadores como o PIB, ou seja uma economia nacional mais ou menos caótica, mas com sua própria ordem e racionalidade.

Nesta contenda de liberalização econômica, foi adotado sob os auspícios do BM e do FMI o Programa de Reestruturação Econômica (PRE), que visava fundamentalmente a estabilização da economia através de uma série de medidas estruturais nos moldes do Consenso de Washigton, ou seja, a austeridade orçamentária, os ajustes fiscais, bem como o incremento da capacidade de gestão do Estado. Para tanto, medidas como a desvalorização do Metical (moeda nacional moçambicana) que, em cerca de dois anos atingiu mais de 1000% de inflação, foram tomadas. Ao mesmo tempo, desindexou-se os preços dos bens de consumo, com exceção dos combustíveis (que continuam até hoje, ser indexados pelo governo) e do pescado, considerados produtos estratégicos de consumo e exportação como o camarão (Castro, Caccia- Bava e Thomaz, 2001).

Outra medida importante e de consequências severas para os trabalhadores moçambicanos, foi à privatização das empresas antes estatais (seguindo o modelo de sucateamento para posterior privatização, segundo Mucueene, 1996). Igualmente, alguns bancos foram transformados em “sociedades anônimas”, através da atribuição de quotas aos seus gestores, ou mesmo a números maiores de funcionários.

Segundo Delgado (1993, apud Fry, 2001) paralelamente ao PRE, programas de emergência foram sendo implementados para fazer frente à dramática questão alimentar que assolava o país, bem como a assistência técnica no sentido de solucionar os problemas de

capacidade de gestão do Estado, assim como um grande influxo de recursos externos para financiamento de projetos econômicos essenciais às reformas.

O PRE, tendo possibilitado um certo aumento do PIB que cresceu de 1987 à 1989, numa média de 5% ao ano, não resolveu os graves problemas sociais relacionados à pobreza extrema e à fome, à criminalidade, ao desemprego e à informalidade que cresciam de forma vertiginosa, resalta Mucueene (1996, apud Fry, 2001). Segundo este, o fato é relacionado em parte à continuidade da guerra e à excessiva dependência do Estado em relação a recursos externos bem como à sua fraca capacidade de gestão e a fenômenos de corrupção.

O PRE, durou 03 anos, e os problemas prevaleciam, com isto foi adotado o Plano de Reestruturação Econômica e Social (PRES) em 1990 já num contexto de relativa paz, visto que guerra só veio a cessar apenas em 1992. O mesmo, para além dos objetivos do PRE, objetivava também de modo específico, aumentar a produção agrícola para o consumo doméstico posto que a população era majoritariamente rural (80%) e vivia na base da agricultura de subsistência; reabilitação de infraestruturas destruídas pela guerra, bem como uma contínua assistência técnica, visto que até aquela altura, apenas 3% dos 100 mil funcionários do aparelho do Estado tinha ensino superior (Mucueene, 1996 apud Fry, 2001).

Foi no contexto do PRES que uma instituição de âmbito social que visava fazer uma análise mais lúcida dos efeitos sociais negativos dos programas dos ajustes estruturais foi criada- a Secretaria de Estado de Ação Social (SEAS) a qual implementou políticas e programas sócio-assistenciais de apoio à camadas mais vulneráveis da população, como a criação de creches e centros infantis para crianças de famílias pobres, distribuição de alimentos e complemento salarial às camadas mais vulneráveis, através de transferências diretas de renda do Estado, Mole (1994, apud Fry, 2001).

A fraca capacidade técnica do país, deu largo ao surgimento de várias Organizações Não Governamentais (ONGs) sobretudo estrangeiras, que configuravam o que passou a ser tido como sociedade civil e que complementava a ação estatal no processo.

Os processos de privatização, ora levadas a cabo, ensejaram a acusações de corrupção, por parte dos sindicatos que a despeito de serem interligados organicamente ao Estado e em virtude da crise econômica e social pela qual atravessa o país e desemprego estrutural, tinham a sua atuação (em defesa do trabalhador) severamente limitada ou até inócua, assinala Mucueene (1996 apud Fry, 2001).

Já a liberalização política, ou seja, processo de democratização veio depois do processo de abertura econômica, uma das razões pelas quais a guerra persistiu. Entretanto o fim da guerra mostrava-se imperiosa para o sucesso das políticas estruturais que vinham

sendo implementadas. Assim após negociações prolongadas entre a Renamo e Frelimo mediadas pela comunidade internacional, foi adotada a Constituição de 1990, a qual introduziu no sistema político moçambicano a possibilidade da organização de partidos políticos que poderiam passar a participar na governação do país. Com o fim da guerra civil em 1992, foram organizadas as primeiras eleições multipartidárias do país em 1994 nas quais a FRELIMO e o seu candidato Joaquim Chissano ganharam e a RENAMO constituiu-se enquanto o principal partido da oposição com o segundo maior número de assentos na Assembleia da República (o mais alto órgão legislativo do país).

2.1.2 MOÇAMBIQUE EM NÚMEROS

A seguir, tomando como base os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) e dos Relatórios do Banco Mundial, apresenta-se um conjunto de dados quantitativos que se propõem a subsidiar a análise das condições socioeconômicas de Moçambique.

A tabela 01 da autoria do INE, apresenta dados básicos, que se referem ao último censo realizado em 2007. São dados demográficos brutos da população, aos quais juntam-se outros indicadores da situação habitacional (ainda que de forma parcial).

Tabela 01 – População. Moçambique, 2007

População Total	20.530.714
População masculina (em %)	47.80
População feminina (em %)	52.20
População, 0-14 (em %)	40.70
População, 15-59 (em %)	55.80
População, 60+ (em %)	3.50
Índice de masculinidade (homens em cada 100 mulheres)	92.00
Densidade demográfica (por Km ²)	46.30
Taxa de crescimento da população (em %)	4.00
Taxa bruta de natalidade (por mil)	33.60
Taxa bruta de mortalidade (por mil)	11.30
Taxa de mortalidade infantil (por mil)	83.00
Taxa global de fecundidade (filhos/mulher)	3.90
Esperança de vida, total (em anos)	55.80
Esperança de vida, homens (em anos)	52.30
Esperança de vida, mulheres (em anos)	59.30
Taxa de analfabetismo, total (em %)	22.00
Taxa de analfabetismo, homens (em %)	12.10
Taxa de analfabetismo, mulheres (em %)	30.50
Número médio de pessoas por agregado familiar	4.50
Habitacões com eletricidade (em %)	29.20
Habitacões com água canalizada (em %)	37.50
Habitacões com água canalizada (Dentro de casa)	5.50
Habitacões com água canalizada (For de Casa)	32.00

Fonte: III Recenseamento Geral da População e habitação 2007, INE

Os dados contidos na tabela acima indicam que Moçambique é um país cuja a população majoritária é infanto-juvenil, onde temos que 40.70% da população total é menor de 15 anos sendo que a que tem mais de 60 anos não ultrapassa a cifra dos 4%.

O percentual da população feminina é maior (52.20%) que o da população masculina (47.80%) o que resulta num índice de masculinidade de 92, ou seja, para cada 100 mulheres tem-se 92 homens, aliás este número não se alterou há 10 anos, visto que o Senso de 1997 assim indicava. Esta realidade aliada a outros fatores culturais e econômicas tem ensejado o planejamento de políticas de gênero que favorecem a educação da mulher através de campanhas de sensibilização e políticas de discriminação positiva.

O quadro avança também alguns indicadores sociais. Os mesmos apontam para uma taxa de natalidade de 33.60%, ou seja, a cada 1000 habitantes 33.60 indivíduos são nascidos, e concomitantemente 11.30 delas morrem - é a taxa de mortalidade. Esta situação, a qual se acresce a taxa de mortalidade infantil (leia-se alta, 83.00 por mil) deve-se, entre outras explicações, às precárias condições sanitárias, doenças endêmicas como malária e a ADIS, à falta de assistência médica adequada. Note-se que a despeito da fraca herança colonial em termos de estrutura colonial, como assinala (Castro, Caccia-Bava e Thomaz, 2001), as conseqüências da guerra civil terminada há 18 anos, as calamidades naturais (cheias e secas prolongadas) também influem neste cenário.

Outro indicador social de semelhante relevância para a análise da situação socioeconômica de Moçambique é o que diz respeito à esperança de vida dos moçambicanos ao nascer. Esta não ultrapassa a cifra dos 52.30 para os homens, e 59.30 para as mulheres perfazendo uma média 55.80. As explicações mais correntes para esta situação não diferem das já indicadas acima.

No que tange a situação da educação formal e habitacional, os números que seguem dão uma alusão da realidade atual: a taxa de analfabetismo total 22%, observa-se que este indicador é o que conheceu mudanças positivas significativas se consideramos que em 1975 aquando da independência, a população analfabeta beirava aos 95% da população, já o senso de 1997 indicava para 65.5%, uma redução de mais de 38% em 10 anos. Cumpre esclarecer que esta componente inda que não faça parte do role das atividades governamentais em termos de proteção social (como trataremos adiante), é a que tem assumido um caráter universal na sua provisão por parte do Estado, lembrando que Marshall (1967) assim como Bobbio (1992) consideram-na importante para a ampliação da cidadania, contudo para o caso vertente cabe questionar, que educação? Será esta que está em franca expansão em Moçambique, uma educação para a cidadania?

Por fim, este quadro, empresta um importante elemento para pensar a proteção social em Moçambique, no que se refere aos seus mecanismos não formais -trata-se do número médio de pessoas por agregado familiar que é de 4.50 indivíduos- visto que aqueles segundo Quive (2005) vem-se desenvolvendo no país, envolvendo laços entre outros, os de parentesco familiar.

A população moçambicana se distribui de forma desigual numa superfície de 799.380 km². A sua maioria vive nas zonas rurais (70%) e apenas (30%) vive nas áreas urbanas, ainda que as projeções indiquem para um aumento desta última. A tabela 02 abaixo ilustra essa situação.

Tabela 02- Superfície e população segundo províncias, 2007

PROVÍNCIA	SUPERFÍCIE(área km ²)	POPULAÇÃO
Total	799.380	20.530.714
Niassa	129.056	1.169.348
Cabo Delgado	82.625	1.605.649
Nampula	81.625	4.076.642
Zambézia	105.008	3.848.276
Tete	100.724	1.783.967
Manica	61.661	1.412.029
Sofala	68.018	1.642.636
Inhambane	68.615	1.252.479
Gaza	75.709	1.226.272
Maputo	26.058	1.205.553
Maputo cidade	300	1.094.315

Fonte: Dados do III Recenseamento da População e Habitação 2007, INE

Esta diversidade na distribuição espacial da população também se expressa, embora não se possa fazer uma relação direta, nas disparidades econômicas regionais (também herança do período colonial), assim tem-se que, o sul do país em relação ao centro e norte, por apresentar uma melhor infraestrutura tem atraído investimentos consideráveis. Estas assimetrias regionais têm se constituído desde a independência num calcanhar de aqueles para o governo da FRELIMO, visto que a oposição tem usado estes elementos para fazer sua campanha eleitoral continuada, com forte apelo tribalista e regionalista, não é por acaso que as bases políticas da RENAMO (o maior partido da oposição) estejam localizadas nessas

áreas, assim como as do recentemente criado (2009) Movimento Democrático de Moçambique (MDM), apesar dos esforços da FRELIMO em inverter o quadro, não só através do direcionamento de investimentos para aquelas regiões (centro e norte) do país, como também qualificando o seu discurso de “Unidade Nacional” cunhado desde a independência.

A questão habitacional embora a semelhança da educação formal e outras categorias aqui tratadas, não seja parte do escopo das ações de proteção social em Moçambique, ganha nesta caracterização uma importância fulcral, visto que ela coloca-se na atualidade como uma das expressões da “questão social” cuja manifestação é de proporções tais que chamam atenção para a agenda das políticas públicas moçambicanas, e não é por acaso que figura com certa centralidade nos manifestos eleitorais dos partidos da oposição para as eleições de 28 de outubro de 2009, a despeito de ter sido esquecida ao longo dos tempos, ademais o seu conceito mais amplo oferece subsídios para análise de uma determinada realidade social. Deste modo, embora não tenha-se encontrado dados a contento no senso (2007) que temos vindo a citar, cabe assinalar que atualmente o déficit habitacional é preocupante e com maior incidência para as áreas urbanas, posto que nas áreas rurais tem sido encontradas algumas soluções intrafamiliares com recurso a material não convencional para edificações.

As condições de habitabilidade são também ilustrativas na análise da situação socioeconômica de Moçambique e das já referidas assimetrias regionais, a Tabela 03 traz alguns indicadores úteis para a alusão da situação segundo as regiões do país de acordo com o Inquérito aos Agregados Familiares (IFA), realizado pelo INE, 2002/2003.

Tabela 03 – Habitações com água canalizada, rede de esgoto e eletricidade por região IAF 2002/2003

Região	(%) Habitações com Água Canalizada	(%) Habitações com Rede de Esgoto	(%) Habitações com Eletricidade
Norte	16.4%	0.8%	4.3%
Centro	11.6%	1.1%	4.1%
Sul	22.7%	3.0%	15.6%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do IAF- 2002/2003

Em relação aos dados acima, cumpre observar que são por amostragem. Entretanto as assimetrias regionais que aludidas em abordagens anteriores, são ilustradas por esta tabela, na qual se identifica que o sul, se comparado com o centro e norte do país apresenta um percentual superior em todos os indicadores aqui tomados em conta.

Outra componente importante neste exercício de caracterização é a língua, visto ser está um instrumento de transmissão de cultura e por assim dizer, do conhecimento inclusive o científico. Moçambique é país de uma variedade linguística muito vasta, e assim é também a sua cultura. Este foi sem dúvidas um ponto de estrangulamento entre o governo da Frelimo e o Colonial, visto que, se para o primeiro a unificação da língua portuguesa como língua oficial do país, constitui-se enquanto um instrumento de ação contra os “regionalismos” e “tribalismos” no esforço da unificação cultural e política da nação, para o segundo, tratava-se de um instrumento de emancipação assegurado a muitos poucos moçambicanos (indígenas) que por conveniência deveriam continuar falando suas línguas nativas.

A partir de dados do censo de 1997 (INE) a língua mais falada em Moçambique é o Makuwa- 26.1% da população, seguido de xiXangana, falado por 11.3%, outras línguas como o Lomwé, o Sena, o Chuwabu entre outras são usuais. O português, língua oficial, é a mais falada apenas nas áreas urbanas, entretanto juntando a população rural, é falado por somente 8.8% da população, sendo língua materna de apenas 6.5% dos moçambicanos.

Como se pode ler, o alcance da língua portuguesa tem pouca abrangência, sendo apenas muito falada nas áreas urbanas (26.1%), no campo onde vive a maior parte da população (70%), a mesma não goza de tanto uso, embora dados recentes indiquem para um aumento nesse sentido, entretanto se considerar que os *mass média*, como a imprensa escrita e televisão, utilizam quase exclusivamente o português encontra-se aqui obstáculos na difusão da informação- elemento fundamental do processo de democratização.

A educação é outra componente de importância seminal, no processo de democratização bem como do aprofundamento da cidadania - a qual deveria ser o alvo último da proteção social. A taxa de analfabetismo em Moçambique, conforme o censo de 2007 é de 22% do total da população, entretanto a frequência é atualmente mais elevada que no passado onde a taxa de analfabetismo era de 60.5% segundo o censo de 1997. Como se pode supor (devido a ausência de infraestruturas públicas, e divisão sócio-regional do trabalho), esta taxa é maior nas áreas rurais que nas urbanas, ademais as mulheres tem uma taxa de analfabetismo expressivamente maior do que a dos homens apresentando 30.50% e 12.10% respectivamente. Fator este relacionado à questões de gênero e da divisão social do trabalho, que no campo principalmente, tendia a relegar as atividades do lar às mulheres impedindo-as de frequentar as escolas, embora a tendência atual seja de inversão do quadro graças à políticas que favorecem a esta seguimento populacional.

No que tange à infraestrutura do setor da educação, o país tinha até 2003, 9.027 escolas do ensino primário (1º e 2º ciclos); 125 do ensino secundário- 1º ciclo e 29 do 2º

ciclo; 25 do técnico básico e 7 do médio e apenas 3 instituições públicas do ensino superior, acrescente –se que neste último nível contava-se ainda com delegações provinciais. O ensino superior assim como os demais níveis, conheceu um significativo incremento nos últimos anos principalmente o de carácter privado (Dados do Ministério da Educação). Observa-se também uma diminuição dos estabelecimentos de ensino quanto mais sobe o nível.

No que se refere à saúde, ponto crítico para a qual são frequentes as reclamações da população moçambicana -dados do INE indicam que no recorte temporal de 2003-2005, a Infraestrutura das Unidades Sanitárias do Serviço Nacional de Saúde, onde pode-se observar que até o ano 2005 existiam no país apenas 1.256 unidades de saúde para atender cerca de 20,530,714 de habitantes que contam com apenas 735 médicos no Sistema Nacional de Saúde.

A tabela que segue, mostra a evolução da taxa de cobertura da saúde materna infantil entre os anos 2002 e 2005.

Tabela 04- Taxa de cobertura da saúde materno infantil entre os anos 2002 e 2005, segundo programas

Programa	Anos			
	2002	2003	2004	2005
Consultas pré-natais	106.7	109.7	111.3	108
Partos institucionais	43.1	45.0	46.8	48.5
Consultas pós-parto	53.8	57.4	60.5	62.0
Controle da criança (0-4)	56.1	55.6	53.2	41.8

Fonte: Ministério da Saúde, Direção Nacional de Planificação e Cooperação 2002/2005

Outro elemento igualmente importante para a análise da proteção social refere se à “força de trabalho”, que também pode oferecer subsídios para caracterização socioeconômica de Moçambique. O inquérito realizado em 2004/2005 utilizou as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para medir o emprego e desemprego em Moçambique nesse período, a População Economicamente Ativa-PEA (de 15 e mais).

Tabela 05- Taxas de Desemprego da População de 15 e Mais Anos (Definição Nacional) por Sexo.

Características selecionadas	Sexo		
	Homens	Mulheres	Total
Total	14.7	21.7	18.7
Área de residência			
Urbano	25.6	35.7	31.0
Rural	9.1	15.7	12.9
Região			
Norte	10.4	22.0	16.6
Centro	12.0	19.6	16.2
Sul	25.6	24.5	25.0
Províncias			
Niassa	23.2	38.4	31.7
Cabo Delgado	5.4	15.5	10.9
Nampula	9.9	21.0	15.7
Zambézia	8.3	13.5	11.2
Tete	10.3	21.7	16.5
Manica	20.8	26.3	23.9
Sofala	14.8	26.4	21.2
Inhambane	11.7	11.3	11.5
Gaza	18.0	15.4	16.3
Maputo Província	35.5	37.1	36.3
Maputo Cidade	35.2	44.2	40.0
Nível de educação			
Nenhum	8.0	15.7	13.9
Primário 1º Grau	11.6	21.1	16.5
Primário 2º Grau	20.2	38.1	27.0
Secundário e mais	27.7	45.8	34.2
Sem infor.	0.0	9.6	5.5
Estado Civil			
Solteiro(a)	37.0	39.9	38.1
Casado(a)	5.0	20.3	13.1
União marital	7.3	22.3	15.5
Divorciado(a)/Separado(a)	19.7	12.9	14.0
Viúvo(a)	7.5	8.6	8.5

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

É notório que a população masculina empregada ou com ocupação remunerada é maior tanto na área urbana quanto na área rural embora nesta última tenda a diminuir.

O desemprego é ainda maior nas áreas urbanas, acontece que, como ilustra a tabela 06, nas áreas urbanas e principalmente as rurais é a agricultura a atividade que mais ocupa em Moçambique com 85.6%.

Tabela 06 - Distribuição Percentual da População de 15 e mais anos Empregada Por Conta Própria na Atividade Econômica Principal, por Sector de Atividade - 2004/05

Características	Sector de Atividade		
	Na agricultura	Fora da agricultura	Total
Total	85.6	14.4	100.0
Sexo			
Homens	83.0	17.0	100.0
Mulheres	88.3	11.7	100.0
Área de residência			
Urbano	55.8	44.2	100.0
Rural	94.4	5.6	100.0
Região			
Norte	90.5	9.5	100.0
Centro	88.8	11.2	100.0
Sul	71.7	28.3	100.0
Províncias			
Niassa	90.8	9.2	100.0
Cabo Delgado	92.4	7.6	100.0
Nampula	89.2	10.8	100.0
Zambézia	93.7	6.3	100.0
Tete	91.4	8.6	100.0
Manica	80.6	19.4	100.0
Sofala	79.0	21.0	100.0
Inhambane	81.0	19.0	100.0
Gaza	89.8	10.2	100.0
Maputo Província	56.2	43.8	100.0
Maputo Cidade	13.5	86.5	100.0
Nível de educação			
Nenhum	95.1	4.9	100.0
Primário 1º Grau	86.8	13.2	100.0
Primário 2º Grau	63.4	36.6	100.0
Secundário e mais	38.1	61.9	100.0

Fonte: IFTRAB 2004/2005

Como era de se supor, a relação entre o nível de educação e a ocupação na atividade agrícola está na razão direta, ou seja, quanto menos escolaridade aumenta a percentagem de pessoas que desenvolvem atividades agrícolas.

É importante ressaltar que embora haja uma crescente mecanização da agricultura, em Moçambique esta, continua sendo majoritariamente de subsistência.

Procurou-se neste item caracterizar Moçambique, nosso recorte espacial, para trazer o seu contexto socioeconômico no debate. Foi feita uma incursão na história do país (sem pretensões de esgotar o assunto) desde os seus primeiros processos de ocupação estudados e registrados, com a caracterização mínima dos povos que aí residiam em reinos ou impérios; a penetração e a ocupação colonial portuguesa, a resistência a esta ocupação, a luta de libertação nacional que culminou com a independência do país em 1975; a guerra civil que eclodiu logo a seguir a independência (que se constitui também enquanto luta pelo multipartidarismo no país em contraposição ao regime socialista de partido único adotado pela FRELIMO logo após a independência), a liberalização econômica e política que se constitui enquanto um período de transição político-econômica do país (1987-1990) marcado fundamentalmente pela abertura do mercado, com assinatura de acordos bilaterais e multilaterais por parte de Moçambique com os organismos multilaterais, o FMI e BM, a adoção do PRE e PRES- principais programas econômicos até o fechar do séc.XX, o acordo geral de paz, o qual sacramentou o fim da guerra civil em 1992 precedida pela promulgação da Constituição de 1990 que instituiu o sistema multipartidário no país que conheceu as suas 1^{as} eleições desse caráter em 1994.

Buscou-se ainda trazer dados quantitativos a partir do senso mais recente (2007) realizado no país, com os quais se procurou dar uma alusão da situação socioeconômica atual com ênfase nas áreas que se considera serem significativas para análise de questões atinentes à democracia e a proteção social em Moçambique, tais como os demográficos, da população, a educação, saúde, habitação e força de trabalho.

Certamente os dados aqui apresentados, não são cabais para as necessárias análises, entretanto a busca preliminar não nos permitiu mais do que o apresentado, em função também de até a data, os dados completos e definitivos referentes ao senso 2007 (que nos permitissem efetuar o cruzamento de mais variáveis) não estarem disponíveis no sítio do Instituto Nacional de Estatística.

No item que segue vai-se caracterizar o aparato jurídico-institucional da proteção social em Moçambique com ênfase naquela do Séc. XXI.

2.2. A PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE - APARATO JURÍDICO-INSTITUCIONAL A PARTIR DO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO EM 1990.

Os seres humanos desde os primórdios da sua existência criaram e aperfeiçoaram estratégias de proteger-se a si e aos seus dependentes, das adversidades da vida, entretanto conforme afirma Barbelet e Giddens (1989, 1997 apud Quive 2007 “sociedades diferentes atribuem direitos e deveres diferentes aos seus cidadãos, porque, não existe qualquer princípio universal que determine direitos e deveres inalienáveis da cidadania em geral”(Barbelet, 1989: 17) e (Giddens, 1997: 59).

Em Moçambique, no período descrito como pré-colonial, a proteção social baseava-se no princípio da solidariedade e da ajuda mútua, costurada por relações de familiaridade, amizade e vizinhança e, norteadas por obrigações morais -pelo dever de ajudar o outro na esperança de que na próxima oportunidade (quando necessitar) receberá ajuda sem precisar pagar monetariamente, já que as relações sociais dessa época segundo Ariscado (1995), teciam-se na “... troca de bens e serviços [...] que asseguravam na sociedade algo do bem-estar e alguma proteção social (Ariscado, 1995: 7 apud Quive, 2007). Relações próprias de “famílias alargadas” que caracterizaram aquela época.

Já no período colonial, séc. XIX, com a dissociação dos indivíduos, dos seus grupos de referência, e a introdução do trabalho assalariado, ocorre outra etapa marcante na proteção social de acordo com Quive (2007), ou seja, situação análoga em vários aspectos àquela descrita por Castel (2005) ao conceituar a proteção social com base na noção de sociabilidade primária e secundária.

Assim em 1901 foi introduzido o Regulamento da Fazenda Ultramar, regido na Metrópole portuguesa, o qual garantia a Previdência Social aos Servidores do Estado Colonial, os únicos que possuíam condições económicas financeiras de contribuir para a segurança social, excluindo-se dessa forma os moçambicanos “indígenas”, que na estratificação social dessa época não gozavam de nenhum direito de cidadania (Quive, 2007).

Essa proteção social de carácter contributivo, e excludente, operava benefícios como: a reforma especial por incapacidade permanente de serviço; subsídio de funeral; subsídio durante tempo de licença graciosa ou pela Junta Médica; pensão às viúvas, filhos menores entre outros (Capela, 1974 apud Quive 2007).

A segurança social era negada aos trabalhadores indígenas, pelo regime colonial, na justificativa de que estes:

“...terminado o período ativo, regressariam para as suas zonas de origem e beneficiariam dos laços familiares e da solidariedade mútua dos seus clãs, tribos ou grupos de referência, bem como da família alargada, não precisando, portanto de uma segurança social instituída, ademais esta era dirigida às famílias nucleares, e não alargadas como era o caso das famílias dos indígenas” (QUIVE, 2007: 4)

Entretanto, já na segunda metade do séc.XX, o surgimento do sindicalismo (1966) e nacionalismo moçambicano (1950), e a conseqüente criação da FRELIMO, que expressava e representava o desejo de independência dos moçambicanos e fim do regime colonial, contribuiu de forma clara para a inclusão dos trabalhadores indígenas num sistema formal de proteção social, através do Abono da Família em 1967, (Quive 2007).

No período pós-colonial inaugurado com a independência do país em 1975, num contexto de economia de orientação socialista, com a necessidade de exercer o controle social do Estado (centralizado) sobre a população, foram introduzidas formas de proteção social em que o Estado subvencionava as instituições (ora estatizadas), os serviços e as atividades sociais que segundo Quive (2007) satisfaziam as necessidades básicas dos cidadãos, o que de acordo com Santos (1990) culminou com o aumento da despesa pública do Estado.

Neste período, do ponto de vista legal, foi mantido, com algumas reformas, o regime de Previdência Social para Funcionários do Aparelho do Estado de 21 de Junho de 1966 (período colonial ainda). As reformas foram operadas através da própria Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, quando previa em seu artigo 32, a proteção social de todos os cidadãos em caso de incapacidade e velhice.

Esta relativa ampliação do escopo da proteção social para os moçambicanos, não durou muito, posto que com a abertura econômica do país, consolidada em 1987, com o PRE e PRES (1990), programas capitaneados pelo FMI e BM, o Estado viu-se obrigado a reduzir as suas intervenções no âmbito social, configurando uma inflexão na proteção social ainda em gestação, de modo a corresponder à lógica privatista inaugurada na época.

Entretanto, Quive (2007) afirma que foi nesta época que o governo moçambicano criou os alicerces para a implementação de um Sistema de Segurança Social que pudesse cobrir não apenas os trabalhadores do setor público como também do setor privado. Assim o Conselho de Ministros, através do decreto nº 17/88 de 27 de Dezembro de 1988 criou o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) com o objetivo de providenciar uma segurança social adequada aos trabalhadores assalariados (RM, 1988). A instituição, vinculada ao Ministério do Trabalho, opera numa lógica de previdência social contributiva.

Já em 1990, ano em que foi promulgada a Constituição da República de Moçambique, a qual inaugurou o sistema multipartidário, criou-se no contexto de certa revalorização do setor social (visto que como se aludiu, o PRE não tinha resolvido os problemas sociais que o país enfrentava na época, antes pelo contrário, os tinha agravado) com o PRES, a Secretaria do Estado para a Ação Social, a qual operou alguns programas assistenciais (leia-se, focalizados e efêmeros).

Com a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, e formação de um governo que se pretendia democrático, foi instituído no âmbito da criação de condições institucionais para a ampliação da proteção social, o Ministério para a Coordenação da Ação Social, este ministério com tarefa de traçar políticas, estratégias e princípios nesse âmbito, foi transformado, através do Decreto presidencial nº 01/ 2000 de 17 de Janeiro, em Ministério da Mulher e da Coordenação da Ação Social (MMCAS) para apartar de forma privilegiada, as questões da vulnerabilidade da mulher. Este mesmo ministério, em 2005, já no Governo de Armando Emílio Guebuza, mudou de denominação e passou a ser designado Ministério da Mulher e Ação Social (MMAS) (RM, 2000).

Embora a Lei de Proteção Social, de 04 Fevereiro de 2007, divida a proteção social em Moçambique em três níveis, a saber: Proteção Social Básica, Proteção Social Obrigatória e Proteção Social Complementar, para os efeitos deste trabalho podemos dividir a proteção social formal em Moçambique, a partir da década de 1990 e principalmente no alvorecer do séc. XXI em duas partes (haja vista que embora a referida lei refira-se a Segurança Social Complementar como parte do “sistema”, a sua implementação aguarda um regulamentação específica): Segurança Social (a qual, a referida lei designa como Segurança Social Obrigatória) que opera num regime de previdência social, de carácter contributivo, destinada apenas aos trabalhadores assalariados, e privilegiadamente aqueles com vínculo empregatício formal,

operacionalizada pelo INSS, enquadra-se nela, também os deputados, militares e funcionários do Estado que possuem seus próprios regimes de previdência operacionalizada pelo Ministério das Finanças e; aquela destinada aos grupos sociais considerados vulneráveis (crianças, idosos, mulheres, pessoas portadoras de deficiência) gerida através de uma Rede Nacional de Ação Social coordenada pelo MMAS, e operacionalizada pelo Instituto Nacional de Ação Social (INAS) entre outras entidades estatais e não estatais que compõe a rede, cuja lei que aludimos designa de “Proteção Social Básica”.

2.2.1 POLÍTICA DE AÇÃO SOCIAL

A política de Ação Social (PAS), aprovada pelo Conselho de Ministros, através da resolução, n.º 12/98 de 09 de Abril de 1998, constitui-se enquanto instrumento de gestão da proteção social que entre outros postulados, traça em linhas gerais a estratégia do governo moçambicano, sobre as questões da Assistência e Ação Social do país, a mesma traz ainda os princípios filosóficos orientadores das ações de todos os atores nesse campo.

A PAS, parte da premissa de que as questões da Assistência e Ação Social, dizem respeito a todos os moçambicanos, e assim sendo a redução da situação (de indigência, pobreza absoluta, exclusão social, a que se encontrava a maioria da população a quando da sua aprovação e que prevalecem na atualidade) só seria possível com o envolvimento de todos.

No mais a PAS pretendeu ser um documento-base que informasse e orientasse todas as ações no campo da proteção social em Moçambique bem como todas as políticas setoriais no campo dos seguimentos populacionais, por ela apontadas como prioritárias quais sejam: crianças, idosos, mulheres, pessoas portadores de deficiência. Assinale-se que segundo o documento, estes grupos serão prioritários na medida em que se encontrarem em situação de pobreza absoluta ou em situação de vulnerabilidade decorrente.

O documento (em anexo), objeto de análise na presente monografia, apresenta a seguinte estrutura:

- Introdução, na qual são apresenta o documento e antecedentes de sua aprovação.

- O Capítulo I traz no seu interior o conceito da Ação Social, os objetivos aos quais se propõe ação social, e os princípios que a norteiam.

- No capítulo II são arroladas as Prioridades da Ação Social no país, ou seja, os grupos alvos, aos quais serão dirigidos os esforços conseqüentes, quais sejam: A criança em Idade Escolar; Criança em Situação difícil (criança de rua, órfã, desamparada, deficiente e delinqüente que vive em famílias indigentes e aquelas que são vítimas de prostituição e abuso sexual); A Mulher; A Pessoa Portadora de Deficiência; O Idoso; O Toxicômano; O Doente Crônico; O Recluso; A Pessoa Refugiada e Repatriada e o Desligado e Regressado.

- Já no III Capítulo são traçadas as Estratégias da Ação Social em Nível Institucional, na qual o MICAS (atualmente designado por MMAS) tem a função em nome do Estado moçambicano de coordenar todas as ações sob a forma Intersetorial e Inter-Institucional; e a Nível Operativo para cada uma das áreas prioritários acima arroladas.

- O IV e último Capítulo, trata da implementação da Política da Ação Social assim como define os papeis do Governo e dos demais Intervenientes (leia-se que são assim tidos de modo geral sem identificação nem distinção), ao Governo destaca-se para além da coordenação, controle e avaliação, a elaboração das políticas setoriais específicas das áreas da família, da criança, do idoso, do deficiente e da mulher, no âmbito da Ação social.

A PAS desdobra-se para a sua materialização em políticas, planos setoriais e programas sócio-assistenciais os quais se inserem numa Rede Nacional de Ação Social conforme descrevemos a seguir.

2.2.2 POLÍTICA DE GÊNERO E ESTRATÉGIA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO (PGEI)

A PGEI foi aprovada pelo Conselho de Ministros através do decreto nº 16/93, de 25 de Agosto de 1993, visa contribuir para a redução das desigualdades de gênero a descriminação existente em Moçambique no tratamento “de questões sociais, económicas, políticas e culturais em relação a mulher. Desta forma tem como visão a “garantia da participação e o acesso a direitos e oportunidades iguais entre homens e

mulheres, assegurando que, todos os cidadãos contribuam para o desenvolvimento sustentável de Moçambique e para a redução da pobreza absoluta” (RM, 1993. p, 3)

A mesma rege-se pelos princípios da Unidade; Não violência; Integração de Gênero; **Não discriminação**- que pauta as ações governamentais na luta pela eliminação de preconceitos e práticas que estejam baseadas na idéia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos, ou em funções estereotipadas de homens e mulheres impedindo o desenvolvimento e a adoção de uma abordagem integral do gênero, como categoria de análise, planificação e a avaliação das questões de desenvolvimento; **Princípio da Igualdade; da Equidade; Integração de Gênero e o de Justiça Social**; que consiste na aplicação desta como garante do gozo das liberdades fundamentais do homem e da mulher sem discriminação; focalizando o equilíbrio do Gênero em todos os extratos da sociedade moçambicana (RM, 1993: p, 5, 6).

É objetivo geral da Política de Gênero, desenvolver de forma integrada as principais linhas de atuação, visando a promoção da igualdade de gênero, o respeito pelos direitos humanos e o fortalecimento da participação da mulher no desenvolvimento do país. Para tanto foram definidas as áreas de atuação denominadas “domínios de atuação” (Política, Económico, Jurídico, Sócio-cultural e da Defesa e Segurança) para cada um dos quais foram traçadas as ações estratégicas com vista ao alcance daquele objetivo.

A PGEI, define como níveis de implementação: a **Coordenação**- criação de procedimentos institucionais de modo a garantir uma articulação entre os diferentes atores envolvidos nos níveis do governo (central, provincial e local) com a consecução dos objetivos e ações expressas na política; a **Capacitação**- incremento da capacidade técnica-institucional das entidades envolvidas na implementação do PG; **Legislação**- visa a revisão da legislação existente para incorporar nela a perspectiva de “gênero ora adaptada pela presente política, e dotar as instituições de uma base jurídico-legal e; **Financiamento**- que visa a alocação de recursos com vistas a assegurar a implementação com sucesso da PG.

Para a supressão de barreiras impostas à mulher, bem como o alcance da igualdade de gênero, são tomados pela PG como grupos-alvo, prioritários os seguintes:

- a) Mulheres e homens vivendo em situação de pobreza absoluta, com maior incidência para as mulheres chefes de agregados familiares;
- b) Mulheres e homens idosos, portadores de deficiência e desempregados;
- c) Mulheres, homens e crianças afetadas pelo HIV/SIDA;
- d) Mulheres do setor informal;
- e) Jovens, adultos e idosos não escolarizados, de ambos os sexos.

A referência a homens, como parte dos grupos-alvo deve ao fato de a PG entender que, embora por circunstâncias históricas haja necessidade de priorização da mulher, e às vezes recorrer-se a uma prática ponderada de políticas de discriminação positiva, a implementação com sucesso da PG impele na contemplação de todos os homens e mulheres independente de grupo etário.

São fontes de financiamento da PG:

- Orçamento do Estado (OE)
- Contribuições da Comunidade Nacional
- Contribuições da Comunidade Internacional;
- Pessoas Singulares;
- Contribuições do setor público e privado.

O Estado através do MMAS é o coordenador e orientador da implementação das ações expressas na política, realizada por: Instituições não governamentais e governamentais, Parlamentares, Educadores, Líderes políticos, religiosos, comunitários, Investigadores, Meios de Comunicação; Organizações da Sociedade Civil, Personalidades/ pessoas influentes, e Parceiros Internacionais. A avaliação fica ao cargo do Conselho de Ministros e Conselho Nacional para o Avanço da Mulher.

A PGEI define também metas (em percentagem) gerais a ser alcançadas até 2015.

2.2.3 POLÍTICA PARA A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

Aprovada pelo Conselho de Ministros através da Resolução 20/99 de 23 de Junho de 1999, a PPPD é um instrumento normativo que vem de certa forma regulamentar o princípio constitucional de igualdade e da não discriminação que

emanam da alínea *e* do n.º 1 do artigo 153 da CRM. Orienta as entidades governamentais e não governamentais nas ações específicas que assistem à pessoa portadora de deficiência- entendida como aquela que, em razão de anomalia, congênita ou adquirida, de natureza anatômica, fisiológica, sensorial ou mental, esteja em situação de desvantagem ou impossibilitada, por barreiras físicas e/ou sociais, de desenvolver normalmente uma atividade (RM, 1999).

A mesma tem como objetivo geral, definir as formas de intervenção do Governo e da sociedade civil visando contribuir para a participação ativa da pessoa portadora de deficiência no processo de desenvolvimento da sociedade moçambicana (RM, 1999).

A política reconhece, para as pessoas portadoras de deficiência (PPD) (alicerçada no princípio da não discriminação, igualdade de oportunidades, da não institucionalização, da coordenação, da responsabilidade e complementaridade, da solidariedade, da participação e da informação) os seguintes direitos específicos:

- a) Direito a levar uma vida independente;
- b) Direito à integração familiar e comunitária;
- c) Direito à reabilitação e meios auxiliares de compensação;
- d) Direito à educação geral, especial e vocacional;
- e) Direito ao acesso a um posto de trabalho;
- f) Direito a medidas de proteção social;
- g) Direito a facilidades de acesso aos serviços sociais, a recintos e transportes públicos e privados, bem como a lugares reservados;
- h) Direito de influência, individualmente ou através de organizações representativas, na tomada de decisões sobre matérias com impacto na vida da pessoa portadora de deficiência;
- i) Direito a ser informado e a informar; e
- j) Direito a recreação.

No âmbito da estratégia de atuação definida pela política, ao governo compete “adotar, coordenar, desenvolver a estratégia de cooperação e articular medidas e ações setoriais, de modo a favorecer a autonomia pessoal, a independência econômica, a integração e a participação, o mais completa possível, da pessoa portadora de deficiência na vida do país” (RM, 1999).

Para tanto, a PPPD estabelece áreas prioritárias de atuação quais sejam:

- Sistema jurídico legal, que entre outras ações será priorizada a revisão e elaboração de leis específicas para a pessoa portadora de deficiência

- Sistema da Educação- estabelecimento de condições pedagógicas, técnicas e humanas apropriadas para as PPD;

- Sistema de Saúde;

Sistema de Ação Social- que entre outras irá centrar esforços na promoção no seio das comunidades, de iniciativas de apoio a PPD com enfoque naquelas desamparadas e mais vulneráveis e que tenham a finalidade de defesa dos direitos da PPD.

- Sistema de Emprego-promoção de formação profissional específica; criação de condições para integração e reinserção profissional; adoção de certo tipo de discriminação positiva (através de exigências percentuais) no trabalho para as PPD;

- Sistema Fiscal-concessão de benefícios e isenções para PPD;

- Sistema de Urbanização e Edificações -criação (de forma progressiva) de condições para o acesso, circulação e utilização de edifícios e lugares de uso público, e habitação em geral;

- Sistema de Transportes - criação de condições que possibilitem o acesso e a utilização de transportes por parte das PPD.

- Cultura, Desporto e Recreação; e

- Comunicação Social.

A política ainda se refere à necessidade de criação de um órgão com funções de assessorar e aconselhar os diferentes setores do governo e da sociedade civil na implementação das ações por ela previstas. A coordenação e avaliação são da responsabilidade do Estado através do Ministério da Mulher e Ação Social (RM, 1999).

2.2.4 REDE NACIONAL DE AÇÃO SOCIAL (RNAS)

Os objetivos e as ações “estratégicas” previstas pelas políticas setoriais de proteção social e os planos nacionais acima descritos, encontram, alguma materialidade

através da RNAS, composta por um conjunto de instituições governamentais que executam programas e gerem fundos destinados a ações no campo de proteção social.

Em 1997, na seqüência da extinção do Gabinete de Apoio a População Vulnerável - GAPVU que havia sido criado pelo Decreto n.º 16/93 de 25 de Agosto de 1993 com o fim de proceder a distribuição do Subsídio de Alimentos, é criado o Instituto Nacional de Ação Social (instituição de natureza pública subordinada ao MMAS), através do Decreto-Lei 28/97. (<http://www.inas.gov.mz>: 22/10/2009). É este órgão que encabeça, coadjuvado por outras instituições estatais, a RNAS.

O INAS, objetiva entre outras ações a implementação de programas assistenciais e de promoção do desenvolvimento “com vistas a redução da pobreza absoluta” no país (INAS, 1997). A instituição definiu como população alvo: Mulheres que chefiam agregados familiares; Pessoas portadoras de deficiência; Pessoas Idosas; Crianças em Situação Difícil (Órfãos, Crianças da Rua, etc.); Vítimas das Calamidades Naturais e Pessoas Socialmente Excluídas.

O MMAS, (órgão de tutela do INAS e fiscalizador da RNAS), concebe políticas, elabora planos gerais e regionais, desenha estratégias de coordenação, formação, organização e orientação de redes de coordenação entre diferentes parceiros nacionais e estrangeiros, além de monitorar as atividades do setor, e promover a pesquisa para a sua ação e tomada decisão.

A RNAS é composta por programas e fundos geridos por diferenciadas instituições estatais conforme a descrição que segue:

- Programa Subsídio de Alimentos (PSA)- garante a prestação de apoio socioeconômico direto, através da atribuição de um subsídio mensal a pessoas permanentemente incapacitadas para o trabalho, exceto mulheres grávidas mal nutridas, cuja assistência termina 06 meses após o parto, passando para os programas de desenvolvimento caso se mantenha o problema nutricional (INAS, 2009)

- Programa Apoio Social Direto (PASD)- é um programa de assistência social, que visa atender situações que exigem uma intervenção imediata, e é destinado a pessoas que se encontram num estado de pobreza absoluta, que por si sós, não são capazes de encontrar mecanismos, meios materiais ou financeiros para a satisfação das suas necessidades básicas (idem)

- Programa Benefício Social pelo Trabalho (PBST) - consiste em criar um ambiente de socialização para indivíduos ou grupos de indivíduos em estado de pobreza absoluta comprovada e com capacidades para o trabalho, promovendo oportunidades de reinserção socioeconômica e cultural, em atividades produtivas para o seu auto-sustento, numa perspectiva de desenvolvimento humano e com caráter transitório (idem).

- Programa Geração de Rendimentos (PGR)- visa promover oportunidades de desenvolvimento socioeconômico para grupos ou indivíduos em situação de pobreza absoluta com capacidade para o trabalho (idem).

- Programa Desenvolvimento Comunitário (PDC)- é direcionado às comunidades rurais /urbanas em situação de pobreza absoluta, providenciando serviços sociais básicos e construindo infraestruturas (idem).

Os programas acima arrolados são implementados pelo Instituto Nacional de Ação Social (os dois primeiros caracterizados como Assistenciais e os últimos três como sendo de Promoção e de Desenvolvimento).

- Programa de Reabilitação Nutricional, que administra- Leite, Óleo, Açúcar (LOA), a cargo do Ministério da Saúde

- Suplemento aos Vencimentos, operacionalizado pelo Ministério de Plano e Finanças

A RNAS encerre ainda os seguintes Fundos:

- Fundo de Ação Social Escolar, conhecido como “Caixa Escolar”, sob gerência do Ministério da Educação e Cultura;

- Fundo Social de Medicamentos e Suplementos Alimentares Infantis, este, está sob administração do Ministério da Saúde.

Os programas operacionalizados pelo INAS, quase na sua totalidade, perseguem os objetivos de alívio, redução e erradicação da absoluta haja vista os seus grupos alvos e os objetivos que emanam dos documentos oficiais da instituição disponíveis no sítio <http://www.inas.gov.mz>.

Entretanto, Quive (2007) avalia que os mesmos, por funcionarem mais nos centro urbanos e Peri – urbanos, não atingem as pessoas mais necessitadas, que residem nas zonas rurais, as quais vivenciam majoritariamente as situações de pobreza absoluta, conforme a caracterização socioeconômica que se fez sobre o país.

Ainda sobre a avaliação dos mesmos programas Buque (2003: 10 apud Quive, 2007) aponta que

“... em quase todos os programas da rede, há uma grande falta de divulgação, razão pela qual verifica-se um total desconhecimento da existência dos mesmos. Os sistemas de gestão deste programas são fracos, [...] não têm sistemas de informação, não há números de beneficiários nem metas” (BUQUE 2003 : 10 apud QUIVE, 2007).

A falta de divulgação dos programas, de certa forma foi constatada no estudo realizado por Francisco (2005), no qual das 700 pessoas inquiridas em todo o país, 90% afirmavam que ao vivenciarem uma situação de carência ou risco não recorrem ao Estado para a sua resolução relegando esta função para os familiares, vizinhos, amigos e nalguns casos aos serviços filantrópicos das igrejas, ou seja, no âmbito da sociabilidade primária aludida por Castel (2005).

A questão da falta de divulgação vista a fundo, pode não ser apenas um problema de gestão, mas sim um “silêncio” estratégico para não gerar demanda, visto que quem não sabe da existência dos programas jamais os procuraria, conforme atesta de certa forma o estudo supracitado.

Outra crítica avançada por Quive (2007) refere-se aos critérios de elegibilidade, que segundo o autor, são restritivos e também subjetivos, o que dificulta a identificação e seleção correta dos seus beneficiários.

2.2.5 SEGURANÇA SOCIAL CONTRIBUTIVA E SEUS SUBSISTEMAS

Para além daquelas políticas, planos e programas sócio-assistenciais, acima descritos (cuja continuidade será feita na terceira seção), há ainda em Moçambique no sistema formal de proteção social, a proteção social para trabalhadores assalariados em condições de contribuir para a sua segurança social a qual opera numa lógica de seguro social. Esta, denominada “Segurança Social Obrigatória”, divide-se, na sua gestão e administração em duas partes, a primeira é a aquela destinada aos trabalhadores assalariados e com vínculo empregatício formal do setor privado a cargo do INSS e a segunda, é a dos funcionários do aparelho do Estado, e que tem também seus subsistemas geridos pelo Ministério das Finanças.

Seguro Social para Trabalhadores Assalariados

O Seguro Social para Trabalhadores Assalariados é operacionalizado e gerido pelo INSS, criado através do decreto nº 17/88 de 27 de Dezembro, o qual segundo aponta Quive (2007) surgiu da necessidade de estender a proteção social para os trabalhadores dos setores não só públicos como também os privados e de natureza mista, que tinham saído das empresas estatais ora privatizadas no âmbito da implementação do PRE.

A instituição é tutelada pelo Ministério do Trabalho, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tem sua sede na Cidade de Maputo, entretanto a sua cobertura é relativamente nacional, tendo delegações em todas provinciais do país, 16 direções distritais e 27 representações distritais (dum total de 128 distritos que o país possui). A mesma gere e administra o seguro social (obrigatório) dos trabalhadores assalariados das empresas públicas, privadas e mistas. Tem caráter bipartite- os trabalhadores, designados de beneficiários e empregadores denominados contribuintes.

Segundo Sena (2002 apud QUIVE, 2007) o INSS sendo uma instituição pública, funciona com base no mecanismo de repartição “pay-as-you-go”, todavia ainda não consegue cobrir a totalidade dos riscos preconizados pela convenção 102 de 1952 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

É importante ressaltar que a lei 5/89 de 18 de Setembro de 1989 assegura que os trabalhadores que percam o poder de contribuir através das empresas, possam inscrever-se no INSS de modo voluntário por formas a garantirem a continuidade de sua proteção.

Na sua organização administrativa o INSS tem composição tripartida, ou seja, compõe o Conselho Administrativo: os Representantes do Estado; Representantes dos Empregadores e Representantes dos Trabalhadores (RM, 2008).

O INSS apesar de não receber dotações financeiras do Orçamento Geral do Estado (OEG), aos trabalhadores é descontado (compulsivamente) 3% do salário mensal, e os empregadores contribuem com 4% sobre o salário de cada trabalhador, a inscrição destes por parte daqueles é obrigatória por lei. As doações e investimentos do INSS garantem também o seu orçamento (RM, 2008).

O INSS opera as seguintes pensões e subsídios:

- Pensão Antecipada
- Pensão de Sobrevivência

- Pensão de Funeral
- Pensão de Sobrevivência
- Pensão de Velhice
- Pensão de Invalidez
- Subsídio por Doença
- Subsídio por Morte
- Abono de Velhice
- Abono de Sobrevivência

Os dois últimos benefícios serão paulatinamente superados, segundo o MITRAB (2008), o mesmo documento aponta ainda que, serão integrados os subsídios maternidade e de funeral como prestações de direito.

Previdência Social dos Funcionários do Aparelho do Estado

Destina-se unicamente aos funcionários do aparelho estatal em Moçambique, estimados em 110.000. Esta é gerida pelo decreto base 14/78 de Maio de 1978, do Conselho de Ministros. Vinculada ao Ministério de Plano e Finanças- Direção Nacional de Contabilidade Pública, é operacionalizada pelo Departamento da Previdência (DPS) (Quive, 2007).

Opera os seguintes benefícios (de acordo com a condição de cada funcionário):

- Aposentação Voluntária
- Aposentação Obrigatória
- Aposentação Extraordinária
- Aposentação Extraordinária para dirigentes do país
- Aposentação Extraordinária para militares
- Aposentação por Incapacidade
- Pensão de Sobrevivência
- Pensão de Sangue
- Pensão por Serviços Excepcionais e Relevantes Prestados ao País
- Assistência Médica e Medicamentosa para os funcionários de Estado
- Subsídio por Morte
- Subsídio de Funeral
- Suplemento de Vencimentos

- Licença de Parto
- Licença em caso de Doenças crônico-degenerativas e mentais

Como lembra Quive (2007) cabe assinalar que, o referido Decreto, e que está na base destes benefícios, está sendo atualizado através de outros regulamentos, podendo ocorrer mudanças nos benefícios aqui arrolados.

Previdência Social para as Forças da Defesa de Moçambique

Vige desde 1986, ao abrigo do Decreto 3/86 de 25 de Junho de 1986, que regulamenta a previdência social e Reforma nas Forças da Defesa de Moçambique. Insere-se numa relação estrutural bilateral entre o Ministério das Finanças através do Departamento de Previdência Social e Pensões para os Funcionários do Estado e o Ministério da Defesa Nacional por intermédio da Direção de Quadros (Quive, 2007).

A Previdência Social para as Forças da Defesa de Moçambique rege a constituição e o pagamento dos seguintes abonos:

- Pensão por Serviços Excepcionais e Relevantes Prestados ao País
- Subsídio por Morte
- Pensão de Reforma e de Invalidez
- Pensão de Sobrevivência e
- Pensão de Sangue

São beneficiários (de modo geral) das pensões acima arroladas, os Veteranos de Luta de Libertação Nacional; Militares do Quadro Permanente e os seus Familiares Herdeiros hábeis e os Militares em prestação do Serviço Militar Obrigatório e seus Familiares, em casos excepcionais regulados pela lei.

Nas províncias, o pagamento das referidas pensões é assegurado pela Direção Provincial do Plano e Finanças.

Previdência Social para Deputados

Prevista pela Constituição da República, no disposto nº 1 do Artigo 135, regulamentada através da Lei de Previdência e Segurança Social (para deputados) de

2002, decreto 48/2002 de 26 de Dezembro de 2002, a Previdência Social para Deputados, opera numa lógica contributiva os seguintes benefícios e pensões:

- Pensão de Aposentação
- Pensão de Aposentação Extraordinária
- Subsídio Funeral
- Subsídio por Morte
- Pensão de Sobrevivência e de Sangue
- Assistência médica e medicamentosa

É de ressaltar que, nos termos da lei alguns deputados chegam a adquirir o direito à pensão de aposentação equivalente a 100% da sua remuneração (RM, 2002).

Nesta seção se buscou fazer uma caracterização socioeconômica através de uma incursão histórica onde assinala-se os momentos marcantes nos domínios econômico, político e social. Foram também trazidos dados estatísticos que aludem à situação atual de Moçambique (dados censitários de 2007).

Na segunda parte da seção foi realizada uma abordagem histórica da proteção social em Moçambique e se constatou que esta, desde os primórdios da sua gestação teve um caráter contributivo e excludente, visto que era concebida apenas para os trabalhadores de origem ou descendência portuguesa deixando de fora os “indígenas” moçambicanos, que para além de não gozarem à época, de nenhum direito de cidadania, não tinham condições financeiras de modo a proceder às contribuições. Por outro lado o poder colonial justificava a exclusão dos indígenas da proteção social formal aludindo que estes, contariam (terminado o regime do trabalho de caráter escravocrata, leia-se) com a ajuda de seus familiares, clãs, tribos, para fazer face às adversidades da vida (no âmbito de sua sociabilidade primária). Aliás, esta forma de proteção social constitui-se enquanto mecanismo predominante no período descrito como pré-colonial.

A situação de exclusão dos moçambicanos do quadro formal da proteção social prevaleceu de modo geral até a independência do país em 1975, salvo aqueles casos em que estes ascendiam ao estatuto de “assimilado” (uma política levada a cabo pelo governo colonial português visando a segregação social através da língua e cultura), o qual lhes permitia o usufruto ainda que limitado, de alguns direitos de cidadania.

Com a independência, o modelo colonial de proteção social formal foi reformulado para apartar os moçambicanos aos quais já era reconhecido o direito, na

forma da lei, a um tipo de proteção social. A opção por um modelo de orientação socialista de desenvolvimento socioeconômico, a necessidade que Estado centralizador tinha, de exercer certo controle social sobre os cidadãos num contexto em que estava cerceada a pluralidade política, impeliu ao estabelecimento de programas sócio-assistenciais em que o Estado subvencionava as atividades de ação social, combinada com o “emprego” de maioria dos moçambicanos através de “machambas estatais” e empresas estatais.

Entretanto com a liberalização econômica consolidada nos planos econômicos PRE e PRES capitaneados pelo BM e FMI, estes benefícios sócio-assistenciais de proteção social foram significativamente reduzidos, para atender aos preceitos de redução da despesa pública do Estado.

Todavia, foi neste período (finais da década de 1980) que estrutura-se em Moçambique um quadro institucional de proteção social formal, com a instituição do INSS, que garantia a segurança social dos trabalhadores assalariados (principalmente os do setor privado emergente, na seqüência das privatizações havidas no âmbito da liberalização econômica). Os funcionários do aparelho do Estado continuaram tendo sua segurança social operacionalizada pelo Ministério do Plano e Finanças através do Departamento de Previdência Social e Pensões, conforme preconiza a legislação herdada do tempo colonial, inclusive os deputados e os militares que possuem seu regime especial de previdência social.

No que respeita proteção social dos grupos sociais vulneráveis, aqueles que estão parcialmente á margem do mercado formal do trabalho (que em Moçambique são a maioria), mas com ênfase naqueles que vivem em situação de pobreza absoluta (que até 2004 representavam 54.1% da população total, INE, 2004) foi estruturada um quadro institucional de proteção social aos seguimentos populacionais pauperizados atualmente sob orientação MMAS, cuja instituição começa na década de 1990 e operacionalizado pelo INAS e pela RNAS. Estes órgãos operam à luz das políticas setoriais de proteção social, concebidas para os seguimentos sociais considerados vulneráveis (as mulheres, as crianças, os idosos e os portadores de deficiência), através de programas sócio-assistenciais.

Uma análise simples daquelas políticas sociais mostra que, as mesmas focalizam as suas ações para aqueles grupos sociais considerados vulneráveis e que se encontram em situação de extrema pobreza. Esta situação, considerando o viés economicista e estatístico de concepção e tratamento da pobreza no país (informada pelos organismos

multilaterais) sugere que uma parte considerável destes grupos é excluída do escopo estatal de proteção social ainda que dela necessitem para a sua sobrevivência.

As referidas políticas, na sua generalidade referem-se à família como sendo responsável pela proteção social sem preconizar os mecanismos objetivos que garantiriam a ela proceder nesses termos, ignorando a situação de pobreza extrema que a maioria dessas famílias vive. Nesse sentido, os organismos não-governamentais e a comunidade são tidos como parceiros privilegiados na consecução das ações. Deste modo as famílias são tomadas enquanto provedoras de proteção social e tampouco como objetos e sujeitos dela.

Ademais, é notório que estas políticas trazem apenas disposições gerais e generalistas, dando margem a interpretações equivocadas e à adoção de ações pontuais focais por parte das entidades de nível provincial, distrital e local, aos quais é relegada a operacionalização segundo o princípio da “Centralização Normativa e Descentralização Operativa” conforme reza a Política de Ação Social de 1998. Na mesma lógica se inscreve particularmente a PPPD, que ao conceber e instituir direitos específicos para pessoas portadoras de deficiência não prevê os mecanismos objetivos de sua materialização, aqui lembramos a observação de Bobbio (1992) segundo a qual os direitos sociais ainda que instituídos não garantem em si a sua materialização ficando a mercê da vontade política do poder dominante.

Aquelas políticas setoriais (PG, PPPD) ganham materialidade em alguns programas sócio-assistenciais, operacionalizados pela RNAS, a exemplo do PSA, PBST, PGR, PRN-LOA, PASD e PDC. Entretanto Quive (2007) e Buque (2003, apud Quive, 2007), avaliam que os mesmos não têm a abrangência necessária, visto que para além de não gozarem de dotações financeiras suficientes ou compatíveis com o número dos reais necessitados, os mesmos limitam a sua atuação nos centros urbanos e não no campo rural onde reside a maioria das pessoas que vivenciam a pobreza extrema. Outro problema apontado se refere aos critérios de elegibilidade, considerados subjetivos, obscuros e restritivos, assim como a falta de publicização deste programas

A este respeito é necessário observar que a despeito das condições socioeconômicas do país, estes programas começaram a ser implantados num período da inflexão da proteção social no contexto internacional, trata-se de uma situação conjuntural, de recuo do Estado na sua intervenção no âmbito social conforme apregoam os princípios neoliberais. Razão porque em parte, as dotações financeiras para esses programas são tais que não permitem a operacionalização de benefícios capazes

de desencadear a autonomia dos sujeitos beneficiados (em muitas situações, no caso de moçambicano não conseguem sequer garantir a sobrevivência destes).

São em última análise, ações e programas que não atravessam os limites-objetivos da administração da pobreza nos termos neoliberais de manutenção da hegemonia capitalista. Tais ações mal conseguem garantir a sobrevivência dos seus beneficiários tampouco conseguirão possibilitar uma autonomia de provimento de vida, e muito menos a necessária “emancipação humana” nos termos marxianos, pois tal, segundo Yazbek (2004), Yamamoto (2004) e Netto (2004) quando abordam a “Questão Social” só seria possível com a instauração de uma nova ordem societária, pautada no ser humano -o socialismo -de cuja construção envolve uma complexidade de intervenções e dinâmicas societárias de escala mundial e mediações ultrapassam os limites desta monografia.

Na seção que segue daremos continuidade à descrição do mecanismo formal de proteção social em Moçambique, mas com ênfase nas ações legiferantes a partir século XXI. E de seguida analisa-se, conforme os objetivos propostos, a Política de Ação de Social de 09 de Abril de 1998 e a Lei de Proteção Social de 04 de Fevereiro de 2007.

3 PROTEÇÃO SOCIAL NO SÉCULO XXI: AVANÇOS FORMAIS E DESAFIOS REAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM MOÇAMBIQUE PARA TODOS!

No dilúculo do novo milênio, Moçambique, se vê flagelado por aquela que foi considerada a maior catástrofe natural e humana dos últimos anos. O ano 2000 foi marcado por prolongadas e intensas precipitações pluviométricas que, viriam a provocar cheias generalizadas, com maior incidência no sul e centro do país.

Se no início da década de 1990 a situação socioeconômica de Moçambique era marcada por uma profunda crise, como conseqüência da guerra civil e dos nefastos efeitos do PRE, no início do séc. XXI novos desafios se colocavam no âmbito das perdas materiais, humanas e ambientais havidas em conseqüência das cheias, cujos danos impeliram no decreto de situação de calamidade, donde o país se viu obrigado, a mais uma vez lançar mão da ajuda internacional.

Do ponto de vista socioeconômico, ainda que se assinalassem significativos avanços, os problemas relativos à pobreza absoluta reverberavam, no âmbito político, no limiar do século anterior, em 1999, foram realizadas as II Eleições Gerais Multipartidárias e Presidências do país, nas quais a FRELIMO e o seu candidato Joaquim Chissano (que só veio a deixar o poder em 2004, 18 anos depois de ocupar o cargo) sagraram-se vencedores- um novo governo foi formado no alvorecer do novo século. Poucas mudanças houve no campo das prioridades, a pobreza absoluta continuou sendo o alvo importante e para tanto foi definido um Plano de Redução da Pobreza Absoluta I (PARPAI) o qual traçava a estratégia governamental e de outros interlocutores no campo de Combate à pobreza absoluta. A sua adoção constitui-se enquanto condição para a continuidade do financiamento externo e implicava incontornavelmente em mais endividamento do país.

É igualmente importante referir-se que o PRES adotado em 1990, já no novo século é substituído pelo Plano Econômico Social (PES), que sugeria uma relativa consolidação da abertura econômica, ou seja, a reestruturação da economia centralmente planificada para a de mercado já era tida nesse contexto como consolidada. O PES é definido e aprovado anualmente e, busca responder aos desafios a que os governos se propõem através de seus Planos Qüinqüenais.

No ano 2003, um desafio de ordem política colocou-se ao país no âmbito da sua democratização, tratou-se da realização das II eleições Autárquicas, nas quais a FRELIMO e seus candidatos municipais tiveram a maioria dos votos e dirigiram a maioria das 33 das cidades e vilas que até então haviam sido autarcizadas, com exceção da estratégica e importante cidade da Beira (na província de Sofala, centro do país) que focou sob governação da RENAMO e seu candidato Devis Simango.

Em 2004, realizaram-se as III Eleições Gerais Multipartidárias e Presidências do país, nas quais a FRELIMO e o seu candidato Armando Emílio Guebuza elegeram-se (alias estes vieram a se reeleger nas últimas realizadas em Novembro de 2009) e que retomou igualmente como prioridade o combate à pobreza absoluta, tendo para tal adotado o PARPAII.

No mais, a situação política e socioeconômica do país no que diz respeito às áreas de trabalho, saúde, educação, entre outras, figura na caracterização feita na seção anterior desta monografia.

3.1 PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE NO SÉCULO XXI

No âmbito da proteção social no presente século, pode-se destacar entre outras realizações, a aprovação pelo Conselho de Ministros, da Política para a Pessoa Idosa e Estratégia de sua Implementação, em 12 de Novembro de 2002 através da resolução nº 84/2002; do Plano Nacional para Pessoa Idosa (2006-2011) durante a sua 20ª Seção Ordinária em 2005; do Plano Nacional de Ação para a Criança (PNAC) na 5ª Seção de 14 de Março de 2006. Os referidos instrumentos (a serem descritos na presente seção) são em certa medida parte do desdobramento da PAS de 1998, na regulamentação de parte das suas áreas prioritárias.

Neste século, é de particular importância a aprovação e promulgação da Lei de Proteção Social, de 04 de Fevereiro de 2007, a qual junto com a PAS constituem-se enquanto objetos de análise no presente trabalho monográfico.

3.1.2 PLANO NACIONAL DE AÇÃO PARA A CRIANÇA (PNAC) 2006-2010

Em Moçambique, desde o período da transição democrática (década de 1990) tem-se estabelecido um quadro jurídico-legal favorável a implementação dos direitos da

criança consagrados nas várias Convenções Internacionais e Regionais de que o país é signatário dentre os quais destacamos a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, ratificada em Abril de 1994 (RM, 2006) e a Carta Africana para o Bem-Estar da Criança, entre outros documentos.

Entretanto para os efeitos deste trabalho, descreve-se aqui o PNAC pela sua atualidade.

O PNAC, aprovado na 5ª seção do Conselho de Ministros de 14 de Março de 2006, é um instrumento político e de gestão que vem responder aos compromissos assumidos pelos países participantes da Seção Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas de 2002 e do Fórum Africano sobre a Criança, assim como a harmonização da legislação nacional e as convenções internacionais. O mesmo toma como princípio norteador o de “prioridade para a criança” traduzido nos termos: “As crianças em primeiro lugar” na medida em que a preocupação com as crianças equivaleria à preocupação com pouco menos da metade da população do país visto que a pirâmide etária de Moçambique indica que a este grupo etário corresponde pouco menos da metade da população total.

Assim o documento concebe como áreas de concentração para a atuação as seguintes:

- Proteção legal, destacando a proteção contara o trabalho infantil;
- Nutrição;
- Saúde materna infantil;
- HIV/SIDA
- Água e Saneamento;
- Educação Básica e Desenvolvimento infantil;
- Ação Social (ambiente familiar, cuidados alternativos e segurança social);
- Lazer, Cultura e Desporto, e;
- Medidas de Proteção

Estas áreas constituem os campos nos quais os diferentes atores sociais, governamentais e não governamentais, deverão incidir os seus esforços específicos de atuação no âmbito da garantia dos direitos da criança, atuações estas que deverão priorizar a Educação Básica; Saúde Materna Infantil; Combate ao HIV/SIDA; Ação Social; Proteção (do abuso, exploração sexual de menores, trabalho infantil, trafico de

menores, e dos seus órgãos, entre outros) e Nutrição, este último que visa alterar o quadro atual que indica que 41% das crianças menores de 05 anos sofrem de malnutrição crônica causa principal de 45% das mortes infanto-juvenis (RM, 2006: 15, 16).

O PNAC define como objetivos a serem perseguidos os seguintes:

- Assegurar os Direitos Civis, a Proteção e Segurança da Criança- Este Macro-objetivo centra-se nos aspectos de natureza jurídico-legal e dos mecanismos de sua implantação bem como em ações de adequação da legislação nacional às Convenções internacionais e regionais.

- Assegurar a Sobrevivência e Saúde da Criança – consiste na redução das altas taxas de mortalidade infantil, de casos de doenças infantis, melhoria da saúde materno-infantil através da expansão de serviços de saúde correspondente.

- Assegurar o Desenvolvimento Físico São e Harmonioso da Criança- preconiza entre outras ações, a tomada de medidas necessárias para a redução do número de crianças e mulheres grávidas em situação de malnutrição, através de educação nutricional e promoção do aleitamento materno, o suplemento em vitamina A, entre outras ações.

- Garantir Maternidade Segura- se desdobra no aumento dos partos assistidos, cuidados pré-natais, redução de mortalidade materna e etc.

- Garantir Acesso à Água Potável e ao Saneamento Básico- aumentar o acesso universal a estes bens básicos que em Moçambique ainda são um desafio muito grande visto que uma proporção elevada da população continua sem acesso a eles principalmente nas zonas rurais conforme aludiu a Tabela 03.

- Assegurar o Acesso à Educação e às Atividades de Lazer- promoção do acesso à educação pré-escolar, expansão da rede escolar, bem como a redução da diferença do acesso, permanência e sucesso escolar entre homens e mulheres, etc.

- Garantir a Assistência a Crianças em Risco de Exclusão Social- através da garantia de acesso aos meios de compensação às crianças deficientes, bem como a integração social das crianças órfãs e abandonadas.

- Assegurar à Criança o Acesso à Informação e participação na Tomada de Decisões sobre questões que Afetam o seu Futuro- promoção de fóruns de debates e acesso a informação adequada, entre outras ações.

Para cada um dos objetivos arrolados há ainda os específicos para os quais, o PNAC traça um quadro que expressa a estratégia de implementação do Governo. A planilha especifica as atividades a serem executadas; o resultado esperado; o indicador norteador, a meta a ser alcançada (em percentagem) e os órgãos responsáveis pela implementação das atividades. Importa aqui referir que sob a orientação do MMAS, as atividades correspondentes a cada objetivo devem ser levadas a cabo pelas seguintes entidades: o próprio MMAS através do INAS, Ministério da Justiça (MIJUS), Ministério do Trabalho (MITRAB); Ministério do Interior (MINT), Instituto Nacional de Aviação (INAV), Ministério da Educação e Cultura (MEC), Ministério da Saúde (MISAU), Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), Conselho Nacional de Combate ao SIDA (CNCS), Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental (MICOA), Ministério da Agricultura (MAGRI), Ministério da Juventude e Desportos (MJD), Gabinete de Informação (GABINFO); os mais diversos Órgãos da Comunicação Social e a Sociedade Civil, que embora não seja aqui conceituada pode-se entender como o conjunto das associações e organizações não-governamentais (filantrópicos ou não) que atuam a favor da garantia dos direitos da criança.

3.1.3 POLÍTICA PARA A PESSOA IDOSA E ESTRATÉGIA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO (PPIEI) E PLANO NACIONAL PARA A PESSOA IDOSA (PNPI).

A PPIEI foi aprovada pelo Conselho de Ministros através da resolução nº 84/2002 de 12 de Novembro de 2002, integra um conjunto de princípios, objetivos e estratégias orientadoras das ações na busca de soluções para os problemas enfrentados pela população idosa em Moçambique, que vão desde a discriminação, negligência, falta de acesso a serviços e cuidados de saúde básica, habitação condigna, vulnerabilidade, à criminalidade até ao abandono por parte da família e da comunidade conforme relata o mesmo documento (RM, 2006)

A PPIEI tem como princípios:

- A Responsabilidade Direta: Implica o atendimento às pessoas idosas que deve ser assegurado diretamente pelas famílias respectivas, proporcionando-lhes alimentos,

vestuário, habitação e proteção. Este princípio impele em outro que o complementa, qual seja:

- Não-Institucionalização, que diz que a pessoa idosa deve ser integrada na família e na comunidade, devendo o atendimento a nível institucional revestir-se de um carácter transitório e excepcional.

São ainda princípios da PPIEI, a

- Independência- consiste no poder de decisão do idoso sobre sua vida,
- Cuidados- refere-se assistência familiar e acesso a serviços de saúde e cuidados básicos entre outros.

- Satisfação Pessoal- desenvolvimento de capacidades nos domínios culturais, recreação e educação.

- Dignidade- oportunidade de o idoso viver em dignidade e segurança, e ser livre de quaisquer formas de exploração.

- Solidariedade e Participação Comunitária- envolvimento dos idosos e da comunidade no planeamento e implementação, avaliação de ações, programas e projetos para idosos.

- Complementaridade- traduz-se na articulação multidisciplinar entre os diferentes organismos do Estado e entidades privadas ONGs ou indivíduos na implementação de ações para os idosos.

A PPIEI estabelece como responsabilidades do Estado: Coordenação- definição de prioridades, promoção, organização na execução de programas que tendam a garantia e satisfação dos direitos dos idosos.

A política em referência estabelece como áreas prioritárias as seguintes:

- Preparação para a Reforma ou Aposentação;
- Saúde e Nutrição
- Proteção de pessoas idosas- adoção de um quadro jurídico-legal específico que atenda as necessidades específicas desta faixa etária;

- Educação e Formação- intervenções nos currículos escolares através de introdução de conteúdos que valorizem e possibilitem o contacto entre os estudantes e idosos de modo a se garantir a valorização da experiência destes últimos entre outras ações como a alfabetização;

- Ação Social, onde entre várias ações destacam-se: promoção, criação, consolidação e desenvolvimento de associações destinadas à promoção e defesa dos

direitos e interesses das pessoas idosas; promoção da criação e desenvolvimento de “centros-de-dia” nas comunidades e bairros e garantir que os centros de apoio a velhice estatais e particulares sejam lugares onde as pessoas são tratadas com a devida dignidade”.

- Segurança Econômica; Transportes; Cultura e Desportos.

A coordenação, orientação, articulação dos diversos órgãos estatais ou privados na implementação da política é da responsabilidade do MMAS. Entretanto o documento aponta no capítulo que trata sobre a estratégia de implementação, que se deverá, “responsabilizar a família e envolver a comunidade, as instituições religiosas, as associações, as organizações não-governamentais e a sociedade em geral na busca de soluções para os problemas que afetam as pessoas idosas” (RM, 2006: 16).

O Plano Nacional para a Pessoa Idosa (2006-2011) foi aprovado pelo Conselho de Ministros na sua 20ª Seção Ordinária de 2006 como uma das formas de operacionalização da PPIEI. O mesmo define como áreas de concentração as seguintes: Bem- Estar da Pessoa Idosa; Combate ao HIV/SIDA; Violência e abuso às pessoas Idosas; Proteção Legal e Ação Social, Segurança e Proteção Social para a Pessoa Idosa.

Entre vários princípios que norteiam o plano destaca-se: b) a responsabilidade primária na garantia da preparação de qualidade de vida na velhice depende do indivíduo como membro da sociedade. No entanto a criação de um ambiente favorável será um fator determinante no encorajamento da sociedade para assistir os seus membros na preparação para a velhice;

c) A família deve ser a unidade sobre a qual recai a responsabilidade de preparar a pessoas, como membro da sociedade, a viver condignamente nos anos de aposentação. O Governo tem também responsabilidade de delinear estratégias sociais apropriadas para as pessoas idosas e de mobilizar recursos/fundos para a implementação dos programas beneficiando pessoas idosas (RM, 2006).

O documento anuncia como sendo objetivo do PNPI, promover a participação e integração das pessoas idosas no processo do desenvolvimento através da prestação de serviços sociais que garantem o bem-estar e melhoria da qualidade de vida da pessoa idosa e o pleno gozo dos seus direitos. Este se desdobra em objetivos específicos e outros expressos enquanto estratégias de implementação do plano para cada um dos quais há uma planilha detalhando a atividade a ser desenvolvida, bem como os indicadores, as metas (em percentagem) os prazos, os responsáveis, (que são os mesmos

da PNCA, mais o INE e MF), as ONGs e a Sociedade Civil aparecem de forma transversal como intervenientes em todas as ações.

Cumprir pontuar que no que concerne a atuação da RNAS, há ainda a continuidade no presente Séc.XXI, daqueles programas sócio-assistênciais descritos na seção II desta monografia.

3.1.4 LEI DE PROTEÇÃO SOCIAL DE 04 DE FEVEREIRO DE 2007

Aprovada pela Assembléia da República aos 11 de Dezembro de 2006 e Promulgada pelo Presidente da República Armando Emílio Guebuza em 10 de Janeiro de 2007, em vigor desde 07 de Fevereiro de 2007, a Lei 4/2007 de Proteção Social (LPS), é um instrumento jurídico, que vem estabelecer um quadro legal do âmbito da proteção social ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 179 da Constituição da República de Moçambique. Ela define as bases em que se assenta a Proteção Social e organiza-a em um “Sistema”.

No mais a respectiva Lei (em anexo no trabalho), a despeito de ao longo da década de 1990 com o processo de democratização do país haver sido promulgadas políticas no âmbito da proteção social conforme aqui descrito, vem responder ao vazio jurídico-administrativo de ausência de um instrumento de carácter normativo-legal que desse sustentação às ações no campo da Proteção Social em Moçambique.

A LPS estrutura-se em 07 capítulos desdobrados em 58 artigos. O I capítulo traz disposições gerais atinentes aos objetivos e princípios da proteção social (a saber: Universalidade, Igualdade, Solidariedade e Descentralização), ademais, toma a Proteção Social em um Sistema que se estrutura em: Segurança Social Básica; Segurança Social Obrigatória e Segurança Social Complementar.

O capítulo II trata especificamente da Segurança Social Básica, onde se definem os âmbitos de aplicação (pessoal e material), e a organização financeira (receitas e despesas). Já o III capítulo, versa de forma particular sobre a Segurança Social Obrigatória, onde se define a sua composição, as prestações, os âmbitos da inscrição, da conservação de direitos, da articulação dos sistemas, das obrigações contributivas, organização financeiras entre outras disposições. E o capítulo IV aborda a Segurança Social Complementar cuja regulamentação específica é ainda por definir em documento próprio.

No capítulo V, trata-se dos órgãos que gerem cada âmbito do sistema de proteção social e de tutela, definindo competências, e aqui destaca-se a Comissão Consultiva de Trabalho cuja função é aconselhar o governo em matéria de Proteção Social. O mesmo capítulo trata ainda da questão das isenções fiscais atinentes as instituições religiosas e não governamentais (cuja atuação é preponderante para a provisão social em Moçambique, no quadro político econômico de desresponsabilização estatal, conforme veremos adiante).

O capítulo VI ocupa-se do tratamento das garantias e normatizações jurídicas e contenciosos que possam ocorrer entre os interlocutores da proteção social (leia-se que aqui apenas é objeto a Segurança Social Obrigatória e Complementar- as contributivas, portanto).

No VII e último capítulo da lei postula-se as Disposições Transitórias e Finais, de modo que, o mesmo aborda o alargamento do âmbito pessoal de aplicação da proteção social, trata ainda das regulamentações futuras (o caso da Segurança Social Complementar, cujas normas regulamentares estão por definir bem como a fixação de taxas e benefícios), as referidas disposições futuras ficam, a cargo é do Conselho de Ministros, postula o documento.

É importante assinalar que a presente lei revoga a Lei n.º 5/89 de Setembro e todas as outras disposições legais que contrariem de certa forma o aqui postulado.

3.2 ANÁLISE DOS AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE AÇÃO SOCIAL E DA LEI DE PROTEÇÃO SOCIAL

Para os efeitos desta monografia, e à luz dos objetivos propostos, bem como das categorias analíticas que se constituíram enquanto fundamentação teórica da mesma, a análise tomará como eixos centrais: a Participação e Controle Social, a questão de Financiamento, a Cobertura Institucional entre outras questões pontuais no caso da PSA.

Assumi-se, na introdução da monografia, haver uma vinculação entre certa forma de proteção social e o regime de governação política bem como com o contexto socioeconômico, aliás, a este respeito, Vieira (2007) ressalta que o entendimento das políticas sociais não poderá ser efetivado fora das mediações da política econômica veiculada por um determinado país. Assim, a hipótese que levantamos é a de que o

processo de democratização em Moçambique teria possibilitado a construção ou adoção de diferenciadas políticas de proteção social. Deste modo, para analisar os avanços e desafios da política de proteção social em Moçambique a partir da década de 1990 (início do processo de democratização) tomamos como objetos a Política de Ação Social de 09 de Abril 1998 e a Lei de Proteção Social de 04 de Fevereiro de 2007 dada a sua atualidade e ao fato de na sua essência se constituírem, o primeiro, enquanto instrumento político de gestão que busca informar e orientar todas as outras legislações atinentes, o segundo, enquanto instrumento jurídico que busca não só regular as atividades desse âmbito como também organizar a proteção social em um “Sistema”.

3.2.1 POLÍTICA DE AÇÃO SOCIAL- AVANÇOS E DESAFIOS

A PAS, descrita na segunda seção da monografia e em anexo, pretende em última análise se constituir em um instrumento político de gestão capaz de orientar todas as ações do governo e de organismos não-governamentais do âmbito da proteção social em Moçambique.

Nosso percurso analítico conforme aludido irá guiar-se pelas categorias participação e controle social, financiamento e cobertura institucional. Todavia a análise da PSA, pela sua natureza generalista, não pode ser tomada isoladamente, ela será concebida nesta análise em conexão com as suas políticas e planos setoriais (**PPIEI, PNAC, PPPD e PG**) bem como o seu desdobramento em programas sócio-assistenciais, já descritos.

O processo de democratização em Moçambique iniciado na década de 1990 trouxe entre outras realizações, à medida que avançava, a necessidade de adoção de legislações que apartassem a participação da população moçambicana na gestão dos diversos setores considerados prioritários para a economia do país, bem como na política de proteção social.

A participação popular, na gestão da coisa pública conforme indica Lalá (2003) foi gestada em Moçambique como uma das condicionalidades políticas impostas pelas agências multilaterais de financiamento, e era uma exigência do novo modelo de governação política- o multipartidarismo- bem como do processo de liberalização da

economia e que teria sido acatada pelo governo nos seus mais diversos campos de atuação prioritária. Não foi diferente com o âmbito da proteção social.

Nesse sentido, no contexto internacional e regional, a partir da década de 1990, com o processo da democratização (ainda que não possamos estabelecer uma relação direta entre os dois acontecimentos) o país se torna signatário de vários acordos e convenções internacionais e regionais no âmbito da proteção social quais sejam:

No Âmbito da Criança destaca-se entre outras: Convenção sobre os Direitos da Criança, em Abril 1994; Carta Africana sobre Direitos e Bem-Estar da Criança; Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativos ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados; Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativos à venda de crianças, prostituição e pornografia infantis.

No âmbito da **Mulher**: Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (2008); Plano de Ação Pós Pequim 1997-2000 e Declaração Solene de Gênero de África (2004)

No Âmbito da **pessoa portadora de deficiência**: Convenção Sobre os Direitos de Pessoas com Deficiências (2007).

No âmbito do **Idoso**: Plano Internacional de Ação sobre o Envelhecimento.

A ratificação destes acordos, convenções e protocolos internacionais e regionais pelo Estado moçambicano sinalizava em parte uma preocupação estatal com as questões da proteção social que se impunham desde o período da abertura política e econômica. Nesse sentido impelia aos governos que se sucederam desde o período do início da democratização, a adoção de um quadro legislativo e jurídico-legal favorável à implementação de políticas de proteção social.

Foi nessa esteira que entre outras legislações e ações jurídicas e administrativas foram criadas, ou adotadas os PAS, PG, PPPD, PPI, PNPI, PNAC. Estas últimas, conforme aludido, como desdobramento daquela primeira (a PSA) que pela primeira vez trazia em seu conteúdo a necessidade da participação comunitária e envolvimento da sociedade civil.

Da Participação e Controle Social

A PSA expressa no nº 5.2 (que versa sobre os Princípios Estratégicos da Ação Social) ser um princípio do PSA a: “Promoção da Participação da Sociedade Civil”, e

afirma: “Na realização do trabalho social as instituições do Estado devem desenvolver parcerias com a sociedade civil e outras associações e instituições que atuam na área”.

Dando prosseguimento no nº 5.3, a PSA, igualmente, postula ser também princípio da PSA a “Participação Comunitária” e postula: “Em todos os programas e projetos da área da Ação Social deve haver o envolvimento da comunidade na identificação e análise dos seus problemas, bem como na adoção de soluções para os mesmos”.

A referida participação da sociedade civil e comunitária daria-se na modalidade de “parceria” na qual a comunidade se “envolveria” na identificação e análise dos seus problemas assim como na “adoção de soluções para os mesmos”. Repare-se que, no documento, a participação da “comunidade” e “sociedade civil” são tomadas separadamente, enquanto categorias diferenciadas. Esta separação das duas categorias ainda que não esteja expresso no respectivo documento sugere que para os efeitos do PAS, a sociedade civil é uma coisa (qual?, não explica o documento) e comunidade é outra (qual, igualmente não vem expresso no referido documento).

A necessidade de clarificação destas categorias, ainda que não seja o foco desta análise, mostra-se importante na medida em que pode encobrir armadilhas no entendimento da modalidade e conteúdo de participação, haja vista que é próprio do credo neoliberal conforme aponta Yamamoto (2004) a relegação das ações de proteção social tradicionalmente reservadas ao Estado, no campo da provisão social, ao dito “terceiro setor” que congrega uma infinidade de atores, desde serviços filantrópicos das igrejas até as ONGs.

Trata-se de um emaranhado de atores, organismos, órgãos, instituições (que são genericamente chamadas de sociedade civil), com interesses distintos e às vezes divergentes que na opinião de Yamamoto precisa ser qualificada. E é a elas que se transfere uma parcela significativa de iniciativas de atendimento das expressões das desigualdades sociais, as quais operam no entender da autora uma filantropia social em parceria com o Estado. O perigo depreende-se no fato de que no campo da filantropia (operada pelo terceiro setor), não se pode exigir “direitos” como seria legítimo e desejável no campo estatal.

O que se quer ressaltar, entretanto, no que diz respeito à participação da sociedade civil, é que o PSA, avança ao prevê-la, entretanto, demonstra lacunas ao omitir-se na definição dos mecanismos (institucionais ou não) e as modalidades nas quais se daria a referida participação.

A participação da sociedade civil porque, política, nos termos da democracia participativa (conforme fundamentado no primeiro capítulo), implica, para a sua efetivação, que sejam criados efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social.

Não bastasse a ausência da definição dos mecanismos e modalidades os quais devam indicar os espaços político- institucionais e executivos, em que se daria a referida participação, no documento em análise, há ainda uma ausência de clarificação do caráter de participação prevista, se *deliberativa ou consultiva*. Visto que na tradição política da gestão da coisa pública no âmbito da democracia, a definição destes elementos é essencial, pois, participando, o cidadão pode fazê-lo opinando ou decidindo, de forma que a essa definição evitaria em parte que se tomasse a participação ou como mero instrumento de gestão ou como panacéia, a exemplo do que habitualmente tem ocorrido.

Como mencionado, a PAS é um documento que traz no seu interior disposições gerais, e por isso deveria ser analisado em consonância com os seus desdobramentos em planos setoriais, programas e políticas sociais. Desse modo era de se esperar que estes instrumentos, por serem marcadamente operacionais, pudessem trazer em suas postulações as necessárias definições dos mecanismos de participação e controle social da sociedade civil. Todavia uma leitura desses documentos (PPD, PPI, PNAC e PG) mostra que eles à semelhança do PAS não especificam as modalidades de efetivação desta componente imprescindível para o aprofundamento do processo de democratização- a participação democrática.

Nesse sentido o necessário e cada vez mais indispensável- dada a corrupção endêmica que assola o país, segundo apontou Lalá (2003)- controle social da sociedade civil sobre a gestão da coisa pública, é, no âmbito da proteção social, limitado, obscurecido e não poucas vezes banalizado em Moçambique.

É preciso, acrescentar nesta análise que em Moçambique, conforme Lalá (2003) a participação da sociedade civil como prática política, na gestão da coisa pública, insere-se no contexto das condicionalidades impostas pelos organismos financiadores, no âmbito do PRE e do PRES, o que propiciou uma mera “democracia de gestão” e não uma democracia de “projeto” nos termos de Santos (2003), ou seja, aquela que significasse uma cada vez maior socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida.

No mais, os relatórios de prestação de contas, de participação em fóruns internacionais, disponíveis no sítio oficial da MMAS e INAS, www.mmas.gov.mz, e www.inas.gov.mz aludem quase sempre a uma participação da sociedade civil e comunitária em determinadas atividades por ela levadas a cabo, referindo-se a ONGs as quais muitas vezes não são identificadas nominalmente, o que é questionável, visto que as referidas ONGs embora atuem na área, nem sempre representam os reais interesses e inspirações dos que realmente vivenciam carecimentos e que necessitam da proteção social. Já dizia Rousseau em suas formulações que a vontade do povo por ser soberana não podia ser representada e por assim dizer- a participação comunitária para o controle social não ser relegada a ONGS.

Ademais, estas ONGs não estariam imunes a cooptação, integração, e esvaziamento, num contexto democrático marcado pelo clientelismo e tutela conforme alude Lalá (2003). Aliás, a cooptação e integração como parte da estratégia de esvaziamento dos processos participativos, são mecanismos há muito acionados em democracias do tipo liberal ou formal como a moçambicana.

Em muitos casos, essas estratégias são protagonizadas (conforme indicado na primeira seção) através da institucionalização movimentos sociais, das próprias ONGs, que colocam na senda política as novas demandas societárias, inclusive as de maior proteção social. Tem sido através destes mecanismos que a participação é não raras vezes transformada em um processo de controle social organizado de cima para baixo- *top-down*- (para usar as palavras de Santos) explorando a relativa fragilidade política organizacional dos grupos subalternizados.

Consideradas todas as questões acima, pondera-se como avanço da PAS no campo da participação e controle social, a incorporação desse elemento como princípio estratégico, haja vista que a legislação anterior (elaborada no contexto de economia centralizada e de monopartidarismo) não se referia a participação da sociedade civil como sujeito, mas apenas como objeto da ação. Por outro lado é limite da PAS e dos documentos que a desdobram, a não definição e criação de mecanismo de (institucionais ou não), a não definição do caráter de participação da sociedade civil (se deliberativa ou consultiva).

Do Orçamento

A análise de uma política pública seja do âmbito da proteção social ou não, passa também pela verificação das fontes de financiamento e dotações orçamentárias a

ela destinadas. Isto permitirá, pois, identificar (ainda que de forma preliminar no caso vertente) o grau de prioridade a que se tem dado à proteção social em relação às outras políticas no país.

Uma política pública (inclusive a de proteção social) devido a sua dimensão imperativa que se traduz na autoridade pública- aqui entendida como a organização que provê e administra os bens coletivos, os quais, por definição, são indivisíveis, disponíveis e não-afetados por mecanismos seletivos de acesso dados pelo mercado nos termos de Meny & Thoenig (1992)- deve enquanto tal indicar as fontes de financiamento bem como as dotações orçamentárias que possibilitem a sua materialidade.

O orçamento ou o financiamento de uma política pública, no sentido em que está sendo tomado nesta análise diz respeito ao Orçamento Público, que é instrumento de alocação/distribuição dos recursos públicos.

Tomamos para os efeitos desta análise o orçamento público, pois se assume neste trabalho junto com Yamamoto (2004) que defender a os direitos sociais (o direito à proteção social, no caso vertente) significa dar primazia à intervenção do Estado- único ente legítimo com obrigações constitucionais de provê-la e que administra privilegiadamente o referido orçamento, ao qual se pode legitimamente exigir a provisão da proteção social.

Nesse sentido, temos que a PAS, não se refere em qualquer um dos seus capítulos às fontes e modalidades de financiamento das atividades de proteção social por ela previstas. Igualmente, os planos e políticas setoriais, com exceção da PPI e PG, não indicam as modalidades e as dotações financeiras necessárias a sua operacionalização. Tanto a PPI e PG, nos espaços em que tratam (leia-se timidamente) do financiamento ou do orçamento tampouco se referem a quantitativos, apenas apontam que os recursos para esses efeitos provirão do OE; Contribuições da Comunidade Nacional e Internacional; Pessoas Singulares; Contribuições do Setor Público e Privado, e não clarificam como se materializam ou se canalizam tais recursos, e que mecanismos reservam para o necessário controle social por parte dos cidadãos.

A PPI e PG postulam ainda que, os setores do Estado implicados com as ações de proteção social deverão contemplar em seus planos, orçamento para a implementação das respectivas atividades. Isto assim posto, sugere não haver uma especificação concisa e detalhada do orçamento público direcionado à proteção social em Moçambique cabendo às instituições estatais (de cuja vocação nem sempre é centralmente a proteção

social) implicadas com as atividades desse campo, definir segundo seus critérios e prioridades as dotações financeiras para aquelas atividades, sob uma suposta coordenação do MMAS.

Considera-se que a PAS em se tratando de uma política que pretende ser pública (pelo menos no seu conteúdo expresso), e que implica em gastos pecuniários do erário público para a sua implementação, é mister sob o ponto de vista metodológico, e como exigência própria de um regime democrático, a identificação e especificação das fontes, modalidades de financiamento da política. Ademais, de modo geral é necessário e importante para o aprofundamento do processo de democratização em Moçambique que a questão dos financiamentos não permaneça mais em *arcana praxis*, pois é fundamento da gestão democrática a publicização dos atos públicos igual deveria ser o orçamento público para a proteção social.

A referida lacuna ou limitação da PAS e dos planos e políticas setoriais que a desdobram, e que se coloca como desafio, pode ser em parte reflexo da informalidade a que se tem relegado a proteção social em Moçambique (assim como a maioria das atividades econômicas, segundo Francisco, 2005), onde a família e comunidade são tidas- não raras vezes conforme expressam os próprios documentos- como objetos e sujeitos a prover a sua própria proteção social e não como sujeitos de direito a ela.

A avaliação analítica no que se refere ao financiamento da proteção social deveria ser feita também considerando também o número de pessoas de que dela necessitam. Entretanto pelos limites deste trabalho e da disponibilidade de fontes bibliográficas e de informação, não foram encontradas na pesquisa eletrônica preliminar realizada, as dotações dos programas sócio-assistenciais em que se desdobra a PAS.

O Orçamento Público enquanto instrumento de alocação/distribuição dos recursos públicos, tem na sua essência uma dimensão política, constituindo-se assim numa arena de disputa (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político. E no caso vertente essa disputa é travada quase sempre a revelia de quem de fato afetam aos resultados do espólio- os miseráveis, a quem se destinam os focalizados programas sócio-assistenciais de proteção social em Moçambique. Dessa forma o orçamento não consegue cumprir com a sua função distributiva de viabilização das políticas públicas de distribuição de renda e por assim dizer de proteção social.

No que concerne ao financiamento, consideramos como limite da PAS e desafio consequente a não especificação das fontes e mecanismos de financiamento bem como os quantitativos alocados pelo orçamento público para a sua materialização. Com isso a

população não dispõe de um documento legítimo sob o ponto de vista legal que a pudesse amparar no controle dos gastos públicos bem como para pleitear a ampliação das dotações destinadas à proteção social em Moçambique.

Da Cobertura Institucional

A análise da cobertura institucional aqui, não se refere ao PAS de forma isolada, mas estende-se parcialmente ao “sistema” de proteção social como um todo.

A PAS postula no Capítulo III, quando aborda sobre a Estratégia da Ação Social a Nível Institucional, que para a coordenação da Ação Social, o MICAS irá se orientar pelo princípio “Centralização normativa e Descentralização executiva”. A descentralização é sem dúvidas um componente fundamental no processo de democratização e na gestão da coisa pública, sua importância é ainda maior em países unitários como Moçambique, e que tem uma arraigada história de centralismo na suas instituições, herdada desde o tempo colonial e que passa pela orientação socialista da economia até aos finais dos anos de 1980.

A descentralização das políticas públicas e das funções estatais em geral não tem uma longa história em Moçambique. De maneira geral, com o processo da democratização este processo ganha um novo alento, entretanto até 2004 não teve muito reflexo palpável na distribuição de recursos às províncias, distritos municípios e postos administrativos. Em 2005, no Governo da FRELIMO e Armando Guebuza o distrito passou a ser tomado como “pólo de desenvolvimento” no âmbito da descentralização executiva, passando a se destinar para as iniciativas locais recursos específicos (RM, 2005). Entretanto no âmbito municipal e local pouco se fez no sentido de transferir as responsabilidades do governo central para aquelas entidades, salve experiências tímidas da cidade de Maputo no campo da educação formal principalmente.

A descentralização executiva e centralização normativa, nos termos em que aparece na PAS, considerando o caráter unitário do país, podem acarretar uma parcial exclusão dos órgãos provinciais, distritais, municipais e locais, na concepção das normas, políticas e planos, aliás, a descentralização, sob o ponto de vista de gestão democrática só tem sentido efetivo, se for eminentemente política. Ela não pode ser limitada ao mero ordenamento burocrático do poder no âmbito de uma única organização, ou restrita aos serviços prestados, através dos chamados órgãos instrumentais, com foco seletivo apenas em maior autonomia técnica e financeira.

Essa descentralização precisa ser engendrada, como elemento fundamental ao aprofundamento da democracia na medida em que possibilitar uma maior ingerência da população (dos beneficiários da proteção social no caso vertente) na gestão da coisa pública, o que só seria possível com a inclusão dos organismos locais na concepção de políticas, normas, planos entre outros instrumentos de gestão.

Vale esclarecer, que a nossa defesa à descentralização, não apenas instrumental, como também a política, tampouco significa, acreditar-se haver uma direta vinculação entre ela e a eficiência das instituições que operam a proteção social básica em Moçambique, bem como da idéia de que a escala governamental em que se opera uma determinada política pública influenciaria de forma determinante na sua efetivação, não, trata-se, isso sim, de enfatizar que a descentralização política, no âmbito da proteção social pode permitir um controle dos cidadãos sobre a máquina pública por possibilitar uma maior proximidade física entre as instituições, gestores e os beneficiários.

Moçambique, sendo um país dividido administrativamente em 11 províncias, 128 distritos e 394 postos administrativos, conta com 11 direções provinciais da Mulher e Ação Social, igual número de delegações provinciais do INAS, e com apenas 11 delegações distritais, não havendo representações do âmbito local, ou seja, nos postos, administrativos. Vê-se assim que, se por um lado a PAS avança ao prever a necessidade de uma descentralização executiva (com todos os riscos e limites e riscos já aludidos), ainda se encontram sérios constrangimentos ou desafios na cobertura institucional física, que não é menos importante no processo de implementação de políticas públicas que se pretendam “descentralizadas”. Ademais esta ausência física e conseqüentemente de serviços, tem reflexo na cobertura dos programas, conforme avaliou Quive (2007) quando se referiu aos programas executados pelo INAS e que compõe a RNAS, assinalando que os mesmos por se centrarem nos perímetros urbanos, deixam de fora uma parcela significativa de pessoas que também vivenciam a pobreza absoluta nas zonas rurais.

A leitura que se faz é a de que a cobertura institucional física como parte de um processo de descentralização, tem sido parcialmente marginalizada na justificativa (economicista) de que acarreta altos custos de manutenção, e de provisão de recursos humanos, outro elemento que não pudemos ter dados devido aos limites da pesquisa documental.

Finalmente, considera-se nesta análise a cobertura institucional como um constrangimento com que se defronta a implementação da PAS através de suas

políticas, planos e programas setoriais, o que mina o próprio princípio de “centralização normativa e descentralização executiva” patente no documento, haja vista que a descentralização implica em um alastramento físico dos serviços programas ou benefícios. Isto posto, temos que a materialização da cidadania através da provisão social, participação política, encontra neste contexto uma significativa limitação institucional e por assim dizer política.

3.2.2 LEI DE PROTEÇÃO SOCIAL – AVANÇOS E DESAFIOS

Na análise da LPS, se procurou identificar os seus avanços e limites em relação à legislação anterior a ela, e em relação às postulações da PSA, bem como da concepção e princípios de proteção social que dela emanam.

À primeira vista, a leitura da lei, sugere um avanço ao organizar a proteção social em um “sistema” donde decorre a sua estruturação em três níveis, a saber: Segurança Social Básica que é a que “visa prevenir situações de carências, bem como a integração social através da proteção especial a grupos mais vulneráveis...”; Segurança Social Obrigatória- aquela “ que se destina aos trabalhadores assalariados ou por conta própria e as suas famílias, com o objetivo de protegê-los, nas situações de falta ou diminuição da capacidade para o trabalho, maternidade, velhice e morte [...] assenta numa lógica de seguro social” e Segurança Social Complementar- a que se “destina a proteger os trabalhadores assalariados ou por conta própria e suas famílias, complementando de modo facultativo as prestações concedidas no âmbito da segurança social obrigatória”.

Identifica-se nesta estrutura como se afirmou, um avanço organizacional, entretanto é preciso evidenciar-se que ele em nada muda a estrutura de funcionamento da proteção social existente em Moçambique (já descrita), pois a referida sistematização não ultrapassa o campo conceitual, haja vista que as ações de proteção social continuam na lógica postulada pela PAS, onde tem-se que, no que respeita àquela denominada por esta lei como Segurança Social Básica, o MMAS é ainda o órgão coordenador e o INAS o executor dos programas sócio-assistenciais, e outras ações no âmbito da saúde (como o PRN-LOA) e educação (a exemplo da “Caixa Escolar), ou seja, reverbera ainda a setorialização e ações focalizadas, o que compromete a própria noção (pretendida) de “sistema de proteção social” do âmbito estatal.

No âmbito da Segurança Social Obrigatória- no que respeita a sua gerência e administração não há mudanças de vulto, o INSS, continua sendo o órgão gestor do seguro social, destinado aos trabalhadores assalariados e formais do setor privado, cabendo ao Ministério das Finanças a gestão daquela destinada aos funcionários do aparelho do Estado através da DPSP.

Ainda sobre este nível de proteção, é significativo o postulado no artigo 21 do capítulo II, que traz a obrigatoriedade de cobertura estatal com seguro social contributivo, daquela parcela da população (que em Moçambique constitui a maioria- cerca de 90% da população economicamente ativa, INE, 2005) de pessoas que estão informalmente ocupados e que tenham condições de contribuir, os quais estiveram excluídos da proteção social formal. O referido artigo dispõe que “são obrigatoriamente abrangidos os trabalhadores por conta própria, em regime livre ou de avença em condições a definir em diploma”. Conforme anuncia o artigo, esta disposição ainda não é fato, sua definição ou detalhamento está por se regulamentar (num prazo não anunciado), apenas emana da lei, todavia pode ser considerado um avanço na medida em que uma vez estatuída, há legitimidade jurídica- legal para a reivindicação da sua materialização por parte dos seguimentos profissionais ora contemplados (autônomos rurais, entre outros).

É ainda um avanço assinalável, trazido pela lei nº 4/2007, a introdução no sistema formal de proteção social, da modalidade de segurança formal complementar. A “Segurança Social Complementar”, cujo detalhamento técnico está por se definir em regulamentação específica, é de caráter facultativo às pessoas inscritas na Segurança Social Obrigatória, a mesma será gerida por instituições e mecanismos particulares, a serem licenciadas pelo Ministério das Finanças e supervisionadas pela instituição de tutela do INSS. Se a ampliação das modalidades de segurança social formal, como a introdução desta última pode se considerar um avanço, é preciso ressaltar que, dependendo da sua regulamentação e operacionalização, pode dar-se margem para uma relativa privatização do seguro social no país, haja vista a tendência de instituição de regimes privados de previdência social no contexto mundial que em alguns casos acarretou o sucateamento do sistema público de segurança social.

Outro aspecto que se julga importante analisar na presente lei, diz respeito à concepção de proteção nela patente. A mesma pode ser abstraída do artigo 02 da lei, o qual trata dos objetivos da proteção social, e que assim postula: “*A proteção social tem por objetivo atenuar na medida das condições socioeconômicas 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”. [grifos nossos] (RM, 2007).

A importância de analisar a concepção de proteção social procede do fato de que diferentes formas de concepção de proteção social informam e orientam diferenciadas modalidades da sua provisão ou materialização. Neste sentido pode-se notar que a concepção patente na referida lei, toma a proteção social como mais um mecanismo de combate à pobreza absoluta, (ver. grifo acima) em que trata daquela atinente aos seguimentos sociais vulneráveis, ademais busca *atenuar* as situações de pobreza absoluta, e não erradicá-las. Esta aceção em termos práticos pode resultar em adoção e implementação de políticas, planos e programas sócio-assistenciais focalizados e particularistas, assistencialistas como se viu em alguns daqueles descritos na segunda seção da monografia.

Outrossim, a concepção não faz menção a direitos sociais e ou de outra natureza (políticos e civis) que em Marshall (1987) assim como em Coutinho (2005) compõe a noção de cidadania. Sua lógica é a da garantia de da provisão material (conseguindo ou não), ela, está, portanto, próxima daquela aceção presente nas concepções economicista da proteção social própria das abordagens econômicas de políticas sociais.

A proteção social nessas concepções cumpre a função regulatória das relações sociais e de administração da pobreza. Tanto é assim que *atenuar*, conforme emana da lei significa no sentido semântico nada mais do que amenizar, abrandar uma dada situação, e no caso vertente- a pobreza absoluta- *na medida das condições socioeconômicas do país* (aliás, com essa aceção, o Estado- governo reserva-se o direito, de não prover a proteção social aos seguimentos sociais vulneráveis, no caso em que a seu critério, julgar não favoráveis as condições econômicas do país), estamos diante de uma legislação um tanto quanto defensiva, e que ameaça concomitantemente, neste caso particular, a força da própria lei.

Esta concepção economicista de proteção social pode minar de certa maneira a legitimidade jurídica- legal de luta pela garantia de direitos sociais, consagrados na Constituição (ainda que de maneira pouco clara e dispersa, conforme evidenciado na primeira seção) e outra leis regulamentares.

A concepção de proteção social patente na lei diferencia-se daquela que se informa pela noção dos direitos sociais presente nas formulações de Quive quando,

afirma que a proteção social deveria buscar garantir os direitos sociais veiculados pela política social de cada país e tem como finalidade, a função de manter uma rede de salvação (rede de proteção social); manutenção de rendimento e um certo *status quo* e de expressar a política social do respectivo Estado (Quive, 2007) e em Lavinias para quem o sistema de proteção social “... é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo segurança...” (LAVINAS, 2006a, p. 5).

Contudo, não se pode perder de vista nesta análise que a proteção social como parte constituinte das políticas sociais veiculadas por um país, encontra-se como lembra Abranches, no centro de confronto entre interesses de grupos e classes, cujo objetivo é a apropriação de recursos, extraídos dos diversos segmentos sociais, em proporção distinta, através da tributação. O mesmo autor acrescenta ainda, que constitui se enquanto ponto crítico para o qual convergem as forças vitais da sociedade de mercado, desenhando o complexo dilema político-econômico entre os objetivos da acumulação e expansão, de um lado, e as necessidades básicas de existência dos cidadãos, bem como, de busca de equidade, de outro (Abranches, 1987).

No que tange aos princípios da proteção social tratados no artigo 03 da lei em análise, merece atenção o anunciado na alínea *a*- o *Princípio da Universalidade* que, “consagra o direito a todos os cidadãos de serem protegidos contra os mesmos riscos e na mesma situação”. A universalidade anunciada neste princípio é questionável quando se toma em consideração o caráter focalista da dita “segurança social básica”, expressa em programas sócio-assistenciais, já aqui referidos. Neste sentido a proteção social seria universal para um grupo particular da população moçambicana- os “miseravelmente pobres” (nos casos em que consegue cobri-los) e os trabalhadores assalariados formais privados e os funcionários do Aparelho do Estado.

Deste modo, ficam de fora de esse âmbito “universal” aqueles pobres que não se enquadram nos padrões (economicistas) de miserabilidade do FMI e BM

A universalidade aqui expressa, não se aproxima daquela que norteou ao longo dos “anos gloriosos” os Estados de Bem-Estar- Social, no ocidente europeu nas décadas que seguiram após a II Guerra Mundial até 1970, embora se trate de uma realidade sócio-histórica e com trajetória completamente diferente da de Moçambique atual, todavia, o que se quer evidenciar é que a universalidade no campo das políticas públicas significa a possibilidade de acesso de todos os cidadãos de uma determinada jurisdição

territorial, a um bem, benefício ou serviço, onde Estado tem a obrigação de provê-los, o que não é consagrado pelo princípio em análise conforme ressaltado.

Os termos do Princípio da Igualdade disposto na alínea *c* são igualmente excludentes, na medida em que a referida igualdade diz respeito apenas ao “âmbito do regime contributivo [onde], os trabalhadores gozam do direito de taxa fixa e na mesma proporção”. A igualdade aqui anunciada não se refere ao acesso igualitário de todos os Moçambicanos à proteção social, o que deriva do caráter seletivo que esta assume na sua materialização através de políticas, programas, serviços conforme analisado.

Por fim pondera-se que a LPS, avança ao pretender organizar a proteção social em um “sistema”, entretanto as suas disposições não possibilitam por si sós a integralidade de atendimento a qual é primordial para o funcionamento de um sistema de natureza de proteção social, o desafio assenta no fato de reverberarem ainda os constrangimentos da setorialização, seletividade e focalização que emana do PAS.

E nesse sentido considera-se que a PSA:

- Avança consideravelmente no âmbito da Segurança Social Obrigatória ao prever a contemplação ou cobertura com seguro social contributivo e estatal dos seguimentos populacionais fora do mercado formal do trabalho e que tenham condições de contribuir (que como já se assinalou, em Moçambique constituem a maioria). O desafio aqui prende-se na sua regulamentação específica com a urgência há muito clamado;

- Avança ao ampliar o escopo da segurança social contributiva, com a instituição jurídica da Segurança Social Complementar. É desafio a sua normatização específica e os cuidados a serem empreendidas pelas forças sociais e políticas para que tal não dê margem (à semelhança do que vem se registrando no cenário internacional) ao sucateamento da segurança social pública em detrimento da sua privatização;

- Considera-se ser uma limitação notável a concepção economicista de proteção social patente na lei, a qual não se informa na noção de direitos, e que pode implicar na adoção e implementação de programas sócio-assistenciais dirigidos aos mais pauperizados (quando conseguem) excluindo ainda assim parcelas significativas de população pobre que dela necessitam;

- Sinalizou avanço ao procurar-se guiar entre outros, pelo princípio da universalidade, entretanto o mesmo é limitado e constrangido pelo caráter seletivo e focal dos programas conforme aludiu-se- o que configura uma “universalidade” para “particulares”, cabendo, contudo ressaltar que o mesmo acontece com o princípio da

igualdade, que na lei, restringe-se a um grupo específico, ou seja, aos trabalhadores formais e com condições de contribuir para a Segurança Social Obrigatória e não a todos os moçambicanos como seria desejável nos termos da democracia entendida não só enquanto socialização da participação política, mas também como usufruto equitativo da riqueza socialmente produzida.

Nesta terceira e última seção buscou-se descrever os eventos relevantes do âmbito da política de proteção social em Moçambique no século XXI, quais sejam: Política para a Pessoa Idosa e Estratégia de sua Implementação, de 12 de Novembro de 2002; Plano Nacional para Pessoa Idosa (2006-2011); Plano Nacional de Ação para a Criança (PNAC) de 14 de Março de 2006 e a Lei de Proteção Social, de 04 de Fevereiro de 2007.

E conforme anunciado em nossa proposta de percurso metodológico, para o alcance do nosso objetivo de analisar os avanços e desafios da política de proteção social em Moçambique a partir da década de 1990 (concebendo como pano de fundo o processo de democratização iniciado nessa década), tomamos como objeto a PAS e LPS devido à sua atualidade e seu caráter de norma básica e generalista e procedemos a uma análise documental simples, sem pretensões de exaustão, apenas apontando de maneira pontual os aspectos que se configuram enquanto avanços em comparação às legislações anteriores e os limites, constrangimentos ou desafios que ainda persistem na política de proteção social no país.

A análise documental dos dois instrumentos foi realizada a luz das categorias teóricas abordadas na primeira seção da monografia. Contudo a PAS foi analisada tomando-se em consideração as políticas, planos setoriais e programas sócio-assistenciais que a dão materialidade, e a LSP por sua vez foi analisada tomando-se também em consideração os postulados da PAS.

Não é trivial, ressaltar que a presente análise documental encontrou constrangimentos de ordem material na medida em que o aprofundamento de alguns aspectos requisiu uma pesquisa de campo junto das instituições de tutela de proteção social em Moçambique o que não foi possível em virtude da falta de meios financeiros para nossa deslocação até ao campo.

Feita a análise, tece-se no item que segue as considerações finais da trajetória percorrida na elaboração da monografia e as contribuições conseqüentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista os objetivos propostos para este trabalho monográfico a primeira seção traz entre outros aspectos o processo que muitos países conceberam - quase sempre por pressão das forças políticas e sociais no geral, e particularmente por pressão das agências multilaterais que tornaram a democracia formal como condição política para obtenção de ajudas e créditos financeiros, principalmente no caso dos países considerados como sendo da “terceira onda de democratização”, inclusive Moçambique.

Ao largo do processo de democratização o país concebeu em sua Carta Constitucional para além dos direitos fundamentais e individuais, políticos e civis que se encontram na base das inspirações democráticas, os direitos sociais, aqueles que têm por objetivo garantir aos indivíduos condições materiais tidas como imprescindíveis para o pleno gozo dos seus direitos (políticos e civis bem como os da “terceira geração”) que perfazem a cidadania, a qual deveria ser a finalidade última das políticas de proteção social que, por conseguinte tendem a exigir do Estado intervenções do âmbito social segundo critérios de justiça distributiva. E por isso diferentemente dos direitos liberais, estes, se realizam por meio de atuação estatal, com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais.

Moçambique lugar que esteia a pesquisa é um país em processo de democratização desde 1990, e que vive atualmente uma democracia *formal-liberal*, de caráter eminentemente eleitoral e de baixa intensidade (expressa pela liberdade de associação e organização política num quadro de pluralismo político consagrado pela Constituição de 1990 bem como na realização regular de eleições, freqüentemente tidas como livres e mais ou menos justas). Neste quadro o país estabeleceu conforme levantamos em nossa hipótese, um diferenciado aparato jurídico-institucional de proteção social no contexto político de democratização, haja vista a adoção ou construção de uma vasta legislação favorável à proteção social contributiva e não contributiva tal como já foi descrito.

Os avanços neste campo podem ser identificados pela incorporação de novas dimensões da proteção social, como a participação da sociedade civil necessária a um regime democrático. Os desafios por sua vez se centram na definição das modalidades, mecanismos, caráter desta participação, e outros aspectos igualmente relevantes apontados na análise. Aqui queremos ressaltar que a maioria dos documentos, leis, planos e políticas, mesmo aqueles de caráter mais operacional como os planos e as

políticas setoriais trazem no seu bojo disposições generalista sem a necessária definição das condições objetivas para sua concretização. E nesse sentido não é trivial ressaltar que os constrangimentos ainda se alastram (e aqui se encontra o cerne da questão) para o centro nevrálgico do conflito político econômico- os recursos financeiros destinados à proteção social no país, que de forma geral são escassos e às vezes irrisórios a avaliar pela precariedade já apontada dos seus programas sócio-assistenciais.

O processo da democratização em Moçambique e a relativa ampliação dos direitos de cidadania, contou também com uma influência decisiva do sistema capitalista, no quadro da ampliação da sua hegemonia a escala mundial, representado pelas agências financiadoras do PRE e PRES- o FMI e o BM. Isto significa, pois dizer que a construção ou adoção de um aparato jurídico-institucional de proteção social no país no quadro de processo de democratização é realizada na contramão da lógica mundial capitaneada pelo capitalismo na sua fase neoliberal que, segundo tratamos em desenvolvimentos anteriores, apregoa uma retração significativa do Estado no campo dos direitos sociais e, por conseguinte da proteção social.

Há ainda constrangimentos internos relevantes a considerar, provindos da própria situação socioeconômica do país profundamente caracterizada pelas desigualdades sociais (cada vez mais crescentes) expressas na pobreza absoluta de 54 % da população em 2004, entre outras formas de exclusão social inclusive do gozo dos direitos políticos. Tal situação justifica, de acordo com discurso oficial, a centralização da proteção social em ações focais de combate à pobreza absoluta, minando se assim as capacidades (potenciais) redistributivas da democracia, ou seja, do seu usufruto, não apenas como a possibilidade de ampliação da socialização da participação decisiva na política, mas também como a ampliação do usufruto equitativo da riqueza socialmente produzida. A fraca cobertura institucional física, a corrupção entre outros desafios abordados com relativa profundidade na descrição e na análise somam se a este quadro.

Ora, diante do quadro caracterizado e analisado na terceira seção da monografia tece-se a seguir, algumas contribuições:

Um dos desafios assinalados aponta para uma setorialização das ações da proteção social, esta implica em práticas fragmentárias, focalistas e seletivas das instituições que integram a RNAS, as quais definem segundo seus critérios e prioridades os recursos e ações para esse campo. A referida setorialização impera ainda no paralelismo de ações; centralização das decisões, informações e recursos; divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, unidade, instituição ou serviço participante da

rede; fortalecendo as hierarquias e poderes políticos/decisórios e culmina em última instância em fragilizar os beneficiários das políticas, programas ou serviços - sendo assim, considera-se ser necessário incorporar de forma gradual às políticas de proteção social em Moçambique, bem como em seus desdobramentos operacionais e institucionais, a noção da *intersectorialidade* como princípio norteador, que signifique a articulação de saberes e potencialidades de cada instituição do Estado no planejamento, implementação e avaliação das ações da proteção social para capitalizar de forma sinérgica os esforços ora fragmentados. Este princípio vai de encontro, com a descentralização (embora não nos termos lá patentes) evocada pela PAS. Entretanto, observe-se que a intersectorialidade que aqui se exalta implica em um novo arranjo institucional que considere a existência de conselhos ou espaços institucionais próprios e integrados que contemplem os entes que constroem os pactos e decisões, inclusive dos recursos a serem aplicados por cada ente para a proteção social no país. A interação neste novo arranjo institucional deve ser cotidiana, através de unidade conjunta de trabalho, com periodicidade definida de agenda para possibilitar um monitoramento sistemático das ações que se pretendem intersectoriais.

O princípio da intersectorialidade deve neste caso implicar noutro, que é o da *integralidade*. Para garantir um atendimento integral e cabal aos beneficiários da proteção social, o mesmo implica ainda em relações horizontais entre parceiros e interdependência dos serviços ou benefícios, evitando-se assim o reducionismo e fragmentação, ou seja, tomar o beneficiário da proteção social na sua unicidade humana. A integralidade nos termos desta monografia refere-se também ao atendimento não individualizado, mas sim que considere o meio social dos beneficiários e principalmente a família, e isto implica tomá-la como sujeito de proteção, e para a qual se disponibilizem através do Estado condições objetivas para esse propósito. E mais uma vez cabe ressaltar que nesse sentido este princípio traz como requisito um novo desenho institucional da proteção social em Moçambique, haja vista as ações fragmentárias levadas a cabo pelos programas sócio-assistenciais descritos.

As ações acima indicadas são de ordem administrativa e organizacional de gestão social, que não implicam de certo, em incrementos pecuniários avultosos, entretanto se mostram capazes (quando bem executados) de garantir uma melhoria da qualidade de atendimento no campo da proteção social.

Do ponto de vista metodológico de construção da política é importante para a superação de parte daqueles constrangimentos apontados na análise, a definição em forma de lei, nas políticas setoriais de proteção social, das **fontes de recursos**, aqueles provindos do Orçamento do Estado, assim como das dotações financeiras deste, em termos percentuais de tal forma que tanto as instituições que operam prioritariamente as políticas de proteção social (o MMAS e o INAS, de modo particular) possam pleitear junto dos órgãos competentes, as dotações financeiras necessárias para o seu funcionamento adequado, quanto para que a população beneficiária e interessada tenha um respaldo em forma de lei, seja para controlar o gasto público nessas áreas, seja para igualmente colocar na pauta da agenda política a necessidade de ampliação dos recursos- caminhando de encontro com as inspirações democráticas no âmbito da gestão social.

Ainda sobre o ponto de vista metodológico é importante não só a definição na forma da lei das modalidades, mecanismos e caráter de participação comunitária (aludida pela PAS), como também, a instituição de um órgão com amparo jurídico-legal, em níveis, nacional, provincial e distrital de participação e controle social sobre as atividades de proteção social por parte da população, o qual deva ter um caráter deliberativo por formas a garantir uma participação decisiva da população e não uma meramente opinativa. Este arranjo institucional é seguramente importante (quando assegurado o seu funcionamento adequado) na construção de uma “democracia de projeto” em contraposição a “democracia de gestão”, nas palavras de Santos (2003).

Considerando a existência de mecanismos informais de proteção social descritos por Quive (2007), os quais de certa forma já tinham sido apontados como sendo os majoritários em Moçambique, por Francisco (2005), deve o Estado ao regulamentar em diploma específico a Segurança Social para os trabalhadores em regime de conta própria ou avença conforme prevê a Lei de Proteção Social- 4/2007 no seu artigo 21, incorporar ou levar em conta as potencialidades daqueles mecanismos engendrados pela população para sua sobrevivência em virtude da ausência ainda, de um serviço estatal para esse seguimento de potenciais contribuintes.

A criação de um organismo de coordenação e articulação interinstitucional, com autonomia jurídica para entre outras atribuições fiscalizar as ações desenvolvidas atualmente de forma fragmentária pelos entes da RNAS, é uma alternativa que deva ser levada em conta para a melhoria da proteção social em Moçambique.

Aponta-se ainda a necessidade de clarificação da concepção de proteção social (patente nos documentos analisados) que informa as políticas nessa área, haja vista a identificação quase que total dos programas sócio-assistenciais com ações de combate à pobreza absoluta, que no caso vertente é tomada centralmente acarretando o risco de se considerar a proteção social (aquela não contributiva), direito apenas dos miseravelmente pobres nos termos economicistas de concepção de pobreza que reverberam no país, deixando assim de fora desse quadro de proteção social, os pobres que não se enquadram nos padrões de pobreza preceituados por FMI e BM- agências multilaterais que capitaneiam o combate a pobreza absoluta em Moçambique.

Por fim, cabe assinalar conforme se aludiu o fato de o processo histórico da democratização, da ampliação dos direitos de cidadania, inclusive dos direitos sociais que deveriam informar a política proteção social, ter sido sempre resultado direto das lutas da classe trabalhadora (e depois incorporados pelo capital como parte das suas estratégias de regulação social a seu favor) assim como dos mais diversos movimentos sociais, que estamos certos de que a realização daquelas ações que apontamos como contribuições, inclusive as de carácter meramente administrativo-organizacional, não será se não com a necessária reivindicação popular, através da sua ingerência na coisa pública, enfretamento político, entre outras formas de luta pela ampliação de direitos de que a história da humanidade é pródiga.

Os constrangimentos do processo de democratização do país que se expressam em parte pela corrupção, clientelismo político entre outros caracterizados por Lalá (2003), assim como o controle dos *mass média* e dos outros aparelhos privados e estatais de manutenção da hegemonia nos termos gramscinianos, por parte do governo que renova o seu mandato há 34 anos; a miséria, a situação de indigência entre outras expressões das desigualdades sociais que cunham uma “cultura política” de baixa participação em virtude do tempo cada vez mais absorvido na luta cotidiana pela sobrevivência, podem minar a alternativa de ingerência popular na gestão da coisa pública que “*via de regra*” dá-se pelo confronto político.

Contudo, a clareza de que a liberalização econômica e política teriam mudado para melhor apenas a vida daqueles que detêm o poder político e não de todos, começa a gerar uma *indignação* considerável, capaz de dar um novo alento às inspirações democráticas por uma cada vez universal e integral proteção social (o que pode se lido do saber tradicional, dos diálogos que se travam na cotidianidade dos moçambicanos, das reportagens da mídia internacional, etc.). Ora, da indignação para a tomada de uma

atitude política de enfrentamento há uma distância, em termos de tempo histórico, que pode ser grande ou pequeno dependendo da correlação de forças políticas e econômicas e de situações conjeturais.

Quanto a nós, aspirantes a pesquisadores ou conhecedores da realidade social, a planejadores e gestores sociais, cabe também para além do desnudamento do aparente, colocar através do processo investigativo científico, à mesa de negociações e no campo da discussão político-intelectual estas questões desafiantes, a exemplo do que é a Democracia e a Proteção Social em Moçambique. Certos de que as indagações e hipóteses aqui levantadas, se não encontraram uma resposta cabal, este trabalho monográfico quis ser apenas parte desses esforços tendentes a contribuir na construção e aprofundamento de uma demodiversidade e de uma política de proteção social que caminhe para a universalidade e integralidade num percurso onde a “cidadania de papel” possa ser materializada em uma “cidadania de fato”.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. **Política Social e Combate à Pobreza: a teoria e prática.** In: ABRANCHES, S. H. et al. **Política e Combate à Pobreza.** Rio de Janeiro: Zahar, 1987, p. 9-16.

BRANDÃO, Assis. **Bobbio Na História das Idéias Democráticas.** São Paulo: 68, 2006, 123- 145.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia.** 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. **A Arte da Pesquisa.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Constituição da República de Moçambique, 2004. Edição Atualizada.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário.** 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

COIMBRA, M. **Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais.** In: SANTOS, W. G. dos; ABRANCHES, S. H; COIMBRA, M. A. *Política Social e Combate a Pobreza,* Rio de Janeiro: Zahar, 1987, p. 65-104.

COVRE, Maria de Lurdes. **O que é a cidadania.** São Paulo: Brasiliense, 2003.

COUTINHO, C. N. **Notas Sobre Cidadania e Modernidade.** In Revista *Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social,* Ano 2, nº 3 dezembro de 2005 – ISSN – 1807-698X. Disponível em <http://www.assistenciasocial.com.br>. Acessado em Junho de 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008;

CASTRO, de Emílio e Cácia- Brava, THOMAZ, Osmar Ribeiro. **Moçambique em Movimento: dados quantitativos.** Moçambique, 2001.

DAHL, R. **Poliarquia - Participação e Oposição:** Yale University Press.1998.

DALLARI, D.A. **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção social: Uma Introdução Conceitual.** In: OLIVEIRA, M. A. de (org.). **Reformas do Estado e Políticas de Emprego no Brasil.** Campinas (SP): UNICAMP. IE, 1998.

DA SILVA, Robson Roberto. **Sistema de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma Análise do Programa Bolsa Família no Município de Rio de Janeiro.** UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

EMILIANO, José. **História da Cidadania – Uma trilha de lágrimas**. Site Pessoal: Salvador, jul. 2003. Disponível em <http://www.emilianojose.com.br/artigos.php>

FRANCISCO, António A. da Silva e PAULO, Margarida (2006). **Impacto da Economia Informal na Proteção Social, Pobreza e Exclusão: A Dimensão Oculta da Informalidade em Moçambique**. Maputo: Cruzeiro do Sul. 2006.

FRANCISCO, António A. **Fundação Friedrich Erbert. Apresentação do livro: Proteção Social em Moçambique: Uma rede furada de proteção social**. Maputo, 2008. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz>. Acessado em Agosto de 2009.

FERREIRA, N. T. **Cidadania, uma questão para a educação**. 7^a. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003. v. 1. 250 p.

FAITE, Maria Oliveira. **MOÇAMBIQUE: As Metamorfoses da Cidadania ou em Busca de Cidadania?** Disponível em http://www.achegas.net/numero/18/olivia_18.htm. Acessado em 28 de Outubro de 2009.

GOMES, Luz Marcos. **Os Homens do Presidente**. São Paulo: Boitempo Editorial. 2000.

GONÇALVES, H. S. **O Estado o Terceiro Setor e o Mercado: Uma Tríade Completa**. Disponível em: <http://www.rits.org.br/> Acesso em: 27 de Outubro de 2009.

HEDGES, D. 1999. **História de Moçambique. Vol. 2: Moçambique no auge do colonialismo: 1930-1961**. Maputo: Livraria Universitária.

HARVEY, David. **A Condição Pós-moderna**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves, São Paulo: Edições Loyola, 1993.

IAMAMOTO, Maria Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, Maria Villela. **A Questão Social no Capitalismo**. In: TEMPORALIS. **Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. 2 ed. Ano 2, n. 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004.

INE (2004). **Inquérito Nacional aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar 2002/03. Relatório Final**. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.

INE (2007). **Estatísticas Sociais e Demográficas de Moçambique (ESDEM)**. Maputo: http://www.ine.gov.mz/esdem/esdem_manual; Acessado em Agosto de 2009.

INE (2007). **Recenseamento Geral da População e habitação 2007**, INE. Moçambique, 2007.

INE (1997). **Recenseamento Geral da População e habitação 1997**, INE. Moçambique, 1997.

INE (2004). **Inquérito Nacional aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar 2002/03. Relatório Final.** Maputo: Instituto Nacional de Estatística.

JOSÉ, André Cristiano. **Autoridades Arditosas e Democracia em Moçambique.** In: **Revista Eletrônica dos Programas de Mestrados e Doutoramento do CSE/ FLUC**, Nº 1, 2006. disponível em <http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n1/editorial.php>. Acessado em Setembro de 2008.

LALÁ, Anícia. **Como Limpar as Nódos do Processo Democrático? Os desafios da transição democrática em Moçambique: In Transição e Consolidação Democrática em África, Moçambique, 2003.**

LOKATOS, Eva Maria e MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico.** 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1987.

LAVINAS, Lena. **A Estrutura do Financiamento da proteção Social Brasileira e as Contas da Proteção Social.** In: **Revista do MTB**, mimeo, 2006.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e Limites da Democracia Participativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** In: LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Campinas, SP (s. n.) 2002. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/LigiaLuchmann.pdf>. Acessado em Novembro de 2009.

MANN, M. Ruling. **Class strategies and citizenship.** *Sociology*, v. 21, n. 3, p. 339-359, 1987.

MAHFUS, Júlio César. **Orçamento participativo: A construção da cidadania em busca da hegemonia social.** Teresina: Jus Navigandi, ano 5, n. 48, dez. 2000.

MENY, Ives e Thoenig, Jean Claude. **Las políticas publicas.** Barcelona: Ed. Ariel SA. 1992.

MOÇAMBIQUE. **Relatório Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano**, PNUD, 2005, p. 17.

MARTINS, Ismênia de Lima et. AL. (Org.). **História e cidadania.** In: **Anais do Século XIX Simpósio Nacional de História - ANPUH.** São Paulo: Uniletras, 2004.

NETTO, José Paulo. **Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil.** In: **Serviço Social & Sociedade: Transformações Societárias e Serviço Social.** Nº. 50- ANO XVII- abril, Rio de Janeiro, 1996.

NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a propósito da “Questão Social”.** In: **TEMPORALIS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.** 2 ed. Ano 2, n. 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **A dialética Estado/Sociedade e a Construção da seguridade Pública.** Cadernos ABONG. **Políticas de Assistência Social: Uma trajetória de avanços e desafios.** nº 30, Brasília, Nov/2002, PP.13 a 54. (39p.);

PETER, Fry (org.). **Moçambique, ensaios**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEDRO, A.; CÁCERES, F. **História Geral**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1996.

PNUD. **Resumo do Relatório de Desenvolvimento Humano 2005**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh/>. Acessado em Julho de 2009.

PNUD (2007). **National Human Development Report 2006, Mozambique: Acting Now, Planning for the Future. The Impact of HIV & AIDS on Human Development**. Maputo.

QUIVE, Samuel António. **Proteção social em moçambique: Uma rede furada de proteção social**. Moçambique, 2007.

_____. **Sistemas Informais de Segurança Social em Moçambique**. In: **Saúde e Direitos Humanos**. Ano 3, n.o 3, 2005. Brasília- DF, 2005.

QUINTÃO, S. M. L. **Teoria do Estado**. 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 230p.

RAMOS, Elisa Maria Rudge. **Evolução histórica os direitos sociais**. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. Acessado em 20 de Setembro de 2009.

República de Moçambique, 2005 - **Plano quinquenal do governo (2005-2009)**. Disponível em: <http://www.mf.gov.mz>. Acessado em Novembro de 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SANTOS, Boaventura de Souza [org.], **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, 1ª Ed. 2003.

SANTOS, Boaventura Souza. **O Estado e Sociedade em Portugal (1974-1988): O Caso das Políticas de Saúde**. 2. ed. Porto: Edições Afrontamentos, 1990.

SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.

SOARES, Laura Tavares. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina. Coleção Questões da Nossa Época**. Nº 78. São Paulo: Cortez, 2000, 118 p.

SOUKI, Lea Guimarães. **A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil**. In: **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006.

SEVERINO, António Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

T.H. Marshal. **Cidadania, Classe Social e Status**, Rio de Janeiro, 1967.

UEM. Departamento de História. **História de Moçambique Volume 1: Primeiras Sociedades Sedentárias e Impacto dos Mercadores**. Cadernos TEMPO. Maputo. 1982.

UEM, Departamento de História. **História de Moçambique Volume 2: Agressão Imperialista (1886-1930)**. Cadernos TEMPO. Maputo. 1983.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos e a política social**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Em Torno do Conceito da Política Social: Notas Introdutórias**. Texto para Discussão, RJ: UFRJ, 2002.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila e LEVCOVITZ, Eduardo. **Proteção Social: Introduzindo o Debate**. In: VIANA, A. L. d'Ávila; ELIAS, Eduardo. M e IBANEZ, Nelson (org.). **Proteção Social: Dilemas e Desafios**. SP: Hucitec, 2005.

WANGU, André Mbata B, **Democracy, African Intellectuals and African Renaissance, 2006**. In **International Journal of African Renaissance Studies**, Vol. 1, Nº 1.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e Exclusão Social; Expressões da Questão Social**. In: **TEMPORALIS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. 2. ed. Ano 2, n. 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004.

Documentos Oficiais Usados

RM. Ministério da Saúde, **Direção Nacional de Planificação e Cooperação 2002/2005**. Disponível em <http://www.misau.gov.mz>. Acessado e Outubro de 2009.

RM. **Política de Ação Social. Moçambique, 1998**. Disponível em <http://www.mmas.gov.mz>. Acessado em Agosto de 2009.

RM. **Plano Nacional de Ação para a Criança (2006-2010)**. Moçambique, 2006.

RM. **Política para a Pessoa Idosa e Estratégia de sua Implementação (PPIEI) e Plano Nacional para a Pessoa Idosa**. Moçambique, 2006.

RM. **Política para a Pessoa Portadora de Deficiência**. Moçambique, 1999. Disponível em <http://www.mmas.gov.mz>. Acessado em Agosto de 2009.

RM. **Lei Quadro de Proteção Social de 04 Fevereiro de 2007**. Moçambique, 2007.

RM. **Política de Gênero e Estratégia de sua Implementação**. Moçambique, 1993. Disponível em <http://www.mmas.gov.mz>. Acessado em Agosto de 2009.

RM. Ministério do Trabalho. **Proteção Social - Experiência de Moçambique**. Moçambique, 2008. Disponível em <http://www.mitrab.gov.mz>. Acessado em Outubro de 2009.

RM. Instituto Nacional de Ação Social. **Programas, Projetos e Serviços**. Disponível em <http://www.inas.gov.mz>. Acessado em Outubro de 2009.

7 ANEXOS

ANEXO A- Política de Ação Social, de 09 de Abril de 1998



BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

SUPLEMENTO

IMPRESA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE

AVISO

A matéria a publicar no «Boletim da República» deve ser submetida em cópia devidamente autenticada, uma por cada assunto, donde conste, além das indicações necessárias para produzir efeito, o averbamento seguinte, assinado e autenticado: «Para publicação no «Boletim da República».

SUMÁRIO

Conselho de Ministros:

Resolução n.º 12/98:

Aprova a Política da Acção Social.

CONSELHO DE MINISTROS

Resolução n.º 12/98

de 9 de Abril

O Programa do Governo para o quinquénio de 1995 a 1999, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/95, de 9 de Maio, prioriza, no domínio da Acção Social, a assistência e apoio aos grupos sociais mais vulneráveis, designadamente a família, a mulher, a criança em situação difícil, a pessoa portadora de deficiência, o idoso, entre outros.

Considerando a necessidade de estabelecer os princípios estratégicos para a implementação do já referido Programa do Governo.

No exercício das competências que lhe são conferidas pela alínea e) do n.º 1 do artigo 153 da Constituição da República, o Conselho de Ministros determina:

Único: É aprovada a Política da Acção Social, em anexo à presente Resolução e da qual constitui parte integrante.

Aprovada pelo Conselho de Ministros.

Publique-se.

O Primeiro-Ministro, *Pascoal Manuel Mocumbi*.

Política da Acção Social

Introdução

O presente documento contém as linhas gerais da política e estratégia do Governo moçambicano, sobre as questões da Acção Social do país, da filosofia do equacionamento e do tratamento das mesmas.

A ideia básica subjacente neste documento é de que a pobreza, a exclusão social e demais problemas do âmbito da Acção Social, são assuntos de todos e que a redução ou eliminação dos mesmos só podem ser possíveis com o envolvimento de toda a sociedade.

A Constituição da República de Moçambique estabelece um Estado de Direito que preconiza a edificação de uma sociedade de justiça social e equidade, de bem-estar social, de promoção e defesa dos direitos humanos e de igualdade dos cidadãos perante a lei.

O Governo organiza e promove o desenvolvimento económico e social do país e para o quinquénio 1995-1999 definiu como objectivo central a satisfação crescente das necessidades fundamentais de todo o povo moçambicano, especialmente dos grupos sociais mais vulneráveis.

Em Moçambique os principais problemas que afectam o desenvolvimento económico e social do país são:

- Dificuldade de acesso aos serviços básicos de Saúde e Educação por parte da maioria da população moçambicana;
- Índices elevados da mortalidade materna e infantil;
- Percentagens muito baixas de adultos alfabetizados;
- Índices elevados de desemprego;
- Escassez de mão-de-obra qualificada;
- Ocorrência de calamidades naturais, como a seca e cheias;
- Fracas infra-estruturas económicas e sociais muitas delas paralisadas ou destruídas pela guerra, que devastou o país por mais de uma década.

Esta realidade faz com que a maioria da população se encontre hoje a viver em situações extremas para o ser humano e que são:

- A indigência;
- A pobreza absoluta;
- A exclusão social.

Para fazer face a estes graves problemas sociais é elaborada a presente Política de Acção Social e respectivos fundamentos, objectivos, princípios e estratégias de implementação.

CAPITULO I

Acção Social: Conceito, objectivos e princípios

1. *Acção Social* é a intervenção organizada e integrada tendo garantido assistência social e outro tipo de apoio social a indivíduos, grupos sociais e famílias em situação de pobreza, de modo a melhorar as suas condições de vida e tornarem aptos a participar no desenvolvimento global do país, em pleno gozo dos seus direitos sociais básicos.

2. A *Política de Acção Social* é o conjunto de princípios e acções de instituições públicas e privadas na provisão de assistência social a indivíduos, populações e grupos sociais, em situação de pobreza e exclusão social, tendo em vista garantir o desenvolvimento harmonioso e integral de todos aqueles que não o conseguem pelos seus próprios meios.

3. *Objectivo geral da Acção Social* é promover a integração dos grupos sociais situados à margem do processo normal de desenvolvimento de modo a contribuir para a plena igualdade de oportunidades entre os cidadãos, assim como para a estabilidade social.

Objectivos específicos da Acção Social

4.1. Promover ou prover assistência social directa a indivíduos e grupos sociais em situação de indigência ou pobreza absoluta sem meios próprios para satisfação das suas necessidades básicas.

4.2. Desenvolver e promover acções de assistência social e outro tipo de apoio social, com vista a atenuar o impacto negativo do ajustamento estrutural junto aos grupos sociais mais vulneráveis.

4.3. Promover e desenvolver projectos e programas de criação de rendimentos, incluindo o auto-emprego para indivíduos e grupos sociais em situação de indigência e de pobreza absoluta e que possam trabalhar.

4.4. Reforçar e valorizar o papel da família na protecção e desenvolvimento de todos os seus membros, em especial a mulher, a criança, o deficiente e o idoso, através da concentração e direcção de assistência social e outro tipo de apoio social à família e não a indivíduos isoladamente.

4.5. Promover a igualdade de oportunidades entre homem e a mulher em todos os aspectos da vida social, política e económica do país.

4.6. Consolidar e desenvolver a perspectiva de género na concepção, análise e definição de políticas e estratégias de desenvolvimento social.

4.7. Promover a reabilitação psico-social, educação e formação profissional da criança da rua, órfã e desamparada e garantir a sua reintegração na família.

4.8. Promover a reabilitação psico-social, da criança em situação difícil, e garantir a sua reintegração na família.

4.9. Promover e estimular a prestação de apoio social deslocados, regressados, refugiados, toxicómanos e reclusos.

4.10. Promover a integração da pessoa deficiente no mercado de trabalho e outras formas de geração de rendimento.

4.11. Promover e/ou mobilizar a prestação de apoio social às pessoas pobres nas escolas, hospitais, prisões e outras instituições.

4.12. Promover acções de assistência social directa e outro tipo de apoio social aos combatentes da luta de

libertação nacional que estejam em situação de vulnerabilidade.

4.13. Estimular a valorização e o desenvolvimento dos sistemas tradicionais de segurança social.

4.14. Promover e realizar estudos e pesquisas sobre temas sociais e o trabalho social e organizar um banco de dados sobre os mesmos.

4.15. Estabelecer e promover mecanismos de coordenação entre as diferentes instituições e outras entidades que trabalham na área da Acção Social.

5. Princípios Estratégicos da Acção Social

5.1. *Não Institucionalização.* Os beneficiários de assistência e de apoio social devem ser integrados na família e na comunidade e o atendimento institucional deve ter um carácter transitório.

5.2. *Promoção da Participação da Sociedade Civil.* Na realização do trabalho social as instituições do Estado devem desenvolver parcerias com a sociedade civil e outras associações e instituições que actuam na área.

5.3. *Participação Comunitária.* Em todos os programas e projectos da área da Acção Social deve haver o envolvimento da comunidade na identificação e análise dos seus problemas, bem como na adopção de soluções para os mesmos.

5.4. *Justiça Social.* O trabalho social deve manter-se firme nos seus objectivos, que são de prevenir ou corrigir desequilíbrios e desigualdades sociais segundo critérios de equidade.

5.5. *Perspectiva de Género.* Nos projectos e programas da área social deve-se ter em conta que o homem e a mulher devem contribuir de igual modo, em todas as esferas da vida económica, social, política e cultural do país, tendo em conta as necessidades específicas do homem e da mulher, decorrentes da sua actual situação no país.

5.6. *Respeito* pela diversidade cultural do país e aproveitamento dos elementos comuns unificadores, para os objectivos de desenvolvimento social de todos.

5.7. *Sustentabilidade das Acções Programadas.* Equacionar objectivos, meios humanos, materiais e diferentes formas e natureza de intervenção social, de modo a fazer melhores opções e garantir a autonomia financeira dos beneficiários e continuação dos programas a médio e longo prazos

CAPITULO II

Prioridades da Acção Social

1. No contexto moçambicano, são definidas como prioridades de Acção Social as seguintes:

a) *A criança em idade pré-escolar*, pela necessidade de garantir-lhe uma educação básica integral e um desenvolvimento psico-físico harmonioso, que facilite o seu percurso nos diversos estágios de educação e crescimento. Atenção especial vai para a criança em situação difícil;

b) *Criança em situação difícil* (criança da rua, órfã, desamparada, deficiente e delinquente que vive em famílias indigentes e aquelas que é vítima de prostituição e abuso sexual), pela necessidade especial de apoio material, moral educativo e afectivo, com vista à sua reabilitação psico-social e reintegração social. Este grupo de crianças merecerá maior atenção de programas específicos de Acção Social;

c) *A mulher*, devido às barreiras que a sociedade lhe coloca na contribuição ao processo de desenvol-

vimento social, devido às carências sociais em que se encontra, e devido à discriminação social

- d) *A pessoa deficiente* devido às barreiras físicas e sociais, decorrentes da sua situação e por estar exposto à discriminação social que lhe impede ou limita a sua participação activa na vida social, económica e cultural do país, em igualdade de oportunidades;
- e) *O idoso*, desamparado pelo isolamento, abandono e pela falta ou escassez da força de trabalho, que o deixa sem condições de prover o seu sustento;
- f) *O toxicómano* pelo desvio comportamental resultante da dependência ao tóxico e consequente exclusão social, necessitando de reabilitação especial e reintegração na família e na sociedade;
- g) *O doente crónico*, pela situação de vulnerabilidade em que se encontra, necessitando da assistência e acompanhamento social, psicológico e terapêutico das famílias, da comunidade e das instituições sanitárias e sociais, públicas e privadas;
- h) *O recluso*, pela sua situação de estar privado de liberdades fundamentais e estar sem condições de se realizar plenamente e pela necessidade de trabalho psico-social para a sua reabilitação e reinserção social;
- i) *A pessoa refugiada e repatriada*, pelo fraco acesso a bens vitais como o Trabalho, a Educação, a Saúde e outros;
- j) *O deslocado e o regressado*, pela necessidade de apoio material, psicológico e social por normalmente se encontrar em situação de vulnerabilidade.

CAPÍTULO III

Estratégias da Acção Social

A Nivel Institucional

A natureza e complexidade dos fenómenos que constituem objecto da Acção Social exigem a articulação e acções diversas instituições do Estado e privadas, bem como sociedade civil de forma coordenada.

A coordenação realiza-se através da implementação de mecanismos de troca de informação, de diálogo e concertação, evitando-se deste modo a sobreposição de actividades que são desenvolvidas por diversas instituições.

Este procedimento torna possível também a racionalização dos recursos humanos, materiais e financeiros permitindo a maior eficácia e eficiência das acções governamentais e das iniciativas dos sectores privado e comunitário, na realização do trabalho social.

A Coordenação da Acção Social é apanágio do Ministério da Coordenação da Acção Social (MICAS).

Na realização desta tarefa, esta instituição orienta-se pelo princípio da «centralização normativa e descentralização operativa».

Através deste princípio, concentra por um lado, as suas acções na definição de políticas de intervenção social e em cada grupo social, faz a planificação estratégica; elabora normas; faz o acompanhamento; avaliação e supervisão da actuação das instituições subordinadas; desenvolve a formação e a capacitação de profissionais e promove a investigação. Por outro lado, delega a execução de actividades sociais a estruturas inferiores e periféricas, garantindo sempre a participação da sociedade civil e dos sectores privado e comunitário na solução de problemas e realização de tarefas da área social.

No desempenho das suas funções de coordenação o MICAS adopta duas formas de coordenação: inter-sectorial e inter-institucional.

A coordenação inter-sectorial é o mecanismo de articulação horizontal que se processa entre o MICAS e outros Ministérios garantindo a integração dos aspectos sociais do desenvolvimento do país nas actividades de outros Ministérios e instituições públicas.

O Governo adopta a Comissão Nacional de Reinserção Social e o Grupo Operativo para o Avanço da Mulher, como os principais mecanismos de coordenação inter-sectorial na área da Acção Social, através das quais se pretende garantir a integração dos aspectos do desenvolvimento da actividade do MICAS com as funções e acções de outros Ministérios que contribuem para a redução da pobreza e resolução de outros problemas sociais que afectam a sociedade moçambicana.

A coordenação inter-institucional é a que se processa entre o MICAS e o sector privado, comunitário e a sociedade civil em geral. Na acção social o governo privilegia a parceria com estas instituições, para ter um maior alcance e mais resultados positivos junto dos grupos visados.

2. A Nivel Operativo

2. 1. Área da Criança

Promove e garante a reintegração na família, ou na família substituta, da criança deficiente, da rua, órfã e desamparada, contribuindo para o seu desenvolvimento harmonioso e integral.

Promove e garante a participação da família, da comunidade do sector privado em particular o não lucrativo, nomeadamente das instituições religiosas na reintegração social, na protecção e recuperação da criança delinvente, da criança vítima de prostituição e do abuso sexual.

Divulga e promove a defesa dos direitos da criança consagrados na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e da Carta Africana para o Bem-estar da Criança.

Coordena as actividades das instituições de infância — infantários, creches, jardins de infância e Escolinhas comunitárias — e promove a participação da comunidade, das instituições religiosas e do sector privado na educação pré-escolar das crianças.

Promove a elaboração de normas sobre a organização pedagógica e administrativa das instituições de infância, assim como supervisa e apoia a implementação das mesmas.

Desenvolve programas integrados e multisectoriais de apoio e protecção da criança vítima de violência familiar e promove a criação de mecanismos de prevenção e aconselhamento sobre tais fenómenos, como o serviço legal e justiça juvenil.

2. 2. Área da Mulher

Providencia assistência social directa e outro tipo de apoio social a mulheres chefes de agregados familiares em situação de indigência ou de pobreza absoluta.

Desenvolve programas e acções que estimulem ou conduzam à emancipação da mulher, aumentando progressivamente a sua participação em todas as esferas da vida social, económica, política e cultural do país, com vista à elevação da sua qualidade de vida.

Garante a introdução da perspectiva de género na concepção, execução, análise e avaliação de políticas, programas e estratégias de desenvolvimento.

Promove a priorização da alfabetização das mulheres e escolarização das meninas como forma de garantir o seu desenvolvimento integral.

Promove a criação de oportunidades de diversos tipos de emprego e actividades de geração de rendimentos, para todas as mulheres necessitadas em particular as que se encontram em situação de indigência ou de pobreza absoluta.

Promove a adopção de medidas e acções integradas de prevenção e combate ao fenómeno da violência doméstica sobre as mulheres, bem como a prestação de assistência aquelas que são vítimas dela.

Estimula a criação de organizações em prol da mulher, presta apoio técnico, supervisa a sua actuação e controla observância das políticas do Governo para a área.

Promove a implementação do «Plano de Acção Pós-Beiling».

3. Área da deficiência

Influencia para que seja proposta a adesão de Moçambique às Declarações e Convenções Internacionais das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas portadoras de deficiência.

Promove a formulação de programas de prevenção da deficiência.

Promove a educação de famílias e comunidades para mudança de atitudes negativas e de desprezo para com a pessoa portadora de deficiência.

Garante e apoia a integração familiar e comunitária da pessoa portadora de deficiência, através de programas de rendimento baseado na comunidade.

Estimula a participação das pessoas portadoras de deficiência, na identificação e solução dos seus problemas.

Promove a educação, formação profissional e criação de oportunidades de emprego para as pessoas portadoras de deficiência de modo a aumentar a sua participação no processo produtivo e garantir a sua integração social.

Desenvolve programas e acções de educação das pessoas portadoras de deficiência que conduzam à sua auto-estima e convicção de que podem ter uma vida autónoma e que tal como qualquer outra pessoa, têm valor e são úteis na sociedade.

Promove a organização regular ou periódica de actividades desportivas, culturais, e outras de carácter recreativo, com a participação das pessoas portadoras de deficiência.

Promove o acesso e a integração das pessoas portadoras de deficiência nos estabelecimentos de ensino, ou em escolas especializadas, em condições pedagógicas, materiais humanas apropriadas.

4. Área da Terceira Idade

Promove a divulgação e defesa dos princípios das Nações Unidas sobre os direitos da terceira idade.

Promove a formulação e implementação de uma Lei Nacional sobre a Terceira Idade.

Garante, com prioridade, assistência social directa e outro tipo de apoio social aos indivíduos ou grupos sociais de idosos sem meios para a sua subsistência.

Promove a criação de condições para o acesso, pelos idosos, aos sistemas de previdência e segurança social.

Garante o cumprimento da legislação em vigor sobre assistência médica e medicamentosa, habitação, transporte e outra referente à terceira idade.

Defende e desenvolve o atendimento do idoso na família e nos centros de apoio à velhice, como últimos recursos reservados prioritariamente para os idosos desamparados sem meios de subsistência.

Promove a educação permanente para a mudança de atitudes negativas para com o idoso, de modo a recuperar o seu papel e sua valorização na sociedade.

Estimula a realização, por parte das famílias e instituições do sector privado, de diversas actividades que beneficiam directamente os idosos, ajudando-os a uma efectiva integração social.

Envolve o idoso na identificação, planificação, execução e avaliação de políticas e programas que se ajustem às suas maiores necessidades.

2. 5. Área da Toxicodependência

Desenvolve e promove programas de educação, prevenção e combate da toxicomania.

Promove a criação de centros de reabilitação e aconselhamento dos toxicodependentes e suas famílias e garante a sua reintegração na sociedade.

Influencia a revisão e implementação da legislação sobre o tráfico e consumo de drogas, que inclua a adopção de penas pesadas tanto para os traficantes como para os consumidores das mesmas.

Estimula o sector privado, comunitário, as instituições religiosas e a sociedade civil em geral a envolver-se em acções de prevenção e combate à toxicodependência.

2. 6. Área do doente crónico

Promove trabalhos multidisciplinares com vista a proporcionar melhor assistência material, psicologia, social e terapêutica ao doente crónico marginalizado ou susceptível de sê-lo de modo a recuperá-lo como membro útil da sociedade.

Estimula a sociedade civil, e a comunidade a dar maior atenção às necessidades do doente crónico e a reintegrá-lo na sociedade.

Influencia as entidades patronais de modo a respeitarem suas obrigações referentes ao atendimento do trabalhador que tenha uma doença crónica.

2. 7. Área do recluso

Promove e desenvolve o trabalho psico-social nos recintos prisionais e em ambientes familiares no processo de reeducação e reinserção social do recluso.

Promove acções de integração do recluso em actividades sociais como o trabalho, desporto e a cultura como forma de contribuir para a reeducação e reintegração social do mesmo.

2. 8. Área do refugiado/repatriado

Promove iniciativas de recepção, encaminhamento, reassentamento ou assentamento do refugiado/repatriado, tendo em atenção especial a criança, o idoso, doente crónico, o deficiente e a mulher chefe de agregado familiar.

2. 9. Área do deslocado/regressado

Promove mecanismos de assistência social básica aos deslocados/regressados, priorizando o grupo de crianças, idosos, deficientes, doentes crónicos e mulher chefes de agregados familiares.

CAPÍTULO IV

Implementação da Política da Acção Social

1. O Papel do Governo

Elabora a Política da Acção Social do país, assim como promove a sua divulgação e implementação por todas as instituições públicas e privadas que actuam na área e pela sociedade civil de um modo geral.

para as políticas específicas das áreas da família, da criança, do idoso, do deficiente e da mulher, no âmbito da Acção Social.

Disponibiliza e mobiliza meios para a construção ou reabilitação de infra-estruturas sociais básicas, como Infantários, Centros de Apoio à Velhice, Casas de trânsito para idosos e outras e coloca-as ao serviço dos grupos sociais mais vulneráveis.

Fornece assistência social e outro tipo de apoio social a idosos, viúvos e/ou grupos sociais mais vulneráveis, sem prejuízo de garantir pelos meios próprios, a sua subsistência.

Coordena e envolve o sector privado, tanto de fins lucrativos como o de fins não lucrativos, (Associações, Instituições, Confissões religiosas) e a sociedade civil em geral no desenvolvimento de actividades sociais, contribuindo para a redução da pobreza no país.

Estabelece mecanismos que facilitem a adesão do país às mais modernas convenções internacionais de protecção e defesa dos direitos dos grupos sociais objectos da Acção Social e da Acção Social.

Coordena, controla e avalia a realização de actividades sociais e outras pelas diversas instituições que intervêm na área. Apresenta propostas de lei que regulem as acções dirigidas a grupos sociais que constituem objecto da Acção Social e da Acção Social, e normas de funcionamento das unidades sociais.

Estabelece normas de supervisão, controlo, e avaliação das actividades desenvolvidas nas unidades sociais, em programas da área de Acção Social desenvolvidas pelo INIC, MICAS, outras instituições de Estado, ONG's, associações e outras.

2. O Papel dos Demais Intervenientes.

O Governo apoia e tem espaço aberto às acções de todos os sectores da sociedade interessados na Acção Social em Moçambique.

Na realização de actividades da área social, são parceiros privilegiados os sectores privados de fins não lucrativos (Associações, ONGs, Confissões religiosas), e a sociedade civil de um modo geral.

Estes sectores devem e são incentivados a desenvolver projectos e programas da Acção Social e a envolverem-se activamente na luta contra a pobreza no país.

O sector privado de fins lucrativos deve também desenvolver programas sociais em diversas áreas, contribuindo para a melhoria das condições de vida dos beneficiários das suas acções, dos seus trabalhadores e na redução da pobreza do país.

Todas estas instituições podem também mobilizar meios materiais e financeiros para a realização de actividades de Acção Social, ou financiá-las a partir dos seus próprios meios.

ANEXO B- Lei de Proteção Social de 04 de Fevereiro de 2007

Lei de Protecção Social

Lei 4/2007, de 7 de Fevereiro

Para o conhecimento do Público



Lei n.º 4/2007
de 7 de Fevereiro

sendo necessária de estabelecer um quadro legal da Protecção Social adequado à realidade sócio-económica, abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 179 da Constituição, a Assembleia da República determina:

CAPÍTULO I Disposições gerais

ARTIGO 1
(Objecto)

A presente Lei define as bases em que assenta a Protecção Social e organiza o respectivo sistema.

ARTIGO 2
(Objectivos)

A protecção social tem por objectivo 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.

ARTIGO 3
(Princípios da protecção social)

A protecção Social rege-se pelos seguintes princípios: a) **Princípio da Universalidade** — 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, os trabalhadores gozam do direito de taxa fixa e na mesma proporção;

c) **Princípio da Solidariedade** — a protecção social preza o compromisso da sociedade a favor dos mais desfavorecidos na superação das suas limitações e na transferência de recursos entre gerações;

d) **Princípio da Descentralização** — a protecção social é exercida pelas instituições do direito público, instituições e organizações do direito privado devidamente autorizadas pelos poderes públicos.

ARTIGO 4
(Definições)

As definições constam do glossário em anexo, que também é parte integrante da presente Lei.

ARTIGO 5
(Estrutura da protecção social)

1. O sistema de protecção social estrutura-se em três níveis, designadamente:

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

2. A protecção social compreende as prestações que nela se integram, bem como as instituições de protecção social que fazem a respectiva gestão.

ARTIGO 6
(Direito à Protecção Social)

Os cidadãos têm direito à Protecção Social, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais ou profissão.

CAPÍTULO II Segurança Social Básica

SECÇÃO I
Disposições comuns

ARTIGO 7
(Âmbito de aplicação pessoal)

A segurança social básica abrange os cidadãos nacionais, incapacitados para o trabalho, sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas, nomeadamente:

- a) pessoas em situação de pobreza absoluta;
- b) crianças em situação difícil;
- c) idosos em situação de pobreza absoluta;
- d) pessoas portadoras de deficiência, em situação de pobreza absoluta;
- e) pessoas com doenças crónicas e degenerativas;

ARTIGO 8

(Âmbito de aplicação material)

Segurança social básica concretiza-se através de prestações de risco, prestações de apoio social,

as prestações de risco podem ser pecuniárias ou em espécie a nível da protecção primária de saúde e da concessão de prestações mínimas.

O apoio social é atribuído através de prestação de serviços, programas e projectos de desenvolvimento comunitário dirigidos a indivíduos ou grupos de pessoas com necessidades específicas a nível de habitação, acolhimento, alimentação e meios de subsistência, entre outras.

Na prestação do apoio social é estimulado o envolvimento dos beneficiários e das famílias na solução dos seus problemas, promovendo a participação comunitária e os mecanismos de ajuda mútua.

SECÇÃO II

Organização financeira

ARTIGO 9

(Receitas)

Integram receitas da segurança social básica:

1. as dotações ou subsídios atribuídos pelo Orçamento do Estado;

2. as contribuições, donativos, doações ou subsídios das empresas públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; 3. as receitas obtidas por qualquer forma legalmente admitida.

ARTIGO 10

(Despesas)

Integram despesas da segurança social básica as prestações e outros encargos com as mesmas.

CAPÍTULO III

Segurança Social Obrigatória

SECÇÃO I

Disposições comuns

ARTIGO 11

(Composição)

A segurança social obrigatória compreende os regimes e a entidade gestora e concretiza-se através das prestações previstas nos artigos 19 e 21 da presente Lei.

ARTIGO 12

(Prestações)

As prestações podem ser pecuniárias ou em espécie. As prestações pecuniárias são periodicamente revistas, tendo em conta as variações salariais e as capacidades contributivas da protecção social obrigatória.

As prestações pecuniárias estão isentas do imposto de rendimento de pessoas singulares.

ARTIGO 13

(Acção sanitária e social)

No âmbito da segurança social obrigatória são desenvolvidos programas de acção sanitária e social.

ARTIGO 14

(Inscrição)

1. A inscrição na segurança social obrigatória abrange os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, nacionais e estrangeiros residentes em território nacional e as respectivas entidades empregadoras.

2. As entidades empregadoras são obrigadas a inscrever os trabalhadores ao seu serviço.

3. Incumbe aos trabalhadores por conta própria proceder à sua inscrição.

4. Podem inscrever-se na segurança social obrigatória trabalhadores moçambicanos no estrangeiro que não estejam vinculados por acordos internacionais, aplicando-se-lhes o regime dos trabalhadores por conta própria.

5. A obrigatoriedade de inscrição na segurança social obrigatória não se aplica aos trabalhadores estrangeiros residentes que se encontrem a prestar serviço na República de Moçambique, desde que provem estar abrangidos por um sistema de segurança social de outro país, sem prejuízo do que esteja estabelecido em acordos bilaterais.

6. Os efeitos da inscrição não se extinguem pelo decurso do tempo.

ARTIGO 15

(Conservação de direitos)

1. É aplicável à segurança social obrigatória o princípio de conservação de direitos adquiridos e em formação.

2. Os beneficiários mantêm o direito às prestações pecuniárias da segurança social obrigatória, pagas em Moçambique e em moeda nacional, ainda que transfiram a residência do território nacional, com ressalva do disposto nas convenções internacionais.

ARTIGO 16

(Manutenção voluntária no sistema)

1. Todo o trabalhador assalariado que deixe de exercer a sua actividade laboral por conta de outrem pode, querendo, manter-se voluntariamente na segurança social obrigatória.

ARTIGO 17
(Articulação de sistemas)

É garantida a articulação entre a segurança social obrigatória dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria e a dos funcionários do Estado. Na passagem do trabalhador de um sistema para o outro, cada um dos sistemas assume a respectiva responsabilidade no reconhecimento dos direitos, em termos a regulamentar.

SECÇÃO II
Regime dos trabalhadores por conta de outrem

ARTIGO 18
(Âmbito de aplicação pessoal)

São obrigatoriamente abrangidos pelo regime estabelecido nesta secção:

os trabalhadores por conta de outrem, nacionais e estrangeiros residentes em território nacional;

os familiares a cargo dos trabalhadores referidos na letra anterior.

Os trabalhadores moçambicanos no estrangeiro são abrangidos pelas disposições relativas à segurança social obrigatória, nos termos dos acordos celebrados sobre a matéria, ou, por adesão ao regime dos trabalhadores por conta própria, quando não se encontrem inscritos em nenhum sistema de inscrição obrigatória no país onde trabalham.

ARTIGO 19
(Âmbito de aplicação material)

A Segurança Social Obrigatória compreende prestações nas eventualidades de doença, maternidade, invalidez, velhice e morte. O alargamento do âmbito de aplicação material é determinado pelo Conselho de Ministros, na medida em que as condições sócio-económicas e administrativas o permitam.

ARTIGO 20
(Obrigação contributiva)

As contribuições para a segurança social obrigatória são repartidas entre as entidades empregadoras e os trabalhadores, segundo proporções a fixar pelo Conselho de Ministros, não podendo a parcela imputada ao trabalhador exceder, em caso algum, cinquenta por cento do montante daquelas contribuições.

A entidade empregadora é responsável pelo pagamento das contribuições devidas à entidade gestora da segurança social obrigatória, incluindo a parcela a cargo do trabalhador que é descontada na remuneração respectiva.

O trabalhador não pode opor-se aos descontos a que está sujeito.

As contribuições da entidade empregadora são da sua inteira e exclusiva responsabilidade, sendo nula e de nenhum efeito qualquer convenção em contrário.

SECÇÃO III
Regime dos trabalhadores por conta própria

ARTIGO 21
(Âmbito de aplicação pessoal)

São obrigatoriamente abrangidos os trabalhadores por conta própria, em regime livre ou de avença, em condições a definir em diploma próprio.

ARTIGO 22
(Âmbito de aplicação material)

A Segurança Social Obrigatória dos trabalhadores por conta própria compreende as prestações nas eventualidades de doença, invalidez, velhice e morte, ou outras a definir em diploma próprio.

ARTIGO 23
(Obrigação contributiva)

As contribuições ao sistema são suportadas na totalidade pelos trabalhadores por conta própria e são calculadas segundo regras a definir pelo Conselho de Ministros.

SECÇÃO IV
Organização financeira

ARTIGO 24
(Receitas)

1. Constituem receitas da segurança social obrigatória:
 - a) as contribuições dos trabalhadores por conta de outrem e das respectivas entidades empregadoras inscritas na Segurança Social Obrigatória;
 - b) as contribuições dos trabalhadores por conta própria;
 - c) os juros de mora devidos pelo atraso no pagamento de contribuições;
 - d) as multas por infracções às disposições legais;
 - e) os rendimentos produzidos pelos investimentos;
 - f) as transferências do Estado e de outras entidades públicas ou privadas;
 - g) as transferências de organismos estrangeiros;
 - h) as participações previstas na lei;
 - i) os donativos, legados ou heranças;
 - j) outras receitas legalmente permitidas.

2. As receitas da Segurança Social Obrigatória são arrecadadas e administradas pela entidade gestora da segurança social obrigatória.

ARTIGO 25
(Despesas)

Constituem despesas da Segurança Social Obrigatória as seguintes:

- a) prestações;
- b) acção sanitária social;
- c) administração do sistema;
- d) investimentos;
- e) outras legalmente previstas.

ARTIGO 26
(Investimentos)

Os fundos de reservas da Segurança Social obrigatória são investidos em condições a regulamentar pelo Conselho de Ministros, devendo contudo realizar-se segundo os princípios de segurança, rendimento e liquidez.

É vedada a aplicação de fundos de reservas nas actividades ou negócios de risco, nomeadamente jogos de fortuna e azar.

ARTIGO 27
(Orçamento)

A actividade da entidade gestora da segurança social obrigatória é objecto de orçamento anual de receitas e despesas, sujeito à aprovação pelo Ministro tutela.

Sem prejuízo de providências de recuperação e saneamento que devam ser imediatamente impostas, verificando-se défice orçamental, o Conselho de Ministros pode determinar que as despesas da segurança social obrigatória sejam suportadas por transferência no quadro da Lei do Orçamento do Estado.

As contas da segurança social obrigatória devem ser publicadas no jornal de maior circulação do país.

ARTIGO 28
(Taxas e base de contribuições)

A taxa de contribuição é fixada do modo a cobrir todos os encargos emergentes com o sistema.

Estão sujeitos às contribuições, o salário e os vencimentos regulares e periódicos.

Quando as contribuições devidas não forem pagas no prazo determinado, são devidos juros de mora.

ARTIGO 29
(Declaração de remunerações)

A entidade empregadora declara mensalmente e por nome dos trabalhadores ao seu serviço, o valor total de salários e adicionais sobre os quais, em cada mês, incidem as contribuições para a segurança social obrigatória.

ARTIGO 30
(Prescrição)

As contribuições devidas à segurança social obrigatória prescrevem no prazo de dez anos.

O direito às prestações caduca no prazo de três anos, contados a partir do dia em que são postas a pagamento ou da data do evento constitutivo do direito.

CAPÍTULO IV
Segurança Social Complementar**SECÇÃO I**
Disposições comuns**ARTIGO 31**
(Âmbito de aplicação pessoal)

A Segurança Social Complementar abrange, com carácter facultativo, as pessoas inscritas no sistema de segurança social obrigatória.

ARTIGO 32
(Âmbito de aplicação material)

A segurança social complementar visa reforçar as prestações da segurança social obrigatória, através de modalidades sujeitas à homologação pelo órgão de supervisão, por proposta da entidade gestora.

ARTIGO 33
(Entidades e mecanismos particulares e complementares)

1. As instituições e mecanismos particulares e complementares da segurança social obrigatória são licenciados pelo Ministro que superintende a área de Finanças, ouvido o Ministro que tutela a protecção social obrigatória.
2. As instituições e mecanismos particulares e complementares referidos no número anterior revestem a natureza de fundos de pensões e outros, consubstanciados em patrimónios autónomos exclusivamente afectos à realização dos objectivos para que hajam sido constituídos.
3. A vinculação nas instituições e mecanismos particulares e complementares não afasta a obrigatoriedade de inscrição na segurança social obrigatória.

SECÇÃO II
Organização financeira**ARTIGO 34**
(Receltas)

Constituem receitas da segurança social complementar, as seguintes: a) contribuições dos trabalhadores ou destes e das respectivas entidades empregadoras; b) outras contribuições em condições a definir por acordo com a entidade gestora ou legalmente previstas.

ARTIGO 35
(Despesas)

Constituem despesas da segurança social complementar, as seguintes:

- a) Prestações;
- b) Administração;
- c) Investimentos;
- d) Outras legalmente previstas.

ARTIGO 36
(Orçamento e contas)

Orçamento e as contas anuais da segurança social complementar cometida à entidade gestora de segurança social obrigatória são sujeitos à homologação do Ministro tutela.

CAPÍTULO V
Dos órgãos e competências

ARTIGO 37
(Comissão Consultiva de Trabalho)

A Comissão Consultiva de Trabalho é o órgão de consulta e aconselhamento do Governo em matéria de Protecção Social.

A composição e funcionamento da Comissão Consultiva de Trabalho é fixada pelo Conselho de Ministros devendo integrar as seguintes partes:

- membros do Governo;
- membros representantes dos empregadores;
- membros representantes dos trabalhadores;
- membros da sociedade civil.

ARTIGO 38
(Competências)

Âmbito da presente Lei, compete em especial à Comissão Consultiva de Trabalho:

• articular e coordenar a informação dos poderes públicos, através da emissão de pareceres e recomendações sobre questões respeitantes à protecção social;

• acompanhar o funcionamento da Protecção Social, verificando se os objectivos e fins estão a ser alcançados e, neste âmbito, emitir recomendações ao Conselho de Ministros.

ARTIGO 39
(Gestão da segurança social)

A segurança social básica é gerida pelo Ministério que superintende a área da Acção Social, com a participação de entidades não governamentais com finalidades sociais e de outros serviços de administração do Estado.

A segurança social obrigatória é gerida pelo Instituto Nacional de Segurança Social.

A segurança social dos funcionários do Estado é gerida pelo Ministério que superintende a área das Finanças.

A segurança social dos trabalhadores do Banco Central é gerida pelo Banco de Moçambique.

A segurança social complementar é gerida por entidades de carácter privado ou público, cuja constituição e funcionamento é regulamentada pelo Conselho de Ministros.

ARTIGO 40
(Isenções fiscais)

A entidade gestora da segurança social obrigatória goza das isenções fiscais reconhecidas por lei ao Estado e outras que venham a ser definidas.

ARTIGO 41
(Instituições religiosas e organizações não governamentais)

1. O Estado reconhece e valoriza a acção desenvolvida pelas instituições religiosas e organizações não governamentais, na prossecução dos objectivos da segurança social básica.
2. O Estado exerce a supervisão em relação às instituições religiosas e organizações não governamentais, com o objectivo de promover a compatibilização das actividades de segurança social, garantindo o cumprimento da lei e a defesa dos interesses dos destinatários.
3. A prossecução dos objectivos da segurança social pelas instituições religiosas e organizações não governamentais é regulamentada pelo Conselho de Ministros.

ARTIGO 42
(Órgãos de tutela)

1. As entidades gestoras da segurança social básica estão sob tutela do Ministro que superintende a área da Acção Social.
2. A entidade gestora da segurança social obrigatória está sob tutela do Ministro que superintende a área do Trabalho.
3. A segurança social dos funcionários do Estado está sob tutela do Ministro que superintende a área das Finanças.

CAPÍTULO VI
Das garantias e contencioso

ARTIGO 43
(Reclamação, queixa e recurso gracioso)

1. Podem ser objecto de reclamação e queixa os actos praticados pela entidade gestora da segurança social obrigatória, sem prejuízo do direito de recurso contencioso.
2. Antes de serem submetidas ao órgão judicial competente, as reclamações formuladas contra as decisões tomadas pela entidade gestora da segurança social obrigatória são presentes à instância de recursos gratuitos desta.

ARTIGO 44
(Recurso contencioso)

Os conflitos resultantes da aplicação da legislação sobre a segurança social obrigatória são dirimidos pelos tribunais competentes.

ARTIGO 45
(Título executivo)

Na falta de pagamento de contribuições no prazo definido, para além da acção penal, se no caso couber, emitido pela entidade gestora da segurança social obrigatória um título com força executiva e aviso a eventual terceiro fiador.

O título executivo é equiparado à decisão judicial em trânsito em julgado.

A oposição tem efeitos suspensivos, desde que fundada na inexistência ou inexactidão da dívida, mas o devedor incorre, no pagamento, por cada mês de suspensão, de 0,5% sobre o valor total da dívida, se a existência ou a exactidão da dívida for provada oficialmente, independentemente das custas e outros encargos do processo.

ARTIGO 46
(Direito de retenção)

O prejuízo das disposições do direito das sociedades, a entidade gestora da segurança social obrigatória tem o direito de retenção sobre créditos que o devedor da segurança social obrigatória detenha sobre terceiros.

De igual modo, a entidade gestora da segurança social obrigatória tem o direito de retenção sobre o salário ou sobre os rendimentos que o representante da empresa devedora, nomeadamente, proprietário, gerente, mandatário ou responsável, a qualquer título, detenha sobre terceiros, desde que tenha exercido as funções no período de duração ou de manutenção da dívida.

ARTIGO 47
(Privilégios credtórios)

A entidade gestora da segurança social obrigatória, nos créditos de contribuições, goza de privilégios idênticos ao Tesouro, graduando-se imediatamente a seguir aos créditos do Estado.

ARTIGO 48
(Responsabilidade de terceiros)

A entidade gestora da segurança social obrigatória pode sub-rogada, de pleno direito, ao trabalhador ou aos seus familiares na acção contra o terceiro responsável pelo montante das prestações concedidas ou dos responsáveis capitais constitutivos.

O trabalhador ou seus familiares conserva o direito de reclamar, contra o terceiro responsável, a reparação do prejuízo causado conforme as regras de direito comum.

Só é oponível à entidade gestora da segurança social obrigatória o acordo amigável entre o trabalhador e seus familiares e o terceiro responsável, desde que aquela entidade tenha sido convidada a intervir no acordo.

ARTIGO 49
(Impenhorabilidade dos créditos e bens)

1. Os créditos e bens da entidade gestora da segurança social obrigatória são impenhoráveis.
2. Por incumprimento da entidade gestora da segurança social obrigatória, os portadores de títulos executórios podem requerer ao Ministro de tutela que as verbas necessárias à satisfação da dívida sejam orçamentadas.

ARTIGO 50
(Intransmissibilidade e impenhorabilidade das prestações)

As prestações que integram a segurança social básica e obrigatória são intransmissíveis e impenhoráveis.

ARTIGO 51

(Fiscalização e controlo)

1. A fiscalização e o controlo do cumprimento dos deveres das entidades empregadoras e dos trabalhadores são assegurados por auditores de segurança social e inspectores do trabalho.

2. Os auditores de segurança social e os inspectores do trabalho estão sujeitos ao sigilo profissional e têm, após a apresentação da sua identificação, direito a entrar nos locais de trabalho, de controlar os efectivos de pessoal e de examinar toda a documentação e escrituração respeitantes à segurança social obrigatória.

3. A oposição da entidade empregadora e do beneficiário à fiscalização e controlo constitui crime de desobediência punível nos termos da legislação penal.

4. Os auditores de segurança social e os inspectores do trabalho, quando detectam uma infracção, levantam autos de notícia que fazem fé em juízo, até prova em contrário.

5. A auditoria da segurança social é criada pelo Conselho de Ministros que estabelece, também, as respectivas normas de funcionamento.

ARTIGO 52
(Incumprimento e sanções)

1. Consideram-se como incumprimento das obrigações relativas à segurança social obrigatória, as situações seguintes:

- a) falta de entrega ou entrega fora do prazo de documento de identificação da entidade empregadora que serve de base à inscrição;
- b) falta de entrega ou entrega fora do prazo, pela entidade empregadora, de documento de identificação apropriado à inscrição de cada trabalhador;
- c) falta de entrega ou entrega fora do prazo do documento de identificação apropriado à inscrição do trabalhador por conta própria;
- d) falta de entrega ou entrega fora do prazo das alterações aos documentos de identificação referidos pela entidade empregadora ou trabalhador;

f) falta de entrega ou entrega fora do prazo da declaração e remunerações pela entidade empregadora;

g) omissão do nome do trabalhador ou incorrecção da declaração da respectiva remuneração; h) falta de pagamento ou pagamento fora de prazo das contribuições;

i) prestação de falsas declarações ou de declarações correctas pela entidade empregadora, com a finalidade de obter ilícitamente vantagens para si ou para terceiro;

j) prestação de falsas declarações ou de declarações incorrectas pelo trabalhador, com a finalidade de obter ilícitamente vantagens para si ou para terceiro.

Para além da obrigação de repor as vantagens ilícitamente obtidas, as entidades empregadoras ou os trabalhadores são sujeitos a multas, a definir pelo Conselho de Ministros, nas situações referidas no número anterior.

A retenção pelas entidades empregadoras das contribuições deduzidas nas remunerações dos seus trabalhadores é punida como crime de abuso de confiança.

3. A recusa injustificada para entregar ou mostrar os documentos justificativos do enquadramento, da definição das contribuições e do direito e valor das prestações, por parte da entidade empregadora ou do trabalhador, é punida como crime de desobediência.

CAPÍTULO VII

Disposições transitórias e finais

**ARTIGO 53
(Alargamento do âmbito pessoal)**

Medida que as condições económicas e financeiras do país o permitam o Conselho de Ministros pode determinar o alargamento do âmbito de aplicação pessoal da presente Lei.

ARTIGO 54

Redução do período de garantia para concessão de pensões) O trabalhador que na vigência da Lei n.º 5/89, de 18 de Setembro, não estava abrangido pelo sistema de segurança social e que à data da entrada em vigor da presente Lei, tenha mais de 50 anos, sendo homem, ou mais de 45 anos, sendo mulher e que conte pelo menos 6 meses de contribuições no curso do primeiro ano a seguir à referida data, beneficia, por cada ano cumprido entre os 50 anos de idade, sendo homem, ou entre os 45 anos de idade, sendo mulher, e sua idade na citada data, de uma redução de 6 meses, até ao limite de 3 anos.

**ARTIGO 55
(Mecanismos próprios e complementares)**

As entidades empregadoras com mecanismos de segurança social próprios são abrangidas pela segurança social obrigatória.

O disposto no número anterior não prejudica a atribuição pela entidade empregadora de prestações mais favoráveis do que as concedidas no âmbito da segurança social obrigatória.

3. Mantêm-se a cargo da entidade empregadora as pensões de velhice, invalidez ou sobrevivência que, à data da publicação da presente Lei, por ela estão a ser pagas.

4. As pensões referidas no número anterior podem ser assumidas pela entidade gestora da segurança social obrigatória, desde que a empresa transfira as correspondentes reservas matemáticas, calculadas com base em tabela própria.

5. Os montantes e as condições de transferência dos valores que garantem a conservação dos direitos adquiridos e em formação são fixados pelo Conselho de Ministros.

**ARTIGO 56
(Regulamentação)**

As modalidades de inscrição das entidades empregadoras e dos trabalhadores, de cobrança das contribuições, dos juros, das multas, de pagamento das prestações e, de uma maneira geral, as obrigações das entidades empregadoras e dos trabalhadores quanto ao funcionamento da segurança social obrigatória, bem como a fixação dos benefícios, modalidades e formas da sua concessão no âmbito da segurança social básica e complementar, são fixados pelo Conselho de Ministros.

**ARTIGO 57
(Revogação)**

É revogada a Lei n.º 5/89, de 18 de Setembro, e todas as disposições legais que contrariem a presente Lei, ficando salvaguardados os direitos adquiridos ou em formação na vigência dessa Lei.

**ARTIGO 58
(Entrada em vigor)**

A presente Lei entra em vigor 180 dias após a sua publicação.

Aprovada pela Assembleia da República, aos 11 de Dezembro de 2006.

O Presidente da Assembleia da República, *Eduardo Joaquim Múlbwé*

Promulgada em 10 de Janeiro de 2007.

Publique-se.

O Presidente da República, *ARMANDO EMÍLIO GUEBUZA*.

Para efeitos da presente Lei, entende-se por:

1. **Acção sanitária e social** — designa o conjunto de prestações em espécie (bens ou serviços) que a título complementar o órgão gestor da protecção social obrigatória outorga para os beneficiários desta ou seus familiares.
2. **Auditor** — é o funcionário do órgão gestor da protecção social obrigatória a quem por lei lhe é conferida autoridade e competência para controlar e garantir o cumprimento da legislação da protecção social obrigatória.
3. **Beneficiário** — designa o trabalhador inscrito na Protecção Social Obrigatória.
4. **Campo de aplicação material** — compreende o conjunto de riscos cobertos e prestações previstas para cada risco.
5. **Campo de aplicação pessoal** — designa o conjunto de pessoas e entidades empregadoras abrangidas pela protecção social obrigatória.
6. **Contribuinte** — designa a entidade empregadora na Protecção Social Obrigatória.
7. **Folha de Remunerações** — é a folha mensal que deve ser enviada ao órgão gestor da protecção social obrigatória, contendo a identificação do beneficiário, o seu salário e outras informações relevantes, que concorrem para a classificação da situação contributiva deste.
8. **Manutenção Voluntária de Inscrição** — refere-se à faculdade do beneficiário continuar a contribuir, depois de perder o vínculo laboral com uma entidade empregadora inscrita na Protecção Social Obrigatória.
9. **Pobreza absoluta** — é a impossibilidade por incapacidade e/ou falta de oportunidades de os indivíduos, as famílias e comunidade terem acesso às condições básicas mínimas, segundo as normas e dinâmicas da sociedade.
10. **Prestações** — são os benefícios a que os destinatários de qualquer uma das formas de protecção social têm direito.
11. **Prestações Adicionais** — compreende remunerações pagas além do salário base.
12. **Prestações de Risco** — é o conjunto de acções de apoio em espécie ou em valores pecuniários que visam mitigar os riscos.
13. **Prestações em espécie** — são os benefícios pagáveis sob a forma de objecto ou produtos ou ainda através de prestação de serviços aos titulares de direito.
14. **Prestações Mínimas** — é o conjunto de acções de apoio em espécie ou em valores pecuniários que visam garantir a sobrevivência do necessitado.
15. **Prestações pecuniárias** — são os benefícios pagáveis em dinheiro.
16. **Protecção Social** — é um sistema dotado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo à repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade.
17. **Reforma** — designa o estado do beneficiário que, por reunir os requisitos legais, habilita-se a receber a pensão de velhice ou a de invalidez, conforme os casos.
18. **Riscos** — são os acontecimentos perniciosos futuros, incertos e involuntários.
19. **Segurança Social Básica** — é a que visa prevenir situações de carência, bem como a integração social através da protecção especial a grupos mais vulneráveis. A protecção social básica tem como fundamento a solidariedade nacional, reflecte características distributivas e é essencialmente financiada pelo Orçamento do Estado.
20. **Segurança Social Complementar** — é a que se destina a proteger os trabalhadores assalariados ou por conta própria e suas famílias, complementando de modo facultativo as prestações concedidas no âmbito da segurança social obrigatória.
21. **Segurança Social Obrigatória** — é a que se destina aos trabalhadores assalariados ou por conta própria e suas famílias, com o objectivo de protegê-los, nas situações de falta ou diminuição da capacidade para o trabalho, maternidade, velhice e morte. A protecção social obrigatória pressupõe a solidariedade de grupo, o carácter comutativo e assenta numa lógica de seguro social.
22. **Trabalhador por Conta Própria** — é aquele que exerce uma actividade humana produtiva sem sujeição a um contrato de trabalho subordinado.