

FACULDADE LATINO AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA REGIONAL DE FORMAÇÃO EM GÉNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM GÉNERO, SOCIEDADES E POLÍTICAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A PERSPECTIVA DE GÉNERO NO DESENHO DOS PROGRAMAS DE PROTECÇÃO
SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: O CASO DO PROGRAMA ACÇÃO SOCIAL
PRODUTIVA**

Autor:

Gil Tomás Chiboleca

Tutora:

Raquel Coello Cremades

Moçambique, Julho de 2015

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro que este trabalho nunca foi apresentado na íntegra e nem parcialmente para a obtenção de nenhum grau acadêmico e que ele constitui resultado da minha investigação, estando indicado no texto a bibliografia utilizada.

O Mestrando

Gil Tomás Chiboleca

DEDICATÓRIA

Em memória aos meus pais:

Tomás Mudumene Chiboleca e

Celeste Mabjaia

Paz às suas almas, e tenham eterno descanso.

À minha filha Lunara Celeste e esposa Nalla Diawara, pela inspiração e companhia incondicional.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me ter concedido a vida na sua Graça e iluminado os meus caminhos durante a minha formação académica e por me ter dado a força e coragem para poder continuar com os estudos.

À professora Raquel Coello Cremades supervisora do trabalho, pelo acompanhamento que prestou na realização deste trabalho, sugerindo alterações tendentes ao bom encaminhamento do mesmo.

À Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento da Mulher (ONU Mulheres) pelo financiamento do curso.

Ao Instituto Superior de Administração Pública pela confiança e oportunidade que me proporcionou para frequentar o curso.

Um agradecimento especial a Dr. Ondina da Barca, gestora de programas da ONU Mulheres, não só pelo apoio moral, incentivo e confiança depositada em mim, mas por ter concluído este curso, constitui uma grande fonte de inspiração ao longo de todos os anos da minha formação.

Ao Dr. Assane Juma, do Instituto Nacional de Acção Social, pela atenção e apoio incasável que nos concedeu para a materialização do trabalho.

A todos meus colegas do ISAP, em particular a Amélia Magalo colega desta longa batalha, aqui vão os meus agradecimentos pela experiência do convívio académico e calorosas discussões.

Enfim, agradeço a todos que não foram aqui mencionados mas que directa ou indirectamente colaboraram com este trabalho contribuindo para a sua materialização.

LISTAS DE ABREVIATURAS

BM – Banco Mundial

DFID – Departamento para o Desenvolvimento Internacional

FMI – Fundo Monetário Internacional

GdM – Governo de Moçambique

INAS – Instituto Nacional de Acção Social

INE – Instituto Nacional de Estatística

MMAS – Ministério da Mulher e Acção Social

MPD – Ministério de Planificação e Desenvolvimento

MPF – Ministério das Finanças

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PARP – Programa de Acção para Redução da Pobreza

PARPA – Programa de Acção para Redução da Pobreza Absoluta

PAS – Política de Acção Social

PASP – Programa Acção Social Produtiva

PGEI – Política de Género e Estratégia da sua Implementação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PQG – Programa Quinquenal do Governo

PRE – Programa de Reabilitação Económica

PRES – Programa de Reabilitação Económica e Social

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

RESUMO

Este trabalho aborda uma das questões centrais no debate sobre a protecção social: género no desenho dos programas de protecção social. Neste contexto, o presente estudo analisa a integração da perspectiva de género no desenho dos programas de protecção social em Moçambique, tomando como estudo de caso – o Programa Acção Social Produtiva. Para a materialização deste trabalho, a nossa proposta de percurso metodológico, em conformidade com os objectivos propostos, o nosso quadro analítico irá guiar-se pelas variáveis centrais: (i) Objectivos gerais e específicos do programa; e (ii) Grupo-alvo (Beneficiários do programa). O estudo constatou que a integração da perspectiva de género nos programas de protecção social é complexa, limitada, e varia de acordo com as características e objectivos de cada programa de protecção social. Ademais, em alguns casos, a consideração de género nos programas é feita através da inclusão das mulheres como principais beneficiárias, ignorando a dimensão do género no seu todo. Na análise do PASP na óptica de género, o trabalho conclui que o programa não incorpora de forma explícita a perspectiva de género, e que a promoção da igualdade de género não constitui um objectivo primário na concepção do PASP. A análise dos grupos-alvo mostra que a consideração de género no PASP é feita através da inclusão da mulher como grupo-alvo prioritário. Isto acontece, como defende o presente estudo, pelo facto do PASP não ter sido desenhado/concebido com o intuito de promover a igualdade de género e empoderamento da mulher, mas para proteger os grupos vulneráveis – aliviando a pobreza, e preveni-los contra a indigência e a fome.

Palavras-Chave: género, protecção social, integração da perspectiva de género, igualdade de género.

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
LISTA DE ABREVIATURAS	iv
RESUMO.....	iv
CAPÍTULO I. INTRODUÇÃO	1
1.1 Apresentação do problema.....	4
1.2 Hipóteses.....	6
1.3 Justificativa	6
1.4 Objectivos da Pesquisa	8
1.4.1 Objectivo Geral	8
1.4.2 Objectivos Específicos	8
1.5 Breve descrição da metodologia	9
1.5.1 Tipo de pesquisa.....	9
1.5.2 Método de procedimento.....	9
1.5.3 Técnica de colecta de dados	9
1.5.4 Sobre as fontes	10
1.5.5 Limitações da pesquisa.....	11
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	12
2.1 Conceitos básicos sobre género e protecção social	12
2.1.1 Género	12
2.1.1.1 Protecção social.....	17
2.2 Debate actual sobre a protecção social: Um olhar crítico na óptica de género	20
2.3 Género nos programas de protecção social – Alguns estudos internacionais.....	23
2.3.1 Transferências monetárias Vs. Pobreza, vulnerabilidade e empoderamento	26
2.3.2 Variáveis de análise do Programa Acção Social Produtiva	30
CAPÍTULO III. CONTEXTO MOÇAMBICANO	32
3.1 Transformação política-económica e a protecção social em Moçambique	32
3.2 Compromissos de género do país e suas implicações à protecção social.....	34

3.3 Quadro jurídico e institucional da protecção social em Moçambique.....	37
3.3.1 Quadro Jurídico	37
3.3.2 Quadro Institucional.....	39
CAPÍTULO IV. POBREZA E VULNERABILIDADE EM MOÇAMBIQUE.....	40
4.1 Tendências geográficas.....	41
4.2 (Des) igualdade de género	42
4.3 Breve descrição do Programa Acção Social Produtiva	44
4.3.1 Trabalhos públicos com uso de mão-de-obra intensiva	46
4.3.2 Apoio ao desenvolvimento de actividades de geração de rendimentos	47
4.3.3 Cobertura e projecções do programa acção social produtiva.....	48
CAPÍTULO V. ANÁLISE DO PROGRAMA ACÇÃO SOCIAL PRODUTIVA	51
5.1 Análise dos objectivos do PASP.....	51
5.2 Análise dos grupos-alvo do PASP	52
5.3 Verificação das hipóteses.....	55
CAPÍTULO VI. CONCLUSÕES	57
6.1 Sugestões para pesquisas futuras	59
BIBLIOGRAFIA	60
ANEXO	i

CAPÍTULO I. INTRODUÇÃO

Há um consenso generalizado de que a protecção social joga um papel chave na redução da pobreza, das desigualdades, dos riscos e vulnerabilidades enfrentadas pelas camadas sociais mais desfavorecidas e vulneráveis. O crescente reconhecimento deste potencial tem conduzido um crescente interesse na introdução e expansão de políticas e programas de protecção social nos países subdesenvolvidos, como é o caso de Moçambique. Acredita-se que nestes países, os programas de protecção social tem contribuído na redução da pobreza e vulnerabilidade e na promoção de investimentos em capital humano e, conseqüentemente, uma segurança económica de longo-prazo.

Esta crença conduziu na última década, em muitos países subdesenvolvidos, a uma expansão de forma dramática, de grandes programas de transferências monetárias centrados em grupos pobres, vulneráveis e de baixa renda. Todavia, alguns estudiosos (Molyneux e Thomson, 2011) afirmam que embora a protecção tenha emergido como um instrumento de resposta à pobreza e a vulnerabilidade, muitas iniciativas de protecção social não são sensíveis ao género. Por outro lado, Thakur et al (2009) entendem que no âmbito da protecção social, embora algumas medidas sejam direccionadas para famílias lideradas por mulheres, o género é raramente usado como uma “lente de diferenciação” através da qual se visualiza as pessoas pobre expostas aos riscos e a vulnerabilidade.

É neste contexto que, por meio de uma análise documental qualitativa, o presente trabalho procura analisar a integração da perspectiva de género no programa de protecção social em Moçambique – Programa Acção Social Produtiva. Para o efeito, o trabalho argumenta que o Programa Acção Social Produtiva apresenta uma abordagem essencialmente “protectora” e “preventiva” das camadas sociais vulneráveis e não incorpora uma abordagem prática e metodológica que permita identificar e incluir necessidades comuns e específicas de homens e mulheres, rapazes e raparigas, em sua diversidade, com vista a reduzir as desigualdades de género. Assim, para submeter este argumento a uma discussão rigorosa dos factos, houve necessidade de estruturar o trabalho convenientemente cuja opção é organizá-lo em seis capítulos como a seguir se apresentam.

No primeiro capítulo constitui a presente introdução e está subdividido em cinco partes. Na primeira parte é feita apresentação do problema, que culmina com a formulação da pergunta

de partida que serviu de fio condutor para a pesquisa. Em seguida, tem-se a hipótese geral do trabalho onde em torno dela foram formuladas duas perguntas. Em terceiro, apresenta-se a justificativa da relevância da pesquisa. Em quarto, são enunciados os objectivos da pesquisa (geral e específicos), e por último, faz-se uma breve fundamentação do percurso metodológico adoptado no trabalho, tendo então indicado os métodos e técnicas usadas. Ainda na metodologia são também indicadas as limitações da pesquisa.

No segundo capítulo, basicamente, centra-se no marco teórico. Aqui, dá-se ênfase a discussão dos conceitos de género e protecção social. Em seguida, é teoricamente analisado o debate actual sobre a protecção social desde uma abordagem de género. Dentro deste debate é incorporado um subtítulo que discute a inclusão de género nos programas de protecção social onde são apresentados alguns estudos internacionais. Em seguida, faz-se uma análise crítica da relação entre transferências monetárias com a pobreza, vulnerabilidade e empoderamento, e por último, com recurso ao marco teórico enunciado foram definidas as variáveis de análise do programa de acção social produtiva.

No terceiro capítulo, procede-se à análise do contexto moçambicano. Aqui, analisa-se o processo de transformação política-económica em Moçambique, pós-independência, e a sua influência no surgimento de programas de protecção social. Portanto, aqui, basicamente é discutido a génese dos programas de protecção social em Moçambique. Em seguida, são arrolados os compromissos sobre igualdade de género no país e suas implicações em termos de protecção social, e por fim, de forma sumaria, é apresentado o quadro jurídico e institucional da protecção social em Moçambique.

Na tentativa de se reflectir sobre a pobreza e a vulnerabilidade, aparece o quarto capítulo. Este capítulo faz uma descrição da situação da pobreza e vulnerabilidade em Moçambique subdivida em dois momentos. No primeiro momento, olha-se para os dados segundo os padrões geográficos, e no segundo momento, apresenta os dados desde uma abordagem de género. Em seguida, e em último, faz-se uma breve descrição do programa acção social produtiva, tendo-se indicado os objectivos do programa e os mecanismos da sua operacionalização.

O quinto capítulo consistiu basicamente na análise do programa acção social produtiva e a verificação das hipóteses levantadas neste trabalho. Esta análise foi feita recorrendo aos subsídios enunciados no marco teórico e aos nossos pontos de vista.

No sexto capítulo, foi reservado à apresentação das principais conclusões do trabalho para logo em seguida enumerar-se algumas sugestões para pesquisas futuras.

Por fim procedeu-se à enumeração da bibliografia utilizada no trabalho, seguido de anexo.

1.1 Apresentação do problema

Nos últimos anos, Moçambique tem registado níveis de crescimento económico elevados, tendo registado um crescimento Produto Interno Bruto (PIB) real em de 7.4% em 2012 (Fundo Monetário Internacional - FMI, 2013). Este crescimento foi impulsionado por fortes investimentos em grandes projectos, pelo arranque da produção e das exportações do carvão, pela agricultura, pelos sectores de construção e serviços financeiros. Apesar dos progressos alcançados, Moçambique é ainda um dos países mais pobres do mundo, não obstante o crescimento económico sustentado nos últimos anos.

Os dados mais recentes do Inquérito sobre o Orçamento Familiar (IOF) indicam que 56.9% das pessoas nas zonas rurais vivem abaixo da linha de pobreza¹, enquanto que nas zonas urbanas esse número situa-se em 49,6%. Esta situação mostra que apesar dos progressos socio-económicos alcançados pelo país, nas últimas décadas, a maior parte da população moçambicana, especialmente nas zonas rurais, vive numa situação de alta vulnerabilidade², o que obriga ao Governo a desenvolver um sistema eficaz que permite proteger os indivíduos e a população dos riscos inerentes aos processos de crescimento e desenvolvimento económico, e assim conduzir um crescimento económico sustentável e inclusivo.

Reconhecendo esta situação, o Governo de Moçambique aprovou vários dispositivos legais para a consolidação e expansão dos programas de protecção social básica, com destaque para a Lei de Protecção Social – Lei n.º 4/2007, de 29 de Dezembro, o Regulamento de Segurança Social Básica, aprovado pelo Decreto n.º 85/2009, de 29 de Dezembro, e a Estratégia

¹ O conceito da pobreza, é deveras contraditório e assume diferentes significados, na medida em que é um fenómeno multidimensional. Como fenómeno multidimensional, a pobreza é definida e mensurada de várias maneiras. Ela pode ser vista em termos *absolutos e relativos*. Em termos *absolutos* refere-se a subsistência abaixo do mínimo das condições de vida socialmente aceites (Rayhan e Philip, 2004), estabelecidas em função dos requisitos nutricionais e outros bens essenciais (por exemplo, rendimento *per capita* sob uma certa linha de pobreza arbitrariamente fixada). Em termos *relativos*, pode ser quantificado através da concentração de um pequeno número de indicadores-chaves tais como partilha de riqueza ou rendimento nacional, detido por 20% de habitantes mais pobres de um país (ibidem, 2004). Wolfensohn e Bourguignon (2004), entendem pobreza como a incapacidade de alcançar os padrões básicos em nutrição, saúde, educação, meio ambiente e participação nas decisões que afectam a vida das pessoas de baixa renda. Em Moçambique a linha de pobreza oficial está fixada em 1.25 dólares por dia. Isto implica que em Moçambique são considerados pobres todos os indivíduos que vivem com menos de 1.25 dólares por dia.

² A vulnerabilidade descreve a capacidade das pessoas — ou a falta dela — para resistir a choques externos e a riscos, mantendo a sua subsistência e o seu bem-estar (Waterhouse et al, 2007). O conceito contrastante de vulnerabilidade e o de resiliência, através do qual as pessoas têm a capacidade de reter os seus bens e manter o seu bem-estar e subsistência face a adversidade. A vulnerabilidade é a medida de exposição aos choques para os quais as pessoas têm pouca habilidade de resistir resultando em impactos negativos (Sabates-Wheeler e Haddad, 2005).

Nacional de Segurança Social Básica (2010-2014), aprovada pela Resolução de Ministros n.º 17/2010, de 27 de Maio. Por outro lado, o Programa Quinquenal do Governo (2010-2014) e o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (2011-2014), colocam ênfase ao desafio da expansão do número de beneficiários cobertos pelos programas de protecção social entre as pessoas mais vulneráveis contribuindo assim para a redução dos índices de pobreza e afirmando o seu compromisso em relação a protecção social.

A vasta literatura contemporânea internacional mostra que a protecção social, nas últimas décadas, tem sido uma componente estratégica na agenda política dos países em vias de desenvolvimento como instrumento de resposta à pobreza e a vulnerabilidade. Porém, a protecção social tem sido fortemente criticada por não tomar a devida atenção às diferenças entre os grupos sociais e aos problemas que estes enfrentam no acesso e utilização dos serviços (Sabates-Wheeler e Roelen, 2011).

Por outro lado, Molyneux e Thomson (2011) defendem que muitas iniciativas de protecção social não são sensíveis ao género. Como consequência disto, os programas de protecção social frequentemente não incorporam, ou parcialmente incorporam, as necessidades e os riscos de mulheres pobres e vulneráveis. Adicionalmente, Thakur et al (2009) asseveram que embora, no âmbito da protecção social, algumas medidas sejam direccionadas para famílias lideradas por mulheres, o género é raramente usado como uma “lente de diferenciação” através da qual se visualiza as pessoas pobre expostas aos riscos e a vulnerabilidade, e deste modo, desenhar-se programas de protecção social adequadas.

Actualmente, Moçambique apresenta uma vasta gama de programas de protecção social resultante da recente revisão do quadro de protecção social. Contudo, a cobertura dos programas de protecção social é extremamente limitada e a coordenação, em muitos aspectos, continua fraca (Waterhouse & Laureciano, 2010). Embora no quadro da protecção social, o Programa Quinquenal do Governo (PQG) e o Programa de Acção para Redução da Pobreza (PARP), reconheçam a desigualdade de género como uma questão transversal, não existem medidas vinculativas para assegurar que a igualdade de género seja efectivamente promovida na prática (*idem*).

Neste contexto, partindo do problema acima levantado e das evidências empíricas da literatura internacional sobre a ausência e/ou fraca integração da perspectiva de género nos

programas de protecção social, o presente estudo coloca a seguinte pergunta de partida que será o fio condutor da pesquisa: *até que ponto os compromissos regionais e/ou internacionais assumidos pelo do Governo de Moçambique sobre igualdade de género e empoderamento da mulher são postas em prática na concepção do programa de protecção social – Programa de Acção Social Produtiva?*

1.2 Hipóteses

Tendo em conta o problema e a pergunta de partida levantada, a pesquisa avança como hipótese general: O programa de protecção social - Acção Social Produtiva apresenta uma abordagem essencialmente “*protectora*” e “*Preventiva*” das camadas sociais vulneráveis e não incorpora uma abordagem prática e metodológica que permita identificar e incluir necessidades comuns e específicas de homens e mulheres, rapazes e raparigas, em sua diversidade, com vista a reduzir as desigualdades de género.

Esta hipótese geral incorpora duas perguntas que a pesquisa pretende responder nomeadamente:

1. O programa integra na sua concepção os compromissos do governo sobre a igualdade de género?
2. O programa incorpora de forma explícita os princípios de empoderamento económico e social da mulher?

1.3 Justificativa

Moçambique é signatário de vários instrumentos internacionais no domínio de Direitos Humanos, Direitos das Mulheres e Igualdade, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos; A Plataforma de Acção de Beijing; O Protocolo para a Carta Africana sobre os Direitos do Homem e de Cidadania, conhecido pela designação “Protocolo de Maputo”; A Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW); A Declaração de Género da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral; A Declaração Solene de Género de África; O Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, entre outros instrumentos.

Na arena nacional, o Governo tem formulado políticas e implementado estratégias promovendo a igualdade de género em todos os domínios da vida económica e social. Deste modo, o Conselho de Ministros aprovou em Março de 2006 a Política de Género e a respectiva Estratégia de Implementação (PGEI) que está a ser implementada pelos vários actores a todos os níveis. Em Maio de 2009, o Conselho de Ministros aprovou a Resolução nº 26/2009 que cria a Estratégia de Género na Função Pública (2009-2013).

A segunda Avaliação Nacional da Pobreza revelou uma redução da proporção da população vivendo abaixo da linha da pobreza, de 69% em 1997 para 54% em 2003 (MPF, 2004). Pese embora este declínio, o cenário continua preocupante, e as mulheres suportam o maior fardo da pobreza devido ao seu papel natural de subordinação e da natureza patriarcal da sociedade moçambicana (Samo et al, 2011).

Neste contexto, o estabelecimento de um sistema de Protecção Social estruturado, respondendo às diferentes necessidades das populações, faz parte do desenvolvimento natural de um Estado de Direito. A aprovação da Lei de Protecção Social, Lei nº 4/2007, de 7 de Fevereiro, lançou as bases jurídicas para este processo, criando as condições para que este pudesse continuar e avançar.

Reconhecendo a necessidade da inclusão social e económica dos grupos mais desfavorecidos e vulneráveis assim como de igual usufruto dos benefícios de crescimento e desenvolvimento entre homens e mulheres, o Governo de Moçambique no seu Plano Quinquenal (2010-2014), e no Plano de Acção para Redução da Pobreza (2011-2014) coloca ênfase ao desafio da expansão do número de beneficiários cobertos pela protecção social e compromete-se a prosseguir com a promoção e realização de acções que garantam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na vida política, económica, social e cultural.

Neste contexto, com vista a materialização daqueles compromissos, o Governo de Moçambique, através do Decreto nº 52/2011, de 12 de Outubro, aprovou os programas de segurança social básica a serem implementados pelo Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) através do Instituto Nacional da Acção Social (INAS), sendo parte destes programas, o Programa da Acção Social Produtiva (PASP).

Deste modo, o desenvolvimento do presente estudo revela-se pertinente na medida em que análise da integração da perspectiva de género no desenho do programa de protecção social (PASP) desenhado e implementado pelo MMAS e INAS, respectivamente, vai nos permitir avaliar os progressos do país, em geral, e do governo, em particular, no quadro da promoção da igualdade de género em Moçambique.

Por outro lado, os resultados do estudo poderão servir de ponto de partida para se indagar o grau da materialização dos compromissos que o Governo de Moçambique assumiu a nível internacional e regional sobre a igualdade de género e empoderamento da mulher partindo da premissa de que os programas de protecção social sensíveis ao género permitem identificar a maneira como os Governos respondem às prioridades de homens e mulheres e, como utilizam os seus recursos para promoverem a igualdade e equidade de género. Neste contexto, os programas e orçamentos na óptica de género constituem instrumentos através, dos quais diferentes instituições e órgãos do Governo possam integrar uma análise de género nas políticas, estratégias, programas e projectos desagregando despesas de acordo com o impacto diferenciado que as mesmas têm para homens e mulheres.

1.4 Objectivos da Pesquisa

1.4.1 Objectivo Geral

- Analisar o Programa Acção Social Produtiva na perspectiva de género.

1.4.2 Objectivos Específicos

- Descrever a situação da pobreza e vulnerabilidade em Moçambique desde a perspectiva de género.
- Descrever o Programa Acção Social Produtiva
- Avaliar a integração da perspectiva de género no Programa Acção Social Produtiva.

1.5 Breve descrição da metodologia

Neste ponto, não está apresentada nenhuma metodologia nova de análise, pelo que, em face dos objectivos propostos, são adoptados procedimentos metodológicos, a fim de que a pergunta de pesquisa fosse convenientemente respondida.

1.5.1 Tipo de pesquisa

Quanto ao tipo, a pesquisa é descritiva explicativa. Segundo Lakatos & Marconi (2003) a pesquisa descritiva tem como principal objectivo a descrição das características de determinadas instituições, populações ou fenómenos, por meio da observação, análise e descrições objectivas. Para este estudo, a pesquisa descritiva visa descrever e analisar o grau da integração da perspectiva de género no desenho do programa Acção Social Produtiva.

1.5.2 Método de procedimento

Em face dos objectivos propostos será adoptada um método 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.

1.5.3 Técnica de colecta de dados

Quanto as técnicas de recolha de dados a pesquisa privilegiou um método de acordo com a classificação de Lakatos & Marconi (2003): a documentação indirecta que se encontra dividida em pesquisa documental (fontes primárias) e a pesquisa bibliográfica (fontes secundárias).

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais (Lakatos e Marconi, 2003). Sua finalidade é colocar o pesquisador em contacto directo com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferencias seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas. Neste contexto, esta pesquisa é bibliográfica porque consistirá na consulta de

publicações periódicas, jornais, revistas, leis e decretos, com finalidade de nos colocar com que já se produziu a respeito do tema de pesquisa.

A pesquisa documental, na perspectiva de Lakatos & Marconi (2003), tem como principal enfoque a análise de documentos institucionais de acesso restrito que ainda não receberam tratamento analítico por qualquer autor ou não foram organizadas. Para o presente estudo serão analisados, na óptica de género, os relatórios do Programa Acção Social Produtiva.

1.5.4 Sobre as fontes

Para a realização do presente estudo será feita uma pesquisa com dados colectados do levantamento bibliográfico e documental (instrumentos normativos e de gestão). Para o efeito, será analisado o documento relativo a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB 2010-2014), que contém o desenho do Programa Acção Social Produtiva.

Ademais também será analisado, de forma superficial, a Política da Acção Social (PAS) pelo facto deste constituir um instrumento político de gestão capaz de orientar todas acções do governo e de organismos não-governamentais do âmbito da protecção social em Moçambique. Esta análise pretende investigar a presença de princípios sobre igualdade de género na PAS e como estes princípios são reflectidos no desenho do PASP. De referir que 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 sectoriais, programas e políticas sociais. Embora esta análise seja relevante ela não constitui o foco deste trabalho, pelo que não será feita no presente trabalho.

A centralidade nos documentos acima se justifica pelo facto de que no levantamento preliminar não ter se identificado análises sobre esses documentos à luz dos objectivos que este estudo se propõe. Adicionalmente, serão analisados documentos atinentes ao tema assim como a legislação social (moçambicana); as leis que regulamentam a acção social em Moçambique com ênfase naquela relativa à protecção social; os relatórios (que versam sobre a pobreza e situação social de Moçambique no período em estudo).

Para análise do PASP na perspectiva de género, à luz dos objectivos propostos, o presente trabalho tomará dois eixos centrais como variáveis de análise do programa: (i) Objectivos gerais e específicos do programa; (ii) Grupo-alvo (Beneficiários do programa). A selecção

dos objectivos como variáveis de análise do programa sustenta-se nas propostas teóricas de Holmes e Jones (2010), enquanto que a escolha do segundo eixo (Grupo-alvo) fundamenta-se na base das propostas teóricas avançadas pela UNICEF, (2007); Vicent e Cull (2007); e Thakur et al (2009), reforçados pelos argumentos Holmes e Jones (2010).

1.5.5 Limitações da pesquisa

A metodologia adoptada, mesmo crendo que é a mais adequada para a condução deste estudo, apresenta algumas limitações. Não é trivial, ressaltar que a análise documental encontrou constrangimentos de ordem material em o aprofundamento de alguns aspectos requisitou uma pesquisa de campo junto das instituições de tutela de protecção em Moçambique (MMAS e INAS), o que não foi possível em virtude da falta de meios financeiros para o efeito.

Nos procedimentos metodológicos, ficou claro a pretensão do estudo usar os relatórios sobre o PASP, infelizmente, tal pretensão não foi materializada devido a impossibilidade de aceder aos relatórios, pois o acesso dependia da autorização do superior da instituição. Outra limitação, resulta da ausência do manual de procedimentos do PASP, o que, em parte, limitou a análise dos beneficiários do programa, especialmente no que tange aos criterios de elegibilidade, sendo que o programa em si é muito generalista sobre esta matéria.

Outra limitação, está relacionado com o facto de o estudo analisar apenas o desenho do programa e não a sua implementação. Mesmo não sendo o objectivo deste trabalho, a falta da análise do programa a nível da implementação dificultou a resposta da segunda pergunta incorporada na hipótese geral, pois a questão só pode ser respondida com fortes bases de argumentação, analisando o programa a nível da implementação.

Contudo, estas limitações, não invalidam os resultados alcançados. Pelo contrário, é reconhecendo a existência destas limitações que permitiram ao pesquisador assegurar que o seu efeito sobre os resultados fosse minimizado. Para além disso, estas limitações abrem perspectivas para que novos estudos, focados na implementação do PASP, possam ser desenvolvidos usando uma metodologia diferente.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 Conceitos básicos sobre género e protecção social

2.1.1 Género

O termo género começou a ser utilizado por teóricas (os) e estudiosas (os) de mulheres e do feminismo³ na década de 70. Adoptado no ano de 1975 pela antropóloga norte-americana Gail Rubin, seu primeiro significado alude o carácter social e histórico dos géneros e a subordinação das mulheres. Segundo Scott (1995), o uso recente do termo “género”, difundido pelas feministas americanas, insiste no carácter fundamentalmente social baseado no sexo. Esta assumpção rejeita o determinismo biológico implícito nos termos como sexo ou “diferença sexual”.

Suárez (2000), por sua vez, enfatiza que a palavra *Género* vem sendo utilizada com o propósito de desconstruir a ligação entre mulher e natureza e que pode viabilizar simbolicamente a equidade entre homens e mulheres. Segundo a mesma autora o uso reiterado da categoria pode possibilitar a explicação da forma como a cultura constrói o masculino e o feminino, abrindo margem para uma desconstrução que é geradora de rupturas e transformações.

Como ponto de partida para a definição do conceito de género, vale a pena, a prior distinguí-lo do conceito – sexo, principalmente sexo feminino, dado que ambos tem sido erroneamente usados de forma reiterada como sinónimos. Assim sendo, esta confusão carece de uma breve clarificação. Género, refere-se então um conjunto de papéis, atitudes, comportamentos, e valores socialmente construídos, que determinam, em larga medida, as diferenças entre homens e mulheres no acesso aos recursos e poder. Visto nesta perspectiva, fica claro que o conceito de género não substitui o conceito de sexo, que refere-se exclusivamente às diferenças biológicas entre homens e mulheres (UNESCO, 2000). Portanto, género não se refere a mulher, mas sim, as relações sociais que se estabelecem entre homens e mulheres.

³ Feminismo é um movimento social e político que inicia formalmente nos finais do séc. XVIII – embora sem adoptar esta denominação – e que supõe a tomada de consciência, por parte das mulheres como grupo colectivo humano, de opressão, de dominação e de exploração de que tem sido objecto por parte colectivo de homens dentro patriarcado, nas distintas fases históricas do modelo de produção, ao qual as mulheres movem uma acção para a libertação do seu sexo com todas as transformações da sociedade necessárias.

Conceptualmente, Scott (1995) entende que género é um elemento constitutivo das relações sociais construídas com base nas diferenças percebidas entre os sexos. Trata-se, assim, de uma construção social, de uma forma primária de significar as relações de poder, uma vez que tais diferenças se configuram como desigualdades.

Em relação ao mesmo conceito, a Política de Género e Estratégia de Implementação (PGEI, 2006), entende o conceito de *Género* como conjunto de características, socialmente determinadas, que identificam os papéis e padrões de comportamento que diferenciam os homens das mulheres. Estas diferenças são tradicionalmente inculcadas pela socialização, são mutáveis e variáveis entre e intra-culturais. Em outras palavras, género é o que a sociedade institui de forma diferente a homens e mulheres, meninas e rapazes acerca dos seus papéis e responsabilidades.

Harding (1986) citado numa pesquisa da Escola Nacional de Administração (ENAP) realizada em 2004 sobre *Género, raça, e competências de direcção no Serviço Público Federal*, afirma que o conceito de *Género* pode ser aplicado em diferentes níveis, tais como: 1) uma dimensão de identidade pessoal, um processo psíquico da própria experiência; 2) um elemento da ordem social, a fundamentação de instituições sociais como sexualidade, parentesco, política, cultura, trabalho; 3) um símbolo cultural que pode ser interpretado de forma variada.

Do acima exposto, fica claro que a definição de género se baseia na conexão integral entre duas posições, a saber: género como um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e género como uma forma de significar as relações do poder, isto é, relações que em si implicam uma hierarquia. Esta hierarquia determina a subalternização da mulher. Todavia, tratando neste trabalho a mulher como actor social activo, e não como vítima, entende-se que as relações de género são uma construção dinâmica, produzida e reproduzida na família, nas instituições e no Estado.

Apresentada esta breve conceptualização, e dada a dificuldade em optar por uma ou outra perspectiva, neste trabalho o conceito de género estará sempre associado ao sexo masculino e feminino, ou seja, estará associado a homem e mulher. Assim sendo, para o presente trabalho achamos conveniente utilizar o conceito da PGEI (2006).

Definido o conceito de género, para efeitos do presente trabalho, somos obrigados a definir outros conceitos intrinsecamente ligado ao conceito de género – igualdade de género e empoderamento das mulheres. A igualdade de género foi reconhecida como um direito humano desde o estabelecimento das Nações Unidas. Em Moçambique, as recomendações do CEDAW (1993), bem como da Plataforma de Acção de Beijing (1995), e a Declaração da SADC sobre Género e Desenvolvimento (1997), protocolos aos quais Moçambique aderiu, influenciam fortemente os mecanismos do Governo em prática para a promoção da igualdade de género.

Falar da *igualdade de género*, de acordo com Luttrell & Moser (2004), refere-se a ausência da discriminação baseada no sexo na alocação de recursos ou benefícios, ou no acesso aos serviços. Isto não quer dizer que as mulheres e os homens são o mesmo, mas sim, que os direitos das mulheres e dos homens, as responsabilidades e oportunidades não dependerão do facto de nascerem homem ou mulher (PGEI, 2006).

Umashankar (2006), citado por Monjane (2013), avança um conceito de igualdade de género numa perspectiva diferente de Luttrell & Moser, quando refere a *igualdade de género* como igual acesso aos bens, serviços, recursos e oportunidades em todas as esferas da vida para ambos os sexos, homens e mulheres. Portanto, para Umashankar, a igualdade de género, situa-se na esfera de “igualdade de acesso”, enquanto que para Luttrell & Moser a igualdade de género situa-se na esfera de ausência de “discriminação baseada no sexo”.

Seja qual for a perspectiva a adoptar, o que deve ficar claro é que a igualdade é atinente a todos (homens e mulheres) e as mudanças devem ser orientadas a ambos sexos. Ainda que as desigualdades de género possam afectar homens e mulheres, isto não significa que ambos sejam afectados de forma igualitária. Em relação a isto, o presente estudo defende que este é um princípio base que deve ser tomado em consideração no desenho dos programas de protecção social, incluindo o PASP, com vista a reduzir e/ou eliminar as desigualdades de género.

Para o presente trabalho iremos operacionalizar o conceito apresentado pela PGEI (2006).

A igualdade de género constitui um objectivo a ser alcançados por todos governos e outros actores com vista a reduzir as desigualdades entre sexos. Este objectivo poderá ser alcançado com a promoção de uma estratégia de integração da perspectiva de género em todas as

políticas e programas. Segundo definido na conclusão acolhida da “*United Nations Economic and Social Council*”, ou seja, do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC 1997/2), a *integração da perspectiva de género* – “é um processo de avaliação das implicações para as mulheres e para os homens de qualquer acção planificada, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e a todos os níveis. É uma estratégia que visa tornar as preocupações e experiências das mulheres bem como aquelas dos homens uma dimensão integral do desenho, implementação, monitoria e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, económicas e sociais de modo a que mulheres e homens beneficiem e as iniquidades não sejam perpetuadas”.

Na perspectiva de Cobo et al (2009), a *integração da perspectiva de género*, é um enfoque que permite analisar e compreender as características que definem homens e mulheres de maneira específica, assim como as suas semelhanças e diferenças. Ademais, Lagarde (1996), citado por Cobo et al (2009), sustenta que a partir desta perspectiva se analisam as possibilidades vitais de uns e outros, o sentido das suas vidas, suas expectativas e oportunidades, complexas e diversas relações sociais que se dão entre ambos géneros.

Portanto, a integração da perspectiva de género significa tornar o programa sensível ao género através da incorporação ou eliminação de necessidade ou interesses de género (PGEI, 2006). Ou seja, constitui uma maneira de analisar e interpretar as situações e pontos de vista que tomam em consideração as construções de género na sociedade e procura encontrar soluções para as lacunas.

Assumimos como conceito a ser operacionalizado no trabalho, o definido segundo o ECOSOC 1997/2.

O relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD (2001) indica que a discriminação de género, que afecta as mulheres em Moçambique, constitui um dos factores causadores dos elevados índices de pobreza. Tais índices reflectem-se na desigualdade do acesso aos recursos. Neste contexto, a integração da perspectiva de género para além de promover a igualdade entre os sexos, deve permitir o *empoderamento* das mulheres, fortalecendo a sua participação na vida social, política e económica dentro da sociedade. Esta tese, remete nos ao conceito de *Empoderamento*, que na perspectiva de Molyneux & Thomson (2011), constitui um processo gradual, durante o qual, as mulheres tornam-se capazes de fazer

escolhas mais informadas, e adquirirem novas capacidades que as permite transformar as suas escolhas em acções.

Na mesma noção de capacidades e escolhas se situa a conceptualização de Kabeer (1999), citado por Devereux e Sabates-Wheeler (2004) para quem o *Empoderamento* das mulheres, implica tornar as mulheres capazes de fazerem escolhas estratégicas nas suas vidas em três dimensões inter-relacionadas: Recursos (que inclui não só o acesso aos recursos mas também futuras demandas, tanto para recursos materiais assim como para recursos sociais e humanos); Agências (incluindo processos de tomada de decisões, assim como manifestações menos mensuráveis das agências tais como negociação e manipulação); e Resultados (resultados do bem-estar).

Ainda na discussão do mesmo conceito, Antonopoulos (2013) alarga a dimensão da sua conceptualização ao introduzir o conceito de empoderamento económico e social das mulheres. Para a mesma autora, este conceito é ao mesmo tempo um processo e resultado. Como resultado, o empoderamento manifesta-se pelo grau da autonomia alcançada (legal, material e física), igualdade (nas oportunidades, direitos e resultados) e influência da voz (nas decisões estratégicas que afectam as suas vidas dentro e fora das famílias). Como processo, o *empoderamento* envolve a transformação (ruptura) das desigualdades baseadas no género – (re) produzindo relações que permitam uma participação económica, social, política e cultural plena das mulheres.

Adicionalmente, Cobo et al (2009), sustenta que o conceito de *Empoderamento* tem dupla dimensão: por um lado significa a tomada de consciência do poder individual ou colectivamente que as mulheres têm. A nível individual, este sentido (...) tem a ver com a recuperação da própria dignidade e auto-estima de cada mulher como pessoa. A nível colectivo, tem uma dimensão política, na medida em que pretende que as mulheres estejam presentes em lugares onde são tomadas as decisões, e o exercício do poder. Portanto, trata-se de fortalecer a posição social, económica e políticas das mulheres, alterando as relações de poder que constroem as suas opções, a sua autonomia e que afectam de forma diversa a sua saúde e o bem-estar.

Como se pode observar, conceptualmente, a noção de empoderamento é polissémica pela sua amplitude e ambiguidade, tanto encerra vários significados assim como múltiplos elementos.

Sendo assim, o presente trabalho defende que o conceito de *empoderamento* depende do estágio sócio-económico de um determinado país assim como grau de subordinação/subalternização das mulheres aos homens. Ora, no caso de Moçambique, dado o baixo nível de desenvolvimento sócio-económico, e elevado grau subalternização das mulheres, a noção de empoderamento na perspectiva de Cobo et al (2009) é a que melhor se encaixa na economia moçambicana.

Todavia, em conformidade com os objectivos do presente trabalho iremos operacionalizar o conceito de Antonopoulos (2013), mas no sentido de se olhar ao *empoderamento* como processo que envolve a transformação (ruptura) das desigualdades baseadas no género – (re) produzindo relações que permitam uma participação económica, social, política e cultural plena das mulheres.

No concernente a protecção social, antes de entrarmos no debate conceptual, importa referir que existe, actualmente um grande interesse sobre a protecção social na África Austral e Moçambique, em particular. Em Moçambique, o termo “protecção social” entrou no léxico dos discursos oficiais, através da aprovação da Lei nº 4/2007 que estabelece o quadro legal da Protecção Social em Moçambique (2010).

2.1.1.1 Protecção social

A terminologia de *protecção social*, segundo Cook & Kabeer (2009) é usada de diferentes formas na literatura sobre desenvolvimento. Ademais, a existência de diferentes organizações envolvidas nesta temática, com diferentes referências institucionais, históricos e geográficos, cria dificuldades em encontrar uma definição única da protecção social (Cunha e Orton, 2011).

Conceptualmente, a *protecção social*, segundo Francisco et al (2011), é entendido como o sistema de relações, mecanismos, iniciativas e programas concebidos e implementados para garantir uma crescente segurança humana digna, através da libertação gradual dos cidadãos de dois medos principais no ciclo da vida humana: 1) Liberdade de carência, alimentar, profissional ou laboral (seja ela estrutural, acidental ou crónica); 2) Liberdade da agressão, privação e ameaça á segurança física e psicológica, incluindo o de tráfico de órgãos humanos ou e de pessoas, violência doméstica e linchamentos públicos.

Na perspectiva de Shepherd et al (2004), protecção social, pode ser vista como uma abordagem e como conjunto de políticas. Como abordagem, está centrada na redução de riscos e vulnerabilidades, e inclui todas as intervenções públicas, privadas e de organizações voluntárias assim como de redes informais para apoiar as comunidades, famílias e indivíduos nos seus esforços para prevenir, gerir e superar riscos e vulnerabilidades. Nesta mesma linha de pensamento, Feliciano et al (2008) citado por Cunha e Orton (2011) olha para protecção social como o conjunto de esquemas desenvolvidos e colocados em prática pelas instituições nacionais públicas, dos esquemas criados por grupos não públicos organizados formalmente e dos esquemas assentes nas solidariedades familiares e comunitárias, com o objectivo de atenuar os efeitos negativos de diversos riscos e/ou rupturas.

Para além da dimensão de redução de riscos e vulnerabilidades; de intervenções (públicas ou privados); do âmbito da solidariedade, segurança física e psicológica, entre outras trazidas pelos autores que arrolamos, Lavinhas (2006) traz a dimensão compensatória da protecção social ao afirmar que a mesma se efectiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidos às famílias e aos indivíduos.

Em alinhamento com a dimensão compensatória da protecção social, Devereux & Sabates-Wheeler (2007), citados por Vicent & Cull (2007), definem a protecção social como sendo todas as iniciativas que proporcionem transferências de rendimento ou de bens de consumo para os pobres, que protejam as pessoas vulneráveis contra riscos de subsistência e que melhorem o estatuto social e os direitos das pessoas socialmente excluídas e marginalizadas. Com esta assumpção avançada por Devereux e Sabates-Wheeler fica claro que diferentes categorias de pessoas requeiram diferentes formas de protecção social.

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

Diferentes agências e organizações definem protecção social de variadas formas – reflectindo diferentes objectivos e abordagens. Para a OIT (2008), a protecção social é um conjunto de estratégias ao longo do ciclo de vida que procura promover a protecção dos trabalhadores nos

seus locais de trabalho na economia formal e informal contra condições de trabalho injustas, arriscadas e não saudáveis. Tem o objectivo de substituir rendimento de trabalho perdido como resultado de doença, desemprego, maternidade, invalidez, perda do chefe de família (e garante de rendimento da mesma) e velhice.

A protecção social engloba “uma sub -área de acções públicas levadas a cabo pelo Estado ou privados, como resposta ao risco, a vulnerabilidade e a pobreza crónica” (DFID, 2005). Por outro lado, a OCDE (2007), entende por protecção social como acções públicas que aumentam a capacidade de pessoas pobres de participarem, contribuírem e beneficiarem-se da vida política, económica e social das suas comunidades e sociedades. Ainda sobre o mesmo conceito, o Banco Mundial, sustenta que a protecção social consiste em intervenções públicas para assistir indivíduos, famílias e comunidades na melhoria da gestão dos rendimentos de risco (Holzmann e Jorgensen, 1999, citados Cook e Kabeer, 2009).

A noção da protecção social trazida por estas agências e organizações se situa a nível da *Protecção Social Restritiva* – sistemas formais de segurança social, dirigidos aos serviços públicos, grupos carenciados e vulneráveis através serviços públicos de segurança social a trabalhadores (Francisco, 2010). Para este autor, a finalidade da protecção 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.

Dentro do quadro jurídico moçambicano, a protecção social é definida com um conjunto de medidas visando “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 casos de mortes dos referidos trabalhadores e conferir condições suplementares de sobrevivência.” (Lei nº 4/2007). Esta lei define as bases e organização da Protecção Social em Moçambique.

Analisando as definições acima apresentadas pode-se constatar uma discrepância na definição do conceito da protecção social, enquanto algumas definições centra-se nos objectivos da protecção, outras enfatizam os instrumentos chaves da protecção social. Geralmente, os objectivos incluem a redução/eliminação da pobreza, do risco e da vulnerabilidade. Pese embora, o termo “protecção social” não desempenhe função analítica relevante, em

reconhecimento da discrepância atrás referida, torna-se imperioso adoptar uma definição consensual que pudesse ajudar na harmonização de políticas e dados, particularmente na mensuração bilateral das despesas.

Ora, em contextos socio-económicos, como Moçambique, caracterizados altos índices de pobreza e vulnerabilidade dos agregados familiares, em particular nas zonas urbanas, como ilustra o capítulo III, é importante a noção da protecção social vista como resposta ao risco, a vulnerabilidade e a pobreza crónica. Nesta ordem de ideias, a definição do conceito da protecção social avançada por Shepherd et al (2004) enquadra-se melhor para os efeitos do presente trabalho, pois a ideia avançada por estes autores na conceptualização da protecção social, encontra-se subjacente na concepção do PASP. Embora os autores na definição misturem mecanismos formais e informais da protecção social, para o presente trabalho fica claro que a protecção social deve ser entendida na óptica de intervenções públicas levadas a cabo pelo Estado ou privados, como resposta ao risco, a vulnerabilidade e a pobreza crónica.

2.2 Debate actual sobre a protecção social: Um olhar crítico na óptica de género

Uma parte do debate sobre a protecção social gira em torno do seu potencial na redução da pobreza, das desigualdades, dos riscos e vulnerabilidades (Holmes e Jones, 2010; Holmes et al, 2011), enfrentadas pelas camadas sociais mais desfavorecidas e vulneráveis. O reconhecimento do potencial papel da protecção social tem conduzido um crescente interesse na introdução e expansão de políticas e programas de protecção social nos países subdesenvolvidos (Bastagli, 2008). Assim, para além ser entendida apenas como um mecanismo de redistribuição da riqueza nacional, a protecção social é vista actualmente como um importante factor de promoção de crescimento e de estabilidade.

Esta nova perspectiva, substitui a visão dos anos 80 onde a protecção social era vista como uma “rede de segurança”, um instrumento residual e temporário para suportar a subsistência de indivíduos em extrema pobreza. Na linha da nova perspectiva, o Banco Mundial (2001), no seu Quadro de Gestão de Risco Social, enfatiza a legitimação da protecção social como instrumento de política para integração económica dos grupos pobres e vulneráveis, e defende o seu papel no desenvolvimento do capital humano e aumento da capacidade produtiva das pessoas.

Na mesma perspectiva do Banco Mundial (2012), Babajanian e Hagen-Zanker (2012), advogam que a protecção social não deve apenas ajudar as pessoas a satisfazer as suas necessidades básicas, mas também construir as suas capacidades para combater a pobreza e contribuir para o seu bem-estar de longo-prazo. Segundo os mesmos autores, a protecção social constitui um instrumento de política para promover e melhorar o bem-estar social, assim como para promover investimentos em capital humano e, conseqüentemente, uma segurança económica de longo-prazo.

Por outro lado, as organizações internacionais, tais como Organização Internacional de Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial (BM) realçam o papel da protecção social na redução das desigualdades e fortalecimento da inclusão social. A OIT (2011) defende que a protecção social pode contribuir para o empoderamento de homens e mulheres e promove uma maior coesão social.

No seu Quadro Estratégico de Protecção Social a UNICEF (UNICEF, 2012) sugere que a protecção social deve realizar acções que eliminem a exclusão social no acesso aos serviços e no alcance do padrão de vida adequado. A OCDE (2009) argumenta que a protecção social é um instrumento que pode promover maior empoderamento dos cidadãos e a sua participação na vida política, económica e social. Para o Banco Mundial (BM, 2002), a protecção social permite a homens e mulheres pobres e vulneráveis mobilizar recursos e o melhor uso das instituições públicas para assegurar a sua maior inclusão equitativa na economia e na sociedade.

Sabates-Wheeler & Devereux (2008), chamam a esta perspectiva da protecção social, defendida pelas organizações internacionais, de “Protecção Social Transformadora”, isto é, uma abordagem da protecção social baseada em direitos humanos e que aborda a igualdade, justiça social e empoderamento. Segundo os mesmos autores, a protecção social deve atender à vulnerabilidade social causada pelas desigualdades estruturais e direitos inapropriados. Pensando na sua função económica, a protecção social ajuda aliviar a pobreza (“Protectora”), evita a privação económica (“Preventiva”), e aumenta as capacidades e o rendimento real (“Promotora”).

A abordagem da protecção social “transformadora” avançada por Sabates-Wheeler & Devereux (2008), deve assegurar que, a protecção social, para além de atender necessidades económicas, a protecção social deve empoderar os pobres e preservar os seus direitos. Isto deve incluir a eliminação dos quadros regulatórios que promovem a discriminação e valores sócio-culturais que aprofundam a vulnerabilidade das mulheres, ou comportamentos e normas informais que geram estigma. Na mesma senda, Harvey (2009), entende que a abordagem da protecção social baseada em direitos responde às desigualdades sociais, reforça os cometimentos da não discriminação e suporta esforços humanitários dos Estados frágeis.

Nesta mesma linha de pensamento, a OCDE (2009), defende que a abordagem da protecção social “Transformadora” baseada em direitos reforça o empoderamento assegurando que os grupos vulneráveis tenham a capacidade de beneficiar-se e contribuir para o crescimento e participarem na sociedade. Entretanto, em alguns países, sendo as mulheres as principais beneficiárias, estes programas têm grande potencial para contribuir na redução das disparidades de género e promover o empoderamento e melhores resultados de desenvolvimento humano para as raparigas (Thakur et al, 2009).

Esta abordagem não é consensual no seio de vários autores, e a crítica de género tem mostrado o facto de as mulheres serem as principais beneficiárias não garante que os programas contribuam para a redução das disparidades e empoderamento das mulheres. Alguns estudos defendem que a forma como alguns programas de protecção social são desenhados reforça os papéis e estereótipos de género.

Para maior aprofundamento deste debate crítico, o presente trabalho apresenta nos pontos a seguir dois momentos de discussão desta matéria. No primeiro momento, discute-se o género nos programas de protecção social onde são apresentados algumas experiencias internacionais relativos a inclusão do género nos programas. No segundo momento, o trabalho discute o impacto das transferências monetárias na redução da pobreza e da vulnerabilidade, dando maior ênfase a discussão do impacto das transferências no empoderamento da mulher.

2.3 Género nos programas de protecção social – Alguns estudos internacionais

O desenho e implementação dos programas de protecção social na perspectiva de género, tem o potencial de reduzir a pobreza e a vulnerabilidade enraizadas no sexo, e aumenta a eficácia dos programas (Holmes et al, 2011). Contudo, o grau da integração da perspectiva de género nas políticas e programas de protecção social varia, mas é, no geral, limitada (Holmes e Jones, 2010). A protecção social, geralmente, tem prestado pouca atenção aos riscos sociais, tais como desigualdades de género, discriminação social, distribuição desigual de recursos e poder a nível das famílias (*ibdem*).

A programação da protecção social foi amplamente abordada em choques económicos e pobreza crónica (Silvester et al, 2012), mas a atenção está sendo dada cada vez mais aos riscos sócio-políticos e vulnerabilidades enraizadas em desigualdades com base no sexo, etnia, ou estatuto do refugiado (Holmes e Jones, 2009; Molyneux, 2007; Baulch et al, 2010).

Segundo Holmes & Jones (2010), apesar da protecção social ser considerada uma estratégia popular de resposta à pobreza e vulnerabilidade, a dimensão de género não tem sido integrada. Entretanto, em muitos programas de protecção social assume-se que incluindo a mulher como grupo-alvo beneficiário, irá automaticamente, eliminar as desigualdades de género. Nesta mesma linha de pensamento Thakur, et al (2009) assevera que embora, no âmbito da protecção social, algumas medidas sejam direccionadas para famílias lideradas por mulheres, o género é raramente usado como uma “lente de diferenciação” através da qual se visualiza as pessoas pobre expostas aos riscos e a vulnerabilidade, e deste modo, desenhar-se programas de protecção social adequadas.

Na perspectiva de Holmes & Jones (2010), a promoção da igualdade de género tem sido um objectivo secundário e indirecto nos programas e, deste modo, a protecção social tem reforçado o papel tradicional de mulheres e raparigas, de homens e rapazes. Assim, muitos programas de protecção social têm falhado na transformação das relações de género que poderiam melhorar o impacto dos programas sobre a pobreza e vulnerabilidade (Holmes e Jones, 2010).

Corroborando com esta ideia, Chant (2008), citado por Patel & Hochfeld (2011), sustenta que há falta de foco sobre as relações de género, que são as desigualdades de poder entre homens e mulheres, na esfera privada assim como nas políticas e programas sociais.

Estudos sobre a perspectiva de género nos programas de protecção revelam resultados contraditórios. Holmes et al (2011) analisaram o Programa - *Juntos*⁴- de Transferência Monetária Condicionada, no Perú, e concluíram que o programa falhou na promoção da igualdade de género nas suas etapas de desenho e implementação. Segundo os mesmos autores, assumia-se, no programa que a desigualdade de género esta intrinsecamente tratada nas iniciativas de protecção social, isto porque os programas de transferência do dinheiro e activos nos trabalhos públicos frequentemente incluía as mulheres, baseando-se nas evidências de que as mulheres são mais propensas em investir os rendimentos adicionais no bem-estar da família (Holmes et al, 2011; Vicent e Cull, 2007).

Ainda sobre o programa (*juntos*), no Peru, Vargas (2010), entende que o programa não foi desenhado explicitamente como mecanismo de empoderamento mulher ou de transformação das relações de género. Todavia, segundo Vargas (2010) citado por Holmes et al (2011), o programa tinha elementos sensíveis ao género incluindo a promoção da participação da mulher na comunidade, elegendo os facilitadores locais, que serviam de elo de ligação entre os implementadores do programa e os beneficiários.

O programa *Juntos* permitiu a melhoria de capacidades e conhecimento das mulheres (Holmes et al, 2011) e, elevou o estatuto e auto-estima das mulheres, principalmente nos programas onde as mulheres são receptoras directas das transferências (*Ibid.*). Contudo, existem poucas evidências de que o poder de decisão da mulher aumentou ou que houve mudanças significativas nas relações de género, nos papéis e responsabilidades das mulheres (Holmes et al, 2011).

Vargas (2010) citado por Holmes et al (2011), assume que no programa *Juntos* maior parte das mulheres decidiam sobre como aplicar o dinheiro recebido no programa devido ao grande reconhecimento pelos homens de que as transferências são direccionadas para elas modo a suportar as suas responsabilidades de cuidados maternos. Segundo Vargas (2010), isto por

⁴Programa de Apoio as Mães Pobres (*Juntos*), foi lançado em Abril de 2005 pelo governo de Perú, inspirado em programas de transferências monetárias condicionadas no México e Brasil. Em 2009, o programa atingiu cerca de 431,974 famílias em 14 regiões. O programa proporciona um subsídio monetário (cerca de \$ 33/mês), as famílias mais pobres para promover o acesso aos cuidados básicos de saúde, educação e serviços de nutrição com vista a quebrar a transmissão inter-geracional da pobreza através de investimentos em capital humano (Holmes e Jones, 2010).

sua vez, contribui para a elevação da auto-confiança, e aumentou a capacidade das mulheres confrontar os parceiros violentos ou comportamentos que as desvalorizava.

Os efeitos dos programas sobre as relações de género são complexas, e os programas de protecção social têm prestado menos atenção a estes aspectos no seu desenho e monitoria (Holmes et al, 2011). Relativamente a este ponto Holmes & Jones (2010), apontam dois programas que são excepções no tocante a integração de questões de género nomeadamente o *Sistema de Creche Subsidiada, Estancias*⁵, no México, que tinha como objectivo aumentar a participação das mulheres no trabalho remunerado, apoiando os seus trabalhos de cuidado. O outro programa é o de transferência de activos, *Desafiando as Fronteiras da Redução da Pobreza*⁶, no Bangladesh. Este programa tinha como objectivo promover o empoderamento económico e social das mulheres.

O estudo de Patel e Hochfeld (2011), sobre o programa de “Subsidio de Apoio à Criança no Soweto⁷” na África de Sul, concluiu que apesar das evidências de engajamento positivo dos homens no seu relacionamento com as famílias vivendo com as suas mulheres e crianças, as desigualdades nas relações de género permaneceram largamente inalteradas. Por outro lado, o estudo sustenta que as subvenções permitem as mulheres fazer escolhas na alocação do dinheiro. Este facto confirma a tese segundo a qual o dinheiro direccionado às mulheres tem um efeito multiplicador positivo sobre o estatuto das mulheres e no bem-estar das crianças (UNICEF, 2006; 2007; Kabeer, 1994).

No geral, muitos programas de protecção social apresentam fraca inclusão das questões de género. Holmes e Jones (2010) apontam quatro razões para baixa prioridade dada a igualdade de género na protecção social. (I) No desenho dos programas há pouco uso das evidências de

⁵ O programa apoia principalmente as mães que trabalham no sector informal. O programa *Estancias* providencia um subsídio para os serviços de cuidados da criança entre 1 a 3 anos e 11 meses (quando podem ser admitidos para o ensino pré-escolar), ou entre 1 a 5 anos e 11 meses, no caso em que a criança seja deficiente (Holmes e Jones, 2010).

⁶ Desenhado e implementado por uma Organização Não-Governamental, Building Resources Across Communities (BRAC), com objectivo de reduzir a pobreza extrema nas zonas rurais. Iniciado em 2002, com vista a elevar as capacidades económicas e sócias das famílias mais pobres em Bangladesh, primeiramente direccionado às mulheres como receptoras de activos. Em 2009, 272.000 mulheres receberam transferências de activos produtivos equivalentes a \$112.94 e \$185.54 (Holmes e Jones, 2010).

⁷ O programa foi iniciado em 1997, e mensalmente proporciona uma pequena quantia de dinheiro às crianças mais pobres com idade inferior a 16 anos. O critério de elegibilidade via rendimento foi relaxado, o que permite a inclusão de maior número de população de crianças pobres na África do Sul (Neves et al, 2009). Embora tenha sido concebido como um programa de transferência incondicional, a recente emenda da política requer que a criança beneficiária frequente a escola (Lundi, 2011). Cada criança recebe 220 Rands (600 MT, 25 dólares), por mês. São agora atribuídas transferências pecuniárias a mais de 8 milhões de crianças (Hanlon, 2009).

que a pobreza e a vulnerabilidade afecta homens e mulheres de forma diferente; (III) Falta de um plano de abordagem que considera a forma como as relações de género modelam as oportunidades e resultados dos programas; (III) Falta de investimento na construção de capacidades sobre a perspectiva de género para os implementadores dos programas; e (IV) Ausência de indicadores sensíveis ao género na monitoria e avaliação dos programas e nos sistemas de aprendizagem.

Concluindo, os estudos de caso apresentados mostram resultados positivos e negativos sobre a integração de género nos programas de protecção social. Portanto, poucos programas apresentam o empoderamento das mulheres e raparigas ou a transformação das relações de género como objectivo primário do programa. Em alguns casos, a consideração de género é a inclusão das mulheres como beneficiárias. Outros programas ignoram a dimensão do género no seu todo. Deste modo, dado a miscelânea na integração de género no desenho de programas, não é surpreendente que a protecção tenha efeitos positivos e negativos sobre a igualdade de género (Holmes e Jones, 2010).

Conforme anunciado anteriormente, o segundo momento do debate de género nos programas de protecção social está relacionando com o impacto das transferências monetárias sobre a pobreza, vulnerabilidade e empoderamento. Deste debate, emerge uma visão consensual sobre o impacto positivo das transferências monetárias na redução da pobreza e da vulnerabilidade. Todavia, a tese sobre o impacto positivo das transferências monetárias no empoderamento da mulher, é deveras contraditória e não engendra consenso.

Portanto, dada a pertinência do debate para os objectivos do presente trabalho discute-se no ponto a seguir, a relação entre as transferências monetárias com a pobreza, vulnerabilidade e empoderamento.

2.3.1 Transferências monetárias Vs. Pobreza, vulnerabilidade e empoderamento

Os programas das transferências pecuniárias constituem elementos centrais de políticas públicas para grupos vulneráveis estruturalmente marginalizadas pelos sistemas de protecção social. Alguns autores (Barrientos e Djong, 2006; Farrington e Slater, 2007) defendem a eficácia das transferências pecuniárias na redução da vulnerabilidade e da pobreza no seio dos agregados familiares beneficiários e das comunidades.

Na perspectiva de la Brière & Rawlings (2006); Fiszbein & Schady (2009), as transferências pecuniárias asseguram que os investimentos na saúde, nutrição e na educação suportadas através das condicionalidades permitam quebrar a transmissão inter-geracional da pobreza. Ademais, elas podem contribuir para o desenvolvimento de capital humano de longo prazo e no aumento da produtividade.

Existem fortes evidências empíricas de que tanto as transferências monetárias condicionadas⁸ assim como incondicionadas ajudam as famílias a despender mais recursos em educação e cuidados de saúde (Devereux *et al.*, 2005; Adato e Bassett, 2009). Por exemplo, o programa incondicional “*Subsidio de Apoio ao Idoso*” e o “*Subsidio de Apoio à Criança*” na África de Sul⁹ aumentaram as taxas de inscrição escolar (Samson *et al.*, 2004), com resultados similares do programa de transferências monetárias incondicionadas em Malawi e Zâmbia¹⁰ (Covarrubias *et al.*, 2011; Miller *et al.*, 2008, citados por Babajanian e Hagen-Zanker, 2012).

A avaliação do impacto dos grandes programas de transferências monetárias condicionadas, tais como Progres/Oportunidades no México (Skoufias, 2001; Behrman e Hoddinott, 2005) e Bolsa Família no Brasil (Bastagli, 2008; Soares e Silva, 2010) mostra resultados positivos nas taxas de inscrição nas escolas e, algum grau, na saúde. Contudo, segundo DFID (2011); Fiszbein e Schady (2009), ainda não está claro se o maior acesso aos cuidados da saúde e educação é alcançado através do aumento do rendimento, das condicionalidades ou da combinação de ambos.

Mesmo assim, Hanlon (2009) defende que em muitos países, 30% das pessoas estariam abaixo da linha da pobreza, mas, com estas transferências pecuniárias, o número é inferior a 10%. Nesta óptica, Hanlon (2009), assevera que as lições dos programas de transferências pecuniárias são: (I) redução significativa da pobreza e da desigualdade; (II) redução da

⁸ Um programa de transferência condicionada de rendimento é uma política pública destinada, de um modo geral, a famílias pobres, geralmente com crianças na sua composição, na qual um certo montante é dado às famílias para que estas invistam na formação de capital humano (Schady, 2009; citado por De Oliveira, 2012). Trata-se, então, de uma política que visa combater a pobreza atacando-a em duas frentes: reduzindo a pobreza no curto prazo, através da atribuição de um rendimento, e quebrando o ciclo de reprodução da pobreza, através da formação de capacidades.

⁹ Na África do Sul, a recepção do Subsidio de Apoio à Criança é positivamente correlacionada com a frequência da escola pelo beneficiário: a recepção do subsídio parece diminuir em mais de metade a probabilidade de uma criança em idade escolar não frequentar a escola (Williams, 2007; citado por Vicent e Cull, 2007).

¹⁰ As Transferências Pecuniárias Sociais da Zâmbia aumentaram as taxas de matrícula escolar de 3% para 79,2% e 50% dos jovens que não estavam na escola no momento do estudo básico da fase inicial encontravam-se inscritos na altura da avaliação (MCDSS/GTZ, 2007; citado por Vicent e Cull, 2007).

desnutrição (aumento de 3 cm de altura entre as crianças na África do Sul); (III) aumento na procura de trabalho e na participação no trabalho e, (IV) investimento (México -88% do dinheiro do programa Oportunidades é gasto em consumo, mas 12% é investido – e o investimento é rentável.).

Em Moçambique, estima-se que o dinheiro do programa de transferência do GAPVU¹¹ (Gabinete de Apoio à População Vulnerável) tenha contribuído para uma redução na contagem da pobreza de 6%, e nas reduções do hiato de pobreza e da severidade de pobreza em 27% respectivamente.

Do debate acima exposto, vislumbra-se um consenso generalizado do impacto positivo, das transferências pecuniárias sobre a pobreza e vulnerabilidade. Assim sendo, ainda que forma sumária, podemos concluir que o efeito líquido das transferências pecuniárias para pessoas individuais e a agregados familiares vulneráveis é a redução da pobreza.

Ora, se é consensual e amplamente difundida a ideia segundo a qual as transferências monetárias revelam-se eficazes na redução da pobreza e a vulnerabilidade, o seu impacto positivo na promoção da igualdade de género e empoderamento das mulheres a nível familiar é controverso.

No concernente a este assunto, Vicent e Cull (2007) e a UNICEF (2007), advogam que colocando mais recursos nas mãos das mulheres contribui para promover a igualdade de género e aumenta o seu empoderamento e a sobrevivência das crianças. Nas famílias onde as mulheres são decisores-chaves, a proporção de recursos alocado para as crianças é maior do que nos casos onde a mulher tem menos poder de decisão (HelpAge International, 2006). Assim, o controlo das transferências monetárias pela mulher a nível da família é crucial em termos da mitigação do SIDA e da pobreza, da sobrevivência da criança e do empoderamento da mulher e das crianças (Nolan, 2009).

¹¹ O GAPVU foi substituído pelo INAS em 1997, tendo o INAS introduzido um significativo programa de transferência pecuniária, o Programa de Subvenção Alimentar – PSA, que proporciona uma transferência em dinheiro para grupos específicos vulneráveis, cronicamente incapazes para o trabalho, principalmente idosos. Actualmente o PSA abrange apenas 140 000 pessoas, apesar do valor da transferência extremamente baixo – entre 100 e 300 (o equivalente a cerca de USD \$4 a 12/mês), de acordo com o número de dependentes (Vicent e Cull, 2007; Hanlon, 2009).

Esta crença é também partilhada por Thakur *et al* (2009), que ao recorrer aos dados do Programa “*Oportunidades*¹²” do México, sustenta que dando dinheiro apenas às mulheres aumenta o seu papel na tomada de decisões nas despesas domésticas e a sua segurança financeira, assim como o seu auto-estima e estatuto social.

Adicionalmente, uma auditoria na óptica de género ao programa do Brasil “Bolsa Família” revelou que o estatuto doméstico elevou-se porque o rendimento recebido pelas mulheres era regular, comparado com os casos em que os membros das famílias cujos empregos e salários são incertos (Suarez et al., 2006, citados por Thakur et al, 2009).

Não corroborando com estas assumpções, Sweetman (2011) & Hassim (2000), defendem que é falacioso assumir que as transferências monetárias direccionadas à mulher resultem, automaticamente, no empoderamento das mulheres na família, mesmo assumido que elas aumentam os níveis de nutrição familiar, assim como do uso dos serviços sócias, saúde e educação.

Alguns autores defendem que, em alguns casos, os programas de transferências monetárias geraram novos estereótipos de género. Em relação a este facto, Molyneux & Thompson (2011), no estudo sobre “*transferências monetárias, equidade de género e empoderamento da mulher no Perú, Equador e Bolívia*” concluíram que as beneficiárias eram acusadas de serem preguiçosas e por terem muitos filhos de modo a expandirem o valor das transferências, o que tinha implicações negativas sobre a imagem das mulheres.

Na mesma senda, no Equador, a relação entre as mulheres e os provedores dos serviços era péssima assim como o seu tratamento nos bancos e nas clínicas (Holmes et al; 2011). Por outro lado, as barreiras linguísticas para mulheres negras era a fonte de discriminação, e o problema comum era o estigma, evidente pela falta de respeito demonstrado aos beneficiários pelos oficiais pelo facto destas serem pobres e provenientes de comunidades negras (Ibidem, 2011).

Para Rodríguez Enriquez (2011), em certos casos, os rendimentos que as mulheres receberam através das transferências pecuniárias incrementaram violência familiar devido a disputa sobre a utilização desses recursos. Por exemplo, na Índia, as transferências pecuniárias

¹² Com um custo de 0,3% do PIB, o programa atingiu cerca de 5 milhões de agregados familiares em 2004. Proporciona US \$ 150 (370 MT) por mês, e abrange a metade da população rural mexicana (Hanlon, 2009).

geraram a tensão intra-familiar (Holmes e Jones, 2010), muitas mulheres continuam dependentes do rendimento dos homens auferidos no trabalho e na transferência de activos. As contas bancárias não são abertas com nome das mulheres, o rendimento só pode ser acessado apenas através do homem.

Rodríguez Enriquez (2011), vai mais longe ao afirmar que as condicionalidades impostas pelos programas de transferências pecuniárias funcionam como mecanismo de armadilha da pobreza, desestimula e proíbe a inserção económica das mulheres no mercado laboral, aprofundando, deste modo, a divisão sexual tradicional do trabalho.

Concluindo, apesar de uma notável elevação do estatuto e auto-estima, especialmente nos programas de transferências pecuniárias em que as mulheres são receptoras directas, existe poucas evidências empíricas que sugerem um aumento do poder de decisão das mulheres no seio das famílias, ou que as relações de género e responsabilidades emergiram significativamente (Holmes et al, 2011). As famílias tendem a conservar as suas responsabilidades e papéis tradicionais de género. Esta constatação, desafia a premissa de que simples transferência de rendimento para as mulheres transformaria as relações de género e aumentaria o seu poder de negociação e empoderamento dentro da família.

2.3.2 Variáveis de análise do Programa Acção Social Produtiva

Conforme anunciado em nossa proposta de percurso metodológico, para o alcance do nosso objectivo de analisar o PASP na perspectiva de género, para os efeitos desta dissertação, e à luz dos objectivos propostos, bem como das categorias analíticas que se constituíram enquanto fundamentação teórica da mesma, a análise tomará como eixos centrais: (i) Objectivos gerais e específicos do programa; (ii) Grupo-alvo (Beneficiários do programa).

Ao longo do marco teórico, ficou claro que a integração da perspectiva de género nos programas de protecção social é complexa, limitada, e varia de acordo com as características e objectivos de cada programa de protecção social (Holmes e Jones, 2010). Os autores apontam dois programas que incluíram a perspectiva de género dado os objectivos específicos que pretendiam alcançar, nomeadamente o programa, *Sistema de Creche Subsidiada, Estancias*, que tinha como objectivo aumentar a participação das mulheres no trabalho remunerado, e o programa *Desafiando as Fronteiras da Redução da Pobreza*, tinha

como objectivo promover o empoderamento económico e social das mulheres. Estas assumpções justificam a selecção dos objectivos como variáveis centrais de análise do PASP.

A escolha do segundo eixo, resulta das constatações extraídas do marco teórico atinente aos grupos beneficiários prioritários das transferências pecuniárias. Relativamente a este ponto, os argumentos da UNICEF, (2007); Vicent e Cull (2010); e Takur et al (2009), sustentam a ideia da priorização das mulheres como beneficiárias nos programas de transferências pecuniárias. Esta tese, reforça a ideia de Holmes e Jones (2010), segundo a qual em muitos programas a consideração de género é feita através da inclusão da mulher como beneficiárias prioritárias. Estas constatações sustentam a pertinência de se olhar para os beneficiários do PASP desde abordagem de género, daí a selecção do grupo-alvo como variável de análise do PASP.

CAPÍTULO III. CONTEXTO MOÇAMBICANO

3.1 Transformação política-económica e a protecção social em Moçambique

Logo após a independência em 1975, Moçambique optou por uma linha de orientação socialista. Segundo Gobe (1994) esta linha foi essencialmente marcada por uma forte intervenção do Estado ao estilo das economias planificadas, onde se assistia a uma alocação administrativa dos recursos, ao estabelecimento de preços abaixo dos níveis do mercado por considerações relativas á equidade, a transformação do Estado no principal agente económico e a limitação da intervenção de agentes privados, situação que segundo o mesmo autor levou a economia do país a experimentar uma procura de bens e serviços perante uma oferta declinante.

Aliado às dificuldades económicas que o país atravessava, verificavam-se também dificuldades a nível político. No cenário político interno, o país estava mergulhado numa guerra civil que contribui para o desmantelamento da economia (Hermele, 1990), reduzindo o raio de intervenção do Estado, sobretudo nas zonas rurais. Segundo o mesmo autor, no cenário político externo, verificavam-se pressões vindas principalmente dos países de orientação capitalista que se opunham á linha política adoptada por Moçambique no pós-independência condicionando a ajuda do desenvolvimento do país á mudanças na sua linha de orientação política.

Foi na tentativa de inverter a situação económica e a consequente degradação social sem perspectiva de melhoria em que o país estava mergulhado, que a partir de 1982/84 iniciaram as negociações que viriam a culminar com a adesão de Moçambique em 1987 ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Iniciava-se assim o Programa de Reabilitação Económica (PRE), um Programa de Reajustamento Estrutural que mais tarde passou a designar-se Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) devido á incorporação da componente social no mesmo.

Guilamba (2009) refere que com PRE e PRES (1990), o Estado viu-se obrigado a reduzir as suas intervenções no âmbito social, configurando uma inflexão na protecção social ainda em gestação, de modo a corresponder à lógica privatista inaugurada na época.

Ademais, as privatizações iniciadas no âmbito do PRE culminaram com o despedimento massivo dos trabalhadores, gerando um número de desempregados que não encontravam alternativas de sustento. Assim, o aumento da vulnerabilidade daí resultante para as famílias mais pobres exigia a procura das mais diversas estratégias de sobrevivência (Cruz & Silva, 2003). Segundo os mesmos autores, o nível de degradação económica e social das populações sofreu um aceleração ao longo dos anos 80 e durante a década de 90, devido a situação de guerra, e uma economia pós-guerra, repatriamento dos moçambicanos da vizinha República Sul-Africana, ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, e da ex-República Democrática Alemã, criando assim mais pressões sobre as zonas afectadas pelos processos de migração campo cidade.

Devido a guerra e os deslocamentos maciços da população, juntamente com os desastres naturais, que causaram repetidas crises de fome durante toda a década de 1980 (Waterhouse e Laureciano, 2010), apelos de urgência em larga escala definiram um padrão de resposta à extrema vulnerabilidade transitória com medidas de emergência. Foi neste contexto que os programas de acção social introduzidas pelo Estado a partir de finais de 1980, que vieram a constituir os programas de protecção social para apoio às populações mais desfavorecidas no país (Cruz & Silva, 2003), bem como programas ligados aos planos de acção na estratégia nacional de redução da pobreza.

Entretanto, Quive (2007) citado por Guilamba (2009) 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 sector público como também do sector 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 objectivo de providenciar uma segurança social adequada aos trabalhadores assalariados. A instituição, vinculada ao Ministério do Trabalho, opera numa lógica de previdência social contributiva.

Actualmente, Moçambique está em processo de definição do seu Piso de Protecção social¹³. Este facto demonstra-se pela aprovação de um quadro legal, de estratégias e da reformulação

¹³Piso de Protecção social é o conjunto integrado de políticas sociais desenhado para garantir a todas pessoas uma segurança nos rendimentos e acesso aos serviços sociais essenciais, prestando especial atenção aos grupos vulneráveis, protegendo e capacitando-as ao longo do ciclo de vida (Conselho dos Chefes Executivos do Sistema das Nações Unidas e Coordenação, citado pela OIT, 2011). Inclui garantias de segurança social básicas para que, durante o ciclo de vida, todas as pessoas necessitadas possam custear os cuidados básicos de saúde e

de programas que concorrem para assistência e protecção social dos grupos mais pobres e vulneráveis, com destaque para a Política da Acção Social – Resolução n° 12/98, de 9 de Abril, a Lei de Protecção Social – Lei n° 4/2007, de 07 de Fevereiro, o Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica, aprovado pelo Decreto n° 85/2009, de 29 de Dezembro, e a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2010-2014, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n° 17/2010 de 27 de Maio.

3.2 Compromissos de género do país e suas implicações à protecção social

Moçambique é signatário de vários Protocolos e Convenções incluindo Iniciativas Regionais e Internacionais que promovem a igualdade de direitos entre homens e mulheres, dentre estas iniciativas destacam-se a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW-1993), a Declaração de Género da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (1997), a Declaração Solene de Género de África (2004) e o Protocolo À Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos Relativos aos Direitos das Mulheres (2005) e, o Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (2008).

A nível internacional, muito recentemente a Organização das Nações Unidas desenvolveu e aprovou os *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*, instrumento que faz uma reflexão das múltiplas dimensões da pobreza e avança estratégias para sua redução, reconhecendo e promovendo o papel da mulher no desenvolvimento das regiões onde a pobreza é alarmante e que para o caso de Moçambique, esta ocorre com maior ênfase nas zonas rurais.

Esta vontade, vem também expressa no Plano Quinquenal do Governo 2010-2014, onde o governo irá prosseguir com a promoção e realização de acções que garantam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na vida política, económica, social e cultural. No que concerne as relações de género equilibradas, a Agenda 2025 ressalta que, pretende-se atingir a plena igualdade de direitos entre a mulher e o homem.

Ciente da necessidade de promover a igualdade e equidade de género a que se comprometeram através de vários dispositivos legais internacionais e regionais, o governo de Moçambique criou na estrutura governamental o MMAS que é responsável pela introdução

puderem ter acesso aos mesmos, e gozar de uma segurança de rendimentos que se eleve como mínimo a um nível definido no plano nacional (OIT, 2011).

da dimensão de género nas políticas sectoriais. Neste sentido, o país tem vindo a conhecer progressos assinaláveis no domínio das relações de género, o que tem contribuído para fortalecer a igualdade e equidade de género. Assim, para reforçar ainda mais estas relações de género foi aprovada a Resolução nº 26/2009 de 27 de Maio pelo Conselho de Ministros que cria a Estratégia de Género na Função Pública 2009-2013.

Em relação a protecção social, o governo no PQG (2010-2014), assume como compromisso, a assistência e integração dos grupos mais desfavorecidos e vulneráveis no processo de desenvolvimento. Por outro lado, no PARP (2011-2014) coloca em ênfase o compromisso “da expansão de número de beneficiários cobertos pelos programas de protecção social entre pessoas mais vulneráveis e pelas redes de protecção produtivas com benefícios comunitários. No mesmo documento, a Segurança Social Básica surge como uma das prioridades enquadradas no Objectivo de Desenvolvimento Humano e Social.

Os compromissos assumidos pelo governo para a promoção da igualdade de género, através dos instrumentos regionais e internacionais, implicaram mudanças significativas na definição e configuração do piso da protecção social no país. Assim, políticas e estratégias de protecção social incorporando princípios de igualdade; da equidade, integração de género e justiça social foram elaboradas, assim como organismos institucionais (por exemplo o MMAS) foram criadas em resposta aos instrumentos de direitos regionais e internacionais de que Moçambique é signatário.

Foi nessa esteira que dentre várias políticas e estratégias da protecção social foram criadas, ou adoptadas, A Política de Acção Social (PAS); A Política de Género e Estratégia da sua Implementação (PGEI); A Política Nacional da Pessoa Idosa e Estratégia da sua Implementação (PNPIEI); A Política Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência e Estratégia da sua Implementação (PNPPDEI); A Estratégia da Acção Social sobre a Criança (ECSC). Estas últimas, como desdobramento daquela primeira (a PAS).

Conforme anunciado nos procedimentos metodológicos, devido ao seu carácter generalista, o presente trabalho vai analisar, de forma superficial, sem pretensões de exaustão, a PAS (em anexo no presente trabalho) apontando de maneira pontual os aspectos sobre igualdade de género reflectidos na PAS como resultado dos compromissos assumidos pelo governo para a promoção da igualdade de género, através dos instrumentos regionais e internacionais.

Sendo assim, importa salientar que o PAS contém linhas gerais da política e estratégia do Governo moçambicano, sobre as questões da Acção Social, país da filosofia do equacionamento e tratamento das mesmas.

A ideia base subjacente na PAS é de que a pobreza, a exclusão social e demais problemas do âmbito da Acção Social, são assuntos transversais e que a redução ou eliminação dos mesmos só podem ser possíveis com o envolvimento de toda sociedade.

Relativamente as questões de género, o PAS apresenta como um dos objectivos específicos da acção social - promover a igualdade de oportunidades entre o homem e a mulher em todos os aspectos da vida social, política e económica do país.

Adicionalmente, traz como princípios estratégicos da acção social - a perspectiva de género, isto é, o PAS preconiza que nos projectos e programas de acção 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.

Ora, das leituras aqui trazidas, fica evidente que os compromissos sobre a igualdade de género assumidos pelo governo através de vários dispositivos regionais e internacionais também encontram-se reflectidos nas políticas e estratégias de protecção social. Assim, o estudo argumenta que existe uma ligação entre os compromissos de género assumidos pelo governo com a nova configuração da protecção social em Moçambique, em particular a PAS.

Nessa senda, se por um lado a PAS, sobre a qual gravitam as demais políticas e estratégias de protecção social, incorpora o princípio de género nos seus objectivos, e por outro lado, preconiza a integração da perspectiva de género nos projectos e programas, então espera-se que as demais políticas, estratégias e programas de protecção social, particularmente o PASP, também incorporem os compromissos sobre género.

Partindo desta assumpção, focalizado nos objectivos do estudo, o presente trabalho toma este quadro referencial para avaliar até que ponto aqueles compromissos regionais e/ou internacionais assumidos pelo do Governo de Moçambique sobre igualdade de género e

empoderamento da mulher, reflectidos na política de acção social, são postas em prática na concepção do programa de protecção social – Programa de Acção Social Produtiva.

A ratificação daqueles acordos, convenções e protocolos regionais e internacionais pelo Estado moçambicano sinalizava em parte uma preocupação com as questões da protecção social que se impunham desde o período da implementação do PRE e PRES. Nesse sentido obrigava os governos que se sucederam desde o período pós-independência a adoptar um quadro legislativo e jurídico-institucional favorável a implementação de políticas e programas de protecção social.

Deste modo, no ponto a seguir do presente estudo, sem pretensões de exaustão, apresenta-se o aparato jurídico-institucional da protecção social em Moçambique assim como legislação complementar favorável a protecção social no país.

3.3 Quadro jurídico e institucional da protecção social em Moçambique

3.3.1 Quadro Jurídico

Em Moçambique, a primeira legitimação da extensão e cobertura da protecção social para todos encontra-se expressa na Constituição da República de Moçambique em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O artigo 94 da Constituição da República de Moçambique preconiza a extensão da cobertura médica a todos os cidadãos e o artigo 95 estabelece (i) que todos os cidadãos deverão ter assistência em caso de deficiência e de velhice e (ii) que o Estado deve promover e encorajar esforços que possam concretizar este direito.

Paralelamente à Constituição da República, foi aprovada a Lei n° 4/2007, de 7 de Fevereiro, que define as bases e organização do sistema de protecção social em Moçambique. No artigo 6 – Direito à Protecção Social – Os cidadãos têm direito a protecção social, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais ou profissão.

De acordo com esta lei o sistema de protecção social é composto por três níveis: (i) segurança social básica; (ii) segurança social obrigatória e; (iii) segurança social completar. No

concernente à segurança social básica é definido que ela abrange todos os cidadãos nacionais incapacitados.

Ainda no quadro jurídico da protecção social, foi aprovado o Decreto n° 85/2009, de 29 de Setembro, que estabelece o Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica, o qual o qual estabelece o conjunto de prestações de natureza não contributiva, especialmente direccionadas para os grupos mais vulneráveis, estes direitos viram-se reforçados. Recentemente, no seguimento da aprovação do quadro estratégico, através do Decreto n° 52/2011, de 12 de Outubro, foram aprovados os programas de segurança social básica a serem implementados pelo MMAS através do INAS, sendo parte destes programas, o PASP.

Foram ainda aprovados outros dispositivos legais que suportam a protecção social em Moçambique nomeadamente o Decretos n° 16/93, de 25 de Agosto que aprova o subsídio de alimentos para pessoas incapacitadas para o trabalho. A Lei n° 6/99, de 2 de Fevereiro que regula o acesso de menores a recintos de diversão nocturna, contra o consumo de bebidas alcoólicas e de tabaco. Em 1989 o governo aprova o Decreto n° 24/89, de 8 de Agosto, que aprova regulamento de transporte em automóveis para as pessoas da terceira idade e que preconiza a isenção do pagamento de qualquer tarifa nos transportes públicos à idosos com idade igual ou superior a 70 anos. Adicionalmente, foi aprovado a Lei sobre o HIV/SIDA e o Trabalhador, a Lei n° 5/2002, de 5 de Fevereiro, que visa proteger os direitos dos trabalhadores e candidatos ao emprego.

Este constitui o quadro legal que suporta a protecção social em Moçambique. Contudo, importa referir que existe outra legislação complementar favorável a protecção social em Moçambique nomeadamente:

- Lei do Trabalho, Lei n° 23/2007, de 1 de Agosto que consagra, de forma expressa, o princípio de igualdade de direitos entre mulheres e homens no mercado laboral;
- Lei da Família, Lei n° 10/2004, de 25 de Agosto, relativo aos direitos da família e que introduz medidas que visam erradicar estereótipos e práticas discriminatórias;
- Lei da Terra, Lei n° 19/1997, de 1 de Outubro, que promove o investimento privado na terra e protege o acesso do camponês agricultor a terra.

3.3.2 Quadro Institucional

As principais instituições com mandato para dar resposta às necessidades dos grupos vulneráveis em Moçambique são o Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) e a sua instituição subordinada, o Instituto Nacional de Acção Social (INAS).

O Decreto Presidencial nº 13/2005, de 4 de Fevereiro, que cria o MMAS, define-o como “órgão central do aparelho do Estado que, de acordo com os princípios, objectivos, políticas e prioridades definidos pelo Governo, dirige a execução das políticas de emancipação e desenvolvimento da mulher e da acção social no país”.

O INAS constitui o braço executor das políticas, programas e estratégias definidas pelo MMAS e, de acordo com o seu Estatuto Orgânico, aprovado pelo Decreto nº 46/2005, de 22 de Novembro, o papel do INAS é prestar assistência social aos indivíduos e grupos de indivíduos mais carentes e incapazes de, por meios próprios, assegurar as suas próprias necessidades básicas. O grupo de beneficiários alvos dos seus programas diversos inclui mulheres chefes de família, mulheres com muitos dependentes, mulheres desnutridas, idosos, deficientes, doentes crónicos (excluindo as pessoas afectadas pelo HIV/SIDA ou pela tuberculose) e, em todos os casos, os extremamente pobres.

Dentro do MMAS, existe a Direcção Nacional da Mulher e Criança que é responsável por atender às necessidades de assistência social das mulheres e crianças mais pobres; e a Direcção Nacional de Acção Social responsável por atender necessidades dos pobres e idosos, deficientes, toxicodependentes, reclusos e ex-reclusos. Este organigrama sugere, em si mesmo, uma compreensão de vulnerabilidade como uma característica de grupos sociais específicos (Waterhouse, 2010).

O MMAS está representado ao nível provincial pelas Direcções Provinciais da Mulher e da Acção Social (DPMAS) e ao nível distrital pelos Serviços Distritais da Saúde, Mulher e da Acção Social (SDSMAS). O INAS encontra-se representado em todo o País por 30 Delegações, as quais são responsáveis pela implementação e acompanhamento dos diversos programas levados a cabo pela instituição. A coordenação desta implementação ao nível provincial e distrital é feita através das DPMAS e SDSMAS respectivamente.

Em suma, o ambiente jurídico-institucional, é favorável a protecção social em Moçambique.

CAPÍTULO IV. POBREZA E VULNERABILIDADE EM MOÇAMBIQUE

Moçambique tem uma população estimada em cerca de 22.226,296 habitantes dos quais 52% são mulheres (INE, 2010). A maioria desta população (70.2%) vive nas zonas rurais tendo a agricultura como principal fonte de rendimentos.

O país é ainda um dos mais pobres do mundo, posicionando-se no 175º lugar entre 179 países no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU em 2008 (Waterhouse, 2010). Em 2013, o Relatório do Desenvolvimento Humano, revelou que o IDH de 2012 continuava relativamente baixo (0.327), colocando Moçambique no grupo dos Países com os mais baixos Índices de desenvolvimento humano, classificando-se, neste ano, na posição 185 de um total de 187 países.

A incidência da pobreza, medida pelo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), revela que cerca de 80% da população moçambicana é classificada como pobre em termos do IPM. Esta proporção da população cai dentro do intervalo definido pelos indicadores mais comuns de pobreza internacional “extrema” – 75% da população vivendo com 1,25 dólares ou menos por dia e 90% vivendo com menos de 2 dólares ou menos por dia (Francisco et al, 2010).

Portanto, mais da metade da população moçambicana vive abaixo da “pobreza absoluta” (MPF, 2004) e mais de um terço dos agregados familiares sofre de uma alta insegurança alimentar. Moçambique apresentou, na segunda década do Século XXI, um efectivo de 18 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza, correspondendo pelo menos, cinco milhões de pessoas a mais do que o efectivo estimado na base das linhas de pobreza nacional – 54% em 2003 e 55% em 2009 (MPD, 2010; citado pelo Francisco et al, 2010).

Nos últimos anos o país tem gozado de um crescimento económico rápido, o que resultou na redução da pobreza da proporção da população vivendo abaixo da linha da pobreza, de 69% em 1997 para 54% em 2003 (MPF, 2004), todavia a situação da pobreza mantém-se preocupante. A avaliação no contexto do IPM mostra dados diferentes dos que haviam sido registados em 2003, ou seja, a proporção da população moçambicana vivendo abaixo da linha da pobreza aumentou de 54% em 2003 para 55% em 2009 (MPD, 2010).

Relativamente a vulnerabilidade, segundo Waterhouse (2010), os dados de rendimentos rurais do “Trabalho de Inquérito Agrícola – TIA (Ministério da Agricultura e Instituto Nacional de

Estatísticas) – sugeriam um alto nível de vulnerabilidade – para agregados familiares rurais. Mlay et al (2006) citado por Waterhouse (2010), sustenta que metade da população rural acima da linha da pobreza em 2002 tinha descido e encontrava-se abaixo da linha da pobreza em 2005. Todavia, outros tinham subido e ultrapassado a linha da pobreza (Mlay et al, 2006).

No tocante às características dos agregados familiares, as famílias chefiadas por mulheres predominam no quintil mais baixo da população, classificado de acordo com a riqueza. No quintil mais baixo também se observa taxas superiores de dependência, mais nos adultos com deficiência predominantemente rurais e com o chefe de família dependente da agricultura, com menor escolaridade e chefes de família mais idosos (Fox et al, 2008; citado por Waterhouse, 2010).

De um modo geral, segundo Francisco et al (2011), os dados oficiais da 3^a Avaliação Nacional de pobreza, as pesquisas recentes sobre a situação e evolução da pobreza em Moçambique, tanto pesquisas baseadas em dados estatisticamente representativos (Alkire dos Santos, 2010; De Vletter et al., 2009; Cunguara e Hanlon, 2010; MPD, 2010) como pesquisa qualitativa, através de estudos de caso e relatórios descritivos (Paulo et al., 2008; Hanlon, 2007), são unânimes num ponto: a pobreza em Moçambique é ainda muito elevada, cronicamente resistente e mostrando sinais de aumento, em vez de diminuição.

Esta constatação é consistente com o resultado do relatório de auto-avaliação pelo fórum moçambicano Mecanismo Africano de Revisão dos Pares (Fórum Nacional do MARP, 2009). O relatório revelou que o número de pessoas abaixo da linha de pobreza está a crescer, e que o fosso entre ricos e pobres se alarga, criando um potencial de exclusão social e conflitos.

4.1 Tendências geográficas

No início da década de 90, a análise da pobreza sugeria que as pessoas que viviam nas províncias do norte e centro de Moçambique eram mais vulneráveis à pobreza do que aquelas que viviam nas províncias do, já que estas, no geral, viviam em melhores condições (Waterhouse, 2010). Entretanto, em várias províncias, onde a incidência da pobreza parecia estar a diminuir nos primeiros anos do corrente século, logo na segunda metade da primeira década surgiram indicações contrárias (Francisco et al., 2011).

O MPD (2005) considera que as disparidades regionais ao longo do período de implementação do PARPA I foram sendo niveladas, embora, existem ainda, diferenças significativas entre as regiões (Norte, Centro e Sul) bem como entre as 11 províncias do país. A pobreza continua ser mais elevada nas zonas rurais (55,3%) do que nas áreas urbanas (51,5%), embora tenha decaído mais aceleradamente nas áreas rurais.

A 3ª Avaliação revelou um quadro preocupante a nível rural. Entre 2003 e 2009 registou-se um aumento da incidência da pobreza nacional e rural, nomeadamente nas províncias da Zambézia, Manica, Sofala, Gaza e Nampula. Em termos regionais, a região centro, com 42% da população (cerca de 9 milhões de pessoas), encontra-se numa situação particularmente grave, ao registar um aumento médio de 14% da incidência da pobreza.

Em termos da diferença líquida em pontos percentuais (p.p), entre 1997-2009, na província da Zambézia, depois de uma diminuição de 24 pp., entre 1997 e 2003, a pobreza voltou a aumentar, ultrapassando o nível de 1997, em 2,4 pp. A província de Maputo tem registado uma ligeira diminuição da pobreza (-1,8 pp.). É também notória a variação da pobreza entre 2003 e 2009, em Sofala (22 pp.) e em Manica (12 pp.), seguido de algumas províncias com aumentos menores, como Gaza (2,4 pp.), Maputo Província (2,5 pp.) e Nampula (2,1 pp.).

Com sinais de redução da pobreza, destacam-se as províncias de Cabo Delgado (-26 pp.), Niassa (-20 pp.), Inhambane (-23 pp.) e Cidade de Maputo (-17 pp.). Contudo, estes avanços positivos não foram suficientes para compensar os retrocessos significativos, razão pela qual a incidência da pobreza nacional registou um aumento médio de 0,6 pp., no período 2003-2009.

4.2 (Des) igualdade de género

O PARPA II refere que as mulheres em geral são mais vulneráveis à pobreza do que os homens. Todavia, o país apresenta um bom desempenho nos índices internacionais de género (Samo et al, 2011), posicionando-se, em matéria de igualdade de género, no 22º lugar num universo de 134 países constantes da lista (Global Gender Gap Report, 2010). Segundo Samo et al (2011), apesar dos avanços alcançados na área de género, entendidos a partir da perspectiva políticas, estratégias e leis que têm colocado Moçambique numa boa posição no *ranking* internacional, não estão a transformar na prática as iniquidades de género no país. A pobreza e as iniquidades de género continuam a piorar a vulnerabilidade das mulheres.

Os dados do Inquérito Integrado a Força de Trabalho (IFTRAB, 2005) e do INE (2009) indicam que Moçambique apresenta cerca de 75% da população activa mas o desemprego geral atinge cerca de 18.7% sendo 14.7% em homens e 21.7% em mulheres. Estes dados sugere que as mulheres é que enfrentam maiores dificuldades no acesso ao mercado de trabalho formal. Na agricultura, as mulheres constituem cerca de 89.3% da força de trabalho contra 21.7% de homens. Por outro lado, as mulheres constituem a maior força de trabalho no sector informal e no comércio transfronteiriço (IFTRAB, 2005; INE, 2009).

A nível da educação o país regista uma taxa de analfabetismo estimada em 56% para as mulheres. A alfabetização de adultos é de 62.7% em homens e 37.5% em mulheres. A matrícula escolar estima-se em 62.7% para homens e 56.7% para mulheres. Portanto, assumindo a natureza patriarcal da sociedade moçambicana, são as mulheres que carregam o fardo da pobreza devido ao seu papel natural de subordinação (Samo et el, 2011).

Segundo Waterhouse (2010), a segunda Avaliação Nacional de Pobreza constatou que os agregados familiares chefiados por mulheres são mais susceptíveis de serem pobres do que os agregados familiares chefiados por homens: 62% dos agregados familiares chefiados por mulheres são considerados em comparação com 51.9% dos agregados familiares chefiados por homens. O mesmo autor refere que os dados citados pelo UNICEF, a pobreza diminui 26% nos agregados familiares chefiados por homens durante o período PARPA I, mas apenas verificou-se uma redução de 6% nos agregados familiares chefiados por mulheres.

No seu *Estudo sobre Percepções de Pobreza e Vulnerabilidade* (2006), o Banco Mundial constatou que 43% dos agregados familiares nas áreas urbanas e 53% agregados familiares nas áreas rurais tinham sofrido fome nos últimos 12 anos. Segundo Waterhouse (2010), a análise económica levada a cabo pelo Banco Mundial mostra que os agregados familiares chefiados por mulheres nas zonas rurais são particularmente vulneráveis à pobreza e considera-os mais problemáticos do que os agregados familiares chefiados por homens na diversificação das suas subsistências para além da agricultura de subsistência. Isto segundo o Banco Mundial, implica que os agregados familiares chefiados por mulheres são mais vulneráveis ao impacto de choques tais como desastres naturais ou doenças.

Adicionalmente, a UNICEF (2006), apresenta um outro factor que causa maior vulnerabilidade à pobreza aos agregados familiares chefiados por mulheres do que os

chefiados por homens – o facto de os primeiros assumirem uma parte desproporcionada dos encargos de cuidar de crianças órfãos no contexto de uma crescente epidemia HIV/SIDA.

Do acima exposto, podemos aferir que a pobreza e a vulnerabilidade afectam os agregados familiares de forma diferente, e os níveis de incidência são altos para os agregados familiares do meio rural, liderados por mulheres. Estas evidências, tomadas em consideração, têm implicações na concepção dos programas de protecção social em Moçambique no que concerne ao volume de recursos alocados, identificação e priorização dos agregados familiares.

Mesmo reconhecido este facto, a análise da vulnerabilidade na óptica de género tem grandes limitações devido a ausência de um mapa abrangente da vulnerabilidade desagregada por sexo. Visto que a vulnerabilidade varia significativamente por género dentro do ciclo de vida, é imperioso que os programas de protecção social, incluindo o PASP, reconheça estas variações de modo a apurar as formas através das quais a vulnerabilidade é construída e identificar os potenciais grupos-alvo. Isto irá permitir identificar quem é vulnerável a pobreza assim como aqueles que são pobres.

4.3 Breve descrição do Programa Acção Social Produtiva

Acção social produtiva é um programa que consiste na providencia de transferências sociais e participação dos beneficiários em actividades produtivas, visando responder aos problemas de insegurança alimentar crónica, agravada pelos choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais e/ou choques económicos e contribuir para a inclusão económica e social dos mesmos.

Segundo o “documento base” do Governo de Moçambique (GdM, 2012), o PASP tem como objectivo geral, “promover a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis com capacidades físicas para o trabalho.”

E como objectivos específicos foram definidos os seguintes:

- Contribuir para a superação da insegurança alimentar crónica, agravada pelos choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais, como as secas e o

desemprego, permitindo que os agregados familiares abrangidos tenham estabilidade económica e social;

- Criar oportunidades de acesso a rendimentos para os agregados familiares mais vulneráveis, a partir do envolvimento dos membros com capacidade física para o trabalho em actividades produtivas;
- Criar capacidades, habilidades profissionais e conhecimentos na concepção e gestão de pequenos e médios negócios, nas pessoas com capacidade para o trabalho, de membros dos agregados mais vulneráveis, de modo a facilitar a sua integração em iniciativas de geração de rendimentos (GdM, 2012).

O referido “documento base” define ainda como grupos-alvo do PASP os agregados familiares em situação de vulnerabilidade que possuam, pelo menos, um membro com capacidade para o trabalho. Neste grupo, deverão ser priorizados: (I) Agregados familiares chefiados por mulheres; (II) Agregados familiares com pessoas com deficiência, doença crónica ou com pessoa idosa; (III) Agregados familiares com crianças em situação de desnutrição; (IV) Agregados familiares com alto nível de dependência; e (V) Famílias de Acolhimento de crianças órfãs em situação de pobreza e vulnerabilidade.

Esta priorização não implica que apenas os agregados familiares aqui mencionados serão beneficiários do PASP. Os critérios de selecção deverão garantir que estes agregados tenham prioridade (GdM, 2012).

O PASP consiste, presentemente, em transferências sociais monetárias e em espécie em troca da prestação de serviços laborais. Sobre a transferência monetária para os participantes, o MMAS (2012) estipulou o valor do pagamento, no âmbito do PASP, equivalente ao valor da linha de pobreza estimada para o ano 2012, em 655,00 Mt por mês (cerca de \$US 21, dependendo da taxa de câmbio considerada), independentemente da dimensão do agregado familiar. Este valor é extremamente exíguo e não cobre pelo menos a metade da cesta básica de uma família moçambicana. Por outro lado, o PASP peca pelo facto do montante atribuído não considerar o tamanho do agregado familiar visto que a maioria dos moçambicanos vive em famílias alargadas com crianças e idosos.

Em termos de operacionalização do programa, o Decreto 85/2009 do Conselho de Ministros formalizou a iniciativa da ASP, admitindo que a mesma fosse operacionalizada como um Programa Nacional de Acção Social Produtiva (PASP), integrando iniciativas de diferentes sectores. O referido decreto coloca a coordenação desta componente sob responsabilidade partilhada entre o MMAS (e suas instituições subordinadas) e um conjunto de outras instituições como sejam o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), o Ministério das Obras Publica e Habitação (MOPH), o Instituto Nacional de Gestão das Calamidades (INGC), o Instituto Nacional de Formação Profissional (INSFP) e as Autoridades Distritais (Resolução n° 17/2010).

Importa salientar que não existe uma informação pública sistemática e actualizada sobre os recursos ao dispor de todas estas iniciativas, classificáveis como parte da iniciativa da ASP.

Esta filosofia para operacionalização do PASP apresenta uma natureza intersectorial bastante complexa o que poderá criar problemas de coordenação e responsabilidades institucionais na execução do programa. Por exemplo, no âmbito da execução do PSA, que foi desenhado pelo MMAS e executada pelo INAS, a divisão de responsabilidades e procedimentos entre estas instituições era bastante confusa. A integração de iniciativas de diferentes sectores no âmbito do PASP deve merecer uma análise profunda no tocante ao refinamento dos sistemas de coordenação intersectorial, responsabilidades e capacidades institucionais.

O “documento base” do GdM (2012) refere que o PASP é um elemento chave de um sistema de protecção social e tem em vista aumentar a produtividade das famílias mais pobres permitindo que as mesmas se protejam contra os riscos que enfrentam sem pôr em causa o consumo familiar e transitem da situação de extrema pobreza para a de estabilização de rendimentos e social. Neste contexto, o PASP foi estruturado em dois pilares de intervenção nomeadamente: a componente de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva e o de apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos.

4.3.1 Trabalhos públicos com uso de mão-de-obra intensiva

A componente de Trabalhos Públicos com uso da mão-de-obra visa garantir o apoio e protecção dos agregados familiares em situação de riscos e de vulnerabilidade através da atribuição de uma transferência monetária em troca da participação de trabalhos públicos com

o uso da mão-de-obra intensiva, proporcionando aos agregados envolvidos nestes trabalhos uma fonte de renda sazonal (temporária), mas previsível.

Os trabalhos públicos terão lugar numa primeira fase, durante 4 dias úteis por semana, por um período de 4 horas diárias, podendo o período de duração ser adaptado de acordo com as circunstâncias, e consistirão em actividades a ser identificadas pelos Municípios e Distritos, nos termos do Manual de Trabalhos Públicos correspondente.

Os trabalhos serão implementados a nível rural e urbano. A nível rural a meta é de cobrir 4 decis da população em 2020 (cerca de 7.674,000 agregados familiares), e para o efeito, o ritmo de expansão seria de 15% em 2012; 25% em 2013 e 35% em 2014, percentagens que equivaleriam a 6%, 10% e 14% respectivamente, dos agregados familiares nessas condições, isto é, do total dos agregados familiares com capacidade para trabalhar em áreas rurais.

A nível urbano, a meta é de cobrir 1 quartil (25% da população em 2020, cerca de 7.674, 000 dos agregados familiares). Para atingir esta percentagem, o ritmo de expansão seria de 25% em 2012; 40% em 2013 e 60% em 2014, o equivale a 6,25%, 10% e 15% respectivamente, dos agregados familiares, com membros com capacidade para trabalhar em áreas urbanas.

4.3.2 Apoio ao desenvolvimento de actividades de geração de rendimentos

Esta componente será colocada em prática através da promoção de acesso aos mecanismos que garantam aos beneficiários o acesso a um conjunto de serviços que promovam a sua inclusão sócio-económico, como por exemplo, acesso aos sistemas de poupança, micro-crédito, acesso aos programas de formação profissional, desenvolvimento de habilidades, acesso a inputs agrícolas, entre outros elementos que visam criar oportunidades para a saída dos beneficiários da situação de pobreza.

Ainda nesta componente, serão desenvolvidas ligações com programas de várias instituições, como por exemplo, os programas do INEFP, as Feiras de Insumos Agrícolas, o Fundo Distrital de Desenvolvimento, fundos alocados no âmbito do Programa da Redução da Pobreza Urbana (PERPU), iniciativas de crédito agrícola, entre outros. De salientar que não existe uma informação pública sistemática e actualizada sobre os recursos ao dispor de todas estas iniciativas, classificáveis como parte da iniciativa do PASP.

4.3.3 Cobertura e projecções do programa acção social produtiva

A ENSSB (2012-2014) previa que o PASP devia cobrir cerca de 5% dos agregados familiares com membros em idade activa até 2014 (cerca de 219 mil agregados) tanto das zonas urbanas como rurais. Assim, o PASP pretendia abranger 174,994 agregados familiares em 2012; 295,629 (2013) e 443,363 (2014).

Segundo Salazar e Zapatero (2012), citados por Francisco et al (2010) reportando-se aos estudos do Banco Mundial, sustentam que as despesas em Assistência Social Básica (excluindo os subsídios aos combustíveis) representaram cerca de 1,7% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2010 (aproximadamente 184 milhões de dólares americanos). Deste valor, apenas 3% (5,5 milhões de dólares americanos) foi alocado ao que explicitamente e classificado por PASP. Por outro lado, a componente externa do financiamento da Segurança Social Básica, em geral, representou em 2010 mais de 60%, mas a ASP atingiu os 70%. Esta evidência, ainda que sumária, é suficientemente ilustrativa da exiguidade de recursos alocados para um programa da dimensão do PASP.

De referir que o número de beneficiários que o PASP previa atender entre 2012-2014 é resultado da soma dos beneficiários do programa de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva e do programa de apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos que constituem componentes do PASP. Deste modo, torna-se importante apresentar a cobertura e os custos do PASP de forma desagregada, isto é, analisar cada componente do PASP. Todavia, iremos apenas analisar a primeira componente visto para a segunda não é possível avançar dados dada a sua natureza assim como a sua operacionalização não esta sob alcançada do MMAS.

Tabela 1: Cobertura e custo do programa de trabalhos públicos em zonas rurais, 2012-2014 (em bilhões de meticais)

	2012	2013	2014
AF Beneficiários	86,858	149,752	216,941
Total de Beneficiários	271,338	465,481	670,792
Crianças em AF Beneficiários	194,290	332,162	477,106
Montante da Transferência	717	768	811
Custo total em Meticais (bilhões)	336,281	612,129	915,391

Fonte: MMAS (2012) Programas de Segurança Social Básica no Quadro de Operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ESSB).

A tabela 1 apresenta a cobertura e os custos para a implementação do programa de trabalhos públicos nas zonas rurais no período de 2012-2014. Como se pode depreender não existe uma meta específica de abranger agregados familiares chefiados por mulheres que constitui grande prioridade do PASP. Adicionalmente, não existe uma meta específica de abranger agregados familiares com pessoas com deficiência, doença crónica ou idoso. Isto provavelmente deve-se pela falta de um mapa de vulnerabilidade desagregada por sexo com informação sobre o número total de famílias que caíam nesta categoria.

Tabela 2: Cobertura e custo do programa de trabalhos públicos em zonas urbanas, 2012-2014 (em bilhões de meticais)

	2012	2013	2014
AF Beneficiários	88,136	145,877	226,422
Total de Beneficiários	271,486	447,877	690,458
Crianças em AF Beneficiários	191,523	314,334	483,748
Montante da Transferência	717	768	811
Custo total em Meticais (bilhões)	511,841	894,443	1,443,094

Fonte: MMAS (2012) Programas de Segurança Social Básica no Quadro de Operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ESSB).

A tabela 2 também apresenta as mesmas incoerências arroladas na tabela 1 relativamente a ausência de metas específicas para alguns agregados familiares que constitui prioridade do PASP.

Outro aspecto que merece atenção é o facto de Moçambique ter uma população estimada em cerca de 22.226,296 habitantes onde a maioria desta população (70.2%) vive nas zonas rurais (INE, 2010). Por outro lado, os dados de rendimentos rurais do “Trabalho de Inquérito Agrícola – TIA (Ministério da Agricultura e Instituto Nacional de Estatísticas) – sugere um alto nível de vulnerabilidade – para agregados familiares rurais. Todavia, apesar destes dados oficiais, a meta para agregados familiares nas zonas urbanas (88,136) em 2012 foi superior a meta dos agregados familiares zonas rurais (86,858). Esta evidência revela a falta de uso das estatísticas oficiais sobre a pobreza e vulnerabilidade no desenho do PASP, pois devia o programa priorizar mais as zonas rurais dada a sua maior densidade populacional e a alta vulnerabilidade dos agregados familiares.

Portanto, a falta de articulação entre os dados de pobreza e vulnerabilidade nas zonas rurais e urbanas com as metas de agregados familiares definidas no PASP é também notória para o ano 2014. Por outro lado, o PASP atribui o mesmo montante da transferência para os beneficiários na zona urbana e na zona rural. Esta evidência mostra que o PASP ignorou as estatísticas no tocante a situação da pobreza nas urbanas e rurais.

Ao atribuir o mesmo montante de transferência assume-se que este tem o mesmo poder de compra tanto nas zonas rurais assim como urbanas, o que não é verdade dada as disparidades socioeconómicas entre as zonas urbanas e rurais. Ademais, assume-se também que os agregados familiares rurais têm as mesmas necessidades e prioridades que os agregados familiares urbanos e que estão nas mesmas condições no acesso aos serviços, aos recursos e as oportunidades comparado com as famílias urbanas. Tratando os agregados familiares desta forma, o PASP parte de um pressuposto errado de que a população é homogénea, e portanto, o programa se repercute da mesma em agregados familiares urbanos e rurais. Aprofundando, deste modo, as desigualdades entre os agregados familiares.

CAPÍTULO V. ANÁLISE DO PROGRAMA ACÇÃO SOCIAL PRODUTIVA

Como foi referenciado anteriormente em nossa proposta de percurso metodológico, para o alcance do nosso objectivo de analisar o PASP na perspectiva de género, para os efeitos desta dissertação, em conformidade com os objectivos propostos, o nosso percurso analítico irá guiar-se pelas variáveis centrais: (i) Objectivos gerais e específicos do programa; e (ii) Grupo-alvo (Beneficiários do programa).

5.1 Análise dos objectivos do PASP

Como foi descrito no ponto 4.3, na concepção dos objectivos do PASP, não se vislumbra a incorporação, de forma explícita, a perspectiva de género. Esta evidência, leva-nos afirmar que o PASP não considera as necessidades comuns e específicas de homens e mulheres em sua diversidade. Por outro lado, considera a população como homogénea e, portanto, a pobreza e vulnerabilidade afecta da mesma forma a homens e mulheres, o que não é verdade, visto que, em Moçambique, as mulheres são as maiores afectadas devido ao seu papel natural de subordinação (Samo et al, 2011). Como consequência da “não visibilidade” da diferente situação das mulheres e dos homens, o PASP ignora tanto as situações de pobreza, de vulnerabilidade, da discriminação assim como os obstáculos que as mulheres enfrentam para participar e aceder em igualdade a informação, serviços e recursos.

Com esta evidência da falta da integração da perspectiva de género no PASP, somos convidados a concordar com o pensamento de Holmes e Jones (2010), quando afirmam que a protecção social apesar de ser considerada uma estratégia popular de resposta à pobreza e vulnerabilidade, a dimensão de género não tem sido integrada, e deste modo, a protecção social tem reforçado o papel tradicional de mulheres e raparigas, de homens e rapazes.

Ademais, o objectivo do PASP remete-nos a um programa de protecção social desenhado especificamente para atender necessidades económicas dos grupos pobres e vulneráveis. Esta perspectiva configura uma abordagem da protecção social contrária a abordagem “transformadora” da protecção social defendida por avançada por Sabates-Wheeler & Devereux (2008), que para além de atender necessidades económicas, deve abordar a igualdade, justiça social, empoderar os pobres e preservar os seus direitos, através da eliminação de quadros regulatórios que promovem a discriminação que aprofundam a vulnerabilidade das mulheres.

O PASP, influência e modela os comportamentos dos grupos-alvo sobre os quais actua, e pode constituir um mecanismo de reprodução e transmissão das desigualdades entre os géneros dado que os objectivos para sua concepção não aborda a promoção da igualdade de género. Este facto pode clarificar a ideia de Holmes e Jones (2010), enunciado no marco teórico, segundo a qual a integração da perspectiva de género nos programas de protecção social é complexa, limitada, e varia de acordo com as características e objectivos de cada programa de protecção social.

Em adição, veja-se que, embora a Política da Acção Social, instrumento que orienta todas as acções do governo e de organismos não-governamentais do âmbito da protecção social em Moçambique, preconizar a integração de género nos projectos e programas, o PASP viola este espírito. Ou seja, a vontade de se promover a igualdade de género inserido no PAS não se encontra reflectida no desenho do PASP.

Ora, de tudo o que foi dito, a conclusão mais genérica, do presente trabalho relativamente a este ponto, é de que o programa acção social produtiva não incorpora a perspectiva de género pois o programa não foi desenhado com o objectivo primário de promover a igualdade de género e empoderamento da mulher. Todavia, importa salientar que esta conclusão não é válida para todos casos, pois o estudo reconhece existir alguns programas, não sendo desenhados com intuito primário de promover a igualdade de género, incorporam a perspectiva de género.

5.2 Análise dos grupos-alvo do PASP

Olhando para os grupos-alvo incluídos na formulação do programa (descritos anteriormente no ponto 4.3) é possível observar que o PASP não apresenta de forma explícita os homens como beneficiários do programa. Repara-se que o programa coloca os agregados familiares chefiados por mulheres como grupo-alvo prioritário do programa. Este procedimento pode ter como base de sustentação nos dados do Banco Mundial e a 2ª Avaliação Nacional de Pobreza que mostram que os agregados familiares chefiados por mulheres nas zonas rurais são particularmente mais vulneráveis à pobreza e considera-os mais problemáticos do que os agregados familiares chefiados por homens.

Apesar destas evidências, as tabelas 1 e 2, mostram que em 2012, o PASP previa atender um maior número de agregados familiares chefiados por mulheres nas zonas urbanas (88,136) contra 86,858 nas zonas rurais. Isto significa que no desenho do PASP os dados estatísticos sobre a situação da mulher no meio rural e urbano foram não tomados como base para a definição das metas. Por outro lado, este facto também pode ser explicado pela ausência de mapa de vulnerabilidade dos agregados familiares chefiados por mulheres nas zonas urbanas e rurais. Sendo assim, o PASP, a ser operacionalizado nestes moldes poderá aprofundar as desigualdades de género entre o meio rural e urbano.

A centralidade do PASP na mulher, excluindo de forma implícita homens, rapazes e raparigas como grupos-alvo beneficiários do programa, confere-lhe uma perspectiva restrita e de menor abrangência. Esta centralidade na mulher, sob ponto de vista da igualdade de género, remete-nos a reflectir em torno da tese Holmes e Jones (2010), segundo a qual, alguns programas de protecção social assumem que a inclusão da mulher como grupo-alvo beneficiário irá automaticamente eliminar as desigualdades de género. Pese embora este pensamento não seja consensual a nível do marco teórico, e não haver uma intenção clara de promoção da igualdade de género no PASP, podemos concluir que, em Moçambique, a priorização das mulheres tem raízes históricas, e a não referência a homens, resulta da prática ponderada de políticas de discriminação positiva.

Outro aspecto, não menos importante, sob ponto de vista de género, está relacionado com desagregação dos dados por sexo. Observando as Tabelas 1 e 2, fica evidente que o PASP não apresenta uma meta específica dos agregados familiares beneficiários desagregados por sexo. Esta prática, leva-nos a corroborar com Holmes e Jones (2010), quando defendem que a fraca inclusão da perspectiva de género está relacionada com a falta de uso das evidências de que a pobreza e a vulnerabilidade afecta homens e mulheres de forma diferente. Por outro lado, em Moçambique, há ausência do mapeamento abrangente da vulnerabilidade desagregada por sexo. Este facto, não permite identificar de forma clara quem é vulnerável a pobreza assim como aqueles que são pobres.

Concluindo, tomando o grupo-alvo como variável de análise, podemos inferir que o PASP, pelo facto de não fazer uma menção explícita de homens como beneficiário, e não desagregar os beneficiários por sexo, a promoção da igualdade de género não é prioridade do PASP. Sendo assim, concordando com Holmes e Jones (2010), a consideração de género em muitos

programas, tal como o PASP, é feita através da inclusão da mulher como grupo-alvo prioritário, ignorando a dimensão de género no seu todo. Na mesma linha de pensamento, somos convidados a concordar com Thakur et al (2009), quando advoga que no âmbito da protecção social, embora algumas medidas sejam direccionadas para famílias lideradas por mulheres, como é o caso do PASP, o género é raramente usado como uma “lente de diferenciação” através da qual se visualiza as pessoas pobre expostas aos riscos e a vulnerabilidade.

O PASP consiste em transferências sociais monetárias e em espécie em troca da prestação de serviços laborais. A ideia de se priorizar a mulher no programa como forma de assegurar o seu empoderamento, pode não lograr sucesso, sobretudo para as mulheres chefes de famílias devido as dificuldades que estas pode enfrentar para aceder ao programa resultante dos constrangimentos do tempo para atender as responsabilidades domésticas e prestar serviços laborais.

Adicionalmente, uma tese aludida no quadro teórico – refere que o facto de as mulheres serem principais beneficiárias dos programas de transferências monetárias não resulta automaticamente no seu empoderamento, e em alguns casos os programas de transferências monetárias geraram novos estereótipos de género (Molyneux e Thompson, 2011). Sobre este assunto, Holmes et (2011) concluíram que mesmo nos programas em que as mulheres são receptoras directas, existe poucas evidências empíricas que sugerem um aumento do poder de decisão das mulheres no seio das famílias, ou que as responsabilidades e relações de género emergiram significativamente. Portanto, as famílias tendem a conservar as suas responsabilidades e papéis tradicionais de género.

Em Moçambique, mesmo havendo registo da contribuição do programa de transferência monetária - GAPVU, não há referências do seu impacto a nível da igualdade de género e empoderamento da mulher. Estas constatações são deveras interessantes para serem analisadas, mas não sendo objectivo do presente trabalho não urge aprofundar agora. Sendo assim, abre-se uma linha de pesquisa futura para avaliar a transformação das relações de género no seio das famílias como resultado da implementação do PASP.

5.3 Verificação das hipóteses

Para realização do presente estudo foi formulada uma hipótese geral segundo a qual o PASP apresenta uma abordagem essencialmente “*protectora*” e “*Preventiva*” das camadas sociais vulneráveis e não incorpora uma abordagem prática e metodológica que permita identificar e incluir necessidades comuns e específicas de homens e mulheres, rapazes e raparigas, em sua diversidade, com vista a reduzir as desigualdades de género.

Em torno da hipótese geral foram formuladas duas perguntas que a pesquisa pretendia responder:

1. O programa integra na sua concepção os compromissos do governo sobre a igualdade de género?
2. O programa incorpora de forma explícita os princípios de empoderamento económico e social da mulher?

No concernente a hipótese geral o trabalho defende que esta hipótese foi confirmada visto que o estudo do PASP na perspectiva de género tomando como base de análise os objectivos do programa e o grupo-alvo revela a ausência da dimensão do género. No desenho do PASP não foram tomadas em consideração as evidências de que vulnerabilidade e pobreza afecta homens e mulheres de diferentes formas, e deste modo, adoptar uma abordagem prática e metodológica para incluir as necessidades e demandas comuns e específicas de homens e mulheres com vista a reduzir as desigualdades de género. O PASP tem foco na mulher e a falta de foco no género é notória em toda a sua dimensão.

Nesta linha de pensamento, recorrendo ao quadro conceptual sobre a “protecção social transformadora” podemos concluir que o PASP como programa de protecção social não tem uma abordagem transformadora defendida pelo Sabates-Wheeler & Devereux (2008), visto que não aborda igualdade, justiça social, empoderamento económico e social. Portanto, o programa foi concebido para atender necessidades económicas, mas não para promover a igualdade de género e empoderar os pobres.

Ainda dentro da hipótese geral, o presente trabalho defendeu que o PASP tem um enfoque essencialmente “*Protectora*” e “*Preventiva*”. O argumento do enfoque “*protector*” do programa sustenta-se pelo facto do PASP ter sido concebido, especialmente, para ajudar aliviar a pobreza dos agregados familiares extremamente pobres e vulneráveis. E é *Preventiva*

pois, o montante alocado aos agregados familiares (655,00 meticais por mês) é irrisório, exíguo e constitui uma pensão regular, para prevenir a indigência e a fome dos agregados familiares, e não como forma destes saírem da pobreza. Portanto, o PASP reflecte a posição sociopolítica de garantir os padrões básicos mínimos de bem-estar dos grupos mais marginalizados da sociedade.

Relativamente a primeira questão formulada em torno da hipótese geral, o estudo, através das variáveis de análise do PASP, mostrou que este programa não integra no seu desenho os compromissos do governo sobre a igualdade de género, pese embora, o PAS, que é um instrumento orientador das acções de governo em matérias de protecção social, contenha de forma explícita os compromissos sobre a igualdade de género. Portanto, tendo o estudo, constatado ausência do foco no género nos objectivos do programa, reiteramos o argumento de que o PASP não integra no seu desenho os compromissos do governo sobre a igualdade de género.

No concernente a segunda questão, se o programa incorpora de forma explícita os princípios de empoderamento económico e social da mulher, o presente trabalho, defende que em conformidade com os objectivos propostos e o percurso metodológico adoptado, não dispõe de dados coerentes e consistentes para responder à questão de forma afirmativa. Para tal, o estudo carece de uma análise mais profunda com enfoque para a implementação do PASP na perspectiva de género olhando para o impacto a nível dos seus beneficiários no que se refere ao empoderamento económico e social da mulher.

Ainda sobre este assunto, pese embora, o presente trabalho, refira que o PASP tem enfoque na mulher, e não faz menção ao homem como beneficiário, tal situação não deve ser entendida como processo de empoderamento económico e social da mulher quer seja na perspectiva de Antonopoulos (2013) ou de qualquer outro autor, apresentado no quadro conceptual do presente trabalho. Assim, o foco do programa na mulher, deve ser entendida como um processo histórico da necessidade de priorizá-la, e aplicar-se uma prática ponderada de políticas de discriminação positiva. Esta ideia encontra-se também reflectida na PAS.

CAPÍTULO VI. CONCLUSÕES

O presente estudo verificou através do marco teórico que o debate em torno da pobreza e vulnerabilidade e dos programas de protecção social como estratégia para responder a estes problemas tem-se tornado cada vez mais aceso. Deste modo, na última década, houve uma crescente expansão de políticas e programas de protecção nos países subdesenvolvidos caracterizados pela promoção de programas de transferências pecuniárias como elementos centrais de políticas públicas para grupos vulneráveis estruturalmente marginalizadas pelos sistemas de protecção social.

Os programas de transferências pecuniárias, bem aplicados em contextos locais, podem surtir efeitos positivos na redução da vulnerabilidade e da pobreza, ao permitirem o aumento dos rendimentos, o acesso aos cuidados de saúde e educação dos agregados familiares beneficiários. Todavia, a ideia de que as transferências monetárias promovem o empoderamento das mulheres não é consensual dado que em alguns casos, as transferências geraram novos estereótipos e violência intra-familiar no acesso e controlo dos recursos, e em muitos casos, as famílias conservaram as suas responsabilidades e papéis tradicionais de género.

Adicionalmente, o estudo conclui que o desenho dos programas de protecção na perspectiva de género permite reduzir a pobreza e a vulnerabilidade enraizadas em desigualdades com base no sexo. Todavia, o grau da integração da perspectiva de género nos programas de protecção social é, no geral, limitada, influenciado pelo fraco uso das evidências de que a pobreza e a vulnerabilidade afecta homens e mulheres de forma diferente. Isto implica que, protecção social, geralmente, tem prestado pouca atenção aos riscos sociais, nomeadamente as desigualdades de género, discriminação social, distribuição desigual de recursos e poder a nível das famílias.

O objectivo central do presente trabalho era de avaliar a integração da perspectiva de género no desenho do PASP tomando como variáveis de análise os objectivos do programa e o grupo-alvo. A partir dos resultados da pesquisa, à luz do marco teórico previamente apresentado, chegam-se as seguintes conclusões:

O Programa Acção Social Produtiva não incorpora de forma explícita a perspectiva de género. Este facto, leva-nos afirmar que o PASP não considera as necessidades comuns e

específicas de homens e mulheres em sua diversidade e, considera a população como homogénea e, portanto, a pobreza e vulnerabilidade afecta da mesma forma a homens e mulheres. Sendo assim, o presente trabalho corrobora com a ideia de que o género é raramente usado como uma “lente de diferenciação” através da qual se visualiza as pessoas pobre expostas aos riscos e a vulnerabilidade (Thakur et al, 2009).

A ausência da perspectiva do género no desenho do PASP também nota-se pelo facto deste programa não apresentar metas específicas dos agregados familiares beneficiários desagregados por sexo no período de 2012-2014. Concebido nestes moldes, o PASP, poderá constituir um mecanismo de reprodução e transmissão das desigualdades entre os géneros, reforçando o papel tradicional de mulheres e raparigas, de homens e rapazes.

Analisando os grupos-alvo o estudo conclui que a promoção da igualdade de género não constitui um objectivo primário na concepção do PASP, e a consideração de género no PASP é feita através da inclusão da mulher como grupo-alvo prioritário, ignorando a dimensão do género no seu todo. Esta centralidade na mulher confere ao PASP uma perspectiva restrita e de menor abrangência.

Em alinhamento com o marco teórico, o estudo conclui que a ausência da perspectiva de género no PASP resulta do facto deste não ter sido desenhado/ concebido com o intuito de promover a igualdade de género e empoderamento da mulher, mas para proteger os grupos vulneráveis – aliviando a pobreza, e preveni-los contra a indigência e a fome. Deste modo, o estudo corrobora com a tese de Holmes e Jones (2010) segundo a qual a inclusão da perspectiva de género varia de acordo com as características e objectivos de cada programa de protecção social.

Em suma, a conclusão mais genérica do presente trabalho é de que o PASP não é sensível ao género e, não incorpora nos seus objectivos, pelo menos de forma explícita, a ideia de promover a igualdade de género. Sendo assim, o PASP não apresenta uma abordagem prática e metodológica que permita identificar e incluir necessidades comuns e específicas de homens e mulheres, rapazes e raparigas, em sua diversidade, com vista a reduzir as desigualdades de género.

6.1 Sugestões para pesquisas futuras

A presente dissertação não é um fim em si. Do que foi exposto, descortina-se a possibilidade da realização de novos estudos com vista a aprofundar os vários aspectos abordados neste trabalho.

O estudo formulou uma questão com o objectivo de avaliar a integração dos princípios de empoderamento económico e social da mulher. A resposta a esta questão foi fortemente condicionada pelos objectivos do trabalho, mas principalmente, pelos procedimentos metodológicos adoptados para o alcance dos objectivos propostos.

Sugere-se então o desenvolvimento de pesquisas que visem avaliar a implementação do programa desde a abordagem de género. Abre-se também a possibilidade para incorporação de outras variáveis de análise do PASP, que permitam avaliar o impacto do PASP sobre o empoderamento económico e social da mulher. Ou seja, olhar para as possíveis transformações das responsabilidades e dos papéis de género no seio das famílias beneficiárias do PASP.

Ademais, o PASP prioriza a mulher como beneficiária. Neste caso, uma linha de pesquisa pode ser desenvolvida para avaliar até ponto as mulheres, sobretudo as líderes dos agregados familiares, conseguem aceder ao programa partindo do pressuposto de que elas têm de canalizar parte do seu tempo para realizar actividades domésticas (por exemplo, cuidar dos filhos) e prestar serviços laborais remunerados inseridos no programa, para garantir a sua sobrevivência.

BIBLIOGRAFIA

1. Adato, M., Basset, L. (2009). *What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families Affected by HIV and AIDS? A review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C.
2. Alderman, H., Yemtsov, R. (2012). *Productive Role of Social Protection, Social Protection and Labor*. Discussion Paper No. 1203. Washington, D.C.: World Bank.
3. Alkire, S., Santos, M., (2010). *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for developing Countries*. Working Paper N°. 38. Oxford: OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative). University of Oxford.
4. Antonopoulos, R. (2013). *Expanding Social Protection in Developing Countries: A Gender Perspective*. Working Paper 757, Levy Economics Institute of Bard College, US.
5. Babajanian, B., Hagen-Zanker, J. (2012). *Social protection and social exclusion: an analytical framework to assess the links*. Background Note. London: ODI.
6. Banco Mundial (2001). *Social Protection Sector Strategy: From Safety net to spring board*. Washington D.C. The World Bank.
7. Banco Mundial (2002). *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. World Bank, Washington D.C.
8. Banco Mundial (2012). *Resilience, Equity and Opportunity. The World Bank's Social Protection and Labor Strategy 2012-2022*. Washington, D.C.: World Bank.
9. Barrientos, A., DEJONG, J. (2006). *Reducing Child Poverty with Cash Transfers: a Sure Thing?* Development Policy Review, 24(5): 537 -552.
10. Barrientos, A., Scott, J. (2008). *Social Transfers and Growth: A Review*. Working Paper 52. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
11. Bastagli, F. (2008). *The Design, Implementation and Impact of Conditional Cash Transfers Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Família*. PhD Thesis. London: London School of Economics and Political Science.
12. Baulch, B., Minh Nguyen, H. T., Thi Phuong, P. T., Pham, H. T. (2010) *Ethnic Minority Poverty in Vietnam*. Working Paper No. 169. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
13. Behrman, J., Hoddinott, J. (2005). *Programme Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: the Mexican PROGRESA Impact on Child Nutrition*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics 67(4):547-569.

14. Chant, S. (2008). *The “feminization of poverty “and the “feminization “of anti-poverty programmes: room for revision?* Journal of development studies 44(2): 97-165.
15. Cobo, R., De la Cruz, Carmen, V., R. & Zambrano, A. (2009): *Cuadernos de Género: Políticas y Acciones de Género. Materiales de Formación*. Madrid. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Universidad Complutense. Espanha.
16. Conway, T., de Haan, A., Norton, A. (2000). *Social Protection: New directions of donor agencies*, Department for International Development, London.
17. Cook, S.; Kabeer, N. (2009). *Socio-economic Security over the Life Course: A Global Review of Social Protection*. Sussex, UK: Institute of Development Studies. <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3830>. [acedido em 25 de Outubro de 2013].
18. Covarrubias, K., Davies, B., Winters, P. (2011). *From Protection to Production: Productive Impacts of the Malawi Social Cash Transfer Scheme*. Rome: United Nations Food and Agricultural Organization.
19. Cunguara, B. & Hanlon, J. (2010) “*O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique*”. *Crisis States*. Working Paper nº 74. Crisis States Research Center.
20. Cunha, N., Orton, I. (2011). *Estender a cobertura da protecção social num contexto de alta informalidade da economia: necessário, desejável e possível?* Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Cadernos IESE nº 5.
21. Datt, G., Payongayong, j., Garrett, J.; Ruel, M.T. (1997). *The GAPVU cash transfer program in Mozambique: an assessment*. Washington DC: IFPRI.
22. Davies, S.; Davey, J. (2008). *A Regional Multiplier Approach to Estimating the Impact of Cash Transfers on the Market: the Case of Cash Transfers in Rural Malawi*. Development Policy Review, 26(1): 91 -111.
23. De la Brière, B.; Rawlings, L. B. (2006). *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?* Social Protection Discussion Paper No. 0603. Washington, D.C.: World Bank.
24. De Vletter, F., Lauchande, C., Infante, E. (2009). *FinScope Mozambique Survey 2009 –Survey Report*. Maputo: AustralCowI.
25. Devereux, S e R, Sabates-Wheeler. (2007). *Debating Social Protection*, IDS Bulletin, 38 (3). Brighton: Institute of Development Studies.
26. Devereux, S., R. Sabates-Wheeler (2004). *Transformative Social Protection*, IDS Working Paper 232, IDS, University of Sussex, Brighton.
27. Devereux, S., Marshall, J., MacAskill, J., Pelham, L. (2005). *Making Cash Count: Lessons from Cash Transfer Schemes in East and Southern Africa for Supporting the*

Most Vulnerable Children and Households. London and Brighton: Save the Children UK, HelpAge International and IDS.

28. DFID (2005). *Social transfers and chronic poverty: Emerging evidence and the challenge ahead*. A Department of International Development (DFID) Practice Paper, London.
29. DFID (2011). *Cash Transfers Evidence Paper*. Policy Division. London: UK Department for International Development.
30. United Nations Economic and Social Council (ECOSOC 1997/2). United Nations Reports and Resolutions Related to Gender Mainstreaming.
31. ENAP (2004). *Género, raça e competências de direcção no Serviço Público Federal*. Directoria de Comunicação e Pesquisa. Brasília-DF.
32. Farrington, J.; Holmes, R.; Slater, R. (2007). *Linking Social Protection and the Productive Sectors*. ODI Briefing Paper 28. London: ODI.
33. Feliciano, J; Carlos, F.; Lopes, C.M.; Rodrigues, U. (2008). *Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP*. São João do Estoril: Principia.
34. Fiszbein, A.; Schady, N. (2009) *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. A World Bank Policy Research Report. Washington, D.C.: World Bank.
35. Fox, L. et al., (2008). *Conseguindo o Improvável: Sustentar a Inclusão na Economia em Crescimento em Moçambique. Avaliação de Pobreza, de Género e Social do Banco Mundial*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development.
36. Francisco, A. (2010). “*Moçambique: protecção social no contexto de um estado falido mas não falhado*”. In: Brito, L., et al. (orgs). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo. IESE.
37. Francisco, A., Ali, R. Ibraimo, Y. (2011). “*Protecção Social Financeira e Demográfica: Desafios para uma segurança humana digna em Moçambique*”, In Brito, L., et al (2010). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo. IESE.
38. Gobe, A. (1994). “ *Situação Económica do País*”, in Castel-Branco, C.N. (1998). *Moçambique. Perspectivas económicas*, ed. UEM, Maputo, Moçambique.
39. Guilamba, C.S. (2009). *Democracia e Políticas de Protecção Social em Moçambique: Uma Análise dos Avanços e Desafios do Aparato jurídico-institucional a Partir da Década de 1990*. Trabalho de conclusão de curso em Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina. Brasil. Florianópolis.
40. Hanlon, J. (2009). “*Just Give Money to the Poor. A Southern Alternative to the Northern Model of Aid as 19th Century Charity*”, seminar given at the Open

- University International Development Centre, Milton Keynes, UK, 17 March 2009. <http://idc.open.ac.uk/news%20and%20events.html> [acedido em 18 de Maio de 2014].
41. Hanlon, J., (2007). *Is Poverty Decreasing in Mozambique?* In: IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos), *Inaugural Conference of the IESE*. Maputo, 19 Setembro de 2007, Maputo: IESE.
 42. Harding, S. (1986). *The Science question in feminism*. Ithaca: Cornell University.
 43. Harvey, P. (2009). “*Social Protection in Fragile States: Lessons Learned*”, in *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, OECD, Paris.
 44. Hassim, S. (2000). “*Gender equality and development social welfare in South Africa*”, in Razavi, S.; Hassim, S. (eds). *Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Structure of the Social*. Basingstoke: Palgrave MacMillan and UNRISD.
 45. HelpAge International (2006). *Countries carers: How to improve data collection and information on households affected by AIDS and reduce the poverty of carers, people living with HIV and vulnerable children*, HelpAge International, Miller.
 46. Hermele, K. (1990). *Moçambique numa encruzilhada. Economia politica na era de ajustamento estrutural*, CHR. Michelsen Institute, Bergen.
 47. Holmes, R., Farrington, J., Rahman, T., e Slater, R. (2008). *Extreme Poverty in Bangladesh: Protecting and Promoting Rural Livelihoods*. ODI Project Briefing 15. London: Overseas Development Institute.
 48. Holmes, R., Jones, N. (2011). *Public works programmes in developing countries: Reducing gendered disparities in economic opportunities?* Paper prepared for the International Conference on Social Cohesion and Development, 20-21 January 2011, Paris-France.
 49. Holmes, R.; Jones, R. (2010). *Rethinking Social Protection Using a Gender Lens*. London, UK: Overseas Development Institute.
 50. Holmes, R.; Jones, R.; Mannan, F.; Vargas, R.; Tafere, Y.; Woldehanna, T. (2011). *Addressing gendered risks and vulnerabilities through social protection: Examples of good practice from Bangladesh, Ethiopia, and Peru*. *Gender and Development*, 19 (2): 255-270.
 51. Holzmann, R., Jorgensen, S. (1999). *Social risk management: Conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper*. Social Protection Discussion Paper Series, Washington DC: World Bank. <http://www.odi.org.uk/resources/download/5099.pdf>. [acedido em 12 Setembro de 2013].
 52. Kabeer, N. (1994). *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development, Thought*. London: Verso.

53. Kabeer, N. (1999). *Resources, agency, and achievements: reflections on the measurement of women's*, Development and Change, 30(3): 435-64.
54. Lagarde, M. (1996). *Gênero y Feminismo – desarrollo humano y democracia*. Madrid, horas & horas.
55. Lakatos, E.M., Marconi, M.A. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas.
56. Lavinias, L. (2006). *A Estrutura do Financiamento da protecção social Brasileira e as contas da protecção social*. In: Revista do MTB, mimeo.
57. Miller, C.; Tsoka, M.; Reichert, K. (2008). *Impact Evaluation Report: External Evaluation of the Mchinji Social Cash Transfer Pilot*. Boston and Lilongwe: Government of Malawi, UNICEF, USAID.
58. Mkandawire, T. (2001). *Social Policy in a Development Context. Social Policy and Development Programme Paper 7*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
59. Mlay, G, et al. (2006). “*Analysis of income and poverty dynamics in rural Mozambique 2002 – 2005*”. Comunicação apresentada no Workshop Food Security Strategy da USAID, Maputo, USAID.
60. Molyneux, M. (2007). *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State? Programme on Gender and Development*, Paper No. 1, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva.
61. Molyneux, M.; Thomson, M. (2011). *Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia*, Gender and Development, 19(2): 195-212.
62. Monjane, C. (2013). *Igualdade de Género. Onde termina a retórica e começa a realidade?* In: Revista Excelência. Revista semestral do Instituto Superior de Administração Pública. Maputo.
63. Moser, C., Luttrell, C. (2004). *Gender and Social Protection*, report prepared for DFID, London.
64. Nolan, A. (2009). *Social Protection in the context of HIV and AIDS in Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, OECD, Paris.
65. OCDE (2007). *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*, DAC Guidelines and References Series, OCDE, Paris.
66. OCDE (2009). *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*: OCDE, Paris.
67. OIT (2008). *Can Low Income Countries afford basic-Social Security?* Social Security Policy Briefs n° 3. OIT. Social Security Department. Genebra.

68. OIT (2011). *Piso de Protecção Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS*. Genebra, Oficina internacional del Trabajo. Disponível em http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/.../wcms_176521.pdf. [acedido em 10 de Abril de 2015].
69. Patel, L.; Hochfeld, T. (2011). *It buys food but does it change gender relations? Child Support Grants in Soweto, South Africa*, *Gender and Development*, 19(2): 229-240.
70. Paulo, M., Rosário, C., Tvedten, I. (2008). *Monitoria e Avaliação das Políticas de Redução da Pobreza em Moçambique Estudo 2: Relações Sociais da Pobreza Urbana*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
71. Philip, D., Rayhan Israt, Md. (2004). *Vulnerability and Poverty: What are the causes and how are they related*. Term paper Interdisciplinary Course, International Doctoral Studies Program at ZEF, Bonn.
72. Quive, S.A. (2007) *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social*. Maputo, CIEDIMA.
73. Rodríguez Enríquez, C. (2011). “*Elementos de un análisis feminista de las políticas contra la pobreza y las desigualdades en América Latina*”, in Sachs, N. (2011). *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*, eds. Maria del Pilar Foti. Buenos Aires.
74. Sabates-Wheeler, R.; Devereux, S. (2008). “*Transformative Social Protection: the Currency of Social Justice*” in Barrientos A.; Hulme, D. (eds.) *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
75. Samson, M,U. Lee, Ndlebe, A.; Mac Quene, K.; van Niekerk, I., Gandhi, V.; Harigaya, T. and Abrahams, C. (2004). *The Social and Economic Impact of South Africa’s Social Security System*. Commissioned by the Economics and Finance Directorate, Ministry of Social Development, South Africa. Cape Town: Economic Policy Research Institute.
76. Scott, J.W. (1995). *Género: uma categoria útil de análise histórica. Educação & Realidade*. Porto Alegre, V.20, n° 2.
77. Sebatés-Wheeler, R., Roelen, K. (2011). *Transformative social protection programming for children and their carers: a gender perspective*, *Gender and Development*, 19(2): 179-194.
78. Severino, A. J. (2007). *Metodologia do Trabalho Científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez.
79. Shepherd, A, et al. (2004). *Policy paper on Social Protection*. Overseas Development Institute for DFID.

80. Silver, H. (2007). *The Process of Social Exclusion: the Dynamics of an Evolving Concept*. CPRC Working Paper 95. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
81. Skoufias, E. (2001). *PROGRESA and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI*. December 2001. Washington D. C.: International Food Policy Research Institute.
82. Soares, F.V., Silva, E. (2010). *Conditional Cash Transfers Programmes and Gender Vulnerabilities? Case Studies for Brazil, Chile and Colombia Conditional Cash Transfer Programmes*. Working Paper 69. Brasília: IPC-IG.
83. Suárez, M. (2000). *Género: uma palavra para desconstruir ideias e um conceito empírico e analítico*. In: *I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Género no Brasil*. Género no mundo do trabalho. Brasília.
84. Suarez, M., Libardoni, M., Texeira Rodriguez, M., Cleaver, A.J.T., Ribeiro Garcia, S., Silva Chaves, W. (2006). *The Bolsa Família Programme and the tackling of gender inequalities. The challenge of promoting the re-ordering of the domestic space and women's access to the public space*. Prepared for the Ministry of Social Development, Brazil and Department for International Development, UK – Brazil.
85. Sweetman, C. (2011). *Introduction*, Gender and Development, 192(2): 169-177.
86. Thakur, S. G.; Arnold, C.; Johnson, T. (2009). “*Gender and Social Protection*”, in *Promoting Pro-poor Growth: Social Protection*. Paris: OECD.
87. Umashankar, D. (2006). *Women's empowerment: effect of the participation in self group*. Bangalore: Indian Institute of Management.
88. UNESCO (2000). *Gender Equality and Equity: A summary review of UNESCO's accomplishments since the Fourth World Conference on Women in Beijing*. (S/L). Unit for the Promotion of the Status of Women and Gender Equity.
89. UNICEF (2006). *Childhood Poverty in Mozambique: A situation and trends analysis*. Maputo, UNICEF.
90. UNICEF (2007). *State of the World's Children*, UNICEF, New York.
91. UNICEF (2012). *Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children*, UNICEF Social Protection Strategic Framework. UNICEF, New York.
92. Vargas V. R. (2010). *Gender Risk, Poverty and Vulnerability in Peru: A Case Study of the Juntos Programme*. London: ODI.
93. Vicent, K., Cull, T. (2007). “*Impacto de transferências pecuniárias sociais: Evidências de estudos de caso da África Austral*”, in Brito, L., et al. (2010) *Protecção Social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique*. Maputo: IESE.

94. Waterhouse, R. (2010). “*Vulnerabilidade em Moçambique: Padrões, Tendências e Respostas*” in Brito, L., et al. (2010). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.
95. Waterhouse, R.; Laureciano, G. (2010). “*Contexto político e institucional de protecção social em Moçambique*” in Brito, L., et al. (2010) *Protecção Social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique*. Maputo: IESE.
96. Wolfensohn, J., Bourguignon, F. (2004). *Desenvolvimento e Redução da Pobreza: Reflexão e Perspectiva*. Washington, D.C: Banco Mundial.
www.ids.ac.uk/download.cfm?file=wp232.pdf. [acedido em 15 de Setembro de 2013].

LEGISLAÇÃO

1. República de Moçambique (2004). *Constituição da República*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo.
2. República de Moçambique (2007). Decreto nº 53/2007, Regulamento da Segurança Social Obrigatória. BR nº 048, I Série, de 3 de Dezembro de 2007.
3. República de Moçambique (2007). Lei 4/2007, de 7 de Fevereiro (Quadro Legal da Protecção Social), Boletim da República I Série, Nº 6.
4. República de Moçambique (2009). Decreto nº 85/2009, Regulamento da Segurança Social Básica, Boletim da República nº 051, I Série, 3º Suplemento, 29 de Dezembro de 2009.

DOCUMENTOS OFICIAIS

1. Governo de Moçambique (2011). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2011-2014)*. Maputo.
2. Governo de Moçambique (2012) *Programa de Acção Social Produtiva (PASP) – Documento Base*. Maputo.
3. Governo de Moçambique. 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2006-2009)* (PARPA II), Maputo.
5. MFP (2009). *Estratégia de Género na Função Pública (2009-2013)*. CEDIMO. Maputo.
6. República de Moçambique (1998). *Política de Acção Social*. Disponível em http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/fold_politicas/accSocial/politica_acao_social.pdf [acedido em 18 de Março de 2015].

7. República de Moçambique (2006). *Política de Género e Estratégia de sua Implementação*. Maputo.
8. República de Moçambique (2009). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014*. Maputo.
9. República de Moçambique (2009). *Plano Quinquenal do Governo (2010-2014)*. Maputo. http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/programa/PQG_2010-14.pdf.

RELATÓRIOS

1. FMI (2013). *Relatório do Corpo Técnico sobre as consultas de 2013 ao abrigo do artigo IV, sexta avaliação do acordo do Instrumento de Apoio à Política Económica*. Fundo Monetário Internacional, relatório n° 13/200.
2. INE (2009) *Relatório final do inquérito de indicadores múltiplos, 2008*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
3. INE (2010). *Inquérito Nacional aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar 2008/09*. Relatório Final. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
4. MARP (Mecanismo Africano de Revisão de Pares). 2009. *Relatório de Auto - avaliação do País – Tomo I e II*. <http://www.marp.org.mz>. [acedido 10 de Abril de 2015].
5. MCDSS/GTZ. 2007. *The pilot social cash transfer scheme in Zambia: summary report*. 6th edition. MCDSS: Lusaka.
6. MPD (2010). *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional (2008-2009)*. Maputo, DNEAP.
7. MPF (2004). *Pobreza e bem-estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional*. Maputo, Direcção Nacional do Plano e Orçamento e Gabinete de Estudos/Ministério de Plano e Finanças, Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI) /University of Purdue.
8. Samo, G, et al. (2011). *Monitoria da Eficácia da Ajuda na Óptica de Género*. Relatório Final. Moçambique.
9. PNUD (2001). Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano.
10. PNUD (2013). Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano.

ANEXO

Anexo A: Decreto 52/2011, programas de segurança social básica



BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

IMPrensa Nacional de Moçambique, E.P.

AVISO

A matéria a publicar no «Boletim da República» deve ser remetida em cópia devidamente autenticada, uma por cada assunto, donde conste, além das indicações necessárias para esse efeito, o averbamento seguinte, assinado e autenticado: **Para publicação no «Boletim da República».**

SUMÁRIO

Conselho de Ministros:

Decreto n.º 52/2011:

Cria os Programas de Segurança Social Básica a serem implementados pelo Ministério da Mulher e da Acção Social, através do Instituto Nacional de Acção Social.

Ministério das Finanças:

Diploma Ministerial n.º 243/2011:

Actualiza as tabelas de taxas de retenção na fonte do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS).

CONSELHO DE MINISTROS

Decreto n.º 52/2011

de 12 de Outubro

Tornando-se necessária a operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica, aprovada pela Resolução n.º 17/2010, de 27 de Maio, nos termos do artigo 56 da Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro, o Conselho de Ministros decreta:

ARTIGO 1

(Criação)

1. São criados os Programas de Segurança Social Básica a serem implementados pelo Ministério da Mulher e da Acção Social, através do Instituto Nacional da Acção Social, designadamente:

- Programa Subsídio Social Básico;
- Programa Apoio Social Directo;
- Programa Serviços Sociais de Acção Social;
- Programa Acção Social Produtiva.

2. Na implementação dos Programas de Segurança Social Básica podem intervir as instituições religiosas, organizações não-governamentais, associações e sector privado através da terciarização.

3. A implementação do Programa Acção Social Produtiva é feita de forma partilhada nos termos da alínea d) do artigo 3 do Regulamento de Segurança Social Básica, aprovado pelo Decreto n.º 85/2009, de 29 de Dezembro.

ARTIGO 2

(Programa Subsídio Social Básico)

O Programa Subsídio Social Básico, consiste em transferências monetárias regulares mensais por tempo indeterminado, destinadas a assistência aos agregados familiares sem nenhum membro com capacidade para o trabalho, sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas e que sejam chefiados por pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crónicas e degenerativas.

ARTIGO 3

(Programa Apoio Social Directo)

O Programa Apoio Social Directo consiste nas transferências sociais por tempo determinado em espécie ou o pagamento de serviços destinados a fazer face a situações de choques que agravam o grau de vulnerabilidade a pessoas ou agregados familiares em situação de pobreza e sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas, designadamente:

- Agregados Familiares chefiados por crianças de doze a dezoito anos;
- Agregados Familiares com crianças em fase de recuperação de uma situação de desnutrição aguda, por um período de dois anos que pode ser prorrogado por igual período mediante avaliação médica;
- Chefes de Agregados Familiares em situação temporária de incapacidade para o trabalho até o período máximo de um ano e seis meses;
- Pessoas idosas e pessoas com doenças crónicas e degenerativas em situação de acamados;
- Pessoas em processo de reintegração sócio-familiar no momento da reunificação familiar;
- Pessoas com deficiência necessitando de meios de compensação;
- Pessoas vivendo com HIV e SIDA em tratamento anti-retroviral até seis meses.

ARTIGO 4

(Programa Serviços Sociais de Acção Social)

1. O Programa Serviço Social de Acção Social, consiste na garantia de atendimento institucional em Infantários, Centros de

Apoio à Velhice, Centros de Trânsito, Centros de Acolhimento à Criança, Centros Abertos e centros de pessoas com deficiência aguda desamparadas, bem como providenciar a orientação e reunificação familiar dos grupos mais vulneráveis desamparados e vivendo em situação de pobreza.

2. O Programa Serviço Social de Acção Social possui duas componentes que são:

- a) O Atendimento Institucional;
- b) A Orientação e Reunificação Familiar.

3. O atendimento institucional, consiste no acolhimento e assistência em unidades sociais à pessoas vulneráveis vivendo em situação de pobreza abandonadas ou marginalizadas, designadamente:

- a) Crianças em situação difícil;
- b) Pessoas idosas e desamparadas;
- c) Pessoas com deficiência;
- d) Repatriados;
- e) Pessoas vítimas de violência e ou tráfico;
- f) População vivendo na rua e em processo de reintegração.

4. A Orientação e Reunificação Familiar, consiste no desenvolvimento de acções direccionadas ao combate à mendicidade e ao fenómeno da criança da e na rua, e a informação e orientação social à pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade.

ARTIGO 5

(Programa Acção Social Produtiva)

1. O Programa Acção Social Produtiva, consiste no desenvolvimento de actividades que visam promover a inclusão sócio-económica de pessoas em situação de pobreza e vulneráveis com capacidade para o trabalho, com prioridade para os agregados familiares chefiados por mulheres, por pessoas com deficiências e com crianças com problemas de desnutrição e possui duas componentes:

- a) Os Trabalhos Públicos com o Uso de mão-de-obra Intensiva;
- b) Apoio e Desenvolvimento de Iniciativas de Geração de Rendimentos.

2. Os trabalhos Públicos com Uso da mão-de-obra Intensiva, consiste na garantia da protecção dos agregados familiares em situação de riscos e de vulnerabilidade através da atribuição de uma transferência monetária em troca de prestação de serviços públicos.

3. A Componente de Apoio e Desenvolvimento de Iniciativas de Geração de Rendimentos, consiste na promoção de oportunidades de auto-sustento por via do auto-emprego para indivíduos vivendo em situação de pobreza com capacidade para o trabalho.

ARTIGO 6

(Formas de acesso)

1. Para o acesso dos beneficiários aos programas são aprovados o modelo do cartão e da caderneta de assistência social, em anexo ao presente Decreto.

2. Os documentos constitutivos do processo de requerimento para o acesso aos programas das alíneas a), b), e c) do n.º 1 do artigo 1 do presente Decreto estão isentos de taxas, contribuições ou impostos.

3. Os beneficiários aos diferentes programas, exceptuando os do programa subsídio social básico, não devem ser assistidos em mais de um programa de segurança social básica criado pelo presente Decreto.

ARTIGO 7

(Assistência em caso de morte)

Em caso de morte do beneficiário directo dos programas de segurança social básica, os membros do respectivo agregado familiar continuarão a beneficiar de assistência por um período de dois meses após a morte, devendo neste período ocorrer a reavaliação da situação de vulnerabilidade para a continuidade de recepção da assistência social.

ARTIGO 8

(Valores das transferências)

Os valores dos subsídios monetários a serem transferidos aos beneficiários dos programas subsídio social básico, apoio social directo e na componente dos trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva podem ser revistos anualmente pelo Conselho de Ministros.

ARTIGO 9

(Regulamentação)

Compete ao Ministro que superintende a Área da Acção Social aprovar os procedimentos para a implementação dos programas referidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 1 do presente Decreto, ouvido o Conselho de Coordenação da Segurança Social Básica.

ARTIGO 10

(Norma revogatória)

É revogado o Decreto n.º 16/93, de 25 de Agosto e toda a legislação que contrarie o disposto no presente Decreto.

Aprovado pelo Conselho de Ministros, aos 6 de Setembro de 2011.

Publique-se.

O Primeiro – Ministro, *Aires Bonifácio Baptista Ali*.