

Jovenil Pedro Custelo*

Viriato Armindo Naftal Chau**

A miragem da dignidade em Moçambique: subsídio de velhice e satisfação de necessidades básicas

RESUMO

O presente estudo analisa a eficácia do sistema de protecção social não contributiva em Moçambique, centrando-se no hiato entre o arcabouço normativo e a realidade material da pensão de velhice. Sob a égide do Instituto Nacional de Acção Social (INAS), o subsídio destinado aos idosos apresenta valores nominais entre 540,00 MT e 1.000,00 MT, montantes que não se coadunam com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à assistência na velhice. Adoptando uma abordagem qualitativa de carácter exploratório e documental, a investigação recorreu ao método dedutivo para analisar a suficiência dessas transferências em relação aos indicadores do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e do custo real da cesta básica. Os resultados revelam uma antinomia crítica: embora Moçambique disponha de uma arquitectura jurídica moderna, alinhada às convenções internacionais (OIT, SADC e ONU), a operacionalização orçamental traduz-se numa eficácia meramente simbólica das normas. A discussão evidencia que a ausência de mecanismos de indexação do subsídio à inflação provoca uma erosão sistemática do poder de compra, relegando o benefício a uma função meramente paliativa que não assegura o mínimo existencial. Conclui-se que, a superação da ilusão da dignidade requer uma reestruturação da política de assistência social, que priorize a suficiência pecuniária e assegure que a protecção aos vulneráveis constitua uma obrigação jurídica plena, e não uma concessão assistencialista residual.

Palavras-chave: Protecção Social; Dignidade da Pessoa Humana; Pensão de Velhice; Mínimo Existencial; Moçambique.

ABSTRACT

This study analyzes the effectiveness of the non-contributory social protection system in Mozambique, focusing on the gap between the normative framework and the material reality of old-age pensions. Under the aegis of the National Institute of Social Action (INAS), the subsidy for the elderly has nominal values ranging from 540.00 MT to 1,000.00 MT, values that conflict with the constitutional principle of human dignity and the fundamental right to old-age assistance. Adopting a qualitative, exploratory, and documentary approach, the research used the deductive method to analyze the sufficiency of these payments in relation to the Consumer Price Index (CPI) indicators and the real cost of the basic food basket. The results reveal a critical antinomy: while Mozambique has a modern legal architecture aligned with international conventions (ILO, SADC, and UN), the budgetary implementation results in a symbolic effectiveness of the norms. The discussion highlights that the absence of mechanisms for indexing subsidies to inflation causes a systematic erosion of purchasing power, relegating the benefit to a merely palliative function that does not ensure a minimum standard of living. It is concluded that overcoming the mirage of dignity requires a restructuring of social assistance policy that prioritizes financial sufficiency, ensuring that protection for the vulnerable is a full legal obligation and not a residual welfare concession.

Keywords: Social Protection; Human Dignity; Old Age Pension; Minimum Standard of Living; Mozambique.

1. Introdução

O envelhecimento demográfico contemporâneo tem imposto desafios estruturais aos sistemas de segurança social em escala global. No âmbito da protecção social, a pensão de velhice é concebida como o mecanismo primordial para assegurar a manutenção da dignidade e a subsistência do indivíduo (Silva & Santos, 2022). Todavia, emerge uma dicotomia acentuada entre o discurso institucional de eficiência administrativa e a realidade empírica vivenciada pelos beneficiários em Moçambique. Embora as métricas governamentais apontem para uma cobertura abrangente, a capacidade real desses subsídios em satisfazer as necessidades básicas — saúde, alimentação e habitação — revela-se, por vezes, insuficiente.

Este cenário sugere a existência do que se pode denominar o “mito da eficiência do subsídio de velhice”. Segundo Oliveira (2023), a aplicação de políticas de austeridade e a defasagem no cálculo dos benefícios em relação à inflação real geram uma lacuna entre a protecção nominal e a segurança efectiva. Neste enquadramento, a Política de Acção Social em Moçambique, aprovada pela Resolução n.º 12/98, de 9 de abril, estabelece como objectivo central a promoção da assistência directa a indivíduos em situação de vulnerabilidade extrema, reafirmando o dever estatal de protecção.

Contudo, ao transpor este imperativo legal para a realidade moçambicana, observa-se que a assistência social emerge como a última linha de suporte para um vasto contingente populacional idoso que não goza de cobertura pela previdência contributiva. O mecanismo de intervenção estatal mais relevante para este estrato é a pensão de velhice executada pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS). Este subsídio, fixado no valor nominal de 540 MT, representa a materialização do dever estatal, mas a sua análise revela lacunas estruturais críticas que se manifestam de forma acentuada em contextos locais, como no contexto geo-holístico deste estudo que coincide no distrito de Zavala.

Nesse contexto geográfico específico, o referido subsídio assume um papel determinante para os idosos que se encontram em situação de dupla exclusão: tanto do Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) quanto dos subsistemas contributivos. Entretanto, a análise da conjuntura económica actual revela que tal montante apresenta uma eficácia meramente insuficiente. A precariedade deste valor torna-se evidente quando confrontada com o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e o custo da cesta básica alimentar em Moçambique, sugerindo que o subsídio é insuficiente para cobrir as necessidades biológicas e sociais mínimas.

Consequentemente, esta desfasamento entre o valor transferido e o poder de compra real compromete a eficácia das estratégias nacionais de redução da pobreza, relegando o benefício a uma função assistencialista de baixo impacto transformador. Da exegese dos dispositivos legais, depreende-se que

a efectivação do direito a uma velhice digna exige mecanismos de provisão que sejam, de facto, suficientes. Face ao exposto, o presente estudo propõe confrontar o discurso da eficiência institucional com as condições materiais de existência dos reformados, levantando a seguinte pergunta de partida:

Será que o modelo actual de pensão de velhice no distrito de Zavala, cumpre a sua função de garantir a segurança socioeconómica dos beneficiários, ou configura-se apenas como uma eficácia simbólica face ao custo de vida real?

A relevância da presente investigação fundamenta-se na manifesta desconexão entre o postulado constitucional da dignidade da pessoa humana e a realidade material dos idosos em Moçambique. Enquanto a Constituição da República (2018) e a Política de Acção Social (Resolução n.º 12/98) estabelecem o dever estatal de protecção e assistência, a prática administrativa traduz-se em transferências monetárias cujo valor nominal não acompanha a inflação, nem o aumento do custo de vida. Portanto, este estudo justifica-se pela necessidade de avaliar a eficácia das políticas públicas de segurança social não contributiva no país.

Do ponto de vista social, o estudo revela-se oportuno face ao fenómeno do envelhecimento populacional e ao enfraquecimento das redes tradicionais de solidariedade familiar. Em contextos de pobreza absoluta, o subsídio de 540 MT deixa de ser um complemento para tornar-se, muitas vezes, a única fonte de rendimento do beneficiário. Investigar o hiato entre este montante e a satisfação de necessidades básicas como alimentação e saúde é essencial para dar visibilidade a um estrato social frequentemente marginalizado nas métricas de desenvolvimento.

No plano jurídico-académico, a pesquisa justifica-se pelo imperativo de superar a eficácia simbólica das normas. Verifica-se uma lacuna na literatura científica moçambicana que confronte os valores actuais das pensões com indicadores económicos actualizados (como o Índice de Preços ao Consumidor). Ao desconstruir a miragem da dignidade, o presente trabalho pretende fornecer subsídios teóricos e práticos que permitam aos legisladores e gestores públicos repensar o modelo de protecção social básica, transitando de uma lógica assistencialista de subsistência para uma lógica de efectiva garantia dos direitos fundamentais.

Dessa forma, a investigação não se limita a uma crítica teórica, mas apresenta-se como um instrumento de diagnóstico necessário para a consolidação de um Estado de Direito que seja, efectivamente, social e democrático.

2. Revisão de literatura

2.1. Noção de acção social

A Acção Social, conforme definida pela Resolução n.º 12/98, de 9 de Abril, consubstancia-se como uma intervenção organizada e integrada, cujo escopo reside na provisão de assistência a indivíduos, grupos e núcleos familiares em situação de pobreza. Esta prerrogativa estatal visa não apenas a mitigação imediata de carências, mas também, a promoção de condições de vida que viabilizem a participação plena dos sujeitos no desenvolvimento do país, assegurando o exercício efectivo dos direitos sociais básicos.

Sob a óptica executiva, a acção social delimita uma área de intervenção focalizada em estratos populacionais que apresentam vulnerabilidades específicas — de ordem física, psíquica, sensorial ou social. Segundo Abranches et al. (1997), o objectivo primordial consiste no incremento da qualidade de vida de grupos historicamente marginalizados ou fragilizados, tais como idosos, pessoas com deficiência, reclusos e portadores de patologias crónicas ou mentais.

Adicionalmente, o conceito assume uma dimensão institucional e financeira, sendo compreendido como o conjunto de entidades responsáveis pelos sistemas de protecção social, que operam mediante dotações orçamentais autónomas, canalizadas através do Orçamento do Estado (Informe Orçamental sobre Acção Social, 2018).

Portanto, depreende-se que a Acção Social transcende a mera solidariedade voluntarista, configurando-se como um dever de prestação positiva por parte do Estado. Este sector governamental assume, portanto, a responsabilidade de materializar o bem-estar e a equidade social, convertendo o imperativo ético da protecção aos vulneráveis em política pública estruturada e financeiramente sustentada.

2.2.Noção de necessidades básicas

As necessidades básicas ou fisiológicas constituem o alicerce da sobrevivência humana, englobando imperativos biológicos cuja privação compromete a integridade vital do indivíduo. Segundo a hierarquia proposta por Maslow (1943), estas demandas — que incluem a nutrição, a homeostase e o repouso — configuram estados de privação extrema que, se não satisfeitos, impossibilitam a manutenção da vida. Contudo, na esfera social, o conceito de necessidade transcende a mera dimensão biológica; as necessidades humanas básicas são redefinidas como requisitos essenciais para a consubstanciação de uma vida digna, integrando o indivíduo ao tecido social em condições de equidade de direitos e deveres (Horta, 1979).

Desta exegese conceitual, depreende-se que as necessidades fundamentais compreendem um espectro de demandas indispensáveis não apenas à subsistência física, mas à subsistência com dignidade. Sob

o prisma do Direito, esta intersecção entre a carência biológica e a dignidade humana impõe ao Estado o dever de uma prestação positiva. O acesso a recursos que mitigam a fome, a sede e a vulnerabilidade habitacional deixa de ser uma concessão benevolente para tornar-se um direito subjectivo do cidadão, exigindo que o poder público actue como garante do mínimo existencial necessário à preservação da dignidade humana no âmbito do Estado Social.

Não obstante a robustez teórica que sustenta o conceito de necessidades básicas e o imperativo ético da dignidade humana, a realidade administrativa moçambicana apresenta um hiato profundo entre a norma e a prática. Ao confrontar a hierarquia de necessidades de Maslow (1943) e o direito à vida digna preconizado por Horta (1979) com o subsídio de 540 MT atribuído pelo INAS, observa-se uma descaracterização do próprio conceito de assistência. Num cenário macroeconómico, em que o custo da cesta básica e dos cuidados primários de saúde excede largamente este valor nominal, a prestação estatal deixa de ser um mecanismo de garantia do mínimo existencial para tornar-se uma transferência meramente simbólica.

Desta forma, se a satisfação das necessidades biológicas e sociais é o que distingue a sobrevivência da dignidade, a fixação de um subsídio manifestamente insuficiente condena o beneficiário à manutenção do estado de privação extrema. A persistente insuficiência do subsídio de velhice em Moçambique converte o direito à assistência social em uma eficácia simbólica, onde a norma jurídica existe, mas falha em sua função de prover o mínimo existencial. Ao manter transferências monetárias desfasadas do custo real de vida (IPC), o Estado não apenas vulnerabiliza o idoso, mas esvazia o conteúdo axiológico da Constituição, reduzindo a justiça social a uma retórica desprovida de impacto transformador.

2.3. Noção de direitos fundamentais

Os direitos fundamentais podem ser compreendidos como posições jurídicas activas das pessoas no seio do Estado-sociedade, exercidas em contraposição ao Estado-Poder e positivadas na norma constitucional (Gouveia, 2015). Sob essa óptica, a expressão designa o núcleo de prerrogativas que o ordenamento jurídico, sob a égide da Constituição, reconhece e consagra. Divergindo de visões jusnaturalistas, certas correntes doutrinárias sustentam que tais direitos não possuem existência prévia, sendo a ordem jurídica de cada Estado responsável por sua consagração a partir de marcos históricos específicos (Barcellos, 2018).

Contudo, uma definição mais abrangente postula que os direitos fundamentais englobam todas as posições jurídicas favoráveis que explicitam, directa ou indirectamente, o princípio da dignidade da pessoa humana. Estas encontram-se não apenas no texto constitucional formal, mas são igualmente

admitidas e equiparadas a este núcleo por seu conteúdo e relevância material, ainda que não integrem formalmente a carta magna (Cunha Júnior, 2016).

Observa-se um ponto de convergência entre os autores citados ao vincularem a fundamentalidade à consagração constitucional. Todavia, a tese de Cunha Júnior (2016) revela-se particularmente adequada para a análise do presente estudo, ao admitir a existência de direitos materialmente fundamentais extra-constitucionais. Esta perspectiva é essencial para compreender os direitos fundamentais como posições ativas que facultam ao cidadão o poder de exigir prestações estatais concretas. Nesse sentido, o direito à assistência na incapacidade e na velhice transcende a mera norma programática, configurando-se como uma pretensão jurídica exigível voltada à garantia da sobrevivência digna do indivíduo perante o Estado

A compreensão dos direitos fundamentais como posições activas (Cunha Júnior, 2016) implica que o direito à assistência na velhice, previsto no artigo 95º da Constituição da República de Moçambique, não pode ser reduzido a uma mera promessa política ou norma programática. Pelo contrário, constitui um direito subjectivo que confere ao idoso a faculdade jurídica de exigir do Estado uma prestação não apenas nominal, mas materialmente suficiente.

Nesse contexto, emerge a doutrina do mínimo existencial, que delimita o núcleo de direitos sociais que o Estado tem o dever absoluto de garantir para que a dignidade humana não seja vilipendiada. Quando o subsídio fixado (540 MT) se revela manifestamente insuficiente para cobrir as necessidades biológicas e sociais básicas — como nutrição e saúde —, ocorre o que a doutrina denomina como violação por omissão parcial ou insuficiência de protecção.

Portanto, a justiciabilidade deste direito fundamenta-se na premissa de que a discricionariedade do Estado na gestão do Orçamento Público encontra o seu limite intransponível na dignidade do cidadão. Se o valor da pensão de velhice se distancia do custo real da sobrevivência, o Estado falha na sua função de prestação positiva, permitindo que a miragem da dignidade substitua a eficácia real do direito social. Assim, a exigibilidade deste direito visa garantir que a assistência social deixe de ser um ato de benevolência administrativa para se consolidar como uma obrigação jurídica plena e passível de escrutínio.

2.4.A protecção social em Moçambique

A trajectória histórica da protecção social em Moçambique encontra-se umbilicalmente ligada ao combate à exclusão socioeconómica, tendo a pobreza como critério transversal de elegibilidade para grupos vulneráveis (idosos, crianças e indivíduos com incapacidade). Este percurso ancora-se nos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), especificamente no seu artigo 22.º,

que postula o direito à segurança social como uma prerrogativa de todo membro da sociedade, a ser garantida mediante o esforço nacional e a cooperação internacional, respeitando-se as capacidades e recursos de cada Estado.

As primeiras manifestações estruturadas deste princípio no contexto moçambicano remontam à década de 1960, no período colonial, sob a égide do Diploma Legislativo n.º 2368, de 25 de maio de 1963. Este diploma instituiu o Fundo de Acção Social no Trabalho Rural, com o propósito de viabilizar a transição do trabalhador rural da economia de subsistência para os regimes jurídicos do mercado de trabalho formal (Langa, 2002). Posteriormente, o Decreto n.º 332/73, de 3 de junho, procedeu à reorganização deste sistema através da criação da Junta de Acção Social no Trabalho, visando a promoção económica e social dos trabalhadores e respectivos agregados familiares (Langa, 2002).

A institucionalização da protecção social moderna ocorreu em 1988, com a criação do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS). Este organismo consolidou o modelo de seguro social contributivo, voltado à cobertura de riscos específicos — doença, invalidez, velhice e morte — para trabalhadores assalariados. Contudo, observa-se que, até este período, a protecção social detinha um carácter marcadamente laborocêntrico, negligenciando grupos desprovidos de vínculo formal de emprego.

A transição para um modelo de protecção social não contributivo e inclusivo iniciou-se apenas em 1990, com a criação do Gabinete de Apoio à População Vulnerável (GAPVU), ao abrigo da Resolução n.º 02/90. Este órgão representou um marco disruptivo ao focar nos estratos populacionais urbanos mais afectados pelo binómio guerra-calamidades naturais, introduzindo transferências monetárias diretas através do Programa de Subsídio de Alimentos (PSA). Esta mudança de paradigma sinalizou o reconhecimento da responsabilidade estatal perante a vulnerabilidade social extrema, para além das fronteiras do mercado de trabalho formal.

A maturação do sistema de protecção social em Moçambique consolidou-se em meados da década de 1990. Segundo Francisco (2013), o então Ministério da Coordenação da Acção Social (MICAS) promoveu reflexões estratégicas que culminaram na necessidade de descentralização funcional e especialização das intervenções. Este processo resultou na extinção do GAPVU e na subsequente criação do Instituto Nacional de Acção Social (INAS), através do Decreto n.º 28/97, de 10 de setembro. O INAS emergiu como uma entidade dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, sob tutela setorial, com o mandato de operacionalizar a assistência social de forma estruturada.

O advento da Constituição da República de Moçambique de 2004 (CRM) elevou o patamar desta proteção, estabelecendo nos seus artigos 35.º, 88.º, 89.º, 91.º e 95.º o direito universal à educação, saúde, habitação e, fundamentalmente, à assistência na incapacidade e na velhice. Esta arquitetura constitucional foi densificada pela Lei n.º 4/2007, de 7 de fevereiro (Lei da Proteção Social), que instituiu os pilares do sistema sob o princípio da universalidade e da não-discriminação (Artigo 6.º). Complementarmente, o Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica (Decreto n.º 85/2009) estabeleceu o quadro normativo para a expansão da cobertura aos estratos em situação de pobreza multidimensional e vulnerabilidade extrema.

Contemporaneamente, Moçambique vinculou-se a uma pluralidade de instrumentos internacionais que reforçam este compromisso, incluindo a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Carta dos Direitos Sociais da SADC e a Recomendação n.º 202 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os Pisos Nacionais de Proteção Social (Casimiro, 2015). No entanto, observa-se uma antinomia crítica entre o arcabouço normativo e a sua eficácia material. Embora o n.º 2 do artigo 95.º da CRM prescreva que o Estado deve promover as condições para a realização do direito à assistência, a práxis das políticas públicas revela que os valores subsidiados são manifestamente exíguos para assegurar a subsistência digna.

Consequentemente, a efectivação desses direitos fundamentais exige mais do que a mera positivação legal; demanda uma acção positiva materializada no Orçamento Geral do Estado que, quando deve passar de normativas para práticas concretas demonstra significativas limitações, em vários âmbitos, desde a educação, assistência sanitária, cultura e inclusão participativa à tomada de decisões (Bussotti & Gundane, 2019). A superação do hiato da dignidade requer que a planificação orçamental priorize a justiça distributiva, garantindo que as dotações destinadas ao sector da acção social — especificamente o incremento nominal da pensão de velhice — sejam condizentes com os custos reais da vida e com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado moçambicano, conforme se descreve o subsídio de velhice¹ oferecido pelo INAS no distrito de Zavala.

Tabela I: Escalões do Subsídio da Pensão de Velhice

| COMPOSIÇÃO DO AGREGADO FAMILIAR | VALOR DO SUBSÍDIO |
|--|-------------------|
| Agregado composto por 1 membro | 540,00MT |
| Agregado composto por 2 membro | 640,00MT |
| Agregado composto por 3 membro | 740,00MT |
| Agregado composto por 4 membro | 840,00MT |
| Agregado composto por 5 membro ou mais | 1000,00MT |

¹ Importa salientar que os valores dos subsídios, em função dos escalões, são aplicáveis a nível nacional e não se restringem exclusivamente ao distrito de Zavala.

Fonte: INAS, Informe das Actividades Realizadas no Primeiro Semestre de 2022 no Distrito de Zavala (www.mgcas.gov.mz)

2.5. Índice de Preços ao Consumidor (IPC) em Moçambique

O IPC é o indicador oficial utilizado para medir a inflação, representando a variação do custo médio para a aquisição de um cabaz de bens e serviços representativo do consumo das famílias (INE, 2024). Em Moçambique, a recolha de preços é efectuada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em oito centros urbanos principais (Maputo, Beira, Nampula, Quelimane, Tete, Chimoio, Xai-Xai e Província de Maputo), que servem de base para o cálculo do Índice Nacional.

Segundo a metodologia do INE, os produtos são agregados de acordo com a Classificação do Consumo Individual por Objectivo (COICOP). A categoria de “produtos alimentares e bebidas não alcoólicas” detém o maior peso ponderado no cabaz, o que significa que flutuações nos preços de cereais e bens de primeira necessidade têm um impacto imediato e desproporcional na taxa de inflação global e, conseqüentemente, na vida dos estratos populacionais mais pobres (Francisco, 2013).

A análise do IPC permite distinguir entre a inflação homóloga, a inflação média de doze meses e a inflação mensal. Para o estudo da assistência social, a inflação acumulada constitui o indicador mais crítico, pois revela a perda de valor real da moeda ao longo do tempo. Como sustenta Casimiro (2015), em economias com elevada dependência de importações e vulnerabilidade a choques climáticos, como a moçambicana, o IPC tende a ser volátil.

Quando o IPC de bens alimentares regista subidas significativas, ocorre uma transferência de rendimento reversa: os beneficiários de subsídios fixos (como os 540 MT do INAS) sofrem uma redução automática no seu consumo calórico, uma vez que o valor nominal da prestação não possui mecanismos de actualização automática. Este fenómeno é academicamente descrito como o “imposto inflacionário sobre os pobres”, onde a estagnação do subsídio perante a subida do IPC retira ao cidadão a capacidade de atingir o mínimo existencial (Cunha Júnior, 2016).

A utilização do IPC como ferramenta de gestão pública é fundamental para a correcção de assimetrias sociais. No entanto, a fixação dos valores da protecção social básica em Moçambique tem desconsiderado as séries históricas do IPC. Para que a assistência na velhice seja eficaz, o valor da pensão deveria ser indexado anualmente à variação do índice, garantindo que o direito fundamental à assistência não seja comprometido pela dinâmica de preços do mercado (Langa, 2002). A seguir apresenta-se a estrutura do IPC no âmbito da protecção social em Moçambique.

Tabela II: Estrutura do IPC e Impacto na Protecção Social Básica

| Divisão do Gasto (COICOP) | Descrição dos Bens e Serviços | Peso no IPC (Ponderação) | Impacto no Beneficiário (540 MT - 1000 MT) |
|--------------------------------------|---|---------------------------------|--|
| Alimentação e Bebidas Não Alcoólicas | Arroz, milho, peixe, óleo, vegetais, pão. | Muito Alto (~35% - 40%) | Crítico: É a divisão que consome a totalidade do subsídio, deixando o idoso em insegurança nutricional. |
| Habitação, Água, Electricidade e Gás | Aluguer, carvão vegetal, electricidade, água. | Alto | Grave: O custo do carvão vegetal para cozinhar, isoladamente, pode representar 30% do subsídio. |
| Saúde | Medicamentos, consultas, material curativo. | Médio | Elevado: Devido à idade, o idoso tem gastos crescentes que o subsídio não contempla. |
| Transportes | Chapas, autocarros, tarifas de deslocação. | Médio | Excludente: Impede a mobilidade para centros de saúde ou levantamento do próprio subsídio. |
| Vestuário e Calçado | Roupas e calçados básicos. | Baixo | Marginal: O subsídio não permite a renovação de bens de vestuário básicos. |
| Educação e Comunicação | Taxas escolares e recargas telefónicas. | Baixo | Inexistente: Estes serviços tornam-se luxos inacessíveis para quem recebe o subsídio básico. |

Fonte: Elaboração própria (2026), com base nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) — Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Ano Base 2017 — e nos relatórios de monitoria social do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE, 2023)

3. Metodologia

A presente investigação adopta uma abordagem qualitativa, pautada pelo método dedutivo, partindo da análise das normas constitucionais e tratados internacionais para a compreensão da realidade específica da pensão de velhice em Moçambique. Segundo Gil (2019), a pesquisa qualitativa é fundamental quando o objecto de estudo envolve a interpretação de fenómenos sociais e a análise da eficácia de direitos fundamentais.

Quanto aos objectivos, esta pesquisa classifica-se como exploratória. É exploratória por buscar aprofundar o debate sobre a (in)suficiência do subsídio de velhice e descritiva por detalhar o quadro institucional e legal da protecção social em Moçambique (Severino, 2017).

A investigação sustenta-se em dois pilares principais:

- Pesquisa Bibliográfica: realizada através da análise de obras de referência na área do Direito Constitucional, Segurança Social e Direitos Humanos, permitindo a fundamentação teórica sobre o mínimo existencial e a dignidade humana.
- Pesquisa Documental: incidiu sobre o corpus jurídico moçambicano, nomeadamente a Constituição da República (2004), a Lei n.º 4/2007 (Lei da Protecção Social), os Decretos n.º 28/97 e 85/2009, além de relatórios do INAS e do Instituto Nacional de Estatística (INE) para a aferição de dados sobre o custo de vida.

Os dados foram submetidos à análise de conteúdo, confrontando os valores nominais das transferências monetárias com os indicadores de inflação e custo da cesta básica², tais como arroz, farinha de milho e óleo vegetal. Este procedimento permite verificar a eficácia simbólica das normas em contraste com a sua eficácia material (Bardin, 2016).

4. Apresentação dos Resultados

Os dados apurados revelam uma profunda assimetria entre o valor do subsídio de velhice, fixado em 540 MT, e as necessidades calóricas e sociais mínimas dos beneficiários. De acordo com os indicadores do Instituto Nacional de Estatística (INE), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) em Moçambique tem registado variações que encarecem sistematicamente os produtos que compõem a cesta básica, como o arroz, a farinha de milho e o óleo vegetal.

Conforme os dados do INE (2024), a categoria de Alimentação é a que mais contribui para a inflação global. Para um idoso que recebe 540 MT, a inflação nesta categoria é particularmente gravosa, pois ele não possui margem de substituição: se o preço do arroz sobe, ele é obrigado a reduzir a quantidade de refeições, uma vez que o subsídio é estático.

Embora o IPC nacional apresente uma média, a “inflação sentida” pelos beneficiários do INAS é superior à média oficial. Isso ocorre porque os itens de maior peso na dieta do idoso (cereais e carvão) costumam sofrer variações sazonais e especulativas mais acentuadas do que os itens de luxo que também compõem o IPC geral.

A tabela II, demonstra que o valor transferido pelo Estado é quase integralmente absorvido pelas duas primeiras linhas (Alimentação e Habitação/Energia). Cientificamente, isso caracteriza uma situação de pobreza extrema, na qual a propensão ao consumo de subsistência atinge 100%, impossibilitando qualquer resiliência contra choques económicos (Francisco, 2013).

Neste contexto, o subsídio actual não cobre sequer 20% do custo estimado de uma dieta minimamente nutritiva para um indivíduo, o que corrobora a tese de que a assistência social, tal como operada, falha em satisfazer as necessidades fisiológicas primárias descritas por Maslow (1943). A discussão destes resultados indica que o valor transferido pelo INAS não cumpre uma função de segurança socioeconómica, mas sim de uma assistência marginal que mantém o idoso em situação de pobreza multidimensional, conforme o escalão abaixo, do subsídio de velhice do distrito de Zavala.

² É pertinente frisar que o valor do subsídio de velhice, fixado em 540 MT, corresponde ao valor mínimo definido para o 1.º escalão

A tabela I, demonstra uma lógica de progressividade nominal, onde o valor aumenta à medida que o agregado familiar cresce. Todavia, sob uma análise matemática rigorosa, observa-se uma regressividade real no valor per capita. Enquanto um agregado familiar composto por cinco pessoas recebe 1.000,00 MT no total, o que equivale a apenas 200,00 MT por pessoa. Em contraste, um indivíduo que vive sozinho recebe 540,00 MT.

Esta estrutura pressupõe economias de escala que, no contexto de pobreza extrema, são inexistentes. O acréscimo de apenas 100,00 MT por cada membro adicional (do 1.º ao 4.º) é insuficiente para cobrir as necessidades calóricas básicas de um novo indivíduo, violando o princípio da suficiência alimentar e agravando a vulnerabilidade dos agregados mais numerosos.

Ao analisarmos o valor de 1.000,00 MT para um agregado de cinco ou mais pessoas, o hiato entre a assistência estatal e a sobrevivência digna torna-se estatisticamente alarmante. Se considerarmos o custo médio de produtos essenciais em Moçambique (como milho, feijão e carvão vegetal), o subsídio máximo não cobre sequer uma semana de consumo básico para uma família de cinco membros.

5. Discussão dos resultados

O cenário acima evidenciado caracteriza o que a doutrina denomina como armadilha da pobreza. Segundo Casimiro (2015), quando o subsídio é manifestamente inferior ao custo de reprodução da vida, ele deixa de ser um instrumento de desenvolvimento para se tornar um mecanismo de sobrevivência residual. O Estado, ao fixar valores que não observam o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), transfere para as famílias o ónus da carência, forçando-as a estratégias de sobrevivência informais e precárias.

À luz da Recomendação n.º 202 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estes dados revelam um incumprimento do “Piso de Protecção Social. A norma internacional estabelece que as prestações devem garantir, no mínimo, o acesso a bens e serviços essenciais. No entanto, a fixação de valores entre 540,00 MT e 1.000,00 MT demonstra que a política pública moçambicana prioriza a extensão da cobertura (quantidade de pessoas assistidas) em detrimento da intensidade da protecção (qualidade da assistência). Esta opção política perpetua a “miragem da dignidade”, uma vez que o indivíduo está tecnicamente protegido pelo sistema, mas permanece materialmente em situação de indigência (Francisco, 2013).

Portanto, análise documental e os resultados obtidos demonstram que Moçambique possui um arcabouço jurídico robusto e moderno. A Constituição da República e a Lei n.º 4/2007 estão alinhadas com as melhores práticas internacionais e com a Recomendação 202 da OIT sobre os Pisos de

Protecção Social. Todavia, os resultados apontam para uma eficácia simbólica das normas: o direito existe no plano abstracto, mas a sua materialização (o valor do subsídio) é insuficiente para garantir a dignidade.

A discussão converge para o conceito de insuficiência de protecção. Ao manter um valor estagnado face a uma economia inflacionária, o Estado exerce uma omissão parcial. Como defendido por Cunha Júnior (2016), os direitos fundamentais exigem prestações positivas que sejam eficazes. Portanto, a discussão dos dados revela que a “miragem da dignidade” se sustenta na existência da lei, enquanto o “abismo” se manifesta na ausência de poder de compra real do beneficiário.

Os resultados evidenciam que a precariedade do subsídio força a população idosa a depender de redes de solidariedade informais ou a permanecer em atividades laborais degradantes para a sua condição física. Isso desvirtua o objetivo da Acção Social previsto na Resolução n.º 12/98, que seria permitir ao cidadão o pleno gozo dos seus direitos básicos.

O estudo sugere que a consolidação do Estado de Direito em Moçambique passa, necessariamente, pela revisão dos critérios de actualização das transferências monetárias. A eficiência do subsídio não deve ser medida pelo número de pessoas que o recebem, mas pela capacidade desse valor em retirar o indivíduo da condição de indigência, garantindo o mínimo existencial. Sem essa correcção, o sistema de protecção social básica continuará a ser um instrumento de gestão da pobreza, e não de sua erradicação.

A análise da eficiência da pensão de velhice exige a observação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), indicador que mensura a variação do custo de vida. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE, 2024), a inflação em Moçambique é fortemente influenciada pela divisão de produtos alimentares e bebidas não alcoólicas. Em períodos de volatilidade económica, o peso dos alimentos na estrutura de gastos das famílias de baixo rendimento ultrapassa os 60%, tornando este grupo demográfico extremamente sensível a choques de mercado.

A disparidade entre o subsídio de 540 MT e o custo real de vida é evidenciada pela análise da cesta básica. De acordo com o Relatório de Monitorização da Protecção Social (IESE, 2023), o custo médio mensal para a aquisição de um cabaz alimentar mínimo — composto por cereais, leguminosas, óleo e açúcar — para uma família média é cerca de dez vezes superior ao valor da pensão individual de velhice.

O valor do subsídio do INAS apresenta-se como uma fracção residual perante outros indicadores de rendimento nacional. Ao contrastar a pensão com o salário mínimo nacional (que varia por setor, mas

situa-se numa média significativamente superior), observa-se que o idoso beneficiário do Subsistema de Segurança Social Básica vive com menos de 10% do rendimento mínimo legalmente aceite para um trabalhador activo.

Este cenário de indigência institucionalizada é corroborado pelo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Conforme destaca Francisco (2013), a pobreza em Moçambique não deve ser interpretada apenas como a falta de activos, mas como a incapacidade de atingir níveis adequados. O indicador de poder de compra real do subsídio de 540 MT demonstra que este montante é insuficiente para cobrir as 2.100 quilocalorias diárias recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para um envelhecimento minimamente saudável.

A análise estatística longitudinal permite aferir o efeito da erosão monetária. Mantendo-se o valor nominal do subsídio estagnado ou com reajustes ad hoc que não acompanham a inflação acumulada, o Estado promove, na prática, uma redução real do benefício (Casimiro, 2015). O resultado estatístico é o agravamento do hiato de pobreza entre os idosos, onde o subsídio assume um carácter meramente paliativo de contenção da fome extrema, falhando em sua missão de promover a dignidade humana ou a integração social.

6. Considerações finais

Os dados evidenciam que o modelo actual de subsídio de velhice e assistência básica em Moçambique carece de um mecanismo de indexação ao custo de vida. A ausência de uma actualização automática baseada na inflação transforma estes montantes em valores estáticos que perdem poder de compra mês a mês. Urge, portanto, uma reestruturação da fórmula de cálculo que garanta que o aumento do agregado familiar seja acompanhado por um incremento financeiro que respeite, no mínimo, o custo da cesta básica per capita.

A conclusão deste estudo sintetiza a dicotomia entre a arquitectura jurídica de protecção social em Moçambique e a sua manifesta ineficácia material no quotidiano da população idosa. Evidenciou-se que, embora o Estado moçambicano tenha erigido um arcabouço normativo robusto — alicerçado na Constituição da República e em compromissos internacionais como a Recomendação 202 da OIT —, a operacionalização do subsídio de velhice, com valores compreendidos entre 540 MT e 1000 MT, falha em transcender a esfera da eficácia simbólica. A análise demonstrou que estes montantes são incapazes de satisfazer o mínimo existencial, resultando num esvaziamento do conteúdo jurídico do direito à assistência social, que se vê degradado de um direito fundamental a uma forma de assistência marginal e insuficiente para a reprodução da vida digna.

Sob a óptica empírica, a pesquisa confirmou que a inexistência de mecanismos de indexação do subsídio ao Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e ao custo real da cesta básica impõe aos beneficiários uma erosão contínua do seu poder de compra. A análise dos dados revelou uma regressividade preocupante no valor per capita à medida que o agregado familiar aumenta, o que contradiz a lógica de protecção integral e desconsiderando as necessidades calóricas básicas preconizadas por Maslow (1943) e Horta (1979).

Consequentemente, o modelo actual de transferência monetária não configura um patamar de segurança socioeconómica, mas sim um paliativo que, ao não considerar a inflação galopante, mantém o idoso num ciclo de pobreza multidimensional e dependência, desvirtuando o mandato institucional do INAS e do próprio Estado Social.

O estudo considera que a superação da miragem da dignidade em Moçambique exige uma reorientação urgente das prioridades orçamentais e das políticas de acção social. É imperativo que a protecção à velhice seja tratada não como um encargo assistencialista condicionado à reserva do possível, mas como uma obrigação de prestação positiva vinculante, cujo valor deve ser recalibrado para cobrir, no mínimo, as necessidades nutricionais e de saúde essenciais. Sem uma reforma que assegure a suficiência pecuniária e a eficácia material das normas, o abismo entre o direito proclamado e a realidade vivida continuará a comprometer a consolidação de um Estado de Direito Democrático que se pretenda, de facto, inclusivo e garantidor da dignidade da pessoa humana na sua fase de maior vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. SANTOS, W. G., & COIMBRA, M. A. (1997). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BARCELLOS, A.P. (2018). *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense.
- BUSSOTTI, L. & GUNDANE, R. (2019). Políticas culturais em Moçambique entre identidade nacional e instâncias locais (1975-2009). *REALIS*, vol. 9, nr. 2, pp. 172-198. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/realis/article/view/245717/pdf_1
- CANOTILHO, J. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7ª ed.). Coimbra: Almedina.
- CASIMIRO, J. (2015). *Uma Reflexão sobre Direitos Fundamentais*. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidade e Tecnologia.
- CUNHA JÚNIOR, D. (2016). *Curso de Direito Constitucional* (10ª ed.). Salvador: Juspodivm.
- DE ANDRADE, J. C. (2012). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (5ª ed.). Coimbra: Almedina.

- FRANCISCO, A. (2013). *Protecção Social em Moçambique: Evolução e Desafios*. Maputo: IESE.
- GIL, A. Carlos. (2008). *Método e Técnicas de Pesquisa Social* (6ª ed.). São Paulo: Editora Atlas S.A.
- GOUVEIA, J. B. (2015). *Direito Constitucional de Moçambique*. Lisboa/Maputo.
- HORTA, W. (1979). *Processo de enfermagem*. São Paulo: EPU/EDUSP.
- IESE — Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2023). *Boletim de Monitoria Social e Económica*. Maputo: IESE.
- INAS (Instituto Nacional de Acção Social). (2010). Estatísticas do Distrito de Zavala.
- INAS (Instituto Nacional de Acção Social). (2018). Informe Orçamental Sobre Acção Social. Maputo: INAS.
- INAS (Instituto Nacional de Acção Social). (2022). Informe das Actividades Realizadas no Primeiro Semestre de 2022 no Distrito de Zavala. INAS-Zavala.
- INE — Instituto Nacional de Estatística. (2017). Resultados Definitivos do Censo.
- INE — Instituto Nacional de Estatística. (2024). Índice de Preços ao Consumidor: Notas Metodológicas e Relatórios Mensais. Maputo: INE.
- LANGA, Q. V. (2002). *Segurança Social: análise crítica da génese e funcionamento de um sistema*. Universidade Eduardo Mondlane. UEM-Maputo.
- MARCONI, M. A., & LAKATOS, E. M. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica* (5ª ed.). São Paulo: Atlas Editora.
- MASCARENHAS, P. (2010). *Manual de Direito Constitucional*. Salvador.
- MASLOW, A. (1943). *A theory of human motivation: psychological review*. Nova Iorque.
- MGCAS (2010). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2010-2014*.
- MGCAS (2016). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2016-2024*.
- MOÇAMBIQUE (1990). Resolução n.º 02/90, de 26 de Junho: Cria o Gabinete de Apoio à População Vulnerável (GAPVU). Maputo: Boletim da República.
- MOÇAMBIQUE (1997). Decreto n.º 28/97, de 10 de Setembro: Cria o Instituto Nacional de Acção Social (INAS). Maputo: Boletim da República.
- MOÇAMBIQUE (1998). Resolução n.º 12/98 de 9 de Abril: Aprova a Política da Acção Social. Maputo: Boletim da República.
- MOÇAMBIQUE (2007). Lei n.º 4/2007 de 7 de Fevereiro: Define as bases da Protecção Social. Maputo: Boletim da República.
- MOÇAMBIQUE (2018a). Constituição da República de Moçambique. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- MOÇAMBIQUE (2018b). Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho: Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique. Maputo: Boletim da República.

OIT. (2012). Recomendação No. 202. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilolisbon/documents/publication/wcms_734079.pdf.

OMS. (1946). *Constituição da Organização Mundial da Saúde*. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3205332&forceview=1>

ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaração-universal-dos-direitos-humanos>

PEREIRA, J. C. G. (2012). *A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique?* In L. de Brito et al. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012* (pp. 115-144). IESE.

PEREIRA, P. (2005). *Política de Assistência Social para a Pessoa Idosa*. Disponível: https://www.academia.edu/32230154/POL%C3%DTICA_DE_ASSIST%C3%8ANCIA_SOCIAL_PARA_A_PESSOA_IDOSA

QUEIROZ, C. (2006). *Direitos Fundamentais Sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*. Coimbra: E. Coimbra.

SEVERINO, A. J. (2017). *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Cortez.

TEIXEIRA, M. (2000). *Manual de Metodologia Científica* (1ª ed.). São Paulo: Saraiva.

VARELA, B. (2011). *Manual de Introdução ao Direito* (2ª ed.). Praia: Legislação.

VARELA, M. B. (2011). *Direitos Fundamentais: Teoria e Prática*. Brasília: Editora Jurídica.

*Doutorando de Riscos Complexos (UDM), Mestre em Sociologia do Desenvolvimento (UniRovuma), Pós-Graduado em Administração Pública (UCM), Licenciado e Bacharel em Ensino de História (UP). Pesquisador de riscos sociopolíticos. e-mail: jovenilcustelo@gmail.com.

** Licenciado em Administração Pública na UnISCED (Universidade Aberta ISCED) – Pesquisador de políticas públicas. e-mail: viriatoarmindonaftalchau@gmail.com