**XIII Reunião dos Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)**

**"A extensão da Protecção Social a todos e relação com o mercado de Trabalho, em prol do Desenvolvimento e do combate à Pobreza"**

# Extensão da Protecção Social aos Trabalhadores do Sector Informal da Economia

***António Alberto da Silva Francisco***[1]

28-29 de Abril de 2015

Dili

[1] Investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, antonio.francisco@iese.ac.mz.

## Introdução

Começo por agradecer o amável convite que recebi para participar e contribuir com uma apresentação num dos cinco "painéis técnicos especializados", agendados para os dois dias de sessões técnicas. Ao receber uma versão preliminar do programa e tomar conhecimento dos tópicos agendados para os dois dias, questionei-me se aquilo que considero relevante debater no Painel 4, "Protecção Social e Sector Informal", não será em grande parte abordado nas sessões que antecedem a minha apresentação. Se tal acontecer tentarei adaptar da melhor maneira a minha intervenção para que se mantenha relevante e sobretudo não seja aborrecida.

Este texto foi preparado para servir de apoio à apresentação oral prevista para o painel 4. Está organizado em torno de seis pontos ou questões relevantes para o tema sobre "Protecção Social e Sector Informal". Em cada ponto, para além do argumento e alguns dados e gráficos complementares, destaca-se a mensagem principal e proposta específica, com foco no tema proposto para a apresentação: "A extensão da Protecção Social (formal) aos Trabalhadores do Sector Informal da Economia".

Assim que comecei a pensar no que poderia ser pertinente e interessante colocar em debate a minha atenção fixou-se na primeira parte do título geral dos painéis técnicos especializados: "A extensão da Protecção Social a todos...". E veio-me à memória uma ideia muito oportuna, aqui, por razões que ficarão claras ao longo deste texto:

> A amplitude do que pensamos e fazemos está limitada por aquilo que nos escapa. E, porque não nos damos conta do que nos escapa pouco nos resta fazer para mudar; até nos apercebermos de como o facto de não nos darmos conta condiciona os nossos pensamentos e os nossos actos (Daniel Goleman Psychologist & business consultant ).

O que há de implícito na expressão "extensão da protecção social a todos", mas frequentemente nos escapa? Primeiro, existe algo que designamos por "Protecção Social" (PS) e assumimos fazer parte do do domínio formal ou legal, um domínio que por enquanto abrange uma parte limitada da população. Segundo, consciente ou inconscientemente, consideramos que as pessoas não abrangidas pela PS formal vivem desprovidas de qualquer outro sistema de protecção social, ou se algo possuem não representa uma boa alternativa aos mecanismos e formas de protecção social modernos.

Ora, seguindo a ideia de Goleman, citada acima, se a amplitude do que pensamos e fazemos está limitada por aquilo que nos escapa, parece oportuno aproveitar este encontro para tentar identificar e perceber o que nos escapa e como isso dificulta "A extensão da protecção social a todos". Aliás, mais do que oportuno, é de toda a utilidade responder à decisão da CPLP complementar os encontros dos dos governantes de áreas específicas, com sessões técnicas que possam influenciar a formulação e implementação de políticas públicas, como é neste caso, a questão das políticas de protecção social.

## Ponto 1: "O que se vê e o que não se vê"[2]

***Quando falamos de "extensão da Protecção Social a todos" de que tipo de sistema ou regime estamos a falar?***

A expressão, "*O que se vê e o que não se vê*", parafraseia o título do famoso ensaio de 1850 de Frédéric Bastiat, economista liberal clássico Francês. De forma diferente mas complementar à ideia anteriormente de Goleman, sobre as limitações impostas pelo que nos escapa, as percepções sobre "protecção social" e "informalidade" dos analistas e fazedores de políticas tendem a considerar *aquilo que se vê* em detrimento *do que não se vê*, se bem que seja socialmente mais relevante e determinante.

A qualidade do nosso conhecimento do que vemos ou percebemos, bem como do que nos escapa, influencia directa ou indirectamente o alcance das nossas acções. Relativamente à questão sobre "A extensão da Protecção Social a todos" é importante reconhecer a dupla dimensão da protecção social, ampla e restrita; mas não menos importante é reconhecer que todas as sociedades sempre desenvolveram sistemas de protecção social, correspondentes aos processos e dinâmicas da suas estruturas, formas de organização e evolução no tempo.

### O que é protecção social?

Protecção social, na perspectiva do Grupo de Investigação "Pobreza e Protecção Social" do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), é entendida como o conjunto de mecanismos, iniciativas e programas com o objectivo de garantir uma segurança humana digna, libertando os cidadãos de dois medos cruciais no ciclo da vida humana: 1) Medo da carência, sobretudo alimentar e profissional, seja ela acidental, crónica ou estrutural; e 2) Medo da agressão e desprotecção física e psicológica (Francisco 2010b, 37).

A origem desta definição pode ser traçada, primeiro, ao trabalho realizado, no final da década de 1990, no âmbito dos dois primeiros relatórios nacionais de desenvolvimento humano (RNDH) em Moçambique. O RNDH de 1998 abordou a questão da transição da insegurança nacional para a segurança humana, representada por um gráfico[3] similar ao da Figura 1 e dois eixos analíticos: 1) Paz social, a vários níveis: nacional, comunitária e individual; 2) Crescimento económico, viável e sustentável, intimamente ligado ao desenvolvimento humano (PNUD 2000; PNUD 1998). A segunda fonte de inspiração da definição de protecção social, apresentada acima, são vários trabalhos da equipa do GdI-PPS do IESE, realizados nos últimos cinco anos (Francisco 2010b; Francisco 2009).

Uma breve revisão da literatura contemporânea sobre protecção social facilmente mostra que a definição operacional usada na pesquisa do IESE distingue-se das definições convencionais, num aspecto principal. Independentemente das variantes das definições convencionais, encontradas quer em textos de políticas públicas quer em artigos de carácter mais académico ou de investigação aplicada, elas partilham uma mesma característica: tendem a circunscrever o domínio da protecção social às acções realizadas por organismos públicos e administrativos, ou por organizações nacionais ou internacionais, de carácter humanitário, caritativo ou de beneficência. No nosso caso, este domínio

[2] Título do ensaio de 1850 de Frédéric Bastiat, economista liberal clássico Francês.

[3] O referido gráfico foi ainda usado no RNDH 1999, mas já sem a mesma consistência e utilidade analítica do RNDH 1998, por opções editoriais ad hoc e inesperadas. À última hora, um dos capítulos centrais, sobre o papel do voto secreto no desenvolvimento humano dos moçambicanos, foi removido da edição final do Relatório. Tal censura resultou no abandono da equipa pelo responsável técnico principal. Os RNDH subsequentes não mais voltaram a incluir o gráfico com o quadro analítico da segurança humana, na perspectiva do primeiro relatório, tendo optado por um optimismo mais conveniente mas cego sobre o desenvolvimento humano.

é importante, mas enquadra-se no designamos por definição restrita de protecção social, enquanto as relações amplas de protecção social compreendem o conjunto de mecanismos usado pelas pessoas, famílias e sociedade em geral. Dois exemplos são suficientes para ilustrar a distinção de conteúdo relativamente à definição apresentada acima.

Figura 1: Protecção Social Ampla e Estruturante

Fonte: (Francisco 2010b, 49)

Holzmann (2009, 1), num estudo sobre protecção social e trabalho, na perspectiva do Banco Mundial, definiu protecção social como as políticas públicas destinadas a ajudar os indivíduos, as famílias e as comunidades na melhor gestão de riscos, e em particular, acções de apoio às pessoas criticamente vulneráveis. E precisamente esta perspectiva de protecção social foi considerada por Holzmann como crucial para o crescimento económico sustentável e equitativo.

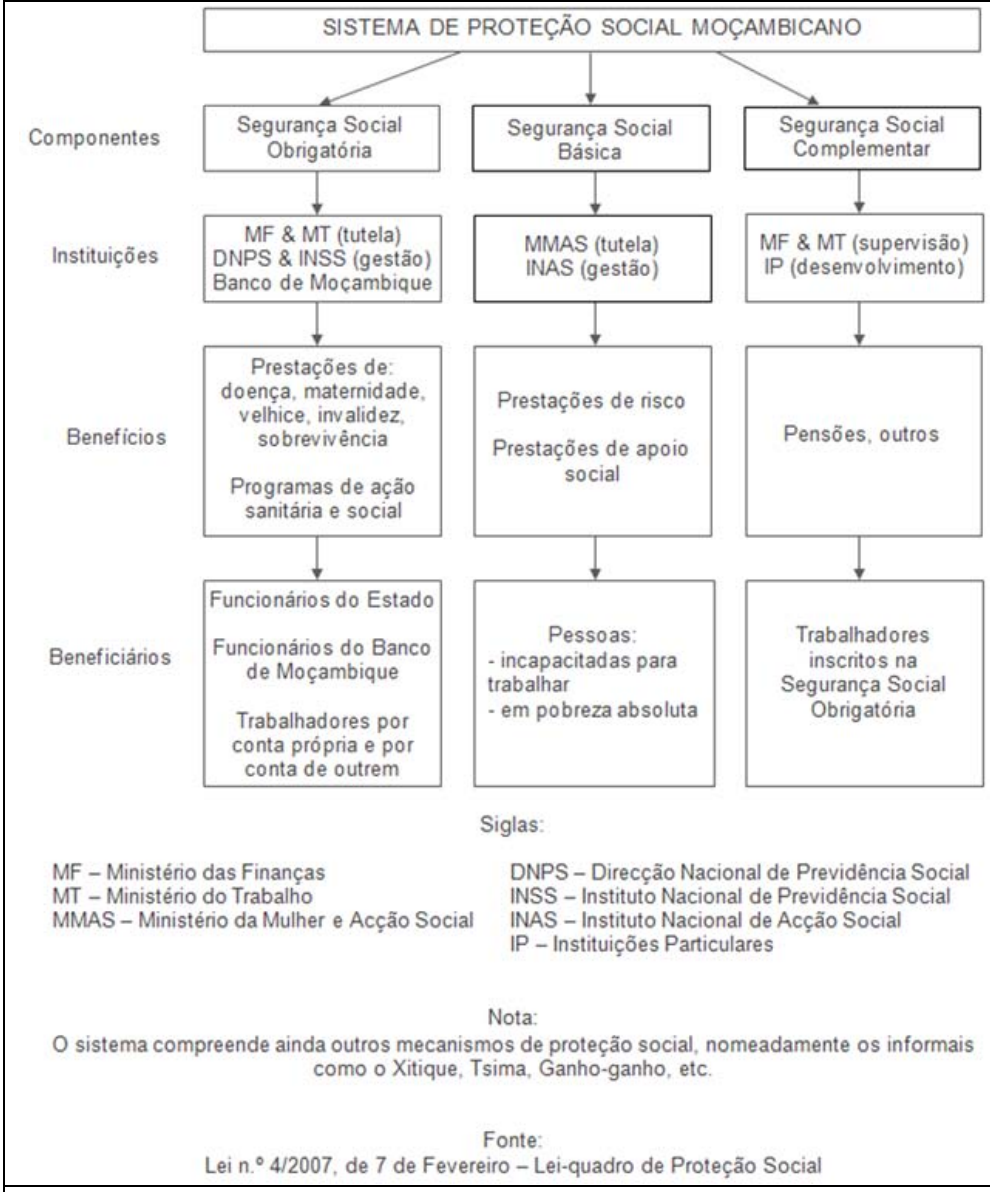
O Glossário que acompanha o texto da Lei de Protecção Social (Lei 4/2007) moçambicana define protecção social como:

> ...um sistema dotado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo á repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade (AR 2007).

Uma análise atenta e rigorosa desta definição e suas aplicações, no caso moçambicano, mostra que o termo "protecção social" tem sido usado mais como um termo que entrou na moda, do que um conceito com implicações analíticas e operacionais. Não admira, por isso, que o referido conceito tenha sido praticamente abandonado, em subsequentes operacionalizações da Lei 4/2007. Por exemplo, no Decreto n.º 53/2007, "Regulamento da Segurança Obrigatória", a partir do próprio título, os velhos conceitos em torno da segurança social recuperam protagonismo na operacionalização das políticas públicas. Ou porque as definições operacionais são tratadas como demasiado generalista e pouco operacional; ou os seus utilizadores não fazem esforço para irem além dos conceitos que vinham usando, o certo é que o termo "protecção social" tem desempenhado uma função analítica pouco relevante nos debates públicos.

Em reconhecimento da discrepância epistemológica aqui referida, no título do organigrama da Figura 2 introduz-se a palavra "formal", como forma de explicitar e qualificar o que no título original do Centro de Informação em Protecção Social (CPIS) é deixado implícito. Na página do CPIS (http://www.extensao-protecsocial.com/) é possível encontrar organigramas similares, elaborados a partir da legislação principal sobre protecção social, de vários países da CPLP, nomeadamente: Angola, Brasil, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Portugal.

## Figura 2: Sistema de Protecção Social Formal Moçambicano




Fonte: CPIS (Centro de Informação em Protecção Social), 2009. Moçambique.
www.cipsocial.org/index.php?option=com_content&task=view&id=281&Itemid=122#

Em geral, os sistemas formais de protecção social pública compreendem três subsistemas: OBRIGATÓRIO, BÁSICO OU REDE DE SEGURANÇA e COMPLEMENTAR. No caso dos sistemas brasileiro e português, os subsistemas apresentam subdivisões mais detalhadas: Previdência Social (RGPS, RPPS), Saúde, Assistência Social e Previdência Complementar.

Todos os organigramas têm em comum um foco exclusivamente no sistema formal público, assumido como o sistema de protecção social que merece ser considerado nas políticas públicas, enquanto se ignoram sistemas socialmente muito mais relevantes por serem considerados informais. Por outro lado, na consideração das opções de protecção social o tipo de regime escolhido e suas implicações raramente é explicitado e discutido publicamente, sendo remetido para o domínio meramente técnico. Raramente se discute que regime intergeracional e de redistribuição escolher ou priorizar entre, por exemplo, o regime de repartição social (*pay-as-you-go*) e o regime de capitalização financeira (*funding*). Na repartição social os jovens contribuem igualitariamente para que os idosos possam se aposentar

com dignidade. As despesas correntes com pensões pagas aos beneficiários são financiadas pelas despesas correntes das contribuições sociais provenientes da aplicação de uma determinada taxa sobre os rendimentos de trabalho. Já no sistema de capitalização financeira, também usado em vários países, seja no sector público, seja no privado, cada geração poupa colectivamente ao longo dos anos para prover os gastos inevitáveis na velhice, sem ter de depender das contribuições futuras dos jovens. Este segundo regime tem como método de financiamento a acumulação de poupanças – activos financeiros – ao longo da vida dos trabalhadores para que recebam futuramente as pensões quando se reformarem (Aguiar 2015; Mendes 2011).

Este assunto é particularmente relevante para os países da CPLP que se encontram numa fase inicial de transformação geracional e devem optar por regimes de protecção social modernos, adaptados à sua realidade demográfica e económica. Como é que os nove países da CPLP têm estado a lidar com a questão dos modelos de financiamento da protecção social, e em particular, das pensões?

No caso de Moçambique, no âmbito da pesquisa realizada pelo IESE estamos crescentemente inclinados a considerar o chamado subsistema complementar como o que poderá vir a ter maior potencial de desenvolvimento, entre os trabalhadores da economia informal. Mas para tal o referido subsistema precisa de novas abordagens. Curiosamente, tal subsistema é presentemente o mais secundarizado no âmbito das prioridades políticas e orçamentais do Governo Moçambicano, o qual parece mais preocupado em tentar incluir os trabalhadores do sector informal no sistema formal convencional dos trabalhadores formais (o Instituto Nacional de Segurança Social – INSS).

| MENSAGEM 1 |
| --- |
| As percepções sobre "protecção social" reflectem boas ou más explicações sobre as múltiplas dimensões, visíveis ou ocultas, das relações demográficas, sociais e económicas. A qualidade do seu conhecimento evidencia-se na abertura que revelamos relativamente à valorização e reconhecimento do que nos escapa, para além do que vemos ou percebemos. Falar de "extensão da Protecção Social a todos" implica, em termos práticos e de políticas públicas concretas, reconhecer a dupla dimensão da protecção social, ampla e restrita; a existência de sistemas de protecção social antigos que, na actualidade, mostram-se cada vez mais inviáveis e insustentáveis, não significa que tenham deixado de ser socialmente mais relevantes do que os sistemas modernos que procuramos introduzir nas sociedades contemporâneas. |
| PROPOSTA ESPECÍFICA |
| Explicitar, clarificar e fundamentar o tipo de regime de financiamento da protecção social que se considera pertinente, possível, útil, viável e sustentável implementar. Regime de repartição social (***pay-as-you-go***)? Regime de capitalização financeira (***funding***)? Um misto de ambos? |

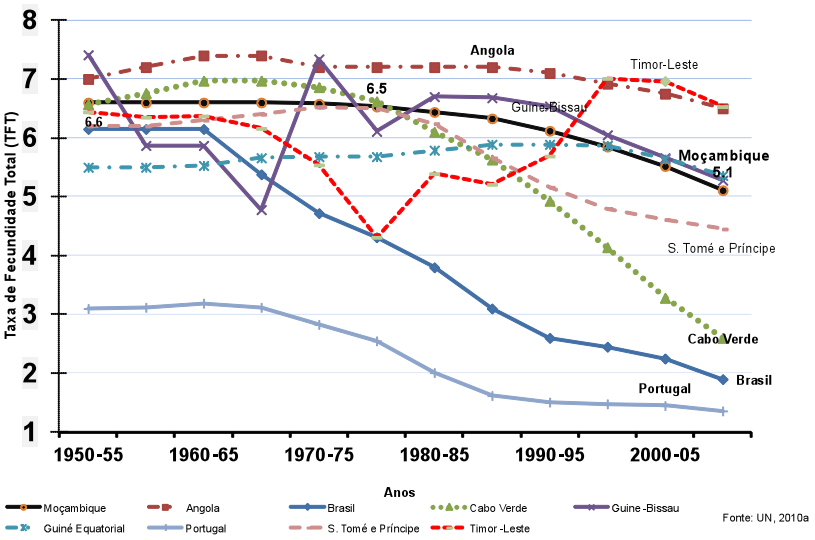
## Ponto 2: A Dupla Transição - Demográfica e Económica

***Como é que a "extensão da protecção social" aos trabalhadores da economia informal é influenciada pelas duas transições – demográfica e económica - em curso em todos os países da CPLP, se bem que em diferentes estágios e níveis de desenvolvimento?***

Este segundo ponto chama a atenção para a importância e implicações estruturais da dupla transição que o mundo em geral, e os países da CPLP, em particular, têm estado a viver, com diferente velocidades e intensidades: a transição demográfica e a transição económica. Duas transições que não se vêm mas se sentem, directa ou indirectamente, particularmente cruciais da transformação da composição das famílias, evolução da população económica activa e correlação entre formalização e informalidade.

A Figura 3 apresenta a evolução comparada da fecundidade (número médio de filhos por mulher em idade reprodutiva), dos nove países membros da CPLP, entre 1950 e 2010. Como se pode observar, três países (Portugal, Brasil e Cabo Verde) são presentemente os mais avançados na transição de um regime demográfico antigo (caracterizado por elevadas taxas de mortalidade e de natalidade) para um regime demográfico moderno (caracterizado por baixas taxas de mortalidade e de natalidade). Os restantes seis países da CPLP apresentam níveis de fecundidade típicos de sociedades numa fase incipiente da transição demográfica. Incipiente, porque enquanto as suas taxas de mortalidade tendem a diminuir, em contra partida a fecundidade continua praticamente estagnada em nível elevados, como se a mortalidade correspondesse ainda ao período pré-transicional.

**Figura 3: Taxa de Fecundidade Total nos Países da CPLP, 1950 -2010**




Na pesquisa que temos vindo a realizar no IESE investigamos as características do processo de transição demográfica incipiente em que se encontra Moçambique. Neste contexto, temos mostrado que em Moçambique a principal forma de protecção socialmente relevante ainda continua a ser ter muitos filhos. Uma forma de protecção antiga, típica dos longos anos em que tanto a mortalidade como a fecundidade apresentavam elevadas taxas, mas representava a solução de garantir uma aposentadoria com dignidade aos idosos (Francisco 2011a; Francisco 2011b).

Quanto à transição económica, de forma resumida, vale a pena referir que a maioria dos países da CPLP continuam a ser países "pobres", não em termos de potencial de recursos naturais, mas das baixas rendas e riqueza que geram. Além disso, são países onde a apropriação do excedente

económico continua a realizar-se principalmente através do controle directo do Estado, em vez de lucros e acumulação de capital no mercado por empresários ou actores predominantemente produtivos. Grande parte do tecido institucional é subdesenvolvido, com incidência para o mercado de trabalho. À semelhança do que se passa a nível demográfico, o sector laboral encontra-se numa fase incipiente de integração da população num mercado de trabalho articulado por processos de produção capitalista e tecnologias em rápida modernização.

Estas duas transições determinam a mudança na configuração dos sistemas de protecção social, antigos/tradicionais e modernos/progressistas. Associa-se explicitamente os sistemas modernos à expressão progressista, tal como as pessoas o fazem de forma implícita e paroquial, ao assumirem que a "protecção social" diz respeito aos mecanismos modernos e formais. Contudo, presentemente, na maioria dos países da CPLP nenhum dos sistemas (antigo ou moderno) apresenta sinais claros de ser viável e sustentável a longo prazo. O sistema antigo foi viável e sustentável, ao longo de séculos, mas já não é mais. O sistema moderno de protecção social ainda não demonstrou ser, na maioria dos países da CPLP, viável e sustentável, pois carecem de definição dos mecanismos de financiamento regular. No caso específico de Portugal, talvez o único país com um Estado Social amplo e abrangente, existe um forte debate sobre a sustentabilidade do regime de financiamento de repartição contemporânea (*pay-as-you-go*) (Aguiar 2015; Mendes 2011).

| MENSAGEM 2 |
| --- |
| Os países da CPLP encontram-se em fases diferentes de uma dupla e profunda transição: demográfica e económica. Estas duas transições influenciam e determinam directamente o sucesso ou fracasso da extensão das formas modernas e progressistas de protecção social aos trabalhadores da economia informal. Na maior parte dos países da CPLP os sistemas antigos revelam-se inviáveis e insustentáveis, mas os sistemas modernos ainda não mostram oferecer alternativas muito viáveis e sustentáveis a longo prazo. Por isso, certos trabalhos do IESE defendem, relativamente a Moçambique, que "ter muitos filhos" continua a ser a principal forma de protecção social na sociedade moçambicana. Os novos sistemas de financiamento moderno deparam-se com enormes desafios e dificuldades, mas também importantes oportunidades. Dificuldades que se manifestam, nuns casos, como falta de vontade política, mas noutros falta ou fraca consciência dos processos de transição em curso. Oportunidades, porque o reconhecimento claro e explícito das referidas transições poderá contribuir positivamente para que se opte por escolhas e decisões compatíveis com a lógica, a razão e o progresso. |
| PROPOSTA ESPECÍFICA |
| Prestar atenção às implicações da dupla transição – demográfica e económica – em termos dos processos de formalização e informalização da força de trabalho. |

## Ponto 3: Quais os Alicerces Económico-Financeiros da Protecção Social?

***Qual a base e em que opções estratégicas os países da CPLP alicerçam o seu crescimento económico? E como é que isto influencia a configuração e dinâmicas de mudança dos sistemas de protecção social?***

Para responder a estas questões foram preparados um conjunto de nove gráficos, um para cada país membro da CPLP, reunidos na Tabela 1. A partir da versão 7.1 da *Penn World Table* (Heston *et al.* 2012), uma base de dados das contas nacionais para um total de 189 países, preparou-se o conjunto de nove gráficos que representam, para cada país individualmente, a evolução comparada da poupança interna (o que sobra da renda depois do consumo imediato), da poupança externa e do investimento, no último meio século.

Não é possível, tanto nesta apresentação como na própria apresentação oral, explorar satisfatoriamente a riqueza de informação contida nos nove gráficos e nos dados adicionais referentes ao período mais recente (2000-2010). Todavia, a título exemplificativo é possível enumerar alguns aspectos que saltam mais à vista, nos gráficos e dados complementares, na Tabela 1.

Primeiro, a maior parte dos países da CPLP tem sido capaz de gerar uma certa base própria de poupança interna. Isto é importante do ponto de vista de capacitação e autonomia relativa, em termos de investimento endógeno, mas também dos alicerces económico-financeiros de formas de protecção social modernas viáveis e sustentáveis. Doutra forma, que tipo de protecção social poderá aspirar um país cujo o crescimento económico depende predominantemente do investimento estrangeiro ou de outras formas de mobilização de poupanças externa, como seja, a ajuda internacional?

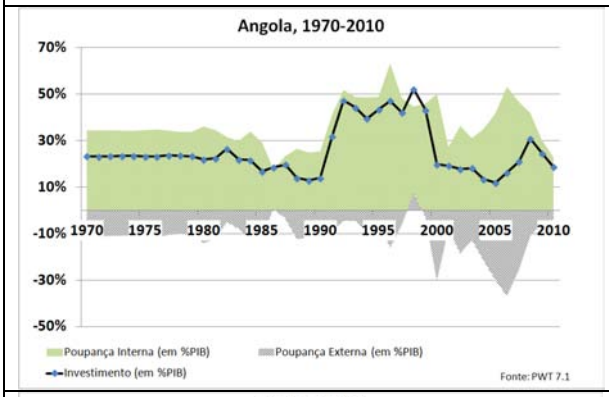
Segundo, dos nove países da CPLP, apenas Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste registam trajectórias históricas de poupança interna negativa, se bem que Moçambique tenha estado a dar sinais recentes de ruptura com a anterior tendência de prolongada poupança negativa. O que não é claro, ainda sobre Moçambique, é se irá, no futuro, reduzir sua elevada dependência da poupança externa, ou se apenas substituirá a dependência da ajuda internacional pela uma ainda maior dependência do investimento directo estrangeiro.

Terceiro, do lado oposto, a Guiné Equatorial apresenta uma elevada acumulação de poupança interna (87% do PIB) e baixíssimo consumo (13% do PIB), em 2010. Por outro lado, tanto a Guiné equatorial como Angola apresentam taxas negativas de poupança externa, significando que poderão estar a investir mais fora do que dentro dos seus respectivos países.

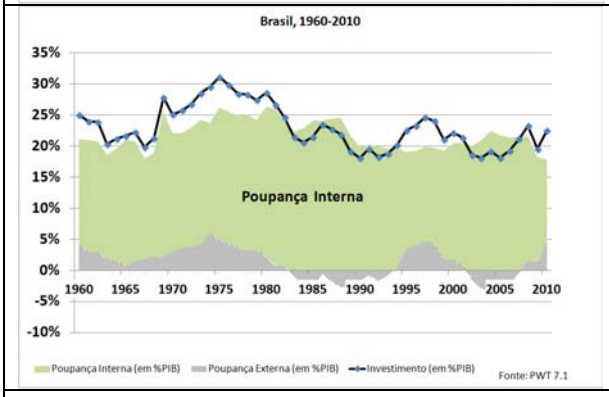
Quarto, Timor-Leste apresenta um nível de consumo público muito acima da média dos demais países da CPLP (53% em 2010), o que poderá dever-se à reposição de infra-estruturas destruídas na sequência do conflito com a Indonésia.

Quinto, ainda que a crise financeira que afectou recentemente Portugal, cujos antecedentes em termos de endividamento são visível no respectivo gráfico, convém reconhecer tratar-se de uma crise de país com desenvolvimento económico elevado que os demais países da CPLP (excepto o Brasil) estão longe de poder ter.

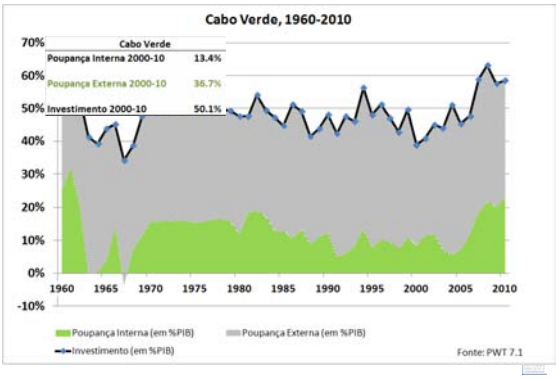
Tabela 1: Taxas de Poupança Interna, Poupança Externa e Investimento em Percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), Países da CPLP, 1960-2010



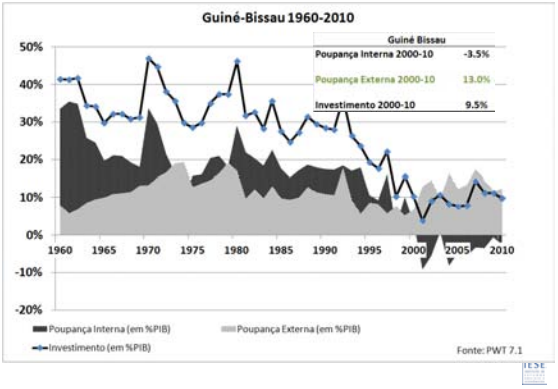

| ANGOLA | |
|---|---|
| Poupança Interna 2000-10 | 37.9% |
| Poupança Externa 2000-10 | -18.6% |
| Investimento 2000-10 | 19.2% |



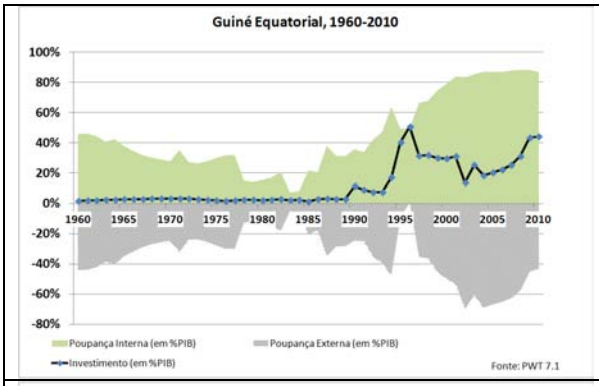

| Brasil | |
|---|---|
| Poupança Interna 2000-10 | 20.7% |
| Poupança Externa 2000-10 | -0.4% |
| Investimento 2000-10 | 20.3% |



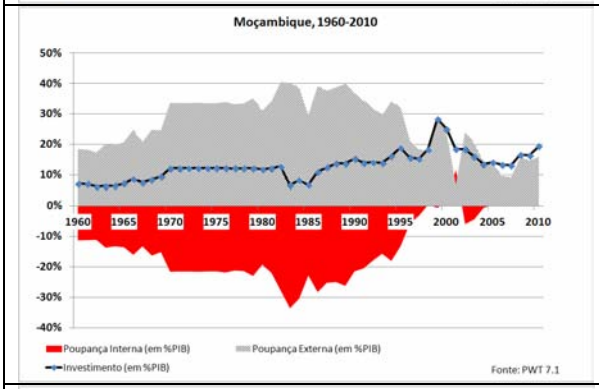

| Cabo Verde | |
|---|---|
| Poupança Interna 2000-10 | 13.4% |
| Poupança Externa 2000-10 | 36.7% |
| Investimento 2000-10 | 50.1% |



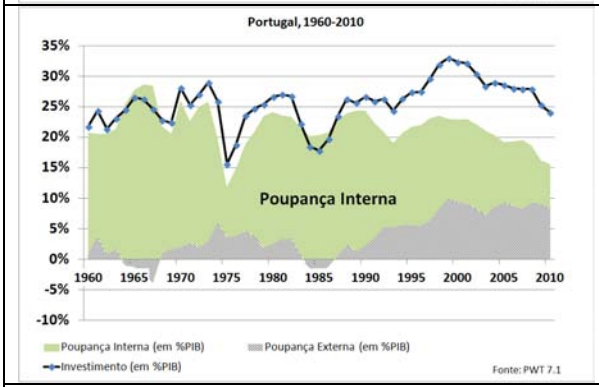

| Guiné Bissau | |
|---|---|
| Poupança Interna 2000-10 | -3.5% |
| Poupança Externa 2000-10 | 13.0% |
| Investimento 2000-10 | 9.5% |



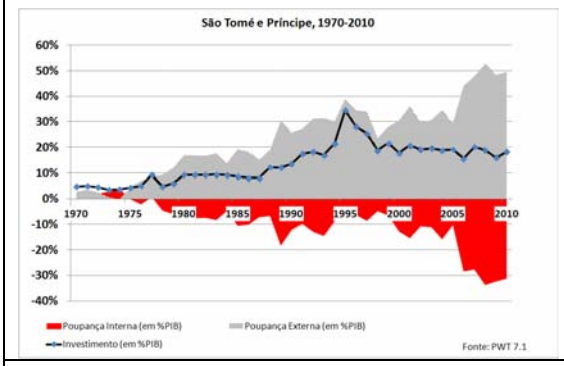

| Guiné Equatorial | |
|---|---|
| Poupança Interna 2000-10 | 86.0% |
| Poupança Externa 2000-10 | -58.4% |
| Investimento 2000-10 | 27.6% |



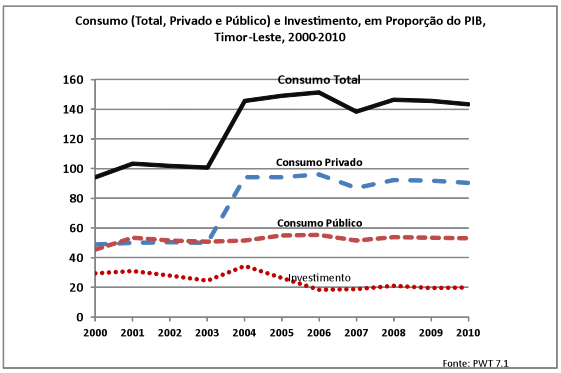

| Moçambique | |
|---|---|
| Poupança Interna 2000-10 | 1.5% |
| Poupança Externa 2000-10 | 15.3% |
| Investimento 2000-10 | 16.8% |

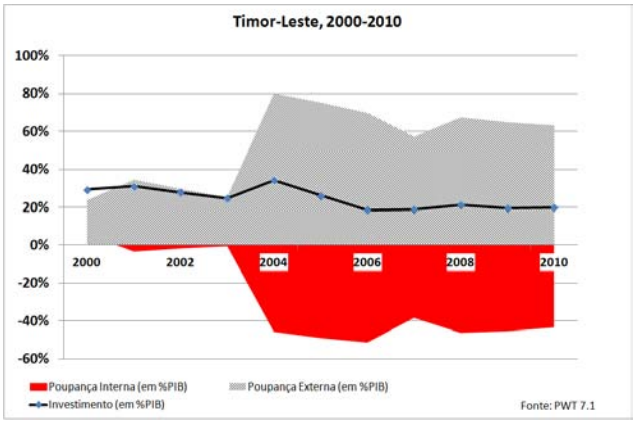



| Portugal | |
|---|---|
| Poupança Interna 2000-10 | 19.8% |
| Poupança Externa 2000-10 | 8.7% |
| Investimento 2000-10 | 28.5% |




| São Tomé e Príncipe | |
|---|---|
| Poupança Interna 2000-10 | -21% |
| Poupança Externa 2000-10 | 39% |
| Investimento 2000-10 | 18.5% |






| Timor-Leste | |
|---|---|
| Poupança Interna 2000-10 | -29.1% |
| Poupança Externa 2000-10 | 53.7% |
| Investimento 2000-10 | 24.6% |

## MENSAGEM 3

A viabilidade e sustentabilidade dos sistemas de protecção social é determinada pela base ou alicerces do crescimento e desenvolvimento económico. Que qualidade e tipo de segurança social poderão os países da CPLP aspirar e alcançar, no presente e futuro? A resposta depende da opção e estratégia de crescimento económico que seguirem. Os países da CPLP possuem presentemente uma grande diversidade de situações, relativamente às opções de crescimento económico. Uns financiam seu crescimento económico principalmente com poupança interna, complementada ou não com poupança externa. Outros têm crescido ancorados principalmente na poupança externa, a qual substitui total ou parcialmente a poupança interna. Estas diferentes opções estratégicas de crescimento económico afectam diferentemente a "extensão da Protecção Social a todos", e em particular, aos trabalhadores da Economia Informal. Sem poupança interna dificilmente se pode conseguir que a maioria da população deixe de viver na subsistência e estagnação. Em contra partida, poupar em excesso, enquanto a maioria da população carece de um padrão de vida digno, é castigar demasiado as actuais gerações e pode provocar rupturas intergeracionais desnecessárias e perigosas.

## PROPOSTA ESPECÍFICA

Cada país da CPLP devia prestar mais atenção ao tipo de dados reunidos na Tabela 1, no sentido de procurar indagar e entender os possíveis impactos das diferentes opções de crescimento económico na configuração dos seus sistemas de protecção social.

## Ponto 4: Percepção e Dimensão de Informalidade: Visível e Oculta

***Será que a economia formal da maioria dos países da CPLP está sendo capaz de acompanhar o ritmo acelerado de crescimento da informalidade, em termos demográficos, financeiros, económicos e institucionais?***

Para responder à questão anterior é importante considerar as percepções e abordagens sobre informalidade, bem como a dimensão oculta da informalidade, nas suas múltiplas expressões, para além da força de trabalho. Se não considerarmos a multiplicidade de expressões institucionais que informalidade assume nos países da CPLP – fundiária, financeira, laboral, fiscal, institucional. entre outras - dificilmente poderemos dar passos significativos na aspiração de extensão da protecção social formal e moderna aos trabalhadores do sector do sector informal da economia nacional.

### O que é informalidade?

A determinação do universo e dimensão da informalidade ou da economia informal depende da metodologia e definições operacionais, mas o mais comum é optar quer por uma perspectiva restritiva quer por uma abordagem ampla. A utilidade e justificação de uma ou de outra opção depende das hipóteses em análise e dos objectivos estabelecidos para a pesquisa.

A dimensão da economia informal pode ser maior ou menor, dependendo dos conceitos operacionais e dos métodos utilizados na formulação de políticas institucionais que definem o que é legal, extra-legal ou ilegal. Por sua vez, na análise e investigação se a definição operacional têm como critério de referência, os registos contabilísticos, estatísticos ou o que é considerado legal nas actividades económicas, o universo da economia informal apresenta-se diferente do que aconteceria se o critério fosse a dinâmica económica num sentido mais amplo. Por exemplo, se uma empresa possui licença para operar e paga imposto, ela é considerada formal, do ponto de vista das estatísticas oficiais, mas do ponto de vista da dinâmica económica, pode ser informal e actuar informalmente, mesmo pagando imposto. Neste caso, o informal inclui o que se costuma chamar de "não-organizado", por ausência de registo reconhecido por entidades públicas e legais. Opera sem visar lucro e funciona por motivos de sobrevivência. De igual modo, também é informal os operadores visando o lucro, mas que não cumprem com as obrigações fiscais, vendendo combustível adulterado, ou/e comprando e revendendo mercadorias roubadas (Francisco and Paulo 2006).

Um outro exemplo, relativamente novo em Moçambique, particularmente na cidade de Maputo , diz respeito à emergência de serviços de transporte urbano que podem caracterizar como informal do informal (Figura 4). Na sequência das revoltas urbanas, em reacção aos aumentos de preços de certos produtos e serviços (preços do pão,  dos transportes, entre outros, em 2008 e em 2010), as autoridades públicas começaram a consentir a circulação de carrinhas abertas não licenciadas que transportam pessoas como se de transportes privados urbanos se tratassem. As autoridades governativas e municipais, incluindo a polícia de segurança pública e municipal, têm autorizado tal prática, alegando que é para facilitar a vida das pessoas. Eventualmente, na gíria popular, tais transportes passaram a ser designados por "My Love", porque muitas vezes as pessoas têm que se segurar ou abraçar, para evitarem cair. Ou seja, é um dos muitos exemplos em que a informalidade se afirma e impõe socialmente, em detrimento do cumprimento das regras básicas de segurança, previstas na legislação.

Figura 4: Informal do Informal em Maputo, Popularmente Conhecido por Transportador Urbano "My Love"

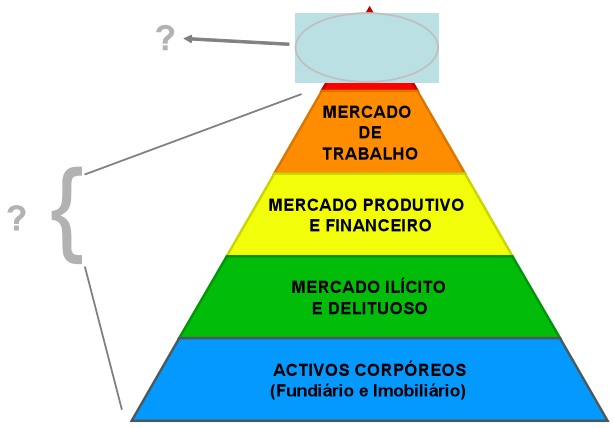
A partir de alguns trabalhos anteriores (Francisco and Paulo 2006) podemos considerar as seguintes definições operacionais:

- Informalidade é uma forma de ilegalidade, não no sentido de anti-social, mas de extra-legalidade ou não-legalidade. Algumas formas de informalidade são consideradas ilegais, se bem que socialmente pode ser vistas como legítimas; outras são explicitamente proibidas e consideradas anti-sociais, envolvendo as actividades ilícitas, delituosas e criminosas.
- A economia informal é o conjunto de actividades económicas legais exercidas e executadas de forma ilegal, quer por via duma ilegalidade consentida (extra-legalidade) – por exemplo, os já referidos "My Love"; ou a compra e venda de terrenos que, em termos legais, é ilegal - quer numa ilegalidade explicitamente ilícita e anti-social (e.g. tráfico de órgãos humanos e de pessoas; venda de droga, falsificação de dinheiro, entre outras). Esta última dimensão de informalidade é frequentemente excluída dos estudos sobre a economia informal, mas na prática influencia uma multiplicada de relações financeiras e laborais. Por exemplo, parte do recente crescimento rápido no sector imobiliário em Maputo, envolvendo construção de prédios e condomínios urbanos, é reconhecidamente atribuída à "lavagem de dinheiro"; ou seja, circulação de dinheiro de proveniência duvidosa e por vias delituosas. Apesar de ser difícil estimar a dimensão desse fenómeno, a verdade é que na prática converteu-se numa das principais fontes de geração de emprego urbano, no sector da construção imobiliárias da Cidade de Maputo.

### Percepções de informalidade: o informal não é ilegal?

A Figura 5 representa a questão da informalidade em forma de pirâmide, mostrando no topo o sector que é mais comummente reconhecido o informal. Os vendedores retalhistas, nas ruas da cidade, ou os trabalhadores de profissões liberais (mecânicos de quintal, transportadores privados não licenciados, etc.). Contudo, para além das manifestações imediatas e mais visíveis de informalidade, a maior parte das expressões de informalidade manifestam-se nos sectores laboral e financeiro, ou no sector imobiliário e fundiário, ou no chamado "mercado negro" ou oculto, como seja, o contrabando de armas, de droga, de dinheiro, de carros roubados, a especulação fundiária, entre muitos outros.

Figura 5: Pirâmide da Informalidade na Economia Moçambicana




Fonte: (Francisco and Paulo 2006)

Francisco e Paulo (2006) discutem alguns dilemas na caracterização da informalidade: "Percepções de informalidade: o informal não é ilegal?". As controvérsias que a definição de economia informal provoca, tem a ver, pelo menos em parte, com a complexidade da própria realidade, sobretudo a dificuldade de delimitar uma fronteira clara entre o informal e formal, ou entre o informal consentido, tolerável e a informalidade anti-social. Outra dificuldade, consiste nas percepções das próprias pessoas, nomeadamente os estigmas e preconceitos originados pela forma como o fenómeno é abordado pelas autoridades governamentais e administrativas, principalmente nas acções de coação e repressão exercidas em certos períodos

Presentemente, quando a questão do informal é debatida em público, em Moçambique, uma reacção muito comum deixa transparecer uma certa avaliação negativa, principalmente quando envolvem práticas eminentemente ilegais ou mesmo criminosas. O questionamento da associação (abusiva?) da informalidade à ilegalidade ultrapassa a própria definição, pondo em causa a legitimidade e justiça de certas disposições formais e legais. O que torna difícil este debate sobre informalidade é o mercado paralelo resultante da adaptação da fraca definição de direitos de propriedade, elevadas taxas de impostos e regulamentação opressiva, que mistura com o mercado paralelo ligado ao crime organizado, ao contrabando explicitamente danoso, ou mesmo ao roubo e tráfico de diversas mercadorias ou mesmo de influências, para fins lesivos ao bem público. A Tabela 2, extraída do trabalho de Francisco e Paulo (2006), sintetiza a questão da delimitação do conceito de informalidade, destacando algumas das razões para o seu consentimento e razões igualmente válidas, para a sua.

Tabela 2: Dilemas e Paradoxos da Informalidade

| POR QUE DEVE SER CONSENTIDA | POR QUE DEVE SER COMBATIDA |
|---|---|
| • Assegura emprego<br>• É uma fonte de iniciativa criadora com elevado potencial de criação de riqueza<br>• Emerge como reacção inevitável à carga fiscal não distribuída equitativamente pela população economicamente activa<br>• Proporciona preços baixos e alternativas comerciais competitivas<br>• Insere os pobres no consumo e melhora o seu poder de compra | • Prática de concorrência desleal<br>• É uma mina de sonegação<br>• Estimula o roubo<br>• Financia o crime organizado<br>• Não facilita o investimento em tecnologias modernas<br>• Penaliza quem opta pela legalidade<br>• Reduz a capacidade produtiva nacional |

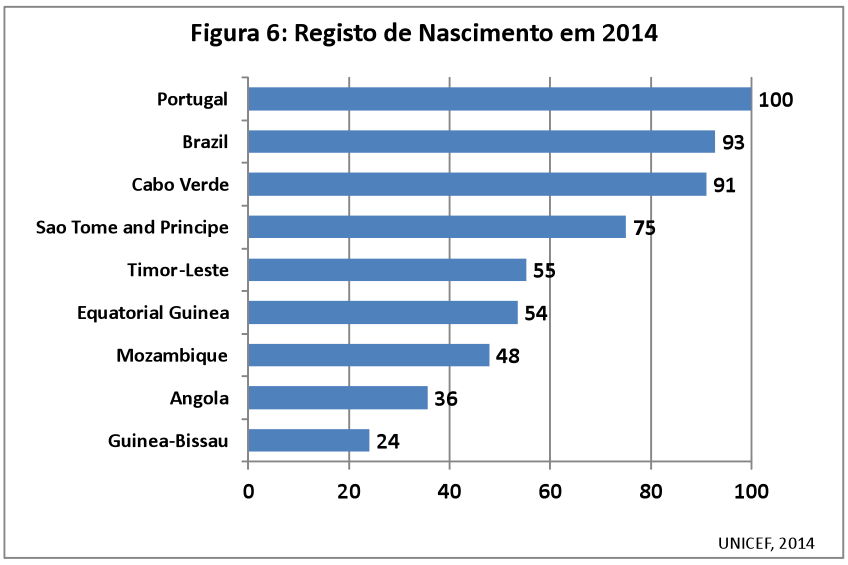
Fonte: (Francisco and Paulo 2006)

## Cidadania e Direitos de Propriedade

Se a maioria das pessoas não é registada à nascença, nem possui meios de identificação pessoal legal, uma série de oportunidades de protecção social ficam vedadas ou inacessíveis às pessoas. A começar pelas próprias estimativas e projecções dos planeadores e técnicos, que no quotidiano da sua actividade, dependem de inferências estatísticas, demográficas e sócio-económicas, condicionadas a circunstâncias múltiplas. Além disso, para os cidadãos, a inexistência dum número de residência, duma identificação pessoal legal e socialmente reconhecida, dificulta o acesso a coisas tão simples mas fundamentais como a celebração dum contrato de electricidade ou de telefone e/ou abertura duma conta bancária.

Qual é a dimensão da informalidade relativa ao registo e identificação pessoal dos moçambicanos, em sistemas oficiais, unificados a nível nacional, operativos e úteis? Qual a cobertura dos registos vitais básicos, desde nascimentos, estado civil, residência, sexo, óbitos, entre outros? Que tipo de protecção social poderá o cidadão esperar dos serviços públicos, se nem o simples registo civil, de nascimento e de identificação, é proporcionado de forma acessível, célere e adequada para a maioria da população?

É sabido que a proporção das pessoas na condição de informalidade, pelo simples facto de não se encontrarem registadas num sistema actualizado em tempo útil (notarial, de arquivo de identificação, e serviços de migração), é ainda muito significativa. A Figura 6 ilustra os níveis de registo de nascimento nos países da CPLP. Apenas Portugal tem uma cobertura plena de registos, seguido do Brasil e Cabo Verde com mais de 90%. No outro extremo, Guiné-Bissau, Angola e Moçambique possuem níveis de cobertura inferiores a 50%.

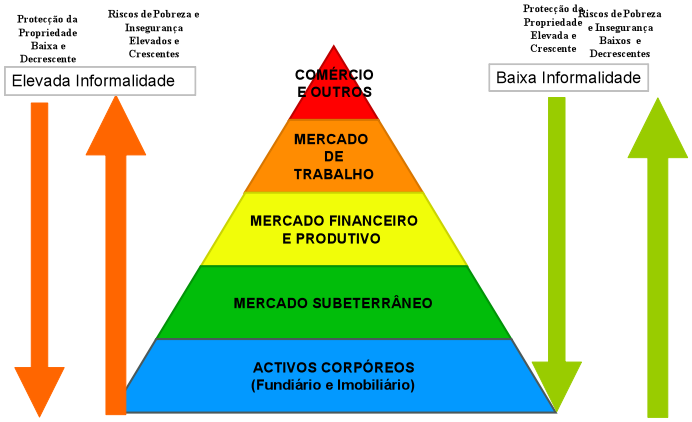



Quanto aos direitos de propriedade, o facto dos estudos convencionais sobre a economia informal em Moçambique tomarem geralmente o actual quadro legal de direitos de propriedade como adquirido, permite compreender, pelo menos em parte, a propensão para se circunscrever os estudos às actividades económicas do mercado de trabalho, enquanto se assume o papel de outros recursos, nomeadamente da terra, por imperativo legal, deve ser deixada de lado. Apesar disso, não significa, que ao longo das quatro décadas passadas, a terra e outros recursos naturais, tenham alguma vez deixado de ser comercializados. Pelo contrário.

Na prática, os recursos naturais, tanto da terra como do mar, têm sido comercializados, predominantemente através de mecanismos informais, como se os direitos de propriedade privada ou costumeiro fossem os únicos reguladores dos direitos de propriedade. Isto acontece tanto nas zonas rurais como nas zonas urbanas, com recurso a diversos conceitos, ligados aos direitos de uso e aproveitamento criados em conformidade com as circunstâncias e a vontade das partes envolvidas, incluindo os condicionalismos de ordem legal.

A Figura 7 sumariza o tipo de fluxos e direcções da informalidade que podem reforçar ou enfraquecer os níveis de protecção dos direitos de propriedade, tanto consuetudinária como privada. As evidências empíricas em vários países mostram que elevados riscos de insegurança social e pobreza estão fortemente relacionados com a fraca protecção pública dos direitos de propriedade das pessoas.

Figura 7: Direitos de Propriedade, Informalidade e Protecção Social




Fonte: (Francisco and Paulo 2006)

## MENSAGEM 4

A questão do registo estatístico e legal dos cidadãos, começa muito antes das pessoas entrarem na idade economicamente activa; ou seja, começa quando as pessoas nascem e devem ser contadas, registadas e incluídas num sistema estatístico e de planeamento social e económico nacional. Entre os países da CPLP, Talvez somente Portugal se encontra em condições de circunscrever a questão da informalidade predominantemente à questões fiscais. Os restantes países precisam de envidar esforços significativos e persistente na criação de sistemas de registos e mecanismos administrativos em diversos outros domínios que reflectem, directa ou indirectamente, a persistência de elevada informalidade.

## PROPOSTAS ESPECÍFICAS

- Procurar superar os baixos níveis dos registos vitais (nascimentos e óbitos), bem como outras formas de registo de identificação pessoal e meios de circulação segura dos cidadãos (B.I, passaporte).
- Corrigir a legislação contraditória e geradora de conflitos sociais, principalmente em relação aos direitos de propriedade dos cidadãos.
- Reconhecer que sistemas de protecção social modernos inclusivos dependem da criação de sistemas financeiros modernos abrangentes e efectivos.

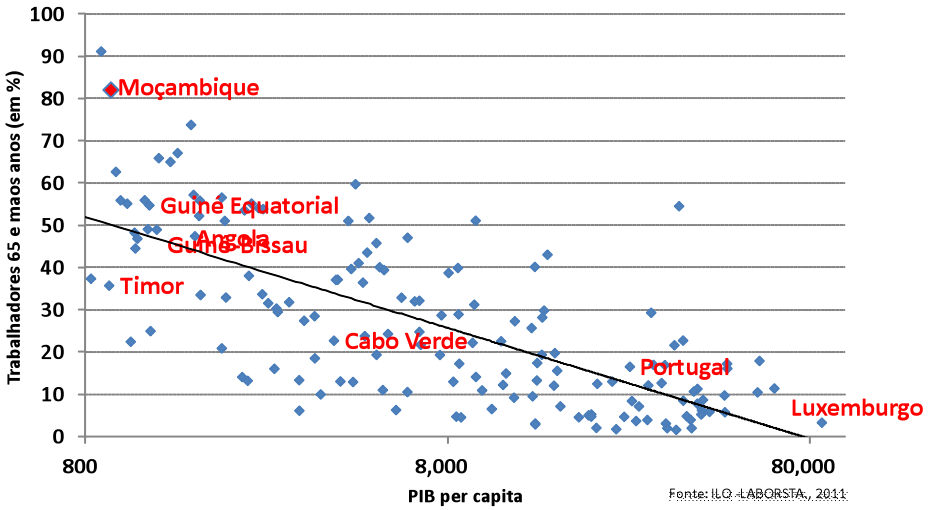
## Ponto 5: Ambiente de Envelhecimento como Termómetro da Protecção Social

***As pessoas dos países da CPLP e do mundo em geral aspiram a ter uma vida cada vez mais longa, mas o que está sendo feito para garantir que o crescente número de idosos não viva mais para viver pior?***

A maioria dos países da CPLP ainda não estão a viver um processo de envelhecimento, do tipo que se pode observar em Portugal e crescentemente também no Brasil. Contudo, um sinal que tais países entraram no processo de transição demográfica, pelo menos ao nível da mortalidade, é que o efectivo de idosos tem estado a crescer significativamente, como resultado do lento mais efectivo aumento da esperança de vida à nascença. Nos países da CPLP que se encontram avançados na transição demográfico o grupo de idosos cresce de forma significativa, tanto em termos proporcionais como de impacto nos sistemas de segurança social. Por outro lado, nos países em fase incipiente da transição demográfico, a proporção do grupo de idosos continua relativamente baixa (menos de cinco por cento), mas à medida que a esperança de vida à nascença vai aumentando também aumenta o efectivo de pessoas idosas.

Apesar da generalidade das populações nos países da CPLP serem ainda muito jovens, o efectivo de idosos com 60 anos mais de idades não ultrapassa os 5% da população total. Por causa da falta de mecanismos de protecção social modernos, os cerca de 5% de idosos carecem de qualquer mecanismo de aposentadoria que lhes garanta um envelhecimento digno, nos parâmetros mais ou menos internacionais. A explicação comum é que, salvo raras excepções, a maior parte não descontou para a reforma ou fundo de pensões, ao longo da sua vida economicamente activa. Por isso, são obrigado a trabalhar até morrer e não beneficiam de nenhum apoio de pensões públicas, excepto os que descontaram para tal ou os que beneficiam de algum programa de assistência social caritativa ou não-contributiva (Figura 8). Contudo, ainda que seja verdade que grande parte dos idosos não descontaram para qualquer fundo na sua vida, o que isso significa é que os países não têm procurado criar mecanismos financeiros indirectos de poupança para o período do seu envelhecimento.

**Figura 8: Relação entre Participação na Força de Trabalho dos Trabalhadores com 65 e mais anos e PIB per capita, 2010**




Ao centrar o quinto ponto num grupo populacional minoritário, em termos numéricos, pretende-se destacar a sua relevância estrutural, em termos demográficos e geracionais bem como sociais e económicos.

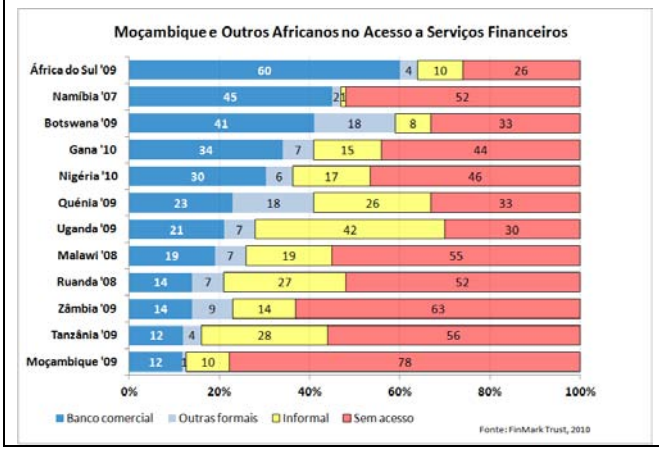
| MENSAGEM 5 |
| --- |
| A população idosa representa a ponta da convencional pirâmide etária e as suas condições de vida e envelhecimento são um indicador, uma espécie de termómetro, que mede a capacidade e empenho das sociedades em proporcionar uma protecção social digna na aposentadoria. Se uma sociedade com menos de cinco por cento de pessoas com 60 anos ou mais de idade não é capaz de lhes garantir um sistema de aposentadoria digna, dificilmente podemos acreditar que as promessas de sistemas de protecção supostamente para todos os grupos vulneráveis, nomeadamente crianças e mulheres vulneráveis em idade de trabalhar, sejam efectivamente concretizados. A assistência social pública devia concentra-se na população idosa e pessoas com deficiências físicas e mentais que os impossibilitem de trabalhar. Esta prioridade tem um carácter estruturante, em vez de caritativo e assistencialista. |
| PROPOSTA ESPECÍFICA |
| Investigar alternativas a possibilidade de se criar um fundo de pensões universal para idosos (60+ anos de idade e deficientes físicas ou mentais que os incapacitem de trabalhar. Tal pensão deveria ser estabelecida não na convencional base caritativa ou chamada não-contributiva, mas segundo critérios de captação indirecta de poupanças como seja uma percentagem do imposto do valor acrescentado (IVA). |

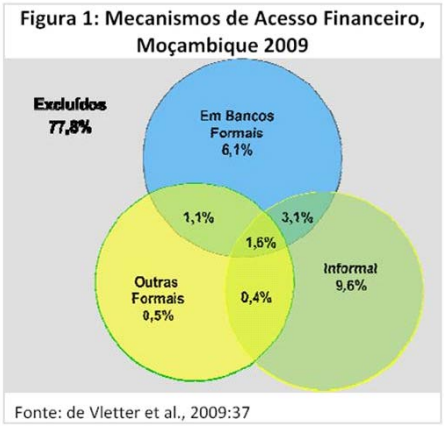
## Ponto 6: A Questão da Decisão

A literatura sobre protecção social nos países subdesenvolvidos assume como dado adquirido que a viabilidade e sustentabilidade dos sistemas modernos de segurança social dependem, principalmente, da robustez, eficácia e eficiência dos sistemas financeiros. No entanto, tal literatura ignora frequentemente que os próprios sistemas financeiros continuam um forte factor de exclusão. No caso de Moçambique, como mostram os dois gráficos da Figura 9, por volta de 2009 abrangia pouco mais de um quarto da população adulta (22%) (Vletter, Lauchande, and Infante 2009). Repare-se, no primeiro gráfico, a grande diferença de cobertura do sistema financeiro moçambicano comparativamente aos dos outros países. Enquanto, por exemplo, a África do Sul possui pouco mais de 56% de pessoas excluídas dos sistemas financeiros modernos (formais e informais), Moçambique possui mais de 75% excluídos.

Se 78% dos Moçambicanos estão excluídos do sistema financeiro (formal e informal) moderno, onde buscam eles sua protecção social? Vários trabalhos realizados pelo IESE defendem que buscam a protecção social no que designa a protecção social demográfica, ou o conjunto de relações familiares, comunitárias e sociais consistentes com o regime demográfico pré-transicional (de elevadas taxas de mortalidade e natalidade) (Francisco 2010a; Francisco, Ali, and Ibraimo 2011).

Figura 9: Espaço Financeiro da Protecção Social Moçambicana e Outros Países Africanos




Esta apresentação reúne informação com vista a relacionar o geral com o particular, ou na gíria popular, a floresta e a árvore. Ou seja, nas condições institucionais da maioria dos países da CPLP a extensão da protecção social a todos, e em particular, aos trabalhadores da economia familiar dificilmente poderá ser alcançada com sucesso se as principais acções de mudança não cobrirem o contexto amplo das sociedades.

Para além das debilidades típicas de países subdesenvolvidos, novos desafios emergem dos avanços tecnológicos, da globalização e crescentes relações de interdependência que cada vez mais contribuem para o aumento do efectivo de inactivos ou dispensáveis do sector laboral formal. Por isso, precisamos de procurar alternativas novas e inovadoras que não sejam incompatíveis com a lógica, a razão e o progresso. Isto requer que se privilegie a discussão pacífica mas crítica; principalmente crítica das políticas públicas e das próprias instituições políticas.

## MENSAGEM 6

Será um erro acreditar ser possível estender a protecção social a todos, e em particular, aos trabalhadores da economia informal, optando por escolhas e tomada de decisões como um processo de selecção de opões já existentes ou seguindo uma fórmula estabelecida. Tal omite o mais importante elemento de tomada de decisão, designadamente a criação de novas opções, para um fenómeno de informalidade que não tem encontrado soluções alternativas por via das actuais opções formais. Muito provavelmente, o sucesso ou insucesso da criação de sistemas de protecção social abrangentes e inclusivos irá depender da criação de novas opções e abandono ou alteração das existentes. Os mecanismos de protecção social do regime demográfico antigo têm sido progressivamente abandonados, por se terem tornado inviáveis e insustentáveis; mas os sistemas modernos de segurança social ainda têm que demonstrar a sua viabilidade e sustentabilidade a longo prazo.

## Referências


Aguiar, Maria Margarida Corrêa de. 2015. *Pensões: Restaurar O Contrato Social Para Reconciliar as Gerações*. 1a ed. Lisboa: bnomics.

AR. 2007. *Lei Nº 4/2007 de 7 de Fevereiro (Quadro Legal Da Protecção Social)*. www.atneia.com.

Francisco, António. 2009. "Bazarconomia Da Protecção Social Em Moçambique Na Primeira Década Do Século XXI: Venenos Do Passado, Remédios Do Presente, Futuro Envenenado?" In *Conference Paper Nº 26*. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP26_2009_Francisco.pdf.

———. 2010a. *Enquadramento Demográfico Da Protecção Social Em Moçambique: Dinâmicas Recentes E Cenários Prospectivos.* Conferência - Acção Social Produtiva em Moçambique: Que Possibilidades e Opções. Maputo: IESE. www.iese.ac.mz/?__target__=search&q=enquadramento.

———. 2010b. "Moçambique: Protecção Social No Contexto de Um Estado Falido Mas Não Falhado." In *Protecção Social: Abordagens, Desafios E Expectativas Para Moçambique*, edited by Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, and António Francisco, 1a ed., 37–95. Maputo: IESE. www.iese.ac.mz.

———. 2011a. "A Natureza Incipiente Da Transição Demográfica Em Moçambique." *Revista de Estudos Demográficos* 49 (1): 5–35.

———. 2011b. "Ter Muitos Filhos, Principal Forma de Protecção Social Numa Transição Demográfica Incipiente." In *Desafios Para Moçambique 2011*, edited by Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, and António Francisco, 1a ed., 231–82. Maputo: IESE. www.iese.ac.mz.

Francisco, António, Rosimina Ali, and Yasfir Ibraimo. 2011. "Protecção Social Financeira E Demográfica." In *Desafios Para Moçambique 2011*, edited by Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, and António Francisco, 1a ed., 283–331. Maputo: IESE. www.iese.ac.mz.

Francisco, António, and Margarida Paulo. 2006. *Impacto Da Economia Informal Na Protecção Social, Pobreza E Exclusão: A Dimensão Oculta Da Informalidade Em Moçambique*. Maputo: Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão.

Holzmann, Robert, ed. 2009. *Social Protection and Labor at the World Bank 2000-2008*. Washington, DC: The World Bank. www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3814.

Mendes, Fernando Ribeiro. 2011. *Segurança Social: O Futuro Hipotecado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

PNUD. 1998. *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1998. Moçambique, Paz E Crescimento: Oportunidades Para O Desenvolvimento Humano.* Edited by António Gumende and António Francisco. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

———. 2000. *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1999. Moçambique, Crescimento Económico E Desenvolvimento Humano: Progressos, Obstáculos E Desafios.* Edited by António Gumende and António Francisco. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Vletter, F. de, C. Lauchande, and E. Infante. 2009. "FinScope Mozambique Survey 2009 –Survey Report." AustralCowl & FinMark Trust.