

Estender a cobertura da *PS* num contexto de alta informalidade da economia.

Porque é a extensão necessária, desejável e possível?

- Nuno Cunha
- Ian Orton
- Philippe Marcadent
- Luís Frota

Paper apresentado na Conferência do IESE

Dinâmicas de Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique

- Maputo, 22-23 Abril 2009

## **INDICE**

<b>Introdução</b> .....	<b>3</b>
<b>Uma questão de direitos e de modelo social</b> .....	<b>4</b>
<b>Protecção Social – um quadro referencial</b> .....	<b>4</b>
<b>Porquê a extensão aos trabalhadores da Economia Informal?</b> .....	<b>5</b>
<b>Porque é necessária a extensão da Protecção Social? (I)</b> .....	<b>6</b>
Impactos Negativos da ausência de cobertura.....	6
<b>Será possível? (I)</b> .....	<b>9</b>
Experiências recentes para estender a cobertura da <i>PS</i> .....	9
<b>Porque é desejável a extensão da <i>Protecção Social</i>? (II)</b> .....	<b>12</b>
Impactos Positivos de Programas da Nova Geração de Transferências Sociais .....	12
<b>Será possível? (II)</b> .....	<b>16</b>
Que soluções? .....	16
<b>Conclusão (em forma de “Desafios para Moçambique”)</b> .....	<b>18</b>

## Introdução

O Artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos do Homem constitui a primeira fonte de legitimação da extensão da cobertura social para todos. Também em Moçambique este Direito se encontra expresso na Constituição da República, bem como em documentos jurídicos mais recentes como a Lei de Protecção Social de 2007. O enunciar destes instrumentos não está apenas associado ao seu valor jurídico, advindo a sua importância do facto de traduzirem valores que se encontram enraizados num conceito de sociedade e de nação.

Não é, contudo, baseado em elementos jurídicos que pretendemos responder às questões levantadas por este *paper*. Existem vários factores que nos levam a considerar que a extensão da *PS* é desejável, sendo um deles o facto de ser um elemento essencial para a construção de um estado nação. Ao constituir um meio fundamental para a redução da pobreza, exclusão social e promoção da coesão social, a *PS* torna-se um elemento essencial para a promoção da “paz” social, condição essencial para o crescimento económico e desenvolvimento.

Iniciaremos este *paper* por tentar delimitar o quadro no qual pretendemos abordar a questão da *PS*, seja através de definições internacionais, bem como nacionais. A este ponto segue-se uma análise da economia informal, com um particular enfoque nas questões da vulnerabilidade dos trabalhadores da economia informal e das suas famílias num contexto de pobreza e de ausência de uma cobertura efectiva em matéria de *PS*.

O processo de demonstração da necessidade de promover a extensão da *PS*, inicia-se com análises do impacto negativo que a ausência de *PS* poderá trazer para um processo sustentado de desenvolvimento socioeconómico, através de uma revisão de padrões e determinantes de vulnerabilidade. Entre outros aspectos, verifica-se que em países em vias de desenvolvimento (PVD), a ausência de um sistema de *PS* significa uma redução na capacidade de um grupo substancial da população de participar e contribuir para o processo de crescimento económico.

Assim vejamos, os indivíduos e populações que são afectados pela falta de cobertura em termos de *PS* dificilmente poderão encontrar soluções para enfrentar situações de risco. Na ausência de um sistema que os proteja destes riscos, o individuo termina muitas vezes tendo como única solução colocar em risco a sua estratégia de desenvolvimento, sendo obrigado a optar por estratégias de sobrevivência que nem sempre são as mais compatíveis com a implementação de estratégias de desenvolvimento económico.

Tendo como ponta de partida, todas as perdas resultantes da ausência de mecanismos de *PS* inclusivos, passamos para uma análise das soluções que recentemente têm vindo a ser implementadas em países em vias de desenvolvimento. Esta análise debruça-se em termos de tipologias, mas também se debruça sobre alguns casos concretos.

O ponto que se segue procura apresentar exemplos de como em diferentes regiões e contextos, a extensão da *PS* têm tido impactos positivos ao nível da pobreza, saúde e nutrição, estatuto social dos recipientes, actividade económica e investimentos em termos de empreendedores de pequena escala. Por outro lado, são também apresentados factos que indicam que estes programas não têm tido efeitos negativos marcantes na participação no mercado de trabalho da população mais pobre.

Por fim, coloca-se a questão porventura mais complexa. Será possível promover a extensão da *PS* aos trabalhadores da economia informal e às suas famílias? A análise que fazemos leva-nos a concluir que em termos financeiros a extensão é viável (com necessidade de recorrer a alguns exercícios de

*criatividade fiscal*), chegando mesmo a apontar para que são as opções políticas (em termos de modelo de desenvolvimento), em particular as opções que estão associadas a questões de redistribuição e de combate à pobreza, que terão o peso decisivo nas opções a ser tomadas em termos de extensão da *PS*.

Não desejando entrar em *ondas* irreflectidas de entusiasmo, o *paper* sublinha o facto de os Programas de *PS* não serem com certeza o *milagre* que irá terminar com a pobreza no mundo. Para que estes possam ter algum contributo para a redução da pobreza, é necessário que estas medidas sejam integradas num quadro global de política de desenvolvimento socioeconómico, onde o aumento da produtividade, da competitividade, do acesso aos serviços de saúde e educação, entre muitos outros terão de continuar a ser articulados, propondo o quadro referencial do Trabalho Digno como solução.

### **Uma questão de direitos e de modelo social**

**“Todas as pessoas, como membros da sociedade, têm o direito à Segurança Social” – Artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos do Homem.**

Este direito constitui a primeira fonte de legitimação da extensão da cobertura da protecção social para todos<sup>1</sup>. Também em Moçambique este Direito se encontra expresso na Constituição da República, bem como em documentos jurídicos mais recentes como a Lei de Protecção Social de 2007. [Artigo 6 – Direito à *Protecção Social* – Os cidadãos têm direito à *PS*, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, posição social, estado civil dos pais ou profissão.] O enunciar destes instrumentos não está apenas associado ao seu valor jurídico, advindo a sua importância do facto de traduzirem valores que se encontram enraizados num conceito de sociedade e de estado: princípios como o da universalidade, igualdade e solidariedade.

Naturalmente, não é com base em elementos jurídicos que pretendemos responder às questões levantadas por este *paper*. Existem vários factores que nos levam a considerar que a extensão da *PS* é desejável, sendo um deles o facto de ser um elemento essencial para a construção de um estado nação. Ao constituir um meio fundamental para a redução da pobreza, exclusão social e promoção da coesão social, a *PS* torna-se um elemento essencial para a promoção da “paz” social, condição essencial para o crescimento económico e desenvolvimento<sup>2</sup>.

### **Protecção Social - um quadro referencial.**

A existência de diferentes organizações envolvidas nesta temática, com diferentes referenciais institucionais, históricos e geográficos, cria alguma dificuldade em encontrar uma definição universal de *PS*. Tendo em conta a sua relação histórica com a temática, iremos analisar a definição apresentada pela OIT. Para alargar o âmbito da análise iremos apresentar uma segunda definição retirada de um estudo académico e por último a definição da Lei de *PS* em Moçambique, com o intuito de enquadrar o conceito em termos geográfico.

---

<sup>1</sup> Entre outros instrumentos este direito está também expresso no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, na declaração do Milénio e na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.

<sup>2</sup> Se verificarmos a história de alguns países com sistemas de segurança social solidamente estabelecidos, poderemos verificar o papel que a *PS* desempenhou no processo de consolidação do estado nação

Para a OIT, a PS é um “conjunto holístico de estratégias ao longo do ciclo de vida que procura promover a protecção dos trabalhadores nos seus locais de trabalho na economia formal e informal contra condições de trabalho injustas, arriscada e não saudáveis. Procura promover o acesso a serviços de saúde, um rendimento mínimo para pessoas com rendimentos abaixo da linha de pobreza e apoiar as famílias com crianças. Tem o objectivo de substituir rendimento de trabalho perdido como resultado de doença, desemprego, maternidade, invalidez, perda do chefe de família (e garante de rendimento da mesma) e velhice” (ILO, 2008).

Outra definição que podemos apresentar é a definição segundo a qual se entende a PS como o conjunto dos esquemas desenvolvidos e colocados em prática pelas instituições nacionais públicas, dos esquemas criados por grupos não públicos organizados formalmente e dos esquemas assentes nas solidariedades familiares e comunitárias, com o objectivo de atenuar os efeitos negativos de diversos riscos e/ou rupturas (Fialho et al, 2009).

No contexto moçambicano, a PS é definida com um conjunto de medidas visando “*atenuar, na medida das condições económicas do País, as situações de pobreza absoluta das populações, garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, bem como dos familiares sobreviventes em casos de mortes dos referidos trabalhadores e conferir condições suplementares de sobrevivência.*” (Lei nº 3/2007)). Esta Lei que cria o quadro legal para a Organização da PS em Moçambique, estrutura a PS em três pilares, designadamente a Segurança Social Básica (de carácter não contributivo, baseado em impostos), a Segurança Social Obrigatória (de carácter contributivo, baseado no sistema de seguro social) e a Segurança Social Complementar (de carácter contributivo, baseado em esquemas privados, complementares ao segundo pilar).

### **Porquê a extensão aos trabalhadores da Economia Informal?**

Dada a complexidade da temática, não desejamos neste *paper* discutir a definição de economia informal. Contudo, propomos que se aceite como premissa de partida que os trabalhadores e unidades da economia informal não se encontram cobertos ou são insuficientemente cobertos – na lei ou na prática – por arranjos formais. Isto significa, entre outros aspectos que os trabalhadores da economia informal têm dificuldades de acesso a mecanismos de segurança social formais associados ao emprego (em particular no quadro do seguro social).

Uma das dificuldades que surge quando desejamos analisar com mais profundidade esta realidade encontra-se associada à falta de dados fiáveis e comparáveis sobre a cobertura dos sistemas de segurança social para este grupo de trabalhadores em África, o que naturalmente levanta problemas quando chega o momento de encontrar as melhores soluções. Todavia, independentemente da falta de fiabilidade de alguns dos dados, um ponto que é praticamente unanimemente aceite é que os trabalhadores da economia informal enfrentam piores situações que os trabalhadores da economia formal e que, normalmente, não beneficiam de qualquer mecanismo formal de segurança social, pelo menos nos países em vias de desenvolvimento. A OIT estima que na África Subsaariana apenas cerca de 10% da população economicamente activa se encontra coberta por esquemas de segurança social contributiva, sendo que a grande maioria dos trabalhadores da economia informal se encontram excluídos (OIT, 2008).

São diversas as razões que podemos apontar para esta situação, mas talvez a mais importante tenha sido o facto de os modelos de segurança social que durante anos têm sido desenvolvidos nestes países, terem assentado num modelo ocidental sido desenvolvido para uma sociedade com características

bastante diferentes das suas, nas quais o trabalho assalariado ocupava um papel central, com diferentes bases em termos de organização social.

Embora nem todos os trabalhadores na economia informal sejam pobres, uma proporção significativa dos pobres encontra-se na economia informal. Assim sendo, uma elevada proporção da população apresenta uma grande tendência para enfrentar factores que potenciam as situações de risco como a pobre qualidade de nutrição, baixo acesso a água potável e facilidades sanitárias, baixo acesso à educação e condições habitacionais precárias, etc.

A alta exposição aos riscos – fruto de uma maior propensão à pobreza – combinada com a sua baixa cobertura em termos de *PS* coloca os trabalhadores da economia informal e as suas famílias perante uma elevada situação de vulnerabilidade. Não apenas esta situação contribui para prejudicar os seus níveis de bem estar mas constitui, também, um forte constrangimento para que os agregados familiares possam aumentar a sua produtividade, muitas vezes obrigando-os a levar a cabo actividades mais especulativas e menos produtivas, gerando trabalho infantil e reduzindo a possibilidade de investir na educação e saúde das crianças e de encontrar soluções para a saída da pobreza.

As estimativas anuais da força de trabalho produzidas pela OIT apontam para que a força de trabalho total em África representa um total de 368,8 milhões de pessoas, representando uma taxa de participação de 68,6% (ILO, 2008). É um facto que a maioria da população trabalhadora mundial *ganha a sua vida* sob as condições vulneráveis e inseguras da economia informal, mas é na África subsaariana que o rácio de pessoas na economia informal é o mais elevado. É estimado que o emprego informal represente cerca de 65% do emprego não agrícola nos países em desenvolvimento (51% na América Latina, 48% na África do Norte e 72% na África subsaariana. Este rácio seria ainda superior se fossem contabilizados os trabalhadores informais com empregos na agricultura. Em África, estima-se que pelo menos 9 em 10 trabalhadores rurais e urbanos tenham empregos informais, e isto é particularmente o caso para mulheres e jovens, os quais muitas vezes têm na economia informal a única saída para encontrarem alguma forma de rendimento e estratégia de sobrevivência (ILO, 2008).

Em Moçambique a realidade em relação ao mercado de trabalho não é muito diferente da que enunciamos para o resto do Continente. De acordo com os resultados do Inquérito à Força de Trabalho de 2004, 91.8% da população com mais de 15 anos de idade ocupada (que trabalhou ou tinha emprego no período de referência) é economicamente activa (PEA), com uma taxa de emprego ou taxa de ocupação de 74.6%, dentro os quais 75% exerce uma actividade informal. Esta taxa de ocupação é mais elevada entre as mulheres (77.6%) que entre os homens (72.3%). Analisando as características da economia informal em Moçambique, podemos verificar que a mesma é essencialmente rural. A agricultura constitui a actividade de ocupação principal para os activos informais, que também operam no e turismo, na indústria e construção e na prestação de serviços (Francisco, 2006).

### **Porque é necessária a extensão da Protecção Social?**

#### ***Impactos Negativos da ausência de cobertura***

Instituições de referência como o Banco Mundial, o FMI e a OIT têm vindo a reconhecer que apesar dos progressos surpreendentes e contínuos que vários países Africanos têm alcançado em termos de crescimento económico, quando medidos através das taxas de crescimento económico, os mesmos não se têm traduzido nos mesmos termos na redução dos níveis de pobreza. Esta situação aponta para problemas relacionados com a estrutura do processo de crescimento económico (muitas vezes associado a Projectos ligados à exportação e com impactos reduzidos nas economias locais) e de falta clara de mecanismos de redistribuição dos efeitos positivos do crescimento económico.

Moçambique encontra-se entre este leque de Países. Dados do Ministério do Plano e Finanças, apontam para que entre 1996-97 a economia tenha crescido em termos acumulativos um total de 62%. Contudo, este crescimento apenas se materializou numa redução da pobreza em 15%. Os indicadores de desenvolvimento humano de Moçambique vêm confirmar esta situação. O facto de um terço da população viver em situação de alta insegurança alimentar (Waterhouse, 2007), associado a altos indicadores de crescente desigualdade (traduzido no aumento no coeficiente de Gini), indicam a importância da questão.

Dados de um estudo publicado pelo Banco Mundial em Moçambique (*Beating the Odds*) identifica como principais riscos a afectar as populações mais pobres os problemas de fome, doença ou morte de um familiar, desemprego e a perda da colheita. (WB, 2008).

Comparando as zonas urbanas com as zonas rurais, as famílias do meio rural têm maior probabilidade de serem mais pobres do que as famílias do meio urbano (WB, 2008), o que aliado a diferenças regionais que têm sido verificadas, determinam a desigual distribuição do fenómeno da vulnerabilidade..

A estratégia de resolução mais comum é a de recorrer à ajuda de familiares e amigos, sendo esta, uma opção mais viável nas zonas urbanas. Recorrer à venda de bens e haveres é mais comum nas áreas rurais, apesar de as famílias rurais disporem de menos bens. É também mais comum as famílias rurais nada fazerem e procurarem apenas ir sobrevivendo (WB, 2008).

São as redes sociais e relacionamentos que são cruciais para as famílias lidarem com situações de emergência. Tanto nas zonas urbanas como nas rurais, ter relações com as famílias alargadas que vivem na vizinhança, boas relações com amigos e vizinhos e o acesso às elites locais são factores cruciais para enfrentar crises e choques. Estas relações podem resultar em uma ajuda financeira, apoio material e oportunidades de trabalho. No entanto estas redes sociais são baseadas na capacidade de reciprocidade e por isso se as famílias mais pobres não têm esta capacidade podem ficar sem este tipo de apoio (WB, 2008).

As principais dimensões da vulnerabilidade em que se encontra, os trabalhadores do informal e as suas famílias situam-se nas esferas do económico (fragilidades de alguns direitos de propriedade, dificuldades de constituição de poupanças para fazer face a emergências, dificuldades de acesso ao crédito, irregularidades das fontes de rendimento, precariedade do trabalho/ocupação produtiva) e do social (insuficiência de capital social, dificuldade de acesso aos serviços sociais, elevado exposição à violência/conflitos sociais), e ainda no âmbito das condições de vida em geral (segurança alimentar, acesso à água potável, condições de saúde e de trabalho, condições de habitação, de saneamento e infra-estruturas, regulação do trabalho e ambientes de trabalho, número/intensidade de episódios de doença, incapacidade e morte) (Feliciano, 2008).

Os factos apresentados vêm demonstrar como a ausência de mecanismos de *PS* para os trabalhadores da economia informal e, conseqüentemente a ausência de cobertura formal para a maioria das famílias, bem como a insuficiente capacidade de cobertura dos mecanismos de protecção sociais comunitários, contribuem para a reprodução de condições de vulnerabilidade não só na presente geração, mas também para as gerações vindouras, através dos mecanismos de reprodução intergeracional das condições de pobreza.

No caso de Moçambique esta preocupação é ainda mais visível pelo facto de ser uma país com uma propensão relativamente elevada para sofrer a consequência de choques. Só para enunciar alguns exemplos, é frequentemente o país enfrentar situações de cheias, contrastando com situações de seca de forma periódica e sazonal com efeitos ao nível da segurança alimentar, efeitos de tempestades, sofrer com o impacto de crises externas como o aumento dos preços dos bens agrícolas e dos

combustíveis e mais recentemente prevê-se que como o resto da economia mundial não poderá sair ileso dos efeitos da crise financeira e económica.

Mais uma vez, são as populações mais pobres, e em particular aqueles que trabalham na economia informal – urbana ou rural – que menos dispositivos encontram para fazer face ao impacto destes riscos. Os mecanismos dos mais pobres para fazer face a estes riscos passam muitas vezes por estratégias com impacto significativamente negativos em termos de potenciais estratégias de futuro para quebrar o ciclo da pobreza. A retirada das crianças da escola para ajudar nas actividades domésticas (com um impacto significativo na taxa de participação e de sucesso escolar das raparigas) e nas actividades de geração de rendimento (trabalho infantil) é uma das primeiras formas de os mais pobres fazerem face a estas situações, o que tem um sério impacto na capacidade produtiva futuro destes mesmos. Outra solução é a redução da utilização de serviços de saúde (as quais muitas vezes já é bastante reduzida), contribuindo para debilitar ainda mais as condições de saúde, também com um impacto real em termos de produtividade presente e futura. Outra questão prende-se com a redução do número de refeições diárias e o recurso a alimentos com reduzidos valores nutricionais, com impacto no desenvolvimento biológico, o que é particularmente grave no caso das crianças. A venda de activos é também uma estratégia, que muitas vezes termina colocando em causa as possibilidades de no novo ciclo económico (muitas vezes coincidente com o ciclo das colheitas) o agente económico pobre poder retirar de oportunidades que possam ser criado pelo mercado.

Esta situação é ainda mais potenciada pelo facto de, derivado da consciência que os agregados familiares têm da sua situação, os agregados familiares mais pobres minimizarem as suas estratégias de risco em termos económicos. A este facto está associada a questão da aversão ao risco, a qual contribuiu para um ciclo vicioso do qual dificilmente determinados grupos sociais conseguem escapar, contribuindo desta forma para situações que podem ser classificadas como Pobreza Crónica. A ausência de mecanismos que lhes permita amortizar os efeitos de acontecimentos negativos, como o dos riscos que tivemos anteriormente oportunidade de mencionar, leva a que estes optem por estratégias menos arriscadas ao nível dos seus investimentos. Como é demonstrado pela teoria económica, as estratégias mais arriscadas em termos de investimento (por exemplo, em termos de opção ao nível das colheitas ou a compra de animais ou de inputs agrícolas mais caros) são aquelas que normalmente produzem melhores resultados em termos dos rendimentos alcançados.

Por outro lado, a ausência de mecanismos que protejam o seu rendimento face a diversos riscos, exclui também estes indivíduos e as suas famílias do seu papel na economia como consumidores. Esta situação é tanto mais grave, se tiver em conta o elevado número de pessoas que se encontram perante esta situação, e conseqüentemente o peso que estas pessoas têm nas economias locais. Ao mesmo tempo, se tivermos em conta o facto de os mais pobres apresentarem uma maior propensão ao consumo e se tivermos em conta que normalmente o seu consumo é orientado essencialmente para bens de origem nacional (ao contrário dos decis mais ricos da população que preferem muitas vezes os produtos importados), poderemos verificar todo o potencial dinamizador da procura agregada, e em particular ao nível das comunidades rurais que estes elementos poderiam vir a desempenhar.

Outro facto a ter em conta na análise do impacto negativo da ausência de PS está relacionada com as conseqüências demográficas do HIV e SIDA. Com um número crescente de órfãos (em 2007 eram esperados mais de um milhão), tem-se assistido a uma proliferação das situações em que são os idosos que assumem a responsabilidade da educação das crianças. Considerando a situação de vulnerabilidade que muitos idosos afectam, esta situação tem um impacto significativo nos níveis de educação, nutricionais e de saúde destas crianças, com impactos negativos em termos presentes e futuros.



Perante esta situação, são vários os estudiosos que na análise das diferentes crises, sugerem que se tem de deixar de analisar todas estas situações como questões de conjuntura. Pelo contrário, torna-se necessário analisar estas questões de um ponto de vista estrutural, procurando encontrar respostas que não passem por medidas pontuais ou de emergência, mas sim encontrar os mecanismos que permitam reduzir a vulnerabilidade da economia e da população moçambicana, em particular dos mais pobres, em relação a estes choques exógenos. As instituições de Bretton Woods defendem soluções baseadas nos 3 Ts (*timely, temporary, targeted*). Contudo, em contextos em que estruturalmente as populações são vulneráveis as soluções que se tem de procurar devem ser estruturais.

Mais adiante no documento teremos oportunidade de verificar o impacto que a implementação de programas de *PS* têm tido em diferentes dimensões do desenvolvimento humano, as quais irão entre outras cobrir as dimensões anteriormente mencionadas. Já tivemos oportunidade de enunciar alguns dos custos de não estender a *PS* a determinados grupos. Avancemos agora com a discussão sobre as potenciais formas para o fazer.

### **Será possível? (I)**

#### ***Experiências recentes para estender a cobertura da Protecção Social***

Os dados existentes sobre a eficácia e a evolução da cobertura dos sistemas de segurança social aos trabalhadores da economia informal não nos permitem traçar um quadro muito optimista. Contudo, como iremos verificar neste capítulo, recentemente, várias têm sido as experiências que nos levam a criar perspectivas positivas em relação ao processo de extensão.

No momento da realização da Conferência Internacional do Trabalho (CIT) em 2001, a OIT reconheceu que “fora do mundo industrializado, os decisores políticos poucos remédios tinham encontrado para a falta de *PS*. Como conclusões disto, a CIT enunciou que de alta prioridade são as políticas e iniciativas que possam trazer segurança social para aqueles que não se encontram cobertos pelos sistemas existentes. Estes são na sua maioria trabalhadores na economia informal e nas áreas rurais.” (OIT, 2002). Desde então, a melhoria dos conhecimentos e da compreensão sobre a contribuição da *PS* para a agenda do desenvolvimento tem permitido a muitos países no mundo em desenvolvimento levar a cabo iniciativas para promover a extensão da *PS* aos excluídos.

Uma das dificuldades deste processo advém da complexidade traçar um perfil do trabalhador da economia informal e conseqüentemente das suas famílias. Analisando vários documentos existentes sobre esta realidade iremo-nos deparar com vários eixos na qual a sua heterogeneidade pode ser constatada, seja em termos de rendimento (nível, regularidade e sazonalidade), estatuto em relação ao emprego (empregados assalariados, empregadores, trabalhadores por conta própria, trabalhadores ocasionais, etc), sectores de actividades (comércio, agricultura, indústria, etc.) e necessidades (OIT, 2008). Como consequência a extensão da *PS* não pode ser resultado de uma medida única, ou de uma política unificada, mas sim da conjugação de vários instrumentos, definidos e implementados de forma coordenada, adaptados às particularidades e necessidades de cada um dos grupos, para além da natural necessidade de adaptar ao próprio contexto.

As diferentes abordagens que iremos apresentar seguidamente são fruto de um trabalho de recolha de experiências que a OIT tem levado a cabo. Não pretende ser uma análise exaustiva das soluções e muito menos pretende apresentar soluções prontas a utilizar. Pelo contrário, qualquer opção para promover a extensão da *PS* não pode ser meramente exclusiva, sendo o encontrar a correcta *mistura* de instrumentos, muitas vezes a chave para o sucesso, em particular quando pensamos em questões de impacto na redução da pobreza e sustentabilidade. Vejamos então alguns exemplos:

Países como a Tunísia empreenderam reformas para a extensão da segurança social contributiva, baseada em mecanismos de seguros. Presentemente, os esquemas de seguro social em países em vias de desenvolvimento, quando existem, habitualmente cobrem apenas limitadas secções da força de trabalho da economia informal. Os legisladores procuram muitas vezes promover a extensão da sua cobertura em diferentes momentos do processo legislativo<sup>3</sup>. Com excepção de alguns países, este processo de extensão, que tem procurado incluir sucessivamente e gradualmente no sistema pequenas empresas e/ou adicionando novas categorias de trabalhadores, não tem, até ao momento, atingido resultados muito satisfatórios na extensão da cobertura a determinados grupos de trabalhadores. Mesmo as empresas mais pequenas apresentam problemas adicionais para a sua integração no sistema dado o seu estado rudimentar ao nível da sua contabilidade e dos seus mecanismos de pagamento dos trabalhadores e a sua enorme tendência para não cumprir com as regulamentações existentes. Como seria natural, os esquemas que têm apresentado mais sucesso na extensão aos trabalhadores por conta própria, são aqueles em que o governo se tem demonstrado disponível para subsidiar uma parte das quotizações dos trabalhadores.

Esforços de extensão da *PS* em termos de seguro social têm sido também orientados para a adaptação dos sistemas ao nível dos benefícios, contribuições e metodologias operacionais de extensão aos trabalhadores da economia informal. Isto tem incluído dar aos beneficiários a possibilidade de se afiliarem em diferentes prestações, de acordo com as suas necessidades e capacidade contributiva; mecanismos de pagamento mais flexíveis para terem em conta as flutuações sazonais de rendimento (na agricultura por exemplo); a introdução de mecanismos específicos para determinar os níveis de contribuição dos trabalhadores assalariados e por conta-própria quando os níveis reais de rendimento são difíceis de determinar (por exemplo, mecanismos de pagamento per capita ou *lump-sum* baseado no registo da actividade económica, etc.), redução dos custos do registo e oferecendo aos contribuintes de pequena escala “mecanismos simplificados” tanto em termos de registo como com a efectivação das suas obrigações.

Outra forma de extensão de cobertura verificada em África, em particular na área da saúde, relaciona-se com o desenvolvimento de esquemas de microseguros. Em particular na região leste de África, nos últimos anos tem-se assistido à proliferação deste tipo de mecanismos. Os microseguros, bem como outras formas de esquemas comunitários de *PS* na área de saúde (como as mutualidades) têm sido normalmente iniciado por organizações da sociedade civil e têm sido providenciadas através de um conjunto diversificado de mecanismos organizacionais. Os microseguros de saúde têm apresentado um bom potencial para atingir grupos normalmente excluídos dos mecanismos obrigatórios de seguro social, mobilizando recursos suplementares, contribuindo para a participação da sociedade civil e para o empoderamento dos grupos sócio-ocupacionais, em partilhar para as mulheres. Contudo, mecanismos individuais (*stand-alone*), financiados apenas pelos esquemas de microseguros apresentam importantes limitações em termos da sua capacidade de atingir largos segmentos populacionais, bem como reduzido impacto se analisarmos o seu em termos da função de solidariedade da *PS*, seja em termos do território nacional, seja entre diferentes camadas económicas sociais, pois normalmente agrupa membros com características semelhantes. Para poder aumentar o seu potencial impacto seria necessário desenvolver ligações funcionais com mecanismos de segurança social nacionais.

No que diz respeito à segurança em termos de rendimento, uma modalidade que tem apresentado resultados promissores tem sido implementada com base em mecanismos de natureza não contributiva, financiados por impostos. Estas transferências sociais têm assumido diversas formas e modalidades, de

---

<sup>3</sup> como é o caso de Moçambique, onde numa primeira fase a regulamentação tinha um âmbito de cobertura limitado aos trabalhadores assalariados do sector formal e às suas famílias, sendo que correntemente este âmbito se alargou também para os trabalhadores por conta própria

entre as quais podemos destacar: pensões sociais pagas a toda a população idosa; transferências monetárias pagas a famílias com crianças (por vezes condicionadas à participação e assiduidade escolar ou utilização de programas de saúde pública); benefícios orientados para determinados grupos tais como pessoas portadores de deficiência, órfãos e outros grupos vulneráveis e programas de assistência social sujeitos a demonstração de rendimento.

No curso das últimas duas décadas, os programas de assistência social ganharam importância na escala mundial e, em simultâneo, sofreram significativas transformações, o que demonstra uma vontade crescente para ir além do seu papel meramente distributivo, enfatizando mais, de forma múltipla e positiva as suas ligações com políticas activas de emprego, de forma a ser um elemento que promova a inclusividade dos mais pobres na economia e sociedade.

Como poderemos ver num capítulo mais adiantado deste *paper*, a tendência nos programas de assistência social têm apresentado resultados bastante encorajadores como instrumentos de redução de pobreza, em particular em países de baixo rendimento. A existência de oportunidades para os extremamente pobres encontram-se muitas vezes limitadas pelo facto de haver falta de conexão entre a estrutura de oportunidades disponíveis e o conjunto complexo de limitações que estes enfrentam. É cada vez mais aceite pelos actores do desenvolvimento que muitas das abordagens propostas nesta área, especialmente microfinança, desenvolvimento de qualificações, promoção em forma de cooperativa ao acesso aos cuidados de saúde, não se encontram muitas vezes adaptados às necessidades dos mais pobres entre os pobres. Uma das razões é que estes se encontram muitas vezes envolvidos em actividades diárias de sobrevivência e como tal não se encontram numa situação favorável para comprometer recursos adicionais em actividades que lhes permitam obter um retorno do investimento imediato ou nas quais o retorno possa não ser garantido. Os novos Programas de Assistência Social procuram responder a tais dificuldades usando abordagens que combinem transferências para ultrapassar as necessidades fundamentais e imediatas dos mais pobres, com um apoio activo para reforçar o seu acesso a oportunidades económicas e a serviços social básicos (como é um bom exemplo, o caso dos Programas do BRAC Bangladesh)

As experiências em África de natureza não contributiva são ainda limitadas, mas a tendência mais recente é para o aumento da sua importância na agenda regional, despertando cada vez mais interesse entre os governos e as agências internacionais. Esquemas de pensões sociais têm vindo a ser implementadas num número crescente de países Africanos (Namíbia, Lesoto, África do Sul e Suazilândia) e nalguns, tal como Cabo Verde, experimentaram recentemente incrementos significativos seja no número de pessoas cobertas, como no valor dos benefícios. Outros países, como é o caso da Zâmbia, encontram-se neste momento numa fase terminal da definição de uma estratégia do governo para a criação de uma pensão social. A declaração de Livingstone assinada pelos Ministros das Áreas Sociais da União Africana assinada em 2006, na qual, entre outros aspectos, estes se comprometeram a elaborar planos nacionais de transferências de rendimento e a integração nas agendas e nos planos de desenvolvimento nacionais programas de transferências de rendimento financiados pelos orçamentos nacionais, podendo também ser subsidiados pelos parceiros internacionais. Recentemente, os Ministros das Finanças da União Africana apresentaram também um documento no qual a *PS* é apresentada com um dos vectores estruturais para fazer face aos potenciais impactos que a crise económica poderá ter nos mais vulneráveis.

Um outro exemplo de Programas de Transferências Sociais em África, este com uma tipologia associada ao trabalho, é Programa Rede Produtiva de Segurança (PSNP) na Etiópia, o qual tem como objectivo combater o problema de insegurança alimentar a longo prazo, baseada na constatação de ser este um problema estrutural. Assim, este Projecto foi desenhado com o objectivo de substituir os Programas de Emergência, fornecendo um apoio previsível, regular e sazonal (nas épocas de maior dificuldade) com a

finalidade de reduzir a probabilidade de os agregados mais pobres optarem por estratégias de sobrevivência mais danosas nos momentos de maior insegurança alimentar. Neste Programa, cada agregado familiar, que possua membros aptos para o trabalho, recebe o seu apoio em troca da sua participação numa componente de trabalhos públicos, em projectos seleccionados pela comunidade. O PSNP é financiado em grande medida por doadores internacionais.

Não cabe nas ambições deste *paper* advocar qual destes mecanismos melhor resultado pode apresentar, tal como não pretende posicionar-se em relação a Moçambique. Na realidade, a ideia associada à apresentação de um leque tão extenso de possibilidades prende-se realmente com o facto de nenhuma solução individualmente poder responder à problemática da extensão da PS. Um bom exemplo, é o caso da Índia, onde coabitam esforços em diferentes frentes como a Lei de Garantia Nacional de Emprego Rural, um Programa de Segurança Social Mínima para Trabalhadores do Sector Informal e ainda esforços de promoção de microseguros de saúde como o caso da Associação SEWA das mulheres trabalhadoras da economia informal.

O *mix* correcto de políticas e instrumentos utilizados e o seu *design* devem encontrar-se adaptados às características e necessidades específicas dos grupos a serem cobertos, bem como às especificidades nacionais, incluindo as características do país em termos de rendimentos, questões de natureza fiscais, mas também as capacidades institucionais, por exemplo, ao nível da capacidade de implementação das instituições existentes. Retornando à declaração da Conferência Internacional do Trabalho de 2001, para serem eficientes “as políticas e iniciativas para a extensão da cobertura têm de ser tomadas dentro do contexto de uma estratégia integrada de PS” (OIT, 2002).

No quadro do desenvolvimento de propostas de estratégias de extensão da PS, o Departamento de Segurança Social da OIT desenvolveu um enquadramento operacional que propõe uma implementação progressiva de níveis mais elevados de protecção, baseados na criação de um **pacote de garantias básicas de segurança social para todos**. Este pacote propõe 4 níveis: (1) acesso universal aos cuidados de saúde através de um conjunto de subsistemas associando: um serviço público de saúde financiado por impostos, seguros de saúde públicos e privados e esquemas de microseguros, (2) subsídios universais para famílias com crianças, (3) transferências sociais para pessoas em idade activa que, devido a uma situação de subemprego, doença, perda do chefe-de-família, não conseguem garantir os mínimos de sobrevivência da sua família – baseada numa combinação de mecanismos de seguro social, assistência social e políticas activas de emprego e (4) pensões sociais mínimas.

## **Porque é desejável a extensão da Protecção Social?**

### ***Impactos Positivos de Programas da Nova Geração de Transferências Sociais***

Existe um conjunto crescente de demonstrações concretas que chegam dos países em desenvolvimento que evidenciam que algumas das componentes de um **Pacote de Garantias Básicas de Segurança Social** são viáveis, sustentáveis e estão a ser implementadas. Os resultados mais substanciais em termos de cobertura de segurança social em termos mundiais têm sido atingidos através de mecanismos de transferência de rendimentos. O facto é que aproximadamente 30 países em desenvolvimento já começaram com algum sucesso a implementar elementos deste pacote de segurança social básica através de programas de transferência de rendimentos, como são excelentes exemplos o do Brasil – através do Programa Bolsa Família, no México - através do Programa Oportunidades e na África do Sul e Namíbia – através do estabelecimento de sistemas de pensões sociais financiadas através de impostos.

A OIT está em fase de finalização de um estudo – analisando cerca de 80 estudos individuais – na nova *onda* de programas de transferência de rendimento que têm surgido em cerca de 30 países nos últimos dez anos. Este e outros estudos levam-nos a concluir que os sistemas de **transferências sociais têm tido impactos positivos ao nível da pobreza, saúde e nutrição, estatuto social dos recipientes – em particular mulheres, actividade económica e investimentos em termos de empreendedores de pequena escala - em particular na agricultura, e que não têm tido efeitos negativos marcantes na participação no mercado de trabalho da população mais pobre que beneficia destes mecanismos.**

Adicionalmente aos efeitos sociais positivos das transferências de rendimento, os estudos que analisam os efeitos económicos dos esquemas de transferências também encontraram efeitos positivos no que diz respeito ao comportamento empreendedor das famílias receptoras. Muito deles utilizaram parte dos valores recebidos para investir em meios de produção agrícolas de pequena escala, como seja a aquisição de gado. Estas famílias procuraram assim utilizar estes fundos para criar fontes de rendimento que lhe permitam garantir rendimentos a médio e longo prazo, por forma a estarem melhores equipados para fazer face a futuros choques económicos, em particular crises de alimentos. Por exemplo, na Namíbia, as pensões sociais para idosos e de invalidez estão a estimular os mercados locais em termos de bens e serviços produzidos localmente.

Em países em desenvolvimento – tal como em países industrializados – transferências sociais têm demonstrado capacidade para funcionarem como estabilizadores económicos. Os impactos mais substanciais encontram-se apresentados seguidamente, agrupados de acordo com o tipo de benefícios.

- **Impactos das transferências para os idosos:**
  - Previdência Social (Pensão Rural, Brasil)

Análises demonstram que possuir uma pensão reduz a probabilidade de pobreza nos membros do agregado familiar em cerca de 21% no quadro das amostras inquiridas (HelpAge, 2003). Schwarzer et al. concluíram que o esquema de pensões rurais jogou um papel essencial no alívio da pobreza no nível rural. Ao contrário de muitos programas de natureza não-contributiva, as pensões rurais não apresentam como condição de elegibilidade qualquer demonstração de rendimentos ou de inactividade, o que reforça o seu carácter como promotores das actividades económicas de pequena escala (2002). Delgado et al. apontaram para o facto de que muitos beneficiários utilizam parte do valor das transferências para adquirir sementes e alaias agrícolas para apoiar a sua actividade económica e que a incidência de emprego continuado é superior entre os beneficiários das pensões rurais comparado com beneficiários de outros programas de pensões no Brasil (Delgado et al, 2000). Os estudos apresentam apontam também para o facto de as pensões sociais terem contribuído para aumentar as oportunidades de participação democrática em outras áreas da vida cívica dos beneficiários (Schwarzer et al, 2002).

- Pensões não contributivas (Namíbia)

Pesquisas no Norte da Namíbia demonstraram que entre um quarto e metade do valor da pensão havia sido investido em actividades produtivas (HelpAge, 2006). O Programa foi também creditado pelo incentivo à criação de microempresas (Barrientos et al, 2008) e estimular comércio e desenvolvimento de infra-estruturas (Devereux, 2001, DFID, 2005). Para além disso, a pensão permitiu aos pensionistas mais habilitados receberem créditos (Devereux, 2001). A pensão também parece ter tido importantes efeitos multiplicadores. Por exemplo, uma pesquisa promovida pelo DFID demonstrou a existência de situações em que “beneficiários da pensão social foram capazes de utilizar o dinheiro para investir em agricultura e compra de gado para as suas famílias” (DFID, 2005).

Em termos sociais, evidenciou-se que “a pensão social conferiu estatuto a membros da família que de outra forma seriam vistos como *um peso* do ponto de visto económico” (ibid, p.16). A pensão social afectou também a composição do agregado familiar. Crianças passaram a viver com os avós na espera que a pensão social os possa beneficiar. A grande explicação para isto é que um número importante destes casos está associado ao problema dos agregados com ausência “da geração intermédia”, que se refere a agregados onde ambos, ou pelo menos um, dos pais faleceu como resultado da pandemia do HIV/SIDA. As transferências de crianças de famílias afectadas pelo HIV/SIDA para os agregados familiares com avós recebendo uma pensão tem tido efeitos positivos na mitigação do impacto do HIV/SIDA no imediato e no longo prazo. Existem dados suficientes que demonstram que os avós nos agregados beneficiados utilizam uma percentagem considerável da sua pensão nos seus netos, em formas positivas para o desenvolvimento das crianças.

- Moçambique (Programa Subsídio por Alimentos)

Um estudo de caso promovido pela HelpAge na província de Tete tem apresentado alguns dados preliminares interessantes em relação à utilização dos valores monetários. 80% do valor é utilizado pelos beneficiários para a aquisição de alimentos (entre Setembro e Novembro quase 100% foi dedicado à aquisição de milho). Em termos dos valores dedicados a investimento, quase 50% foi dedicada à aquisição de animais e quase 30% à aquisição de mão-de-obra para trabalho na machamba. Para apontar alguns dos efeitos, este estudo de natureza essencialmente qualitativa, aponta para que nas bancas de comércio local se tenha assistido a um aumento da compra de comida básica, e constatou que nos dias de pagamento havia um aumento de verdura e outros alimentos nos pontos de venda habituais, demonstrando o efeito que as pequenas transferências (entre 4 e 12 USD) têm para as economias locais.

- **Efeitos de transferências de rendimentos para famílias com crianças:**

- Bolsa Família (Brasil)

Estudos comparativos demonstraram que os resultados em termos de na participação, de níveis de desistência e dos indicadores de progressão escolar são melhores para crianças beneficiadas pelo Programa que por aquelas que vivem em agregados familiares com características similares, mas que não beneficiaram do Projecto. De acordo com a avaliação de impacto levada a cabo por CEDEPLAR as probabilidades de ausência e de desistência são respectivamente 3,6 e 1,6 pontos mais baixas nas famílias como beneficiários (2007). Contudo, foi observado que as *crianças* da bolsa família têm uma percentagem superior em 4 pontos de falhar na progressão escolar (CEDEPLAR, 2007). A análise aponta para que os beneficiários estão a gastar uma parte superior do seu rendimento em comida e saúde das crianças, educação (livros e material escolar) e vestuário das crianças. Nas áreas rurais, um estudo conduzido pela Universidade de Pernambuco concluiu que 87% do dinheiro é utilizado para a aquisição de comida (Duarte et al, 2008).

Existe evidência que a Bolsa Família tem tido um desempenhado um papel importante na recente redução da desigualdade no País (Lindert et al). Resultados do “Inquérito Anual às Famílias” (PNAD, 2004) mostra que o Programa contribuiu para uma percentagem importante (20 a 25%) da redução recente na desigualdade e na recente redução na extrema pobreza (2007).

Não existem indícios que sugiram que o Programa tem gerado impactos negativos na oferta de trabalho, nem desincentivos para o trabalho. Para 2004, o International Poverty Centre de Brasília calculou que as taxas de participação das famílias no mercado de trabalho são 2,6% superiores em famílias beneficiadas quando comparadas com não beneficiadas, enquanto em relação à participação feminina no mercado

de trabalho estes valores são superiores em 4,3%. A participação no mercado de trabalho foi superior em 8 % quando analisadas as famílias beneficiárias que se encontram no decil mais pobre em termos de distribuição de rendimentos (Soares et al, 2008).

- Progres/Oportunidades (México)

O Programa *Progres* contribuiu para melhorar a saúde das crianças, com um impacto significativo nos dados associados ao crescimento das crianças e na redução da probabilidade de problemas de atrofiamento das crianças entre 12 e 36 meses (Skoufias, 2005). Apresentou também resultados positivos na saúde dos adultos. Em média, os beneficiários têm 19% menos dias com dificuldades para desempenhar a sua actividade económica, reduzindo 17% o número de dias em que se encontram incapacitados, 22% menos dias acamados e aumentou em 7% a sua capacidade se deslocar em longas distâncias (Ibidem). O Programa teve também efeitos positivos em termos educacionais.

Embora o Programa não tenha sido desenhado explicitamente com o objectivo de contribuir para a redução do trabalho infantil, foi verificado que a probabilidade de reduzir o trabalho entre aqueles com idade entre 8 a 17 aumentou entre 10 a 14% em relação aos níveis observados anteriormente ao programa (Rawlings, 2005). Dados também demonstram que o Programa não criou desincentivos ao trabalho. Dados sobre o antes e o depois mostram que não existiu redução na participação dos beneficiários no mercado de trabalho, seja para homens ou mulheres (Skoufias, 2005).

- Subsídio de Apoio à Criança (África do Sul)

Uma análise global dos dados, leva-nos a concluir que sem o Programa o número de crianças e respectivos agregados que estariam em situação de pobreza seria superior. De acordo com Woolard, se assumíssemos que todos os elegíveis (com idade inferior a 7 anos) se registassem para o Subsídio, a pobreza nos agregados familiares teria caído para 28,9%. Num senso mais estrito, a pobreza entre crianças (menos de 7) cairia de 42,7% para 43,3 % e a ultra-pobreza cairia de 13,1 % para 4,2% (2003). O efeito combinado do SAC com outras transferências sociais operacionais na África do Sul tem um impacto significativo no coeficiente de Gini. Por exemplo, o sistema levou o Coeficiente de Gini (tendo em conta as despesas per capita no agregado) a reduzir-se de 0,67 antes da introdução das transferências para 0,62 depois da introdução das transferências (Woolard, 2003).

Para além de efeitos na área da educação, o SAC demonstrou um impacto positivo em nutrição, crescimento e fome. Um estudo por Woolard observou que a recepção do SAC durante dois terços do período de vida de uma criança antes dos seus 26 meses resultou num impacto significativo em peso, um importante indicador do estado nutricional.

- **Efeitos das transferências de rendimentos para a população em idade activa**

- Chile Solidário

Tendo em conta a dimensão reduzida deste Programa, o mesmo fez apenas uma contribuição modesta para a redução das desigualdades. Os indivíduos inscritos no Programa apresentaram uma grande propensão para se envolverem nas oportunidades de trabalho que o Programa lhes apresentou. Houve um aumento significativo na participação em trabalhos públicos, programas de reinserção laboral e programas de formação. Por exemplo, as taxas de participação em programas de auto-emprego aumentou em cerca de 30% em áreas urbanas, e cerca de 14% em áreas rurais (Galasso, 2006). Contudo, para introduzir algumas cautelas na análise, é desejável apontar que não foi possível verificar para já um aumento na parcela de membros que se encontram empregados, nem na parcela de membros que têm um emprego estável.

Avaliações do impacto educacional do Programa sugerem um significativo e consistente aumento na probabilidade de as famílias terem as suas crianças entre 4 e 5 anos inscritas na pré-escola (4 a 6 %), enquanto que para as crianças entre 6 e 25, o aumento foi de 7 a 9%, em relação a não participantes no Programa (Galasso, 2006)

- Comité para o Avanço Rural no Bangladesh (BRAC)

De acordo com Barrientos et al, TUP (“Alvejando os ultra pobres”) apresentou efeitos nutricionais significativos. Em 2004, uma avaliação de meio termos em relação aos beneficiários que tinham entrado para o Programa em 2002 e um grupo de comparação, foi observado que: (1) os participantes nos Programas melhoraram significativamente a ingestão de calorias, reduzindo nos participantes a distância para os valores diários recomendados em 8 pontos percentuais (2008<sup>a</sup>); (2) em termos da quantidade de comida, o número de famílias sem o suficiente para comer reduziu-se de 97% para 27% entre as famílias participantes num espaço de dois anos (DFID, 2005); (3) malnutrição severa entre crianças com menos de 5 anos foi reduzida em 27% para participantes, enquanto que se reduzir apenas em 3% para os não participantes do grupo de comparação; (4) uma transferência de rendimentos de 100 USD por família em 2002 levou a activos no valor de 300 USD em média por família em 2005 (Barrientos et al, 2008).

O Programa TUP esteve também ligado com a melhoria do acesso ao crédito. A comparação de uma amostra de famílias beneficiadas pelo Programa com famílias não beneficiadas sugeres que os “agregados beneficiários apresentam melhorias significativas ao longo do tempo na incidência e nos valores dos seus créditos (Ibid, 2008).

Os impacto positivos apontam também para o alargamento das suas redes sociais e relata melhorias na extensão da sua inclusão na vida social das suas comunidades, tal como atestam o recebimento de convites para participar em eventos sociais. Análises sugerem também de que o Programa resultou num alargamento da participação das mulheres em outros programas de assistência social do governo (como o acesso a comida ou vestuário em momentos de emergência), os quais já existiam anteriormente mas nos quais os mais pobres não conseguiam participar. A avaliação de 2005 observa que, em média, os rendimentos dos participantes aumentou para além dos rendimentos daqueles que não eram suficientemente pobres para serem seleccionados em 2002, mas que ainda não deixaram de ser pobres, o que talvez não seja surpreendente para um espaço tão curto de tempo.

## **Será possível? (II)**

### ***Que soluções?***

Mesmo tendo em conta os exemplos positivos que tivemos oportunidade de enunciar nos pontos precedentes, muito há ainda a fazer quando pensamos na protecção dos mais pobres, e em especial naqueles que trabalham na arena da economia informal (em ambiente urbano e rural), face aos riscos que enfrentam no seu quotidiano e que muitas vezes constituem factores inibidores do seu potencial. Analisemos alguns dos confrangimentos que mais regularmente são apontados como limites à extensão da PS.

- Viabilidade e sustentabilidade

O problemas da viabilidade e sustentabilidade financeira são muitas vezes apontados como um dos constrangimentos à extensão da PS, relacionado com a suposta ausência de espaço fiscal. Contudo, trabalhos de modelização têm sido desenvolvidos em diferentes contextos, o que tem apoiado o processo de diálogo político para que estas discussões deixem de se basear em premissas de *senso*



*comum* (como por exemplo, a ideia de que os custos são insustentáveis para um país em vias de desenvolvimento ou que o País se tem de concentrar exclusivamente no crescimento do PIB e apenas numa segunda fase da redistribuição da riqueza criada). Premissas como esta, tiveram entre as origens da crise económica mundial actual, e na base de muitos dos problemas estruturais ao nível das vulnerabilidades dos mais pobres que tivemos já oportunidade de enunciar.

Demonstrador deste tipo de esforços, são alguns estudos promovidos pela OIT, bem como outros actores da área da *PS*. Um bom exemplo, foi a realização de um estudo de custeamento realizada para 7 países Africanos e 5 países Asiáticos, que permitiu estimar que os custos de um pacote de segurança social básica. Os custos deste pacote<sup>4</sup> para os 12 países estima-se que poderiam variar entre 3,7% a 10,6% do PIB em 2010. As Projecções demonstram que a introdução de um pacote completo de benefícios de segurança social requerem um nível de recursos que é mais elevado do que os custos anuais que a maioria dos países em desenvolvimento (os quais raramente dedicam mais de 3% do seu PIB a cuidados de saúde e raramente mais de 1% do PIB em investimentos sociais não associados à saúde) (OIT, 2008).

Na prática, qualquer aumento de recursos domésticos alocados à segurança social será determinada tanto pelo espaço fiscal como pela vontade política em aumentar a parcela do orçamento de estado dedicado a esta área. A capacidade para criar espaço fiscal terá de analisada tendo em conta o quadro orçamental dos governos no médio prazo e longo prazo. Em grande parte o sucesso dependerá de dois factores. Por um lado, a capacidade de relocalar fundos e de promover uma melhor utilização dos fundos, mesmo dentro do sector social. Uma análise do quadro de despesas de alguns países permite verificar por vezes uma fragmentação de actividades e proliferação de iniciativas. Um melhor processo de coordenação, permitiria eventualmente preparar um melhor processo de alocação dos recursos internos ao sector.

Esforços como o que o Ministério da Mulher e da Acção Social de Moçambique está a promover para desenvolver uma Estratégia Nacional de *PS* Básica, associada ao esforço para ter uma base de dados com todos os Programas de Acção Social no país, são exemplos de importantes passos neste sentido.

Outra forma de aumentar os valores disponíveis é o aumento da base fiscal. Exemplos como o da Bolívia, onde através da utilização de valores das privatizações e de taxas sobre a exploração dos recursos naturais foram criados fundos (reservas) para financiar uma parte das pensões sociais. Em Moçambique a discussão sobre a renegociação dos acordos com os mega-projectos e sobre o impacto das indústrias extractivas, em particular ao nível da sua contribuição para o desenvolvimento do País através da fiscalidade, parecem apontar no bom sentido.

Por outro lado, como referimos anteriormente a solução a encontrar deve ser equilibrada. Os sinais mais recentes por parte do INSS, no sentido de promover a incorporação dos trabalhadores por conta própria, mesmo que os resultados possam não ser imediatos, pode levar a um aumento no médio e longo prazo da percentagem de pessoas cobertas pelos mecanismos de seguro social, reduzindo desta forma gradualmente a pressão sobre os mecanismos de natureza não contributiva, financiados através de impostos. Um argumento para a promoção em paralelo desta segunda via, tem a ver com a observação de que na prática, até ao momento, os mecanismos de natureza contributiva terem apresentado maior potencial no que diz respeito ao valor das transferências (como pode ser visto se forem comparados os valores das pensões de reforma de cariz contributivo, com as de cariz não

---

<sup>4</sup> o qual incluiria uma pensão universal para as pessoas idosas e inválidas, benefícios para famílias com crianças, acesso universal à saúde e assistência social para os mais pobres em idade activa (através de programas inclusivos),

contributivo em contextos semelhantes), pelo que constituem elementos mais sólidos no que diz respeito à redução dos riscos de variação de rendimento.

Um importante aspecto que gostaríamos de sublinhar, é que a falta de recursos financeiros não é a única e nem sempre é o principal determinante das despesas na área social. A OIT fez uma análise comparativa para diferentes países, comparando o nível de despesas na área social, com os níveis de desenvolvimento económico (baseado no PIB), e chegou à conclusão que não existe uma correlação entre os mesmos (OIT, 2007).

A *affordability* terá de ter como base um processo de aceitação social assente não só em questões de racionalidade económica, mas também de justiça e solidariedade, as quais são em última análise o coração do contrato social entre o governo e os cidadãos, i.e., a extensão através da qual cada sociedade como um todo está disposta a promover distribuição através de impostos e quotizações (OIT, 2008).

Um importante factor associado às opções políticas tem a ver com a percepção pública das medidas de *PS* (não raras vistas como um “apoio aos pobres preguiçosos, que são pobres porque não querem deixar de ser pobres”) e sobre o impacto destas (não raras vistas resumidas a um aumento do “incentivo à preguiça”). Como este documento procurou demonstrar, muitas países ultrapassaram estas ideias baseadas no senso comum e avançaram para medidas concretas, tendo os resultados até ao momento sido bem diferentes dos esperados. Análises baseadas em metodologias científicas, com recurso a estudos de grupos incorporando grupos de controle, têm demonstrado resultados que contribuem para rebater estas ideias preconcebidas baseadas em estereótipos e preconceitos sociais. Em Moçambique os estudos de caso promovidos em Tete pela HelpAge e o Estudo de Impacto do Programa Subsídio de Alimentos que o INAS, com o apoio da UNICEF e do International Poverty Centre do PNUD estão a desenvolver, poderão trazer importantes contributos para a discussão.

Naturalmente nem tudo são notícias optimistas. Os Programas de *PS* não são com certeza o *milagre* que irá terminar com a pobreza. As medidas de *PS* têm de ser integradas num quadro global de política de desenvolvimento socioeconómico, onde o aumento da produtividade, da competitividade, do acesso aos serviços de saúde e educação, entre muitos outros terão de continuar a ser articulados.

Outro aspecto tem a ver com a capacidade institucional, dado que é importante uma correcta focalização em questões de eficiência e de eficácia. É preciso que as instituições garantam que são capazes de operacionalizar as prestações sociais da forma menos onerosa (para que o dinheiro para os mais pobres, não se perca em custos administrativos) e que se reduzam as possibilidades de utilização menos correcta dos fundos. Também em Moçambique é possível encontrar exemplos de esforços neste sentido. Tanto o INSS como o INAS, encontram-se em processos de remodelação dos seus sistemas de informação e em processos de reforço de aspectos de “governança financeira”. Por exemplo, o INAS irá proceder a uma reformulação dos seus procedimentos financeiros e administrativos para melhorar a eficiência dos mesmos.

### **Conclusão (em forma de “Desafios para Moçambique”)**

A crise mundial tem sido por muitos apontada como uma oportunidade para a promoção de mudanças. Contudo, apenas no futuro teremos oportunidade de verificar se estas mudanças serão direccionadas no bom sentido. Independentemente do que se vá passar no futuro, esta crise veio já demonstrar a nível

mundial que a promoção de políticas orientadas essencialmente, e às vezes quase de forma exclusiva, para a promoção do crescimento económico, sem uma preocupação estrutural com a distribuição dos benefícios deste crescimento, não são a solução para a promoção de um desenvolvimento socioeconómico, sustentável e inclusivo e, que tenha em conta as gerações vindouras.

Um modelo de crescimento económico baseado no individualismo provou ter os resultados que podemos quotidianamente ler nos jornais e ver nas televisões. Ainda para mais as estimativas indicam que as consequências para os mais pobres e vulneráveis nos países do sul serão ainda mais fortes nos próximos anos, com consequências dramáticas em termos do acesso aos serviços de saúde e de educação, se nada for feito para inverter as tendências experimentadas no passado recente.

Neste contexto, é necessário que se faça uma reorientação para os valores expressos na Carta dos Direitos Humanos, em grande parte das Constituições (como é o caso da Constituição de Moçambique) ou mais recentemente na Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa.

Como referimos anteriormente, o MMAS está neste momento envolvido no desenvolvimento de uma Estratégia Nacional de *PS* Básica. Embora seja importante ter este quadro referencial o mais brevemente possível em termos de *PS* básica, o trabalho de reflexão estratégia não poderá ficar por aqui. Os dados e análises que se esperam do Inquérito aos Orçamentos Familiares (2008), conjugados com os dados mais recentes do Censos (2007), permitirão um novo quadro analítico da pobreza e vulnerabilidade. A possibilidade de compreender melhor as dinâmicas que se encontram subjacentes às situações de pobreza, darão contributos importantes para esta reflexão e para desenvolver instrumentos cada vez mais inclusivos na promoção da redução da pobreza.

Seria interessante também se no quadro dos dados que serão produzidos no âmbito do novo IOF, tentar estimar qual é a participação dos quintis mais pobres da população para o consumo, para a produção, para tentar compreender qual o potencial que a economia moçambicana perde em termos de contribuição deste grupo da população para o crescimento económico.

Por outro lado, será importante continuar o diálogo social sobre as opções de desenvolvimento e sobre o modelo de crescimento económico. O modelo de *PS*, o qual tem como base a lei de *PS*, tem de continuar a ser pensado, os elementos de coordenação entre os diferentes pilares têm de ser fortalecidos, de forma a que o próximo desafio seja uma Política Nacional de *PS*, no qual os 3 Pilares se encontrem presentes e a coordenação entre os três seja estabelecido através de medidas concretas. O grande desafio para esta Política encontrar-se-à em grande medida ao nível institucional, pelo que é necessário dar continuidade aos esforços de capacitação institucional e de procura da melhor fórmula para promover a articulação entre políticas de *PS* com políticas na área da educação, saúde, agricultura, formação profissional, num quadro mais amplo de promoção do trabalho digno.

## Bibliografia:

- Agüero, J.; Carter, M.; Woolard, I. 2006. *From Flows to Stocks: The Impact of Unconditional Cash Transfers on Human Capital, presented at CSAE Conference on Reducing Poverty and Inequality: How can Africa be included?*
- Barrientos, A. 2006. *Social Assistance and Labour Market Integration*. ILO: STEP.
- Barrientos, A. 2007, *Financing Social Protection*, Brooks World Poverty Institute, Manchester
- Barrientos, A.; Holmes, R.; Scott, J. 2008a. *Social Assistance in Developing Countries Database* (Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester, Overseas Development Institute and DFID).
- Barrientos, A.; Scott, J. 2008b. *Social Transfers and Growth: A Review* (BWPI Working Paper 52, Poverty Institute, University of Manchester).
- Case, A.; Deaton, A, 1996. Large Cash Transfer to the Elderly in South Africa, in Discussion Paper No 176, Princeton: Research Program in Development Studies, Centre of International Studies, Woodrow Wilson School, Princeton University.
- Case, A.; Lund, F. 2005. The Reach and Impact of Child Support Grants: Evidence from KwaZulu-Natal, Princeton University, in *Development Southern Africa* Vol. 22, No. 4, October 2005.
- CEDEPLAR (Centro de Desenvolvimento e Planeamento Regional). 2007. *Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Oct. (Brasília).
- Delgado, G.C.; Cardoso, J.C. 2000. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90* (Brasilia, IPEA).
- Devereux, S. 2001. *Social Pensions in Namibia and South Africa*, IDS Discussion Paper 379, Sussex (Institute for Development Studies).
- DFID, 2005. *Social Transfers and Chronic Poverty: Emerging Evidence and the Challenge Ahead*. [www.dfid.gov.uk/pubs/files/social-transfers.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/social-transfers.pdf)
- Direcção Nacional do Plano e Orçamento, IFPRI e Universidade de Purdue, 2004, *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-03)*, Maputo, Ministério do Plano e Finanças.
- Duarte et al.(2008) *Impactos do Programa Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de familiares rurais*,
- Feliciano, J, Lopes, C, Rodrigues, C. *PS, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP*, Lisboa, Principia.
- Francisco, A., *Monografia de Moçambique, projeto O Impacto da Economia Informal na Redução da Pobreza e da Exclusão Social nos PALOP e sua Interações com a PS*, [inédito], Maputo.

- Galasso, E. 2006. “With Their Effort and one Opportunity”: Alleviating extreme Poverty in Chile. World Bank.
- Gassmann, F; Behrendt, C, 2006. Cash Benefits in low-income countries: simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania, Issue in Social Protection, Discussion Paper 15, Geneva, OIT.
- Governo da República de Moçambique, 2006, Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009, PARPA II, Maputo.
- HelpAge International. 2003. Non-contributory Pensions and Poverty Prevention: A comparative study of Brazil and South Africa (Manchester: IDPM and HelpAge).
- HelpAge International. 2006. Why Social Pensions are Needed now?
- Hossain, N.; Matin, I. 2004. Engaging Elite Support for the Poorest? BRAC’s Experience with the Ultra Poor Programme, CFPR-TUP Working Paper Series No. 3. BRAC Research and Evaluation Division and Aga Khan Foundation Canada
- Instituto Nacional de Estatística (INE-Moçambique), 2006. Inquérito ao Sector Informal – 2004, Maputo
- ISSA. 2008. *Equal access to old-age grant*. [www.issa.int/aiss/Observatory/Country-Profiles/Regions/Africa/South-Africa#](http://www.issa.int/aiss/Observatory/Country-Profiles/Regions/Africa/South-Africa#)
- Lindert, K.; Linder, A.; Hobbs, J.; Brière, B. 2007. *The nuts and bolts of Brazilian Bolsa Família programme: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context*, Social Protection Discussion Paper N° 0709. May. Washington, DC: World Bank.
- Ministério do Plano e Desenvolvimento. 2005:. ‘Determinantes da Pobreza em Moçambique’, Bruing Maximiano, Arndt Channing & Simler, Kenneth, Ministry of Planning and Finance, Mozambique
- OIT, 2002, Segurança Social, Um novo Consenso, Lisboa, MTSS de Portugal
- OIT, 2006, Conferência Mundial, *PS e Inclusão: Convergência de Esforços numa Perspectiva Global, Síntese dos Trabalhos*, Geneva, OIT.
- OIT, 2008, Can Low Income Countries afford basic social security? Social Security Policy Briefs, n.3, Geneva, OIT
- OIT, 2008, Promoting transition to formality in Africa: Challenges and Strategies, Working Paper, Geneva, OIT.
- PAL, K, Behrendt, C, Leger, F, Cichon, M, Hagemeyer, K, 2005, Can low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a modeling exercise, Social Security Department, Geneva, ILO
- Posel, D.; Fairburn, J.; Lund, F. 2004. Labour Migration and Households: a Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa, [www.tips.org.za/files/Labour Migration and Householdspisel\\_fairburn\\_lund.pdf](http://www.tips.org.za/files/Labour_Migration_and_Householdspisel_fairburn_lund.pdf)

- PNUD, 2007. Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2007, A Resposta ao HIV e SIDA, Maputo, PNUD
- Rabbani, M., Prakash, V. and Sulaiman, M. (2006) Impact Assessment of CFPR/TUP: A Descriptive Analysis Based on 2002-2005 Panel Data, CFPR/TUP Working Paper Series No. 12, Dhaka, BRAC
- Rawlings, L. (2005). A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes, in *International Social Security Review*, 58.2-3, pp. 133-61.
- Razavi, S. 2007. The Return to Social Policy and the Persistent Neglect of Unpaid Care, in *Development and Change* 38(3), pp377-400.
- Sagner, A. 2000. Ageing and Social Policy in South Africa: Historical Perspectives with Particular Reference to the Eastern Cape, in *Journal of Southern African Studies*, 26 (3).
- Schwarzer, H.; Querino, A. C. 2002. *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction* (ESS Paper No 11) Geneva: ILO.
- [www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/publ/esspaper11.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/publ/esspaper11.pdf)
- Sharp, K, Brown, T, Teshome, A, 2006, Targeting Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP), ODI
- Skoufias, E. (2005). Progreso and its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico. Research Report 139, International Food Policy Research Institute Washington, DC.
- Soares, S.; Osório, R.; Soares, F.; Medeiros, M.; Zepeda.; E. 2007. Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality. Working Paper No. 35, UNDP International Poverty Centre.
- Soares, S. 2008. O Ritmo de Queda na Desigualdade no Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional. Texto para Discussão 1339. IPEA (Brasília), May.
- Tabatabai, H. 2006. Eliminating Child Labour: The Promise of Conditional Cash Transfers. IPEC, ILO, Geneva.
- Tvedten, I.; Paulo, M.; and Rosário, C. 2006). "*Opitanha*": Social Relations of Rural Poverty in Northern Mozambique. CMI Report 2006:16. Bergen: Chr. Michelsen Institute. Available at: <http://www.cmi.no/pdf/?file=/publications/2006/rep/r2006-16.pdf>.
- Woolard, I. 2003. Social Assistance Grants (Impact of Government Programmes using Administrative Data Sets). Report for Southern African Regional Poverty Network, <http://www.sarpn.org.za/documents/d0000946/index.php>
- World Bank, 2008, Beating the Odds: Sustaining Inclusion in a Growing Economy. A Mozambique Poverty, Gender and Social Assessment,

### Breve nota sobre os autores

**Nuno Cunha** é licenciado em Economia, trabalhando desde 2005 na Organização Internacional do Trabalho, tendo estado numa primeira fase (entre 2005 e 2007), no quadro do Projecto STEP/Portugal. Encontra-se desde Janeiro de 2008 em Moçambique. Anteriormente às suas funções na OIT, foi assistente de pesquisa entre 1999 e 2000 numa pesquisa sobre o “Impacto Socio-Económico do Crescimento Acelerado nas Cidades de Maputo e Luanda” no Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão do ISEG.

Trabalhou entre 2000 e 2005 para o Ministério do Trabalho e da Segurança Social de Portugal (MTSS). Entre 2002 e 2005 desempenhou as funções de Coordenador das Actividades de Cooperação do MTSS em São Tomé e Príncipe, em particular no apoio ao desenvolvimento de uma rede de serviços sociais no País. No quadro destas funções desempenhou as funções de Consultor do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social para a área das políticas Sociais, as quais desempenhou até à sua saída para a OIT em Junho de 2005.

**Ian Orton** tem um Phd em Filosofia Política e tem trabalhado na área da PS nos últimos 4 anos. As suas área de interesse incluem o papel das transferências sociais e como estas transferências podem aumentar as capacidades humanas e como é que estes princípios podem ser avançados para a teoria política contemporânea. Leccionou Teoria Política em diversas universidades no Reino Unido e no México.

Mais recentemente, tem trabalhado com a OIT na produção de uma matriz electrónica sobre a pesquisa existente em matéria dos efeitos e da eficiência das transferências sociais em países em desenvolvimento.

**Philippe Marcadent** é actualmente responsável pela Economia Informal no Sector da Protecção Social da OIT. Com uma carreira marcada por experiências profissionais em diversos contextos e em diferentes continentes (larga experiência em África e América Latina), Philippe Marcadent esteve entre os criadores do Programa STEP da OIT, tendo participado activamente nas discussões da Conferência Internacional do Trabalho de 2001, das quais resultou o novo Consenso da OIT em matéria de Protecção Social.

Recentemente, para além das questões da extensão da protecção social à economia informal e de gestão de Projectos de Cooperação Técnica, esteve envolvido na Produção do relatório da OIT sobre Emprego Rural (em particular o capítulo sobre Protecção Social) e tem dedicado parte do seu trabalho á produção de um compêndio sobre Transferência Sociais e o seu contributo para a criação de um pacote de garantias básicas de segurança social para todos. É também membro do grupo POVNET.

**Luís Frota**, tem um mestrado em economia na London School of Economics. A sua experiência passa pelo leccionamento na Universidade, trabalho em departamentos do Governo Francês responsáveis pela área da segurança social (em particular, para os trabalhadores agrícolas) e, desde 2004, encontra-se a trabalhar com a OIT.

Numa primeira fase, foi responsável pela área de desenvolvimento de conhecimentos do Projecto STEP/Portugal e pela coordenação das actividades de cooperação deste Projecto com Cabo Verde e Guiné-Bissau. Mais recentemente, assumiu o posto de especialista em Segurança Social do Escritório Sub-regional de Dakar, onde presta assistência a 9 países em matéria de Segurança Social.