



SEMINÁRIO

ACÇÃO SOCIAL PRODUTIVA EM MOÇAMBIQUE: QUE POSSIBILIDADES E OPÇÕES?

Maputo, 12 de Maio de 2010

RESUMO DAS APRESENTAÇÕES

António Francisco (8:45 – 09:05)

Enquadramento Demográfico da Questão da Protecção Social em Moçambique: Dinâmicas Recentes e Cenários Prospectivos

A viabilidade e sustentabilidade dos sistemas modernos de protecção social, geralmente consideradas em função de mecanismos financeiros, não dependem unicamente da robustez, eficácia e eficiência dos sistemas económico-financeiros. Entre os factores cruciais da protecção social, os factores demográficos ocupam um papel determinante. Este artigo defende que o actual sistema de protecção social em Moçambique confronta-se com um grande paradoxo. Enquanto, por um lado, os mecanismos de protecção social considerados relevantes circunscrevem-se principalmente aos sistemas financeiros, por outro lado, mais de dois terços da população moçambicana continuam excluídos e sem acesso aos mecanismos financeiros, tanto formais (contributivos ou caritativos) como informais. Em países como Moçambique, um dos países da África Subariana ainda numa fase inicial da transição demográfica, ter muito filhos constitui a solução principal e ainda mais eficaz de protecção social e aposentadoria na velhice com alguma dignidade. Principal, porque enquanto as sociedades não forem capazes de desenvolver instituições económico-financeiras, formais e informais, socialmente inclusivas e extensivas a todo o país, a protecção social continuará dependente do sistema de reprodução demográfico antigo, baseado em relações inter-geracionais, de género e linhageiras, visando garantir níveis fecundidade compensadores da elevada mortalidade. Mais eficaz, mas não necessariamente mais eficiente, do ponto de vista da finalidade principal da reprodução humana – garantir a descendência dos indivíduos e das gerações, através da prevenção e mitigação de riscos no ciclo da vida, tais como: risco de vida na infância (antes de um ou cinco anos de idade), doenças, vulnerabilidade e falta de aposentadoria na velhice. É certo que a protecção social demográfica, em torno da elevada fecundidade da mulher, quando avaliada à luz dos actuais padrões internacionais de segurança humana digna, apresenta-se precária e incapaz de libertar as pessoas da carência, pobreza ou indigência extrema; principalmente em períodos de rápida aceleração do crescimento populacional, países como Moçambique, com baixo padrão de vida e sistemas financeiros precários, acessíveis apenas a parte limitada da população.

Elsa Alfai e Miguel Mause (09:05 – 09:25)

Acção Social Produtiva no Quadro do Regulamento e da Estratégia de Segurança Social Básica em Moçambique

Depois de um processo de consulta alargada e de análise dos Programas existentes, o Governo de Moçambique aprovou uma nova Regulamentação para a área da Segurança Social Básica - Decreto nº 85/2009, de 29 de Dezembro, o Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica - e uma Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) para o período entre 2010 e 2014. Entre outros aspectos, este Regulamento estabelece um

conjunto de prestações, definindo que a sua concretização deve ser realizada de forma gradual. A ENSSB apresenta os seguintes objectivos: garantir a extensão da cobertura da protecção social básica, como forma de garantir a inclusão das populações mais pobres e vulneráveis no processo de desenvolvimento do País, assente em padrões de eficácia e eficiência e tendo como base o fortalecimento dos processos de coordenação. Por sua vez, o artigo 3 da Regulamentação do Subsistema de Segurança Social Básica define a seguinte estrutura do subsistema: a) Acção Social Directa, gerida pelo Ministério que superintende a área da acção social; b) Acção Social de Saúde, gerida pelo Ministério que superintende a área da saúde; c) Acção Social Escolar, gerida pelo Ministério que superintende a área da educação; d) Acção Social Produtiva, gerida de forma partilhada pelos Ministérios que superintendem as áreas da acção social, plano e desenvolvimento, agricultura, trabalho, obras públicas e habitação e administração estatal. A apresentação termina com a identificação de algumas lições e possíveis oportunidades para a componente de Acção Social Produtiva.

Luis Soares, Philippe Marcadent e Nuno Cunha (09:25 – 09:45)

Apresentação Comparativa de Algumas Experiências Internacionais de Programas de Acção Social Produtiva

O objectivo deste documento é abordar a problemática da relação ente protecção social e trabalhos públicos no quadro de países em vias de desenvolvimento. Para tal, e após uma introdução à problemática é feita uma incursão em diversos casos de programas, incursão essa orientada para a descrição do essencial destes programas e para a enunciação das grandes lições que eles levantam. O documento baseou-se em literatura existente, propondo uma síntese não exaustiva desta em aspectos particulares. Restitui opiniões diversas sobre a performance dos programas estudados.

Programas de Protecção Social baseados em trabalhos públicos são Programas que conjugam a dimensão de transferência de rendimento com a participação do beneficiário em alguma actividade produtiva, normalmente na forma de trabalhos públicos em benefício da comunidade. Não raramente existe uma tensão entre os diferentes objectivos. Por exemplo, se a ênfase está na criação de infra-estruturas, isto pode levar a favorecer uma maior utilização das máquinas em detrimento do número de dias de trabalho criados. Inversamente, quando a prioridade é criar um elevado número de dias de trabalho, as necessidades em termos de planificação e habilidades associadas à criação de infra-estruturas úteis e de qualidade pode ser ignorada ou considerada secundária. Essas tensões entre os objectivos são muitas vezes agravados pelas diferentes partes interessadas institucional de tais programas.

Para melhor analisar a problemática em torno destes programas o documento segue, através de uma apresentação de diferentes Programas, os quais pelas suas particularidades se considera poderem aportar dimensões interessantes à problemática: a) Programa *Jefes de Hogar (Argentina)*; b) Programa Mahatma Gandhi NREGA (Índia); c) *Productive Safety Nets* (Etiópia); d) Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra (Cabo Verde).

Anna McCord (09:45 – 10:10)

Desafios da Concepção de Programas de Assistência Social com base no Trabalho Produtivo

Os Programas de Obras Públicas (PWP) são uma das ferramentas popular no combate à pobreza e esforço de promoção da produtividade, no mundo desenvolvido e em desenvolvimento, com centenas de programas actualmente a serem implementados em toda a África. Este documento introduz forma breve às questões fundamentais relacionadas com a *PWP design* e seu desempenho. A primeira questão a considerar na elaboração de um *PWP* é o principal objectivo que este destina-se a alcançar: será o alívio da pobreza temporário, seguro de renda em situação de pobreza crónica, promovendo sustento familiar, a provisão de infra-estruturas, o emprego agregado, ou uma combinação de vários objectivos.

Para alcançar cada um destes resultados, diferentes opções de *design* para os *PWP* seriam necessárias, e por vezes tratar vários objectivos simultaneamente através de um *PWP* podem originar elevados custos administrativos, técnicos e financeiros. Diferentes vectores de impacto dos *PWP* têm o potencial de enfrenta a pobreza e também a produtividade, através de três principais vectores: do salário (alimentos ou dinheiro), dos activos gerados, e das habilidades e experiência adquiridas pelos trabalhadores.

Existem muitas formas diferentes de programas conhecidos como *PWP*. Nesta apresentação destacam-se quatro categorias principais. Na parte final da apresentação, enunciam-se algumas questões-chave, tais como: 1) Articulação do tipo de programa com os seus respectivos objectivos; 2) Articulação com outras intervenções de Desenvolvimento; 3) Grupo-alvo; 4) Pagamento; 5) Novas formas de emprego *PWP*.

Bridget O'Laughlin (11:25 – 11:50)

Acumulação, Classe e Impacto da Política Social: Debater as Transferências Monetárias Incondicionais na África Austral

A possibilidade de introdução de transferência de renda incondicional, uma ideia antes ausente das abordagens sobre a redução da pobreza nos países em desenvolvimento, tornou-se actualmente numa alternativa política séria, mas ainda em debate, particularmente na África Austral. O debate coloca em confronto os que defendem a elegância, eficiência e justiça de um subsídio de renda básica e aqueles que defendem a necessidade de criação de emprego com base no crescimento económico e a consequente expansão do trabalho de direitos básicos. Este debate é relevante tanto para as áreas rurais como urbanas na África Austral. Não só a agricultura camponesa, em muitas áreas, há muito tempo que está ligado ao trabalho migratório, mas existe também uma crescente diversificação de meios de subsistência em áreas que não foram historicamente locais de reserva de trabalho. Este artigo argumenta que o debate está insuficientemente fundamentado numa abordagem histórica da acumulação que torne visível a dinâmica das relações de classe e, portanto, questiona a inevitabilidade dos actuais padrões de desigualdade e pobreza. Não é possível conceber intervenções de política social sem se tomar em consideração a política de classe.

David Calvert (11:50 – 12:10):

"Jovens Construtores": Contributos de Diferentes Experiências Internacionais de Assistência Social para Trabalhos Públicos

A apresentação incidirá em torno de programas produtivos de acção social em vários, nomeadamente: Argentina, Brasil, Cabo Verde, Etiópia, Estados Unidos, México que são considerados de sucesso. Alguns são especificamente na área de Protecção Social, noutros casos aparecem inseridos noutros planos mas mantendo a ideia de apoiar os menos favorecidos no seu envolvimento na produção. A apresentação procurará identificar os factores de sucesso nesses programas, bem como seus obstáculos, e de ambos tirar algumas lições importantes de aplicação ao cenário moçambicano, em termos de: 1) Que tipos de trabalhos e capacitação podem ser incluídos de acordo com as prioridades nacionais? 2) A importância da comunidade e as relações locais; 3) O valor acrescentado do investimento em jovens desempregados; 4) A importância da promoção, utilização dos meios de comunicação em massa, e como o programa é apresentado e rotulado; 5) A institucionalização de oportunidades para os pobres, e 6) O papel da "vontade política" n sucesso dos programas. A apropriação, capacidade e visão na implementação de modelos geradores de maiores resultados em menos tempo, levando ao aperfeiçoamento do mesmo, num plano mais amplo que cubra milhões de moçambicanos em condição de pobreza.

Yasfir Ibraimo (12:10 – 12:30):

Emprego e Condições de Emprego nas Zonas Rurais, suas Implicações na Pobreza: o Caso da Açucareira de Xinavane

O presente artigo analisa a questão do emprego e as condições de emprego nas zonas rurais e suas implicações na pobreza, com o estudo de caso da açucareira de Xinavane. A abordagem de pobreza utilizada no artigo é a monetária e a de privação de capacidades. O argumento central do artigo baseia-se na abordagem do emprego decente, desenvolvida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que de forma crítica questiona a visão quantitativa do emprego, defendida por alguma literatura, na perspectiva de que a criação de mais empregos gera redução da pobreza. O artigo critica esta visão, chamando atenção para que se olhe a questão do emprego, não apenas quantitativamente, mas também para variáveis qualitativas, como as condições de trabalho, protecção social e a sustentabilidade do emprego. A análise permitiu identificar que, nas zonas rurais no geral e na açucareira de Xinavane em particular, desenvolvem-se empregos maioritariamente sazonais, que pelas suas características não asseguram protecção social, sustentabilidade, e conseqüentemente gera implicações negativas nas condições de vida dos trabalhadores e seus agregados.

Denise Magalhães (12:30 – 12:50)

Acção Social Produtiva em Moçambique: Questões Chave para Discussão e Pesquisa Futuras

O Governo de Moçambique aprovou recentemente dois documentos com um impacto significativo no enquadramento da área da Segurança Social Básica. A Regulamentação de Segurança Social Básica e a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica, ambas aprovadas pelo Conselho de Ministro, dividem a protecção social em 4 áreas. Uma das áreas é a da Acção Social Produtiva. Esta apresentação procurar enunciar algumas questões importantes para o processo de definição dos Programas de Acção Social Produtiva, com destaque para os seguintes aspectos: 1) O objectivo central dos Programas; 2) Quem deve liderar o processo de coordenação; 3) Os principais actores e que papel esperar de cada um; 4) Ao nível da implementação, que entidade estará em posição de levar a cabo este processo de forma mais satisfatória? Que actores envolver na implementação? 5) Que tipo de transferência e que tipos de trabalhos devem ser realizados, tendo como preocupação balançar entre o desejo de se garantir o máximo impacto possível com os recursos disponível. 6) À semelhança de outros Programas de Protecção Social, neste caso existirá também uma grande dependência de mecanismos não contributivos, a questão do financiamento torna-se crucial. Que mecanismos, que tipos de instrumentos criar em termos orçamentais, ou que mecanismos existentes poderão ser aproveitados ou é também uma área a debater. Fundos descentralizados ou fundos centralizados, ou um misto de ambos? Fundos do Sector das Obras Públicas, ou apenas fundos da Área Social? Qual poderá ser a participação dos doadores internacionais?