

# **Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?**

Nuno Cunha e Ian Orton

**Cadernos IESE N.º 5**

*“Cadernos IESE”*  
Edição do Conselho Científico do IESE

A Coleção *“Cadernos IESE”* publica artigos de investigadores permanentes e associados do IESE no quadro geral dos projectos de investigação do Instituto.

Esta colecção substitui as anteriores Colecções de *Working Papers e Discussion Papers* do IESE, que foram descontinuadas a partir de 2010.

As opiniões expressas através dos artigos publicados nesta Colecção são da responsabilidade dos seus autores e não reflectem nenhuma posição formal e institucional do IESE sobre os temas tratados.

Os Cadernos IESE podem ser descarregados gratuitamente em versão electrónica a partir do endereço [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).

*“Cadernos IESE”*  
Edited by IESE’s Scientific Council

The Collection *“Cadernos IESE”* publishes papers, written by IESE’s permanent and associated researchers, and which report on issues that fall within the broad umbrella of IESE’s research programme.

This collection replaces the previous two collections, *Working Papers* and *Discussion Papers*, which have been discontinued from 2010.

The individual authors of each paper published as *“Caderno IESE”* bear full responsibility for the content of their papers, which may not represent IESE’s opinion on the matter.

*“Cadernos IESE”* can be downloaded in electronic format, free of charge, from IESE’s website [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).

# Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?

Nuno Cunha e Ian Orton

Cadernos IESE nº 5/2011

**Nuno Cunha** é licenciado em Economia, trabalha desde 2005 na Organização Internacional do Trabalho, tendo estado numa primeira fase em Genebra (entre 2005 e 2007), no quadro do Projecto STEP/Portugal do Departamento de Segurança Social. Trabalhou entre 2000 e 2005 para o Ministério do Trabalho e da Segurança Social de Portugal (MTSS); desempenhou as funções de Coordenador das Actividades de Cooperação do MTSS em São Tomé e Príncipe. 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. Desde Janeiro de 2008 coordena o Projecto STEP em Moçambique.

cunhan@ilo.org

**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, trabalhou 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 e actualmente é técnico da Associação Internacional de Segurança Social (AISS/ISSA).

iangarethorton@yahoo.co.uk

Fevereiro de 2011

**Título: Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?**

**Autores:** Nuno Cunha e Ian Orton

Copyright © IESE, 2011

Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)

Av. Patrice Lumumba 178

Maputo, Moçambique

Telefone: + 258 21 328894 | Fax: +258 21 328895

Email: [iese@iese.ac.mz](mailto:iese@iese.ac.mz)

Proibida a reprodução total ou parcial desta publicação para fins comerciais.

Execução gráfica: Zowona - Comunicação e Eventos

Impressão e Acabamentos: Norprint

Produção Executiva: Marimbique - Conteúdos e Publicações, Lda.

Tiragem: 250 exemplares

ISBN 978-989-8464-01-9

Número de Registo: 6687/RLINLD/2010

**Palavras-chave:** Protecção social, pobreza, vulnerabilidade, extensão, cobertura, segurança social, informalidade, mercado de trabalho, transferências, Moçambique

## Sumário

Este artigo coloca em debate a extensão da cobertura da protecção social num contexto de alta informalidade da economia, questionando se ela é necessária, desejável e possível. Segundo os autores existem vários factores que justificam considerar-se a expansão da protecção social desejável, começando pelo facto de ser um elemento importante para o processo de construção de um estado, considerando o seu impacto em termos de promoção da coesão social. Outros factores têm a ver com o seu contributo para a redução da pobreza e exclusão social, impacto em dimensões do capital humano como a saúde, nutrição e educação, o seu contributo potencial para a produtividade e para desenvolvimento económico.

O artigo apresenta alguns exemplos diversificados de como diferentes países (incluindo países Africanos) têm encontrado diferentes soluções para atingir o objectivo da extensão da cobertura. Contudo, defende também que os programas de Protecção Social (PS) não constituem, em si, um milagre que possa erradicar por si só a pobreza. Para que tais programas possam ter um contributo real na redução da pobreza é necessário que eles sejam integrados 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. O artigo defende ainda que muitas vezes não são as questões económicas que determinam o investimento em PS, mas são as opções políticas (em termos de modelo de desenvolvimento social e económico), em particular as opções que estão associadas a questões de redistribuição, fiscalidade e de combate à pobreza, que terão o peso decisivo nas opções a ser tomadas em termos de extensão da protecção social.

São avançadas algumas ideias para reflexão sobre o papel que a protecção social poderia desempenhar num processo de desenvolvimento mais inclusivo, com especial incidência sobre a realidade moçambicana, e apresentadas algumas sugestões sobre as quais os *stakeholders* poderiam debruçar-se.

---

Nota: Este documento não representa a posição oficial do Bureau Internacional do Trabalho (BIT), do seu Projecto STEP/Portugal ou da Associação Internacional de Segurança Social (AISS). As posições expressas são apenas os pontos de vista pessoais dos autores do documento.



## 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 o Direito à Protecção Social (PS) se encontra expresso na Constituição da República, bem como em documentos jurídicos mais recentes como a Lei de Protecção Social de 2007 e os seus Regulamentos. O enunciar destes instrumentos não está apenas associado ao seu valor jurídico, advindo a sua importância do facto de estes deverem normalmente resultar da tradução de valores (como a solidariedade) que se encontram enraizados num conceito de sociedade.

Não é, contudo, baseado em elementos jurídicos que pretendemos responder às questões levantadas por este artigo. Existem vários factores que nos levam a considerar que a extensão da PS é desejável, sendo um deles o facto de ser um elemento importante para o processo de construção de um estado. 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 sustentável.

Iniciaremos este *paper* por tentar delimitar o quadro no qual pretendemos abordar a questão da PS, seja através de definições internacionais, seja através de um enquadramento nacional. A este ponto segue-se uma introdução à temática 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 pode traduzir-se na redução da capacidade de um grupo substancial da população em participar e contribuir para o processo de crescimento económico.

Os indivíduos e populações que são afectados pela falta de cobertura em termos de PS, os quais se encontram normalmente já entre os mais pobres, apresentam imensas dificuldades para encontrar soluções eficazes para enfrentar situações de risco. Na ausência de um sistema que os proteja destes riscos, o indivíduo 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 promoção de investimento e crescimento económico.

Tendo como ponto de partida todas as perdas resultantes da ausência de mecanismos de PS inclusivos, passamos para uma análise das soluções de extensão que recentemente têm

vindo a ser implementadas em países em vias de desenvolvimento. Esta análise debruça-se em termos gerais ao nível de tipologias, mas também apresenta alguns casos concretos.

O ponto que se segue procura apresentar exemplos de como em diferentes regiões e contextos, a extensão da *PS* tem tido impactos positivos ao nível da pobreza, saúde e nutrição, estatuto social dos recipientes, actividade económica e investimentos, nomeadamente ao nível de acções de empreendedorismo 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, inversamente ao que muitas vezes é apresentado como argumento contrário a um maior investimento em *PS*.

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, em particular em contextos onde estes representam a grande fatia da população? A análise que fazemos leva-nos a concluir que em termos financeiros, e de uma forma gradual e progressiva, a extensão é viável (com necessidade de tomar algumas opções em termos de prioridades de cobertura e de recorrer a alguns exercícios de *criatividade fiscal*). O documento aponta para a ideia de que são opções políticas (em termos de modelo de desenvolvimento social e económico), 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*.

Sem que seja o seu objectivo central, o documento faz, antes de terminar, uma incursão pela situação actual de Moçambique no que diz respeito ao desafio de alargamento da cobertura da protecção social, deixando algumas ideias para a reflexão sobre o papel que a protecção social poderia desempenhar num processo de desenvolvimento mais inclusivo e algumas sugestões de pontos sobre os quais os *stakeholders* se poderiam debruçar.

Não desejando entrar em *ondas* irreflectidas de entusiasmos, o *paper* sublinha o facto de os Programas de *PS* não serem com certeza o *milagre* que irá erradicar a pobreza. Para que estes possam ter um contributo real 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 membro da sociedade, tem o direito à Segurança Social” –  
Artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos do Homem ([www.un.org/esa/socdev/unpfi/.../Q&A\\_Declaracao.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/.../Q&A_Declaracao.pdf))

“Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar (...) e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.” – Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem ([www.un.org/esa/socdev/unpfii/.../Q&A\\_Declaracao.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/.../Q&A_Declaracao.pdf))

Estes direitos constituem 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<sup>2</sup>, 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.] Mais recentemente com a aprovação do Decreto 85/2009, que estabelece o Regulamento de Segurança Social Básica, o qual estabelece o conjunto de prestações de natureza não contributiva, especialmente direccionadas para os grupos mais vulneráveis, estes direitos viram-se reforçados. O enunciar destes instrumentos não está apenas associado ao seu valor jurídico, advindo a sua importância do facto de, em princípio, estes 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*, tendo consciência da distância muitas vezes existente entre a sua expressão legal e a sua materialização em acções reais. Assim, 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 do estado. 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>3</sup>.

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

<sup>2</sup> O artigo 94 da Constituição da República de Moçambique ([www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf](http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf)) estende a cobertura médica a todos os cidadãos e o artigo 95 estabelece (i) que todos os cidadãos deverão ter assistência em caso de deficiência e de velhice e (ii) que o Estado deve promover e encorajar esforços que possam concretizar este direito.

<sup>3</sup> Se analisarmos 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.

## **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 única 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.

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, arriscadas 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”* (OIT, 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 (Feliciano et al., 2008).

No contexto jurídico 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 problematizar 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 in-

suficientemente 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 a grande maioria dos 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 estes países têm procurado implementar, assentarem num modelo ocidental, com base essencialmente em mecanismos de seguro social, desenvolvidos a pensar em mercados de trabalho onde a grande parte dos trabalhadores teriam um trabalho assalariado e estável ao longo da vida. Este modelo, desenvolvido para sociedades com características bastante diferentes das dos países em desenvolvimento, nas quais o trabalho formal e assalariado ocupava um papel central, tem naturalmente dificuldades em lidar com a realidade que se encontra nestes países, em particular com o contexto laboral e fiscal. Em particular, em contextos onde a agricultura continua a representar uma das principais fontes de ocupação da população e onde por vezes uma parte substancial da produção se destina ao consumo doméstico, o potencial dos mecanismos de seguro social, pelo menos nas suas modalidades mais tradicionais, é bastante mais limitado.

Este factor torna-se mais relevante se tivermos em conta que embora nem todos os trabalhadores na economia informal sejam pobres, uma proporção significativa dos pobres se encontra na economia informal. Consequentemente, uma elevada proporção da população na economia informal apresenta uma grande tendência para enfrentar factores que potenciam as situações de risco como a pobre qualidade de nutrição, baixo acesso a água potável, facilidades sanitárias, educação, 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 as possibilidades de investimento na educação, nutrição e saúde das crianças e, desta forma, de encontrar soluções para a saída da pobreza, no curto, médio e longo prazo.

Para se ter uma ideia do peso desta realidade vejamos alguns dados sobre o Continente Africano. 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% (OIT, 2009). 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 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 (OIT, 2009).

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%, de entre 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%). Outro dado importante sobre o mercado de trabalho em Moçambique é o peso do Sector Agrícola, o qual segundo o mesmo Inquérito representava cerca de 77,4% da população empregada. (87% no caso das mulheres). Em relação à sua posição no processo laboral cerca de 63% eram trabalhadores por conta própria e cerca de 25% eram trabalhadores familiares sem remuneração.

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 turismo, na indústria e construção e na prestação de serviços (Francisco e Paulo, 2006). Naturalmente este contexto marca decisivamente os desafios que se colocam para a extensão da protecção social e terão de ser tomados em conta na definição de estratégias para a sua extensão.

## 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 do Produto Interno Bruto, 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 com uma forte componente desse crescimento associado a Projectos ligados à exportação em bruto de produtos do sector primário sem que tenha lugar a sua transformação e, como tal, com reduzido valor acrescentado para o País e com impactos reduzidos nas economias locais, em particular ao nível da criação de emprego). A esta situação associa-se a falta clara de mecanismos de redistribuição dos efeitos positivos do crescimento económico, entre os quais a protecção social poderia desempenhar um papel importante. O papel da PS não se resumiria apenas ao papel de redistribuição.

Moçambique pode ser integrado neste grupo de Países. Dados do Ministério da Planificação e Desenvolvimento apontam para que entre 1997 e 2003 a economia tenha crescido em termos um total de 55% tendo-se no mesmo período observado uma redução da pobreza em cerca 15% (o Índice de Incidência da Pobreza havia passado de 69,4% para 54,1%). A maior redução tinha tido lugar nas áreas rurais (16% contra 10,5% nas áreas urbanas). Segundo alguns autores a redução da pobreza tinha tido lugar em grande medida graças ao processo de recuperação de infra-estruturas pós-guerra e de melhorias em termos de rendimento nas zonas rurais derivados dos incrementos de acesso ao mercado por parte de agricultores que não tinham tido até então tido acesso ao mesmo. Contudo, alguns questionavam já as limitações deste modelo em permitir a continuidade dos ritmos em termos de redução da pobreza após uma primeira fase de recuperação pós-guerra (World Bank, 2008).

Enquanto o progresso em termos de indicadores macroeconómicos não mostrou tendências de diminuição (a média entre 2003 e 2009 foi superior a 7%), o mesmo já não se pode dizer em termos do indicador de pobreza. Os dados do IOF de 2008 indicam que o Índice de Incidência da Pobreza era de 54,7% (DNEAP, 2010). Assim, apesar da manutenção de um elevado ritmo de crescimento económico durante um período significativo, o ritmo de redução da pobreza (pelo menos avaliado através do seu indicador monetário) estagnou, o que naturalmente coloca questões em termos da importância de reforçar políticas redistributivas. Outro indicador interessante tem a ver com o Índice de Profundidade da Pobreza, o qual mede a distância dos pobres para a linha de pobreza. Este indicador que em 1996 era de 29,3% e em 2002 tinha descido para 20,5%, aumentou em 2008 para 21,2%.

A Terceira Avaliação Nacional de Pobreza e Bem-Estar em Moçambique (baseada nos dados do IOF de 2008) aponta alguns progressos no acesso aos serviços, como sejam melhorias

no acesso à educação e aos serviços de saúde. Por exemplo, a percentagem de população com mais de 5 anos matriculada em um programa educacional passou de 30,8% em 2002 para 37,3% em 2008. Contudo, apesar destes progressos, outros indicadores bastante significativos, como por exemplo os associados aos estados nutricionais das crianças vêm confirmar que os progressos em termos da distribuição dos benefícios do crescimento económico pela maioria da população ainda são um desafio. Assim, a percentagem de crianças em situação de desnutrição crónica mantém-se elevada (cerca de 46,4% em comparação com 47,1% em 2003). Este indicador é de extrema relevância se tivermos em conta que por um lado espelha em termos objectivos um problema actual, mas também porque altos níveis de desnutrição infantil terão um impacto substancial no desenvolvimento de um país no médio e longo prazo, considerando as dificuldades de aprendizagem e desenvolvimento que podem resultar da experiência deste tipo de desnutrição enquanto criança e naturalmente nos custos que esta situação podem ter nos níveis de produtividade futuros do indivíduo e consequentemente do país. Esta situação assume ainda mais relevância, se tivermos em conta que os baixos Índices de Produtividade (em particular a agrícola) são avançados neste relatório como uma das principais justificações para os resultados menos positivos em termos dos progressos dos índices de pobreza.

Isto vem levantar mais uma vez o debate sobre o tipo de políticas de desenvolvimento necessárias para transformar os ganhos do crescimento económico em benefícios para todos e não apenas para um grupo limitado da população. Neste debate, a PS como elemento redistributivo poderá desempenhar um papel importante, como elemento complementar às políticas de promoção do crescimento económico. Num momento de definição do novo Plano de Acção de Redução da Pobreza entre o Governo e Parceiros de desenvolvimento, este tipo de reflexões pode ser importante.

Vejamos algumas descrições adicionais relativas ao panorama em termos de pobreza e vulnerabilidade em Moçambique, as quais reforçam a ideia da necessidade de um elemento redistributivo se o objectivo for a promoção de um desenvolvimento inclusivo.

Em termos de riscos sociais, 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. (World Bank, 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, tendência esta que aumentou nos anos mais recentes (DNEAP, 2010), o que aliado a diferenças regionais que têm sido verificadas, determinam a desigual distribuição do fenómeno da vulnerabilidade.

As principais dimensões da vulnerabilidade em que se encontram 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, precarieda-

de do trabalho/ocupação produtiva) e do social (insuficiência de capital social, dificuldade de acesso aos serviços sociais, elevada 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, Lopes e Rodrigues, 2009).

Entretanto, a estratégia de gestão de riscos mais comuns entre a população 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. (World Bank, 2008).

Assim, 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 (BM, 2008). Alguns autores como Francisco (2010) apontam também para o facto de que as altas taxas de fertilidade fazem também parte das estratégias utilizadas pela população para a gestão de riscos.

Estas estratégias são também uma consequência do facto de a grande maioria da população se encontrar ainda excluída da cobertura por parte dos mecanismos de PS formais (seja de carácter contributivo, como não contributivo). Vejamos alguns dados sobre a mesma.

### Caixa 1: Moçambique. Alguns dados sobre a protecção social em Moçambique

<b>Segurança Social Obrigatória</b>
Nº de trabalhadores inscritos no INSS (segurados activos) em 2009: 253.500
Total de Pensões pagas pelo INSS em 2009: <ul style="list-style-type: none"> <li>Total: 28'362 (Velhice – 13.773; Invalidez – 1.293; Sobrevivência – 13.296)</li> </ul>
Total de Pensões pagas pelo Ministério das Finanças em 2008 - Militares e Civas ( 101.877)
<b>Segurança Social Básica (Programas do INAS)</b>
Programa Subsídio de Alimentos – 166.824 em 2009 (93.8% pessoas idosas)
Programa Benefício Social pelo trabalho – 6.275 pessoas em 2008
Programa de Apoio Social Directo – 24.224 beneficiários em 2008
Programa Geração de Rendimentos – 7.350 beneficiários em 2008

Fontes: Relatórios do INSS (2009), Relatórios do INAS (2010, 2009) e Dados do Ministério das Finanças (2009)

Assim, apesar dos progressos registados recentemente em termos de avanço dos números relativos à cobertura e dos avanços em termos legislativos (com destaque para a Lei 4/2007 e as suas respectivas regulamentações seja em termos de Segurança Social Básica e Obrigatória), se analisarmos as actuais taxas de cobertura proporcionadas pelos vários pilares de Protecção Social, e tendo em conta os programas mais representativos, poderemos verificar que ainda um número limitado de pessoas se encontram cobertas por mecanismos de protecção social. Num cálculo aproximado (considerando como premissa que a maior parte das pensões se destinaria a pessoas idosas), a comparação entre o número de pensionistas e a população em idade de reforma (segundo a legislação Moçambicana com mais de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens) daria um rácio de cobertura inferior a 20%. Por outro prisma, se verificarmos o número de pessoas inscritas no Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) verificamos que o rácio de cobertura em relação à População Economicamente Activa é de 2.3%, valor que subiria para 19% se o rácio fosse em função da PEA assalariada, a qual é na prática o grupo cuja cobertura em termos práticos é fornecida pelo INSS. Por sua vez, a concretização da cobertura dos trabalhadores por conta própria, apesar da legislação aprovada, é ainda um desafio significativo.

Podemos então concluir que para muitos os mecanismos de protecção social de proximidade (familiares, vizinhos ou comunidade) são as únicas formas que estes têm de enfrentar riscos. Contudo, se tivermos em conta, como foi mencionado anteriormente, que muitas vezes estes mecanismos dependem da capacidade de reciprocidade, não é difícil por em causa a eficácia destas soluções para aqueles que são mais pobres. Por outro lado, processos como a urbanização e outros fenómenos que têm contribuído para a alteração do tecido social, têm também vindo a contribuir para a redução da capacidade deste tipo de mecanismos.

Os factos apresentados vêm demonstrar como a reduzida cobertura de mecanismos de *PS* para os trabalhadores da economia informal e, conseqüentemente a limitada cobertura formal para a maioria das famílias, bem como a insuficiente cobertura proporcionada pelos mecanismos de protecção social 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 um país com uma propensão relativamente elevada a 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. Aos efeitos negativos dos riscos naturais, juntam-se ainda o impacto de choques externos, como seja o impacto do aumento dos preços dos bens agrícolas e dos combustíveis e mais recentemente os 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 negativo em termos de poten-

ciais 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, em particular 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 futura 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. Os dados que anteriormente tivemos oportunidade de mencionar relativos à malnutrição infantil crónica são um bom espelho desta realidade. 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 agrícola) o agente económico pobre poder beneficiar de oportunidades que possam ser criadas pelo mercado.

Esta situação é ainda mais potenciada pelo facto de, derivado da consciência que os agregados familiares têm da sua situação, os agregados mais pobres minimizarem as suas estratégias de risco em termos económicos (aversão ao risco).

Assim, 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. Por sua vez, 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. Dados recentes de análise do sector agrícola vêm confirmar esta situação. De acordo com a Auditoria ao Desempenho do Sector Agrário em Moçambique, só 3 % dos agricultores utilizam fertilizantes químicos e isso em grande parte para tabaco. Só 2% dos agricultores utilizam tractores e 11% utilizam tracção animal. Além disso é possível constatar uma redução da utilização de irrigação, fertilizantes químicos e pesticidas (Ministério das Finanças, 2010). Por sua vez, estes factos são apresentados, a par da vulnerabilidade às variações climáticas, como uma das razões da queda de produtividade agrícola, em particular no caso dos pequenos agricultores e, como tal, surgem como um dos principais factores na estagnação das tendências de redução da pobreza.

Por outro lado, a ausência de mecanismos que protejam o seu rendimento face a diversos riscos, contribui também para a exclusão destes indivíduos e das suas famílias do seu papel na economia como consumidores. Esta situação é tanto mais grave, se se tiver em conta o elevado número de pessoas que se encontram perante esta situação, e consequentemente o peso que estas pessoas têm nas economias locais. Se tivermos em conta o facto de os mais pobres apresentarem uma maior propensão ao consumo e que normalmente o seu consumo é orientado preferencialmente para bens de origem nacional (ao contrário dos decis mais ricos da população que direccionam uma importante parte do seu consumo

para 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 relacionado com as consequências demográficas do HIV e SIDA. Com um número crescente de órfãos [segundo o MICS (2008) 17% das crianças são órfãs, de um ou ambos os pais, ou vulneráveis devido ao HIV/SIDA], 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 enfrentam, 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 este conjunto de dados, levanta-se a necessidade de se procurar evitar analisar as diferentes crises ou choques de um ponto de vista meramente conjuntural. Pelo contrário, num cenário em que estes choques são tão frequentes, torna-se necessário analisar estas questões de um prisma estrutural, procurando consequentemente encontrar respostas que não se limitem a 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 e que sejam por sua vez elementos dinamizadores do desenvolvimento socioeconómico. A forma como outros países, por exemplo o caso da Etiópia, têm procurado orientar os recursos utilizados em medidas de emergência para respostas estruturais de prevenção dos riscos, nos quais os programas de protecção social têm desempenhado um papel importante, poderiam merecer uma atenção particular num momento de discussão de estratégias de redução de pobreza.

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 são de alta prioridade 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 da 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 em traçar um perfil do trabalhador da economia informal e conseqüentemente das suas famílias. Analisando vários documentos existentes sobre esta realidade iremos 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). Por sua vez, a capacidade dos países é também diferente. A realidade fiscal, social e institucional de cada País tem um impacto decisivo no tipo de medidas adoptadas. 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 nacional.

As diferentes abordagens que iremos apresentar seguidamente são fruto de um trabalho de recolha de experiências que a OIT levou a cabo<sup>4</sup>. 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 combinação 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>5</sup>. Com excepção de alguns países, este processo de extensão, que tem procurado incluir sucessivamente e gradualmente no sistema pequenas empresas e/ou adicionando

<sup>4</sup> OIT (2009), *The informal economy in Africa: Promoting Transition to Formality: Challenges and Strategies*.

<sup>5</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.

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. Por outro lado, a heterogeneidade de situações na economia informal, a irregularidade do trabalho, e a dificuldade das instituições supervisionarem as actividades neste sector, fazem com que seja difícil a implementação de mecanismos de natureza obrigatória. 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, constituindo um incentivo para a participação destes, como é o caso da Pensão Rural no Brasil.

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. Todas estas adaptações exigem um nível de maturidade e de credibilidade das instituições. A complexidade que algumas destas soluções exigem, obriga a que as instituições apresentem um nível de desenvolvimento institucional significativo.

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 oeste 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 iniciados por organizações da sociedade civil e têm sido providenciadas através de um conjunto diversificado de mecanismos organizacionais. Os microseguros de saúde têm apresentado 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 analisados 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 (OIT, 2009).

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 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 ou à participação em trabalhos públicos.

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 inclusão dos mais pobres na economia e sociedade. Um conjunto de países em particular realizou um investimento significativo neste tipo de programas, sendo o Brasil, o México, a África do Sul, a Índia e a Indonésia os países que mais se tem destacado nesta nova geração de Programas de Assistência Social, tendo em conta a escala que estes Programas já apresentam.

**Tabela 1: Cobertura e custos de grandes programas de transferência de rendimento em países do sul**

Programa e país	Cobertura	Custo
Pensão Social na África do Sul	2.3 Milhões de pessoas (85% da população com 63 ou mais anos)	12% do Orçamento Nacional ou 3,5% do PIB
Subsídio infantil na África do Sul	8,5 Milhões de crianças com menos de 15 anos (55% do total)	
Bolsa Família no Brasil	11,6 Milhões de famílias (50 milhões de pessoas, representando 26% da população)	1,5% do PIB (oferecendo uma cobertura directa e indirecta a 74 milhões de pessoas ou 39% da população)
Pensões no Brasil (Pensão Rural e Benefício de Prestação Continuada)	1,2 Milhões de pessoas com mais de 65 anos; uma pensão de invalidez foi paga a 1,3 milhões de pessoas e a pensão rural foi paga a 5.4 milhões de pessoas	
Programa Oportunidades México	5 Milhões de agregados familiares em 2004	0,3% do PIB
Esquema Nacional de Emprego Garantido na Índia	44 Milhões de pessoas em 2009	0,3% do PIB
Programa de Protecção Social Produtiva na Etiópia	Mais de 7 milhões de pessoas em 2008	2% do PIB (incluindo participação dos doadores)

Fonte: Hanlon et al, 2010

Como poderemos ver num capítulo mais adiantado deste *paper*, as avaliações dos programas de assistência social têm apresentado resultados encorajadores como instrumentos de redução de pobreza, em particular em países de médio e baixo rendimento. As transferências sociais surgem muitas vezes como elementos complementares a outras iniciativas, as quais não têm conseguido responder às especificidades próprias dos grupos mais vulneráveis. Na realidade, 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, ou se encontram de tal forma vulneráveis aos impactos dos choques, que 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 (um bom exemplo, o caso dos Programas do BRAC Bangladesh, onde uma transferência em forma de doação é associada ao Programa de microcrédito no caso dos agregados ultra pobres).

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 (Cabo Verde, 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. A pensão social em Cabo Verde cobre cerca de 56% da população com mais de 60 anos e o valor transferido mensalmente é de \$50 US. (HelpAge, 2010). Outros países, como é o caso da Zâmbia, encontram-se neste momento num processo de 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 de programas de transferências de rendimento financiados pelos orçamentos nacionais, podendo também ser subsidiados pelos parceiros internacionais. Como resposta ao impacto da crise económica, os Ministros das Finanças da União Africana apresentaram também um documento no qual a PS surge como um dos vectores estruturais para fazer face aos potenciais impactos que a crise económica poderia ter nos mais vulneráveis.

Um outro exemplo de Programas de Transferências Sociais em África, este com uma tipologia associada a trabalhos públicos, e que já foi mencionado anteriormente neste documento é o Programa Rede Produtiva de Segurança (PSNP) na Etiópia. Este Programa tem como objectivo combater o problema de insegurança alimentar a longo prazo, baseada na constatação de este ser um problema estrutural e não um problema conjuntural que pode ser respondido com recurso a programas de emergência. Assim, este Projecto foi desenhado com o objectivo de substituir estes programas, fornecendo por sua vez 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. Na principal componente deste 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 Programa oferece trabalho durante 5 dias por mês durante os meses de Janeiro a Junho, quando menos trabalho é necessário para as actividades agrícolas (Hanlon, Barrientos e Hulme, 2010), coincidindo com os meses de maior insegurança alimentar. O PSNP é financiado em grande medida por doadores internacionais. Outro aspecto importante a realçar no caso da Etiópia é o facto de 1/3 dos agregados beneficiários deste Programa beneficiarem também de um pacote de serviços de apoio ao aumento da produção agrícola tais como crédito e serviços de extensão agrários (Hanlon et al, 2010).

Não cabe nas ambições deste *paper* advogar qual destes mecanismos melhor resultado pode apresentar, tal como não pretende posicionar-se em relação a Moçambique, dado que tal envolveria uma análise mais profunda das determinantes de pobreza e vulnerabilidade e de outros factores decisivos na tomada de opções no que diz respeito a políticas sociais. Pelo contrário, a ideia associada à apresentação de um leque tão extenso de possibilidades prende-se, por um lado com o objectivo de demonstrar as inúmeras possibilidades existentes e, por outro lado, 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 o supramencionado Esquema 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.

Na realidade, o *mix* correcto de políticas e instrumentos utilizados e o seu *design* devem encontrar-se adaptados as 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, foi desenvolvido 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. Mais recentemente, este enquadramento operacional deu lugar a uma iniciativa das Nações Unidas - o **Piso de Protecção Social** - a qual pretende promover o acesso universal às transferências sociais e serviços de base. O Conselho dos Chefes do Secretariado dos Organismos das Nações Unidas adoptou esta iniciativa como uma das suas nove prioridades para lutar contra as consequências da actual crise mundial.

O Piso de Protecção social estabelece um conjunto de garantias e não procura definir qual a melhor forma de as assegurar. Na prática, compreende duas dimensões. A primeira inclui a extensão da segurança de rendimento e do acesso a cuidados de saúde, mesmo de num nível básico, para a totalidade de população (extensão horizontal). A segunda dimensão procuraria melhorar a disponibilização de segurança de rendimento e acesso a serviços de saúde melhorados para um nível que protege os padrões de vida das pessoas mesmo quando enfrentam contingências da vida tal como desemprego, doença, invalidez, perda do *ganha-pão* e velhice (extensão vertical) (OIT, 2010a). Desta forma, a OIT pretende colocar estas duas abordagens como complementares e necessárias no desenvolvimento de um sistema de protecção social equilibrado. Esta iniciativa sublinha a necessidade de cada País desenvolver a melhor estratégia para a promoção progressiva deste piso, tendo em conta a necessidade de definição de prioridades que tenham em conta as especificidades nacionais. Em Moçambique esta abordagem poderia ser traduzida na área da Segurança Social Básica no que diz respeito à dimensão horizontal e na área da Segurança Social Obrigatória no que diz respeito à dimensão vertical.

## 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 **Piso de Protecção Social** são viáveis, sustentáveis e estão a ser implementadas. Nos anos mais recentes, e em particular no caso de Países em Vias de Desenvolvimento e Países de Rendimento Médio, os resultados mais substanciais em termos de cobertura de segurança social têm sido atingidos através de mecanismos de transferência de rendimentos de natureza não contributiva.

A OIT desenvolveu uma pesquisa<sup>6</sup> – analisando cerca de 80 estudos individuais – sobre a nova *onda* de programas de transferência de rendimento que se têm desenvolvido em cerca de 30 países nos últimos dez anos. Este e outros estudos levaram a OIT 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 quais muitas vezes já seriam esperados, 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. Muitas delas utilizaram parte dos valores recebidos para investir em meios de produção agrícolas de pequena escala, como seja a aquisição de utensílios, sementes e nalguns casos 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, estudos demonstram que 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 em particular em momentos de crise.

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. Delgado e Cardoso (2000) apontaram para o facto de que muitos beneficiários utilizam parte do valor das transferências para adquirir sementes e alfaias agrícolas para apoiar a sua actividade económica

---

<sup>6</sup> Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium (OITb, 2010)

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 e Cardoso, 2000). Os estudos 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 and Querino, 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 e e Scott, 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 esta situação 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 têm 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, refere para que nas bancas de comércio local se assistiu 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 3 e 10 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 da participação, dos 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 (2007), as probabilidades de ausência e de desistência são respectivamente 3,6 e 1,6 pontos mais baixos nas famílias como beneficiários. 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 estarem a gastar uma parte superior do seu rendimento em comida, saúde, educação (livros e material escolar) e vestuário para as 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 desempenhado um papel importante na recente redução da desigualdade no País (Lindert et al, 2007). Resultados do “Inquérito Anual às Famílias” (MPOG, 2004) mostram que o Programa contribuiu para uma percentagem importante (20 a 25%) da redução recente na desigualdade e na recente redução na extrema pobreza.

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 de alguns estudos existentes leva a sugerir que sem o Programa o número de crianças e respectivos agregados que estariam em situação de pobreza seria superior. De acordo com Woolard, (2003), 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%. 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 aumentaram 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 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, Holmes and Scott, (2008), a componente TUP (“Alvejando os ultra pobres”) apresentou efeitos nutricionais significativos. Em 2004, uma avaliação de meio-termo 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 (Barrientos, Holmes and Scott, 2008); (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 se reduziu 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 and Scott, 2008).

O Programa TUP esteve também ligado a melhorias no acesso ao crédito. A comparação de uma amostra de famílias beneficiadas pelo Programa com famílias não beneficiadas sugere que os “agregados beneficiários apresentam melhorias significativas ao longo do tempo na incidência e nos valores dos seus créditos (Ibid, 2008).

Os impactos 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 aumentaram 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 constrangimentos que mais regularmente são apontados como limites à extensão da PS.

- Viabilidade e sustentabilidade

O problema 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, exercícios de custeamento têm sido levados a cabo em diferentes contextos. Estes têm apoiado o processo de diálogo político sobre estas questões, as quais muitas vezes assentavam apenas em especulações discutíveis (como por exemplo, a ideia de que os custos com Protecção Social são insustentáveis para um país em vias de desenvolvimento ou que o País se tem de concentrar numa primeira fase exclusivamente no crescimento do PIB e apenas numa segunda fase na redistribuição da riqueza criada). Premissas como estas estão na base de muitos dos problemas estruturais ao nível das vulnerabilidades dos mais pobres que tivemos oportunidade de enunciar.

Demonstrador deste tipo de esforços, são alguns estudos promovidos pela OIT, bem como por 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. O custo deste pacote 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 requer 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).

Apesar de estes cálculos demonstrarem que através de uma realocação dos valores orçamentais existentes seria possível, mesmo para os países mais pobres, a implementação destas prestações, se compararmos as alocações actuais com as necessidades podemos concluir que o desafio ainda é substancial. Por outro lado, uma análise da forma como os processos de discussão orçamental são realizados permite também concluir que não é fácil assistir-se a aumentos substanciais das percentagens alocadas a um sector num curto espaço de tempo. Os processos de discussão orçamental são processos negociais complexos em que vários actores competem para ver aumentadas as verbas disponíveis para o sector. O sector da Protecção Social tem de competir com outras áreas extremamente importantes como seja a educação, saúde, construção de infraestruturas, etc, num contexto muitas vezes marcado por significativas restrições orçamentais.

Assim, na prática, qualquer aumento de recursos domésticos alocados à segurança social será determinado tanto pelo espaço fiscal como pela vontade política em aumentar a parcela do orçamento de estado dedicado a esta área, ou eventualmente pela capacidade de criar e canalizar fontes de financiamento adicionais. A capacidade para criar espaço fiscal terá de ser analisada tendo em conta o quadro orçamental e macroeconómico dos países no médio prazo e longo prazo. Em grande parte o sucesso dependerá de dois factores. Por um lado, a capacidade de realocar fundos e de promover uma melhor utilização dos fundos existentes, mesmo dentro do sector social. Uma análise do quadro de intervenções e despesas de alguns países na área da *PS* não raras vezes apresenta uma alta fragmentação de actividades e de proliferação de iniciativas. Um melhor processo de coordenação, permitiria eventualmente melhorar o processo de alocação dos recursos

internos ao sector. Por outro lado, o recurso a fundos externos (por exemplo, através de doações de parceiros internacionais) pode também desempenhar um papel importante no curto-prazo, até que o País seja capaz de possuir uma base produtiva e fiscal suficientemente para financiar os esforços na área da Protecção Social. Contudo, esta possibilidade deve ser analisada com cautela. Tendo em conta que é importante assegurar a continuidade das prestações no tempo, é necessários encontrar formatos que garantam de alguma forma a regularidade dos apoios. Por outro lado, é necessário que desde o início exista um plano bem definido que preveja a substituição gradual dos fundos dos doadores por fundos nacionais. Se tal não acontecer, estes fundos podem terminar sendo uma solução meramente de curto-prazo, sem que contribuam verdadeiramente para uma estratégia nacional sustentável de expansão da cobertura protecção social.

Tendo em conta este aspecto, e a necessidade de muitas vezes levar a cabo uma expansão gradual, um ponto muito importante é a capacidade de definir prioridades. Não raras vezes, a falta de prioridades claras leva a uma dispersão dos fundos disponíveis e à dificuldade de garantir uma escala que permita ter impacto. Por sua vez esta situação reduz a visibilidade do impacto destas intervenções e faz com que estas terminem sendo vistas como acções de caridade, sem impacto nos esforços de desenvolvimento do país, *minando* desta forma a possibilidade de ver a sua escala aumentada. Assim, apesar de muitas vezes a pressão para responder a exigências em diferentes áreas ser grande e ser bastante difícil a concentração num leque restrito de prioridades, esta capacidade é importante para garantir o sucesso dos esforços de expansão da cobertura.

Por outro lado, a própria posição dos vários parceiros internacionais contribui por vezes para dificultar a concentração em determinadas áreas. O caso da Etiópia, em que os doadores uniformizaram a sua posição, constitui um bom exemplo do papel positivo que estes podem desempenhar no processo de extensão da protecção social.

Ainda ao nível da questão do financiamento, outra forma de aumentar os valores disponíveis é o alargamento da base fiscal. Considerando a pressão sobre os recursos existentes, muitas vezes a solução para incrementar o financiamento disponível tem de passar por encontrar soluções de financiamento inovadoras. O recurso à utilização de receitas consignadas tem sido uma das soluções encontradas por muitos dos países que têm conseguido uma escala significativa de cobertura por parte dos seus programas de transferências sociais. Entre estas destacam-se os processos de tributação de explorações de recursos minerais. 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, pode ser uma das pistas a seguir no processo de discussão sobre o alargamento da cobertura. De acordo com Castel-Branco (2008) os Mega projectos contribuíram com 70% da produção industrial representando três quartos do total das exportações. Tendo em conta estes dados, talvez fosse esperado que a sua contribuição para as receitas públicas fosse significativa. Contudo, Castel-Branco e Cavadias (2009) calculam que a contribuição

destes mega-projectos para a receita fiscal não ultrapassam 3% do total, representando menos de 1% do PIB. Novamente segundo Castel-Branco (2008), se explorado, o potencial fiscal de seis dos mega-projectos mais conhecidos poderia duplicar a receita fiscal do estado Moçambicano.

Por outro lado, como referimos anteriormente a solução em termos de modalidade de expansão a encontrar deve ser equilibrada. Não pretendemos defender que a opção por programas de natureza não contributiva (isto é, financiados por impostos) deva ser a modalidade exclusiva. Por exemplo, a promoção da incorporação gradual de novas categorias de trabalhadores nos sistemas de seguro social e a melhoria da capacidade das organizações responsáveis pelo seguro social, mesmo que possam não ter resultados imediatos com uma escala significativa em termos de cobertura, podem gerar um aumento no médio e longo prazo da percentagem de pessoas cobertas por este tipo de mecanismos, 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 contributivo em contextos semelhantes), pelo que constituem elementos mais sólidos no que diz respeito à redução dos riscos de variação de rendimento. Por outro lado, caso o desenvolvimento económico no médio prazo venha a contribuir para o crescimento da proporção da população ocupada no sector formal, em particular se tal traduzir um aumento da mão-de-obra assalariada, os mecanismos de seguro social podem também vir a ver o seu papel aumentar.

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, 2008). É interessante verificar como países com os mesmos níveis de desenvolvimento económico apresentam níveis de investimento diferentes, traduzindo os valores em que assentam cada uma das sociedades.

Um dos pontos de vista que muitas vezes é apresentado em discussões sobre a extensão da protecção social prende-se com o argumento que a Protecção Social é um “luxo de países ricos”. Uma comparação histórica que de alguma forma pode colocar esta ideia em causa é a comparação entre o Chile e a Suécia. No início do século 20 estes dois países encontravam-se em situações semelhantes em termos de desenvolvimento, população e recursos naturais com altos níveis de pobreza e altas taxas de mortalidade infantil. Até aos anos 20 desse século apresentavam um PIB per capita semelhante (Hanlon, Barrientos and Hulme, 2010). Entretanto, a Suécia em 1913 desenvolveu um sistema de pensões estatais e um sistema universal de cuidados de saúde, os quais provocaram uma queda na mortalidade e uma redução das taxas de fecundidade. A queda das taxas de fecundidade é um dos impactos normalmente assistidos com a implementação de sistemas de pensões, dado que ter crianças é a única forma de segurança de rendimento na terceira idade num contexto de ausência de pensões. Por sua vez, uma redução do número de trabalhadores resultou num aumento da qualificação e da

produtividade, estando assim na base do moderno desenvolvimento económico da Suécia. Pelo contrário, o Chile não desenvolveu este tipo de políticas e instrumentos, mantendo-se com altas taxas de fecundidade (Hanlon et al, 2010). As diferenças entre os níveis de desenvolvimento económico dos dois países na actualidade são conhecidas.

Voltando à questão da *affordability*, esta 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 vezes entendidas como um “apoio aos pobres preguiçosos, que são pobres porque não querem deixar de ser pobres”) e sobre o impacto destas (muitas vezes resumidas a um aumento do “incentivo à preguiça” ou “caridade”). Como este documento procurou demonstrar, muitos países ultrapassaram estas ideias baseadas no senso comum e avançaram para medidas concretas, tendo os resultados até ao momento sido bem diferentes dos esperados. Como vimos anteriormente, análises baseadas em métodos científicos, com recurso a estudos de grupos incorporando grupos de controlo, 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.

Uma questão bastante importante na definição dos programas e das prioridades tem a ver com a compreensão da realidade social e política que envolve a tomada de decisões. Por exemplo, se existe uma percepção social de que as transferências sociais contribuem para reduzir as actividades dos indivíduos, então uma solução associando transferências sociais ao desenvolvimento de actividades produtivas pode ser uma solução a ter em conta. Se a preocupação central do país se centra na produtividade, então os programas podem procurar incorporar componentes que contribuam para a melhoria da produtividade.

Tendo em conta os vários aspectos que mencionamos, outro dos aspectos chaves para o sucesso da extensão prende-se com a capacidade institucional dos actores que trabalham na área da protecção social. Por um lado, a capacidade de planificação, de definir metas e objectivos. Por outro, a sua capacidade para comunicar e para negociar com os restantes parceiros. A discussão sobre protecção social é também uma discussão sobre política económica, sobre opções de desenvolvimento. Assim, é importante que os actores que trabalhem nesta área apresentem capacidade de participar e de ocuparem um espaço importante no diálogo de desenvolvimento nacional. Para tal, é necessária uma compreensão destas realidades e uma capacidade de argumentação sólida baseada em dados concretos.

Por último, e não menos importante, a capacidade das instituições na forma como os serviços são providenciados. O pagamento de transferências exige uma capacidade operacio-

nal importante por vários factores. O primeiro está relacionado com a questão dos custos administrativos. É difícil advogar por fundos adicionais se uma elevada percentagem dos mesmos não chegar aos beneficiários. Procurar reduzir os custos administrativos, permitindo aumentar o número de pessoas cobertas ou aumentar os valores pode ser um sinal encorajador a transmitir aos decisores políticos. A segunda tem a ver com a capacidade de selecção dos beneficiários. Uma imagem de que aqueles que recebem o benefício não são aqueles que mais necessitam, não contribuiu para uma boa imagem da instituição e dos programas. A terceira tem a ver com a redução de riscos fiduciários e associado a estes a questão da transparência. A credibilidade das instituições responsáveis pelas transferências é um elemento essencial para garantir um aumento do investimento no sector. Assim sendo, o investimento em sistemas de informação, mecanismos de controlo e de pagamento eficientes, são áreas em que as instituições devem concentrar parte dos seus esforços.

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

Os dados mais recentes vieram 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. Pelo contrário, o que a história nos vem demonstrando é que são os países que mais cedo investiram em protecção social os que mais sucesso conseguiram em termos de desenvolvimento económico (ver o caso da Suécia e do Chile apresentado neste documento). Mesmo mais recentemente, é possível verificar o caso do Brasil em que uma política altamente redistributiva, onde as transferências de rendimento assumem um papel importante, tem gerado resultados notáveis em termos de redução das desigualdades sem colocar em causa elevados níveis de crescimento económico ou dos níveis de emprego do país, demonstrando que não existe qualquer incompatibilidade entre estas duas faces do desenvolvimento.

Pelo contrário, modelos de desenvolvimento em que o crescimento económico é o eixo central das políticas, esperando-se que este por si só produza o efeito de *trickle down* gerando uma melhoria das condições de vida para todos, estão longe de demonstrar os resultados esperados. O crescimento económico é sem dúvida um elemento essencial, mas se o mesmo não for acompanhado de políticas redistributivas, a tendência será uma concentração cada vez maior dos rendimentos em elites, enquanto o nível de vida dos mais vulneráveis não sente os efeitos do crescimento económico.

No caso de Moçambique será importante fazer uma análise cuidada dos dados mais recentes sobre vulnerabilidade e pobreza, para perceber as razões da desaceleração nos níveis de redução da pobreza e para compreender porque é que um país com uma performance económica tão positiva e duradoura, pelo menos em termos dos indicadores macroeconó-

micos, continua a apresentar níveis tão elevados de pobreza e indicadores ainda preocupantes como sejam os níveis de insegurança alimentar ou de má nutrição infantil.

Conhecendo o papel que os mega projectos têm tido no processo de crescimento económico e o potencial que indústrias como a indústria extractiva têm em Moçambique, é necessário reflectir sobre qual a melhor forma de fazer com que estas contribuam para um desenvolvimento económico e social mais justo e inclusivo. A questão da fiscalidade poderá ser uma delas e a protecção social como elemento redistributivo poderá eventualmente ter um papel a jogar. Não só pelo efeito directo que poderá apresentar nos níveis de rendimento dos beneficiários, mas também no papel que poderá desempenhar nas economias das pequenas comunidades.

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 e 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.

Outro caminho seria o de comparar as estratégias seguidas por Moçambique, com as de alguns países da região e procurar compreender qual o papel que a protecção social tem desempenhado na redução das desigualdades e da vulnerabilidade nesses países. Em simultâneo, considerando o potencial do País em termos de recursos minerais e das indústrias extractivas, uma análise das boas práticas internacionais em matéria de distribuição dos benefícios resultantes destes recursos.

O momento de discussão de um novo Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP) pode ser um bom momento para este tipo de discussões, para discutir quais os desafios, os progressos e os constrangimentos para a extensão da Protecção Social e qual o papel que esta pode desempenhar na estratégia e no modelo de desenvolvimento do País. Naturalmente, será necessário ter em conta as características socioeconómicas, os padrões e determinantes de pobreza e de vulnerabilidade e os recursos do País, no sentido de procurar soluções realistas e adaptadas à realidade.

Naturalmente, não se pretende com este documento defender que a Protecção Social pode ser por si só a solução para resolver o problema da pobreza em Moçambique. Contudo, se enquadrada em esforços de aumento da produtividade, de promoção de emprego, de desenvolvimento organizacional e institucional, de promoção da melhoria do acesso aos serviços para os mais vulneráveis, esta poderá apresentar um potencial significativo para complementar os esforços de outros sectores e garantir um crescimento económico mais inclusivo.

## Bibliografia

Agüero, J., M. Carter and I. Woolard. 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? 20-21 March. Oxford.

- Barrientos, A. 2007. Financing Social Protection. BWPI Working paper 5. Brooks World Poverty Institute: Manchester.
- Barrientos, A. 2006. Social Assistance and Labour Market Integration. ILO. STEP.
- Barrientos, A., R. Holmes and J. Scott. 2008. Social Assistance in Developing Countries Database. Brooks World Poverty Institute. The University of Manchester.
- Barrientos, A. and J. Scott. 2008. Social Transfers and Growth: A Review. BWPI Working Paper 52. Poverty Institute. University of Manchester.
- Case, A. and A. Deaton. 1996. Large Cash Transfer to the Elderly in South Africa. In Discussion Paper nº 176. Research Program in Development Studies. Centre of International Studies. Woodrow Wilson School. Princeton University: Princeton.
- Case, A. and F. Lund. 2005. The Reach and Impact of Child Support Grants: Evidence from Kwa-Zulu-Natal. Princeton University in Development Southern Africa 22 (4) (October 2005).
- Castel-Branco, C. 2010. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. Cadernos IESE nº 1 (Julho). IESE: Maputo.
- Castel-Branco, C. 2008. Os Mega Projectos em Moçambique: Que contributos para a Economia Nacional. Comunicação Apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre Indústria Extractiva. Museu de História Nacional (27-28 de Novembro): Maputo.
- Castel-Branco, C. e E. Cavadias. 2009. O papel dos mega projectos na estabilidade da carteira fiscal de Moçambique. Comunicação apresentada no II Seminário Nacional sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira. Autoridade Tributária de Moçambique (06-07 de Março): Maputo.
- Cavadias, E. 2010. Análise da Eficácia e do Custo dos Incentivos Fiscais na Promoção de Mega projectos em Moçambique. Dissertação de Licenciatura não publicada. Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane: Maputo.
- CEDEPLAR (Centro de Desenvolvimento e Planeamento Regional). 2007. Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília.
- Delgado, G. e J. Cardoso. 2000. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. IPEA: Brasília.
- Devereux, S. 2001. Social Pensions in Namibia and South Africa. Discussion Paper nº 379. IDS (Institute for Development Studies): Sussex.
- DFID (Department For International Development). 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)).
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas). 2010. Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional. Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD): Maputo.
- Duarte, G. et al. 2008. Impactos do Programa Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais. (<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/impactos-do-programa.pdf>)
- Feliciano, J., C. Lopes e C. Rodrigues. 2008. Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP. Principia: Lisboa.

- Francisco, A. 2010. Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique: Dinâmicas Recentes e Cenários Prospectivos. Apresentação no Seminário Acção Social Produtiva em Moçambique: que possibilidades e opções?. IESE: Maputo. (disponível em [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/conf\\_oit/Antonio\\_Francisco.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/conf_oit/Antonio_Francisco.pdf)).
- Francisco, A. e M. Paulo. 2006. Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: a dimensão oculta da informalidade em Moçambique. Cruzeiro do Sul (Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão): Maputo.
- Galasso, E. 2006. "With Their Effort and one Opportunity": Alleviating extreme Poverty in Chile. World Bank: Washington DC.
- Gassmann, F and C. Behrendt. 2006. Cash Benefits in low-income countries: simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania, Issue in Social Protection. Discussion Paper nº 15. OIT: Genebra.
- Governo da República de Moçambique. 2006. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009. Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Maputo.
- Hanlon, J., A. Barrientos e D. Hulme. 2010. Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from the Global South. Kumarian Press: Sterling, VA.
- HelpAge International. 2010. A contribuição do Programa Subsídio de Alimentos à Redução da Pobreza em Moçambique. HelpAge International: Maputo.
- HelpAge International. 2006. Why Social Pensions are Needed now?. (<http://www.globalaging.org/pension/world/2007/needed.pdf>).
- HelpAge International. 2003. Non-contributory Pensions and Poverty Prevention: A comparative study of Brazil and South Africa. IDPM and HelpAge: Manchester.
- INAS (Instituto Nacional de Acção Social). 2009. Relatório Anual – 2008. INAS: Maputo.
- INAS (Instituto Nacional de Acção Social). 2010. Relatório Anual – 2009. INAS: Maputo.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). 2008. Inquérito sobre Indicadores Múltiplos. INE: Maputo.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). 2006. Inquérito ao Sector Informal – 2004. INE: Maputo.
- INSS (Instituto Nacional de Segurança Social). 2009. Conta de Segurança Social. INSS: Maputo.
- ISSA (International Social Security Association). 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. et al. 2007. The nuts and bolts of Brazilian Bolsa Família programme: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Social Protection Discussion Paper nº 0709 (May). World Bank: Washington DC.
- Ministério das Finanças. 2010. Auditoria de Desempenho ao Sector Agrário. Relatório Final. Inspeção Geral de Finanças: Maputo.
- Ministério das Finanças. 2009. Informação para a Elaboração da Estratégia de Protecção Social Básica. Direcção Nacional de Contabilidade Pública: Maputo.
- MPOG (Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão). 2004. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores. Directoria de Pesquisas: Brasília.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2010a. Extending Social Security to All, A guide through challenges and options. OIT. Social Security Department: Genebra.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2010b. Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium. Working Paper. OIT. Social Security Department: Genebra.

- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2009. The Informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and Strategies. Working Paper. OIT. Employment Sector and Social Protection Sector: Genebra.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2008. Can Low Income Countries afford basic social security? Social Security Policy Briefs nº 3. OIT. Social Security Department: Genebra.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2006. Conferência Mundial: Protecção Social e Inclusão: Convergência de Esforços numa Perspectiva Global. Síntese dos Trabalhos. 2-3 de Outubro de 2006. OIT: Genebra.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2002. Segurança Social, Um Novo Consenso. MTSS de Portugal: Lisboa.
- PAL, K., C. Behrendt, F. Leger, M. Cichon and K. Hagemeyer. 2005. Can low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a modeling exercise. Social Security Department. ILO: Geneva.
- Posel, D., J. Fairburn and F. Lund. 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\\_Householdspasel\\_fairburn\\_lund.pdf](http://www.tips.org.za/files/Labour_Migration_and_Householdspasel_fairburn_lund.pdf)).
- PNUD. 2007. Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2007, A Resposta ao HIV e SIDA: PNUD: Maputo.
- Rabbani, M., V. Prakash and M. Sulaiman. 2006. Impact Assessment of CFPR/TUP: A Descriptive Analysis Based on 2002-2005 Panel Data CFPR/TUP. Working Paper Series nº 12. BRAC and Aga Khan Foundation Canada: Dhaka.
- 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), pp. 377-400.
- 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. and A. Querino. 2002. Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction. ESS Paper nº 11. ILO: Geneva. ([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., T. Brown and A. Teshome. 2006. Targeting Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP). ODI: London.
- Skoufias, E. 2005. Progress and its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico. Research Report 139. International Food Policy Research Institute: Washington DC.
- 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.
- Soares, S. et al. 2007. Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality. Working Paper nº 35. UNDP. International Poverty Centre: Brasília
- Woolard, I. 2003. Impact of Government Programmes Using Administrative Data Sets. Social Assistance Grants. 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 Mozambique's growing Economy. The World Bank: Washington DC.

## Outras Publicações do IESE

### Livros

**Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2010)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

**Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2010)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

**Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2010)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo.

**Desafios para Moçambique 2010 (2009)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

**Cidadania e governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)**

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

**Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)**

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)  
IESE: Maputo

**Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)**

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)  
IESE: Maputo

### Cadernos IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as séries “Working Papers” e “Discussion Papers”, que foram descontinuadas).

**Cadernos IESE nº 4: Questions of Health and Inequality in Mozambique (2010)**

Bridget O’Laughlin

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_04\\_Bridget.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf)

**Cadernos IESE nº 3: *Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE (2010)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_03\\_CNCB.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf)

**Cadernos IESE nº 2: *Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana? (2010)***

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_02\\_SC.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf)

**Cadernos IESE nº 1: *Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique (2010)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_01\\_CNCB.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf)

## Working Papers

(Artigos em processo de edição para publicação. Coleção descontinuada e substituída pela série "Cadernos IESE")

**WP nº 1: *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View. (2008)***

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

## Discussion Papers

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Coleção descontinuada e substituída pela série "Cadernos IESE")

**DP nº 6: *Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. (2009)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP\\_2009/DP\\_06.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf)

**DP nº 5: *Mozambique and China: from politics to business. (2008)***

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_05\\_MozambiqueChinaDPaper.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf)

**DP nº 4: *Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique (2008)***

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_04\\_Uma\\_Nota\\_Sobre\\_o\\_Voto\\_Abstencao\\_e\\_Fraude\\_em\\_Mocambique.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf)

**DP nº 3: *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. (2008)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_03\\_2008\\_Desafios\\_DesenvRural\\_Mocambique.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf)

**DP nº 2: *Notas de Reflexão Sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate. (2008)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/Discussion\\_Paper2\\_Revolucao\\_Verde.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf)

**DP nº 1: *Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique (2008)***

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_01\\_ArtigoEtnicidade.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf)

## **IDeIAS**

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

**Nº 32: *Protecção social financeira e protecção social demográfica: ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique? (2010)***

António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_32.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf)

**Nº 31: *Probreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede (2010)***

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_31.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf)

**Nº 30: *A dívida pública interna imobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental? (2010)***

Fernanda Massarongo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_30.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf)

**Nº 29: *Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento (2010)***

Carlos Uilson Muianga

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_29.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf)

**Nº 28: *Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente... que futuro? (2010)***

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_28.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf)

**Nº 27: *Sociedade civil e monitoria do orçamento público (2009)***

Paolo de Renzio

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_27.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_27.pdf)

**Nº26: *A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique (2009)***

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_26.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_26.pdf)

**Nº 25: *Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique (2009)***

Rogério Ossemane

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_25.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_25.pdf)

**Nº 24: *Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo (2009)***

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_24.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf)

**Nº 23: *Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados - Cenário em Moçambique (2009)***

Sofia Amarcy

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_23.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf)

**Nº 22: *Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009 (2009)***

Luis de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_22.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf)

**Nº 21: *Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo (2009)***

Jeremy Grest

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_21.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf)

**Nº 20: *Sobre a Transparência Eleitoral (2009)***

Luis de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_20.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf)

**Nº 19: *"O inimigo é o modelo"! Breve leitura do discurso político da Renamo (2009)***

Sérgio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_19.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf)

**Nº 18: *Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais (2009)***

Eduardo Jossias Nguenha

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_18.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf)

**Nº 17: *Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza? (2009)***

Emílio Dava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_17.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf)

**Nº 16: *A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique (2009)***

Eduardo Jossias Nguenha

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_16.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf)

**Nº 15: *Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique (2009)***

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_15.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf)

**Nº 14: *A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira (2009)***

Virgílio Cambaza

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_14.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf)

**Nº 13: *Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda (2009)***

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_13.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf)

**Nº 12: *Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique (2009)***

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_12.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf)

**Nº 11: *Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável (2009)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_11.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf)

**Nº 10: *Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários (2009)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_10.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf)

**Nº 9: *Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística (2009)***

Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_9.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf)

**Nº 8: *Sobre os Votos Nulos (2009)***

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_8.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf)

**Nº 7: *Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia (2008)***

Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_7.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf)

**Nº 6: *Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando? (2008)***

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_6.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf)

**Nº 5: *Beira - O fim da Renamo? (2008)***

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_5.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf)

**Nº 4: *Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação, (2008)***

Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_4.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf)

**Nº 3: *Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa (2008)***

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_3.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf)

**Nº 2: Uma Nota Sobre o Recenseamento Eleitoral (2008)**

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_2.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf)

**Nº 1: Conceptualização e Mapeamento da Pobreza (2008)**

António Francisco e Rosimina Ali

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_1.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf)

## **Relatórios de Investigação**

***Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009 (2010)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame e Sofia Amarcy

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP\\_2009\\_v1.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf)

***Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province (2010)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemame

***Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAP's Performance over the Period 2004-2008. (2009)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs\\_2008\\_eng.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf)

(também disponível em versão em língua Portuguesa no link [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs\\_2008\\_port.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf)).

***Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007 (2008)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs\\_PAF\\_2007.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf)

## **Comunicações, Apresentações e Comentários**

***Comentários ao relatório “Alguns desafios da indústria extractiva”, de Thomas Selemame (2009)***

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ComentariosdeCastelBranco-RelCIP.pdf>

***Algumas Considerações Críticas sobre o Relatório de Auto-avaliação de Moçambique na Área da “Democracia e Governação Política”. (2008)***

Luis de Brito, Sérgio Inácio Chichava e Jonas Pohlmann

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP\\_rev\\_3.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP_rev_3.pdf)

***Estado da Nação – pontos que o Presidente da República deveria abordar no seu discurso no Parlamento Moçambicano. (2008)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Pontos\\_para\\_a\\_entrevista\\_sobre\\_estado\\_da\\_nacao.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Pontos_para_a_entrevista_sobre_estado_da_nacao.pdf)

***Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? (2008)***

Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Indústria Extractiva. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/Mega\\_Projectos\\_ForumITIE.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf)

***As consequências directas das crises no panorama nacional Moçambicano (2008)***

Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millennium Bim “Os efeitos das 3 crises - financeira, produtos alimentares e petróleo - sobre as economias de África e de Moçambique em particular”. 4 de Dezembro. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/Texto\\_BIM\\_2008.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/Texto_BIM_2008.pdf)

***Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao impacto da Globalização – Notas Críticas Soltas (2007)***

Comunicação apresentada na mesa redonda “Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao Impacto da Globalização”, 1º Encontro Académico Espanha-Moçambique “Estudos Africanos: Perspectivas Actuais”, 14-15 de Novembro de 2007, organizado pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo. Também publicada sob o título “Os interesses do Capital em África” na revista Sem Terra, nº 49 (Março/Abril de 2009), São Paulo.

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Alternativas%20africanas\\_CEA\\_UEM.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Alternativas%20africanas_CEA_UEM.pdf)

***Banco Mundial e a Agricultura, Uma discussão crítica do Relatório do Desenvolvimento Mundial 2008 – Comentário crítico apresentado no lançamento do RDM 2008 em Moçambique. (2007)***

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Banco%20Mundial%20lanca%20relatorio%20sobre%20Agricultura.pdf>





**IESE** é uma organização moçambicana independente e sem fins lucrativos, que realiza e promove investigação científica interdisciplinar sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral.

Tematicamente, a actividade científica do IESE contribui para a análise da política pública e social e da governação, com enfoque nas problemáticas de pobreza, política e planeamento público, cidadania, participação política, governação e contexto internacional do desenvolvimento em Moçambique.

