

A SEGURANÇA SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

CONVERSA PARA O BOI DORMIR OU UM INSTRUMENTO DE REDISTRIBUIÇÃO VIÁVEL?¹

Ruth Kélia Castel-Branco

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, houve uma ressurgência de interesse na Segurança Social como instrumento redistributivo capaz de reduzir a pobreza e a desigualdade e promover o crescimento económico inclusivo. Este crescente interesse a nível global deve-se ao reconhecimento de que o desenvolvimento social não resulta inevitavelmente do crescimento económico, e, aliás, pode ser bem o contrário: que formas de Segurança Social vinculadas ao emprego formal são inadequadas dada a informalidade generalizada e que transferências monetárias não contributivas são possíveis mesmo em países em vias desenvolvimento como Moçambique (Mkandawire, 2011).

Nas duas décadas anteriores à crise da Ematum, Moçambique registou um índice de crescimento médio de 7,5 % do PIB. Porém, impulsionado por uma indústria extractiva intensiva em capital, este não resultou em melhores condições de vida para a maioria dos moçambicanos. A Crise da Ematum piorou a situação. Segundo simulações da UNU-WIDER, a crise resultou no aumento do índice da pobreza de 46,1 % em 2014, e de aproximadamente 60 % em 2016 (Mambo *et al.*, 2018). Alarmado pela situação, o antigo Ministro de Administração Estatal, Óscar Monteiro, sugeriu, durante a reunião do Comité Central da Frelimo em Maio de 2019, a rápida expansão do sistema de Segurança Social em Moçambique, mas o Governo optou por não a fazer:

A gravidade da situação requer medidas urgentes. E eu digo isto não porque não é apenas uma questão eleitoral, mas é uma questão de humanidade... Porque é que nós não começamos a distribuir dinheiro, usando a rede existente, ampliando, melhorando... Esse dinheiro não se vai perder... Esse dinheiro vai aumentar o consumo, vai encorajar a produção, vai financiar a recuperação.
(Monteiro, 2019)

¹ A autora agradece à Alternativa por ter autorizado a publicação deste texto na presente edição do *Desafios para Moçambique 2020*.

A crise da Covid expôs mais uma vez a fragilidade do nosso modelo de desenvolvimento económico, e a fraqueza dos mecanismos de redistribuição existentes. Projeções da UNU-WIDER concluíram que apenas 7 % dos moçambicanos tinham as condições para sobreviver a um *lockdown* total (Jones, Egger & Santos, 2020). O Governo acabou por optar por um *lockdown* parcial, permitindo que várias instituições públicas e privadas continuassem abertas. No entanto, a questão da expansão da Segurança Social continua oportuna não só como medida de resposta de emergência durante a crise da Covid, mas também como instrumento redistributivo com a capacidade de promover o desenvolvimento inclusivo.

Este artigo começa por uma análise do actual sistema de Segurança Social, seguida por uma discussão das medidas de emergência que foram propostas, as sugestões rumo a um sistema de Segurança Social universal, e os riscos – principalmente o risco da financeirização da Segurança Social com a terceirização dos sistemas de registo e pagamentos. O artigo é concluído com uma discussão do tipo de mobilização que será necessário para garantir a expansão adequada da Segurança Social. Como disse o abolicionista Frederick Douglass, «sem luta não há progresso... O poder não concede nada sem demanda. Nunca concedeu e nunca concederá» (Frederick, 1851).

O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

Os cidadãos têm direito à Protecção Social, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais ou profissão.

Lei da Protecção Social (RdM, 2007).

Em Moçambique, a Segurança Social é um direito consagrado pela Lei da Protecção Social de 2007 (RdM, 2007). Esta lei estabelece os três eixos do sistema de Segurança Social. O primeiro é o subsistema da Segurança Social Obrigatória para trabalhadores assalariados na economia formal e, crescentemente, trabalhadores por conta própria (RdM, 2015). Este proporciona benefícios a curto e longo prazo, incluindo o subsídio de maternidade e de doença e a pensão de velhice e de sobrevivência. O subsistema é financiado pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores (ou, no caso de trabalhadores independentes, apenas dos trabalhadores). No sector privado, é gerido pelo Instituto Nacional de Segurança Social; e no sector público, pelo Instituto Nacional de Previdência Social e pelo Banco de Moçambique (RdM, 2017).

O segundo é o subsistema da Segurança Social Básica, que proporciona transferências sociais aos cidadãos incapacitados para o trabalho e a pessoas vulneráveis que vivem em situação de pobreza absoluta (RdM, 2018). Este subsistema é financiado principalmente pelo Orçamento Geral do Estado e gerido pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS). Em 2019, o subsistema visava cobrir 609 405 agregados familiares, o que é significativamente inferior às metas aprovadas pelo Conselho de Ministros através da Estratégia Nacional de Segurança Social

Básica (UNICEF & ILO, 2019). As metas previam cobrir quase um milhão de moçambicanos até 2019 e 3,5 milhões de moçambicanos até 2024 (RdM, 2016). Os beneficiários da Segurança Social Básica – principalmente pessoas idosas no meio rural – recebem entre 540 e 1050 meticais por mês, dependendo do tamanho do agregado familiar e do programa em que estão enquadrados (tabela 1). Apesar de ser um valor exíguo e pago de forma imprevisível, a maioria dos beneficiários realçam que «ajuda em alguma coisa» (Castel-Branco, 2017a).

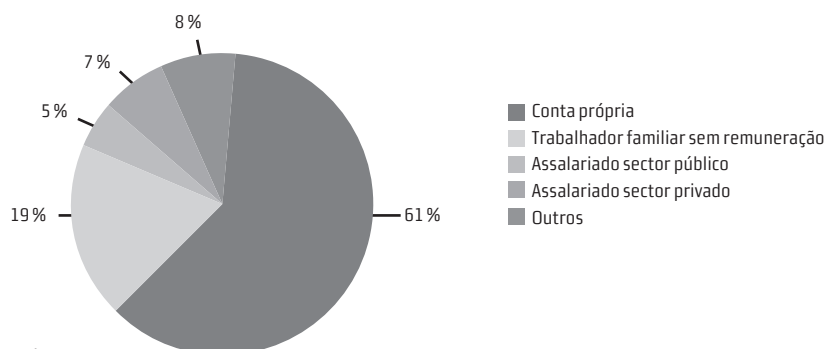
TABELA 1. OS SUBSÍDIOS DOS PROGRAMAS DO INAS, COMO PORCENTAGEM DA LINHA SIMULADA DA POBREZA MÉDIA MENSAL INDIVIDUAL

NOME DO PROGRAMA DO INAS	ELEGIBILIDADE	TAMANHO DO AGREGADO	VALOR DO PSSB	% DA LINHA DA POBREZA MÉDIA MENSAL INDIVIDUAL (2016)
Programa Subsídio Social Básico	Pessoas permanentemente incapacitadas para o trabalho que vivem em agregados familiares pobres sem pessoas em idade activa	1 pessoa	MT 540	44 %
		2 pessoas	MT 640	26 %
		3 pessoas	MT 740	20 %
		4 pessoas	MT 840	17 %
		5 pessoas	MT 1000	16 %
Programa Acção Social Produtiva	Pessoas capacitadas para o trabalho que vivem em agregados familiares pobres	Independente do tamanho	MT 1050	---

Fonte: UNICEF & ILO, 2019; Mambo *et al.*, 2018.

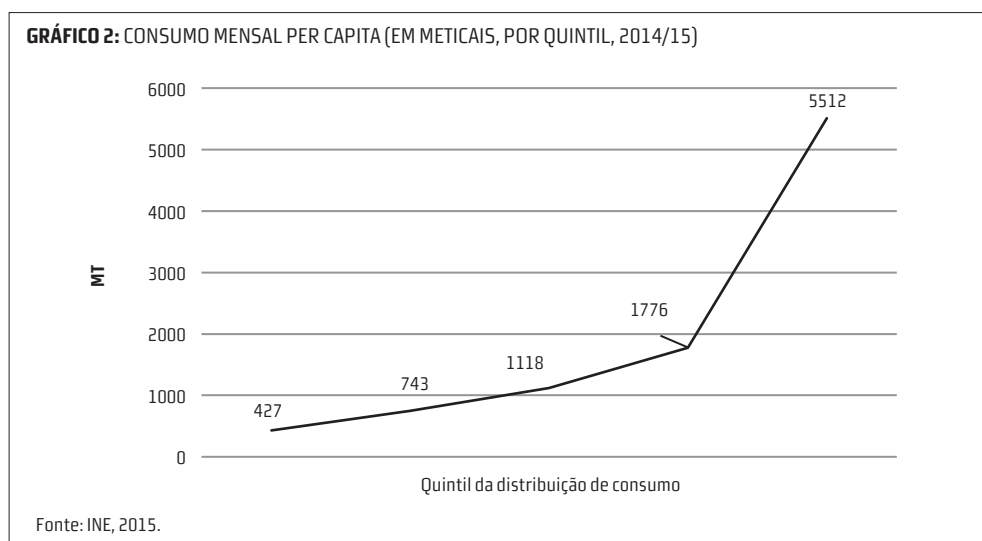
Apesar de um avanço gradual na cobertura do sistema de Segurança Social, apenas 10 % da população moçambicana tem acesso a Segurança Social Obrigatória ou a Segurança Social Básica. Existem três desafios principais. O primeiro desafio é o elevado índice de informalidade. Segundo o último censo, aproximadamente 88 % da população economicamente activa depende de uma multiplicidade de actividades na economia informal, incluindo o cultivo da machamba, biscates e actividades por conta própria (INE, 2019). Logo, nunca tiveram a oportunidade de contribuir para o subsistema da Segurança Social Obrigatória por um período suficientemente longo de modo a poderem usufruir dos benefícios acima indicados. Dada a divisão sexual do trabalho e as relações sociais de género, as mulheres são desproporcionalmente excluídas do subsistema da Segurança Social Obrigatória.

GRÁFICO 1: A POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ACTIVA, SEGUNDO O PROCESSO LABORAL, 2019



Fonte: INE (2019).

Em 2015, os trabalhadores por conta própria foram integrados no subsistema da Segurança Social Obrigatória (RdM, 2015). Enquanto a contribuição para os trabalhadores por conta de outrem é repartida entre a entidade empregadora e o trabalhador, em 4 % e 3 % respectivamente, os trabalhadores por conta própria são responsáveis por contribuir com os 7 %. Segundo o decreto, a contribuição é calculada com base no rendimento mensal declarado, que deve ser pelo menos igual ao salário mínimo do sector em que está enquadrado. Porém, os trabalhadores por conta própria não têm uma entidade patronal, exibem um elevado nível de mobilidade e têm rendimentos irregulares e baixos. Actualmente, o salário mínimo mais baixo é de 4266 meticais para o sector de pesca de kapenta (Wage Indicator, 2020). Considerando que 80 % da população moçambicana tem um consumo mensal per capita inferior ao salário mínimo mais baixo, o grosso dos trabalhadores por «conta própria» simplesmente não tem capacidade contributiva (gráfico 2).



O terceiro desafio são as baixas alocações orçamentais para os programas do INAS. De modo a atingir as metas definidas pela Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2016-2024, e garantir a adequação das transferências monetárias, será necessária uma maior priorização da despesa pública com a Segurança Social Básica. A ENSSB 2016-2024, prevê um aumento da despesa pública de 0,5 % do produto interno bruto (PIB) para cerca de 2,23 % do PIB em 2024. Porém, Moçambique continua aquém deste objectivo, e as alocações orçamentais permaneceram a 0,5 % do PIB (UNICEF & ILO, 2019).

Alguns questionam se a discussão sobre a expansão da Segurança Social não é apenas conversa para o boi dormir. Porém, é importante reconhecer que, em Moçambique, políticas redistributivas não faltam; o que falta são políticas redistributivas orientadas para a maioria da

população. Felizmente, Moçambique tem um sistema, ainda que incipiente, de Segurança Social que pode ser rapidamente alargado. Existe hoje uma maior coordenação entre o Ministério de Trabalho e Segurança Social e o Ministério do Género, Criança e Acção Social, o que permite uma maior articulação entre os dois subsistemas. Além disso, os dois subsistemas já estão informatizados, o que facilita a harmonização de informação e a focalização administrativa, de modo a garantir uma cobertura universal segundo a Lei da Protecção Social (Castel-Branco & Vicente, 2019). A próxima secção analisa as propostas para a expansão da Segurança Social a curto prazo.

PROPOSTAS PARA O ALARGAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL A CURTO PRAZO

A crise da Covid salientou a importância de sistemas robustos de Segurança Social, que possam garantir uma segurança de rendimento para os trabalhadores formais e informais durante momentos de crise. No contexto do Estado de Emergência, foram discutidas e custeadas várias opções para canalizar fundos rapidamente para as famílias pobres e vulneráveis a curto prazo (Castel-Branco, 2020a). A primeira opção foi o pagamento de um subsídio de desemprego de Estado de Emergência pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) aos seus segurados, independentemente do respectivo historial contributivo. Estes incluem quase 40 000 trabalhadores informais no meio urbano e periurbano, principalmente trabalhadores domésticos e vendedores nos mercados. A segunda opção foi a expansão da cobertura dos programas do INAS através da integração dos candidatos na lista de espera. Ao mesmo tempo, foi proposto um aumento do valor da transferência monetária para 1000 meticais por pessoa, o que corresponde a três quartos da linha de pobreza média individual.

A ajuda externa é uma possível fonte de financiamento. Porém, a ajuda externa vem com condicionalismos, e um deles tem sido a terceirização do processo de pagamentos de acção social (World Bank, 2013). Actualmente, os funcionários das delegações do INAS são responsáveis por efectuar os pagamentos dos subsídios, função que foram aperfeiçoando ao longo das últimas décadas, mas que continua longe de estar perfeita. Os funcionários viajam quinze dias por mês, contornando vias frequentemente inacessíveis por entre três e sete distritos, para chegar aos beneficiários. É um trabalho árduo e por vezes perigoso que, com a crise da Ematum, se tornou um verdadeiro desafio, pois não há fundos para o combustível, para a manutenção dos carros, para as ajudas de custo e até para pagar os próprios subsídios (Castel-Branco, 2016).

Para economizar, os funcionários do INAS têm vindo a acumular dois ou três meses de pagamentos. Às vezes o INAS aparece sem informar os beneficiários com antecedência, criando as condições para o desvio de fundos. Outras vezes o INAS avisa com antecedência,

mas não aparece, deixando os beneficiários à espera todo o dia (Castel-Branco, 2017a). De modo a melhorar a previsibilidade dos pagamentos, a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica propõe a sua terceirização, ou seja, a contratação de terceiros privados para assumir esta função (RdM, 2016). Esta proposta foi promovida pelos doadores, apoiada pela maioria das organizações da sociedade civil, frustradas com a ineficiência do processo de pagamentos do Estado e acabou por ser aceite por um Estado em crise e refém dos condicionalismos da ajuda externa.

Houve várias tentativas de terceirização falhadas, pois para os terceiros parecia pouco lucrativa. O País é vasto, as distâncias longas, e as vias de acesso difíceis de atravessar, particularmente durante a época chuvosa. Nem todos os beneficiários têm telemóveis, nem todas as povoações têm rede ou energia ou rede bancária, e nem todos os agentes de serviços móveis têm a capacidade de efectuar os pagamentos mensalmente, o que constringe o uso de tecnologias móveis. Porém, sob pressão dos doadores, o INAS improvisou uma solução; fragmentou o País em seis regiões e contratou a M Mola e a MozSecurity para pilotar a terceirização nos municípios de Nampula e Chokwé. Em Dezembro de 2018 foi assinado um contrato de quase 6,5 milhões de dólares com a M Mola, mais do que seis vezes o valor inicialmente orçamentado. Entretanto, o INAS continua a fazer os pagamentos no resto do País, diminuindo a possibilidade de economias de escala.

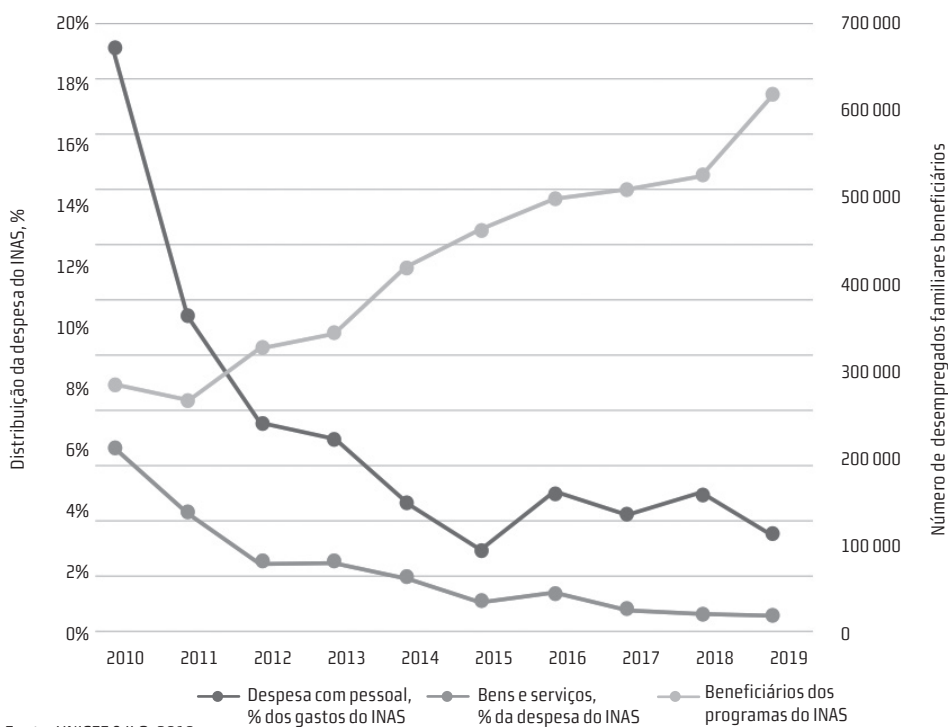
Em princípio, a terceirização deveria tornar o processo de pagamentos mais eficiente, eficaz e transparente. Porém, os indícios iniciais sugerem que apenas o tornará mais caro e complexo, como o fiasco da Semlex (Mabunda, 2015). As experiências com a terceirização dos pagamentos da Segurança Social na África Austral são ainda mais alarmantes. Na África do Sul, por exemplo, a terceirização resultou numa crise tão profunda, que o tribunal constitucional teve de intervir. Em 2012, o Estado sul-africano assinou um contrato com a Cash Paymaster Services (CPS), uma subsidiária da empresa Net 1, que vende um leque de serviços financeiros predatórios a utentes de baixo rendimento em nome da «inclusão financeira». Através deste contrato, a Net 1 teve acesso aos dados confidenciais dos beneficiários e partilhou-os ilegalmente com os seus subsidiários. Estes, por sua vez, cobraram juros de, em média, 34,1 %, mergulhando os beneficiários num ciclo de dívida vicioso. Como tinha acesso às contas bancárias dos beneficiários, a CPS efectuou 2,3 milhões de descontos não autorizados, transformando os subsídios em colateral para a aquisição de dívida. Graças ao activismo da organização Black Sash, o Tribunal Constitucional anulou o contrato com a CPS; mas, tendo desfeito a infra-estrutura de pagamentos, o Estado teve de renová-lo repetidamente até conseguir nacionalizar os serviços de pagamentos através dos correios (Torkelson, 2017; Breckenridge, 2019; Torkelson, 2020).

Com a crise da Covid houve uma ressurgência de interesse em sistemas administrativos que permitam a realização de transferências monetárias directamente dos cofres dos doadores para

os bolsos das pessoas mais vulneráveis. Existe uma tendência nestes debates de assumir que é possível contornar o Estado através dos provedores de serviços privados e das tecnologias móveis. Esta tendência reflecte um compromisso ideológico com a neoliberalização do Estado e a terceirização de funções públicas a entidades privadas, com lucros garantidos pelo Orçamento Geral do Estado. Porém, o acesso às infra-estruturas e serviços básicos é altamente diferenciado. Segundo o último recenseamento, apenas um quarto da população moçambicana tem telefones celulares; 10 % têm acesso a serviços financeiros móveis e 10 % têm acesso a contas bancárias (INE, 2018). A proporção é maior nos centros urbanos e nos quintis superiores da distribuição de consumo. Uma estratégia de expansão que dependa apenas de tecnologias móveis dificilmente poderá alcançar os habitantes nos quintis inferiores e a população nas áreas rurais.

A terceirização não é a única opção para melhorar a previsibilidade dos pagamentos. Outra via seria investir no sistema de pagamentos do INAS. Na última década, houve um decréscimo na proporção de fundos dedicados a funções administrativas do INAS, o que claramente tem implicações na sua capacidade institucional (gráfico 3). Em vez de seguir a via da terceirização, que usurpa a lógica redistributiva da Segurança Social, mercantilizando as relações de cidadania, endividando os beneficiários e empobrecendo as comunidades, os escassos recursos do Estado poderiam ser canalizados para as instituições do Estado. Porém, para que isto aconteça, o Estado moçambicano tem de estar disposto a enfrentar o Banco Mundial, que, apesar de ser um financiador marginal do sector da Segurança Social, tem uma influência desproporcional no desenho dos respectivos programas (Buur & Salimo, 2018). Curiosamente, o Banco Mundial é também um investidor em empresas de serviços financeiros, incluindo a Net 1 (Torkelson, 2017).

GRÁFICO 3. DESPESAS DO INAS COM O PESSOAL VS. BENS E SERVIÇOS



Fonte: UNICEF & ILO, 2019.

O ALARGAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL A MÉDIO PRAZO: A SEGURANÇA SOCIAL PARA A PESSOA IDOSA

A crise da Covid salientou a importância de um sistema de Segurança Social robusto, mas este não deve ser limitado apenas a medidas de emergência. A crise de reprodução social em Moçambique é profunda e enraizada na trajetória de desenvolvimento do País. Antes da crise, existiam já várias propostas de como alargar e melhorar o sistema de Segurança Social. A primeira é uma pensão universal para a pessoa idosa. Segundo os dados da Helpage, Moçambique é o terceiro pior país para envelhecer (Helpage, 2017). As leis de protecção da pessoa idosa definem a família como a base da sociedade. Porém, a rede alargada de apoio familiar encontra-se hoje cada vez mais fragmentada. Neste contexto, o Estado tem uma responsabilidade cada vez maior perante as nossas chamadas «bibliotecas».

Existem hoje 1,25 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, ou seja, 4,5 % da população (INE, 2019). Metade das pessoas idosas não tem acesso a uma pensão por velhice, quer através da Segurança Social Obrigatória, quer através da Segurança Social Básica (Castel-Branco & Vicente, 2019). A maioria nunca teve a oportunidade de contribuir para o Instituto Nacional

de Previdência Social (INPS) ou para o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) por um período suficientemente longo para poder usufruir de uma pensão por velhice. A Estratégia Nacional de Segurança Social Básica visa expandir a cobertura do subsistema não contributivo a mais de um milhão de pessoas idosas até 2024 através do Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) (RdM, 2016). Serão elegíveis homens e mulheres acima dos 60 anos que vivam num agregado familiar sem capacidade para o trabalho, num local onde o programa esteja a ser implementado há pelo menos seis meses e que forem identificados pela comunidade e verificados pelos técnicos do INAS como sendo «pobres» (RdM, 2018: 2).

Embora representem avanços significativos, estas medidas, mesmo se implementadas, não garantem uma cobertura universal, e 15 % das pessoas idosas continuarão sem qualquer acesso a segurança de rendimento. Uma opção rumo à cobertura universal para a pessoa idosa é uma focalização administrativa, através da harmonização dos sistemas de gestão de informação do INAS, INPS, INSS e o Fundo de Pensões do Banco de Moçambique (Castel-Branco & Vicente, 2019). Uma abordagem administrativa diminuiria o custo de identificação e selecção dos beneficiários, reduziria os erros de exclusão e inclusão e garantiria o direito a Segurança Social na terceira idade. Quem não recebesse uma pensão contributiva através do INSS ou do INPS, receberia automaticamente uma pensão não contributiva através do INAS. Dada a fraca diferenciação de consumo nos primeiros três quintis da população, a natureza dinâmica da pobreza e a incapacidade de verificar o nível de rendimento do agregado familiar num contexto de informalidade, uma focalização com base em parâmetros socioeconómicos tem um elevado risco de erros de inclusão e exclusão, enquanto uma focalização administrativa não. Evidentemente, a curto prazo, será necessário aumentar as alocações orçamentais. Assumindo um aumento em simultâneo do valor da transferência monetária, segundo o índice médio de inflação anual, serão necessários aproximadamente 24 milhões de dólares acima do valor anual projectado e aprovado pela ENSSB 2016-2024 até 2024. A médio prazo, o reforço da obrigatoriedade para trabalhadores por conta de outrem poderá aumentar significativamente o nível de cobertura através do subsistema da Segurança Social Obrigatória (Castel-Branco & Vicente, 2019).

O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMO RECURSO PARA AS PESSOAS EM IDADE ACTIVA

A crise da Covid também salientou a importância de um sistema de Segurança Social para pessoas em idade activa e sem capacidade para se inscreverem no INSS. O Programa de Acção Social Produtiva (PASP) é o único programa do INAS para pessoas em idade activa e com capacidade para o trabalho. Em troca por trabalharem quatro horas por dia, quatro dias por semana, e quatro a seis meses por ano, os «beneficiários» do PASP recebem um «subsídio»

mensal de 1050 meticais. O raciocínio por trás deste subsídio ultrabaixo é que evita erros de inclusão (só se candidatam pessoas desesperadamente pobres) e reduz o risco de «distorções» no mercado de trabalho (melhores condições de trabalho para os trabalhadores agrícolas ocasionais). Embora esta lógica neoliberal tenha sido amplamente contestada, inclusive pela própria Estratégia Nacional de Segurança Social Básica, considerações pragmáticas têm prevenido as tentativas de melhorar as condições para os milhares de trabalhadores do PASP. As avaliações ao PASP têm sido largamente negativas (McCord *et al.*, 2016). O PASP tem elevados custos de transacção devido aos insumos necessários – 30 % do orçamento do PASP vai para materiais e supervisão – e, portanto, uma baixa cobertura e um impacto limitado. O programa depende de ajuda externa, nomeadamente de um empréstimo de 50 milhões de dólares americanos do Banco Mundial e pode tornar-se refém dos condicionalismos ideológicos de agências de desenvolvimento devido à terceirização dos sistemas de pagamento. Além disso, transferências monetárias condicionais como o PASP aumentam o fardo do trabalho, particularmente para as mulheres que já têm de gerir responsabilidades produtivas e reprodutivas. E, porque é realizado com pouco apoio institucional, as infra-estruturas do PASP são geralmente de má qualidade. Dadas estas limitações, porque não transformar o PASP numa transferência incondicional? Porquê forçar as pessoas a trabalhar em obras públicas em condições deploráveis? Porque não subsidiar actividades que os beneficiários já estão a realizar, como cultivar as suas próprias machambas?

Os decisores políticos nacionais defendem que uma transferência monetária incondicional promoverá a preguiça e a dependência, num contexto em que já há uma ausência de uma cultura de trabalho. Este refrão discursivo serve para individualizar a pobreza e a riqueza – caracterizando os pobres como tendo falta de amor-próprio, motivação e inovação e os ricos como trabalhadores incansáveis, transbordando iniciativa –, abstraído-se do processo de acumulação e desviando a atenção das falhas redistributivas do Estado (Chichava, 2009; O’Laughlin, 2016). Sabe-se que a individualização da pobreza é o teor fundamental do liberalismo económico, que sustenta hoje o neoliberalismo, cujo fito é desresponsabilizar o Estado das suas responsabilidades sociais, o que permite que haja pouco investimento por parte deste último nas áreas sociais, como as da protecção dos mais vulneráveis.

A nível local, poucos funcionários do Governo se atreverão a sugerir que os camponeses que se levantam ao raiar da aurora para trabalhar as suas terras com uma enxada curta, sob um sol escaldante, são preguiçosos ou não têm uma cultura de trabalho. E, certamente, o valor do «subsídio» do PASP é tão insignificante e irregular que ninguém poderá vir a depender dele. Apesar disso, eles também se opõem a uma transferência incondicional porque, apesar das suas limitações, o PASP presta serviços valiosos. Os orçamentos para a manutenção das estradas terciárias são praticamente inexistentes e os líderes locais esforçam-se por mobilizar as comunidades para trabalhar gratuitamente, como no tempo o colonial. O PASP garante

assim que as estradas continuem transitáveis e os espaços públicos limpos. Os membros da comunidade respeitam o PASP por razões semelhantes (Castel-Branco, 2017b).

É interessante notar que a maior parte dos trabalhadores do PASP são avessos a um PASP incondicional. Enquanto alguns sugerem que «seria normal», muitos outros receiam as consequências sociais da transferência incondicional de fundos. «Mesmo a machamba, não podes ir lá, colher qualquer coisa sem primeiro lavar, plantar, mondar»; «Vão-te apanhar e entregar à polícia»; «Muitas pessoas morrem por causa de magia. Toda a gente, aqui, é pobre. É difícil dizer que mereces ou não mereces isto. Mas, pelo menos, através das obras públicas, toda a gente beneficia directa ou indirectamente». Se fosse simultaneamente incondicional e universal, porém, a maior parte dos participantes do PASP seria a favor da ideia, pois reduziria o fardo do trabalho e permitir-lhes-ia centrarem-se nas suas próprias actividades, ao mesmo tempo que eliminavam uma importante fonte de tensão social (Castel-Branco, 2017b).

CONCLUSÃO

Como uma lupa, a pandemia da Covid expôs a fragilidade do capitalismo global e a violência sistémica que este produz. A OIT estima que mais de 80 % dos trabalhadores a nível mundial estão sob confinamento total ou parcial (ILO, 2020). O desemprego está a aumentar rapidamente, os ainda empregados estão a trabalhar em condições cada vez mais precárias, e a maioria dos trabalhadores na economia informal foi deixada por sua conta e risco. Em África, menos de um quinto da população tem acesso à Segurança Social – em alguns países, ainda menos (ILO, 2017). A renda básica universal tem atraído cada vez mais atenção como uma forma de expandir rapidamente a Segurança Social. Até o Papa Francisco – o líder de uma Igreja cujos ensinamentos sobre a dignidade do trabalho e a maldade da preguiça foram manipulados pelas elites para se desviar das demandas redistributivas, desde tempos imemoriais – a apoia neste momento (Pope Francis, 2020).

A renda básica universal é uma transferência de renda incondicional financiada com fundos públicos, paga regularmente a todos, independentemente do seu rendimento ou emprego. As propostas progressistas estabelecem o valor da transferência em 125 % do limiar da pobreza individual. Estas propostas concebem este valor como adicional, e não como substituto, às formas existentes de provisão de Segurança Social; e reconhecem que o provimento da Segurança Social faz parte de um conjunto mais amplo de políticas destinadas a aumentar o salário social e a melhorar as condições de trabalho. Por outro lado, os defensores conservadores têm aproveitado a renda básica universal para impulsionar uma política de austeridade. O valor da transferência é geralmente insuficiente para atender às necessidades reprodutivas dos indivíduos, de modo a garantir mão-de-obra barata; e frequentemente acompanhado de propostas para mercantilizar os serviços públicos e flexibilizar o mercado de trabalho. Como

qualquer política, os pormenores são o mais importante. É nos detalhes que se encontra a aura de um objecto de arte (Castel-Branco, 2020b). Nas últimas duas décadas, houve uma expansão gradual da cobertura dos sistemas de Segurança Social no continente africano, incluindo em Moçambique. No entanto, estes continuam fragmentados, com as transferências monetárias limitadas aos mais pobres dos pobres; geralmente condicionadas a alguma forma coerciva de modificação do comportamento e insignificantes em valor. Uma renda básica universal progressiva poderá reverter esta tendência e fortalecer a provisão da Segurança Social (Marais, 2020). Eventualmente, para os países de baixa renda como Moçambique, a introdução de uma renda básica universal teria de fazer parte de uma estratégia global de redistribuição. Para que isto fosse possível, seria necessária uma mobilização de forças sociais a nível internacional. Entretanto, Moçambique já tem algumas opções políticas que poderia seguir a nível nacional incluindo: uma pensão universal para a pessoa idosa e o melhoramento das condições de trabalho no PASP.

REFERÊNCIAS

- Breckenridge, K. (2019). «The global ambitions of the biometric anti-bank: Net1, Lockin and the technologies of African financialisation». *International Review of Applied Economics*. 33 (1), 93-118.
- Buur, L. & Salimo, P. (2018). *The Political Economy of Social Protection in Mozambique*. Dinamarca: Roskilde University.
- Castel-Branco, R. (2020a). *O Trabalho e a Protecção Social num Contexto de Estado de Emergência em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, R. (2020b). *The Case for a Global Universal Basic Income? – FES*.
- Castel-Branco, R. (2017a). *Documento Técnico do Programa Subsídio Social Básico-Velhice: DRAFT*. ILO.
- Castel-Branco, R. (2017b). «Social Welfare, Unemployment and Public Works in Rural Southern Mozambique». In *Work, Institutions and Sustainable Livelihood: Issues and Challenges of Transformation*. Singapura, Palgrave Macmillan.
- Castel-Branco, R. (2016). *A Caminho de um Sistema Compreensivo de Protecção Social Em Moçambique: Avanços, Desafios e Inovações*. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- Castel-Branco, R. & Vicente, R. (2019). *Resumo de Política: Rumo a uma Segurança Social Universal para a pessoa idosa em Moçambique*. Genebra: International Labour Organization, ILO.
- Chichava, S. (2009). «Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique». *Boletim Ideias n.º 12* Maputo: IESE.
- Douglass, F. (1851). *Narrative of the Life of Frederick Douglass: an American Slave*. Londres: H.G. Collins
- Helpage (2017). *Cash Transfers and Older People's Access to Healthcare: A Multi-Country Study in Ethiopia, Mozambique, Tanzania and Zimbabwe*. Helpage International.
- ILO (2020). *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Third Edition Updated Estimates and Analysis*. Genebra: International Labour Organization, ILO.
- ILO (2017). *World Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Genebra, International Labour Organization, ILO.
- INE (2019). *IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique*. Maputo: INE.
- INE (2018). *Recenseamento Geral da População 2017: Resultados Preliminares*. Maputo: INE.
- INE (2015). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar. IOF 2014/15*. Maputo: INE.
- Jones, S.; Egger, E. & Santos, R. (2020). *Is Mozambique Prepared for a Lockdown during the COVID-19 Pandemic?* Maputo: UNU Wider.

- Mabunda, L. (2015). *BIs como um Exemplo de como Não Fazer uma Parceria Público-Privada*. Maputo: CIP.
- Mambo, F. et al. (2018). *Simulating the Effect on Households. Real Consumption and Poverty of the Increase in Prices That Followed the 2015-2016 Economic Crisis in Mozambique*. WIDER Working Paper 2018/61.
- Marais, H. (2020). «The crisis of waged work and the option of a universal basic income grant for South Africa. *Globalizations*. 17 (2), 352-379.
- McCord, A., et al. (2016). *ICF Social Protection and Climate Change in Mozambique with a Focus on the Role of the PASP: Feasibility and Design Consultancy Final Report*. Oxford: Oxford Policy Management.
- Mkandawire, T. (2011). «Welfare Regimes and Economic Development: Bridging the Conceptual Gap». In: F. Valpy, J. Heyer, & R. Thorp (eds.). *Overcoming the Persistence of Inequality and Poverty*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 149-171.
- Monteiro, O. (2019). *Discurso do Ministro de Administração Estatal, Óscar Monteiro durante a reunião do Comité Central da Frelimo em maio de 2019*.
- O’Laughlin, B. (2016). «Produtividade agrícola, planeamento e cultura de trabalho em Moçambique». In: C. N. Castel-Branco et al. (eds.). *Emprego e Transformação Económica e Social em Moçambique*. Maputo: IESE. pp. 35-62
- Pope Francis (2020). «Pope calls for consideration of “Universal Basic Wage” for unprotected workers». *Vatican News*.
- RdM (2015). *Decreto 14/2015 de 16 de Julho, concernente a Taxa de Contribuição dos Trabalhadores por Conta Própria*.
- RdM (2018). *Decreto n.º 47/2018 Sobre a Revisão dos Programas de Segurança Social Básica, Criados Pelo Decreto n.º 52/2011, de 12 de Outubro, nos Termos do Artigo 56 Da Lei No 4/2007, de 7 de Fevereiro*.
- RdM (2017). *Decreto no 51/2017: Regulamento da Segurança Social Obrigatória*.
- RdM (2016). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024: Aprovada na 5.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros*.
- RdM (2007). *Lei da Proteção Social n.º 2/2007 de 7 de Fevereiro*. República de Moçambique.
- Torkelson, E. (2020). «Collateral damages: Cash transfer and debt transfer in South Africa». *World Development*. 126. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104711>.
- Torkelson, E. (2017). *The World Bank’s Role in SA’s Social Grant Payment System*.
- UNICEF & ILO (2019). *Social Action Budget Brief: Mozambique 2019. Fact sheet. 2019*.
- Wage Indicator (2020). *Salário mínimo – Moçambique. Meusalario.org/Mocambique. 2020*. Disponível em: <https://meusalario.org/mocambique/salario/salario-minimo>.

World Bank (2013). *Project Appraisal Document on a Propose Credit in the Amount of SDR 32.5 Million (US\$50 Million Equivalent) to the Republic of Mozambique for a Social Protection Project*. World Bank Group.