

«SE ALGUÉM ESTÁ CANSADO DE VIVER»

A ECONOMIA INFORMAL, O ESTADO E A SEGURANÇA SOCIAL

Ruth Castel-Branco

Southern Centre for Inequality Studies, University of the Witwatersrand

Quero humildemente dirigir-me aos meus compatriotas que estão nos mercados... a todos esses eu lanço este apelo: respeitem a vida, usem corretamente as máscaras, lavem frequentemente as mãos, observem o distanciamento social. Se alguém está cansado de viver, é melhor ele próprio tomar uma decisão do que prejudicar a maioria.

-Presidente Nyusi (2021)

Na véspera do 46.º aniversário da Independência Nacional, o Presidente Nyusi apelou aos vendedores nos mercados do País para que cumprissem as medidas de prevenção da COVID-19, proferindo as famosas palavras: «Se alguém está cansado de viver, é melhor ele próprio tomar uma decisão do que prejudicar a maioria» (Nyusi, 2021). A relação histórica entre o Estado moçambicano e os trabalhadores informais é paradoxal. Por um lado, o Estado exalta o empreendedorismo como resposta à crise de reprodução social, num contexto de desemprego generalizado. Apesar de Moçambique ter um dos índices de desemprego mais baixos na África Austral, apenas 12 % da população economicamente activa são trabalhadores assalariados (INE, 2019). No contexto de uma rede furada de protecção social (Quive, 2007), a maioria não tem opção além de tentar *desenrascar* a vida na economia informal. Mas como aludem os índices de pobreza, pelo menos metade não consegue satisfazer as suas necessidades básicas por razões estruturais (MEF 2016). Por outro lado, o Estado exhibe um certo desprezo pelos trabalhadores informais, pois são considerados uma afronta à ordem política e social. A «Operação Produção» – que resultou na deportação de cerca de 100 000 habitantes urbanos para o campo, entre 1983 e 1986 – é um exemplo flagrante da brutalidade do Estado perante este sector historicamente marginalizado (Machava, 2011). Acusados de serem «parasitas» e «marginais», todos aqueles sem trabalho «legítimo» – geralmente emprego assalariado na economia formal – corriam o risco de serem deportados. Segundo Quembo (2017), a «Operação Produção» reflectiu e reproduziu noções coloniais sobre os hábitos e costumes admissíveis no meio urbano, noções que continuam a influenciar políticas públicas, baseadas num paradigma social trabalhista. Aliás, semanas antes da declaração do Estado de

Emergência, o Conselho Municipal da cidade de Maputo ordenou a retirada dos vendedores dos passeios da zona comercial. Sem alternativas para o *ganha-pão*, os vendedores recusaram cumprir com a ordem e a Polícia Municipal respondeu com gás lacrimogénio e balas de borracha (Deutsche Welle, 2020).

A declaração do Estado de Emergência revelou e reforçou esta relação contraditória entre o Estado e os trabalhadores na economia informal. Por um lado, os trabalhadores tornaram-se mais visíveis politicamente, pois exercem funções essenciais: a produção e venda de bens de primeira necessidade, a realização de funções de limpeza e segurança, a distribuição de produtos para o combate à pandemia, etc. (RdM, 2020). Por outro, o Estado abdicou largamente da sua função redistributiva e regulamentadora, obrigando os trabalhadores informais a escolherem entre a doença e a fome. Apesar de o Governo ter aprovado o Programa de Acção Social Direta Emergência (PASD-PE) – que visa distribuir uma transferência de 1500 meticais (MT) a mais de um milhão de agregados familiares pobres e vulneráveis durante seis meses –, o programa ainda não foi inteiramente implementado. Além disso, o Estado não investiu nas infra-estruturas públicas necessárias para garantir a saúde e segurança dos trabalhadores informais na linha da frente (Osório, Loforte & Vilanculo, 2021).

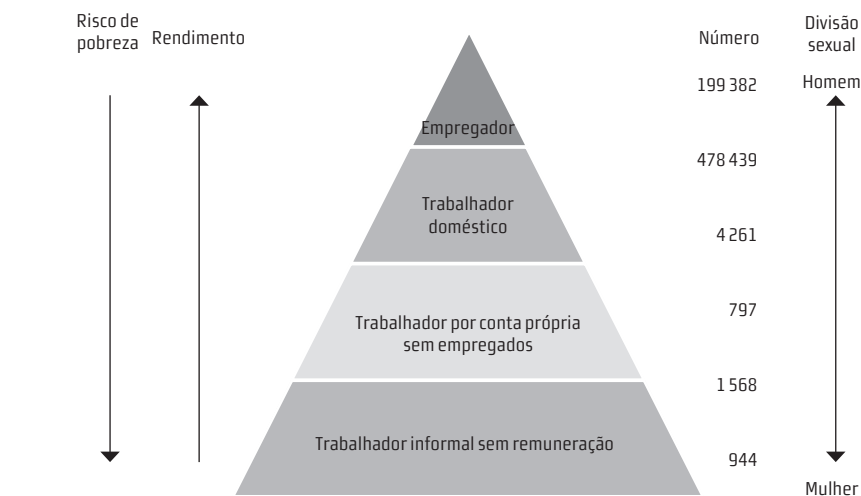
Países com sistemas eficazes de saúde e Segurança Social universal conseguiram proteger os seus cidadãos contra os piores prejuízos socioeconómicos causados pela pandemia da COVID-19 (ILO, 2020). Infelizmente, estima-se que em Moçambique a incidência de pobreza disparou para entre 75.5 % e 80.7 % (Mussagy & Mosca, 2020). Décadas de políticas neoliberais – a liberalização da economia e do mercado de trabalho, a privatização e subfinanciamento dos serviços públicos, a corrupção – fragilizaram a capacidade de resposta do Estado. Este artigo analisa as opções políticas rumo a um sistema de Segurança Social mais robusto. A primeira secção compara o sistema contributivo e não contributivo, enquanto a segunda analisa as implicações de uma rede furada de Segurança Social para os trabalhadores informais, num contexto de pandemia. A terceira e quarta secções avaliam as possíveis estratégias para a expansão da Segurança Social Obrigatória e da Segurança Social Básica, e a quinta apresenta uma discussão da responsabilidade redistributiva do Estado e o papel da Segurança Social na construção de «vidas que não cansam viver». É verdade que os Estados foram apanhados de surpresa pela pandemia, mas como diz o ditado «a vitória prepara-se, a vitória organiza-se».

O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL PARA OS TRABALHADORES INFORMAIS EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, o ganha-pão de 88 % da população economicamente activa são principalmente as actividades informais (R. Castel-Branco, 2020a), o que inclui camponeses, pequenos comerciantes, trabalhadores domésticos e artesãos independentes. A economia

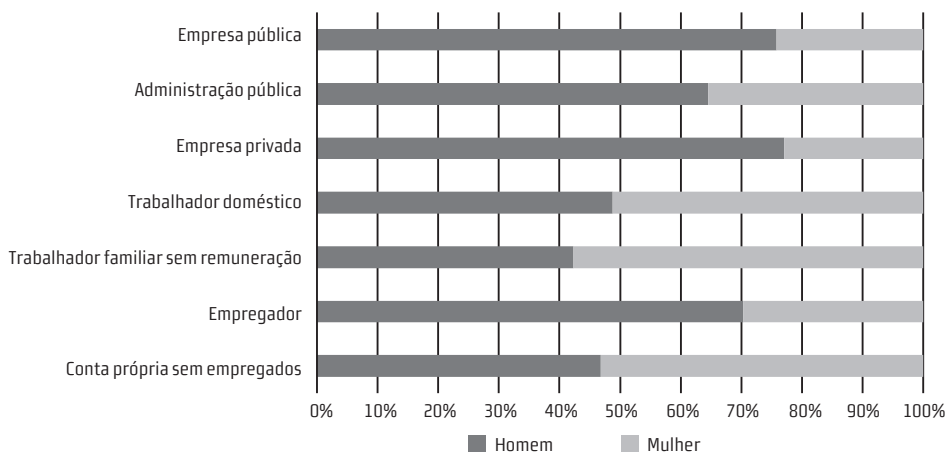
informal é extremamente diversa em termos do sector, da natureza das relações laborais e das condições do trabalho. Uma pequena minoria é constituída por empregadores que têm algum controlo sobre os meios de produção e podem definir o processo laboral. Os seus rendimentos tendem a ser mais regulares e o risco de cair na pobreza inferior. Porém, a maioria são subordinados a um patrão através de relações laborais ou comerciais, sendo eles trabalhadores por conta própria sem empregados e trabalhadores familiares sem remuneração (Figura 1). Dada a discriminação de género e a divisão sexual do trabalho, as mulheres estão concentradas nas actividades mais precárias (Figura 2).

FIGURA 1: TIPOLOGIA DE ACTIVIDADES NA ECONOMIA INFORMAL, 2017.



Fonte: INE (2019)

FIGURA 2: DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO SEGUNDO O PROCESSO LABORAL, 2017.



Fonte: INE (2019)

Em Moçambique, a Segurança Social é um direito para todos os cidadãos (RdM, 2007a). Porém, apenas 3 % dos trabalhadores informais usufruem deste mesmo direito, quer através do subsistema da Segurança Social Obrigatória, quer através do subsistema da Segurança Social Básica (R. Castel-Branco & Sambo, 2020). A Segurança Social Obrigatória assenta num paradigma social trabalhista e numa lógica de seguro social. Na função pública, o regime contributivo está a cargo do Instituto Nacional de Previdência Social, sob a tutela do Ministério de Economia e Finanças. No sector privado, o regime contributivo está a cargo do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), sob a tutela do Ministério do Trabalho e Segurança Social. As prestações são financiadas pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores, e correspondem, respectivamente, a 3 % e 4 % do salário mensal. O direito a prestações depende do historial contributivo do segurado. Os subsídios tendem a ser de curto prazo e, portanto, requerem menos meses de contribuições, enquanto as pensões tendem a ser vitalícias e requerem um histórico contributivo mais alargado. Por exemplo, para receber uma pensão por velhice, o segurado precisa de pelo menos 240 meses de contribuições. O valor da pensão é calculado com base no número de contribuições e a remuneração média mensal nos últimos 60 meses (RdM, 2017). Um contribuinte com um historial contributivo fragmentado, o que é comum dada a casualização do emprego assalariado em Moçambique (Ali, 2017), dificilmente poderá cumprir com os critérios de elegibilidade (R. Castel-Branco & Vicente, 2019). Em 2015, o Governo decidiu estender a Segurança Social Obrigatória aos trabalhadores informais (RdM, 2015). Como explicou a antiga Ministra do Trabalho Helena Taípo, esta modificação foi prevista na Lei da Protecção Social (RdM, 2007a), mas não foi implementada dada a dificuldade de definir um único protocolo para um sector tão diferenciado:

A Lei da Protecção Social decidiu criar uma cláusula referente ao sector informal... Um estudo foi feito pela própria OIT e ficou-se a saber que a robustez do sistema da Segurança Social ... condicionava a fazer a contribuição por conta própria da mesma taxa contributiva... A mulher, no sector informal, deveria contribuir em 7 % para ter uma assistência a 100 %, igual àquela que é feito por conta de outrem. (2015)

O Decreto n.º 14/2015 fixou uma taxa contributiva de 7 % do rendimento mensal declarado pelo trabalhador. Segundo o Decreto, o rendimento declarado não pode ser inferior ao salário mínimo do sector em que o trabalhador está enquadrado, que varia entre 4266,68 MT para o sector de pesca de kapenta, e 12 760,18 MT para o sector de serviços financeiros. Os trabalhadores informais usufruem dos mesmos benefícios que os trabalhadores formais, o que garante a fácil articulação entre os dois regimes contributivos.

FIGURA 3: OS BENEFÍCIOS E CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE PARA A SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA.

Tipo de benefício	Condições de elegibilidade	Nível do benefício
Subsídio por doença não profissional	6 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	70 % do salário médio até 365 dias
Subsídio por maternidade	12 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	100 % do salário médio até 60 dias
Subsídio por internamento hospitalar	3 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	De acordo com a taxa diária do Sistema Nacional de Saúde
Subsídio de funeral	3 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	Definido por Diploma Ministerial
Subsídio por morte	3 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	6x a remuneração média mensal ou pensão no mês de falecimento
Pensão por velhice	240 meses 120 meses (pensão reduzida)	(Número de contribuições/420) x remuneração média mensal nos últimos 60 meses. Pensão reduzida é igual a 50 %.
Pensão por invalidez	30 meses de contribuições	(Número de contribuições/420) x remuneração média mensal nos últimos 60 meses
Pensão por sobrevivência	60 meses de contribuições	Temporária de 5 anos, se idade inferior a 45 ou 50 anos; vitalícia se superior a esta idade.

Fonte: R. Castel-Branco e Sambo (2020).

Segundo o Instituto Nacional de Segurança Social, 52 780 trabalhadores informais estão inscritos na Segurança Social Obrigatória, o que corresponde a apenas 1 % da população. Apesar de terem ultrapassado as metas de cobertura definidas pelo Programa Quinquenal do Governo, menos de um quarto dos segurados informais são contribuintes activos, o que aponta para elevados índices de desistência. Os índices de desistência são mais elevados entre os trabalhadores informais do que entre os trabalhadores assalariados (Figura 4).

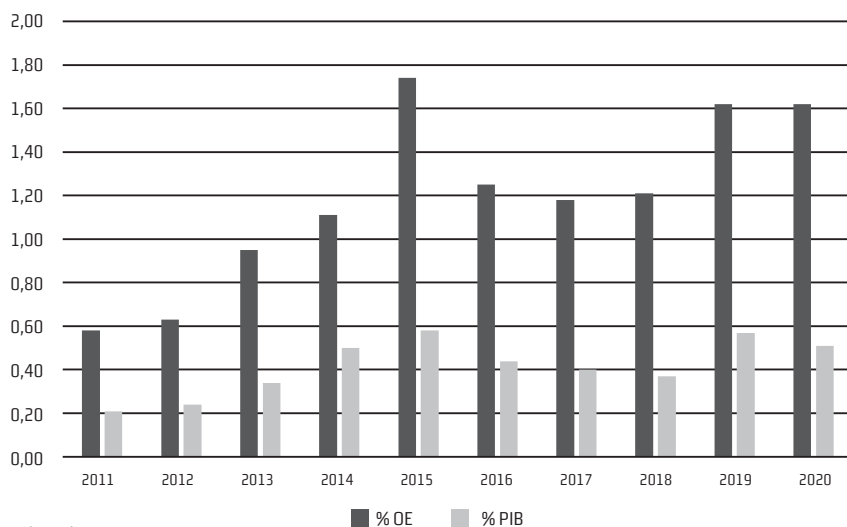
FIGURA 4: NÚMERO DE CONTRIBUINTES AO SUBSISTEMA DA SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA.

DELEGAÇÃO	Contribuintes por conta própria		Contribuintes total	
	Acumulados	Activos	Acumulados	Activos
Maputo Cidade	14 567	1 943	338 184	103 563
Maputo Província	9 091	1 811	297 934	92 203
Gaza	3 996	1 571	79 884	19 931
Inhambane	4 742	1 833	8 424	21 519
Sofala	4 771	1 455	223 595	62 662
Manica	3 225	599	108 278	23 967
Tete	2 144	494	108 139	35 459
Zambézia	3 767	1 127	113 870	24 082
Nampula	2 309	388	140 234	41 000
Cabo Delgado	2 010	300	50 259	16 765
Niassa	2 129	245	48 057	11 039
Diáspora	29	16		
Desconhecido		3	7 918	
TOTAL	52 780	11 785	1 600 592	452 190

Fonte: R. Castel-Branco e Sambo (2020).

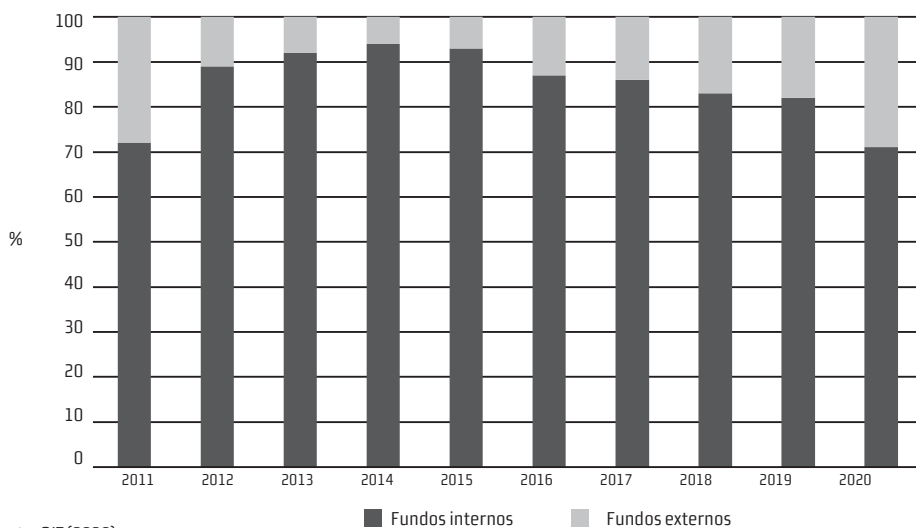
A Segurança Social Básica proporciona transferências monetárias aos cidadãos incapacitados para o trabalho e a pessoas vulneráveis vivendo em situação de pobreza absoluta (RdM, 2007a). Financiada principalmente pelo Orçamento Geral do Estado, a Segurança Social Básica é um instrumento redistributivo, gerido pelo Instituto Nacional de Acção Social, sob a tutela do Ministério do Género, Criança e Acção Social (RdM, 2018). O maior programa é o Subsídio Social Básico que proporciona uma transferência incondicional de entre 540 MT e 1000 MT a agregados familiares permanentemente incapacitados para o trabalho. O segundo maior programa é a Acção Social Produtiva, que proporciona uma transferência de 1050 MT a agregados familiares com capacidade para o trabalho, condicionada a sua participação a trabalhos públicos de mão-de-obra intensiva. Finalmente, o Programa de Apoio Social Direto proporciona prestações monetárias ou em espécie a agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade transitória (UNICEF & ILO, 2020). O subsistema da Segurança Social Básica segue uma abordagem assistencialista, que aplica critérios de selecção extremamente complexos, de modo a racionalizar o número de possíveis beneficiários. Por exemplo, o Programa de Acção Social Produtiva aplica uma focalização categórica, geográfica, de pobreza, e comunitária. São elegíveis homens e mulheres com capacidade para o trabalho, que vivem em agregados identificados como pobres pela comunidade, e verificados pelo Instituto Nacional de Acção Social, em zonas onde o programa está a ser implementado (RdM, 2012). Apesar de Moçambique ter um índice de pobreza extremamente elevado, apenas 121 557 agregados familiares estão inscritos neste programa (UNICEF & ILO, 2020). Esta abordagem reduz o impacto dos programas e reproduz as dinâmicas assimétricas de poder entre e dentro de agregados familiares (Cunha *et al.*, 2015). Reconhecendo as limitações da actual abordagem de focalização, a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024, aprovada pelo Conselho de Ministros, propôs a expansão da cobertura da Segurança Social Básica a 3,3 milhões de moçambicanos até 2024 (RdM, 2016). Segundo a Estratégia, uma focalização mais alargada teria um maior impacto e reduziria o risco de erros de inclusão e exclusão, dada a fraca diferenciação nos níveis de consumo dos quintis mais baixos da população (RdM, 2016). Para financiar esta expansão, a Estratégia previu um aumento das alocações orçamentais para cerca de 2,57 % do Produto Interno Bruto até 2024 (RdM, 2016). Porém, a crise financeira relacionada com as dívidas ilícitas resultou na introdução de práticas de austeridade adicionais e na redução das alocações orçamentais para os programas do Instituto Nacional de Acção Social (UNICEF & ILO, 2020). Hoje, as alocações orçamentais para a Segurança Social Básica continuam por volta dos 0,5 % do Produto Interno Bruto (Figura 5) e são crescentemente dependentes de fundos externos (Figura 6). Consequentemente, houve uma estagnação na expansão dos programas e no valor das transferências monetárias, que são insuficientes para responder às necessidades básicas dos agregados familiares beneficiários (Figura 7).

FIGURA 5: ALOCAÇÕES ORÇAMENTAIS AOS PROGRAMAS DO INAS, % DO OE E PIB, 2020.



Fonte: OIT (2020).

FIGURA 6: FUNDOS INTERNOS E EXTERNOS PARA O FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DO INAS, 2021.



Fonte: OIT (2020).

FIGURA 7: NÚMERO DOS AGREGADOS FAMILIARES COBERTOS PELOS PROGRAMAS DO INAS, 2020.

Programa do INAS	Cobertura (agregados)	Agregado (tamanho)	Valor (MT)
PSSB	445 085	1 pessoa	540
		2 pessoas	640
		3 pessoas	740
		4 pessoas	840
		5 pessoas	1000
PASP	121 557	-	1050
PASD	18 438	-	-
PAUS	7 099	-	-

Fonte: R. Castel-Branco (2021a).

Na última década, Moçambique tem feito alguns avanços significativos a caminho de um sistema compreensivo de Segurança Social (R. Castel-Branco, 2016). Porém, 97 % dos trabalhadores informais não tem acesso a qualquer forma de segurança de rendimento, quer por vias contributivas, quer por vias não contributivas. Por um lado, não se enquadram facilmente na Segurança Social Obrigatória: não têm uma entidade empregadora, os seus salários são baixos e irregulares e os custos de formalização são proibitivos. Por outro, a maioria dos trabalhadores informais não são considerados suficientemente pobres para beneficiar da Segurança Social Básica. Por tanto, constituem um «vazio intermédio»: invisibilizados por um paradigma social trabalhista e excluídos por uma assistência social assistencialista (ILO, 2019). Sem apoio do Estado, a responsabilidade pela Segurança Social dos trabalhadores informais recai sobre os ombros da família alargada. Mas hoje, a rede familiar de apoio encontra-se cada vez mais fragmentada, pela pobreza, o desemprego, a migração e a nuclearização familiar (Cunha & Orton, 2011). A próxima secção analisa as implicações de uma rede furada de Segurança Social, no contexto da pandemia da COVID-19.

A PANDEMIA DA COVID-19 E O IMPACTO NA VIDA DOS TRABALHADORES INFORMAIS

Com o Estado de Emergência, foram introduzidas várias medidas, como o encerramento das fronteiras, limitação de circulação interna, e a redução de actividades económicas, incluindo a rotatividade laboral (RdM 2020). O decreto previu a continuação de algumas actividades essenciais, abrangendo a venda de bens de primeira necessidade por trabalhadores informais. Mesmo assim, sofreram uma redução no seu rendimento. Segundo um inquérito realizado pela Organização Internacional do Trabalho nos mercados da cidade de Maputo, um quarto dos entrevistados perdeu entre 25 % e 49 % do seu rendimento, metade entre 50 % e 74 % do seu rendimento, e os restantes entre 75 % e 100 % do seu rendimento. Um quarto dos inquiridos tentou redireccionar as suas actividades para o fabrico de máscaras e sabão, mas num contexto de crise generalizada, não foi fácil. Um décimo também recorreu à ajuda de

familiares e amigos, mas dado que todos estavam a enfrentar a mesma contingência, a rede «tradicional» de protecção social tornou-se ainda mais fragilizada (OIT, 2020).

Além disso, os vendedores informais sofreram um aumento de violência pelas forças de ordem e segurança, incluindo a extorsão e confisco de produtos, a expulsão dos passeios e mercados, e a violência física e sexual. Em Agosto, o Estado anunciou a requalificação dos mercados, de modo a reduzir a incidência de contaminação. Mas em vez de melhorar os locais, os vendedores informais foram relocados para espaços recônditos, sem infra-estruturas adequadas, como casas de banho, água canalizada, e produtos de higiene (Osório, Loforte & Vilanculo 2021). O Estado também definiu normas para o distanciamento espacial nos transportes públicos, o que aumentou ainda mais o tempo de espera. A abordagem autoritária do Estado e do conselho municipal reflecte uma falta de sensibilidade e desprezo histórico pelos trabalhadores na economia informal, exacerbado pelo Estado de Emergência.

Mesmo em sectores regulamentados pela Lei do Trabalho (2007b), a não aplicação de protecções laborais resultou numa quebra de rendimento. Num estudo conduzido pela Federação Internacional do Trabalho Doméstico, Castel-Branco e Acciari (2021) constaram que quase metade dos trabalhadores domésticos sofreram quebras de rendimento, suspensões ou despedimentos, pois 92,7 % dos trabalhadores inquiridos não tinha um contrato escrito. É interessante notar que um terço dos trabalhadores domésticos sindicalizados estava inscrito no subsistema da Segurança Social Obrigatória. Porém não receberam qualquer segurança de rendimento do Estado até Janeiro de 2021. Por um lado, não existe um subsídio de desemprego através da via contributiva; e por outro, poucos trabalhadores domésticos foram incluídos no Programa de Acção Social Direta Emergência e, os que foram ainda estão à espera de receber o primeiro pagamento. Segundo o Sindicato de Trabalhadores Domésticos, seis meses após o fim do “*lockdown*” muitos continuam desempregados:

Com a COVID-19, a situação piorou porque muitas pessoas perderam emprego. Temos registo de cerca de 4638 trabalhadores que ficaram sem emprego e, até aqui, só 268 foram chamados de volta, mas outros ainda não sabemos qual destino vão ter. (R. Castel-Branco & Acciari, 2021)

O impacto foi agravado pelo aumento dos preços dos produtos de primeira necessidade, com o encerramento das fronteiras com a vizinha África do Sul. Na ausência de apoio do Estado, dois terços dos trabalhadores domésticos recorreram aos sindicatos e comunitárias. Embora muitos trabalhadores já tenham regressado ao trabalho, 81 % declararam que se sentem inseguros ou muito inseguros devido à falta de equipamento de protecção individual, transporte seguro e a natureza íntima do trabalho doméstico. Além disso, a maioria dos trabalhadores não tem acesso a dias de enfermidade remunerados, o que aumenta o risco de infecção e prejudica a sua capacidade de cuidar de si e das suas famílias. O trabalho doméstico é extremamente stressante

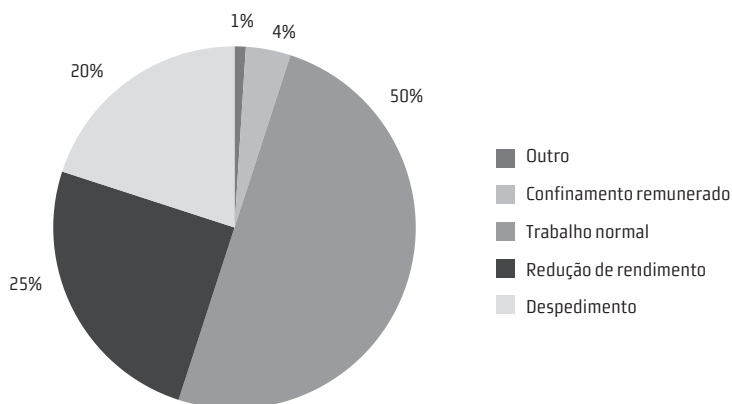
e muitos trabalhadores têm comorbidades, incluindo hipertensão, doenças respiratórias e diabetes. O risco à saúde é ainda agravado pela fraca qualidade dos serviços de saúde e acesso à medicação. Como já foi mencionado, a quebra de rendimento teve um impacto profundo na pobreza e no bem-estar (Mussagy & Mosca 2020). Segundo um estudo realizado pelo Observatório do Meio Rural, 43 % dos inquiridos no meio suburbano tiveram de reduzir o número de refeições por dia.

A expansão da cobertura da Segurança Social foi uma das demandas da sociedade civil moçambicana face à pandemia da COVID-19. Cinquenta e duas instituições apoiaram a proposta de um subsídio de desemprego através do subsistema da Segurança Social Obrigatória, o aumento do valor das transferências monetárias para os beneficiários inscritos no subsistema da Segurança Social Básica, e a introdução de uma nova transferência para trabalhadores que sofreram uma redução de rendimento, mas que não estavam inscritos em nenhum dos sistemas. Segundo a AliançaC19, era materialmente impossível, moralmente inadmissível e politicamente perigoso implementar um *lockdown* (confinamento) sem introduzir alguma forma de segurança do rendimento (AliançaC19 2020):

Havendo vontade política e articulação de esforços entre os diferentes actores sociais, crises como esta que hoje vivemos podem oferecer uma oportunidade de expansão da função redistributiva do Estado, através do alargamento do acesso aos serviços sociais básicos, da expansão do sistema de protecção social, da reorientação dos processos de produção. (AliançaC19, 2020)

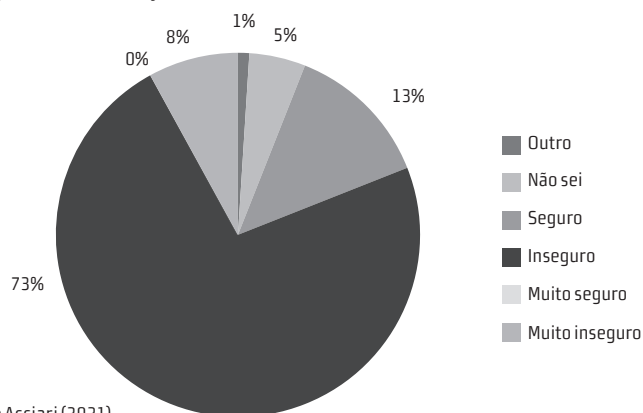
As propostas feitas pela sociedade civil partiram do quadro legislativo e administrativo, mas também reconheceram a necessidade de reforçar o papel redistributivo do Estado através da socialização dos serviços sociais e a reconceptualização do modelo de desenvolvimento.

FIGURA 8: O IMPACTO DA COVID-19 NO RENDIMENTO DOS TRABALHADORES DOMÉSTICOS, 2021.



Fonte: Castel-Branco e Acciari (2021).

FIGURA 9: PERCEPÇÕES DE SEGURANÇA NO TRABALHO ENTRE OS TRABALHADORES DOMÉSTICOS, 2021.



Fonte: Castel-Branco e Acciari (2021).

Poucos meses depois, o Governo aprovou o alargamento do Programa de Apoio Social Direto Emergência. Dada a dificuldade de identificação dos mais pobres num contexto de pandemia, o Estado optou por uma cobertura quase universal de agregados familiares vulneráveis em distritos prioritários. Foram incluídos agregados chefiados por idosos e pessoas com deficiência, mulheres com crianças menores de 12 anos ou com um elevado número de dependentes, e pessoas deslocadas. Os distritos prioritários eram aqueles com elevadas taxas de pobreza multidimensional nas zonas urbanas, periurbanas e fronteiriças, incluindo a província de Cabo Delgado. Embora a taxa de pobreza seja mais elevada no meio rural, o pressuposto foi que, como as medidas de bloqueio entraram em vigor durante o período de colheita, as famílias rurais não teriam dificuldade em pagar as despesas (R. Castel-Branco, 2020b).

O alargamento do Programa de Apoio Social Direto Emergência constituiu uma resposta inédita. As metas de cobertura mais do que duplicaram o actual número de beneficiários inscritos no subsistema da Segurança Social Básica; e a transferência era incondicional, mesmo para adultos em idade activa. Além disso, o valor da transferência foi fixado em 1500 MT, o que é superior às outras transferências monetárias e reflecte o reconhecimento de que as outras são insuficientes. Finalmente, a sua implementação requereu uma maior articulação entre os eixos contributivos e não contributivos da protecção social. Para poder identificar os beneficiários rapidamente, o Estado recorreu a três listas: a lista de espera para outros programas de assistência social, as listas de trabalhadores informais fornecidas pelo Instituto Nacional de Segurança Social; e as listas de agregados familiares vulneráveis compiladas por estruturas do bairro.

O Programa de Apoio Social Direto Emergência foi financiado na sua totalidade por recursos externos. As agências internacionais defenderam que a terceirização e digitalização do pagamento das transferências monetárias seria mais eficiente, dada a necessidade de garantir

o distanciamento social. Porém, até ao início de 2021, apenas 20 000 famílias tinham recebido o primeiro pagamento (R. Castel-Branco, 2021b). O primeiro desafio foi que o programa era financeiramente dependente de um fundo fiduciário multi-doador presidido pelo Banco Mundial, cujas condicionalidades provocaram atrasos no desembolso de fundos. Em segundo lugar, o processo de contratação de um prestador de serviços privados foi extremamente complicado. Porque se trata de uma nova área de operação, os provedores de serviços não dispunham das infra-estruturas necessárias: enumeradores para registar beneficiários, sistemas integrados de gestão de informação, pontos de pagamento com a liquidez necessária, etc. Logo, os prestadores cobraram uma taxa exorbitante, tornando os pagamentos electrónicos mais dispendiosos para o Estado do que os pagamentos manuais por funcionários do Estado. Além disso, muitos dos beneficiários são pessoas idosas ou analfabetas e têm dificuldade em utilizar um telemóvel; enquanto outros vivem em regiões sem rede de telefonia móvel e eléctrica, tornando os pagamentos electrónicos inviáveis. Em última análise, é necessário alargar a presença do Instituto Nacional de Ação Social a nível local. No entanto, isso exigiria um aumento das dotações orçamentais e uma expansão da função pública – improvável num contexto de austeridade. Como explica um representante da Associação Moçambicana de Operadores e Produtores do Sector Informal, estes atrasos aumentam a falta de confiança num Estado já descredibilizado:

O Governo tem falha porque promete uma coisa e não cumpre. Nós ouvimos que haveria um subsídio de MT 1.500 para as famílias por causa dessa questão da COVID, vieram aqui e andaram a inscrever pessoas e até hoje nada aconteceu. A iniciativa de apoiar as famílias é boa porque muitos com essa pandemia não conseguem trabalhar, não conseguem viajar pra comprar seus produtos e tudo mais, mas o problema é não cumprir. (R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

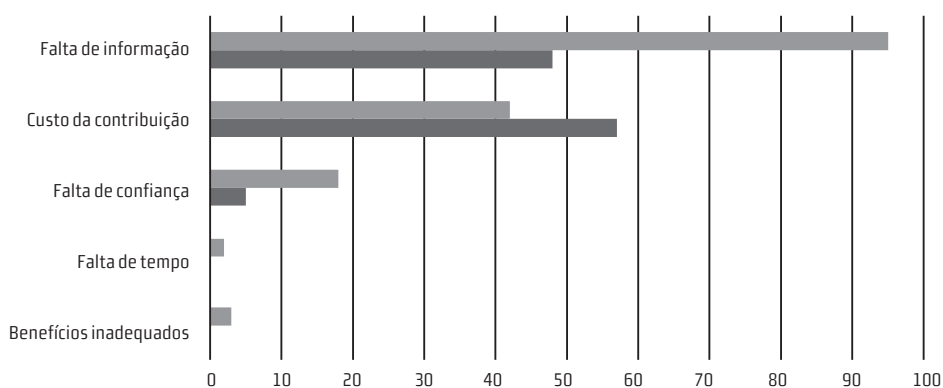
Quase todos os trabalhadores informais entrevistados identificaram a Segurança Social como uma questão relevante, mas todos fazem parte do «vazio intermédio». Por um lado, o subsistema da Segurança Social Obrigatória foi criado com os trabalhadores assalariados em mente e os trabalhadores informais não se enquadram facilmente: não têm uma entidade empregadora, os seus salários são baixos e irregulares, e os custos de formalização são proibitivos. Por outro, não eram suficientemente pobres para beneficiar da Segurança Social Básica. Sem apoio do estado, recorreram a fontes de rendimento alternativas. Em momentos normais, estas incluíam a família alargada, mas num momento de crise, as redes familiares se desfizeram rapidamente (R. Castel-Branco & Acciari, 2021). A Recomendação 204 da Organização Internacional do Trabalho propõe três estratégias para melhorar as condições de trabalho na economia informal: a prevenção da casualização do emprego formal, a promoção de empregos dignos na economia formal e a formalização de actividades

informais (ILO, 2015). A próxima secção analisa umas das ferramentas para a formalização: a reorientação da Segurança Social Obrigatória aos operadores e trabalhadores informais.

REORIENTANDO A SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA

No estudo elaborado por R. Castel-Branco e Sambo (2020), todos os trabalhadores informais entrevistados declararam o seu interesse em se inscrever na Segurança Social Obrigatória, mas apenas uma pequena percentagem estava já inscrita no subsistema. Como acima mencionado, nos últimos seis anos, o Instituto Nacional de Segurança Social registou 1 % dos trabalhadores informais. Porém três quartos dos inscritos desistiram do subsistema dada a fraca capacidade contributiva, procedimentos administrativos morosos e a falta de confiança nas instituições do Estado. Os índices de desistência são mais elevados entre os trabalhadores informais do que entre os trabalhadores assalariados, pois a contribuição não é obrigatória. Por isso, é importante analisar as barreiras no acesso à Segurança Social Contributiva para os trabalhadores informais. Esta secção foca três aspectos identificados pelos entrevistados como críticos: a falta de informação, que cria falta de confiança no subsistema; os elevados custos, particularmente em relação à qualidade de benefícios; e os procedimentos administrativos, que frequentemente são onerosos (Figura 10). A secção analisa as barreiras e apresenta possíveis estratégias para superá-las.

FIGURA 10: BARREIRAS NO ACESSO A SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA, 2020.



Fonte: Castel-Branco e Sambo (2020).

A FALTA DE INFORMAÇÃO E DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO

Para os trabalhadores informais que ainda não foram inscritos, o principal desafio é a falta de informação compreensiva, fidedigna e acessível. Mais de 80 % dos entrevistados já tinham ouvido falar do Instituto Nacional de Segurança Social, mas apenas um terço sabia que a instituição provia prestações para trabalhadores informais, e só 7 % sabia dizer qual era a taxa de contribuição. O Instituto Nacional de Segurança Social tem realizado campanhas de sensibilização em colaboração com organizações de trabalhadores na economia informal. Ademais, tem memorandos de entendimento com a Administração Nacional de Pescas, a Associação da Economia Informal de Moçambique, a Confederação de Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique, o Mukhero, o Projecto «Sustenta» do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, e a Secretaria do Estado da Juventude e Emprego. Além disso, tem colaborações informais com outras instituições, como o Sindicato Nacional de Empregos Domésticos:

O INSS tem ajudado muito porque os nossos trabalhadores não precisam formar bichas no INSS para se inscreverem nem pra fazerem o levantamento das guias. O INSS facilita a nossa inscrição quando fazemos campanhas conjuntas e mensalmente trabalhamos em conjunto na emissão das guias. Isso ajuda porque os trabalhadores domésticos entram muito cedo e saem muito tarde, muitas vezes não tem tempo para irem ao INSS no tempo de expediente. Mas se nós ficamos com as guias, a qualquer hora eles podem passar levar mesmo com os nossos guardas aqui na OTM.

(R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

Porém, os trabalhadores informais indicaram que as campanhas de sensibilização pelo Instituto Nacional de Segurança Social têm sido demasiado esporádicas e excluem aqueles que não são associados ou não se querem associar às organizações. De modo a garantir uma disseminação de informação mais inclusiva, os trabalhadores informais apontaram a necessidade de o Estado intensificar as suas campanhas de disseminação de informação através dos meios de comunicação social, incluindo SMS, rádios comunitárias, jornais, televisão e plataformas digitais, nomeadamente o Facebook e o WhatsApp. Também sublinharam a necessidade de uma presença mais constante do Instituto Nacional de Segurança Social nos locais de aglomeração, como mercados e paragens de chapa, como feiras agrícolas e celebrações, e reuniões de outras organizações de base como as igrejas e mesquitas. Além disso, sugeriram a expansão gradual dos pontos de acesso do Instituto Nacional de Segurança.

Em Cabo Verde, o Governo criou uma colaboração com os conselhos municipais e líderes comunitários nas zonas rurais. Os líderes comunitários foram responsabilizados pela

implementação de actividades educativas e de sensibilização adaptadas a grupos específicos, como as mulheres. Além disso, criou-se parcerias com as associações e organizações dos trabalhadores informais, sindicatos e instituições religiosas que facilitaram a organização de palestras (ILO, 2019).

Em Moçambique, o INSS poderia assinar um memorando de entendimento com o governo do distrito, posto administrativo e localidade, para facilitar o acesso à Segurança Social. No entanto, esta abordagem requererá um maior investimento na formação e supervisão de pessoal que não faz parte do quadro, de modo a garantir a divulgação de informação fidedigna. Seria também importante que houvesse uma estrita articulação entre os funcionários do Instituto Nacional de Segurança Social, os líderes ao nível do distrito e localidade, e os representantes das organizações dos trabalhadores informais. A falta de articulação é uma das causas principais da falta de confiança no subsistema.

A questão de acesso a informação compreensiva, fidedigna e acessível é também uma preocupação para os trabalhadores informais já inscritos no subsistema contributivo. Segundo os entrevistados, uma das razões principais da fraca confiança na Segurança Social Contributiva é a falta de clareza sobre os procedimentos administrativos e como aceder aos benefícios. Uma opção para melhorar a qualidade de comunicação é a introdução de uma linha de consulta gratuita, como a linha verde introduzida pelo Ministério de Saúde durante a pandemia. Outra opção para reforçar a partilha de informação é o desenvolvimento de uma aplicação em que os segurados podem aceder à sua informação pessoal e simular o valor dos benefícios a que têm direito. Dada a fraca penetração digital em Moçambique, uma plataforma baseada na tecnologia USSD/SMS e API seria preferível.

No Uruguai, o Governo lançou um aplicativo móvel gratuito que também facilita a inscrição dos trabalhadores informais e o pagamento das suas contribuições. Juntamente com as actividades de sensibilização e uma campanha de divulgação, estas medidas resultaram numa redução de evasão contributiva de 60 % em 2006 a 24 %, em 2017 (ILO, 2019).

OS CUSTOS ELEVADOS E BENEFÍCIOS INADEQUADOS

Para os trabalhadores informais inscritos no subsistema, o maior desafio é a sua fraca capacidade contributiva. Segundo o Decreto n.º 14/2015, o rendimento mensal declarado não pode ser inferior ao salário-mínimo do sector em que o trabalhador está enquadrado (RdM, 2015). Ao nível nacional, apenas o último quintil da população tem um consumo mensal *per capita* acima do salário mínimo sectorial mais baixo, que corresponde a 4266,68 MT. Portanto, uma grande proporção dos trabalhadores informais não tem capacidade contributiva. Em Moçambique, as contribuições são particularmente onerosas porque os trabalhadores informais têm de suportá-las na totalidade, dada a ausência de um empregador formal. Enquanto os

trabalhadores assalariados contribuem com 3 % do seu rendimento mensal, os trabalhadores informais contribuem com 7 %. O raciocínio é que os trabalhadores informais são simultaneamente empregadores e trabalhadores. Porém, como já aludido, a economia informal é extremamente diferenciada e, para a maioria, a taxa de contribuição é insustentável. Segundo o Presidente da Associação Moçambicana de Operadores e Produtores do Sector Informal, é necessário reduzir a taxa:

Na economia formal, o empregador paga 4 % e o trabalhador 3 %, mas nós temos que pagar 7 % porque não temos um empregador. Isso é injusto e acaba pesando para os trabalhadores por conta própria. Há trabalhadores com dificuldade de cumprir com a poupança diária de MT 60 ou 100, quanto mais 7 % ao fim de cada mês. Por isso, muitos começam a contribuir, mas acabam parando no meio porque não conseguem. O nosso maior desafio agora é advogar para a redução da taxa. (R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

Os rendimentos irregulares também contribuem para a elevada taxa de desistência. Por exemplo, os rendimentos de camponeses seguem um ritmo sazonal, conforme as safras e épocas de colheita, o que dificulta o pagamento de contribuições mensalmente. Durante a época de produção, o dinheiro é escasso, mas após a venda das suas culturas ou animais têm capacidade contributiva. Do mesmo modo, a oscilação dos rendimentos dos trabalhadores informais pode dificultar o pagamento de contribuições regulares. A irregularidade de rendimento também é uma questão para trabalhadores assalariados na economia informal. Como explica a representante do Sindicato Nacional de Empregados Domésticos, neste caso a irregularidade é o resultado do não cumprimento do Regulamento do Trabalho Doméstico (RdM 2008):

Sabe-se que os nossos contratos são verbais e, por isso, muitas vezes há essa incerteza em relação aos dias do pagamento e mesmo em relação ao próprio salário. Há meses em que a pessoa recebe no dia 25 e outros nos dias 5 e os valores também oscilam. Assim fica difícil para o trabalhador doméstico ser um contribuinte regular no INSS. (R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

Uma opção para reduzir o custo das contribuições é a definição de diferentes pacotes de benefícios. Por exemplo, em Angola, diferenciam entre o esquema parcial e o esquema alargado, o que dá aos trabalhadores informais uma maior flexibilidade (R. Castel-Branco 2018). O pacote básico requer uma contribuição de 6 % pelo empregador e 2 % pelo trabalhador, enquanto o pacote alargado requer uma contribuição de 8 % e 3 %, respectivamente. Os benefícios do pacote básico incluem pensão por invalidez, pensão por velhice, pensão por sobrevivência e subsídio por morte. Os benefícios do pacote alargado também incluem subsídio de maternidade, subsídio de aleitamento materno e subsídio de funeral. Porém, esta diferenciação discrimina as

mulheres trabalhadoras, pois para usufruir da licença de maternidade, têm de contribuir para o pacote alargado.

Outra opção é a subvenção das contribuições pelo Estado, usando, por exemplo, os fundos de reserva do Instituto Nacional de Segurança Social. A subvenção das contribuições incentivará a inscrição dos trabalhadores informais no subsistema da Segurança Social Contributiva, o que reduzirá o encargo para o subsistema da Segurança Social Básica, financiado pelo orçamento do Estado a médio prazo. É preferível que os trabalhadores informais com alguma capacidade contributiva tributem para o regime contributivo, mesmo sendo uma taxa reduzida. Existem várias abordagens para subvencionar as contribuições dos trabalhadores, incluindo a redução da taxa contributiva a 3 % e a definição de garantias mínimas independentemente do seu historial contributivo.

Na China, foi criado um Regime de Pensões Básicas para residentes rurais e residentes urbanos não assalariados, com o objectivo de expandir a Segurança Social a estratos da população que até então não estavam cobertos por outros regimes de pensões. A adesão ao regime é voluntária, mas o Governo criou fortes incentivos à participação, incluindo subsídios. Após a reforma, os segurados recebem uma pensão social financiada pelo Governo e uma pensão de poupança individual financiada através das suas contribuições individuais e do Governo local e central (R. Castel-Branco & Sambo, 2020).

Um outro desafio é que o INSS não oferece um subsídio de desemprego. De facto, Cabo Verde é um dos poucos países com subsídio de desemprego em África. O valor é pago a segurados que perderam o seu emprego involuntariamente, não têm outra actividade económica e se inscreveram no Centro de Emprego e Formação Profissional. O valor do subsídio corresponde a 65 % da remuneração em referência. O período de atribuição varia entre 60 e 150 dias, dependendo da idade do segurado e do registo de remunerações imediatamente antes da apresentação do requerimento. Para poder pedir o subsídio de desemprego, é necessário apresentar uma declaração do empregador que comprove a situação de emprego e partilhe o nível de remuneração. O segurado deve comparecer quinzenalmente, comprometer-se a procurar emprego activamente e aceitar emprego conveniente (R. Castel-Branco & Sambo, 2020). Não existe uma única abordagem para a inclusão dos trabalhadores informais no subsistema contributivo, pois o sector é extremamente diferenciado e quaisquer medidas devem ser elaboradas em estrita colaboração com as organizações de trabalhadores informais.

PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INEFICAZES E INEFICIENTES

Para os trabalhadores informais, o terceiro aspecto mais importante é a qualidade dos serviços. A maioria dos trabalhadores inscritos reconheceram que o Instituto Nacional de

Segurança Social tem tentado facilitar o acesso através de colaborações com as organizações de trabalhadores informais e a alteração dos requisitos de inscrição. Para se inscreverem, os trabalhadores informais apenas precisam do seu Bilhete de Identidade, Número Único de Identificação Tributária e uma declaração do bairro ou outro documento a confirmar a sua actividade económica. No entanto, alguns entrevistados reclamaram que, nas zonas rurais, os custos relacionados à emissão de Bilhetes de Identidade são inibitivos e sugeriram a aceitação do Cartão de Eleitor como documento oficial de identificação. Além disso, os entrevistados afirmaram que os processos de pagamento de contribuições são morosos. O contribuinte tem de levantar uma declaração de pagamento ao Instituto Nacional de Segurança Social, preenchê-la e deslocar-se a um banco para fazer o pagamento. Entretanto, para receber o benefício, é necessário apresentar vários documentos e não existe um mecanismo eficaz de reclamação.

Os procedimentos eficientes são ainda mais importantes num contexto onde as contribuições não são obrigatórias e, portanto, os trabalhadores podem facilmente desistir do subsistema, como explica a representante do Sindicato Nacional de Empregados Domésticos:

O INSS fala de 30 dias, mas no fim acaba levando 6 meses. Veja que nós temos uma colega que teve bebé e entrou de licença de maternidade, mas quando apresentou os documentos primeiro falaram que ela não tinha pago alguns meses. O SINED apoiou no sentido de perceber quantos meses faltavam e ela conseguiu completar o pagamento. Mas ainda assim, o subsídio não chegou a sair. Isso descridibiliza o INSS e faz com que quem queira se inscrever perca o interesse.

(R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

Não é fácil construir um sistema de Segurança Social com base em contribuições voluntárias. No entanto, vários Estados têm optado por esta via por causa dos rendimentos baixos e irregulares dos trabalhadores por conta própria. A morosidade nos processos administrativos reduz o grau de confiança no subsistema e incentiva a desistência, especialmente durante momentos de crise. Nas Filipinas, o Estado introduziu um Cartão de Contribuinte com o qual os segurados podem obter informações sobre as suas contribuições e os saldos, bem como realizar pagamentos e requisitar prestações. Em Cabo Verde, foram abertos centros de atendimento para facilitar o registo e pagamento de prestações. Todos os centros estão equipados com um sistema informático integrado que permite a efectuação de cerca de 80 % dos procedimentos administrativos no local. Os centros estão localizados em zonas de aglomeração dos trabalhadores informais.

Em termos do pagamento das prestações, a maioria dos trabalhadores entrevistados salientaram a necessidade de diminuir a morosidade dos procedimentos, através da introdução de prazos fixos e processos de reclamação eficientes. Os entrevistados também apontaram as

vantagens de pagamentos electrónicos, seja através do Mpesa/Mkesh/Mmola ou de um Cartão de Beneficiário. Esta secção analisou as possibilidades de expansão do subsistema da Segurança Social Obrigatória e propôs algumas inovações administrativas que poderão facilitar um aumento da cobertura da Segurança Social Contributiva. Porém, as medidas aqui discutidas não serão suficientes para garantir uma cobertura universal a curto prazo, dada a fraca capacidade contributiva da maioria dos trabalhadores informais. A próxima secção analisa as opções políticas rumo a expansão da Segurança Social não contributiva.

ESTENDENDO A SEGURANÇA SOCIAL BÁSICA

A crise da COVID-19 impulsionou a expansão inédita dos programas da Segurança Social Básica. Apesar de não ter sido implementado na íntegra, o Programa de Acção Social Directa Pós-Emergência criou uma abertura para a extensão de transferências monetárias incondicionais aos trabalhadores informais com capacidade para o trabalho, apontando para uma evolução do paradigma dominante da Segurança Social. Porém, a transferência foi financiada por recursos externos, levantando questões sobre a sustentabilidade do programa a longo prazo. Aliás, a Estratégia Nacional da Segurança Social Básica previu o alargamento do subsistema não-contributivo a 3,3 milhões de moçambicanos até 2024. Todavia, isso não aconteceu, porque não houve um aumento gradual nas alocações orçamentais para os programas.

Buur e Salimo (2018) atribuem a estagnação da cobertura da Segurança Social Básica a uma falta de interesse político. Defendem que em Moçambique, existe uma «aliança política internacional» entre as agências de desenvolvimento e o Governo da Frente de Libertação Moçambicana (FRELIMO), e que a Segurança Social serve como um mecanismo para legitimar a continuação de fluxos de ajuda externa, dos quais o partido no poder depende. Noutras palavras, num contexto de pobreza, desigualdade e corrupção, a miragem da Segurança Social serve para fazer desaparecer perguntas desconfortáveis sobre os processos de acumulação. Contrariamente a economias emergentes como a de África do Sul, as organizações de base – os sindicatos, organizações de trabalhadores informais, associações de camponeses e partidos políticos – têm pouca influência na definição dos termos da Segurança Social em Moçambique. Os programas da Segurança Social são largamente desenhados por consultores internacionais, pagos por agências de desenvolvimento por trás de portas fechadas. A despolitização da Segurança Social limita o processo democrático e o surgimento de uma política radical de redistribuição endógena (Devereux & Kapingidza, 2020; Adesina, 2020; R. Castel-Branco, 2021b). Logo, as transferências monetárias são largamente consideradas um favor pelo partido no poder em vez de um direito de cidadania a ser reivindicado (PSCM-PS, 2016). Sem reivindicação popular, o Estado não sente pressão para alargar o subsistema da Segurança Social Básica de maneira significativa. Dessa forma, a estagnação das alocações orçamentais para as

transferências monetárias reflecte a falta de compromisso político para com a Segurança Social. No entanto, a estagnação das alocações orçamentais aos programas da Segurança Social Básica também reflecte as contradições de uma economia extractiva, dependente na expropriação de recursos naturais, a exclusão social da maioria dos expropriados e a exploração de mão-de-obra barata. Estima-se que 90 % do investimento privado em Moçambique seja direccionado à indústria extractiva e infra-estruturas adjacentes, que contribuem para apenas 15 % do emprego assalariado, apesar de representarem 65 % do Produto Interno Bruto (C. N. Castel-Branco, 2017). Além disso, o núcleo extractivo da economia beneficia de isenções fiscais e fluxos financeiros, que subvertem a capacidade redistributiva do Estado. Sem alterar o modelo de acumulação e a organização de produção, o Estado não tem como expandir a Segurança Social Não Contributiva a todos os trabalhadores informais sem acesso à Segurança Social Obrigatória. Por exemplo, se o Estado alargasse a cobertura do Programa de Acção Social Direta Pós-Emergência a todos os trabalhadores informais actualmente excluídos do subsistema contributivo, requeria 129 % do orçamento e 47 % do Produto Interno Bruto, sem ter em conta os custos administrativos adicionais (Figura 11).

FIGURA 11: CUSTO PREVISTO DO RENDIMENTO BÁSICO UNIVERSAL EM MOÇAMBIQUE, 2020.					
	Valor da transferência mensal (MT)	Tamanho da unidade	Custo anual (USD)	% do orçamento	% PIB
Indivíduos					
PASD-PE	1500	28 571 310	7 093 566 621	129	47
Linha da Pobreza	900	28 571 310	4 256 139 972	77	28
Linha de pobreza de 2/3	600	28 571 310	2 837 426 648	52	19
Famílias					
PASD-PE	1500	6 541 215	1 624 025 793	30	11
Linha da Pobreza	900	6 541 215	974 415 476	18	6
Linha de pobreza de 2/3	600	6 541 215	649 610 317	12	4
Fonte: R. Castel-Branco (2021a).					

Reconhecendo o desafio enfrentado por países de baixo rendimento com economias extractivas, as Nações Unidas propuseram a criação de um fundo global de protecção social, assente nas estruturas já existentes que se desenvolveram de forma *ad hoc*:

...os países de baixos rendimento podem não ter espaço fiscal suficiente para garantir tais direitos, uma vez que as necessidades sociais são tipicamente elevadas e as receitas públicas são relativamente baixas. Além disso, estes países podem ter uma economia pouco diversificada, particularmente vulnerável a vários tipos de choques – económicos, climáticos e sanitários – que podem ameaçar a viabilidade dos regimes de protecção social quando conduzem a um aumento súbito das despesas combinadas com a redução das receitas públicas.

O fundo poderia ajudar a estabelecer e manter pisos nacionais de protecção social, segundo a Recomendação 202 da Organização Internacional do Trabalho. Segundo a proposta, o apoio internacional deve ser encarado como o lançamento de um processo que permitirá aos países beneficiários aumentar gradualmente os níveis de mobilização dos recursos domésticos: em vez de criar uma nova forma de dependência, garantiria um nível previsível de apoio aos países empenhados em estabelecer pisos nacionais de protecção social e cuja capacidade de financiar a protecção social melhoraria a tempo. Mas se por um lado a proposta não analisa como é que os países poderão melhorar a sua capacidade de financiar a protecção social; por outro, não reconhece o papel das agências de desenvolvimento na despolitização da protecção social. Curiosamente, os trabalhadores informais entrevistados consideravam o sistema de Segurança Social contributivo e não contributivo como dois lados da mesma moeda. No entanto, os decisores políticos, os funcionários do Estado e as instituições de desenvolvimento tratam-nos como marcadamente diferentes. Enquanto os termos da Segurança Social Contributiva são definidos numa instituição tripartida, com a participação activa de representantes de trabalhadores e empregadores, cujo objectivo é proporcionar benefícios de qualidade em resposta a contingências ao longo do ciclo de vida; os termos da Segurança Social não-contributiva são definidos por uma instituição semiautónoma, influenciada por agências internacionais de desenvolvimento.

CONCLUSÃO: VIDAS QUE NÃO CANSAM VIVER

A fraca resposta do Estado aos impactos socioeconómicos da pandemia da COVID-19 salientou a necessidade de reformular o sistema da Segurança Social em Moçambique; de evoluir de um paradigma social trabalhista para um paradigma que reconhece a centralidade da economia informal e a responsabilidade redistributiva do Estado, assente num contrato social. Não existe uma única abordagem para a inclusão dos trabalhadores informais na protecção social. A economia informal é extremamente diversificada e estratificada por tipo de atividade, formas de organização e estruturas de rendimento. Portanto, é necessário considerar abordagens diferenciadas que respondem às várias realidades dos trabalhadores informais, incluindo a ausência de um empregador e a irregularidade dos rendimentos.

As medidas de Segurança Social Não-Contributiva introduzidas durante a pandemia podem servir com base para um sistema redistributivo mais robusto. Mas no reforço do papel redistributivo do Estado, é importante não absolver os empregadores da sua responsabilidade de reprodução social. Por exemplo, o Regulamento de Trabalho Doméstico estipula que, por motivos do Instituto Nacional de Segurança Social, os trabalhadores domésticos devem ser considerados trabalhadores por conta própria (RdM, 2008). Porém, segundo a Lei de Trabalho (RdM, 2007b), os trabalhadores por conta própria são aqueles que: podem escolher os

processos e meios de trabalho, sendo estes da sua propriedade, no todo ou em parte; não estão sujeitos a horários de trabalho, salvo se os mesmos resultarem da lei ou regulamentos; não se integram na estrutura produtiva ou cadeia hierárquica de uma única empresa, nem constituem elemento essencial ao desenvolvimento dos objectivos de qualquer entidade empregadora; e podem fazer-se substituir livremente. Esta inconsistência reflecte o poder negocial da classe empregadora na definição do Regulamento. Apesar de não serem trabalhadores informais, os trabalhadores domésticos são informalizados pela falta de protecções laborais e sociais adequadas e a sua devida aplicação. Portanto, é crítico garantir que medidas orientadas à expansão da Segurança Social – seja a Segurança Social Contributiva ou Não-Contributiva – estejam articuladas com medidas para reforçar os direitos laborais num contexto de fraca fiscalização, informalização e informalidade generalizada.

REFERÊNCIAS

- Adesina, Jimi O. 2020. 'Policy Merchandising and Social Assistance in Africa: Don't Call Dog Monkey for Me'. *Development and Change* 51 (2): 561–82.
- Ali, Rosimina. 2017. 'Mercados de Trabalho Rurais: Porque São Negligenciados Nas Políticas de Emprego, Pobreza e Desenvolvimento Em Moçambique?' Em *Emprego e Transformação Económica e Social Em Moçambique*. Maputo: IESE.
- AliançaC19. 2020. 'Um Estado de Emergência Com Justiça Social, Ambiental, Económica e de Género: Propostas Da Sociedade Civil Moçambicana, Face à Pandemia Do COVID-19.' Alternativa.
- Buur, Lars, & Padil Salimo. 2018. 'The Political Economy of Social Protection in Mozambique'. Roskilde University.
- Castel-Branco, Carlos Nuno. 2017. 'Crises Económicas e Estruturas de Acumulação de Capital Em Moçambique'. Em *Desafios Para Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, Ruth. 2012. 'Legislating Worker Justice: The Formalisation of Paid Domestic Work in Maputo, Mozambique.' Durban: University of the Witwatersrand.
- . 2016. 'A Caminho de Um Sistema Compreensivo de Protecção Social Em Moçambique: Avanços, Desafios e Inovações.' Estudo encomendado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- . 2018. 'Mapping of Domestic Workers and Their Organizations in Angola'. International Domestic Workers Federation.
- . 2020a. 'A Segurança Social Em Moçambique: Conversa Para Boi Dormir Ou Um Instrumento de Redistribuição Viável?' In *Desafios Para Moçambique 2020*, 347–61. Maputo: IESE.
- . 2020b. 'O Trabalho e a Protecção Social num Contexto de Estado de Emergência em Moçambique'. IESE. <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-125-RC-B.pdf>
- . 2021a. 'A Radical Politics of Distribution? Work, Welfare and Public Works Programmes in Rural Mozambique.' Johannesburg: University of the Witwatersrand.
- . 2021b. 'Improvising an E-State: The Struggle for Cash Transfer Digitalization in Mozambique'. *Development and Change*.
- Castel-Branco, Ruth, & Louisa Acciari. 2021. 'The Impact of COVID-19 on Domestic Workers in Africa'. International Domestic Workers Federation.
- Castel-Branco, Ruth, & Lóide da Graça Sambo. 2020. 'Ultrapassando as Barreiras No Acesso à Segurança Social Contributiva'. International Labour Organization.
- Castel-Branco, Ruth, & Ruben Vicente. 2019. 'Resumo de Política: Rumo a Uma Segurança

- Social Universal Para a Pessoa Idosa Em Moçambique.’ ILO.
- Chipenembe, Maria Judite. 2010. ‘Dinâmicas de Género No Mercado de Trabalho Doméstico Na Cidade de Maputo’.’ In *Género e Direitos Humanos Em Moçambique*., editado pela Nair Teles & J Bras. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Cunha, Nuno, Ruth Castel-Branco, Ruben Vicente, Anthony Hodges, Luca Pellerano, Kerry Selvester, & Luize Guimaraes. 2015. ‘Avaliação Da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014: Documento Síntese’. Maputo: ILO & OPM.
- Cunha, Nuno, & Ian Orton. 2011. In *Estender a Cobertura Da Protecção Social Num Contexto de Alta Informalidade Da Economia: Necessário, Desejável e Possível?* Cadernos IESE 5. Maputo: IESE.
- Deutsche Welle. 2020. ‘Confrontos entre vendedores informais e polícia na baixa de Maputo | DW | 13.03.2020’. DW.COM. 2020. <https://www.dw.com/pt-002/confrontos-entre-vendedores-informais-e-pol%C3%ADcia-na-baixa-de-maputo/a-52763281>.
- Devereux, Stephen, & Samuel Kapingidza. 2020. ‘External Donors and Social Protection in Africa: A Case Study of Zimbabwe’. In *From Colonialism to International Aid: External Actors and Social Protection in the Global South*, edited by Carina Schmitt, 273–302. Global Dynamics of Social Policy. Cham: Springer International Publishing.
- Graça, João. 2015. *Mãe Trabalhadora - Protecção de Maternidade Em Moçambique*. Maputo: Anima. <https://vimeo.com/111538609>.
- ILO. 2015. ‘Recommendation R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204)’. 2015. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3243110.
- . 2019. ‘Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience’. International Labour Office (ILO).
- . 2020. ‘ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Third Edition Updated Estimates and Analysis. 29 April’. International Labour Organization.
- INE. 2019. ‘IV Recenseamento Geral Da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique.’ Instituto Nacional de Estatística.
- Machava, Benedito Luís. 2011. ‘State Discourse on Internal Security and the Politics of Punishment in Post-Independence Mozambique (1975–1983)’. *Journal of Southern African Studies* 37 (3): 593–609.
- MEF. 2016. ‘Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional. Inquérito Ao Orçamento Familiar 2014/15.’ Ministério de Economia e Finanças: Direcção de Estudos Económicos e Financeiros.
- Mussagy, Ibraimo, & João Mosca. 2020. ‘Micro-Simulações dos Impactos da COVID-19 na Pobreza e Desigualdade em Moçambique. OMR.

- Nyusi, Presidente Filipe. 2021. 'Comunicação a Nação: 24 de Junho de 2021.' Maputo.
- OIT. 2020. 'Uma Avaliação Rápida Do Impacto da COVID-19 no Sector da Economia Informal Em Moçambique.' International Labour Organization.
- Osório, Conceição, Ana Maria Loforte, & Sérgio Vilanculo. 2021. 'Desigualdade e Resistência em Tempos de Pandemia: Impactos Da COVID-19 Nas Mulheres No Mercado Informal.' WLSA.
- PSCM-PS. 2016. 'Estudo de Impacto Das Políticas e Programas de Protecção Social Para Os Grupos Vulneráveis, Moçambique-2016'. Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social.
- Quembo, Carlos. 2017. 'Poder Do Poder: Operação Produção e a Invenção Dos Improdutivos': Urbanos No Moçambique Socialista, 1983-1988'. Aliance Française.
- Quive, Samuel. 2007. 'Protecção Social Em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social.' DIEMA.
- RdM. 2007a. *Lei Da Protecção Social*. Vol. República de Moçambique.
- . 2007b. *Lei Do Trabalho*. República de Moçambique.
- . 2008. 'Decreto Nº 40/2008 Regulamento Do Trabalho Doméstico'. Boletim da República, República de Moçambique.
- . 2012. *Programa de Accção Social Produtiva (PASP): Documento Base*.
- . 2015. 'Decreto Nº 14/2015 de 16 de Julho, Concernente a Taxa de Contribuição Dos Trabalhadores Por Conta Própria'. Boletim da República, República Popular de Moçambique.
- . 2016. 'Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024: Aprovada Na 5ª Sessão Ordinária Do Conselho de Ministros.'
- . 2017. 'Decreto N.º 51/2017: Regulamento Da Segurança Social Obrigatória'. Boletim da República, República de Moçambique.
- . 2018. 'Decreto Nº. 47/2018 Sobre a Revisão Dos Programas de Segurança Social Básica, Criados Pelo Decreto Nº 52/2011, de 12 de Outubro, Nos Termos Do Artigo 56 Da Lei Nº 4/2007, de 7 de Fevereiro.' Boletim da República, República de Moçambique.
- . 2020. 'Decreto Nº 12/2020: Prova as Medidas de Execução Administrativa Para a Prevenção e Contenção Da Propagação Da Pandemia COVID-19, a Vigorar Durante o Estado de Emergência.' República de Moçambique.
- UNICEF, & ILO. 2020. 'Social Action Budget Brief: Mozambique 2020'. Fact sheet. 2020. http://www.ilo.org/addisababa/countries-covered/mozambique/WCMS_655340/lang-en/index.htm.