

## Por Que Moçambique Ainda Não Possui Pensão Universal Para Idosos?

António Francisco\* e Gustavo Sugahara§

Se a pergunta do título é suficientemente indagadora, para que não deixe o leitor indiferente, a resposta não é menos incisiva. Segundo o recente estudo sobre protecção social, realizado pelo IESE, Moçambique não possui uma pensão universal para idosos principalmente porque os benefícios, tanto para aqueles que já são abrangidos como para os que estão a implementar o actual sistema de segurança social, são maiores do que os custos em não optarem por uma alternativa mais efectiva e inclusiva. Em outras palavras, não existem ainda suficientes incentivos para se substituir um sistema selectivo, fragmentado, discriminatório e caritativo, por um sistema universal, inclusivo e potencialmente estruturante de novas relações intergeracionais em prol de uma efectiva coesão social.

Este resultado foi recentemente apresentado e debatido num dos painéis da IV Conferência Internacional do IESE, realizada em Maputo, nos dias 27 e 28 de Agosto passado (Francisco & Sugahara 2014). É sabido que conferências internacionais com uma agenda demasiadamente sobrecarregada, como a mais recente do IESE, servem fundamentalmente para promover o debate e partilhar as hipóteses de pesquisa e alguns dos seus resultados. Curiosamente, o que mais se lamentou no referido painel, não foi a falta de tempo para debate; foi a ausência, como sublinhou a moderadora, Dra. Terezinha da Silva, de representantes e técnicos de entidades públicas, tais como o Ministério das Finanças e do Ministério da Mulher e da Acção Social, entre outros.

Para os autores deste texto, a referida ausência poderá, neste caso específico, ter sido mera coincidência. O que não parece ser coincidência são as sucessivas omissões deste tema nos documentos programáticos e estudos recentes, elaborados quer pelo Governo quer pelos seus parceiros internacionais. Não será por acaso, ou mero desconhecimento que entidades como a Organização Internacional do Trabalho, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial façam vista grossa às pesquisas e propostas adiantada pela sociedade civil, sobre a pertinência e possibilidade de uma pensão universal para idosos em Moçambique. Principalmente quando tais entidades se propõem a "...documentar os elementos chave da reforma política do sistema de segurança social moçambicano e explorar os argumentos técnicos e financeiros subjacentes às opções políticas

do Governo" (Cunha *et al.* 2013, p. iv).

Na apresentação na última Conferência do IESE, não tentamos convencer os participantes dos méritos e das vantagens de uma pensão universal para idosos. Em vez disso, centramos nossa atenção nos motivos da sua negação. Este texto centra-se na secção final da primeira parte da apresentação, sobre o "Actual modelo de Protecção Formal" e principalmente na segunda parte, que responde directamente à questão principal do título. Para isso, recorreremos a uma dupla interrogação muito mais específica e operacional: quem beneficia e quem paga pelo actual sistema formal de segurança e assistência social moçambicano? Por outro lado, neste breve texto destacamos uma das fontes de dados mais relevantes para este tema - o estudo do Banco Mundial realizado por Marques e colegas (2012). Antes, porém, vale a pena clarificar o que nesta pesquisa se entende por pensão universal para idosos.

Pensão universal para idosos é a provisão concedida (em valor monetário ou outros, como seja, isenções ou descontos em

### Do Rigor da Lei à Realidade Vivida?

Não obstante as declarações de princípio, quer na Constituição da República quer em vários dispositivos legais específicos sobre protecção social, o tecido e o conteúdo do sistema de segurança e assistência social moçambicano, só marginal e de forma até accidental, obedecem aos princípios proclamados: universalidade, progressividade, equidade, inclusão, eficiência, solidariedade, transparência, entre outros.

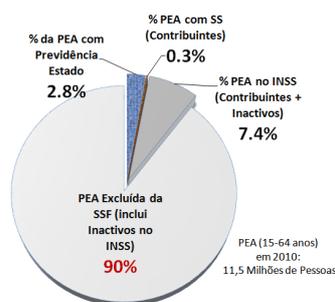
Seria surpreendente que fosse de outra maneira. A arquitectura do sistema formal de protecção social moçambicano espelha as características e a natureza do sistema demográfico, do Estado e da economia nacional, bem como as várias fragilidades institucionais e da fraqueza da cidadania. Estes aspectos foram mencionados mais detalhadamente na conferência e deverão constar no texto mais longo a ser brevemente divulgada pelo IESE.

A este nível, o importante a sublinhar é que do ponto de vista da segurança social formal moçambicana, o quadro convencional da Lei de Protecção Social (4/2007) divide-se em três sub-sistemas principais: 1) Social Obrigatório (SO); 2) Social Básico (SB); e 3) Social Complementar (SC). A cada um destes três sub-sistemas abrange um grupo específico de destinatários, aqui designados por nós como: *beneficiários forçados, vulneráveis eleitos e remediados independentes.*

### Beneficiários Forçados

Devido à imposição da legislação vigente, a SO compreende as contribuições financeiras obtidas compulsivamente dos trabalhadores assalariados e dos empregadores, nos sectores tanto privado como público. Em 2010 a SO representou 38% do orçamento da protecção social formal. Contudo, como ilustra a Figura 1, no mesmo ano o universo coberto pelo sub-sistema obrigatório rondava apenas 10% da População Economicamente Activa (PEA). Menos de 5% dos cerca de 11,5 milhões de pessoas na PEA tinham acesso ao sub-sistema contributivo privado. Situação semelhante observou-se com a população idosa idosos, da qual 88% (cerca de 900 mil) permaneciam excluídos de qualquer serviço de segurança formal. Além disso, ainda que

Figura 1: População Economicamente Activa (PEA) e Segurança Social Formal (SSF), Moçambique 2010



Fonte: Francisco, 2011, p. 308; INE, 2011

transportes públicos, acesso à saúde e outros serviços básicos), a todos os moçambicanos com 60 anos ou mais de idade, independentemente do género, raça, região, estado de saúde, renda ou riqueza.

A literatura internacional sobre os méritos e deméritos de uma provisão selectiva e discriminatória versus uma alternativa universal é extensiva (ver versão completa em preparação). Estranhamente, no caso de Moçambique, a insistência na provisão selectiva nunca mereceu uma fundamentação explícita e convincente, em termos analíticos, empíricos e tendo em conta o rico debate internacional sobre esta matéria.

\* Director de investigação do IESE, Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane.

§ Associado do IESE e do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), DINÂMIA'CET-IUL.

as pensões geridas pelo Ministério de Finanças abrangem todos os funcionários públicos, estes trabalhadores e seus dependentes, representam menos de 3% da população total (Marques *et al.* 2012, p. 123).

### Vulneráveis Eleitos

As pessoas escolhidas entre os milhões de moçambicanos susceptíveis de serem consideradas vulneráveis são as eleitas para desfrutarem da assistência social formal. Ainda que corresponda em geral a 30% dos gastos públicos (ou 44%, excluindo os subsídios), no final, por mais pequena que seja a provisão individual dada, é sempre mais do que nada (Marques *et al.* 2012, p. xii, 120).

### Remediados Independentes

Os *remediados independentes*, são aqueles que geram voluntariamente sua própria segurança social, recorrendo a serviços modernos, tais como: seguros de vida e de saúde. Eles são independentes dos sub-sistemas quer obrigatório quer não-contributivo. É um grupo não contemplado no actual Orçamento de Estado, porque se supõe que se as pessoas criarem sua própria segurança social à sua conta e risco. Todavia, não menos importante, na prática os beneficiários dos subsídios fora do subsistema complementar parecem ser mais do grupo de "remediados independentes" do que os chamados vulneráveis ou "mais pobres dos pobres".

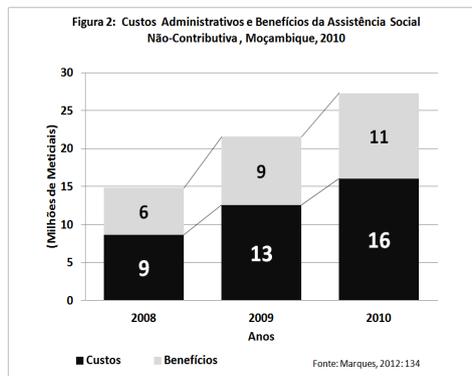
Sobre isto, esta pesquisa tem constatado ser precisamente o sub-sistema complementar que mais potencial parece ter em termos de expansão e abrangência, no futuro. Mas para isso, contrariamente ao entendimento convencional dispensado à segurança social complementar, precisamos de admitir que é neste sub-sistema que poderá estar a chave para se conceberem as alternativas realistas, sustentáveis e adaptadas às características da demografia, do Estado e da economia moçambicana. Uma dessas alternativas poderá ser uma pensão universal para idosos.

### Quem beneficia e quem paga?

O breve panorama dos sub-sistemas formais de segurança e assistência social, acima descrito, ajuda a responder à primeira parte da dupla questão, enunciada no subtítulo desta secção. A resposta articula as acções, operações e motivações que permitem responder à pergunta principal desta pesquisa.

#### Quem Beneficia?

O sistema formal cobre e beneficia, ainda que numa forma fragmentada, selectiva e discriminatória, cerca de 10% da população moçambicana. Quer sejam eles beneficiários forçados, ou vulneráveis eleitos, ou ainda os remediados independentes, no seu conjunto, este pequeno grupo acaba por ser o principal beneficiário, e talvez, um dos mais influentes na alocação dos recursos públicos. Basta recordar quem ganhou e quem perdeu na greve dos médicos e enfermeiros em 2013; ou ainda, mais recentemente, o resultado da controvérsia gerada pelos salários e regalias de aposentadoria que os deputados de todas



as bancadas na Assembleia da República propuseram para si próprios (OSC 2014).

Um segundo grupo de beneficiários do sistema em vigor abrange o complexo esquema montado para operacionalizar os actuais sub-sistemas de segurança social e de assistência social, nomeadamente o último. A Figura 2 mostra que os custos administrativos dos programas do Instituto Nacional de Ação Social (INAS), entre 2008 e 2010, são visivelmente maiores do que os benefícios proporcionados. Tais custos administrativos, geralmente superiores a 20% do custo total dos programas, derivam do enorme aparato envolvido na prestação de benefícios: pessoal administrativo, serviços e subsídios diários aos funcionários nas suas deslocações, transporte e segurança, entre outros. Em casos extremos, como acontece em Maxixe, por cada Metical atribuído aos beneficiários, gastou-se um Metical para chegar a eles. Num contexto de salários baixos, elevado desemprego e extensiva informalidade, o atual sistema acaba por incentivar um grupo de pessoas a viver mais da renda redistribuída do que da renda por si próprios produzida.

Um terceiro grupo de beneficiários, talvez o mais perverso, deriva da natureza do Estado e das fragilidades institucionais e cidadania; envolve esquemas inconfessáveis, falta de transparência e confusão de critérios na escolha e identificação dos beneficiários, entre milhões de pessoas potencialmente elegíveis. Isto, por si só, constitui um importante incentivo para não se desejar, ou mesmo bloquear, a busca de mecanismos mais eficientes, baratos e modernos, por via financeira e eletrónica. Por outro lado, como reportam Selvester *et al.* (2012), por esta via a passividade e aproveitamento político e social são fomentados, através do clientelismo, paternalismo e subserviência. O benefício acaba sendo usado como dádiva, fornecida por líderes políticos e burocratas, tanto nacionais como estrangeiros, ou ainda doadores e investidores, como expressão do seu superior altruísmo e generosidade.

#### Quem Paga?

Um primeiro aspecto a considerar, sobre quem paga os custos reais do actual sistema formal de segurança e assistência social, está intimamente relacionado com os benefícios acima descritos. Em geral, os beneficiários directos e principais do sistema prevalecente não quem suportam os seus custos.

Moçambique possui a segunda maior taxa de participação de idosos na força de trabalho, no Mundo (Francisco *et al.*, 2013). A maioria dos idosos trabalha até morrer, mas porque das suas contribuições para a

economia nacional, durante a juventude e fase adulta, nenhum sistema garante uma poupança, eles não são elegíveis ao actual sistema durante a velhice. Eventualmente opta-se pela solução alegadamente possível e mais barata; ou seja, elegem-se os chamados "vulneráveis", enquanto o resto, a grande maioria, que se arranja por si própria.

Entretanto, quem mais tem sustentado e pago a manutenção do actual sistema formal são os doadores internacionais. Dois terços dos recursos financeiros alocados à SB provêm das poupanças externas. Por outro lado, indirectamente, todo o sistema de ajuda externa que financia as actividades correntes e investimentos sociais, contribui significativamente para a protecção social no sentido amplo, com forte impacto na estabilidade política vivida em Moçambique. Por fim, a grande maioria das pessoas e famílias moçambicanas que são diariamente empurradas e mantidas na informalidade paga uma factura inestimável mas real. Sem a possibilidade de optarem por formas modernas de protecção social, a maioria das famílias recorre ao trabalho infantil e espera que os idosos se sustentem a si próprios, até morrerem.

### Conclusão

Muito provavelmente, o Estado Moçambicano só assumirá uma postura progressiva e positiva para com as condições de vida dos idosos, quando o risco e o custo da sua marginalização se tornarem maiores e mais prejudiciais do que são os benefícios actuais, principalmente para os decisores políticos e administradores da coisa pública. Ironicamente, quanto mais análises sistemáticas têm surgido sobre a alocação dos recursos públicos aos programas selectivos de assistência social, implementados em Moçambique, mais se confirmam a inoperância e incapacidade dos mesmos se tornarem "pró-pobre". Será isto motivo para surpresa? Nem por isso. Tem pouco sentido esperar que algo se torne universal e inclusiva, quando, desde o início, é concebido e projetado como selectivo e discriminatório.

### Referências

- Cunha, N., Pellerano, L., Mueller, J., Lledo, V., Xiao, Y., Gitton, P., 2013. Towards a Mozambican Social Protection Floor - Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique: Analysis of policy alternatives and costs (No. 41). International Labour Office / International Monetary Fund / Oxford Policy Management.
- Francisco, A., Sugahara, G., 2014. Por Que Moçambique Ainda Não Possui Uma Pensão Universal Para Idosos?, in: IV Conferência Internacional Do IESE. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Maputo.
- Marques, J.S., Salazar, M., Molini, V., Lukau, A., 2012. Mozambique Social Protection Assessment: Review of Social Assistance Programs and Social Protection Expenditures. Discussion Paper N° 1408. The World Bank.
- OSC, 2014. Não ao Roubo Legalizado: Uma Análise Socio-Económica dos Salários e Regalias do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia da República. Organizações da Sociedade Civil (OSC), Maputo.
- Selvester, K., Fidalgo, L., Tambo, N., 2012. Transforming Cash Transfers: Beneficiary and community perspectives of the Basic Social Subsidy Programme in Mozambique.