



série diálogo feminista

#5

MARÇO 2017

Além das Transferências Monetárias: Protecção Social, Serviços Sociais e a Socialização do Trabalho Assistencial em Moçambique

Ruth Castel-Branco

O ano passado o meu avô, um homem com cerca de 80 anos, caiu nas escadas do seu apartamento. Sendo uma pessoa de espírito livre, ele sempre se recusou render-se às limitações impostas pela sua idade, seja na mente ou no corpo, preferindo passar os seus dias (e por vezes as noites) atravessando a cidade de Maputo. Mas nesse dia, as suas aventuras acabaram nos serviços ortopédicos do Hospital Central de Maputo. Embora preocupada, também me senti aliviada pelo facto de ele ter sido hospitalizado; pois isso tirava de cima de mim o peso de ter de cuidar dele. Contudo, logo se tornou aparente que cuidar do meu avô - alimentá-lo, vesti-lo, lavá-lo, cuidar da sua higiene - era, de facto, da responsabilidade da família. Passei os dias seguintes a lutar para que lhe fosse dada alta, antes de contratarmos uma empregada doméstica para cuidar da sua saúde.

Em Moçambique, a provisão dos serviços sociais depende sobretudo da prestação de cuidados não remunerados por parte de mulheres. Tão essencial é a nossa contribuição que a Lei do Trabalho de 2007 estipula 30 dias de férias por ano para as mulheres empregadas para tomarem conta de crianças doentes. No entanto, a restrição deste direito sob as mulheres intensifica a divisão sexual da mão-de-obra, colocando o fardo de cuidados directamente

sob os ombros das mulheres. Isto tem limitado as oportunidades das mulheres no mercado de trabalho, conforme nos esforçamos por manipular as prioridades concorrentes, entre a discriminação no emprego e uma percepção generalizada da nossa participação nas actividades assalariadas como complementar e não fundamental para o agregado familiar. Enquanto a maioria dos Moçambicanos - tanto mulheres como homens - depende principalmente da economia



informal para a sua sobrevivência, as estatísticas de emprego demonstram que os chefes de família do sexo masculino são desproporcionalmente empregados em ocupações com salários mais elevados.

A protecção social tem o potencial para contribuir para a inversão dos padrões de subordinação e de discriminação no mercado de trabalho. Nas últimas duas décadas, tem havido um ressurgimento global de interesse no desenvolvimento do papel da protecção social entre os responsáveis políticos e as instituições internacionais de desenvolvimento. Em 2015, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) emitiu uma declaração conjunta com o Banco Mundial em apoio à protecção social universal, marcando uma mudança das redes de segurança e em direcção à universalidade. Contudo, as intervenções relativas à protecção social têm-se concentrado amplamente na expansão das transferências de renda. Enquanto as transferências de renda podem contribuir para a socialização dos cuidados, se forem apropriadamente concebidas, não nos devemos esquecer da provisão de serviços sociais de qualidade e acessíveis como a componente fundamental do aprovisionamento de uma protecção social sustentável e justa.

O dilema do trabalho doméstico assalariado

Já muito foi escrito sobre o fardo duplo do trabalho “reprodutivo” e “produtivo” enfrentado pelas mulheres trabalhadoras. As mulheres de classe média e de classe alta têm, em parte, sido capazes de reconciliar as diversas pressões subcontratando as responsabilidades inerentes aos cuidados a trabalhadores domésticos. Como tal, o trabalho doméstico assalariado tem facilitado o acesso das mulheres ao mercado de trabalho reduzindo o fardo da prestação de cuidados para alguns, e criando oportunidades de emprego para outros. No entanto, esta situação tem também facilitado a individualização das formas socializadas da prestação de cuidados, por vezes à custa das mulheres da classe trabalhadora. Visto como algo diferente de emprego -- uma extensão das responsabilidades não remuneradas de cuidados prestados pelas mulheres -- o trabalho doméstico assalariado tem sido historicamente excluído da protecção laboral e social, colocando um dilema para as feministas.

Em Moçambique, o trabalho doméstico caracteriza-se por salários baixos, falta de benefícios, longas horas de trabalho, tarefas humilhantes, condições de trabalho pouco saudáveis e vulnerabilidade a abuso emocional e físico. Um estudo realizado por Chipenembe (2010) revelou que as trabalhadoras domésticas trabalham entre 12 e 16 horas por dia; e na ausência de protecções laborais de facto, ganham tão pouco que a maioria não consegue dar-se ao luxo de contratar prestadores de cuidados com a devida experiência para desempenhar as suas responsabilidades de cuidados. Ao contrário dos empregadores de classes média e alta, as empregadas domésticas deparam-se com a escolha, por vezes penosa, entre auferirem um salário e tomarem conta dos seus filhos e dependentes:

Ela [empregadora] olha sempre para o relógio de manhã, mas ao fim do dia ela olha para o sol. Se você se atrasa quinze minutos, ela ameaça com despedimento; à hora de saída, ela diz que o sol ainda não se pôs. Eles fingem que não sabem que existe um problema de transporte ... Os meus filhos pensam que não têm mãe, e eu não tenho ninguém que tome conta deles. O meu filho agora bate na sua irmã, eu não o consigo controlar, tudo o que posso fazer é levá-lo à policia para que lhe dêem umas boas chambocadas para ver se ele aprende. (Entrevista com uma trabalhadora doméstica, 16 de Junho de 2012).

O ressurgimento do interesse entre as académicas feministas na formalização do trabalho doméstico assalariado deriva da necessidade de reconciliar este dilema.

Essencialmente, após a independência, o governo de Moçambique fez um esforço consciente para introduzir formas socializadas de prestação de cuidados, como as creches nos locais de trabalho formais. Na altura, o trabalho doméstico assalariado era entendido como um resquício do período colonial a ser erradicado, ao invés de promovido.





No entanto, com a introdução dos programas de ajustamento estrutural, no fim dos anos 80, as instituições dos cuidados socializados foram desmanteladas. Nessa altura, o número de mulheres desempregadas nos centros urbanos cresceu rapidamente, conforme os refugiados fugidos da guerra escapavam para as cidades, e as oportunidades de emprego diminuíram após a privatização das empresas públicas. Hoje, o trabalho doméstico assalariado tornou-se uma importante fonte de emprego para as mulheres urbanas Moçambicanas (Castel-Branco 2013).

A formalização do trabalho doméstico assalariado

Em 2008, em resposta à pressão exercida pela Associação de Mulheres Empregadas Domésticas (AMUEDO), o Conselho de Ministros aprovou o Regulamento de Trabalho Doméstico. No entanto, o decreto teve pouco impacto sob as condições de trabalho. Por um lado, oferece muito menos protecções que a Lei do Trabalho de 2007. Primeiro, os trabalhadores domésticos são excluídos da cobertura do salário mínimo. O Conselho de Ministros argumentou que dado o variado rendimento dos empregadores, um salário mínimo poderia debilitar a sua capacidade de garantir cuidados para os jovens e idosos, e desencadear despedimentos. Segundo, o Regulamento imputa dias de trabalho mais longos, menos pausas e fins-de-semana mais curtos em relação a outros trabalhadores. Terceiro, para o propósito de registo junto do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), os trabalhadores domésticos são designados como trabalhadores por conta própria, absolvendo os empregadores da responsabilidade de contribuir para o fundo da segurança social dos trabalhadores domésticos (Castel-Branco 2013). Isto é confuso dado que os trabalhadores domésticos se inserem claramente na definição de “trabalhador” estabelecida na Lei do Trabalho de 2007, e claramente não se inserem na definição de “trabalhador por conta própria”. Finalmente, os processos disciplinares favorecem vastamente os empregadores, e os trabalhadores só são elegíveis ao pagamento de indemnização se se

demitirem por justa causa.

Levou sete anos entre a passagem do Regulamento de Trabalho Doméstico e a adopção de um mecanismo para a incorporação dos trabalhadores por conta própria que permitisse, na prática, aos trabalhadores domésticos a registarem-se junto do INSS. Preocupado com a sustentabilidade fiscal do sistema, o INSS inicialmente propôs uma taxa de contribuição para os trabalhadores por conta própria na casa dos dois dígitos. Em comparação, os trabalhadores assalariados noutros sectores contribuem com 3% do seu rendimento mensal, e os empregadores com 4%. Foi somente com a publicação do estudo actuarial da OIT, que considerou a taxa de contribuição de 7% como sendo sustentável, que este impasse foi ultrapassado.

Depois de o nível de contribuição ter sido acordado, o desafio seguinte foi de determinar a base de cálculo a ser aplicada. No sector formal, as contribuições baseiam-se no salário mensal do trabalhador, conforme reportado pelos empregadores. A solução era de permitir que os trabalhadores por conta própria reportassem o seu próprio salário – o que não reduz os custos administrativos mas também oferece flexibilidade ao trabalhador para determinar o nível da sua contribuição – mas fazendo-o de acordo com o salário mínimo do seu respectivo sector. A expectativa era que estes trabalhadores deveriam primeiro registar as suas empresas junto da Autoridade Tributária através do sistema do Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes. No entanto, dada a relutância dos trabalhadores em efectuar este registo, esta condição foi dispensada e passou a haver uma contribuição mínima de 7% do salário mínimo do sector mais baixo, o que corresponde aproximadamente à pensão mínima (para 2016/2017 a contribuição mínima é de Mts 230 ou USD 3).

Actualmente, os trabalhadores registados por conta própria recebem precisamente os mesmos benefícios que os trabalhadores remunerados no sector privado. Estes benefícios incluem a pensão por velhice, a pensão por invalidez, uma pensão de sobrevivência para o cônjuge e os filhos em caso de morte, um subsidio por invalidez temporária, um subsidio de





maternidade, um subsídio de doença e hospitalização, e um subsídio único para a cobertura das despesas funerárias, em caso de morte. As contribuições devem ser pagas mensalmente, até ao dia 10 de cada mês. Se o cadastro contributivo do trabalhador não estiver em dia, ou seja, se as contribuições não estiverem todas saldadas a tempo e horas, o trabalhador não é elegível a receber os benefícios da segurança social.

Curiosamente, as negociações ocorreram a portas fechadas na Comissão Consultiva do Trabalho tripartida (CCT), entre: o Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MITESS); a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM) e a Confederação Nacional dos Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique (CONSILMO); e a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA). As organizações que representam os trabalhadores por conta própria não estiveram directamente envolvidas na definição dos termos da sua incorporação, o que pode explicar, por exemplo, o porquê de a questão das compensações cruzadas das contribuições dos trabalhadores pelo Estado nunca ter figurado predominantemente nas negociações. Em vez disso, as organizações dos trabalhadores por conta própria foram envolvidas a posteriori como parceiras – ou provedoras de serviços intermediárias – para facilitar o recrutamento do INSS.

Ainda é cedo para dizer qual será o impacto da incorporação dos trabalhadores por conta própria no INSS. O anúncio foi bem recebido pela Associação da Economia Informal de Moçambique (AEIMO):

Há anos que o sector informal está à espera de ser incluído. Há trabalhadores do sector formal que, tendo perdido o emprego, encontraram no sector informal a única forma de subsistência. Com a integração destes trabalhadores no Regime Obrigatório da Segurança Social, estamos certos que estes passarão a ter melhor protecção contra os riscos sociais. (Director Executivo da Associação da Economia Informal de Moçambique. 2016. AEIMO).

O registo inicial foi limitado. No primeiro mês, apenas

27 trabalhadores se registaram. Após um trabalho substancial de sensibilização, o INSS conseguiu registar 8.000 trabalhadores até ao fim de 2016, e tem uma meta de 13.000 para o ano de 2017. No entanto, num universo de cerca de 10 milhões, isto representa uma pequena fracção.

Vários factores parecem ter contribuído para o registo reduzido, incluindo a falta de confiança no INSS, baseada, por um lado, na experiência limitada dos trabalhadores nos sistemas de segurança social e, por outro lado, nos escândalos financeiros de grande importância associados à instituição; um processo complicado requerendo a produção de inculcáveis documentos; e a natureza morosa do registo. Tal como um trabalhador informal comentou:

Eu não me vou registar. O Estado fica com muito dinheiro. Eles querem o imposto de mercado, eles querem o Início de Actividade Simplificado [Imposto para Pequenas Empresas] e agora querem o INSS. O que sobra para nós? E ainda temos de ir lá depositar as nossas contribuições. Mas com o tamanho das filas temos de passar lá o dia inteiro e nós não temos o dia inteiro. Todos os minutos que não estamos na nossa banca são momentos perdidos. E você sabe como nós somos. É só preciso uma pessoa ter uma má experiência e mais ninguém quer ir. (Entrevista com um vendedor de mercado, 12 de Fevereiro de 2016).

No entanto, um obstáculo significativo é que muitos trabalhadores por conta própria recebem muito abaixo do salário mínimo no trabalho agrícola. Dado os requisitos da contribuição mínima, estes trabalhadores teriam de pagar, em última análise, muito mais que 7% do seu rendimento mensal. Um inquérito realizado por Chipenembe (2010), por exemplo, revelou que um quarto dos trabalhadores domésticos na cidade de Maputo recebe entre 500Mts e 1.000Mts; metade





recebe entre 1.200Mts e 2.000Mts; e um quarto entre 2.500Mts e 4.500Mts. Embora os salários tenham sem dúvida aumentado desde a realização do inquérito mencionado, releva a insuficiência do esquema actual para muitos dos trabalhadores domésticos assalariados. Para já, a única forma de segurança de rendimento disponível para os trabalhadores por conta própria, incluindo os trabalhadores domésticos, que ganham abaixo do salário mínimo, são as transferências de renda não contributivas.

As transferências de renda não contributivas são uma alternativa?

As transferências de renda não contributivas, ou bolsas sociais, são outro instrumento político que pode reduzir o encargo da prestação de cuidados não remunerados. A dissociação da segurança do rendimento da participação do mercado de trabalho, pode proporcionar uma forma de compensação para as actividades que não envolvem mercadorias (i.e. que não são comerciáveis). As transferências de renda foram inicialmente introduzidas em Moçambique em 1988, com a anulação do sistema subsidiado de distribuição de alimentos nos centros urbanos, mas teve uma cobertura muito limitada. Em 2007, o Governo aprovou a Lei da Segurança Social, que constituiu a protecção social como um direito e definiu os componentes da protecção social não contributiva para indivíduos a viver na pobreza absoluta. A consolidação do quadro legal reforçou o perfil e o apoio para os programas da transferência de renda tanto a nível doméstico como a nível dos parceiros de desenvolvimento, criando espaço político para alocações reforçadas do orçamento para o sector. Em resultado, a cobertura aumentou de 183.000 agregados familiares em 2008 para 498.866 em 2016 (OIT et al. 2016). O Programa do Subsídio Social Básico (PSSB), que faculta uma transferência de renda incondicional para os agregados familiares com constrangimentos permanentes de trabalho

é o programa maior; seguido pelo Programa da Acção Social Produtiva (PASP), que faculta transferências de renda para os agregados familiares com capacidades de trabalho condicionadas à participação nas obras públicas; e Programa da Acção Social Directa

(PASD), que concede transferências temporárias em espécie a grupos malnutridos e vulneráveis.

Não obstante a expansão gradual das transferências de renda não contributivas, estima-se que somente 15% dos agregados familiares desfavorecidos e vulneráveis estejam actualmente cobertos devido aos rígidos critérios de elegibilidade (Cunha et al. 2015). As transferências de renda são sujeitas a condições de recursos, e os beneficiários são seleccionados com base nas características do agregado familiar, e não individuais. No entanto, em Moçambique, cerca de dois terços dos agregados familiares desfavorecidos incluem pelo menos um membro que é um adulto fisicamente apto em idade activa, tornando os indivíduos limitados em termos de trabalho e que residem nestes agregados familiares inelegíveis para o PSSB. Os rígidos critérios de elegibilidade são uma resposta pragmática aos constrangimentos do orçamento. Não obstante um aumento gradual na alocação do orçamento aos programas do INAS, estes ainda só representam 1.25% do orçamento do Estado – uma consideração de uma resistência, ideologicamente enraizada, de facultar cobertura universal por medo de promover dependência entre os pobres. Dado os mecanismos rigorosos de selecção – que Lavinás (2013) convincentemente argumenta faz dos pobres “co-responsáveis” pelo seu bem-estar num processo de privatização e de mercantilização – é difícil de entender que as transferências de renda não contributivas em Moçambique podem contribuir significativamente para a socialização da prestação de cuidados, pelo menos a curto prazo.

Em 2016, o Conselho de Ministros aprovou a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024 (ENSSB II), que procura expandir as transferências de renda não contributivas a cerca de 3.3 milhões de pessoas. A ENSSB II propõe uma série de alterações importantes ao sistema de protecção social não contributivo. A primeira é a mudança da unidade de elegibilidade do agregado familiar para o individual. Depois de implementado isto permitirá que os indivíduos com constrangimentos em termos de trabalho – incluindo os idosos e as pessoas com deficiências – que vivam em agregados familiares



desfavorecidos, tenham acesso a transferências de renda. A segunda é um mecanismo de selecção quase universal para o PSSB, que procura excluir os agregados familiares mais ricos em vez de incluir somente os mais pobres. A médio prazo, isto pode ser transformado numa pensão universal através da introdução de um mecanismo burocrático de selecção pelo qual qualquer um que não recebe uma pensão do regime contributivo de segurança social é elegível a uma transferência de renda. A terceira alteração é a introdução de um subsídio infantil para as crianças entre os 0 e os 2 anos.

Os manuais operacionais para as transferências de renda não contributivas delineados no ENSSB II ainda estão por ser desenvolvidos. No entanto, caso sejam condicionais, é muito provável que venham a ser um encargo adicional para o trabalho de cuidados não remunerados das mulheres. Os subsídios infantis no estrangeiro incluem condições que são impostas sob os beneficiários, como seja a participação em formações relacionadas com a saúde, ou a imposição da utilização dos serviços sociais públicos. As transferências de renda altamente racionalizadas, residuais e condicionais podem, de facto, individualizar a prestação de cuidados. Se a intenção das transferências de renda é de contribuir para a socialização dos cuidados estas devem ser de âmbito alargado e sem restrições.

Serviços sociais como parte integrante da protecção social universal

A protecção social é um instrumento político eficaz para a socialização da prestação de cuidados. No entanto, com base no exemplo de Moçambique, existem alguns desafios e restrições das intervenções actuais. Embora tenha havido uma expansão do sistema contributivo da segurança social, a cobertura continua ainda limitada. Dado que a maioria dos Moçambicanos, e as mulheres em particular, ganham o sustento de actividades de sobrevivência na economia informal, um sistema de protecção social desenhado para atender às necessidades dos trabalhadores numa relação de emprego é inadequado. Embora as transferências de renda não contributivas possam oferecer uma alternativa, um sistema residual e condicional pode, de facto, individualizar em vez de socializar o encargo da prestação de cuidados. Por fim, as transferências de renda são apenas um elemento de um sistema universal de protecção social. Tal como a história do meu avô no hospital realça, a provisão de serviços sociais de qualidade e acessíveis é outra componente essencial – embora frequentemente negligenciada. A provisão de estabelecimentos de cuidados pode não só contribuir para a redução do encargo do trabalho da prestação de cuidados não remunerado, facilitando assim a participação das mulheres nas actividades assalariadas, mas pode ainda gerar oportunidades de emprego formal para os profissionais de cuidados em vez de se depender em trabalhadores domésticos contratados informalmente. ◉

Referência:

- Castel-Branco, R** (2013) “A Regulamentação do Trabalho Doméstico Assalariado na Cidade de Maputo.” Em *Desafios para Moçambique 2013*. L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava and A. Francisco (eds). Maputo: IESE
- Chipenembe, M.J** (2010) “Dinâmicas de Género No Mercado de Trabalho Doméstico Na Cidade de Maputo.” Em *Género E Direitos Humanos Em Moçambique.*, N.Teles and J. Bras (eds). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Cunha, N, R Castel-Branco, R Vicente, A Hodges, L Pellerano, K Selvester, and L Guimarães.** (2015) “Avaliação Da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010–2014: Documento Síntese”. Maputo: ILO e OPM.
- Lavinas, Lena** (2013) “21st Century Welfare”. *New Left Review*, no. 84: 5.

Sobre a autora

Ruth Castel-Branco é candidata a doutoramento em Sociologia na Universidade de Witwatersrand, e membro do International Centre for Development and Decent Work. O foco da sua pesquisa inclui direitos dos trabalhadores, organização de trabalhadores, protecção social, e trabalho doméstico assalariado. Dados de contacto: ruthcastelbranco@gmail.com.

Série Diálogo Feminista

A Ideia da Série Diálogo Feminista nasceu durante uma Workshop Internacional sobre o Feminismo Político em África organizada pela Plataforma Feminista Moçambicana *Fórum Mulher* e a Fundação Friedrich Ebert (FES) em Outubro de 2016 em Maputo. A reunião juntou mais de 50 activistas e académicas feministas de todo o continente. Inspirada por discussões e intervenções estimulantes no workshop, esta série visa ser uma plataforma para a partilha de reflexões feministas importantes. Desta forma a série quer contribuir para o desenvolvimento e divulgação do conhecimento feminista africano para transformar as condições políticas e económicas no continente para a justiça social e do género.

A Série Diálogo Feminista conta com a contribuição artística de Ruth Bañón (cabeçalho) e o design de Sebastião Montalvão (Lateral Multimédia).

Esta série é organizada por:

