



Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED)

24 Maio 2011

Cesta Básica: Novas Opções Rápidas?

Sumário

O objectivo principal da Cesta Básica é proteger os desfavorecidos para que possam fazer face a preços que se espera venham a aumentar. Espera também estabilizar camadas de jovens que não conseguem encontrar emprego e estão em situação económica e social difícil. A Cesta Básica terá, portanto, que ser um instrumento de rápido desembolso e impacto. São apresentadas 3 alternativas: (i) programa de criação de jornadas de trabalho; (ii) programa alimentar escolar; ou (iii) programa de protecção de mulheres.

Estas são três alternativas de protecção social de curto prazo. Elas são, sem dúvida, a Cesta Básica melhorada, mais efectiva e eficiente e de implementação rápida. Estes instrumentos canalizam recursos financeiros rapidamente para os mais necessitados e contribuem para a estabilização económica e social dos seus grupos-alvo. Eles, porém, não resolvem o problema estrutural da economia Moçambicana de maior geração de emprego, crescimento abrangente e redução da pobreza. Estes exigem um programa de reformas a médio e longo prazo. Adicionalmente, é importante também continuar com programas já existentes de protecção social, em particular os direccionados aos velhos, diminuídos físicos ou mentais e outras camadas mais desfavorecidas.

Descrição sumária das três alternativas apresentadas:

- **Programa de criação de jornadas de trabalho** – esta alternativa mobilizaria numa primeira fase 3.000 jovens diariamente para trabalhos de limpeza e pequena manutenção, em 3 municípios. Estes jovens trabalhariam 4 horas diárias e no fim da jornada receberiam o pagamento de 30 MT. Este programa pode abranger cerca 4,6 milhões de jovens no seu 1º semestre. Esta é uma forma directa de criação de trabalho temporário remunerado e necessário, a nível das capitais provinciais. Injecta rendimentos nos jovens que, à medida que os gastarem, irão aumentar a procura nas suas áreas de residência e estimular as economias urbanas e periurbanas. Este instrumento pode ser de implementação rápida.
- **Programa alimentar escolar** – este instrumento estaria vocacionado a proporcionar um lanche ou merenda aos alunos de escolas primárias. Este instrumento é efectivo do ponto de vista de nutrição e participação nas escolas, assim como contribui para aliviar despesas familiares. Pode melhorar ainda o aproveitamento escolar. Este instrumento pode ser implementado com rapidez mas tem requisitos de administração mais elevados do que os necessários para o programa de criação de jornadas de trabalho. Este programa pode afectar directamente cerca de 500.000 crianças e respetivas famílias.
- **Programa de protecção de mulheres vulneráveis** – este programa providenciaria meios financeiros às mulheres de famílias pobres. As mulheres teriam a liberdade de afectar esses meios financeiros a aquelas que sejam as necessidades mais pertinentes da família. Este é um instrumento de protecção social sofisticado e é mais eficiente a médio prazo. Porém, a exigência de administração é elevada e a sua implementação pode exigir uns 6 meses ou mais antes que os primeiros pagamentos possam ser realizados. Este programa poderia vir a atingir cerca de 800.000 mulheres e famílias.

Esta Nota foi produzida pelo SPEED. Este é um projecto financiado pelo USAID. A Nota reflecte a opinião dos seus autores.

Introdução

Esta Nota apresenta instrumentos de protecção social que, sendo eficientes e de implementação relativamente rápida, redefiniriam a Cesta Básica. Este é um novo conceito de Cesta Básica protegendo, no entanto, o seu objectivo primeiro de protecção de desfavorecidos e contribuindo de forma acelerada para a estabilização social. Estes são instrumentos temporários com o objectivo específico de, a curto prazo, estabilizar os mais necessitados.

Estes instrumentos, no entanto, não conseguirão afectar a resolução daqueles que são os problemas de fundo da economia Moçambicana. Estes são a geração abrangente de rendimentos, em particular o problema da produtividade da agricultura que está estagnada e a redução da pobreza. Esta Nota não pretende discutir estas questões de fundo que por si só merecem um espaço especialmente dedicado. Esta Nota, também e apesar de ser sobre instrumentos de protecção social, não está direccionada para a análise da estratégia e políticas nacionais de protecção social.

Esta Nota apresenta um Sumário com uma breve descrição dos 3 possíveis instrumentos. Seguidamente inclui, em maior detalhe, a descrição de cada um dos instrumentos. Por último, a Nota tece algumas conclusões.

Descrição dos Programas de Criação de Jornadas de Trabalho, Alimentar Escolar e Protecção de Mulheres Vulneráveis

Programa de Criação de Jornadas de Trabalho

Este programa seria totalmente destinado ao grupo de jovens pobres e desempregados nas capitais provinciais, por um período de 6 meses.

Objectivo

O objectivo principal seria garantir trabalho temporário aos jovens desempregados. Isto permitiria que estes jovens tivessem acesso a trabalho e, conseqüentemente, acesso a um rendimento honestamente criado. O programa ao criar possibilidades de trabalho temporário irá também estimular as economias das áreas residenciais desses jovens uma vez que estes rendimentos irão estimular a procura por bens e serviços básicos. Este impacto pode até vir a acrescentar nova criação de emprego resultante desse aumento da procura e possível incremento da oferta.

Conceito principal do programa¹

O conceito principal estaria focalizado em:

- i. O grupo-alvo seriam os jovens das capitais provinciais dos 18 anos aos 30 anos de idade.
- ii. O programa deveria fazer a contratação diária de 3.000 jovens.
- iii. Estes jovens iriam trabalhar em limpeza e outras atividades a decidir pelos municípios que não exijam qualificação profissional mas disciplina, vontade de trabalhar e querer ter um rendimento temporário honesto.

¹ A OIT (Organização Internacional do Trabalho) tem ampla experiência neste instrumento.

- iv. O mesmo jovem não deveria ter a possibilidade de trabalhar mais do que 3 vezes por mês para abranger o maior número possível de jovens.
- v. Este programa deve ser estruturado em pelo menos 2 fases. A primeira fase funcionaria em 3 cidades e durante um trimestre. A segunda fase decorreria no 2º trimestre do programa e cobriria as 11 cidades previstas. A primeira fase é importante para se testar o programa, recolher experiências e possíveis problemas a resolver antes da sua extensão para a segunda fase.
- vi. Assumindo que o salário a praticar terá que ser menor do que salário mínimo estabelecido (1.890 MT para a agricultura e 2.550 MT nas cidades), trabalhou-se com 2/3 duma média urbana de 2.000 MT/mês, ou 60 MT/dia. Estabeleceu-se ainda que estas jornadas de trabalho seriam de 4 horas por dia. Cada jornada diária de trabalho teria o valor de 30.00 MT.
- vii. O programa pode ter um impacto enorme em termos de trabalho criado e rendimentos transferidos. O Quadro 1, abaixo incluído, mostra que na Fase 1 (primeiro trimestre do programa) se criariam cerca de 1,6 milhões de jornadas, enquanto que a Fase 2, no seu agregado, poderia gerar mais do que 4,5 milhões de jornadas. O programa transferiria cerca de 48 milhões de MT para estes jovens na Fase 1 e, ao fim da Fase 2, teria transferido cerca de 138 milhões de MT. Estes seriam impactos de enorme dimensão para os jovens e economias urbanas, via

Quadro 1: Impacto Programa de Criação de Trabalho

			1 Cidade		3 Cidades	
			Mês	Trimestre	Mês	Trimestre
Fase 1						
3,000 jovens	Jornadas		90,000	540,000	270,000	1,620,000
30.00 sal jornada	Meticais		2,700,000	16,200,000	8,100,000	48,600,000
Fase 2			11 Cidades - 1 Trimestre		Total Fase 1 e Fase 2	
			Mês	Trimestre	Trimestre 1	Semestre
3,000 jovens	Jornadas		990,000	2,970,000	1,620,000	4,590,000
30.00 sal jornada	Meticais		29,700,000	89,100,000	48,600,000	137,700,000

- aumento de rendimentos e procura agregada.
- viii. A este custo de 138 milhões para as jornadas de trabalho, no fim do primeiro semestre, ter-se-ia que adicionar custos de administração e aquisição de materiais e utensílios a serem utilizados durante as jornadas.
- ix. O custo de administração e, em particular, a aquisição de materiais e utensílios é importante dimensionar-se. Estes envolvem também custos de transporte caso as jornadas não sejam realizadas nos bairros de recrutamento dos jovens. Os municípios deveriam participar com meios existentes mas pode também ser necessário adicionar novos recursos. Os custos de administração podem ser relativamente altos no princípio do programa. Um estudo de detalhe sobre este instrumento e custos deveria ser preparado, em se optando por esta alternativa – existe uma boa probabilidade que a comunidade internacional de parceiros possa partilhar algum destes custos, em particular assistência técnica.

- x. Este instrumento não exige recenseamento *à priori* dos jovens a participar. O melhor método seria iniciar o registo em 5 ou 6 postos (num ou dois bairros) e por volta das 5 horas da manhã. Com este reduzido número de postos de registo e sendo muito cedo, os candidatos seriam obrigados a esperar em filas/bichas de espera. Este é um método eficiente de auto-selecção. Somente os realmente necessitados e pobres estarão dispostos a estar em filas/bichas para obterem a sua jornada de trabalho. Os primeiros 3.000 jovens seriam registados (BI e indicação de residência)² e seriam recrutados. As jornadas de trabalho deveriam começar o mais cedo possível (6 da manhã) e decorreriam durante 4 horas. Os pagamentos seriam feitos no fim da jornada.

Programa Alimentar Escolar³

O programa de merenda/lanche escolar poderia incluir:⁴

- Composto por 2 componentes: (i) a identificação de escolas a cobrir e número de estudantes nessas escolas; e (ii) identificação de provedores das merendas/lanches. A proposta seria para se incluírem somente as escolas primárias das zonas urbanas mais pobres.
- Este instrumento necessita somente de recenseamento das escolas e saber-se o número de estudantes – possivelmente cerca de 500.000. Não seria necessária a identificação individual dos estudantes. O MINED e municípios têm esta informação disponibilizada.
- Recrutamento de provedores de serviços via concurso público.
- Este instrumento é bastante efectivo não só porque atinge os mais necessitados mas reduz também significativamente o absentismo das crianças nas escolas.
- Assumindo um custo diário da merenda de 5 MT em 26⁵ dias por mês, esta opção poderia custar 65 milhões por mês, representando cerca de 500 milhões por semestre, caso os custos de administração rondem os 100 milhões. Uma vez mais a comunidade internacional de parceiros poderia facilitar assistência técnica a este programa.

Programa de Protecção de Mulheres

A terceira alternativa seria pagar um subsídio a todas as mulheres das zonas urbanas pobres. As mulheres, em geral, beneficiam a família na aplicação dos seus recursos financeiros. Este instrumento é mais complicado do que os dois instrumentos anteriores e exige:

- Definição do grupo alvo e seu recenseamento – sugere-se que o grupo-alvo deveriam ser mulheres acima dos 19 anos de idade e que vivam nas zonas mais pobres das cidades. Acredita-se que este grupo-alvo atinja as 700-800.000 mulheres. As linhas de espera são um óptimo instrumento de auto-selecção e deveriam ser utilizados. Somente as mulheres pobres se sujeitariam à espera para receber o subsídio e iriam procurar o seu registo.

² O BI e residência são importantes para se garantir que não se recruta o mesmo indivíduo mais do que 3 vezes por mês de modo a abranger-se o maior número possível de jovens, no programa.

³ O Programa Mundial de Alimentação (PMA) tem uma ampla experiência mundial neste instrumento.

⁴ Este instrumento e o da protecção das mulheres, a seguir, foram já mencionados na nossa Nota SPEED/Notes/2011/005, www.speed-program.com/notes/

⁵ As escolas normalmente funcionam aos sábados.

- Um subsídio trimestral de 150 MT implicaria um custo anual estimado em 120 milhões por trimestre ou 240 milhões MT por semestre.
- Custos de administração serão significativos podendo atingir os 150-200 milhões MT, o que traria o custo desta opção para os 450 milhões MT, no primeiro semestre, uma vez que o registo será bastante caro e demorado. Estes custos poderão ser significativamente reduzidos caso o programa seja estendido para além dos primeiros 6 meses, uma vez que o recenseamento não seria mais necessário.

Conclusão

Estes três instrumentos são eficientes do ponto de vista de identificação de grupo-alvo a atingir. O instrumento mais rápido de implementar é o programa de criação de jornadas de trabalho. Este programa não só é extraordinário do ponto de vista de atingir jovens pobres e desempregados permitindo-lhes gerar rendimentos, mas também estimula novas dinâmicas nas economias onde esses jovens residem uma vez que a procura agregada aumentada poderá estimular também incrementos na oferta. Este é também, sem dúvida, a alternativa mais barata e abrangente. Este é o instrumento de excelência e deveria tomar primazia.

O programa alimentar escolar é uma opção que aumenta a presença de crianças nas escolas e, sendo mantido a longo prazo, pode contribuir para a melhoria da nutrição dessas crianças. A sua implementação pode ser rápida e não exige recenseamento de crianças mas sim das escolas e contratação de empresas que iriam distribuir e vender os lanches/merendas. Em Moçambique existe já uma fábrica que produz as barras energéticas usadas nestes programas, o que facilita enormemente as possibilidades deste instrumento.

O terceiro instrumento tem uma implementação demorada. Ele, no entanto, permite às mulheres pobres melhorarem a sua gestão familiar via estes recursos financeiros aumentados. Este instrumento pode bem demorar 6 meses ou mais no processo de recenseamento do seu grupo-alvo.

A comunidade internacional de parceiros tem ampla experiência nestes instrumentos de protecção social e, certamente, que poderia providenciar recursos e, em particular, assistência técnica.

Por último, alerta-se para a necessidade de se continuar a desenvolver e detalhar o programa nacional de acção social. Seria importante determinar que tipos de instrumentos usar para objectivos específicos e relacionados com o curto, médio e longo prazo e modalidades.