

INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO EM MOÇAMBIQUE

Domingos Carlos Batone¹

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de políticas públicas vem buscando abrir espaço, dar direitos e visibilidade para as Pessoas com Deficiências (PcDs) (Souza et al 2017). No entanto, a continuidade de comportamentos negativos na comunidade, limitações no acesso ao transporte e diversos serviços públicos ou privados têm dificultado ainda mais a exploração de oportunidades que o mercado cria para este grupo vulnerável. Assim sendo, todos os actores sociais relevantes são convidados a envidar esforços humanos, inovativos e financeiros para que se alcance uma solução sustentável.

A Organização Mundial de Saúde (2011) refere que todos os períodos históricos enfrentaram a questão moral e política de como melhor incluir e apoiar as Pessoas com Deficiência. Essa questão estará mais visível em função das mudanças demográficas das sociedades, pois cada vez mais pessoas alcançam a faixa etária de idoso.

No âmbito das políticas de emprego, quatro tendências globais recentes aumentaram a importância dos empregos como uma preocupação política e renovaram o interesse na eficácia das políticas activas. A primeira foi a crise financeira global de 2007-2008, que aumentou o desemprego em muitos países do mundo. Em segundo lugar, as crescentes pressões demográficas em algumas partes do mundo em desenvolvimento levaram às

¹ Consultor, Investigador e Docente universitário na Escola Superior de Economia e Gestão, Maputo-Moçambique.

manchetes de uma "bomba-relógio de empregos", com afirmações como “a necessidade de dez a doze milhões de jovens entrando no mercado de trabalho anualmente na África e na região do Oriente Médio” e “Norte da África, que precisa criar 100 milhões de novos empregos até 2020”. Terceiro, as altas taxas de desemprego juvenil, particularmente na região do Oriente Médio e Norte da África, aumentaram os temores de agitação social e grandes fluxos de emigração (Banco Mundial 2004; Mohammed 2015; Kelly 2016; McKenzie 2018). Em Moçambique, a questão da deficiência é muito sensível tanto para as PcD, como para a sociedade, por ainda não estar preparada para lidar com esta situação (Trindade 2020). Nesse sentido, é levantada a seguinte questão orientadora: *Quão inclusivas são as políticas de emprego para as Pessoas com Deficiência em Moçambique?*

Este artigo tem como objectivo geral analisar o nível de inclusão das Pessoas com Deficiência nas políticas de emprego moçambicanas. Em relação aos objectivos específicos, pretende-se: (i) Descrever o quadro legal e institucional sobre a Inclusão das Pessoas com Deficiência; (ii) Verificar o nível de inclusão das Pessoas com Deficiência nas políticas públicas de emprego; e (iii) Identificar as alternativas e desafios na Implementação das políticas activas de emprego para as Pessoas com Deficiência. Dessa forma, a estrutura desde escrito obedece à seguinte ordem: a introdução, metodologia, revisão da literatura, resultados, conclusão e referências bibliográficas.

METODOLOGIA

Esta pesquisa sustentou-se numa metodologia mista, pois recorreu aos dados quantitativos produzidos pelo Quarto Recenseamento Geral da População e Habitação de 2017 para apurar os números das Pessoas com Deficiência em função dos tipos de deficiência; no entanto, foi usada também a informação qualitativa produzida por meio das entrevistas efectuadas aos deficientes que são assistidos pela organização TV Surdo, vocacionada na defesa dos direitos das PcD, bem como a consulta bibliográfica que suportou a revisão da literatura, cujos temas abordados estavam associados às políticas públicas, política de emprego e à Pessoa com Deficiência.

REVISÃO DA LITERATURA

Políticas Públicas

Um dos grandes pesquisadores sobre políticas públicas (*policy ou public policy*) é Thomas Dye (2012), que as vê como sendo tudo aquilo que o governo decide ou não fazer.

Assim sendo, as políticas públicas reconciliam interesses divergentes em relação à gestão de recursos escassos; estabelecem os incentivos para a cooperação e acção colectiva que seria irracional sem a influência do Governo; proíbem comportamentos moralmente sancionados; protegem as actividades de indivíduos e grupos e promovem actividades que são importantes para o Governo; e, finalmente, mas não menos importantes, as políticas públicas providenciam benefícios directos para os cidadãos (Theodoulou e Cahn 2012).

Numa dimensão mais pragmática, as políticas públicas podem ser definidas como tentativas de regular situações que representam um problema público, em uma comunidade ou entre comunidades. Portanto, um problema é público quando afecta de alguma forma a distribuição de recursos entre os actores sociais. No caso da noção de comunidade, ela deve ser entendida num sentido amplo, podendo ser uma colectividade política formada como um estado soberano, ou uma sub-colectividade política dentro dessa colectividade maior (uma província, um município), ou mesmo uma grande organização (por exemplo, um hospital, uma universidade, etc.) (Lemieux 2003). Na percepção de Siteo e Lumbela (2013), as Políticas Públicas envolvem as decisões que são tomadas pelo Governo ou Sector Público, num sentido mais geral, que de forma intencional e significativa afectam uma actividade ou sector da sociedade.

Nessa perspectiva, nada impede que algumas políticas públicas nasçam do poder legislativo ou judicial, mas, o agente primário na elaboração destes instrumentos é o executivo (governo). Deste modo, as políticas públicas podem tomar a forma de lei, regulamentos, posturas, decretos e não é imperioso que sempre sejam chamadas de “Política X...”. As políticas públicas podem ser estratificadas em função da sua hierarquia, podendo ser de abrangência mundial (exemplo, Objectivos de Desenvolvimento Sustentável-Agenda 2030), regionais, nacionais, transversais, sectoriais, provinciais, municipais e distritais. Conforme a tipologia de Theodor Lowi (1964), as *políticas distributivas* envolvem as decisões tomadas pelo governo que

desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. As *políticas regulatórias*, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse, que regulam o comportamento da sociedade. As *políticas redistributivas*, são aquelas que atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, por exemplo, o sistema tributário e o sistema previdenciário. Finalmente, as *políticas constitutivas*, que lidam com procedimentos.

Há necessidade de destacar que essa tipologia nos leva ao argumento apresentado por Lemieux (2001), segundo o qual, à primeira vista, algumas políticas públicas parecem focar-se mais na quantidade de recursos do que na sua distribuição.

Políticas Públicas de Emprego

Actualmente existe uma diversidade de políticas públicas voltadas para a redução do desemprego e para a elevação da produtividade (Barros e Carvalho 2002). As políticas passivas fornecem suporte de renda para pessoas desempregadas, por exemplo, seguro-desemprego e o Subsídio para Candidato a Emprego; no entanto, as políticas activas, tais como a assistência e serviços de emprego, programas de formação e provisão de emprego directo, destinam-se a ajudar os desempregados a voltar ao trabalho com novas competências (Kelly et al 2011). No entanto, na prática, os governos há muito que se engajam numa variedade de políticas activas que intervêm directamente no mercado de trabalho com o objectivo de gerar mais e melhores oportunidades de emprego para os trabalhadores (Mackenzie 2017).

O principal objectivo das políticas activas de emprego é aumentar as oportunidades de emprego para aqueles que o procuram, como também, melhorar a adequação entre os postos de trabalho (vagas) e os trabalhadores (ou seja, os desempregados). Desta forma, as políticas activas podem contribuir para o crescimento do emprego e do Produto Interno Bruto e reduzir o desemprego e a dependência de subsídios. As políticas activas variam desde ofertas de formação institucionais e no local de trabalho acerca dos incentivos indirectos ao emprego (preservação do posto de trabalho, partilha do posto de trabalho e incentivos ao recrutamento) até à criação de emprego protegido e apoiado ou à oferta de incentivos para a criação directa de emprego (programas de interesse público) ou para o

arranque de uma actividade (Comissão Europeia 2017). Isso significa que as políticas activas contribuem para assegurar que os desempregados regressam o mais rapidamente possível a uma situação de emprego e que esse emprego é o mais adequado possível.

No que concerne as políticas passivas, elas envolvem os gastos com seguro-desemprego, auxílio-desemprego e programas de aposentadoria/reforma antecipada. Porém, essa diferenciação bem definida nem sempre se aplica a economias emergentes e em desenvolvimento onde os programas de apoio à renda tendem a privilegiar os grupos mais vulneráveis da população, sem uma condicionalidade estrita do mercado de trabalho (Pignatti e Belle 2018). Moçambique encontra-se nessa situação, pois a lista dos grupos vulneráveis é grande, desde as Pessoas com Deficiência, idosos, vítimas de desastres naturais, vítimas da violência baseada no género, deslocados de ataques armados, as crianças órfãs, até mesmo as famílias afectadas directamente pela COVID-19.

De acordo com Kelly et al (2011), as principais estratégias para a implementação de políticas activas de emprego são:

1. *Auxílio na procura de emprego, monitorização e sanções*

Incluem uma variedade de medidas que visam aumentar a eficácia da procura de emprego. Exemplos de tais medidas incluem: aconselhamento, monitorização, cursos de procura de emprego, orientação profissional, estabelecimento de planos de acção individuais, encaminhamento directo para empregos vagos e a imposição de sanções quando os candidatos a emprego não cumprem as actividades de procura de emprego exigidas para o recebimento dos benefícios dos subsídios de desemprego.

2. *Programas de treinamento*

O principal objectivo dos programas de formação é aumentar o capital humano dos candidatos a emprego e, portanto, as suas perspectivas de emprego. Os programas de formação variam de acordo com o tipo de candidato a emprego. Por exemplo, alguns candidatos a emprego exigem formação básica de busca de emprego ou outras habilidades gerais (por exemplo, habilidades básicas de informática), enquanto outros realizam formação mais intensivo e específico para melhorar a sua empregabilidade ou para garantir empregos de melhor qualidade. A formação tende a representar a maior parte dos gastos com medidas activas de emprego; especificamente, esses programas precisam ser direccionados aos participantes, em escala relativamente pequena, e estabelecer vínculos

fortes com os empregadores locais por meio da inclusão de um componente prático no programa de formação.

3. *Programas de criação de empregos no sector público*

A criação directa de empregos no sector público e os incentivos à criação de empregos no sector privado procuram influenciar o lado da demanda. No sector público os programas de criação de empregos se concentram na criação de oportunidades públicas que produzem bens e serviços públicos. O principal objectivo deste tipo de programas é manter o desempregado à procura de emprego enquanto mantém o contacto com o mercado de trabalho e, assim, evitar a erosão do seu capital humano durante o período de desemprego. No entanto, esses empregos muitas vezes não estão próximos do mercado de trabalho regular, visto que tendem a ser temporários.

4. *Programas de incentivos do sector privado*

O objectivo destes programas é criar incentivos que alterem o comportamento do empregador e/ou do trabalhador em relação ao emprego no sector privado. Por exemplo, os subsídios salariais no sector privado têm como objectivo encorajar os empregadores a criar novos empregos ou a manter os cargos existentes. Esses subsídios, que podem ser dados directamente ao empregador ou empregado, tendem a ser por um período fixo de tempo e muitas vezes são direccionados a indivíduos mais desfavorecidos. Os incentivos ao início de actividades, que são fornecidos a indivíduos desempregados que desejam estabelecer o seu próprio negócio, são outro tipo de programa de incentivo do sector privado.

Segundo Barros e Carvalho (2002), as principais políticas activas de emprego e renda podem ser agrupadas em três tipos. A primeira é o *Microcrédito*, uma política activa que visa reduzir o desemprego e elevar a produtividade do trabalho. Em termos do desemprego, ele é uma arma contra o seu componente estrutural, na medida em que leva à expansão da produção e, conseqüentemente, a um aumento na demanda por trabalho. Este tipo não tem qualquer impacto sobre a qualificação dos trabalhadores e sobre a informação disponível. Em termos da busca por aumentos da produtividade, o microcrédito é um instrumento útil para a melhoria na qualidade dos postos de trabalho, pois, pode aumentar o investimento em capital físico e induzir à incorporação de novas tecnologias. A segunda é o *a formação profissional*, uma política activa que visa combater tanto o desemprego, como a baixa produtividade da força de trabalho. Ela é vital para a redução do desemprego, na medida em que, ao expandir a qualificação de alguns trabalhadores, lhes dá acesso a uma série de postos de trabalho, aos quais não teriam

acesso sem formação adicional. Finalmente, a terceira é a *intermediação de mão-de-obra*. Esta política visa combater as imperfeições de informação no mercado de trabalho, na medida em que a intermediação aumenta a informação disponível a trabalhadores e firmas, reduz o período de desemprego, não tem impacto directo sobre a qualificação dos trabalhadores, nem sobre a quantidade e a qualidade dos postos de trabalho disponíveis.

Para efeitos dessa pesquisa, entendemos as políticas activas de emprego como sendo aquelas que visam facilitar a entrada ou regresso dos jovens e adultos ao mercado de trabalho, envolvendo a formação profissional, iniciativas de emprego promovidas pelos governos locais, estágios profissionais, empreendedorismo, a intermediação laboral e projectos de inserção dos jovens no mercado. E, no caso das políticas passivas, focam-se na atribuição de um subsídio de desemprego ou outro para minimizar os impactos negativos do desempregado no período em que se encontra fora do mercado de trabalho.

Pessoa com Deficiência

A deficiência faz parte da condição humana. Quase todas as pessoas terão uma deficiência temporária ou permanente em algum momento das suas vidas, e aqueles que sobreviverem ao envelhecimento enfrentarão dificuldades cada vez maiores com a funcionalidade dos seus corpos. A maioria das grandes famílias possui um familiar deficiente, e muitas pessoas não deficientes assumem a responsabilidade de prover suporte e cuidar de parentes e amigos com deficiências (Organização Mundial da Saúde 2011). De acordo com Resolução nº 20/99, de 23 de Junho, que aprovou a Política para a Pessoa Portadora de Deficiência, qualquer redução ou perda de capacidade normal para um ser humano resultante de um impedimento, significa deficiência.

A Pessoa com Deficiência é aquela que possui alteração parcial ou completa de um ou mais segmentos do seu corpo, acarretando comprometimento da função física, auditiva, visual ou intelectual e que, em função de contingências históricas, sociais e espaciais, essa alteração poderá resultar em perda da autonomia para a pessoa, trazer problemas de discriminação social e dificultar a inserção social das pessoas com deficiência (Carvalho-Freitas 2009). Portanto, a falta de conhecimento por parte dos administradores das organizações, da capacidade de trabalho da pessoa com deficiência dificulta a inclusão dos indivíduos com deficiência no mercado de trabalho (Carreira 2013). Os estudos sobre a inclusão das pessoas com deficiência (PcD) vêm, nos últimos anos, sendo consolidados com o foco direccionado à inclusão no mercado de trabalho, uma vez que esse tema se

tem configurado como uma questão actual, polémica, e de grande importância para as organizações, por se referir a um grupo relevante socialmente (Silva e Helal 2017).

RESULTADOS

Quadro Legal e Institucional sobre Protecção Social e Inclusão da Pessoa com Deficiência em Moçambique

Iniciativas nacionais e internacionais tais como as Regras Padrões sobre Equiparação de Oportunidades para a Pessoa com Deficiência, das Nações Unidas, têm incorporado os direitos humanos das pessoas com deficiência, culminando em 2006 com a adopção da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD) (Organização Mundial de Saúde 2011). A Agenda 2030, que aprova os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelece no objectivo número dez a necessidade de “reduzir a desigualdade dentro e entre os países”, onde na meta dez ponto dois prevê “até 2030, empoderar e promover a inclusão social, económica e política de todos, independentemente da idade, género, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição económica ou outra”.

Em Moçambique, tem um quadro legal e institucional que preserva os direitos das PcD. A Lei Fundamental do Estado moçambicano, a Constituição da República de Moçambique (2004 e 2018), no artigo 37 define os deveres e direitos das PcD, nos seguintes termos: “Os cidadãos portadores de deficiência gozam plenamente dos direitos consignados na Constituição e estão sujeitos aos mesmos deveres com ressalva do exercício ou cumprimento daqueles para os quais, em razão da deficiência, se encontrem incapacitados.”

O texto constitucional, actualiza de forma protectora a necessidade de tratamento não diferenciado da PcD previsto pela Resolução nº 20/99 de 23 de Junho que aprovou a primeira Política para a Pessoa Portadora de Deficiência defendia que “por força do texto constitucional, o cidadão portador de deficiência, como regra geral, tem as mesmas obrigações, deveres e direitos dos demais compatriotas.” Esta política pública já incorpora elementos que promovem a equidade e cidadania, dois valores fundamentais dum Estado de Direito e Democrático.

Portanto, o governo moçambicano observando a necessidade de acelerar a intervenção para a resolução dos problemas das PcD, operacionalizou no intervalo entre 2009 a 2013, uma política pública para garantir o cumprimento dos direitos e respeito pelos deveres dos deficientes no aparelho do Estado, que se designou de Estratégia da Pessoa Portadora de Deficiência na Função Pública. Porém, em 2016 foi aprovada a Política de Emprego pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social, que foi a melhor tentativa política para promover uma medida activa de emprego, visto que, no pilar das PcD, pretendia promover medidas com vista a facilitar o acesso das pessoas com deficiência física à educação, à formação profissional e ao emprego.

Para reforçar a protecção social da Pessoa com Deficiência, o Estado moçambicano apostou no Plano Nacional para a Área da Deficiência – PNAD II (2012 - 2019). Na percepção de Meneses (2014), para promoção de uma plena participação, igualdade e empoderamento das pessoas portadoras de deficiência; bem como assegurar a igualdade de direitos e oportunidades destas pessoas, este instrumento de governação foi elaborado.

O governo de Moçambique aprovou também uma política pública para o segundo mandato do Presidente Filipe Jacinto Nyusi, nomeadamente, a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB II) 2016-2024, que visa materializar o Programa Quinquenal do Governo, através da implementação de acções que concorrem para a redução da pobreza e da vulnerabilidade, assegurando que os resultados do crescimento da economia moçambicana beneficiem a todos os cidadãos, sobretudo os que vivem em situação de pobreza e de vulnerabilidade.

Para efeitos de harmonização das políticas públicas de apoio as PcD e protecção social dos grupos mais carenciados, através do Decreto 47/2018 de 6 de Agosto, do Conselho de Ministros, foram revistos e actualizados todos os Programas de Assistência Social de forma incremental, desde a designação e os seus objectivos, passando a ser:

1. **Programa Subsídio Social Básico (PSSB):** consiste na realização de transferências monetárias regulares mensais por tempo indeterminado, para reforçar o nível de consumo, autonomia e resiliência dos Agregados Familiares (AFs) que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade, bem como a melhoria da nutrição das crianças;
2. **Programa Apoio Social Directo (PASD):** consiste em transferências sociais pontuais ou prolongadas por tempo determinado, em forma de apoio multiforme para

fazer face a choques e situações diversificadas de emergência que afectam indivíduos ou AFs em situação de pobreza e vulnerabilidade;

3. **Programa de Atendimento em Unidades Sociais (PAUS):** consiste num conjunto de intervenções orientadas para o acolhimento permanente ou temporária a pessoas desamparadas, ou em risco no ambiente familiar ou comunitário;
4. **Programa Acção Social Produtiva (PASP):** consiste em transferências monetárias mediante a realização de actividades produtivas para (AFs) expostos a insegurança alimentar crónica, agravada pelos choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais e/ou choques económicos; e
5. **Programa Acção Social Produtiva (PASP):** consiste em transferências monetárias mediante a realização de actividades produtivas para AFs expostos a insegurança alimentar crónica, agravada pelos choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais e/ou choques económicos.

Observando as finalidades e os problemas que essas políticas públicas pretendem resolver, elas incorporam subsídios directos a pessoas vulneráveis e não o reforço de capacidades para a reinserção dos grupos vulneráveis no mercado de emprego para a sua autossuficiência. Ou melhor, o governo moçambicano investe mais em políticas públicas passivas para suprir a lacuna da exclusão das PcD e de outros grupos vulneráveis no mercado, através de subvenções financeiras revestidas em forma de subsídio.

Inclusão da Pessoa com Deficiência nas Políticas de Emprego: Desafios e Alternativas para Moçambique

Os dados do IV Recenseamento Geral da População e Habitação de 2017, evidenciou que existiam em Moçambique cerca de 736 038 Pessoas com Deficiência, num universo de 26 899 105 de habitantes, representando uma percentagem de 2,7, um número que justifica a implementação de políticas públicas que promovam acções afirmativas e a empregabilidade deste grupo específico. Há necessidade de evidenciar que as estatísticas oficiais distribuem também a quantidade das PcD no país em função do tipo de deficiência, como demonstrado no quadro 1.

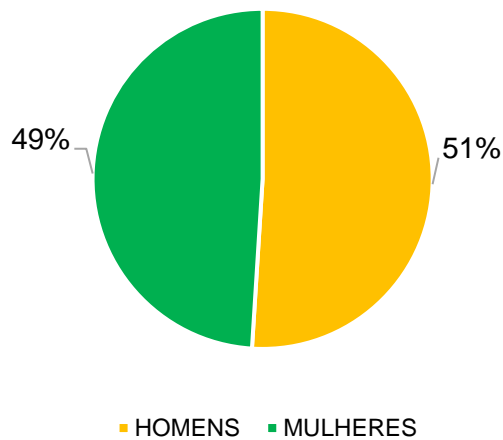
Quadro 1: Distribuição das PcD pelo tipo de deficiência

Tipo de Deficiência	Frequência	Porcentagem (%)
Cego	58 021	7,9
Surdo/Mudo	68 326	9,3
Braço (s)/amputado (s)/ atrofiado (s)	55 670	7,6
Perna (s)/amputada (s)/atrofiada (s)	115 918	15,7
Paralisia	44 875	6,1
Mental	49 565	6,7
Dificuldade para ver mesmo usando óculos	81 072	11
Dificuldade para ouvir mesmo usando aparelho auditivo	35 803	4,9
Dificuldade de memória ou de concentração	30 173	4,1
Dificuldade de locomoção (andar)	105 529	14,3
Outra	91 086	12,4
Total	736 038	100

Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do IV Censo Geral (INE 2017).

Se observarmos para o sexo das PcD, 372 061 correspondente a 51 por cento eram Homens e 355 559 equivalente a 49 por cento eram Mulheres (Conferir o Gráfico 1).

Gráfico 1: Percentagem das Pessoas com Deficiência em função do sexo



Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do IV Censo Geral (INE 2017).

Em relação às deficiências adquiridas por meio de acidentes de trabalho o quadro 2 demonstra que as deficiências mais frequentes são: perna (s) amputada (s) ou atrofiada (s) (25,6 por cento), braço (s) amputado (s) ou atrofiado (s) (23,8 por cento) e Dificuldade de locomoção (andar) (17,7 por cento). (Conferir o quadro 2).

Quadro 2: Pessoas com Deficiência causada por Acidentes de Trabalho

Tipo de Deficiência	Número de PcD Causadas por Acidentes de Trabalho	Percentagem (%)
Cego	1 561	4,9
Surdo/Mudo	457	1,4
Braço (s)/amputado (s)/ atrofiado (s)	7 521	23,8
Perna (s)/amputada (s)/atrofiada (s)	8 073	25,6
Paralisia	1 001	3,2
Mental	312	1,0
Dificuldade para ver mesmo usando óculos	3 045	10

Dificuldade para ouvir mesmo usando aparelho auditivo	338	1,1
Dificuldade de memória ou de concentração	278	0,9
Dificuldade de locomoção (andar)	5 583	17,7
Outra	3 373	10,7
Total	31 542	100

Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do IV Censo Geral (INE 2017).

Constata-se que muitas dessas deficiências acabam por limitar o acesso da PcD ao mercado de emprego e agudizar comportamentos de discriminação e descrença nas capacidades actuais, depois de sofrer um acidente, demandando a protecção do Estado e da sociedade. Essa nossa tese é consubstanciada pela pesquisa desenvolvida por Alexandre (2013), ao demonstrar que em Moçambique, as Pessoas com Deficiência ainda são vítimas de discriminação, marginalização e isolamento, atitudes visíveis nas ruas das grandes cidades do país. São várias as PcD que passam todos os dias a pedir esmola como fonte de sobrevivência, algo que revela que se encontram em condições deploráveis, apesar de a Constituição da República reconhecer, à luz do número um do artigo 125, que é da responsabilidade da família, da sociedade e do Estado, a sua especial protecção. Por outro lado, o Estado assume quando na alínea b) do número quatro do mesmo artigo evidencia a obrigação de criação de condições que possam impedir o isolamento e a marginalização das PcD.

No âmbito das políticas passivas de emprego, o Centro de Integridade Pública (CIP 2020), demonstrou num dos seus estudos que uma das preocupações está associada ao facto de alguns responsáveis pela inscrição de beneficiários destas políticas públicas (geralmente os chefes de quarteirão) se inscrevem a si próprios e aos seus familiares ou conhecidos, os quais geralmente não fazem parte do grupo dos mais vulneráveis, deixando assim de lado as pessoas que efectivamente deveriam fazer parte destas listas, num contexto em que existem pessoas que preenchem os requisitos necessários para receber os subsídios mas ficam em listas de espera por muitos anos. Portanto, um dos entrevistados do CIP (2020), portador de deficiência e residente em Matutuine, testemunhou o alto nível de exclusão das PcD nas políticas passivas, dado que se encontra em lista de espera há cerca de três anos e nunca foi chamado.

Com base nas nossas entrevistas efectuadas a cerca de seis pessoas portadoras de alguma deficiência, foi possível verificar que há predominância de políticas de emprego passivas relativamente a activas, pois as entidades governamentais, como é o caso do Instituto Nacional de Acção Social, acabam por atribuir um subsídio ínfimo para custear o seu autossustento, apesar das PcD em alguns casos demonstrarem vontade de desempenharem actividades remuneratórias que qualquer membro da sociedade pode exercer. Portanto, esta exclusão das PcD por alegada invalidez no mercado de trabalho moçambicano denota a existência de práticas discriminatórias nas organizações moçambicanas, tanto as governamentais do nível central e local, como as empresas privadas, apesar das PcD demonstrarem na prática que têm competências (Conhecimentos, Habilidades e Atitudes) que os demais. Pois vejamos, a Entrevistada (E₁) respondeu o seguinte:

Eu nasci muda e a primeira dificuldade que enfrentei foi a exclusão no sistema de educação, porque as nossas escolas primárias, secundárias e até universidades não estão preparadas para o ensino de Pessoas com Necessidades Especiais. E acabamos sendo excluídos pela sociedade, porque as empresas e as pessoas reparam em nós como inválidos e ninguém quer aprender a linguagem gestual que usamos. Actualmente, trabalho no associativismo e numa organização que defende os interesses das PcD, pelo facto das empresas privadas e organizações públicas não estarem preparadas para nos receberem. Somos excluídos de muitas oportunidades de emprego.

O E₂ respondeu o seguinte, na entrevista cedida:

Sou deficiente há muito tempo, sou surdo-mudo, mas tenho muitos amigos e conhecidos que têm habilidades de cozinha e outras que poderiam trabalhar em restaurantes, mas, porque foram rejeitados, continuam nas ruas a pedir esmola para sobreviver, visto que alguns não recebem o subsídio do INAS e os que recebem não chega para nada.

Conforme refere a Organização Mundial de Saúde (2011), a maioria das grandes famílias possui um familiar deficiente, e muitas pessoas não deficientes assumem a responsabilidade de prover suporte e cuidar de parentes e amigos com deficiências. Logo, as políticas públicas de protecção social do Estado moçambicano são desafiados a aumentar a sua abrangência e efectividade.

Podemos entender que as PcD têm vontade de contribuir activamente no desenvolvimento da sociedade. Por conseguinte, a acção de atribuir um subsídio de assistência social a este grupo de cidadãos, uma política de emprego passiva, constitui uma fonte que reduz o engajamento e fortalecimento destes. No entanto, a subvenção financeira atribuída a cada deficiente não é suficiente para minimizar a situação de vulnerabilidade social à qual estão sujeitas, pois o custo de vida tende a aumentar e o salário mínimo, que é a base de cálculo desses subsídios, não tem aumentado na proporção do crescimento da inflação (índice do preço do consumidor). (verificar o quadro 3).

Quadro 3. Evolução do Subsídio do INAS para as PcD versus Inflação e Salário Mínimo

ITEM	ANOS			
	2018	2019	2020	2021
Subsídio do INAS para PcD¹ (Em meticaís)	540 Meticaís-para agregados familiares constituídos por uma pessoa; 640 Meticaís-para os agregados de duas pessoas; 740 Meticaís-para os agregados de três pessoas; 840 Meticaís-para os agregados de quatro pessoas; 1.000 Meticaís-para os agregados de cinco pessoas.			
Inflação Acumulada (%)	3,52	3,50	3,52	3,07
Salário Mínimo (Em meticaís, Administração Pública)	4 255,00	4 467,75	4 467,75	4 467,75

Fonte: Decreto nº 47/2018 de 6 de Agosto, INE (2018), INE (2019), INE (2020), INE (2021), UNICEF (2018) e ABCC (2019).²

Um dado relevante que merece realce é que as PcD que são assistidas nas políticas públicas sob implementação do Instituto Nacional de Acção Social (INAS) são aquelas que obedecem aos critérios de elegibilidade deste órgão, através dos instrumentos

¹Os subsídios desde a actualização de 2018 até a realização desta pesquisa (2021) não haviam beneficiado qualquer incremento.

²Disponível em: <https://www.abcc.co.mz/>.

definidos no artigo 24 do Decreto 47/2018 de 6 de Agosto, do Conselho de Ministros, a destacar:

- Ter um Cartão de assistência social para o acesso aos subsídios;
- Ter a Caderneta de Assistência Social, na qual se regista o tipo de apoio concedido aos beneficiários dos diferentes programas.

Nestes moldes, fica evidente que o primeiro desafio é aceder aos programas que atribuem estes subsídios, mas também inverter a abordagem governamental de investir em políticas passivas em todos os seus programas de protecção social às PcD para as activas. Conforme refere Mackenzie (2017) e a Comissão Europeia (2017), as políticas activas podem gerar mais e melhores oportunidades de emprego para aqueles que procuram melhorar a adequação entre os postos de trabalho (vagas) e os trabalhadores (ou seja, os desempregados), e dessa forma contribuir para o crescimento do emprego, do Produto Interno Bruto, reduzir o desemprego e a dependência de subsídios.

Se compararmos o total das PcD (736 038) apresentados pelo IV Censo de 2017 e os beneficiários assistidos em 2018 segundo o Plano Economico Social-PES e UNICEF, cerca de 567 290, é possível constatar que muitos deficientes não são cobertos pelas políticas públicas de assistência social. Porém, o número de beneficiários deficientes reduz ainda mais se levarmos em consideração que dos 567 290 assistidos pelo INAS, não incluem apenas as PcD, mas igualmente, crianças, idosos e outros grupos vulneráveis sem capacidade de renda e subsistência.

O segundo desafio está na monitorização, fiscalização e inspecção que o ministério que tutela a área de emprego e trabalho deve fazer regularmente aos empregadores, para evitar a exclusão de PcD no acesso ao mercado, pelo facto de terem alguma deficiência. Assim sendo, é aceitável que haja um investimento considerável nas políticas activas, para efeito de preparar esse grupo específico com ferramentas e competências relevantes para competirem em pé de igualdade com outros candidatos em busca das melhores oportunidades de emprego ou auto-emprego.

A monitorização e fiscalização tem amparo legal na Lei do Trabalho moçambicana, Lei nº 23/2007 de 1 de Agosto, no artigo 28, onde protege o trabalhador deficiente nos seguintes termos:

1. O empregador deve promover a adopção de medidas adequadas para que o trabalhador portador de deficiência ou portador de doença crónica goze dos mesmos direitos e obedeça aos mesmos deveres dos demais trabalhadores no que respeita ao acesso ao emprego, formação e promoção profissionais, bem como às condições de trabalho adequadas ao exercício de actividade socialmente útil, tendo em conta as especificidades inerentes a sua capacidade de trabalho reduzida;

2. O Estado, em coordenação com as associações sindicais e de empregadores, bem como com as organizações representativas de pessoas portadoras de deficiência, estimula e apoia, no quadro da promoção do emprego, tendo em conta os meios e recursos disponíveis, as acções tendentes a proporcionar a reconversão profissional e a integração em postos de trabalho adequados à capacidade residual de trabalhadores com deficiência.

Mesmo que a Lei do Trabalho proteja os portadores de deficiência, há necessidade de investir em acções concretas para viabilizar este instrumento, pois, se recordarmos as observações de Simonelli e Camarotto (2011), a maior barreira apresentada para a inclusão das pessoas com deficiência é a falta de conhecimento por parte das pessoas envolvidas na colocação destas no trabalho, sobre as actividades de trabalho, seus conteúdos e processos, além da falta de acessibilidade do ambiente físico das empresas e do estigma presente na sociedade quanto às capacidades funcionais e habilidades das pessoas com deficiência.

O relatório da Organização Mundial de Saúde (2011) é claro quanto aos desafios globais para a inclusão das PcD, como passamos a destacar: (i) *Políticas e padrões inadequados* (a elaboração de políticas nem sempre leva em consideração as necessidades das pessoas com deficiência, ou então as políticas e padrões existentes não são cumpridos); (ii) *Atitudes negativas* (crenças e preconceitos constituem-se como barreiras à educação, ao emprego, aos serviços de saúde e à participação social); (iii) *Falhas na oferta de serviços* (Pessoas com deficiência são particularmente vulneráveis a falhas em serviços tais como saúde, reabilitação, e apoio e assistência); (iv) *Problemas na prestação de serviços* (uma pobre coordenação dos serviços, funcionários mal preparados e inadequados afetam a qualidade, acessibilidade, e adequação dos serviços às pessoas com deficiência); (v) *Financiamento inadequado* (recursos alocados na implementação de políticas e planos são frequentemente inadequados. A falta de financiamento efectivo é um grande obstáculo aos serviços sustentáveis ao longo de todos os níveis de renda); (vi) *Falta de consultas e envolvimento* (muitas pessoas com deficiência estão excluídas do processo de

tomada de decisões em assuntos directamente relacionados às suas vidas como, por exemplo, quando pessoas com deficiência não têm direito à escolha e controlo sobre como o apoio lhes é oferecido em suas casas; (vii) *Falta de acessibilidade* (muitos ambientes construídos, incluindo instalações públicas, sistemas de transporte e comunicação não são nada acessíveis. A falta de acesso ao transporte é uma razão frequente pela qual as pessoas com deficiência são desencorajadas a procurar trabalho ou são impedidas de acessar os serviços de saúde; (viii) *Falta de dados e evidências* (uma falta de dados rigorosos e comparáveis sobre a deficiência e evidências sobre programas que funcionam pode prejudicar o entendimento e a acção. Conhecer os números das pessoas com deficiência e suas circunstâncias pode melhorar os esforços para a remoção das barreiras incapacitantes e oferecer serviços que permitam que as pessoas com deficiência participem).

A maior parte desses desafios foram apontados pelos nossos entrevistados, como passamos a ilustrar:

“Temos dificuldades em aceder ao transporte e dificilmente temos participação na definição dos subsídios de apoio, só podemos aceitar mesmo, a nossa condição é negligenciada na sociedade. O governo através do INAS deve preparar os seus técnicos para saberem avaliar devidamente as condições existentes nas nossas famílias e os subsídios de apoio não chegam para muita coisa. Eu pessoalmente conheço muitas pessoas com alguma deficiência com potencial para trabalhar e a melhor forma de ajudar seria dar esse oportunidade para concorrer em pé de igualdade com as pessoas consideradas normais”. (E₄)

“Para mim, que tenho problemas de visão, as estradas da Cidade de Maputo são um autêntico risco para a minha vida. E se não estivesse a trabalhar para uma Organização Não-Governamental estaria a pedir esmola como as outras pessoas com deficiência, apesar de saber ler e escrever e ter habilidades. E os empregos todos exigem atestados médicos que nos acabam por excluir das oportunidades e até existem algumas pessoas que alegam que as empresas operam em edifícios que não estão preparados para nós e não têm rampas, como justificação para nos deixar de fora.” (E₅)

Para Silva e Helal (2017), acredita-se, assim, que modificações nas práticas de gestão de pessoas, com vista a garantir a efectiva inclusão das PcD, bem como acções de

sensibilização e adaptações das condições de trabalho podem modificar a percepção do desempenho das pessoas com deficiência no cotidiano de trabalho. Outro importante desafio é desmistificar o estigma de que a PcD não possui competência para disputar o mercado competitivo. Por fim, é esperado o estabelecimento de acções estruturadas e planeadas por parte das empresas, sociedade e o governo, a fim de que os factores que dificultam a inclusão no mercado de trabalho das pessoas com deficiência sejam minimizados, daí a relevância da combinação de políticas públicas de emprego activas e passivas, onde as primeiras devem sempre sobressair para que tenhamos maior produtividade e desenvolvimento da sociedade.

Nestes moldes, algumas alternativas para a inclusão das PcD só podem prosperar com uma reforma institucional ou legal, nas regras de candidatura para ingresso no aparelho do Estado e no sector privado, ou melhor, o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado e a Lei do Trabalho devem incluir cotas para admissão de PcD, por exemplo, estabelecer que para todos concursos no processo de recrutamento de mão-de-obra dez a quinze por cento devem ser ocupadas por PcD, onde nos anúncios de candidatura deve estar inclusa uma nota que diga: incentivamos a candidatura de PcD com o perfil da vaga; não só mas também, há necessidade de retirar do texto legal qualquer excerto que pode autorizar o empregador implicitamente a excluir o candidato por razão de ter alguma deficiência. O terceiro desafio está associado à educação especial para a sociedade moçambicana entender o básico da linguagem gestual, o que facilitará a inclusão das PcD em todos sectores da sociedade moçambicana. Em termos de alternativas, a inclusão nos curricula do alfabeto da linguagem gestual na disciplina de português a partir da quinta classe e a promoção de campanhas de divulgação das regras de leitura e escrita.

Essas medidas estariam alinhadas com a meta dez ponto três dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, Agenda 2030), que obriga os Estados membros das Nações Unidas, onde Moçambique faz parte, a “garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e acções adequadas a este respeito”. Por conseguinte, o derradeiro desafio para o país é a implementação adequada de todas as políticas de emprego na sua plenitude, independentemente de serem passivas ou negativas, cujas razões foram afluadas e o Centro de Integridade Pública (CIP 2020), também reforçou no seu relatório.

CONCLUSÃO

A inclusão da Pessoa com Deficiência nas políticas de emprego em Moçambique acontece por meio de medidas passivas de atribuição de subsídios de apoio através de uma subvenção financeira mensal que varia entre os 540 a 1 000 meticais, dependendo do tamanho do agregado familiar. Esses valores são muito insignificantes para agregados familiares maiores, pois, devido às taxas altas de inflação, aos salários mínimos que estão há dois anos sem incremento e pelo facto de os valores ainda não reflectirem o custo de vida alto no país, alguns deficientes ainda continuam a depender de esmolas e da boa vontade dos vizinhos.

E as políticas públicas de emprego que assistem as PcD em Moçambique, encontram amparo legal na Constituição da República do país, no Programa Subsídio Social Básico (PSSB), Programa Apoio Social Directo (PASD), Programa de Atendimento em Unidades Sociais (PAUS), Programa Acção Social Produtiva (PASP), Programa Acção Social Produtiva (PASP), implementadas pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS). Porém, para além das lacunas existentes na gestão dos subsídios, os critérios de selecção por dependerem da boa vontade do chefe do quarteirão e do técnico do INAS, mostram ser cada vez mais excludentes para as PcD, visto que, parte considerável dos deficientes ainda não beneficiam do mesmo. Nestes moldes, os cursos de formação profissional e programas de formação direccionados para as PcD em Moçambique para áreas como informática, restauração, contabilidade, *procurement*, gestão de contratos, gestão de pequenos negócios, secretariado e gestão de recursos humanos, seriam boas alternativas para os preparar a enfrentar o mercado de trabalho.

Concluindo, as políticas públicas de emprego destinadas às PcD em Moçambique são predominantemente passivas; no entanto, os subsídios alocados desde 2018 até 2021 não sofreram nenhum incremento, apesar do comportamento da inflação demonstrar o aumento do alto custo de vida. Face a esta situação recomenda-se que elas devam continuar, desde que sejam mais inclusivas, ao mesmo tempo em que os empregadores estejam a ser socializados a participar nos programas que revitalizem as políticas activas para este grupo vulnerável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexandre, B. (2013). O Direito ao trabalho da pessoa portadora de deficiência: tendências e desafios no acesso e na inclusão da pessoa portadora de deficiência no mercado de trabalho em Moçambique. *Revista de Direitos Humanos*, 2(2): 264.
- Barros, R.P.; Carvalho, M. (2002). Políticas activas de emprego e renda. *Mercado de Trabalho*, 62: 72.
- Carreira, D.A. (1997). A integração da pessoa deficiente no mercado de trabalho. In Mantoan, M.T.E. (Eds.), *A integração de pessoas com deficiência: contribuições para uma reflexão sobre o tema*. São Paulo: Memonn.
- Carvalho-Freitas, M.N. (2009). Inserção e Gestão do Trabalho de Pessoas com Deficiência: um Estudo de Caso. *Revista de Administração Contemporânea*, 13: 138.
- CIP-Centro de Integridade Pública. (2020). COVID-19: Recursos alocados para protecção social podem não chegar na totalidade aos beneficiários- Os mecanismos de controlo do INAS não têm sido eficientes para evitar desvios de fundos durante a distribuição de subsídios. Edição 26. Setembro de 2020. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/09/protecc%CC%A7a%CC%83o-social.pdf>. Consultado em 20 de Maio de 2021.
- Comissão Europeia. (2017). Políticas activas do mercado de trabalho. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet_active-labour-market-policies_pt.pdf. Consultado em 20 de Maio de 2021.
- Dye, T.R. (2012). *Understanding Public Policy*. New York: Longman.
- Kelly, E.; McGuinness, S.; O'Connell, P.J. (2011). What can active labour market policies do? *Renewal Series*, 1: 39.
- Lemieux, V. (2003). *Les Politiques Publiques et les Alliances D'acteurs*. l'Université du Québec à Chicoutimi. <https://docplayer.fr/3219394-Les-politiques-publiques-et-les-alliances-d-acteurs.html>. Consultado em 15 de Maio de 2021.
- Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, Politiques Publiques et Relations de Pouvoir*. Québec: Presses de l'Université de Montréal.
- Mackenzie, D. (2017). How effective are active labor market policies in developing countries? A critical review of recent evidence. *Policy Research Working Paper*,

8011. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26352>. Consultado em 10 de Dezembro de 2020.

Meneses, R.P.C. (2014) *Protecção Social e Deficiência: O Caso de Moçambique* (Dissertação apresentada em cumprimento parcial do MA em Estudos Africanos Educação e Desenvolvimento). Universidade do Porto.

Mohammed, O. (2015). Africa has the world's fastest growing labor force but needs jobs growth to catch up. *Quartz Africa*, 13 November 2015. <https://qz.com/547929/africa-has-the-worldsfastest-growing-labor-force-but-needs-jobs-growth-to-catch-up/>. Consultado em 15 de Abril de 2021.

Organização Mundial da Saúde. (2011). Relatório mundial sobre a deficiência. São Paulo. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70670/WHO_NMH_VIP_11.01_por.pdf. Consultado em 25 de Abril de 2021.

Pignatti, C.; Belle, E.V. (2018). Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies. *Research Department Working Paper, 37*, International Labour Organization-ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/inst/documents/publication/wcms_660003.pdf. Consultado em 24 de Abril de 2021.

Silva, A.G.C.; Helal, D.H. (2017). A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho Brasileiro perspectivas e desafios. *Rev. FSA.Teresina*, 14(5): 24.

Simonelli, A.P.; Camarotto, J.A. (2011). Análise de atividades para a inclusão de pessoas com deficiência no trabalho: uma proposta de modelo. *Gest. Prod.* 18(1): 26.

Sitoe, E.; Lumbela, S. (2013). Módulo de planificação, análise e avaliação de políticas públicas. Maputo.

Theodoulou, S.; Cahn, M. (2012). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall.

Trindade, I.S.A. (2020). *Pessoas com Deficiências Físicas no Mercado de Trabalho Moçambicano: Estudo Exploratório* (Dissertação apresentada em cumprimento parcial do MA em Ciências do Trabalho e Relações Laborais). Instituto Universitário de Lisboa.

United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) Moçambique. (2018). Informe Orçamental 2018-Ação Social. <https://docplayer.com.br/152260884-Informe-orcamental-2018-accao-social.html>. Consultado em 30 de Maio de 2021.

World Bank. (2004). *Unlocking the employment potential in the Middle East and North Africa: Toward a new social contract*. Washington DC: World Bank.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/343121468753030506/pdf/288150PA PER0Unlocking0employment.pdf>. Consultado em 27 de Maio de 2021.

Documentos

Constituição da República de Moçambique (2004).

Constituição da República de Moçambique (2018).

Decreto nº 47/2018 de 6 de Agosto, *Concernente a Revisão dos Programas de Segurança Social Básica*.

Lei nº 23/2007 de 1 de Agosto, *que aprova a Lei do Trabalho*.

Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social. (2016). *Política de Emprego*. Maputo.

Resolução nº 20/99 de 23 de Junho, *Política para a Pessoa Portadora de Deficiência*.

Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2016).

Agradecimentos

O autor agradece a colaboração da organização moçambicana TV Surdo no processo de marcação de entrevistas com os respondentes que são pessoas portadoras de algum tipo de deficiência.