

## PROTEÇÃO SOCIAL EM TIMOR-LESTE

---

*Vítor da Costa\**

Ao longo da história, a Proteção Social era praticada por instinto de humanismo, fraternidade, cooperação, ajuda mútua e solidariedade entre as pessoas da mesma família e da mesma tribo dentro da sociedade tradicional timorense, mesmo antes e durante a administração colonial portuguesa.

Quando uma pessoa ficava doente, as pessoas da mesma tribo ficavam preocupadas e procuravam meios de lhe dar assistência médica tradicional. Quando uma pessoa ficava incapacitada de trabalhar e produzir, ajudavam-na a tratar da sua horta ou várzea ou juntavam géneros alimentícios para apoiar a família; enfim, as pessoas faziam tudo para se apoiarem mutuamente dentro da mesma tribo.

Apesar de na Administração do Governo Colonial Português não haver nenhum programa formal de Proteção Social, as pessoas (que não sabiam o que era a Proteção Social) praticavam-na por instinto e de acordo com os hábitos tradicionais.

\*

Durante a ocupação Indonésia, nos matos e montanhas de Timor-Leste, já em plena Guerra contra o invasor, esse hábito de ajuda e cooperação mútua continuou, agora com maior dimensão e intensidade motivada pelo instinto de sobrevivência coletiva, o nacionalismo e o patriotismo de todos os timorenses.

Juntavam géneros alimentícios para o abastecimento das Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste (FALINTIL) e também para o sustento das mulheres e filhos dos combatentes das

---

\* Secretário de Estado da Segurança Social no IV e no V Governo Constitucional de Timor-Leste.

FALINTIL e, ainda, dentro de cada suco ou aldeia, as pessoas davam assistência e apoio aos mais necessitados.

Em 1978, devido às operações de grande envergadura das TNI (Forças Armadas da Indonésia) – as chamadas “operações de cerco e aniquilamento” – e no seguimento das orientações do Comando da Luta, toda a população regressou às suas habitações usuais, ficando no mato apenas os guerrilheiros.

Uma vez nas vilas e cidades, agora sob o controle dos militares indonésios, onde cada um sentia medo até da sua própria sombra, numa situação onde as pessoas eram aprisionadas, inquiridas, torturadas e assassinadas, aquele hábito de cooperação e ajuda mútua foi diminuindo, reduzindo-se apenas ao núcleo familiar ou pouco mais.

No seio da Administração da Indonésia em Timor – o “Timor Timor” – havia um Departamento de Assuntos Sociais que dava assistência aos necessitados mas esse apoio era de carácter aleatório e politicamente marcado: necessitados ou não necessitados, só eram elegíveis para a assistência social os que aceitavam a integração de Timor-Leste na Indonésia.

\*

Com a restauração da independência, em 2002, Timor-Leste torna-se também, nos termos da Constituição da República, um Estado social, onde são realizados os direitos de cidadania, assente em princípios de solidariedade e justiça social. Assim, através da política fiscal, os cidadãos que mais têm, devem contribuir um pouco para dar aos que menos têm, isto é, os cidadãos devem-se ajudar e apoiar mutuamente, voltando, deste modo, a praticar, quase que por instinto, a proteção social tal como existia no funcionamento da sociedade tradicional timorense.

Esta solidariedade é, porém, ainda difícil de cumprir, uma vez que os timorenses adquiriram uma outra mentalidade durante a ocupação da Indonésia, a qual levou a que hoje todos estejam dependentes ou, pelo menos, esperem ajuda da assistência social do Governo.

Depois de Timor-Leste recuperar a sua Independência, a partir do período do Governo de transição em 2001, e no Governo Definitivo depois da Restauração da Independência em 2002, foi criada uma Secretaria de Estado do Trabalho e Solidariedade e, mais tarde, um Ministério de Trabalho e Reinserção Comunitária onde, pela pri-

meira vez, se iniciou uma assistência social às comunidades e aos mais carenciados, ainda que de forma pouco estruturada. Nesta época, apesar dos reduzidos recursos financeiros de que os sucessivos governos dispunham, foram criadas as primeiras formas de apoio, essencialmente em espécie, e iniciaram-se as discussões em torno de uma Lei de Bases de Proteção Social. O apoio da comunidade internacional foi essencial para conduzir alguns destes programas sociais, com destaque para Portugal, no apoio a Equipamentos e Serviços Sociais. Esta fase teve a duração de três governos, isto é, até ao III Governo Constitucional.

Em 2007, no início do IV Governo Constitucional, foi criado o Ministério da Solidariedade Social (MSS) e foram definidas as políticas de Proteção Social com os seus três pilares – a assistência social, a segurança social e a prestação dos Serviços Sociais –, que se foram desenvolvendo até ao V Governo Constitucional.

Na sua génese, a assistência social visa apoiar pessoas, grupos e famílias, que, por diversas razões, nunca contribuíram nem podem contribuir, dando-lhes a possibilidade de ter uma vida digna. Trata-se de um primeiro patamar de proteção, financiado pelo Orçamento Geral do Estado, e intimamente relacionado com o combate à pobreza.

A segurança social assenta na substituição de rendimentos de quem trabalha e contribui e, por incorrer em determinado risco social, perde temporariamente o seu rendimento. Trata-se, neste caso, de proteger o trabalho, num sistema autofinanciado com recurso às contribuições de trabalhadores e entidades patronais.

Os serviços sociais são realizados pelo Estado de forma direta, ou indiretamente, financiando Instituições de Solidariedade Social (ISS), que prestam estes serviços. Incluem-se aqui as Creches, Lares, Centros de Acolhimento, Centros de Dia, etc.

No MSS, fruto do passado histórico – que elevou, muitas vezes, as respostas de emergência a prioridades de intervenção – e da forma como, aprendendo executando, se foram desenvolvendo as respostas sociais, a configuração orgânica é um pouco distinta desta lógica estrutural de um Sistema de Proteção Social integrado, como será referido adiante.

\*

## **A PROTEÇÃO SOCIAL HOJE: IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA**

Para a implementação prática dos programas da Proteção Social, desenhados sob orientação política do Governo, existem, na atual estrutura orgânica do MSS<sup>1</sup> (V Governo Constitucional) cinco Direções Nacionais:

- 1) Direção Nacional do Regime Contributivo da Segurança Social
- 2) Direção Nacional do Regime Não Contributivo da Segurança Social
- 3) Direção Nacional da Reinserção Social
- 4) Direção Nacional de Assistência e Coesão Social
- 5) Direção Nacional de Gestão de Desastres Naturais

Existe ainda uma Direção Nacional para os Assuntos dos Antigos Combatentes da Libertação Nacional que trata sobre o pagamento de pensões a este grupo, como reconhecimento e valorização da sua luta pela Independência de Timor-Leste. Este serviço, embora esteja sob a tutela do MSS, não trata propriamente de Proteção Social, embora os apoios prestados ajudem a melhorar as condições de vida dos beneficiários.

Existem também Centros Regionais e Distritais de Solidariedade Social que implementam no terreno os programas e respostas de proteção social, sob orientação das Direções Nacionais, numa ótica de proximidade às populações.

Em conjunto, o trabalho desenvolvido pelas Direções Nacionais, com apoio dos Centros Regionais e Distritais, visa contribuir para o desenvolvimento de um Sistema de Proteção Social moderno, assente num Estado Social, promovendo uma sociedade justa e solidária para Timor-Leste.

Atualmente, a política de assistência social é desenvolvida em três daquelas cinco Direções Nacionais e materializa-se em prestações não contributivas de direito, mas também em apoios pontuais e ajuda assistencial a cidadãos e famílias pobres e vulneráveis.

Assim, a Direção Nacional do Regime Não Contributivo da Segurança assume o papel de assistência social de solidariedade, gerindo o subsídio de apoio a idosos e inválidos (SAII), que constitui, na prática,

---

<sup>1</sup> Sabe-se que, na data de elaboração deste texto, o MSS estava a discutir uma possível reorganização da sua estrutura.

prestações sociais não contributivas de proteção nas eventualidades velhice e invalidez. Tratam-se de prestações universais, sem exigência de condições, integralmente financiadas pelo Orçamento Geral do Estado.

Em Timor-Leste, face às dificuldades que ainda existem de acesso, e até de monetarização da economia em algumas regiões do país, a concessão de apoios representa um enorme desafio. O SAII é atualmente pago através do Banco Nacional do Comércio de Timor-Leste, com o qual o Governo estabeleceu um acordo.

A Direção Nacional da Reinserção Social desenvolve também políticas de assistência social, especialmente dirigidas a crianças, mulheres e famílias vulneráveis, quer através do programa Bolsa da Mãe, quer de programas de reintegração social, quer ainda através de apoios mais pontuais.

O programa Bolsa da Mãe – que constitui o principal programa de direito gerido nesta Direção Nacional – caracteriza-se por ser uma transferência pecuniária condicionada à realização de determinadas condições, visando proteger as crianças e mulheres, numa ótica de proteção familiar, melhorando as suas condições de vida (e de rendimento) e incentivando o acesso à escola e aos serviços de saúde.

Para além deste programa, são desenvolvidos outros, dirigidos a crianças em risco e ou em situação de vulnerabilidade, como sejam vítimas de abuso sexual, de exploração, de tráfico humano, crianças abandonadas, crianças na rua, ou crianças em conflito com a Lei. São também conduzidas intervenções que visam proteger mulheres vítimas de violência sexual ou violência doméstica, e outros que se destinam a apoiar a reintegração de ex-prisioneiros e outros cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Finalmente, a Direção Nacional de Assistência e Coesão Social implementa essencialmente programas de assistência social em espécie, incluindo a distribuição de bens alimentares e não alimentares (com destaque para ajudas técnicas a pessoas com deficiência) e a disponibilização de serviços (como carro funerário).

Os serviços sociais – componente importante de um sistema de proteção social moderno e justo, como aquele que Timor-Leste pretende desenvolver – são prestados pelo Estado, em áreas importantes como a saúde e a educação, sob a tutela dos respetivos Ministérios. Contudo, também neste domínio o MSS tem vindo a colaborar. Tendo

a consciência de que não é possível ao Estado disponibilizar diretamente Equipamentos Sociais em todo o território, o MSS subsidia Instituições de Solidariedade Social (ISS), que prestam estes serviços às populações, essencialmente nas regiões mais pobres e isoladas do país. Desta forma, têm sido apoiados Centros sociocomunitários, que dão apoio multidimensional, Lares para Crianças e jovens, Centros de Dia para idosos, e outro tipo de respostas sociais fundamentais.

No domínio da gestão de riscos de desastres – particularmente importante em Timor-Leste face à sua configuração e localização geográfica –, o MSS, através da Direção Nacional de Gestão de Desastres Naturais, atua em três vertentes: na prevenção – que passa por educar e dar formação às populações para que saibam identificar os sítios potenciais de desastres naturais, afastando a construção de habitações desses locais; na disponibilização de apoio de emergência e de recuperação às vítimas de desastres naturais; e ainda, através do Centro Nacional de Operação de Desastres, em cooperação com a PNTL, F-FDTL CVTL e outras ONGs Nacionais e Internacionais, providenciando apoio, socorro e salvação às vítimas de desastres.

Relativamente à restante componente do sistema de Proteção Social – a segurança social contributiva – está, atualmente, em vigor um regime transitório, exclusivamente para funcionários do Estado, assegurando proteção na velhice, invalidez e morte. A gestão de regime está a cargo da Direção Nacional do Regime Contributivo da Segurança Social.

Porém, e sendo transitório, o atual sistema é integralmente financiado pelo Orçamento Geral do Estado, sem qualquer contribuição dos beneficiários, embora essa possibilidade estivesse prevista na Lei que criou o sistema.

Na prática, hoje, toda a proteção social – segurança social, assistência social e serviços sociais – é financiada pelo Orçamento Geral do Estado, basicamente suportado pelo Fundo Petrolífero de Timor-Leste, o qual, se usado para financiar muitas funções do Estado pode colocar em causa a sua sustentabilidade.

\*

O MSS tem vindo, nos últimos anos, a trabalhar no sentido de criar um regime geral de segurança social contributivo, para todos, que venha a substituir o atual regime transitório. Pretende-se, por um

lado, criar um sistema único, que abranja e proteja todos os cidadãos no trabalho, sejam do setor público ou privado, no cumprimento de um requisito constitucional. Por outro lado, é clara a intenção de criar um sistema que custe menos dinheiro ao Orçamento Geral do Estado e que implique contribuições dos beneficiários e respetivas entidades patronais, numa ótica de construção da cidadania – que se faz de direitos e de deveres.

Permaneceu, durante algum tempo, em discussão, o modelo de segurança social a construir em Timor-Leste, o que está associado ao modelo de sociedade que se pretende para o país. **Considero que o modelo de repartição, aliado a uma componente de capitalização pública de estabilização, é aquele que melhor se ajusta à sociedade que queremos para Timor-Leste: solidária entre gerações e intra gerações, partilhando coletivamente o risco, confiando no Estado e garantindo um sistema autofinanciado.** Para isso, é essencial criar um Fundo de Reserva, constituído pelos excedentes de contribuições em cada exercício, e permitindo investi-los e rentabilizá-los, de modo a assegurar o pagamento futuro das prestações sociais, sem necessidade de se pedir, às gerações futuras, contribuições demasiado elevadas em relação às exigidas às gerações atuais.

Criando um eficaz sistema de segurança social contributiva, a assistência social poderá ser reduzida e dirigida especificamente a quem mais necessita. A segurança social é a componente que falta no sistema de Proteção Social que Timor-Leste está a desenvolver, e ela é fundamental, não apenas para reduzir a pobreza, mas essencialmente para a prevenir.

Em todas as três componentes do sistema de Proteção Social – assistência social, segurança social e serviços sociais – o papel da cooperação portuguesa tem sido muito importante, desde o início, quer em termos financeiros, quer em termos técnicos – designadamente no apoio a ISS, permitindo a criação de Equipamentos Sociais, no financiamento a ajudas pontuais em momentos críticos (como durante a crise de 2006), no apoio à formação de recursos humanos (destacando-se os animadores sociais e ações de formação a quadros do atual Ministério da Solidariedade Social) e na disponibilização de assessorias técnicas (que permitiram, por exemplo, a elaboração de estudos atuariais e a construção de legislação).

No quadro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), também a cooperação brasileira desempenhou um papel importante no sucesso da implementação destes programas sociais, sendo, ainda, de realçar a importância da troca de experiências no âmbito da proteção social, com todos os países da CPLP, incluindo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Assim, e a título pessoal, quero terminar este depoimento, com uma palavra de agradecimento a todos quantos têm contribuído para esta imensa tarefa de construção de um sistema de proteção social em Timor-Leste, nas suas três componentes, em especial aos técnicos, financiadores e assessores portugueses e dos restantes países da CPLP.