



▶ Boas práticas na monitorização da extensão da cobertura de Proteção Social: o caso do Boletim Estatístico de Moçambique¹

Abril de 2021

Antecedentes

A OIT tem vindo a apoiar os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste desde 2018, através do Projeto ACTION/Portugal, no reforço das capacidades das instituições nacionais para monitorizar indicadores de proteção social e estabelecer as bases para a criação de sistemas estatísticos abrangentes e integrados de proteção social. O apoio assume a forma de atividades de formação, intercâmbio de experiências, criação de dinâmicas de trabalho em rede e assistência técnica *in loco* às instituições nacionais com responsabilidade no sistema de proteção social.

Entre os avanços observados, Moçambique tem-se destacado com a experiência de elaboração e publicação anual de um Boletim Estatístico Nacional sobre Proteção Social. O Boletim reúne indicadores de todo o sistema de proteção social do país, abrangendo tanto os regimes contributivos como os não contributivos.

Esta experiência demonstra como um país de baixo rendimento é capaz de desenvolver com sucesso uma ferramenta que harmoniza os dados nacionais e alicerça a tomada de decisões em matéria de proteção social de forma informada a partir de dados concretos e abrangentes. Para além de contribuir para definir políticas de extensão da cobertura de proteção social mais eficientes, permite a monitorização do progresso da meta 1.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relativa aos pisos de proteção social.

A presente nota pretende divulgar esta boa prática alimentando o debate sobre o papel dos dados estatísticos e da monitorização dos sistemas de proteção social para alcançar a meta 1.3. dos ODS. Baseia-se em entrevistas realizadas com quadros das instituições públicas de Moçambique envolvidos na produção do Boletim Estatístico de Proteção Social².

O Boletim Estatístico sobre Proteção Social de Moçambique tem origem no curso de estatísticas de proteção social, realizado no âmbito do ACTION/Portugal em 2018, em Cabo Verde, para os PALOP e Timor-Leste. O curso pretendia favorecer o estabelecimento de grupos temáticos de trabalho reunindo as instituições responsáveis pelos sistemas de proteção social (contributivo e não contributivo) e os institutos nacionais de estatística. Abordou a importância das estatísticas administrativas e colocou o desafio aos países de reunirem as estatísticas de proteção social num único documento. O sucesso da formação levou ao desenvolvimento de duas fases sucessivas em 2019 e 2020.



Curso de Estatísticas de Proteção Social – Fase 1, de 11 a 15 de junho de 2018, Cidade da Praia, Cabo Verde.

No decorrer dos trabalhos do curso, a delegação de Moçambique começou a delinear a criação de um grupo de trabalho já com o objetivo de elaborar um primeiro Boletim Estatístico nacional com dados robustos sobre proteção social. O Grupo é constituído por seis instituições, conforme a Figura 1.

¹ Esta nota foi realizada no âmbito do projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal. Foi elaborada por Ana Carolina Vieira (OIT-Genebra) e revista por Rubén Vicente (OIT Maputo), Nuno de Castro (ACTION - OIT Lisboa) e Inês Mendes (ACTION - CIF-OIT).

² Foram realizadas entrevistas com: Célio Langa (Ministério do Trabalho e Segurança Social); Gito Mataba (Instituto Nacional de Acção Social); Marcos Muianga (Instituto Nacional de Segurança Social) e Fabião Mundlovo (Instituto Nacional de Previdência Social).

► **Figura 1. Grupo interinstitucional de trabalho em matéria de estatísticas de proteção social**



Fonte: República de Moçambique. Boletim Estatístico sobre Proteção Social. 2018.

Em seguida, este grupo foi institucionalizado, tendo recebido a autorização dentro de cada instituição participante para atuar e produzir um documento comum.

O processo completo de formulação e publicação do Primeiro Boletim levou seis meses e contou com o apoio técnico e financeiro do ACTION/Portugal da OIT, através do escritório da OIT em Maputo, Moçambique.

Boletim Estatístico sobre Proteção Social

Em que consiste?

Trata-se de uma publicação, de carácter anual, que apresenta estatísticas consolidadas sobre a cobertura do sistema de proteção social de Moçambique durante o período de um ano. O seu objetivo é possibilitar o acesso fácil aos dados mais relevantes do sistema, promovendo o seu uso para orientar as estratégias e políticas nacionais com o objetivo de melhorar a cobertura do sistema, a sua eficiência e o impacto dos programas em benefício da população moçambicana, de acordo com a Recomendação N° 202 da OIT sobre Pisos de Proteção Social. Toma como base os relatórios das instituições nacionais de proteção social e aborda de forma estatística e analítica as metas alcançadas, os constrangimentos enfrentados na implementação, as conclusões e perspectivas para os próximos períodos. Até ao momento foram publicados dois Boletins Estatísticos, um em 2019 com dados de 2018 (figura 2) e um em 2020 com dados de 2019³.

► Antes do curso, cada instituição produzia relatórios internos com dados estatísticos sobre a sua gestão, mas não estávamos interligados, nem nos conhecíamos.

► Marcos Muianga / INSS / Moçambique

Estrutura do Boletim

Após um sumário executivo, que fornece o enquadramento legal do sistema de proteção social e o objetivo do documento, é feita uma breve introdução. Segue-se um capítulo dedicado às características da população nacional abrangendo elementos como níveis de pobreza e acesso da população a serviços básicos. O capítulo seguinte apresenta de forma sucinta os regimes que compõem o sistema de proteção social, listando os benefícios concedidos pelos regimes contributivos, bem como os tipos de assistência fornecidos pelos programas do regime não contributivo.

► **Figura 2. Primeiro Boletim Estatístico publicado**



Fonte: República de Moçambique, julho, 2019⁴.

³ República de Moçambique, 2019, [1º Boletim Estatístico sobre Protecção Social](#).

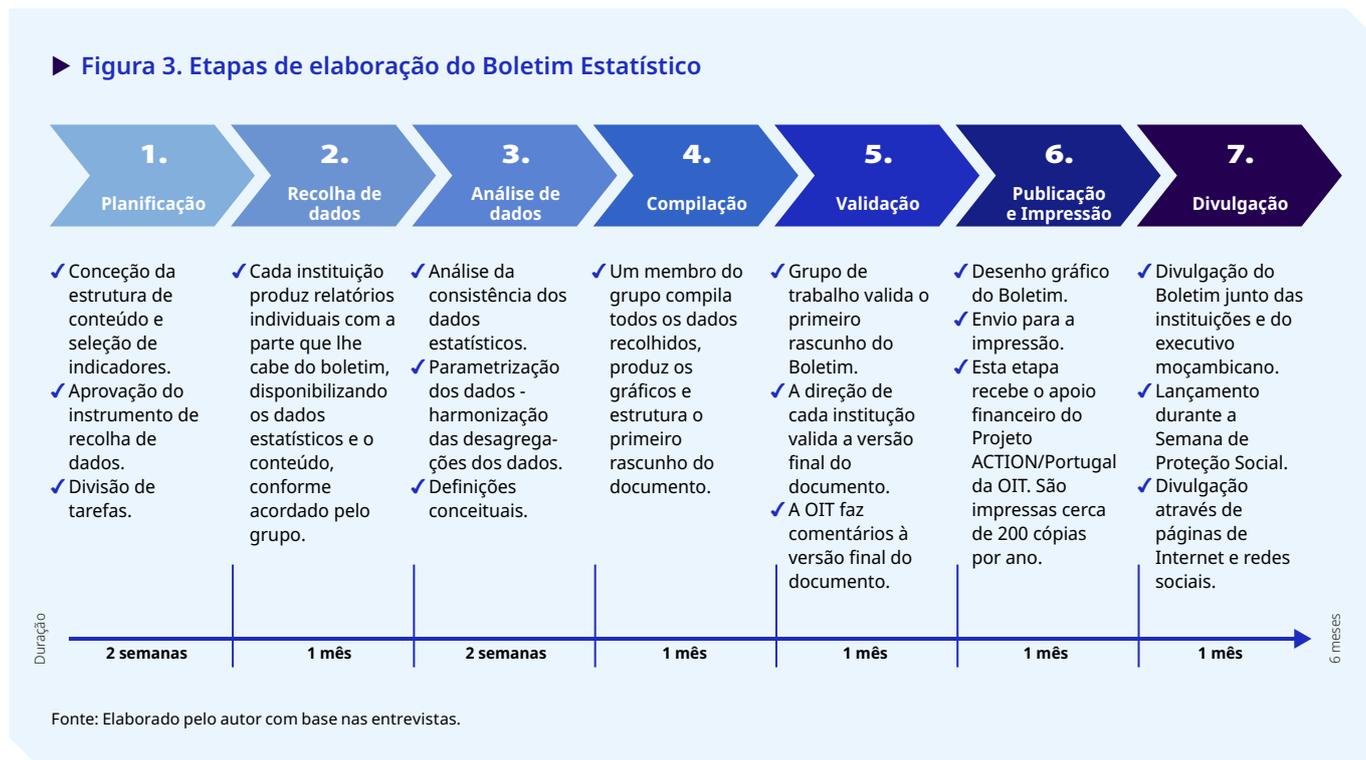
⁴ República de Moçambique, 2020, [2º Boletim Estatístico sobre Protecção Social](#).

São então apresentados os resultados alcançados no ano de referência por cada um dos regimes do sistema, com dados desagregados por sexo, província e grupos etários. Nesta parte também é abordada a evolução do orçamento do Estado dedicado ao regime não contributivo. A secção seguinte analisa os progressos e

desafios de um tema específico (Ex.: a proteção social da velhice). O documento é finalizado com conclusões sobre a extensão da cobertura do sistema de proteção social, evidenciando os progressos e os desafios enfrentados, e salientando as áreas que deverão ser priorizadas no ano seguinte.

Etapas de produção do Boletim Estatístico

A produção do Boletim Estatístico sobre Proteção Social de Moçambique envolve sete etapas, descritas na Figura 3.



Metodologia de trabalho

O Grupo Interinstitucional de Trabalho em matéria de Proteção Social de Moçambique realiza reuniões presenciais para a conceção e análise de dados, reuniões virtuais e emails para a validação e um grupo de WhatsApp para solucionar questões urgentes. Foi definido um líder do Grupo, que coordena os trabalhos e motiva a equipa. Atualmente, esta função é assumida pelo representante do Ministério do Trabalho e Segurança Social. A liderança do grupo não é fixa e deve ficar clara para assegurar o sucesso do trabalho da equipa. A OIT faz parte do Grupo, com o papel de

apoiar tecnicamente a elaboração do Boletim, mas nunca assume o papel de liderança. O início da planificação coincide com o momento em que as instituições já dispõem de dados internos consolidados do ano anterior.

Divulgação

O Boletim Estatístico é lançado a cada ano durante a Semana de Proteção Social de Moçambique. O evento conta com a participação dos principais atores envolvidos no sistema de proteção social do país (nível central e provincial), de representantes de outros ministérios (Ex.: Ministério de Economia e Finanças), de jornalistas,

organizações da sociedade civil, académicos, agências de cooperação bilateral e agências das Nações Unidas. O Boletim é ainda divulgado através das páginas de Internet das instituições envolvidas, do Ministério do Trabalho e Segurança Social, da biblioteca da Plataforma de Proteção Social da OIT, do escritório da OIT-Lusaka, do escritório da OIT-Lisboa e do ACTION/Portugal (também através das redes sociais). De referir que a divulgação de um Boletim Estatístico Nacional depende das especificidades locais, cabendo a cada país encontrar o melhor momento para o lançamento e definir os canais de comunicação apropriados.

Fatores de sucesso

Entre os fatores identificados como determinantes para o sucesso desta experiência estão aqueles relacionados com as características do Grupo Interinstitucional de Trabalho, com o empenho e compromisso dos membros desse Grupo e com o apoio prestado pelo escritório da OIT-Maputo no âmbito do projeto ACTION/Portugal:

1. Características da equipa de trabalho

- a. Equipa constituída por técnicos de alto nível (com nível hierárquico semelhante) ligados à área de planificação e estatísticas de proteção social.
- b. Definição de um líder no grupo que coordena a execução do processo e motiva a equipa.
- c. Experiência prévia das instituições envolvidas na produção de boletins estatísticos internos específicos à sua área de atuação.
- d. Iniciativa e liderança do Governo na implementação da atividade.
- e. Pré-existência de dados nas instituições com algum nível de consolidação.

2. Motivação e empenho

- a. Sinergia e força de vontade dos integrantes do Grupo Interinstitucional para tornar os boletins estatísticos uma realidade.
- b. Flexibilidade na comunicação entre os membros do Grupo.
- c. Divisão de tarefas entre os membros do Grupo.

3. Apoio do ACTION/Portugal da OIT

- a. O apoio recebido através das três fases do Curso de Estatísticas de Proteção Social (2018, 2019 e 2020) mostrando a necessidade e a possibilidade de desenvolver um boletim estatístico de proteção social.
- b. O apoio técnico e financeiro recebido a partir do escritório da OIT em Moçambique ao longo do processo de elaboração, revisão, edição final, desenho gráfico e impressão dos boletins estatísticos.

Desafios encontrados

Os principais desafios encontrados no decorrer desta experiência foram:

- ▶ Definir a estrutura de conteúdo do primeiro Boletim Estatístico.
- ▶ A existência de diferentes métodos e técnicas de recolha, desagregação e tratamento de dados nas instituições envolvidas.
- ▶ A disponibilização dos dados e atraso na preparação dos relatórios finais por algumas instituições.
- ▶ A ausência de interligação entre os sistemas informáticos dos regimes (o que evitaria possíveis erros de inclusão).
- ▶ Escassez de tempo para reuniões regulares, análise da informação e discussão.

Vantagens deste instrumento

Um boletim estatístico que abrange todo o sistema de proteção social é percebido como um instrumento que traz diversos benefícios para o país, tanto a nível nacional como internacional.

A nível nacional

- ▶ A inclusão de dados estatísticos da área contributiva e não contributiva no mesmo boletim permite ter uma **visão de conjunto do sistema de proteção social**. Contribui ainda para as instituições se conhecerem e estabelecerem bases de trabalho conjuntas.
- ▶ A fotografia que se obtém do sistema de proteção social constitui evidência fundamental para alimentar as **estratégias nacionais de proteção social**, tanto na área contributiva como não contributiva.
- ▶ Favorece a **tomada de decisões informadas** por parte dos responsáveis pelo desenho, implementação e seguimento de políticas de proteção social.
- ▶ Permite **celeridade na concepção da resposta** em matéria de proteção social a situações de crises (pandemias ou calamidades).
- ▶ Apresenta os resultados alcançados pelas instituições nacionais no cumprimento de suas obrigações, contribuindo para a **transparência da gestão pública**.

- Dá visibilidade aos ministérios e instituições envolvidas dentro do governo, podendo contribuir para **reforçar o peso da proteção social na agenda política** nacional.
- Promove o **debate público nacional** em torno da proteção social. Ao favorecer o acesso de jornalistas e da população em geral a dados e indicadores de proteção social, permite identificar os avanços conseguidos e os desafios para os quais encontrar soluções.
- Contribui para a criação de uma visão no interior das instituições envolvidas sobre a relevância deste tipo de instrumento, **motivando para a produção de outros documentos estatísticos** (ex.: Elaboração da publicação “Estatísticas da Segurança Social Obrigatória de Moçambique 1990 – 2018”)⁵.
- Provoca melhorias no interior das instituições de proteção social em relação à produção e qualidade de dados estatísticos, **impulsionando o desenvolvimento institucional na área de monitorização** de políticas e programas (ex.: criação da Repartição de Monitoria e Avaliação no Instituto Nacional de Acção Social).
- Facilita a **resposta** das instituições nacionais de proteção social às **solicitações de dados estatísticos** recebidas ao longo do ano.
- Favorece a produção de **pesquisa académica** na área de políticas de proteção social.

► Uma das coisas que revolucionou o INAS foi este curso de estatísticas. Além de replicarmos tudo o que aprendemos nas delegações, criámos uma repartição de monitorização e avaliação de programas.

► Gito Amaral Mataba / INAS / Maputo.

A nível internacional

- Permite a **alimentação de bases de dados internacionais** de proteção social utilizadas mundialmente (Ex. Inquérito de Segurança Social da OIT e Painel Mundial de Dados de Proteção Social da OIT⁶).
- Contribui para monitorizar os progressos com vista ao **cumprimento da meta 1.3 dos ODS** no contexto da Agenda 2030 e para o cálculo do indicador 1.3.1 dos ODS relativo à cobertura dos sistemas de proteção social, incluindo os pisos de proteção social.
- Aumenta a **confiança de agências bilaterais e multilaterais de apoio ao desenvolvimento** na capacidade de gestão das instituições nacionais.
- Favorece uma **cooperação internacional mais assertiva e focada** nas lacunas de cobertura e de financiamento da proteção social.

Assim sendo, tal instrumento gera um processo de retroalimentação positivo para o país (ver Figura 4) que contribui para a extensão da cobertura da proteção social e para alcançar a meta 1.3 dos ODS.

► Figura 4. Processo de retroalimentação positivo provocado pelo Boletim Estatístico



⁵ República de Moçambique, 2020, [Estatísticas da Segurança Social Obrigatória de Moçambique 1990 - 2018](#).

⁶ Informações adicionais estão disponíveis no Painel Mundial de Dados de Proteção Social da OIT, <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=46>

Próximos passos

Reconhecendo a importância de um sistema de estatísticas de proteção social eficiente, abrangente e integrado para orientar e alicerçar as decisões políticas e para ter capacidade de monitorar o impacto dos programas e benefícios sociais implementados, os membros do Grupo Interinstitucional afirmam que Moçambique dará continuidade às publicações de Boletins Estatísticos numa perspetiva de melhoria permanente do instrumento e da metodologia de trabalho. Indicam-se em seguida os avanços e desenvolvimentos previstos a curto e médio prazo.

- ▶ **Atores envolvidos:** inclusão do Ministério da Economia e Finanças no Grupo Interinstitucional de Trabalho em matéria de Estatísticas de Proteção Social. Para além de incrementar o peso institucional do Grupo, tal inclusão facilitará o acesso a dados estatísticos de outros regimes ainda em falta.
- ▶ **Conteúdo:** continuar a abordar de forma aprofundada no Boletim Estatístico um tema diferente a cada ano (velhice, deficiência, maternidade, etc.).
- ▶ **Qualidade dos dados estatísticos:** promover junto das instituições nacionais envolvidas a produção de dados com cada vez maior qualidade de forma a torná-los mais fiáveis e disponíveis para a tomada de decisões no sentido de continuar a consolidar um Piso de Proteção Social em Moçambique.
- ▶ **Desagregação de dados:** assegurar um maior nível de desagregação que seja comum e que permita uma melhor harmonização do conjunto de dados (por sexo, idade, províncias, etc.).
- ▶ **Abrangência dos dados:** incluir nos próximos boletins os regimes especiais de segurança social (como por exemplo: bancários, deputados, etc.).
- ▶ **Metodologia de trabalho:** organizar um «retiro» anual de trabalho intensivo para estruturar e elaborar o próximo boletim.
- ▶ **Sustentabilidade:** incluir a produção do Boletim Estatístico na planificação dos Ministérios e instituições envolvidas.
- ▶ **Apoio do ACTION/Portugal:** conectar este trabalho na área de estatística com sistemas de monitorização da proteção social, aproveitando e potencializando a utilização do Painel Mundial de Dados de Proteção Social da OIT a nível nacional.
- ▶ **Partilha de conhecimentos e aprendizagem entre pares no âmbito do ACTION/Portugal:** replicar esta experiência noutros contextos, nomeadamente no âmbito dos PALOP e Timor-Leste.



Este documento foi realizado no âmbito do projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal.

Contactos

Organização Internacional do Trabalho
Avenida do Zimbabwe, 744
Maputo
Moçambique

Rubén Vicente Andrés
Gestor de Projetos de Proteção Social
vicente@ilo.org