



Ministério do Género, Criança e Acção Social

Relatório de Avaliação Intermédia da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016 – 2024)

Maputo, Julho de 2022

SUMARIO EXECUTIVO

O sub sistema de segurança social básica em Moçambique entrou numa nova fase do seu desenvolvimento, na sequência da aprovação da segunda Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB II), em 2016. A Estratégia articula-se em torno da missão global de construir um sistema de segurança social básica em prol da população pobre e vulnerável e de contribuir para o desenvolvimento humano e social do país. É estruturada em quatro eixos sendo eles: o reforço do consumo, da autonomia e da resiliência (Eixo 1), a melhoria da nutrição e do acesso aos serviços de saúde e de educação (Eixo 2), a prevenção e a resposta aos riscos sociais (Eixo 3) e o desenvolvimento institucional (Eixo 4). Na sequência foi elaborado um Plano Operacional para o período inicial de implementação de 2016 até 2019.

A ENSSB II prevê a realização de uma avaliação intermédia. A avaliação foi realizada pela Oxford Policy Management (OPM) e financiada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) entre Junho e Outubro de 2021, com o objectivo de avaliar o grau da sua implementação durante o período de cinco anos compreendido entre Fevereiro de 2016 e Janeiro de 2021. Visava igualmente avaliar a eficiência e a eficácia na implementação da mesma, os factores que afectaram o grau e o ritmo de implementação e a sua relevância contínua num contexto em evolução.

A realização da avaliação centrou-se numa fase de pesquisa com três componentes: uma revisão da literatura, entrevistas com os actores-chave ao nível central e missões aos níveis provincial e distrital para entrevistas e reuniões com grupos focais, incluindo com os beneficiários, nas províncias de Nampula, Sofala e Gaza, e abrangendo dois distritos (um urbano e outro rural) em cada província.

Grau de implementação da ENSSB II

Foram alcançados alguns sucessos satisfatórios nos primeiros cinco anos de implementação da ENSSB II:

- **Foi adoptado o decreto nº 47/2018 sobre a revisão dos programas de segurança social básica, que introduziu inovações notáveis,** incluindo uma nova abordagem centrada no indivíduo, uma maior ênfase na criança e no desenvolvimento do capital humano (através da introdução de um subsídio de primeira infância), a articulação da protecção social com a resposta aos desastres, através de uma nova componente do Programa Apoio Social Directo (PASD) que é o Programa Apoio Social Directo-Pós Emergência (PASD-PE), e a criação do Programa Serviços de Acção Social (ProSAS) para o reforço da prevenção e da resposta aos riscos sociais junto às famílias nas comunidades.
- **Foi iniciada a implementação do subsídio para a criança** e foi experimentado um modelo de implementação que combina o subsídio, a sensibilização nutricional e a gestão de casos.
- **Pela primeira vez e conforme uma das grandes inovações introduzidas na ENSSB II, foi lançada uma série de iniciativas importantes no âmbito do PASD-PE para enfrentar as consequências sociais dos desastres vividos nos últimos anos:** a seca no Sul, os ciclones no Centro e no Norte e a pandemia da COVID. Apesar dos desafios na implementação destas iniciativas, constituíram um alargamento considerável do sistema de segurança social básica.
- **Foi estabelecido um sistema moderno de gestão da informação no Instituto Nacional de Acção Social (INAS),** que reforçou a gestão dos subsídios.

- **Contudo, há acções previstas na ENSSB II que ainda não foram implementadas ou foram parcialmente implementadas** devido aos desafios na operacionalização da Estratégia:
- **Os níveis de cobertura populacional da maior parte dos subsídios ainda não atingiu as metas estabelecidas na ENSSB II.** O número total de beneficiários directos dos subsídios em 2020, incluindo o PASD-PE, representou 68% da meta global de cobertura dos programas estabelecida na ENSSB II para o ponto médio de implementação da Estratégia, no ano precedente (2019).
- **Não foi possível o reajuste anual do valor dos subsídios, conforme prevê a ENSSB II.** Apenas em 2018 foi possível o ajuste dos valores dos subsídios, o que tem permitido a sua corosão, sobretudo na primeira parte do período em revisão.
- **O financiamento do sistema de segurança social básica não foi aos níveis previstos na ENSSB II.** Em 2019, as despesas realizadas conjuntamente pelo INAS, Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e pelas Direcções Provinciais do Género, Criança e Acção Social (DPGCAS) representaram 0,58% do PIB, ou seja, aproximadamente metade do nível estabelecido para este ano no Plano Operacional da Estratégia.
- **No período em análise (2016 - 2021), foi aprovado o Manual de procedimentos do PASD-PE, tendo ficado por aprovar os outros manuais operacionais.** Esta situação contribuiu para que não fossem implementadas na íntegra as mudanças introduzidas pelo decreto nº 47/2018. Em Fevereiro de 2022 foi aprovado o novo manual do PSSB com uma abordagem mista (agregado familiar e individual).
- **Enquanto foram registados alguns progressos no desenho do Programa Acção Social Produtiva (PASP) (ex. em resposta aos choques climáticos e nos trabalhos públicos inclusivos), o programa continua a ser implementado com grandes desafios,** sobretudo no que diz respeito à qualidade dos trabalhos públicos (criação/reabilitação de infraestruturas e transferências de habilidades) e à promoção da graduação dos beneficiários.
- **Não foram realizadas várias acções contempladas no âmbito da acção social escolar e da acção social de saúde** com vista a melhorar o acesso aos serviços de saúde e educação (Eixo 2 da ENSSB II).
- **Mais de 50% dos beneficiários do INAS ainda não têm cartões de assistência social,** dificultando o acesso a serviços complementares, e a operacionalização e monitoria das insenções no sector da saúde e educação.
- **O ProSAS ainda não está sendo implementado como um programa que junto às famílias e comunidades previna e dê resposta aos riscos sociais.** Foi elaborada uma nota conceptual para o ProSAS, mas o programa ainda não foi operacionalizado e, portanto, os serviços de acção social permanecem sem verba específica e com fraca capacidade em recursos humanos e materiais.
- **Houve algumas iniciativas importantes, de terceirização dos pagamentos, mas a sua implementação enfrentou grandes dificuldades práticas** devido aos constrangimentos da realidade moçambicana, especialmente nas zonas rurais. A grande maioria dos pagamentos continua a ser feito manualmente pelos Técnicos do INAS.
- **Houve dificuldades na implementação das acções previstas para a melhoria da capacidade institucional do sistema de segurança social básica ao nível local.** A capacidade do INAS para gerir efectivamente os subsídios e conseguir a expansão desejada da cobertura destes ficou limitada pela distância entre as suas delegações e as comunidades que deviam servir. O congelamento dos recrutamentos na função

pública fez com que não fosse possível expandir o pessoal nem do INAS nem das Repartições da Mulher e Acção Social nos SDSMAS.

- **Os Conselhos Nacional e Provincial de Acção Social (CNAS e CPAS) não foram operacionalizados efectivamente** e a coordenação multisectorial no sistema da segurança social básica e na implementação da ENSSB II continua a ser um grande desafio.

O grau de implementação da Estratégia durante os seus primeiros cinco anos de implementação é resumido na Tabela ES1.

Tabela ES1 Grau de implementação da ENSSB II, 2016-2020

Conjunto temático	Descrição e número da Acção (A), Acção estratégica (AE), Produto (P), Actividade (Act) ou Meta (M)	Resultado
Eixo 1 – Reforço do consumo, da autonomia e da resiliência		
Modificação no desenho dos programas	Revisão dos programas de SSB (P1.1, Act1.1.1)	●
	Introdução, no PSSB, de um mecanismo de focalização económica que exclui 'pessoas que não vivem em situação de pobreza ou em risco de pobreza' (A3, AE3)	●
	Alargar a definição dos grupos-alvo do PSSB para atender as pessoas permanentemente acamadas (A4)	●
	Introduzir o subsídio à criança com três subcomponentes (A5)	●
	Aplicar novos critérios de elegibilidade em função dos novos subsídios (A2)	●
	Revisão dos manuais operacionais dos programas de SSB (P1.2)	●
	Desenho e aplicação de novos critérios e procedimentos para a determinação de elegibilidade para o subsídio ao idoso (A6, AE5) e de incapacidade funcional (A12, AE7)	●
	Clarificação dos padrões de atendimento do PASD-apoio multiforme e reforço dos mecanismos de identificação das pessoas elegíveis (A21, AE21, P1.7)	●
Subsídio à criança	Desenho e implementação gradual do subsídio para a criança 0-2 e avaliação de impacto (A8, A9, Act1.2.2)	●
	Identificação de medidas complementares de sensibilização (Act1.2.3)	●
	Desenhar e lançar o subsídio para crianças órfãs e para famílias chefiadas por crianças (A10 e A11)	●
Choques covariantes	Determinar o pacote de intervenções a serem providenciadas pelo MGCAS/INAS na resposta às calamidades e estabelecer protocolos e procedimentos (A22, Act1.6.1)	●
	Análise e tomada de decisão sobre a afectação de recursos de contingência no âmbito do OE para atender às vítimas de calamidades naturais (A22, Act1.6.2)	●
Desenho do PASP	Focalizar as zonas geográficas mais necessitadas (AE10)	●
	Melhorar a selecção, o desenho e a gestão dos projectos de trabalhos públicos (A16, AE11)	●
	Desenhar e implementar medidas para a promoção da autonomia económica (A18, AE13, P1.5)	●
Valor dos subsídios	Aumento do valor dos subsídios a um nível equivalente a 2/3 da linha de pobreza no caso do PSSB e a 100% desta linha no caso do PASP e reajustamento anual do valor dos subsídios (A15, AE4, P1.4, Act1.4.1, Act1.4.2)	●
Cobertura	Expandir a cobertura dos subsídios para 972.107 beneficiários directos até 2019 (PSSB 787.538, PASD-apoio multiforme 15.000, e PASP 169.569)	●
	Expandir o PSSB (AE1) para alcançar (até 2024) a cobertura de pelo menos 62% das pessoas idosas (A7, AE6) e pelo menos 49% das crianças e adultos em idade activa com deficiência ou doença crónica (A13, AE8), com as seguintes metas para 2019: subsídio para o idoso 619.209, subsídio de incapacidade funcional 90.027, subsídio de primeira infância 50.000, subsídio de apoio a AF chefiados por crianças 18.302 e subsídio de atendimento alternativo da criança 10.000 (M)	●
	Aumentar a cobertura do PASP de forma gradual (A14), com uma expansão até 169.569 beneficiários até 2019 (118.698 para a preparação para a graduação) (M)	●
Despesa	Aumento da despesa da segurança social básica para 1,3% do PIB em 2019, do qual 1,04% para o INAS (M)	●
Eixo 2 – Melhoria da nutrição e do acesso aos serviços de saúde e educação		
Acção social da saúde	Estender e melhorar a qualidade das casas de mãe espera (A23, AE15, P2.1, Act 1.2.1)	●
	Avaliar e melhorar os mecanismos de isenção de taxas e acesso aos medicamentos, integrando o Cartão e a Caderneta de assistência social (A24, AE16, P2.2, Act 2.2.1)	●
	Alargar os serviços de acção social hospitalar (A25, AE17, P2.3, Act 2.3.1)	●
Acção social escolar	Avaliação do PRONAE (A26, AE18, Act2.4.1)	●

	Expandir o PRONAE com base num plano de implementação (Act2.4.2)	●
	Introduzir ajustes no ADE para a assistência escolar às crianças vulneráveis (A28, AE28, P2.5, Act2.5.1-2.5.4)	●
	Efectuar uma revisão dos procedimentos de atribuição de isenções no ensino secundário	●
	Elaborar um Plano Nacional sobre o ensino especial (A30, AE22)	●
Eixo 3 – Prevenir e responder aos riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão através de serviços de acção social		
Programa Serviços de Acção Social (ProSAS)	Estabelecer e definir um programa para o reforço dos serviços de acção social junto às comunidades e famílias (A31, AE23, P3.1, Act3.1.1) para cobrir serviços de prevenção, protecção e resposta aos riscos sociais (A33)	●
	Elaborar o manual operacional do ProSAS e iniciar a sua implementação (Act3.1.3)	●
	Fortalecer os mecanismos interinstitucionais de gestão de caso e encaminhamento (A34, AE24, P3.2, Act3.2.1)	●
	Integrar as acções preventivas e de resposta em prol das crianças vulneráveis, pessoas com deficiência, pessoas idosas e pessoas com HIV e SIDA nos serviços de acção social (A35, A37, AE25, AE27, P3.3, Act3.3.1-3.3.3)	●
	Integrar a abordagem de género nas acções preventivas e de resposta nos serviços de acção social (A36, AE26, P3.4, Act3.4.1)	●
Unidades sociais (PAUS)	Estabelecer e definir um programa para o reforço do atendimento institucional através das unidades sociais (A31, AE23, P3.1, Act3.1.2)	●
	Elaborar o manual operacional do PAUS (P3.1, Act3.1.2)	●
	Elaborar uma carta social com mapeamento e um plano de desenvolvimento das unidades sociais (A38, AE28, P3.6)	●
	Adoptar ferramentas legais e administrativas para garantir o funcionamento das Unidades Sociais com adequados níveis de qualidade (AE29)	●
Eixo 4 – Desenvolver a capacidade institucional para a implementação e coordenação do subsistema de SSB		
Reformas Institucionais e recursos humanos	Colocar pessoal do INAS, com meios materiais adequados, nos distritos sem delegações (A40, AE30, P4.1, Act4.1.1)	●
	Concluir o processo de transferência das responsabilidades pela gestão das unidades sociais para o INAS (A41)	●
	Capacitar os permanentes do INAS que tenham requisitos para integrar na função pública e promover o recrutamento de auxiliares e agentes de acção social (A53, AE37, P4.8, Act4.8.1, 4.9.1-4.9.2)	●
	Estabelecer mecanismos diferenciados nas zonas urbanas e rurais para aproximar os serviços de acção social às famílias ao nível comunitário (A42, AE31, P4.2-4.3, Act4.2.1-4.2.3)	●
	Reforçar o quadro do pessoal do MGCAS, INAS, DPGCAS e SDSMAS através da avaliação e elaboração dos planos de desenvolvimento dos recursos humanos (A50, A51, AE36, P4.7, Act4.7.1-4.7.2)	●
	Reforçar a formação inicial e contínua do pessoal da acção social (A52, P4.10, Act.4.10.1-4.10.2)	●
Gestão operacional	Conclusão do desenho (e instalação) do sistema integrado de gestão de informação do INAS (A43, AE32, P4.3, Act4.3.1)	●
	Modificação no SGI para reflectir as modificações nos programas (A43, P4.3, Act4.3.2)	●
	Estabelecer ligações entre o e-INAS e os sistemas de informação do MGCAS, MISAU, MINEDH, INSS e INPS (A43, P4.3, Act4.3.3)	●
	Desenho e implementação dos sistemas de monitoria e avaliação do INAS e MGCAS para o subsistema de SSB (A44, AE32-33, Act4.4.2, Act4.4.5)	●
	Reforço da M&A para os serviços de acção social, acção social escolar e hospitalar (P4.4, Act4.4.4)	●
	Realização de estudos sobre o desempenho operacional e o impacto dos programas (Act4.4.3)	●
	Revisão e operacionalização da estratégia de comunicação e advocacia (A45, AE34, P4.5, Act4.5.1-4.5.3)	●
	Estudos (e avaliações) de opções de pagamentos (A46, Act4.6.1)	●
	Implementação da terceirização dos pagamentos das transferências sociais (A46, AE32, AE35, Act4.6.2)	●
Coordenação	Operacionalizar o CNAS como mecanismo de coordenação efectiva e funcional (A54, Act4.5.1)	●
	Planeamento operacional, monitoria e avaliação da Estratégia (AE38)	●

Eficácia e eficiência do sistema

Estima-se que os subsídios sociais cubram cerca de 15% da profundidade total da pobreza e que os pagamentos feitos pelo PASD-PE na resposta à COVID até meados de 2021 eram equivalentes, no máximo, a 3,3% da perda estimada de consumo privado em 2020.

Os programas de assistência social continuam com coberturas baixas, abrangendo 15% da população pobre em 2020. O impacto sobre a pobreza ainda é reduzido pelo facto de que não todos os beneficiários dos programas vivem abaixo da linha da pobreza, devido a dificuldades na focalização.

O impacto social dos subsídios tem sido comprometido pela falta de reajustes anuais dos valores dos subsídios e pelos atrasos nos pagamentos. Como já foi mencionado, no período em análise só foi possível reajustar uma vez os valores dos subsídios, apesar da inflação. No caso dos programas regulares como o PSSB, há muitos anos que não se consegue garantir a regularidade mensal dos pagamentos.

Os atrasos nos pagamentos afectam também os subsídios pós-emergência. Os beneficiários do PASD-PE Seca em Gaza receberam os pagamentos com mais de três anos de atraso, devido em parte pela necessidade de terceirização que foi dificilmente implementada. No caso da resposta à COVID, os pagamentos adicionais aos beneficiários dos programas 'regulares' (a expansão 'vertical') começaram em Setembro de 2020, ou seja, quase seis meses depois da declaração do Estado de Emergência, e as primeiras transferências do PASD-PE COVID (a expansão 'horizontal') começaram em Dezembro de 2020. Até meados de 2021, só foi possível transferir algum subsídio à metade dos agregados familiares inscritos no PASD-PE COVID.

O impacto nutricional da primeira experiência de implementação do novo subsídio para a criança de 0 a 2 anos, não atingiu o nível desejado, possivelmente devido ao ambiente insalubre (de acesso à água e ao saneamento) e às práticas de higiene, assim como o fraco valor do subsídio e o curto período de duração do subsídio, que excluiu o período de gravidez.

Em termos de custo-eficiência, o peso dos gastos administrativos na despesa total do sistema de transferências sociais é elevado, relativamente às normas internacionais. Este rácio foi entre 17 e 21% até 2019, antes de aumentar a 34% em 2020 devido aos preparativos do PASD-PE COVID (e aos atrasos nos pagamentos). No entanto, a despesa com pessoal, relativamente à despesa total do sistema, está a diminuir, pressionando a capacidade do INAS para gerir a expansão dos subsídios.

A dependência em procedimentos manuais para a maior parte dos pagamentos de subsídios não contribui para a eficiência dos programas e as primeiras experiências com a terceirização têm sido desafiadoras, devido a uma série de dificuldades práticas, sobretudo nas áreas rurais. A terceirização causou atrasos na implementação do PASD-PE em resposta à seca e à COVID e essa experiência constitui uma lição importante sobre a importância de aproveitar sistemas administrativos existentes para garantir a distribuição atempada de transferências em contextos de emergência.

A finalização e a operacionalização do e-INAS entre 2016 e 2020 permitiram um avanço importante, mas existem constrangimentos que ainda limitam os ganhos na eficiência através do sistema, como por exemplo a excessiva centralização do sistema e a falta de recursos essenciais nas delegações (computadores, acesso à Internet, etc.).

Factores causais do desempenho do sistema

Os sucessivos choques sofridos por Moçambique nos últimos anos afectaram, de maneira significativa, a implementação da ENSSB II. Estes choques aumentaram as necessidades de protecção social num contexto de agravamento da pobreza e das privações. Conduziram à implementação do PASD-PE e à sua forte expansão, sobretudo na sequência dos ciclones em 2019 e da pandemia da COVID-19 em 2020-2021.

Por outro lado, os choques reduziram o espaço orçamental disponível para dar uma resposta adequada, sobretudo na sequência da crise financeira e do término do apoio orçamental a partir de 2016. No fim do período, em 2020, houve um forte aumento da despesa para cerca de 0,9% do PIB, para o financiamento da resposta à COVID-19, mas isto foi conseguido inteiramente pela mobilização de ajuda externa, que constituiu 49% dos recursos do INAS em 2020, e é pouco sustentável. Globalmente, a meta de atingir 2,23% do PIB até 2024 com a despesa com a acção social continua um desafio.

A expansão dos programas do INAS não foi acompanhada por uma expansão adequada dos recursos humanos, materiais e meios circulantes. O congelamento de novos ingressos na função pública desde 2016 impediu o reforço previsto nos recursos humanos. A falta de uma presença física do INAS na maioria dos distritos constitui um constrangimento fundamental, tendo em conta as grandes distâncias a serem percorridas e as dificuldades de acesso nas zonas rurais. Além disso, o orçamento de funcionamento do INAS não expandiu para acompanhar a expansão dos programas. Como resultado, há uma grande escassez de meios circulantes, combustível e equipamento e outros recursos materiais. O número reduzido de delegações e a falta de recursos humanos e materiais dificultam a expansão da cobertura dos programas e aumentam a ineficiência nos processos-chave de implementação, tais como a identificação, verificação e inscrição dos beneficiários e os pagamentos.

Os mesmos constrangimentos, acentuados pela falta de verba específica para as RMAS, impossibilitam a prestação dos serviços de acção social pelos Governos Distritais. Ainda não foi operacionalizado o ProSAS com um orçamento próprio para as RMAS, deixando os serviços de acção social sem capacidade significativa de resposta.

Relevância contínua da Estratégia

A mudança no paradigma dos subsídios para favorecer uma abordagem baseada nos direitos do indivíduo, implícita na ENSSB II e explícita no decreto nº 47/2018, permanece pertinente apesar do atraso na sua implementação. A ideia de compensação (de perda de rendimento) devido à idade ou à deficiência e doença crónica, que é facilmente aceite pelas populações, favorece abordagens categóricas de focalização no indivíduo e explica porque há, na prática, uma tendência rumo a uma abordagem quase universal na implementação do PSSB, no qual os critérios de elegibilidade categóricos são fundamentais e o subsídio se torna, de facto, numa pensão social incipiente, com um terço dos idosos já cobertos. Coloca Moçambique no mesmo caminho que a maior parte dos países da África Austral e do Leste. Nota-se também a abordagem quase universal, dentro dos distritos mais pobres, na implementação do subsídio para a criança.

A expansão gradual do subsídio para a criança de menos de 2 anos permanece altamente relevante no contexto moçambicano. A introdução deste subsídio, orientado ao desenvolvimento humano, é justificada pelas altas taxas de desnutrição na primeira infância (43% ao nível nacional), e começou um processo de alargamento da visão do sistema de segurança social básica. O facto de a avaliação da experiência inicial do subsídio para a criança, realizada em 2021, não ter constatado nenhum impacto sobre a taxa de desnutrição crónica coloca a questão de repensar a implementação, sobretudo no que diz respeito à adequação do valor do subsídio, à duração dos pagamentos e à qualidade e abrangência dos temas de sensibilização comunitária, incluindo sobre a água, o saneamento e a higiene.

A série de grandes choques (naturais e de origem humana) vividos nos últimos anos reforça a relevância da ênfase dada na ENSSB II à articulação do sistema de segurança social básica com a gestão dos desastres. Tendo em conta a regularidade e a gravidade dos choques, é cada vez mais urgente a elaboração e aprovação de procedimentos e protocolos que especificam o papel do sistema de protecção social na gestão do ciclo de desastres. Também há uma necessidade de formalizar a coordenação entre o INAS e o INGD para aumentar a eficiência e garantir uma resposta atempada da intervenção da protecção social.

A experiência desafiadora da implementação do PASP coloca a questão de saber se é realista esperar um maior impacto socioeconómico deste programa. A complexidade da gestão de um grande número de pequenos projectos, num contexto de fraca capacidade administrativa ao nível local, limita a expansão da cobertura populacional. A qualidade dos projectos é fraca e poucos beneficiários ‘graduam’ como previsto. No entanto, algumas medidas de melhoria do PASP, já previstas na ENSSB II, mas apenas parcialmente implementadas até agora, permanecem relevantes e poderiam reforçar o impacto do programa.

O Eixo 3 da ENSSB II, sobre a prevenção e a resposta aos riscos sociais, permanece inteiramente relevante, devido à amplitude e à gravidade dos abusos (violência baseada no género, casamentos prematuros, exclusão social e abusos sofridos por pessoas com deficiência, etc.). É urgente a implementação efectiva do ProSAS como programa de prestação de serviços básicos de prevenção e protecção junto às famílias e indivíduos nas comunidades, com mecanismos para a gestão de casos e o encaminhamento de indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade aos serviços dos quais precisam.

Todas as medidas de desenvolvimento institucional previstas no Eixo 4 da ENSSB II permanecem relevantes e cruciais para o alcance dos objectivos da Estratégia. Apenas uma pequena parte destas medidas, em particular o estabelecimento do e-INAS, foi efectivamente implementada até agora. É crucial, apesar de todas as dificuldades encontradas, continuar a procurar mecanismos mais eficientes de pagamento dos subsídios. Sobretudo, continua primordial o compromisso na ENSSB II da extensão da presença do INAS em todos os distritos do país, assim como o reforço das RMAS ao nível distrital e o estabelecimento de um corpo de agentes de acção social ao nível comunitário.

A ENSSB II realçou também, com toda justificação, o aumento do peso das despesas com a segurança social básica como condicionante fundamental de sucesso, embora agora se torne necessário planificar um processo mais gradual de aumento da despesa devido à deterioração da situação macroeconómica desde a adopção da Estratégia.

Proximos passos

Sobre os programas

1. Realizar estudos/análises no actual contexto socio económico para determinar a viabilidade da implementação da abordagem baseada no direito do indivíduo, conforme o Decreto nº 47/2018:

- Microssimulações dos impactos e do custo de opções diferentes, com base em pressupostos diferentes no que diz respeito aos critérios de elegibilidade e dos valores das pensões;
- Análises do espaço orçamental disponível e dos pré-requisitos operacionais.

Estes estudos permitiriam tomar decisões sobre a elegibilidade (faixa etária, graus de deficiência, tipos de doenças crónicas e degenerativas, critérios económicos, etc.), os procedimentos administrativos e um calendário para a implementação, e preparar os textos jurídicos necessários.

2. Expandir gradualmente o subsídio para a criança numa base geográfica, com prioridade dada às províncias com as taxas mais altas de desnutrição crónica.

Tendo em conta as conclusões da avaliação de impacto e de processo da experiência inicial em Nampula, deve se elaborar um plano detalhado para a expansão do subsídio com vista a orientar todo o processo, incluindo:

- O modelo de implementação (subsídio e/ou sensibilização nutricional e/ou gestão de casos de protecção);

- Os critérios de elegibilidade, em particular no que diz respeito à faixa etária dos beneficiários;
- O valor do subsídio, para assegurar a sua adequação em relação ao alcance do objectivo principal de redução da desnutrição crónica;
- Os critérios de selecção geográfica (taxas de desnutrição e/ou índice de pobreza multidimensional);
- As medidas complementares de reforço institucional para a prestação do subsídio e as outras componentes do pacote;
- O cronograma e as metas de expansão; e
- O orçamento.

Caso seja decidido manter a abordagem actual de 'transferências monetárias + cuidados', com uma componente de gestão de casos de protecção da criança, será importante conseguir uma boa articulação com o processo de operacionalização do ProSAS abaixo proposto.

3. **Elaborar e aprovar protocolos e procedimentos que determinam formalmente o papel específico do sistema de protecção social em relação ao ciclo de gestão de desastres.** É necessário um estudo detalhado e uma reflexão aprofundada, envolvendo o MGCAS/INAS e o INGC para formalizar a coordenação entre as instituições em relação à resposta aos desastres. Será necessário:

- Englobar cada etapa do ciclo de gestão de calamidades, desde a prevenção até à recuperação.
- Distinguir entre os diferentes tipos de choques covariantes (secas, ciclones, cheias, pandemias, conflitos, choques macroeconómicos, etc.)
- Definir as modalidades de financiamento, incluindo o papel e os procedimentos do Fundo de Gestão de Desastres em relação às intervenções de protecção social.

Este processo de análise e reflexão forneceria a base para a elaboração e a adopção dos protocolos e procedimentos necessários, assim como a revisão do manual operacional do PASD-PE para reflectir estes protocolos e procedimentos.

4. **Operacionalizar o ProSAS, com linha orçamental específica ao nível dos distritos,** para construir um sistema de serviço social de prevenção e resposta aos riscos sociais, de acordo com o Eixo 3 da ENSSB II.

- Já está previsto, nos próximos meses, elaborar o manual operacional do ProSAS, que é crucial para estabelecer procedimentos padrão para a gestão de casos e o encaminhamento dos indivíduos em situação de risco, ou já vítimas de abusos ou de outras violações dos seus direitos, aos serviços dos quais precisam.
- Contudo, a adopção de um manual operacional não é suficiente para operacionalizar o ProSAS. Acima de tudo, é crucial reforçar os recursos humanos e materiais disponíveis aos serviços de acção social nos SDSMAS.
- Por isso, um pré-requisito fundamental é a criação de uma linha específica para o ProSAS nos orçamentos dos Governos Distritais. Para este efeito, deve se interagir, de forma urgente e prioritária, com o MEF para assegurar a definição explícita de uma linha orçamental para os serviços de acção social no âmbito da implementação, actualmente iminente, da nova metodologia de orçamentação por programas (provavelmente ao nível de subprograma do programa de protecção social proposto).

5. **Rever o desenho do PASP, em particular para melhorar a qualidade dos trabalhos públicos e promover a graduação.** Embora seja difícil aumentar muito a cobertura do PASP, devido à complexidade inerente deste programa na sua abordagem actual (a gestão de centenas, senão milhares, de pequenos projectos locais, assim como o

investimento na autonomização económica dos beneficiários), seria possível melhorar o desempenho do programa. A qualidade dos projectos de trabalhos públicos deveria ser reforçada pela incentivação de um maior engajamento por parte dos governos distritais, através de contratos de desempenho, e uma maior flexibilidade na repartição dos fundos entre a remuneração dos participantes, os gastos com materiais e equipamentos e os gastos administrativos. A promoção da autonomização requer uma forte componente de mentoria individual dos beneficiários e o apoio a iniciativas básicas de promoção da poupança e do acesso ao crédito através de grupos de *xitique*.

6. **Assegurar a adequação dos valores dos subsídios e protegê-los dos efeitos da inflação por reajustes anuais.** Os actuais valores dos subsídios se encontram ligeiramente abaixo das metas da ENSSB II (equivalentes à linha de pobreza no caso do PASP e aos 2/3 da linha de pobreza no caso do subsídio médio do PSSB).

Sobre o reforço institucional, financiamento e planificação

7. **Formular e implementar medidas para o reforço da capacidade do sistema de segurança social básica ao nível local, como previsto no Eixo 4 da ENSSB II.** Como foi realçado por todas as pessoas entrevistadas no decurso da avaliação, a fraca capacidade do sistema de segurança social básica permanece um constrangimento fundamental que limita a expansão da prestação dos serviços e subsídios.
 - Todos intervenientes na protecção social básica, tem noção de que as 31 Delegações do INAS, existentes em Moçambique não são suficientes para cobrir o país, sendo por isso necessário um plano de expansão gradual que inclua recursos humanos, materiais e meios circulantes.
 - Por isso, é urgente negociar o alívio das restrições sobre o recrutamento de novos funcionários, tanto nas delegações do INAS como nas RMAS. O pessoal da acção social deveria ser visto como essencial para a prestação dos subsídios e serviços e, assim, isento destas restrições, como acontece com o pessoal da educação e da saúde.
 - Dever-se-iam incluir no quadro de pessoal do INAS, como previsto na ENSSB II, os permanentes que preencham os critérios para o recrutamento na função pública quando for possível. Sugere-se aumentar o subsídio mensal dos permanentes para corrigir os efeitos da inflação e reflectir o aumento na carga de trabalho devido à introdução de novos programas. Existe a necessidade de rever os critérios de selecção dos permanentes, de recrutar permanentes mais novos, do sexo feminino e com melhor qualificação e de “reformatar” os permanentes mais velhos.
 - É igualmente importante proceder ao estabelecimento ao nível das comunidades do corpo de agentes de acção social, também previsto na ENSSB II, para permitir uma efectiva ligação entre os técnicos de acção social nas RMAS e as comunidades que deveriam servir.
8. **Continuar a buscar mecanismos de pagamento de subsídios mais eficientes, seguros e convenientes para os beneficiários.** Os esforços futuros neste sentido deveriam basear-se em estudos aprofundados sobre os aspectos do contexto moçambicano que afectam a viabilidade de diferentes modalidades de pagamento: as características e preferências dos próprios beneficiários, a natureza do mercado (bancos, microfinanças, contas móveis, rede de comerciantes e agentes de telefonia móvel, etc.), a segurança dos dados individuais dos beneficiários e as infra-estruturas (Internet, electricidade, etc.), diferenciando entre as zonas rurais e urbanas. Seria aconselhável dar aos beneficiários dos subsídios, na medida do possível, a flexibilidade de escolher as

modalidades de pagamento que lhes convêm. Por último, é importante evitar a introdução de mudanças complicadas nos mecanismos de pagamento no âmbito da resposta a emergências, quando é crucial assegurar a prontidão dos pagamentos. Na base dos estudos realizados, poderiam ser implementadas experiências-piloto de novas modalidades em alguns distritos, no âmbito dos programas *regulares* (por exemplo, o PSSB ou o PASP), e devidamente avaliadas antes de serem generalizadas.

9. **Adoptar um plano realista de financiamento da segurança social básica para assegurar o alcance gradual de um nível de despesa adequada, suportada principalmente a partir de recursos internos.** A media de despesa com a protecção social, na região da África Austral é de cerca de 2% do BIP. Pelo que o País devia investir mais para construir um sistema de segurança social básica mais forte e abrangente. É crucial reduzir a dependência na ajuda externa, pelo menos nos programas 'regulares' (no caso do PASP), enquanto é mais razoável uma componente significativa de financiamento externo nos programas de emergência, no âmbito do PASD-PE. É verdade que o contexto macroeconómico e das finanças públicas está mais difícil do que tinha sido previsto aquando da adopção da ENSSB II, devido ao nível elevado da dívida pública e ao adiamento das receitas de gás. Contudo, os choques sucessivos aumentaram a pobreza e as necessidades de protecção social. Sugere-se que em articulação com o MEF, se elabore e adopte um plano de financiamento, baseado em previsões do espaço orçamental nos próximos anos. O Cenário Fiscal de Médio Prazo deveria incorporar estas projecções de despesa a fim de assegurar uma ligação efectiva com o processo de orçamentação anual.

10. **Elaborar e aprovar um novo Plano Operacional, com metas realistas, para 2022 - 2024, e começar com antecedência a reflexão sobre o desenho de uma nova Estratégia a implementar a partir de 2025.** O novo Plano Operacional deve ser elaborado imediatamente após a aprovação do relatório da avaliação intermédia da ENSSB II. As metas de cobertura das transferências sociais devem tomar em conta a possibilidade de integrar nos programas regulares do INAS os beneficiários que já foram inscritos no PASD-PE e que preenchem os critérios de elegibilidade. Nos anos 2022-2024, devem ser produzidos relatórios anuais sobre o progresso na implementação das actividades e na realização dos produtos previstos, assim como sobre o progresso feito na realização das metas de cobertura dos programas e nos níveis de despesa realizada.

Índice

Índice xi

Lista de tabelas e figuras.....	xiii
Lista de siglas e acrónimos	xv
Introdução	1
1 Metodologia da avaliação	5
1.1 Etapas da avaliação	5
1.2 Métodos de análise	6
2 Grau de implementação da ENSSB II.....	9
2.1 Eixo 1 – Reforço do consumo, da autonomia e da resiliência.....	9
2.1.1 Modificações na natureza e no desenho dos programas	9
2.1.2 Subsídios para a criança	12
2.1.3 Articulação com a gestão de choques covariantes	14
2.1.4 Melhorias no desenho do PASP	17
2.1.5 Valor dos subsídios	19
2.1.6 Cobertura dos programas	21
2.1.7 Despesa com os programas	24
2.2 Eixo 2 – Melhoria da nutrição e do acesso aos serviços de saúde e educação	25
2.2.1 Acção social da saúde	25
2.2.2 Acção social escolar	26
2.3 Eixo 3 – Prevenção e resposta aos riscos sociais	28
2.3.1 Serviços de acção social	28
2.3.2 Atendimento institucional	30
2.4 Eixo 4 – Desenvolvimento institucional.....	32
2.4.1 Reformas institucionais e reforço dos recursos humanos	32
2.4.2 Gestão operacional	34
2.4.3 Coordenação da ENSSB II	38
3 Eficácia e eficiência do sistema de segurança social básica.....	40
3.1 Eficácia das prestações: impactos sociais.....	40
3.1.1 Cobertura dos programas	40
3.1.2 Valor e prontidão dos subsídios	41
3.1.3 Impacto socioeconómico dos subsídios	42
3.1.4 Eficácia do PASP	44
3.2 Eficiência na implementação dos programas	45
3.2.1 Custo-eficiência	45
3.2.2 Eficiência da focalização	47
3.2.3 Eficiência dos pagamentos	51
3.2.4 Eficiência administrativa	53
4 Factores que afectaram a implementação da ENSSB II	56
4.1 Factores subjacentes	56
4.2 Factores directos.....	57
4.2.1 Financiamento da protecção social	57
4.2.2 Capacidade organizacional e recursos	61
5 Relevância actual da ENSSB II.....	64
6 Conclusões e próximos passos	71
6.1 Conclusões	71
6.1.1 Grau de implementação da ENSSB II	71

6.1.2	Eficácia e eficiência do sistema	73
6.1.3	Factores causais do desempenho do sistema	75
6.2	Próximos passos	77
	Referências bibliográficas	81
	Anexo 1 Lista de pessoas entrevistadas.....	87
	Anexo 2 Informação sobre os grupos focais realizados	90
	Anexo 3 Distritos servidos pelas delegações do INAS, 2021	91

Lista de tabelas e figuras

Lista de tabelas

Tabela 1	Valores dos subsídios do INAS e linha de pobreza actualizada, 2015-2020 (meticais por mês).....	19
Tabela 2	Cobertura dos subsídios, 2016-2020 (número de beneficiários directos).....	21
Tabela 3	Realização dos indicadores do Eixo 3 da ENSSB II, 2016-2020.....	30
Tabela 4	Desagregação dos beneficiários por tipo de unidade social.....	31
Tabela 5	Gastos administrativos do sistema de subsídios sociais.....	46
Tabela 6	Despesa realizada do INAS, 2016-2020 (milhões de meticais).....	59
Tabela 7	Taxas de execução orçamental dos programas do INAS, 2016-2020 (%).....	61

Lista de figuras

Figura 1	Gestão da implementação da ENSSB II.....	2
Figura 2	Cronograma do processo da avaliação, Junho-Novembro de 2021.....	5
Figura 3	Análise da eficiência e da eficácia na cadeia de resultados.....	7
Figura 4	Factores directos e subjacentes que afectam a implementação da ENSSB II.....	7
Figura 5	Estratégia bidimensional de extensão da cobertura da segurança social básica em resposta à crise da COVID-19.....	16
Figura 6	Número de beneficiários do PASD-PE COVID até 30 de Junho de 2021.....	17
Figura 7	Valores dos subsídios do INAS, 2015-2020 (meticais por mês).....	20
Figura 8	Realização das metas de cobertura do PSSB (número de beneficiários directos).....	23
Figura 9	Realização das metas de cobertura do PASP (número de beneficiários directos da participação em trabalhos públicos).....	23
Figura 10	Despesa do INAS, 2016-2019.....	25
Figura 11	Número de pessoas atendidas nas unidades sociais, 2016-2020.....	31
Figura 12	Número e tipos de trabalhadores sociais previstos na ENSSB II.....	33
Figura 13	Beneficiários dos subsídios sociais em % da população pobre e dos agregados familiares pobres, 2020.....	41
Figura 14	Valor dos subsídios por pessoa nos agregados familiares beneficiários em % da profundidade de pobreza.....	42
Figura 15	Percentagem da profundidade total da pobreza coberta pelos subsídios sociais, 2020.....	43
Figura 16	Perda de consumo privado, 2020, e resposta da protecção social à crise da COVID até meados de 2021 (mil milhões de meticais).....	43
Figura 17	Consumo médio per capita, por percentis, 2014/15 (meticais por dia).....	47
Figura 18	Distribuição dos agregados familiares beneficiários do PSSB por decis.....	48
Figura 19	Distribuição dos agregados familiares beneficiários do PASP por decis.....	49

Figura 20	Repartição da despesa do sector de acção social, 2019.....	57
Figura 21	Despesa do INAS financiada com recursos internos do Orçamento do Estado em percentagem do PIB, 2016-2019.....	59
Figura 22	Financiamento externo em percentagem da despesa total do INAS, 2016-2020.....	60
Figura 23	A escada da autonomização: dos subsídios às micro-finanças	68
Figura 24	Progresso rumo às metas da ENSSB II para a cobertura dos subsídios	70

Lista de siglas e acrónimos

ADE	Apoio Directo à Escola
ADIGR	Apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos
AF	Agregado familiar
ANSA	Associação de Nutrição e Segurança Alimentar
BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças
CIP	Centro de Integridade Pública
CNAS	Conselho Nacional de Acção Social
CPAS	Conselho Provincial de Acção Social
DPGCAS	Direcção Provincial do Género, Criança e Acção Social
ECASSSB	Estratégia de Comunicação e Advocacia do Subsistema de Segurança Social Básica
EEIDCD	Estratégia da Educação Inclusiva e Desenvolvimento da Criança com Deficiência
e-INAS	Sistema de gestão de informação do INAS
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
FGD	Fundo de Gestão de Desastres
FMI	Fundo Monetário Internacional
HIV	Vírus da imunodeficiência humana
IFPELAC	Instituto de Formação Profissional e Estudos Laborais Alberto Cassimo
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
INGD	Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IOF	Inquérito aos Agregados Familiares
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MDTF	Fundo Fiduciário de Múltiplos Doadores
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MISAU	Ministério da Saúde
NUIT	Número Único de Identificação Tributária
OE	Orçamento do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não-governamental
OPM	Oxford Policy Management
PASD	Programa Apoio Social Directo
PASD-PE	Programa Apoio Social Directo Pós-Emergência
PASP	Programa Acção Social Produtiva
ProSAS	Programa Serviços de Acção Social
PAUS	Programa de Atendimento em Unidades Sociais
PES	Plano Económico e Social

PIB	Produto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentação
PQG	Programa Quinquenal do Governo
PRONAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PS	Protecção social
PSCM-PS	Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social
PSSAS	Programas de Serviços Sociais de Acção Social
PSSB	Programa Subsídio Social Básico
RdM	República de Moçambique
RMAS	Repartição da Mulher e Acção Social
RMA	Repartição de Monitoria e Avaliação (do INAS)
SDSMAS	Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social
SIG	Sistema de gestão de informação
SI-M&A	Sistema de Monitoria e Avaliação
SIOAS	Serviços de Informação, Orientação e Acompanhamento Social
SPAS	Serviços Provinciais de Assuntos Sociais
SSB	Subsídio social básico
TARV	Tratamento anti-retroviral
TPI	Trabalhos públicos inclusivos
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
US	Unidade sanitária

Introdução

A Estratégia Nacional de Segurança Social Básica

O sistema de protecção social não contributiva em Moçambique entrou numa nova fase do seu desenvolvimento na sequência da aprovação da segunda **Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB II)**. Esta estratégia, que abrange o período de 2016 a 2024, deu seguimento aos grandes esforços já realizados no âmbito da ENSSB I (2010-2014), no sentido de construir um sistema eficaz e eficiente de protecção social não contributiva ou segurança social básica, de acordo com a lei de protecção social (Lei nº 4/2007, de 7 de Fevereiro).

A Estratégia apresenta uma abordagem integral e multisectorial da segurança social básica. Articula-se em torno da missão global de 'construir um sistema de segurança social básica, harmonizando os esforços dos actores governamentais e não-governamentais na planificação e implementação de acções em prol dos indivíduos ou grupos de indivíduos pobres e vulneráveis e contribuir para o desenvolvimento humano e social do país. Pretende contribuir para a resposta nacional aos grandes desafios sociais de redução dos níveis elevados de pobreza e vulnerabilidade, do desenvolvimento do capital humano e da protecção contra os riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social. Ademais, a Estratégia dá grande importância ao reforço da capacidade institucional do próprio sistema de segurança social básica.

A Estratégia assenta, assim, nos quatro objectivos seguintes:

1. Reforçar o nível de consumo e a resiliência das camadas da população que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade;
2. Contribuir para o desenvolvimento do capital humano, através da melhoria da nutrição, do acesso aos serviços básicos de saúde e educação da população que vive em situação de pobreza e vulnerabilidade;
3. Prevenir e mitigar os riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social, através de serviços de acção social;
4. Desenvolver a capacidade institucional para a implementação e coordenação do subsistema de segurança social básica.

Estes quatro objectivos traduzem-se em quatro eixos de intervenção, cada um dos quais composto por uma série de acções a serem realizadas durante o período de vigência da Estratégia:

1. **Reforço do consumo, da autonomia e da resiliência.** As acções focalizam-se na melhoria da qualidade e na expansão dos programas de transferências sociais e responde também à necessidade de fortalecer o papel da segurança social básica na protecção dos agregados familiares e indivíduos expostos a choques.
2. **Melhoria da nutrição e do acesso aos serviços de saúde e de educação.** Este eixo concerne principalmente as vertentes da acção social de saúde e da acção social escolar.
3. **Prevenção e resposta aos riscos sociais.** O Eixo 3 'focaliza-se na dimensão da segurança social básica, que lida com a protecção contra os riscos essencialmente de carácter social, tais como a violência, abusos, exploração, discriminação, exclusão, violência baseada no género, negligência e abusos de crianças, isolamento e marginalização das pessoas idosas e das pessoas com deficiência e deserdação, respondidos por um sistema de serviços de acção social que assegura a prestação de serviços básicos de prevenção e protecção junto às famílias e indivíduos e a

prestação de serviços mais especializados ao nível das comunidades e através de centros de acolhimento, quando necessário' (RdeM, 2016a, p. 21).

4. **Desenvolvimento institucional.** Este eixo inclui acções que pretendem garantir a criação da capacidade necessária para a expansão da cobertura e a melhoria da qualidade da prestação dos serviços, designadamente: (i) reformas institucionais, (ii) reforço dos sistemas de gestão operacional dos programas, (iii) reforço dos recursos humanos e (iv) coordenação da implementação da Estratégia.

Plano Operacional

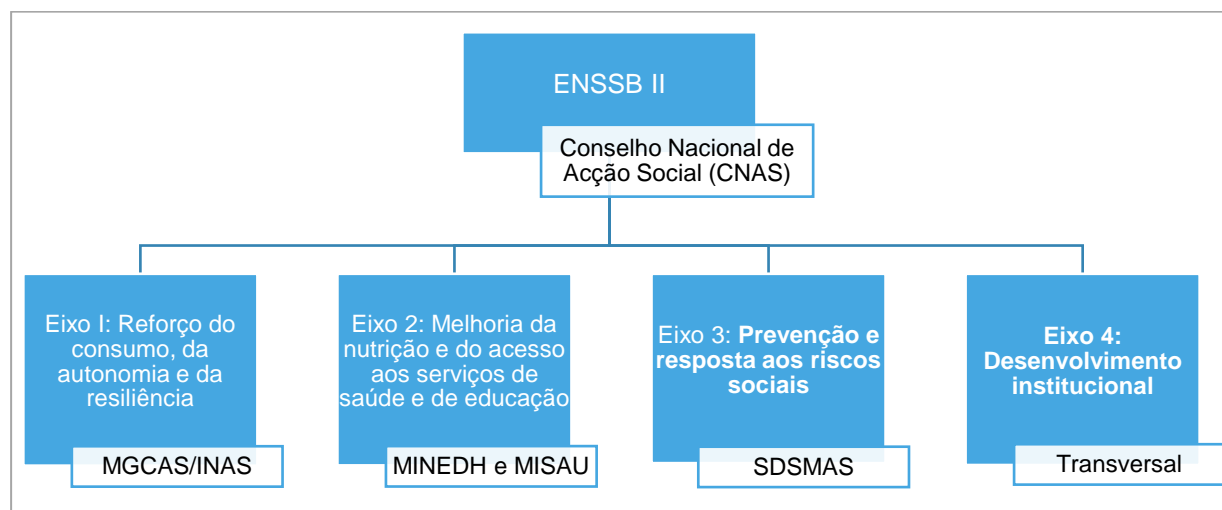
Foi elaborado um Plano Operacional para o período inicial de implementação da ENSSB II de 2016 até 2019. Este período coincidiu com o período até ao fim do Programa Quinquenal do Governo (PQG) então em vigor (2015-2019), com o qual a ENSSB II tinha sido alinhada. O Plano Operacional traduziu as acções estratégicas da ENSSB II em actividades concretas, ligadas aos produtos a serem realizados, segundo um calendário de implementação. Incluiu metas quantificadas a serem alcançadas, sobretudo em relação à cobertura populacional dos programas, e o orçamento necessário para a implementação durante o período de 2016 até 2019.

Gestão da implementação

O Conselho Nacional de Acção Social (CNAS) é responsável pela coordenação do sistema de segurança social básica e, assim, pela coordenação do processo de implementação da ENSSB II. No entanto, este órgão, estabelecido em 2015, pelo decreto nº 38/2015, de 31 de Dezembro, ainda não está efectivamente operacional, como veremos adiante neste relatório.

Entidades diferentes do Governo são responsáveis pela implementação dos quatro eixos da Estratégia, como se mostra na figura 1.

Figura 1 Gestão da implementação da ENSSB II



Fonte: Autores.

- As acções do **Eixo 1** encontram-se sob a alçada do Instituto Nacional de Acção Social (INAS), órgão executor do Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS). O INAS gere os programas de transferências sociais.
- As acções do **Eixo 2** são geridas pelo Ministério da Saúde (MISAU) e pelo Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH).

- No **Eixo 3**, cabe principalmente aos Serviços Distritais da Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS), dos Governos Distritais, prestar os serviços básicos de prevenção e protecção junto às famílias, enquanto o INAS gere os centros de acolhimento.
- O **Eixo 4** é transversal, envolvendo todo o sistema de acção social.

Evolução do contexto nacional desde a adopção da Estratégia

O contexto social em Moçambique tem evoluído significativamente desde a aprovação da ENSSB II, devido a uma série de grandes choques macroeconómicos, climáticos, sanitários e políticos.

- A degradação súbita do desempenho económico do país na sequência da crise da dívida externa e da suspensão do apoio orçamental dos doadores, em 2016, conduziu a uma queda significativa do nível de vida de amplas camadas da população, sobretudo nas zonas urbanas, e reduziu também a capacidade orçamental para o financiamento da implementação da Estratégia.
- Em 2016, as províncias do Sul e Centro de Moçambique sofreram uma seca devastadora, a pior em 35 anos, em consequência das mudanças climáticas, que colocou 1,5 milhões de pessoas em risco de fome.
- Seguiram-se outros grandes choques climáticos em 2019: o ciclone Idai, que devastou a região central de Moçambique, em particular as províncias de Sofala e Manica, em Março, e o ciclone Kenneth, que atingiu a província de Cabo Delgado no Norte, em Abril. Conjuntamente, os dois ciclones afectaram os meios de subsistência de mais de 1,7 milhões de pessoas.
- Menos de um ano mais tarde, a pandemia da COVID-19 chegou a Moçambique, resultando num estado de emergência e medidas de confinamento, que provocaram uma contracção da economia, com uma queda estimada de 1,3% do PIB em 2020 (MEF, 2021, e FMI, 2021), e agravaram mais uma vez a pobreza, principalmente nas zonas urbanas (Barletta et al, 2021).
- Além destes choques, o agravamento da situação de insegurança na província de Cabo Delgado desde 2017, provocou a deslocação e o empobrecimento de uma grande parte da população das zonas afectadas.

É de notar que a ENSSB II já tinha enfatizado o papel do sistema de segurança social básica na prevenção e na resposta às calamidades, no âmbito do seu Eixo 1 sobre o reforço do consumo, da autonomia e da resiliência. Os múltiplos choques dos anos recentes realçaram esta necessidade e conduziram a iniciativas importantes de expansão da protecção social na sequência da seca de 2016, dos ciclones de 2019 e da pandemia da COVID-19.

A avaliação intermédia da ENSSB II

Foi previsto, no próprio documento da ENSSB II, realizar uma avaliação intermédia da Estratégia. Esta avaliação foi feita pela Oxford Policy Management, com o financiamento da Organização Internacional do Trabalho, no âmbito do Programa Conjunto das Nações Unidas para a Protecção Social.

O objectivo principal da avaliação é o de ‘avaliar o grau de implementação da ENSSB II e das acções estratégicas definidas no seu Plano Operacional’ durante o período de cinco anos compreendido entre Fevereiro de 2016 e Janeiro de 2021. Os termos de referência da avaliação incluíram também a avaliação da eficiência e da eficácia da implementação da Estratégia, os factores que afectaram o grau e o ritmo de implementação e a relevância contínua da ENSSB II num contexto em evolução.

Estrutura do relatório

O relatório é estruturado em seis capítulos:

- O Capítulo 1 apresenta a metodologia da avaliação.
- O Capítulo 2 apresenta a análise do grau de implementação da ENSSB II.
- O Capítulo 3 analisa questões concernentes à eficiência e à eficácia da implementação da Estratégia e dos seus programas.
- O Capítulo 4 chama a atenção aos factores que têm afectado o grau e o ritmo de implementação da Estratégia.
- O Capítulo 5 aborda a questão da relevância continuada da ENSSB II num contexto que tem evoluído significativamente desde a sua adopção em 2016.
- O Capítulo 6 apresenta as conclusões e recomendações da avaliação.

1 Metodologia da avaliação

1.1 Etapas da avaliação

A avaliação obedeceu uma série de etapas, como se mostra na Figura 2. Depois de uma fase de arranque, para a planificação da avaliação e o desenvolvimento da metodologia de pesquisa, incluiu uma fase de pesquisa antes da elaboração do relatório da avaliação.

Figura 2 Cronograma do processo da avaliação, Junho-Novembro de 2021



Fonte: Autores.

A fase de pesquisa incluiu três componentes principais:

- Uma **revisão da literatura** para 'a sistematização das conclusões e recomendações de estudos e relatórios recentes produzidos pelo Governo e seus parceiros sobre a segurança social básica' (Hodges e Bischler, 2021). A literatura obtida e explorada nesta revisão foi extensa, mas foi completada por documentos adicionais obtidos e estudados nas fases seguintes da avaliação. Os documentos consultados incluíram a legislação sobre a protecção social, o documento da ENSSB II e o seu Plano Operacional, os Planos Quinquenais do Governo (PQG) de 2015-2019 e 2020-2024, os documentos anuais do Balanço do Plano Económico e Social (BdPES) do MGCAS e INAS, documentos oficiais sobre os diferentes programas de segurança social básica, publicações estatísticas sobre a protecção social, documentos de parceiros de desenvolvimento e de organizações não governamentais (ONG), relatórios de estudos de consultoria e artigos académicos. A lista de todos os documentos consultados encontra-se nas referências bibliográficas no fim do relatório.
- **Entrevistas com os actores-chave ao nível central**, incluindo funcionários do MGCAS, do INAS, do MEF, do MINEDH, do INGD e de diversas organizações não-governamentais e parceiros de desenvolvimento (doadores e agências das Nações Unidas). A lista de todos os entrevistados ao nível central encontra-se no Anexo 1.
- **Missões de pesquisa aos níveis provincial e distrital**. Esta pesquisa decorreu nas províncias de Nampula, Sofala e Gaza, seleccionadas para abranger as diferentes regiões do país (Norte, Centro e Sul) e incluindo dois distritos, um urbano e outro rural, em cada província. As entrevistas e grupos focais realizadas permitiram recolher

informações adicionais e captar as perspectivas dos gestores dos programas no terreno¹ e dos próprios beneficiários.

1.2 Métodos de análise

O grau de implementação da ENSSB II é avaliado, e medido no caso das metas quantificadas, para cada um dos quatro eixos da ENSSB II. Inclui a avaliação do grau de sucesso na implementação das acções previstas e no alcance das metas de cobertura dos programas de segurança social básica, como constam na Estratégia e no Plano Operacional.

Um sistema de ‘semáforos’ é utilizado para facilitar a apresentação dos resultados da análise do grau de implementação. A cor verde significa a plena realização, a cor amarela a realização parcial e a cor vermelha a não realização das acções e metas previstas.

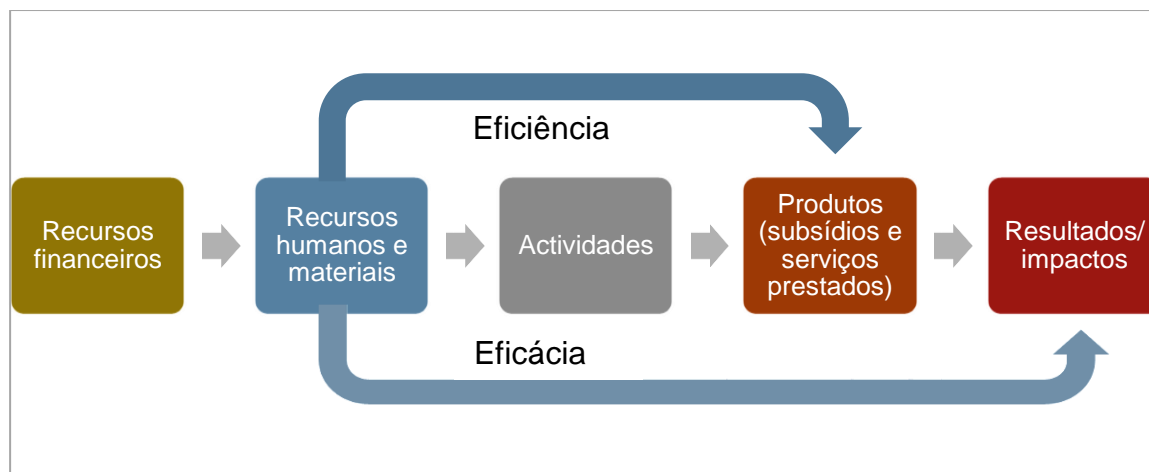


A avaliação do grau de implementação da Estratégia requer uma abordagem metodológica de síntese para tomar em conta os diferentes quadros de desempenho apresentados na Estratégia e no Plano Operacional e, assim, interpretar de maneira coerente as articulações implícitas entre eles. A este respeito, nota-se que uma lista de 54 ‘acções’ é apresentada no texto principal da Estratégia (capítulo 9), enquanto existe também uma matriz de 38 ‘acções estratégicas’, com actividades correspondentes e indicadores, num anexo à Estratégia. Por vezes, as acções estratégicas no anexo são idênticas às acções no texto principal da Estratégia, ou pelo menos são versões modificadas delas. Contudo, há algumas acções na Estratégia que não são visíveis na matriz de acções estratégicas e há também certas acções estratégicas na matriz que não reflectem nenhuma acção incluída no texto principal da Estratégia. Estas ‘acções’ e ‘acções estratégicas’ referem-se a todo o período de 2016 até 2024, sem calendário de realização. Em contrapartida, o Plano Operacional apresenta um calendário de implementação de actividades e de realização de produtos durante o período de 2016-2019. Estes últimos são relacionados com conjuntos de acções estratégicas (geralmente todas as acções estratégicas de um eixo), em vez de acções estratégicas específicas, e não abrangem todas as actividades e produtos necessários para cumprir todas as acções estratégicas previstas.

A análise da eficácia e da eficiência da implementação da Estratégia situa-se a níveis diferentes da cadeia de resultados, como se vê na figura 3. A análise da eficiência do sistema de segurança social básica trata dos mecanismos e procedimentos que transformam os contributos do sistema (recursos financeiros, humanos e materiais) em produtos (os subsídios e serviços prestados pelo sistema às populações). A análise concentra-se em questões concernentes à eficiência dos mecanismos de focalização e registo, pagamentos, gestão de informação e gestão de queixas, assim como a eficiência financeira (custo-eficiência) do sistema de segurança social básica. A análise da eficácia situa-se a um nível superior, o do impacto dos subsídios e serviços na sociedade moçambicana. Por outras palavras, avalia o desempenho do sistema em relação aos objectivos sociais da Estratégia. São tratadas aqui as questões da amplitude da cobertura dos programas (relativamente às suas populações alvo) e da adequação das prestações, incluindo, no caso do eixo 1, o valor, a periodicidade e a prontidão de pagamento dos subsídios.

¹ Incluíram as Direcções Provinciais da Mulher, Criança e Acção Social (DPGCAS), os Serviços Provinciais de Assuntos Sociais (SPAS), os Serviços Distritais da Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS), as Delegações do INAS e os permanentes do INAS (activistas voluntárias nas comunidades).

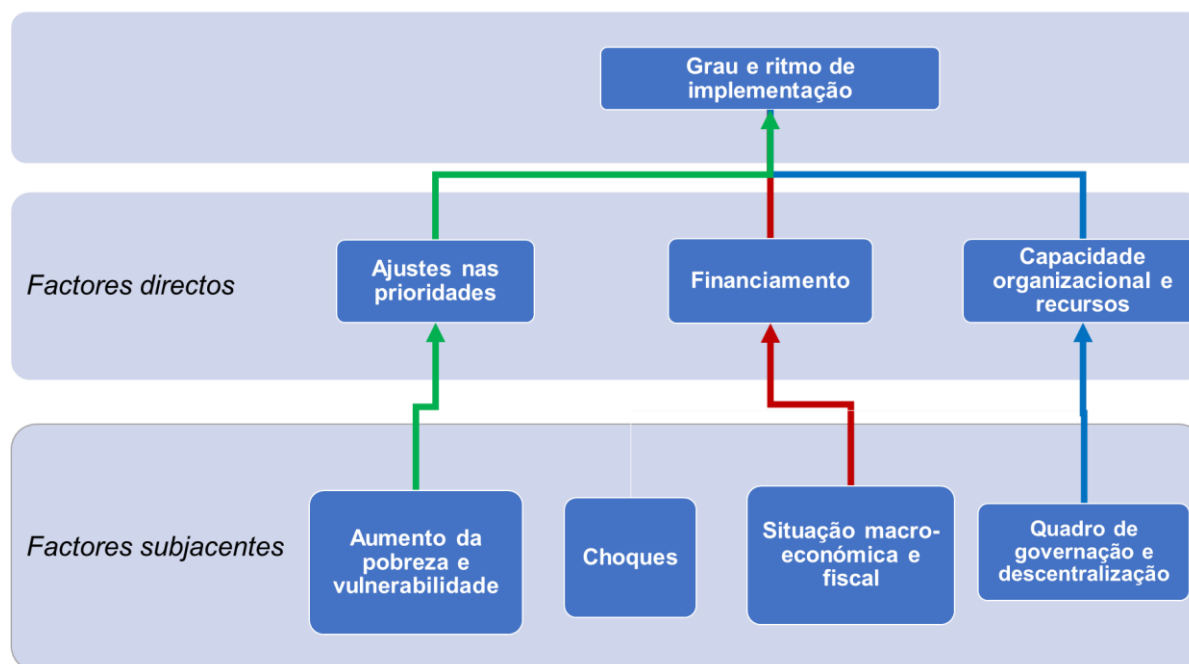
Figura 3 Análise da eficiência e da eficácia na cadeia de resultados



Fonte: Autores.

A análise dos factores que têm afectado o grau e o ritmo de implementação da Estratégia situa-se também a dois níveis: os factores socioeconómicos subjacentes e os factores que afectam mais directamente a prestação dos serviços e subsídios (ver a Figura 4).

Figura 4 Factores directos e subjacentes que afectam a implementação da ENSSB II



Fonte: Autores.

Os factores subjacentes incluem em particular os grandes choques que tem afectado Moçambique nos últimos anos (a crise financeira, os desastres naturais, a pandemia da COVID-17 e as acções terroristas em Cabo Delgado), com impacto, por um lado, na pobreza e na vulnerabilidade e, por outro, na capacidade financeira de resposta do Governo. Os choques têm realçado cada vez mais o papel do sistema de segurança social básica na protecção das vítimas e, assim, têm influenciado a evolução do sistema e das suas prioridades nos últimos anos. Inclui-se aqui também certas questões da governação, sobretudo no que diz respeito ao processo de descentralização no país, que afectaram principalmente a implementação do eixo 3 da Estratégia sobre a prestação dos serviços de prevenção e de resposta aos riscos sociais.

Os factores directos incluem o financiamento do sistema de segurança social básica e os constrangimentos de capacidade institucional, organizacional e de recursos humanos e materiais do sistema. No que diz respeito a estes constrangimentos de capacidade, nota-se que alguns destes são também entre os assuntos discutidos na avaliação do grau de implementação em relação ao Eixo 4 sobre o desenvolvimento institucional. Por outras palavras, a implementação das acções contempladas no eixo 4 tem sido um factor condicionante do grau de implementação dos outros eixos da Estratégia.

A análise da relevância continuada da ENSSB II reavalia a pertinência das componentes da Estratégia, tomando em conta não só a experiência da implementação, mas também as implicações para a protecção social dos acontecimentos recentes em Moçambique, incluindo os choques sucessivos. Especial atenção é dada à questão do papel da protecção social na resposta aos choques, e à relação entre a protecção social, a ajuda humanitária e a gestão do risco de desastres. Inclui-se na análise também as implicações das mudanças nas perspectivas de espaço orçamental e dos atrasos no reforço da capacidade institucional do sistema.

Por último, a análise da relevância coloca a questão da necessidade de certas mudanças na implementação da ENSSB II num novo Plano Operacional para o período restante da Estratégia.

2 Grau de implementação da ENSSB II

Este capítulo avalia o grau de implementação da ENSSB II no período entre Fevereiro de 2016 a Janeiro de 2021. Como já foi referido no capítulo anterior, é aplicado um sistema de ‘semáforos’ para indicar o grau de implementação (plena realização, realização parcial e não realização), relativamente às ‘acções’, ‘acções estratégicas’, produtos e actividades que constam nos diferentes quadros de desempenho na Estratégia, no anexo à Estratégia e no Plano Operacional de 2016 a 2019.

2.1 Eixo 1 – Reforço do consumo, da autonomia e da resiliência

O Eixo 1 trata essencialmente da evolução dos três grandes programas de transferências sociais geridos pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS): O Programa Subsídio Social Básico (PSSB), o Programa Apoio Social Directo (PASD), incluindo a sua vertente pós-emergência, e o Programa Acção Social Produtiva (PASP).

Segundo a descrição do Eixo I no próprio texto da ENSSB II:

‘Este eixo engloba as acções que visam reforçar o nível de consumo, da autonomia e da resiliência das camadas mais pobres e vulneráveis da população, focalizando-se na melhoria da qualidade e na expansão dos programas de transferências sociais para alcançar uma maior cobertura dos grupos-alvo do PSSB e PASP. Responde também à necessidade de fortalecer o papel da segurança social básica na protecção dos agregados familiares e indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade expostos a choques.

Assim, as acções neste eixo implicam modificações no desenho do PSSB, assim como a expansão do PASP e a promoção da graduação dos seus beneficiários.’

O agrupamento das componentes do Eixo 1 numa série de conjuntos temáticos pode facilitar a compreensão da lógica do conteúdo deste eixo, e assim permitir uma avaliação abrangente e equilibrada do que foi realizado. Para este efeito, a análise da implementação das componentes do Eixo 1 é estruturada pelos seis conjuntos temáticos seguintes:

1. As modificações na natureza e no desenho dos programas;
2. Os subsídios para crianças;
3. A articulação com a gestão de choques covariantes;
4. As melhorias no desenho do PASP;
5. O valor dos subsídios;
6. A cobertura dos programas;
7. A despesa com os programas.

2.1.1 Modificações na natureza e no desenho dos programas

A ENSSB II introduziu importantes modificações nos programas de transferências sociais, entre as quais se destacam a criação de subsídios específicos para determinadas categorias populacionais (idosos, pessoas com deficiência, etc.), a maior ênfase dada à redução da vulnerabilidade da criança e à promoção do desenvolvimento de capital humano, nomeadamente através da introdução de novos subsídios para crianças (dentro do PSSB), bem como a reestruturação do PASD para se focalizar no apoio multiforme de curto prazo e na

resposta a choques covariantes pela introdução da vertente do PASD Pós-Emergência (discutida abaixo).

No âmbito do Eixo 1, a acção 1 foi a de ‘modificar o PSSB para estabelecer subsídios do idoso, de incapacidade funcional e subsídio para crianças’. Isto constitui implicitamente uma mudança de uma abordagem de agregado familiar para uma abordagem de indivíduo, na qual é a pessoa que tem direito a um subsídio social, segundo determinados critérios de elegibilidade. Nas palavras da OIT (Castel-Branco e Vicente Andrés, 2019), significa uma mudança para uma ‘abordagem de selecção individual de uma natureza quase universal’, embora seja notável que inclui, além de critérios de elegibilidade categórica, ‘uma focalização económica visando a exclusão de pessoas que não vivem em situação de pobreza ou em risco de pobreza’ (acção 3 da ENSSB II). Esta formulação implica uma abordagem de exclusão dos ricos, ao invés de uma focalização nos mais pobres dos pobres.

Nesta óptica, o primeiro produto previsto no Plano Operacional foi a aprovação e o início da operacionalização de um ‘documento de revisão dos programas de segurança social básica implementados pelo INAS’ (produto 1.1). Para tal, foi prevista, como primeira actividade (1.1.1), a revisão dos programas de Segurança Social Básica implementados pelo INAS.

A revisão dos programas foi realizada, com um certo atraso, através da adopção do decreto nº 47/2018, de 6 de Agosto. Este passo crucial no processo de implementação da ENSSB II modificou o quadro legal dos programas, definindo os objectivos, as componentes e os grupos-alvo de cada programa: o PSSB, o PASD, o PASP e dois programas do Eixo 3 da ENSSB II (o Programa Serviços de Acção Social e o Programa de Atendimento em Unidades Sociais).



O decreto estabeleceu, dentro do PSSB, um conjunto de subsídios individuais, de acordo com a nova abordagem estabelecida na ENSSB II. Definiu o PSSB como programa de ‘transferências monetárias regulares mensais, por tempo indeterminado, visando reforçar o nível de consumo, autonomia e resiliência dos grupos da população que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade, bem como a melhoria da nutrição das crianças, e estabeleceu como componentes do PSSB os seguintes subsídios para grupos-alvo determinados:

- **O subsídio para a pessoa idosa**, sendo o grupo-alvo mais especificamente os idosos ‘sem capacidade para o trabalho’;
- **O subsídio para a pessoa com deficiência** e ‘sem capacidade para o trabalho’;
- **O subsídio para a pessoa com doença crónica e degenerativa**, incluindo a pessoa ‘permanentemente acamada’ – a inclusão desta categoria de pessoas vulneráveis no PSSB respondeu à acção 4 da ENSSB II (‘Alargar a definição dos grupos-alvo do PSSB para atender as pessoas permanentemente acamadas’).
- **O subsídio para a criança, com três subcomponentes:** para crianças de 0 a 2 anos de idade desnutridas ou em risco de desnutrição, para crianças órfãs que vivem em famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade, e para crianças chefes de agregados familiares com idade entre 14 e 18 anos ‘com capacidade para gerir as transferências de forma autónoma’, conforme a acção 5 da ENSSB II (‘Reestruturar o PSSB e introduzir novas intervenções para a criação de um pacote de subsídios para crianças’).



No que diz respeito ao PASD, modificou-se radicalmente este programa para estabelecer duas componentes distintas de apoio pontual a pessoas afectadas por choques idiossincráticos (individuais) ou covariantes (colectivos):

- **O apoio multiforme**, prestado a pessoas pobres e vulneráveis precisando de ajuda pontual, tal como transferências em espécie (cabaz alimentar), meios de

compensação, habitação e substitutos do leite materno (em situações de emergência quando a mãe não pode amamentar);

- **Transferências sociais no contexto do pós-emergência**, que visam responder aos efeitos de choques pontuais resultantes de calamidades.

O INAS já iniciou a aplicação dos ‘novos critérios de elegibilidade em função dos novos subsídios’, de acordo com a acção 2 da Estratégia². Iniciou-se a transferência de uma parte dos beneficiários do PASD para o PSSB, a partir de 2018. Foi planificada a transferência de 70% dos beneficiários do PASD para o PSSB em 2018 – meta cumprida naquele ano, salvo nas províncias de Tete, Manica, Gaza e Sofala (MGCAS, 2019). Saíram do PASD os antigos beneficiários de prestações em espécie a longo prazo (a antiga componente de ‘atendimento prolongado’ do PASD), tais como as pessoas permanentemente acamadas e as crianças chefes de agregados familiares com capacidade para gerir transferências monetárias, que foram integradas no PSSB³. A componente pós-emergência (PASD-PE), discutida em maior detalhe a seguir, foi operacionalizada em grande escala, nomeadamente para dar resposta às graves consequências sociais dos ciclones de 2019 e da pandemia da COVID-19 em 2020-2021. Os beneficiários de todos os programas foram gradualmente inscritos no novo sistema de gestão de informação do INAS (o e-INAS), de acordo com o produto 1.3 no Plano Operacional.



No entanto, a revisão, à luz do decreto, dos manuais operacionais dos programas de segurança social básica do INAS (produto 1.2 no Plano Operacional), sofreu alguns atrasos.







- **Os avanços incluíram a elaboração do manual do PASD Pós-Emergência**, em 2017, antecipando a adopção do decreto (MGCAS, 2018a).
- **Ainda não foi elaborado um novo manual para o PASD-apoio multiforme**, que ainda utiliza o antigo manual do PASD, apesar das mudanças consideráveis na natureza deste programa desde a adopção do decreto nº 47/2018.
- **O processo de revisão do manual do PSSB começou há mais de 2 anos, tendo sido concluído em Fevereiro de 2022, portanto, fora do período em análise (2016-2021).** Foram produzidos, com o apoio da OIT, documentos de base para o PSSB-velhice e o PSSB-incapacidade funcional, que tinham uma grande parte da informação necessária para a elaboração do manual no que tange a essas duas componentes (Castel-Branco e Vicente Andrés, 2017; OIT e HI, 2017). A falta de manual actualizado para o programa maior do INAS, em termos de número de beneficiários e orçamento, constituiu uma lacuna. A pesquisa provincial no âmbito da avaliação revelou que os técnicos continuavam a fazer uso do manual antigo do PSSB, em combinação com o decreto nº 47/2018, o que podia conduzir a ambiguidades na implementação do programa.
- **O PASP tem um manual operacional que deve ser actualizado.** Existem também manuais para componentes específicas deste programa, nomeadamente os ‘trabalhos públicos inclusivos’ (RdeM, 2015a) e o ‘apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos’ (RdeM, 2016b).
- **Ainda não foram elaborados manuais de procedimentos para o ProSAS e o PAUS.**

² Esta acção foi reflectida na matriz de acções estratégicas: ‘Aplicar os novos critérios de elegibilidade e os novos subsídios do PSSB a partir do processo de recadastramento e estender a cobertura do programa’ (acção estratégica 2).

³ Por razões não claras, transitaram também alguns beneficiários com necessidades de ajuda a curto prazo, tais como chefes de agregados familiares com incapacidade de trabalho temporária.

Por sua vez, os atrasos na adopção dos manuais repercutiram-se sobre o cumprimento de várias outras acções relativas à operacionalização dos programas:

- Por exemplo, ainda não foi implementada a acção 3 sobre a introdução no PSSB de 'um mecanismo de focalização económica, visando a exclusão de pessoas que não vivem em situação de pobreza ou em risco de pobreza'. Este mecanismo não foi desenhado e implementado. 
- Não foi cumprido o compromisso de desenhar e aplicar novos critérios e procedimentos para a determinação da elegibilidade para o subsídio para o idoso (acção 6 e acção estratégica 5). 
- Houve uma falta de progresso semelhante no que diz respeito ao desenho e à aplicação dos novos critérios e procedimentos de elegibilidade para o subsídio de incapacidade funcional (acção 12 e acção estratégica 7), 'incluindo procedimentos para a identificação e referência de potenciais beneficiários ao INAS pelos serviços de saúde' (acção 12). 
- Além de uma curta descrição do objectivo, das componentes e dos grupos-alvo do PASD no decreto, ainda não foram clarificados 'os padrões de atendimento do PASD - apoio multiforme', nem reforçados 'os mecanismos de identificação e referência das pessoas/agregados elegíveis à assistência' (acção 21, acção estratégica 21 e produto 1.7). A actividade prevista a este respeito no início do período de implementação da Estratégia, de 'estabelecimento de mecanismos de articulação mais eficientes e céleres para o encaminhamento de casos a partir dos serviços de acção social, dos serviços de saúde e de outros serviços distritais' (actividade 1.7.1), ainda não foi implementada. 
- Os atrasos na adopção dos manuais tornou impossível os ajustes requeridos no sistema de gestão de informação, o e-INAS, como se verá mais abaixo (Secção 2.4.2).

2.1.2 Subsídios para a criança


Uma das iniciativas inovadoras na ENSBB II foi o estabelecimento, dos subsídios para três categorias de crianças em situação de pobreza e vulnerabilidade, de acordo com a acção 5 e a acção estratégica 9 da Estratégia. Trata-se de três subsídios que fazem parte do PSSB:


- Subsídio para crianças de 0 a 2 anos de idade desnutridas ou em risco de desnutrição;
- Subsídio para crianças órfãs que vivem em famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade; e
- Subsídio para crianças chefes de agregados familiares com idade entre 14 e 18 anos e com capacidade para gerir, de forma autónoma, as transferências⁴.

O estabelecimento destes novos subsídios reflectiu a evolução da segurança social básica, no quadro da ENSBB II, 'para dar maior ênfase à redução da vulnerabilidade das crianças e à promoção do desenvolvimento humano, em contraste com a ênfase principal da ENSBB I na ajuda a pessoas idosas e, em menor grau, a pessoas com deficiência no quadro do PSSB. Em conformidade com esta nova visão, os três subsídios têm os seguintes objectivos, segundo o artigo 4 do decreto nº 47/2018: contribuir para a redução do risco de desnutrição crónica nas crianças, incentivar a protecção familiar de crianças órfãs de ambos os pais, desamparadas e/ou abandonadas, bem como melhorar as suas condições de vida e


⁴ Segundo artigo 5 do decreto nº 47/2018, são atribuídos aos agregados familiares chefiados por crianças dois tipos de apoios, um monetário e o outro em espécie.

responder às necessidades básicas de agregados familiares chefiados por crianças e contribuir para o desenvolvimento do capital humano.

Foi desenhado o subsídio para a criança de 0 a 2 anos de idade, no quadro do PSSB, e iniciada a sua implementação, em pequena escala, em conformidade com a abordagem gradualista prevista na acção 9 da Estratégia, que previu também uma análise de impacto para orientar um eventual plano de expansão. Os procedimentos de implementação foram definidos (de acordo com a actividade 1.2.2 no Plano Operacional) de maneira provisória numa 'nota conceptual'. A implementação começou em 2018 numa só província, Nampula, escolhida por ser a província com a mais elevada taxa de desnutrição crónica, para atingir gradualmente uma cobertura de 14 mil crianças em quatro distritos (Ilha de Moçambique, Lalaua, Mogincual e Nacala-a-Velha). Os resultados da avaliação de impacto foram apresentados em Outubro de 2021 e são discutidos na secção 3.1.3. 

Na primeira experiência de implementação, em Nampula, o subsídio é acompanhado de um conjunto de intervenções complementares de acompanhamento familiar, conforme um modelo de 'transferências monetárias +'. O acompanhamento familiar inclui a sensibilização dos cuidadores sobre as boas práticas nutricionais e uma componente de gestão de casos de crianças que precisam de serviços de protecção, de acordo com a actividade 1.2.3 do Plano Operacional. O objectivo duplo desta abordagem integrada (subsídio + sensibilização + gestão de casos) é o combate à desnutrição e a protecção da criança dos riscos sociais, tais como a violência, o abuso, a negligência e a falta de acesso aos serviços, incluindo, por exemplo, o registo de nascimento. 

- **A componente de sensibilização nutricional ensina as beneficiárias 'como preparar uma dieta equilibrada utilizando os alimentos locais disponíveis'**. As informações são divulgadas através de visitas domiciliárias realizadas pelos permanentes do INAS, que foram capacitados e supervisionados pelas nutricionistas nos SDSMAS. Durante essas visitas, a criança é pesada e medida e pergunta-se à mãe sobre a comida que costuma dar-lhe.
- **A componente de gestão de casos baseia-se num modelo de triagem para identificar e responder aos riscos.** A gestão de casos abrange cerca de 10% dos beneficiários do subsídio para a criança por distrito⁵, pois nem todos os beneficiários estão expostos aos riscos sociais que requerem uma intervenção dos serviços de acção social. Os casos de protecção mais complexos, tais como os de violência doméstica e uniões forçadas, são referidos aos técnicos de acção social dos SDSMAS para seguimento. Os permanentes tratam dos casos menos complexos, tais como o registo de nascimento. Cada permanente tem 15 famílias que tem que visitar regularmente e foram recrutados novos permanentes no distrito para reforçar a capacidade.

Ainda não foram estabelecidos os procedimentos para os outros dois tipos de subsídio para a criança previstos no âmbito do PSSB: os subsídios para famílias chefiadas por crianças e para órfãos que vivem em famílias pobres e vulneráveis. Assim, as acções 10 e 11 da Estratégia sobre o desenho, o lançamento e a avaliação destes dois subsídios ainda não foram realizadas, embora fossem realizados estudos preliminares, incluindo um documento de referência para orientar a reflexão e o desenho (MM, 2019), e alguns agregados familiares chefiados por crianças anteriormente apoiados no âmbito da vertente "atendimento prolongado" do PASD transitaram em 2018-2019 para o PSSB, como já se viu acima. 

⁵ A componente de gestão de casos foi implementada em apenas três dos quatro distritos pilotos em Nampula (Lalaua, Mogincual e Nacala-a-Velha). Na Ilha de Moçambique o pacote de intervenção incluiu o subsídio e a sensibilização nutricional.

2.1.3 Articulação com a gestão de choques covariantes

Outra inovação na ENSSB II foi a ênfase dada à articulação do sistema de segurança social básica com a gestão das calamidades. A acção 22 da ENSSB II previu, ‘em coordenação com o INGC, determinar o pacote de intervenções a serem providenciadas pelo MGCAS/INAS na resposta às calamidades e estabelecer protocolos e procedimentos para a implementação’. Este compromisso foi reflectido no produto 1.6 e na actividade 1.6.1 do Plano Operacional.

Esta inovação reflecte a preocupação crescente com a frequência e a intensidade dos choques sofridos por Moçambique, afectando sobretudo a população pobre e vulnerável, e o papel do sistema de protecção social na prevenção, na resposta e na recuperação dos choques. Nota-se que foi adoptada, em 2020, uma nova Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres (Lei nº 10/2020, de 10 de Agosto), que alargou a definição de desastres de modo a englobar todos os fenómenos, naturais ou de origem humana, ‘dos quais podem resultar danos humanos, ambientais ou materiais’ (RdeM, 2020b). Na sequência da lei, foi estabelecido o Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres (INGD) como ‘entidade coordenadora’ em relação ao ciclo de gestão dos desastres. A coordenação deveria abranger todos os sectores pertinentes, incluindo a protecção social. A este respeito, um novo Plano para a Redução do Risco de Desastres 2017-2030, aprovado pelo Conselho de Ministros em Outubro de 2017, previu ‘melhorar a articulação entre o INGC e o MGCAS e criar uma plataforma de trabalho com o INAS no contexto do Programa Apoio Social Directo (PASD) para planear e dar resposta a situações de choques pontuais e calamidades’ (Conselho de Ministros, 2017, p. 40).

Um primeiro grande passo no sentido de determinar o pacote de intervenções a serem providenciadas pelo MGCAS/INAS na resposta às calamidades foi o estabelecimento do PASD Pós-Emergência (PASD-PE) pelo decreto nº 47/2018, mas o progresso tem sido lento no que diz respeito ao estabelecimento dos protocolos e procedimentos previstos para a coordenação com o INGD (acção 22 da ENSSB II). O decreto criou o quadro legal para o sistema de segurança social básica poder responder aos efeitos sociais dos grandes choques pontuais resultantes de desastres, o que previamente tinha sido uma peça que faltava no sistema. Entretanto, o MGCAS/INAS e o INGD iniciaram um diálogo sobre a resiliência contra as calamidades, o pacote de intervenções a serem providenciadas na prevenção e na resposta às calamidades e o estabelecimento de protocolos e procedimentos (MGCAS 2018b). Mas são necessários passos mais concretos que concerne os procedimentos formais de coordenação.

O Governo estabeleceu, em 2017, o Fundo de Gestão de Calamidades, mas ainda não foi utilizado para suportar os encargos dos programas de assistência social na fase de recuperação pós-emergência. Este fundo, actualmente designado Fundo de Gestão de Desastres (FGD), é uma conta bancária gerida pelo INGD, que visa suportar os encargos dos diversos órgãos e organismos que intervêm na resposta a uma emergência e assegurar a prontidão operacional, desde a fase de preparação da resposta imediata até ao término da emergência. Tem como fontes de financiamento a dotação do Estado, no mínimo anual, de 0,1% do Orçamento do Estado e as doações. Na prática, este fundo ainda não constitui um mecanismo de realização da acção 23 da Estratégia e da actividade 1.6.2 do Plano Operacional relativas à melhoria da orçamentação do PASD-PE.

PASD-PE Seca

Mesmo antes do decreto nº 47/2018 e o estabelecimento formal do PASD-PE, tinha sido planificado, desde 2017, iniciar transferências pontuais em resposta às consequências sociais da seca em Gaza. Foi previsto prestar apoio a 20 mil agregados familiares nos distritos mais afectados (Chokwé, Massingir e Mabalane) sob a forma de transferências sociais bimensais durante uma fase transitória de 12 meses. A intervenção teve o objectivo

de reforçar a resiliência dos agregados familiares vítimas da seca após o fim da resposta humanitária de curto prazo coordenada pelo INGC.

No entanto, devido a dificuldades operacionais, os subsídios foram pagos quatro anos depois da seca de 2016. O processo de selecção dos beneficiários baseou-se nas listas de beneficiários do então INGC e a inscrição teve lugar em finais de 2016 e no início de 2017. Foram efectuadas duas inscrições, uma pelo INAS e outra pelo provedor de serviços, uma vez que seria usado o sistema de impressões digitais e os beneficiários tiveram que ser cadastrados no sistema do provedor.

Só em Dezembro de 2020 foi possível efectuar os últimos pagamentos aos beneficiários nos distritos de Chokwé e Mabalane, estando ainda em falta (na altura da visita da equipa de avaliação intermédia da ENSSB II a Gaza em Agosto de 2021) o pagamento de seis meses de subsídio a alguns beneficiários do distrito de Massingir. Os atrasos no pagamento dos subsídios, que foi um resultado directo da exigência de terceirização pelo financiador (o Banco Mundial), acabaram por contrariar a finalidade do PASD-PE Seca.

PASD-PE Idai e Kenneth

O PASD-PE expandiu-se depois do ciclone Idai em Março de 2019. Foi previsto providenciar subsídios bimensais durante um período de seis meses, depois do término da assistência humanitária, em Sofala e Manica⁶. Foram inscritos no programa 102.568 agregados familiares. A inscrição foi relativamente rápida, em Abril e Maio de 2019, segundo os beneficiários entrevistados na Beira e em Nhamatanda no âmbito da avaliação, ou seja, aproximadamente dois meses depois do ciclone Idai.

Devido a capacidade financeira limitada, não possível assistir a todas as pessoas afectadas, o que contribuiu para a eclosão de protestos nas comunidades quando as listas de beneficiários foram publicadas em Agosto de 2020⁷.

O pagamento da primeira tranche do subsídio começou em Setembro de 2020, um ano e meio depois do ciclone, beneficiando a cerca de 46% dos agregados familiares inscritos (46.660 agregados nos distritos de Nhamatanda, Dondo, Muanza, Gorongosa e Beira). Até ao fim de 2020, ainda não tinham sido pagos 48.154 agregados inscritos nos distritos de Caia, Maríngwe, Marromeu, Búzi, Machanga, Chimoio, Gondola, Macate e Sussundenga. Segundo a informação obtida durante a visita da equipa de avaliação a Sofala em Agosto de 2021, a segunda tranche, que deveria ter sido entregue três meses depois da primeira, foi entregue aos beneficiários somente entre Junho e Julho de 2021 (dependendo do distrito), mais de dois anos depois do ciclone.

Houve uma resposta de menor escala às consequências sociais do ciclone Kenneth em Cabo Delgado, num contexto mais complexo devido as acções terroristas e deslocamentos da população. Com fundos do Programa Conjunto das Nações Unidas para a Protecção Social, foi previsto apoiar 2.400 agregados familiares com crianças pequenas no distrito de Quissanga, inicialmente (durante 6 meses) no quadro do PASD-PE, seguido pelo subsídio para a criança durante 18 meses. Até Dezembro de 2019, ou seja, sete meses depois do ciclone, 2.595 agregados familiares tinham sido inscritos. Os primeiros pagamentos foram programados para Janeiro de 2020, mas as acções terroristas atingiram Quissanga antes do início dos pagamentos. Os beneficiários inscritos no programa deslocaram-se dos distritos onde foram inicialmente inscritos.

⁶ <http://www.inas.gov.mz/page/4>.

⁷ 'Sofala: Vítimas do ciclone Idai reclamam subsídios', DW, 27 de Agosto de 2020, <https://www.dw.com/pt-002/sofala-v%C3%ADtimas-do-ciclone-idai-reclamam-subs%C3%ADdios/a-54721640>.

Tendo em conta a nova situação, com 178.000 pessoas deslocadas na província até meados de 2020, a intervenção foi transformada numa ajuda a agregados deslocados, constituindo a primeira experiência do sistema de protecção social na resposta ao fenómeno em Cabo Delgado. O redesenho da iniciativa previu prestar subsídios de seis meses no âmbito do PASD-PE para os beneficiários já inscritos, mais 5.000 agregados deslocados adicionais no distrito de Chiúre. Os beneficiários já inscritos foram gradualmente identificados nas áreas de reassentamento e receberam pagamentos equivalentes aos seis meses de subsídio entre Setembro e Dezembro de 2020, enquanto os novos beneficiários em Chiúre foram inscritos em Fevereiro de 2021 e receberam os primeiros pagamentos em Maio (OIT e UNICEF, 2021).

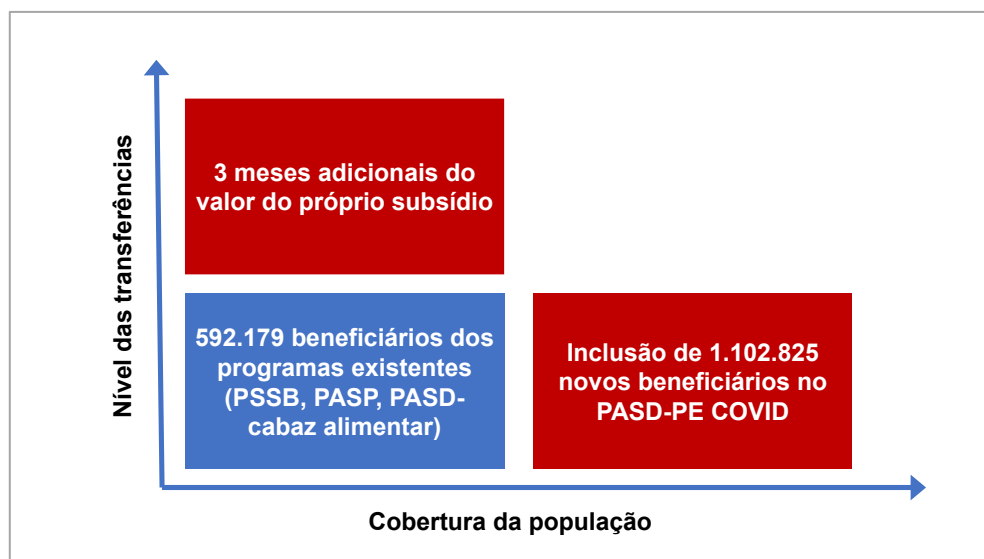
O PASP também tem contribuído, numa pequena escala, para a gestão das calamidades, nos dois lados de prevenção e resposta. Na resposta aos ciclones, os procedimentos do PASP foram adaptados para beneficiar, com mais flexibilidade, cerca de 20 mil agregados familiares afectados nas províncias de Manica, Sofala e Cabo Delgado em 2020, com ênfase na reabilitação das infra-estruturas danificadas ou destruídas. Foi mais rápido do que o PASD-PE Idai, utilizando listas de agregados afectados fornecidas pelas autoridades locais para suplementar as listas de beneficiários existentes do PASP, e começando os pagamentos em Junho de 2019. No lado da prevenção, foi previsto que a percentagem dos subprojectos que incluíam medidas de redução de riscos de calamidades naturais ou de reforço da resiliência climática (apenas 4% até Dezembro de 2020) atingisse 12,5% até Junho de 2021 (Banco Mundial, 2020).

PASD-PE COVID

A eclosão da pandemia da COVID-19 colocou novos desafios ao sistema de segurança social básica. O sector de protecção social apresentou um ambicioso plano de resposta aos impactos da COVID-19 através de dois eixos (ver a Figura 5):

- Uma **expansão vertical**, ou seja, um apoio de urgência equivalente a três meses de subsídios adicionais pagos aos beneficiários actuais dos programas do INAS (PSSB, PASP e PASD-cabaz alimentar), principalmente nas áreas rurais;
- Uma **expansão horizontal**, através do pagamento de transferências sociais durante seis meses a cerca de 1,1 milhão de novos agregados familiares pobres e vulneráveis nas zonas urbanas, peri-urbanas e fronteiriças, onde foram sentidos mais directamente os impactos da redução da actividade económica, sobretudo durante o período do Estado de Emergência entre Março e Setembro de 2020.

Figura 5 Estratégia bidimensional de extensão da cobertura da segurança social básica em resposta à crise da COVID-19

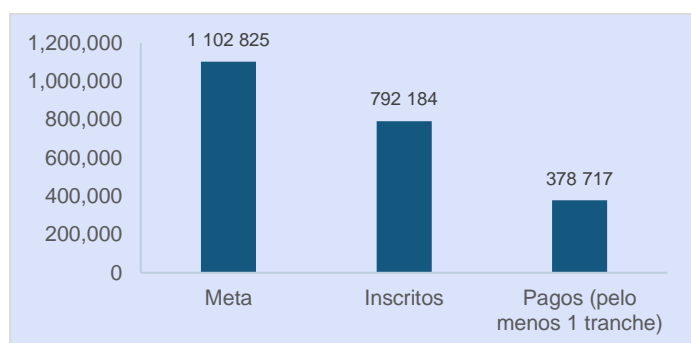


A expansão vertical foi implementada cerca de seis meses depois do anúncio do Estado de Emergência. O pagamento dos valores suplementares para beneficiários existentes (do PSSB, PASP e PASD-cabaz alimentar) começou em Setembro de 2020, depois da chegada dos primeiros fundos externos (do Banco Mundial) disponibilizados para a implementação do Plano de Resposta.

A implementação da expansão horizontal não atingiu as metas planificadas. A focalização dos beneficiários começou pela identificação, pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF), dos bairros mais pobres e vulneráveis dentro dos distritos urbanos, periurbanos e fronteiriços, utilizando para este fim o índice de pobreza multidimensional (IPM) e dados do Censo de 2017. Devido à exiguidade de fundos (ver o capítulo 4), nem todos os distritos urbanos foram incluídos e em duas províncias inteiras, Manica e Sofala, o processo de registo ainda não havia começado em Junho 2021, em parte para evitar a sobreposição com os pagamentos atrasados do PASD-PE Idai. Algumas categorias de beneficiários previstos no Plano de Resposta, tais como os 31 mil trabalhadores por conta própria inscritos no Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), também não foram abrangidas – devido à falta de um sistema de registo eficiente destes no INSS e a consequente dificuldade de identificar e localizá-los. No total, até ao fim de 2020, foram registados 707.480 agregados familiares, ou seja, cerca de 67% do número planificado. No primeiro semestre de 2021, este número aumentou para 792.184 agregados familiares, ou 71,8% do planificado. Como no caso do PASD-PE Idai, o aparente défice de comunicação sobre o processo de selecção e critérios deu origem a manifestações depois da publicação das listas de beneficiários. O processo de focalização neste e noutros programas do INAS é analisado em mais detalhe no capítulo 3.

Os pagamentos do PASD-PE COVID começaram no fim de 2020 e ainda continuavam no momento da elaboração deste relatório, em Setembro de 2021. Foram previstos três ciclos de pagamentos bimensais. No relatório anual do Balanço do PES de 2020, consta que não houve nenhuma transferência monetária no âmbito da COVID-19, pois ainda decorria o processo de inscrição dos beneficiários'. De facto, as primeiras transferências começaram em Dezembro de 2020. Devido a insuficiência de financiamento, apenas metade dos agregados familiares inscritos (378.717) tinham recebido, até meados de 2021, pelo menos uma tranche do subsídio, como se pode ver na figura 6.

Figura 6 Número de beneficiários do PASD-PE COVID até 30 de Junho de 2021



Fonte: INAS, 2021b.

2.1.4 Melhorias no desenho do PASP

O PASP é um programa de transferências monetárias direccionadas a pessoas que vivem em situação de pobreza e de vulnerabilidade, com capacidade para o trabalho. São transferências condicionadas pela participação em trabalhos públicos e acompanhadas de medidas complementares de reforço da autonomia económica dos beneficiários. O programa contribui para um conjunto de objectivos: a inclusão socioeconómica dos

beneficiários, o aumento da resiliência às mudanças climáticas e a protecção ambiental, o incentivo ao desenvolvimento de actividades geradoras de rendimento e o reforço da capacidade produtiva e da autonomia económica dos beneficiários.

Houve algumas melhorias no desenho e na implementação do PASP, sobretudo para responder aos choques climáticos. Nota-se que a acção estratégica 10 da ENSSB II previu 'focalizar as zonas geográficas mais necessitadas e melhorar o processo de selecção dos beneficiários do PASP'. Cabe referir aqui que o programa se adaptou para responder ao desafio do ciclone Idai em Março de 2019. Foram feitos esforços significativos com vista a priorizar os distritos afectados nas províncias de Sofala e Manica, onde foram atendidos quase 20 mil agregados familiares.



Foi notável também a iniciativa tomada para facilitar a participação das mulheres e pessoas com deficiência moderada através da nova subcomponente de 'trabalhos públicos inclusivos' (TPI), lançada em 2016. Os TPI fornecem oportunidades de trabalho menos pesado, incluindo a prestação de serviços sociais comunitários. As actividades incluem a sensibilização das comunidades sobre a nutrição, a saúde sexual e reprodutiva, o saneamento e a higiene, bem como a prestação de cuidados em unidades sociais e instituições de educação pré-escolar. Outro exemplo é o recrutamento de mulheres jovens como assistentes dos professores em algumas escolas primárias, em parceria com o projecto MUVA. A experiência dos TPI é geralmente vista como positiva.

A natureza e a qualidade dos trabalhos públicos continuam um desafio importante para o sector de protecção social. A este respeito, a acção 16 e a acção estratégica 11 da ENSSB 2016-2024 previram 'melhorar a selecção, o desenho e a gestão dos projectos de trabalhos públicos'. Vários estudos no passado tinham realçado o problema da baixa qualidade das infra-estruturas criadas pelos trabalhos públicos do PASP (McCord et al, 2016, e Irish Aid & IIED, 2016, citados em Beazley & Picanyol, 2019). Estes estudos chamaram a atenção para as deficiências verificadas no desenho técnico e na supervisão dos projectos, sobretudo nas zonas rurais, e para a manutenção limitada das infra-estruturas criadas. Outras fontes de informação realçam o facto de que poucos dos projectos são realmente obras de construção de infra-estruturas. Um estudo realizado pelo Banco Mundial observou que todos beneficiarios do PASP eram envolvidos unicamente em actividades de limpeza de estradas, canais de drenagem, praias, cemitérios e edifícios públicos. Um representante do Banco Mundial, entrevistado no decurso da avaliação, afirmou que tinha sido constatada, mais recentemente, uma melhoria na natureza dos projectos; e, de facto, há certos 'bons exemplos', entre os quais os mais citados são as obras de reconstrução realizadas pelo PASP em Sofala depois do ciclone Idai e os serviços prestados no âmbito dos TPI.



A fraca qualidade de uma grande parte dos projectos pode ser atribuída à falta de apropriação do PASP pelos governos distritais que, em princípio, são responsáveis pela identificação e desenho dos projectos e pela gestão da sua implementação. Foi o ponto de vista de um funcionário do INAS Central, que citou também, a este respeito, as normas no manual do PASP que limitam a proporção do orçamento de cada projecto que pode ser destinada à aquisição de materiais e equipamentos e à gestão dos projectos pelos governos distritais (10% nos dois casos). Estas regras constroem a aquisição de materiais para obras de construção e desincentivam os governos distritais.

O progresso tem sido particularmente lento em relação à componente ADIGR do programa, que foi concebida para promover a autonomia económica dos beneficiários do PASP e, deste modo, a graduação do programa no fim dos três anos de participação nos trabalhos públicos. Pouco progresso tem sido registado em relação à intenção, exprimida na acção 18, na acção estratégica 13 e no produto 1.5 do Plano Operacional da ENSSB 2016-2024, de 'desenhar e implementar medidas para a promoção da autonomia económica dos beneficiários do PASP'. Foi previsto capacitar os beneficiários para o emprego e a geração de rendimentos por conta própria através da formação e do acesso às microfinanças. No entanto, um estudo do Banco Mundial, em 2017, constatou que 'actividades



complementares com as transferências monetárias, com o objectivo de activar os beneficiários, não têm sido desenvolvidas e implementadas'. Em 2017, o Banco Mundial, financiador principal do PASP, reduziu para 5% a meta no seu Projecto de Protecção Social, para a percentagem de beneficiários a serem envolvidos em 'actividades complementares' e comentou que, 'devido à complexidade desta actividade, o alcance de 5% dos beneficiários directos (6.000 agregados) já seria uma meta importante' (Banco Mundial, 2017, p. 32). Em 2019-2020, o INAS realizou um estudo de base para a implementação da componente ADIGR, iniciou experiências-piloto na vila de Moamba e na Cidade de Maputo e fez encontros técnicos com o Instituto de Formação Profissional e Estudos Laborais Alberto Cassimo (IFPELAC) sobre potenciais cursos para os beneficiários do PASP. Em 2020, foram seleccionados 15 projectos de geração de rendimentos para 700 beneficiários na Beira, Quelimane, Moatize, Machanga, Nampula, Chimoio e Bárue. Estes números são muito reduzidos em relação ao 'universo' do PASP, que tinha 125.110 beneficiários em 2020.

Vários factores limitaram a perspectiva de graduação. Na opinião de um funcionário do INAS Central, entrevistado para a avaliação, a graduação não aconteceu porque o PASP não foi implementado como tinha sido planificado ('foi uma outra realidade na prática'), em grande parte devido à falta de financiamento da componente de ADIGR e à falta de capacidade técnica. Afirmou que se previra que outras fontes de financiamento, tais como as verbas orçamentais dos '7 milhões' disponibilizados anualmente a cada governo distrital para o financiamento de projectos microempresariais, pudessem ser obtidas para financiar as actividades de promoção da graduação. Mas os beneficiários do PASP, muitas vezes analfabetos, não eram capazes de elaborar propostas de modo a concorrer a estes fundos. Este funcionário do INAS realçou que os micro-financeiros não iam financiar projectos de pessoas sem nenhuma experiência ou garantia. Contudo, é notável que, até ao presente, o PASP nem sequer tenha apoiado o estabelecimento e desenvolvimento de grupos comunitários de poupança e crédito rotativo, que podem ser vistos como os mecanismos mais básicos de autonomização económica das camadas mais pobres da população. No que diz respeito à formação dos beneficiários, um dos constrangimentos fundamentais é a fraca disponibilidade de instituições e programas de formação técnica e vocacional no país, sobretudo orientados a pessoas analfabetas ou com níveis baixos de escolaridade (Zapatero et al, 2017). Além disso, a própria natureza da maior parte dos trabalhos públicos não é propícia ao desenvolvimento de habilidades. Como referido num resumo da experiência do PASP no meio urbano, 'estas actividades foram somente de trabalho intensivo e não contribuíram muito ao conjunto de habilidades que os beneficiários poderiam utilizar num emprego assalariado subsequente' (Gentilini et al, 2021).

2.1.5 Valor dos subsídios

Não foi efectuado o reajustamento anual dos subsídios monetários previsto para evitar a erosão destes pela inflação, de acordo com a acção 15 (em relação ao PASP), a acção estratégica 4 (em relação ao PSSB) e o produto 1.4.1 do Plano Operacional da ENSSB. Além disso, as metas no Plano Operacional indicaram que, até 2017, o subsídio do PASP deveria atingir um valor equivalente à linha de pobreza e os subsídios do PSSB atingir um valor equivalente a dois terços da linha de pobreza. No entanto, durante o período de análise (2016-2020), houve apenas um reajuste dos valores das transferências monetárias, em Setembro de 2018, que teve lugar três anos depois do reajuste precedente, em Junho de 2015. A inflação tinha atingido 43% durante este período (INE, 2020). Não houve nenhum reajuste dos valores dos subsídios desde 2018 (ver a tabela 1).



Tabela 1 Valores dos subsídios do INAS e linha de pobreza actualizada, 2015-2020 (meticais por mês)

	2015-2017	2018-2019	2020
PSSB (meticais por mês)			
AF de 1 pessoa	310	540	540

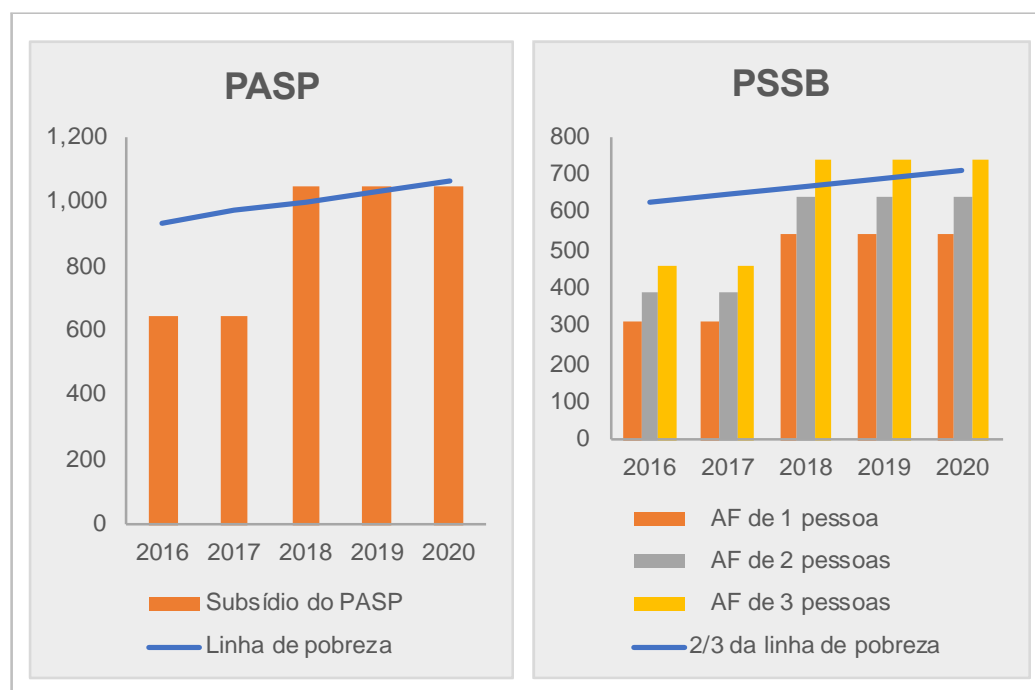
	2015-2017	2018-2019	2020
AF de 2 pessoas	390	640	640
AF de 3 pessoas	460	740	740
AF de 4 pessoas	530	840	840
AF de 5 pessoas ou mais	610	1 000	1 000
Subsídio para a criança	...	540	540
PASP (meticais por mês)	650	1 050	1 050
PASD apoio multiforme (cabaz alimentar)		1 650	1 650
PASD-PE			
Pós-seca (Gaza)	...	...	2 500
Pós ciclone Idai (Sofala, Manica)	...	...	2 500
Resposta a COVID-19	...	...	1 500
Meta do PASP (linha de pobreza)	971 ^a	1073 ^b	1062
Meta do PSSB (2/3 da linha de pobreza)	648 ^a	687 ^b	708

Notas: ^a Em 2017. ^b Em 2019.

Fontes: Decreto sobre a revisão dos valores dos subsídios dos programas de assistência social, 2018; MGCAS, 2020a; MEF (linha de pobreza); INE (inflação).

O valor dos subsídios foi inferior às metas do Plano Operacional até à revisão dos valores em 2018, como se pode ver na figura 7. Para fazer a comparação com a linha de pobreza, calculada em 2015 a partir dos dados do Inquérito aos Agregados Familiares (IOF), este valor foi actualizado com base na taxa de inflação nos anos seguintes. Foi também tomado em conta o tamanho dos agregados familiares beneficiários. O valor do PASP tem permanecido perto da linha de pobreza (a meta estabelecida no Plano Operacional) desde 2018, devido à redução da taxa de inflação em 2019-2020. No entanto, o valor do PSSB já está inferior à meta dos dois terços da linha de pobreza, no caso dos agregados de 1 e 2 pessoas, que constituem a grande maioria dos agregados beneficiários.

Figura 7 Valores dos subsídios do INAS, 2015-2020 (meticais por mês)



Fontes: Decreto sobre a revisão dos valores dos subsídios dos programas de assistência social, 2018; MGCAS, 2020a; MEF (linha de pobreza) INE (inflação).

Os valores dos subsídios pós-emergência eram maiores do que os subsídios do PSSB e do PASP, mas pagos durante um período relativamente curto. Os agregados familiares beneficiários do PASD-PE receberam subsídios temporários equivalentes a 2.500 meticais por mês durante 12 meses, no caso da seca em Gaza, e durante seis meses no caso dos ciclones em Sofala e Manica. O subsídio do PASD-PE de resposta à COVID (a dimensão horizontal da resposta) foi menos generoso, equivalente a 1.500 meticais por mês durante seis meses. No que diz respeito à dimensão vertical da resposta à COVID, os beneficiários dos programas existentes receberam valores adicionais equivalentes a três meses de subsídio normal para compensar os efeitos sociais provocados pela pandemia. O valor pode ser reajustado dependendo da capacidade do momento para financiar a intervenção e da natureza do choque.

2.1.6 Cobertura dos programas

A cobertura populacional dos programas de transferências sociais expandiu progressivamente durante os primeiros cinco anos da ENSSB II, mas não foram atingidas as metas do Plano Operacional, como se pode ver na Tabela 2. O Plano Operacional estabeleceu metas anuais de cobertura no período de 2016 a 2019, que foram coerentes com as projecções de cobertura de 2019 incluídos na Estratégia. No entanto, as metas estabelecidas anualmente no Plano Económico e Social (PES) eram significativamente menos ambiciosas. Isto implica que na planificação anual não foi considerado realista atingir os níveis de cobertura previstos na Estratégia. A taxa conjunta de realização das metas dos três programas (PSSB, PASD e PASP) diminuiu progressivamente, de 82% em 2016 para 71% em 2017 e 2018 e para 60% em 2019. Em 2020, com alguns pagamentos do PASD-PE, a cobertura global dos programas aumentou nesse, mas representando ainda 68% da meta global estabelecida na ENSSB II para o ponto médio de implementação da Estratégia, no ano precedente (2019).



A expansão da cobertura do PSSB foi inferior à meta planificada. O Plano Operacional tinha previsto uma expansão de 54% entre 2016 e 2019, para beneficiar um maior número de pessoas incapacitadas para o trabalho. Porém, a expansão conseguida foi de 22%. A taxa de realização das metas de cobertura diminuiu de 73% em 2016 para 56% em 2019 (ver a Figura 8). O défice na cobertura planificada afectou todas as categorias de beneficiários do PSSB, com uma taxa de realização, em 2019, de 64% para o subsídio do idoso, 39% para o subsídio de incapacidade funcional e apenas 17% no caso dos três subsídios para a criança.



Os progressos mais lentos que o previsto na expansão da cobertura do PSSB fazem com que ainda haja milhares de pessoas elegíveis nas listas de espera.

Tabela 2 Cobertura dos subsídios, 2016-2020 (número de beneficiários directos)

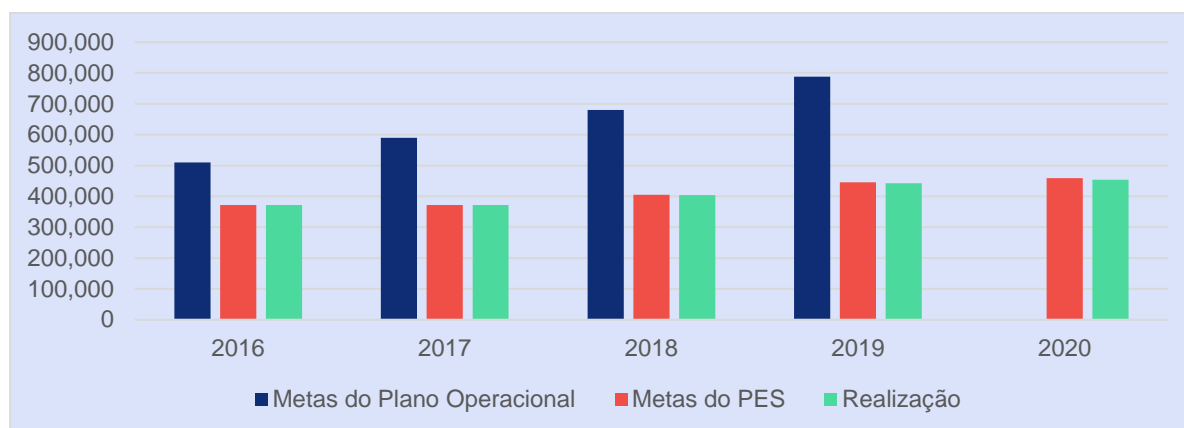
	2016	2017	2018	2019	2020
Metas do Plano Operacional					
PSSB					
Subsídio do idoso	465 221	511 743	562 917	619 209	...
Subsídio de incapacidade funcional (pessoa com deficiência e pessoa com doença crónica)	32 809	45 932	64 305	90 027	...
Subsídio de primeira infância (0-2)	0	15 000	30 000	50 000	...
Subsídio de apoio a AF chefiados por crianças	10 591	12 709	15 251	18 302	...
Subsídio de atendimento alternativo da criança	1 250	4 167	7 083	10 000	...
Total, PSSB	509 871	589 551	679 556	787 538	...
PASD					
PASD apoio multiforme	15 000	15 000	15 000	15 000	...

PASD pós-emergência	...	...	...	...	...
PASP					
Trabalhos públicos	92 490	130 437	130 437	169 569	...
Preparação para graduação	64 743	91 306	91 306	118 698	...
Total dos 3 programas	572 711	657 180	708 354	972 107	...
Metas do PES					
PSSB	371 747	371 746	404 806	445 085	459 086
PASD	47 287	47 227	32 938	32 938	34 168
PASP	79 832	121 557	121 557	121 557	121 557
Total dos 3 programas	498 866	540 530	559 301	599 580	614 811
Realização					
PSSB					
Subsídio do idoso	367 016	346 928	370 069	393 803	399 037
Subsídio de incapacidade funcional					
Deficiência	20 048	19 682	21 839	23 406	25 168
Doenças crónicas e degenerativas	4 939	4 814	5 683	6 490	8 296
Pessoas acamadas	0	0	3 983	4 719	4 462
Pessoas com HIV em TARV	0	0	668	427	299
Pessoas com incapacidade temporária	0	0	21	178	139
Subsídio de primeira infância (0-2 anos)	0	0	800	12 236	15 203
Subsídio de apoio a AF chefiados por	0	0	1 252	987	1 487
crianças					
Subsídio de atendimento alternativo da	0	0	0	0	0
criança					
Total, PSSB	372 249	371 419	403 515	442 246	454 091
PASD					
PASD - atendimento prolongado	42 742	48 542	12 618	1 291	0
PASD - apoio multiforme (pontual)	6 992	4 635	4 010	15 378	16 630
PASD - pós-emergência	...	...	0	0	66 487
Total, PASD	49 734	46 676	16 628	16 669	80 552
PASP					
Trabalhos públicos	47 484	44 000	87 939	127 612	125 110
Preparação para graduação	...	...	...	...	...
Total dos 3 programas	469 467	468 601	504 872	586 527	659 723
Realização em % das metas do Plano Operacional					
PSSB	73,0	63,0	59,4	56,2	...
PASD	331,6	354,5	84,1	111,1	...
PASP	51,3	33,7	67,4	75,3	...
Todos os 3 programas	82,0	71,3	71,2	60,3	...

Notas: a/ Inclui o PASD-PE Seca em Gaza (17.232 beneficiários pagos), o PASD-PE Idai (46.660) e o PASD-PE Kenneth (2.595). Não são contabilizados os beneficiários (menos de 10 mil) que receberam a primeira tranche do pagamento do PASD-PE COVID em Dezembro em Cabo Delgado.

Fontes: Plano Operacional da ENSSB II (MGCAS, 2016); 2º Boletim Estatístico sobre protecção social (RdeM, 2020c); Balanços do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020 e 2021a, e INAS, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020b).

Figura 8 Realização das metas de cobertura do PSSB (número de beneficiários directos)



Fontes: Plano Operacional da ENSSB II (MGCAS, 2016); 2º Boletim Estatístico sobre protecção social (RdeM, 2020c); Balanços do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021).

É difícil avaliar o grau de realização da meta de ‘alcançar a cobertura de pelo menos 62% de pessoas idosas elegíveis ao subsídio do idoso’ (na acção 7 e na acção estratégica 6 da Estratégia). Tendo em conta a preponderância das pessoas idosas no PSSB (83% dos beneficiários) e o progresso parcial alcançado em relação à meta global do PSSB, é justo presumir que a acção 7 e a acção estratégica 6 da Estratégia foram parcialmente cumpridas.



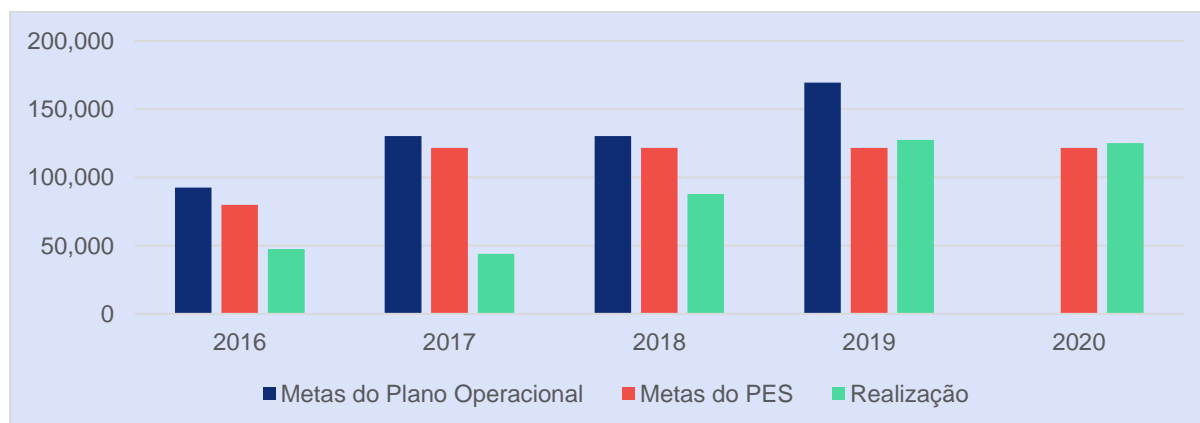
O PSSB atingiu uma fraca percentagem da população com deficiência: menos de 4% em 2017, segundo um estudo (OIT e HI, 2018), relativamente ao compromisso feito na ENSSB II de ‘alcançar a cobertura de, pelo menos, 49% das crianças e adultos em idade activa com deficiência ou doença crónica e degenerativa elegíveis’ (acção 13 e acção estratégica 8).



O PASP registou níveis muito baixos de desempenho no início do período em análise, mas conseguiu expandir o número de beneficiários posteriormente (ver a Figura 9). A taxa de realização da meta de agregados familiares beneficiários desceu para 34% em 2017, melhorou para 67% em 2018 e 75% em 2019. De uma maneira geral, pode-se dizer que foi realizada a acção 14 da Estratégia (‘Aumentar a cobertura do PASP de forma gradual’), mas com défices significativos relativamente às metas do Plano Operacional. A maior parte dos beneficiários participaram nos trabalhos públicos intensivos, enquanto um décimo, a grande maioria do sexo feminino, estava empregado nos trabalhos públicos inclusivos.



Figura 9 Realização das metas de cobertura do PASP (número de beneficiários directos da participação em trabalhos públicos)



Fontes: Plano Operacional da ENSSB II (MGCAS, 2016); 2º Boletim Estatístico sobre protecção social (RdeM, 2020c); Balanços do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021).

O PASP está praticamente inactivo desde a pandemia da COVID-19. A cifra de cerca de 125.000 beneficiários em 2020, na Tabela 1, refere-se principalmente aos beneficiários de 2019 que receberam uma parte dos seus subsídios no início de 2020, antes da suspensão dos trabalhos públicos devido ao Estado de Emergência por conta da COVID. Algumas actividades do PASP recomeçaram em Agosto de 2021, nomeadamente trabalhos de reconstrução pós-ciclone em Sofala.

No caso do PASD, o atraso registado na reestruturação do programa fez com que as metas fossem ultrapassadas amplamente em 2017-2018, antes da transferência da maior parte dos beneficiários da vertente de atendimento prolongado ao PSSB a partir de 2018. A taxa de realização das metas de cobertura reduziu em mais de 300% em 2017-2018 para 84% em 2018 e 111% em 2019, com menos de 17 mil beneficiários restantes no PASD, quase todos na componente de apoio multiforme pontual, relativamente a mais de 46 mil em 2017.



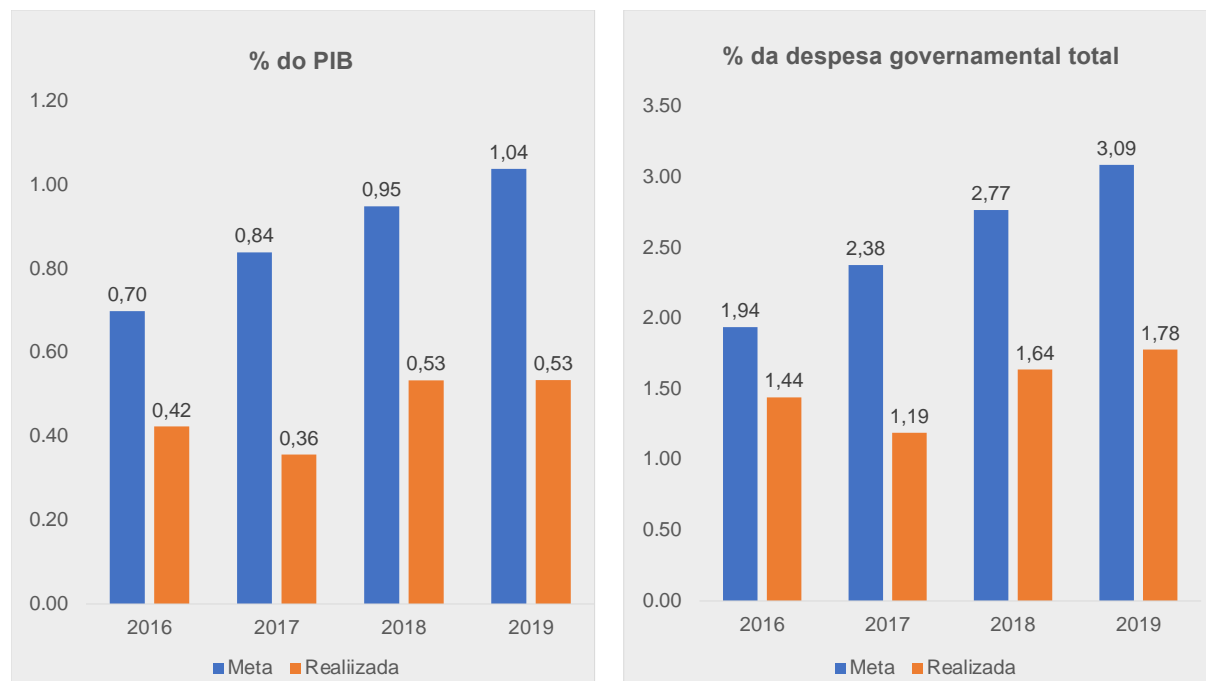
Em 2020, com a implementação do PASD-PE, aumentou a cobertura do PASD. Esta vertente do PASD não foi quantificada em metas de cobertura no Plano Operacional da ENSSB II devido à imprevisibilidade das calamidades, e o programa tornou-se operacional na prática somente a partir de 2020-2021. Em 2020, foram atendidos, no PASD-PE, 17.232 agregados familiares vítimas da seca em Gaza e 46.660 agregados familiares vítimas do ciclone Idai em Sofala e Manica, mais 2.595 agregados familiares vítimas do ciclone Kenneth em Cabo Delgado. Como já foi discutido acima, na resposta à crise da COVID-19, foi planificada uma enorme expansão horizontal da segurança social básica para atender temporariamente, durante seis meses, cerca de 1,1 milhões de novos beneficiários, quase duas vezes mais do que o número existente de beneficiários directos de todos os programas do INAS. Contudo, em 2020, menos de 10 mil agregados familiares receberam um primeiro valor (de dois meses de subsídio), no fim do ano em Cabo Delgado, e até meados de 2021, tinham sido pagos, parcialmente, somente 378.717 agregados familiares, ou seja, 48% dos agregados inscritos e 34% da meta de cobertura do PASD-PE COVID.

2.1.7 Despesa com os programas

A despesa no Eixo I da ENSSB II aumentou, mas foi inferior às metas de 2016-2019 no Plano Operacional. Este plano previu um aumento da despesa do INAS de 0,70% a 1,04% do PIB entre 2016 e 2019. A despesa no primeiro ano da ENSSB (2016) foi menos do nível previsto (0,42% em vez de 0,70% do PIB). Além disso, houve uma redução da despesa em percentagem do PIB em 2017, devido aos constrangimentos macroeconómicos e orçamentais resultantes da crise financeira e do término do apoio orçamental dos doadores, seguido por uma recuperação em 2018-2019 que, não obstante, deixou a despesa a níveis muito inferiores às metas. Em 2019, a despesa realizada do INAS (incluindo programas, funcionamento e investimento) ascendeu a 0,53% do PIB, ou seja, a metade da meta no Plano Operacional. A despesa com a segurança social básica é tratada com profundidade no capítulo 4.



Figura 10 Despesa do INAS, 2016-2019



Fontes: Balanços do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020 e 2021a, e INAS, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020); FMI, Base de dados WEO, para dados do PBI e da despesa governamental total.

2.2 Eixo 2 – Melhoria da nutrição e do acesso aos serviços de saúde e educação

Este eixo da ENSSB II integra as acções relativamente à acção social de saúde e à acção social escolar. Em relação à melhoria da nutrição, as acções principais contempladas se referem ao subsídio para a criança de 0 a 2 anos de idade e encontram-se, de facto, no Eixo 1 da Estratégia (ver acima). As medidas contempladas neste eixo não dizem respeito à prestação dos serviços de saúde e educação, mas à redução das barreiras de acesso a estes serviços pelas camadas pobres e vulneráveis da população. Na área da acção social da saúde, as medidas são centradas nas casas de espera para mulheres grávidas, nos mecanismos de isenção de taxas e no acesso aos medicamentos pelos beneficiários dos programas de segurança social básica e na extensão dos serviços de acção social hospitalar. No que diz respeito à acção social escolar, foram previstas medidas em relação à alimentação escolar, ao programa de Apoio Directo à Escola (ADE), às isenções no ensino secundário e ao ensino especial para crianças com deficiências graves. Infelizmente, foi disponibilizada pouca informação sobre a implementação das acções previstas pelos ministérios responsáveis (MISAU e MINEDH).

2.2.1 Acção social da saúde

Houve um ligeiro progresso em relação à intenção de estender e melhorar a qualidade das casas de espera para mulheres grávidas, de acordo com a acção 23 e a acção estratégica 15 da ENSSB II e o produto 2.1 e a actividade 1.2.1 do Plano Operacional. A Estratégia de Casas de Espera para Mulheres Grávidas, adoptada em 2009 (MISAU 2009), tem como finalidade 'facilitar o acesso de um número maior de mulheres grávidas a cuidados obstétricos essenciais e de emergência, através da acomodação e permanência destas mulheres, durante as últimas semanas de gravidez, próximo a uma unidade sanitária (US) que tenha condições de prestar estes cuidados, reduzindo assim o número de mortes maternas e perinatais'. A casa de espera está localizada



perto de uma US com maternidade para hospedar e alimentar mulheres grávidas identificadas como tendo risco obstétrico acrescido ou mulheres com dificuldades no acesso aos serviços de saúde. Os Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS) devem garantir que nenhuma cobrança seja efectuada às mulheres e aos seus acompanhantes durante a estadia na casa de espera, incluindo para as refeições. Até ao final do primeiro semestre de 2018, existiam 743 casas de espera (574 ou 77% funcionais) contra 739 em Dezembro de 2017 (547, ou 74%, funcionais).

A informação disponível sugere que não foi realizada a avaliação dos mecanismos de isenção de taxas e acesso aos medicamentos pelos beneficiários dos programas de segurança social básica, e não foram conseguidas as melhorias previstas, 'integrando o Cartão e a Caderneta de assistência social do INAS como um dos canais de acesso' (acção 24 e acção estratégica 16 da ENSSB II e produto 2.2 e actividade 2.2.1 do Plano Operacional). O relatório de operacionalização, de Julho de 2018, fez o comentário seguinte:



"Todos pacientes são tratados sem custos nas consultas e enfermarias exibindo ou não cartão de assistência social. No entanto sugere que esta classe de beneficiários seja apoiada na aquisição de documentação de identificação de modo a facilitar a dispensa de medicamentos essenciais de acordo com necessidade e sua situação de vulnerabilidade" (MGCAS, 2018b, p.9).

Também não há indicação de que os serviços de acção social hospitalar tenham sido alargados a todas as unidades sanitárias de referência, de modo a assegurar o atendimento dos doentes carentes durante o internamento e pós-alta dos cidadãos pobres e carentes, incluindo no transporte de urnas, em caso de óbito (produto 2.3 e actividade 2.3.1, referentes à acção 25 e à acção estratégica 17 da ENSSB II). O relatório de operacionalização da ENSSB II, de Julho de 2018, faz apenas o comentário seguinte:



"Os pacientes transferidos das unidades sanitárias periféricas para as de referência são acompanhadas pelos familiares. As unidades sanitárias em coordenação com DPS responsabilizam-se em criar condições para transporte de paciente de e para o local de origem. Casos de óbito o sector apoia na realização dos funerais. No entanto o sector depara com dificuldades quando a família manifesta o desejo de realizar as cerimónias no local de origem por razões de despesas relacionados com a transladação" (MGCAS, 2018b, p.9).

2.2.2 Acção social escolar

A alimentação escolar tem sido uma das intervenções-chave para promover e incentivar a frequência escolar no ensino primário. Antes do período em análise, o Conselho de Ministros já tinha aprovado, em Maio de 2013, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE), que tinha como objectivo reduzir o impacto negativo que os problemas de insegurança alimentar e de desnutrição provocam no sector da educação, nomeadamente o fraco ingresso ao ensino, o abandono escolar, o absentismo e o insucesso escolar. Naquela altura, a cobertura da alimentação escolar, em termos de números de escolas e alunos beneficiários, era extremamente limitada. O programa privilegia a aquisição de produtos locais e, desta forma, trazer benefícios que vão além das crianças para estimular a geração de rendimentos nas comunidades.

A avaliação da implementação do PRONAE (acção 26, acção estratégica 18 e actividade 2.4.1) foi realizada em finais de 2015, pouco antes do período de vigência da ENSSB II. Segundo o relatório de avaliação, o PRONAE, implementado como projecto piloto em 12 escolas em 2013-2015, 'teve um grau de realização muito limitado', fornecendo refeições aos alunos apenas durante cerca de 30% dos dias com aulas em 2014. 'Conclui-se que esta fase experimental falhou quase por completo' em relação aos seus objectivos (o desenvolvimento de um sistema operacional e descentralizado de alimentação



escolar), por duas razões principais: a ausência de peso político para a alimentação escolar e a ausência de uma gestão da fase piloto orientada para a obtenção de resultados (Fret & Pinto, 2015, pp. 4-5). A avaliação propôs a extensão da fase piloto por mais dois anos antes de iniciar uma expansão gradual nos anos seguintes.

A cobertura da alimentação escolar expandiu, mas continua a ser muito limitada.

Foi também previsto, tanto no Plano Operacional da ENSSB (actividade 2.4.2) como nas recomendações da avaliação do PRONAE, elaborar um plano de implementação para a expansão progressiva do programa, dando prioridade às escolas primárias nos distritos com os mais altos níveis de insegurança alimentar e com baixos níveis de frequência e conclusão escolares. Não foi possível ter acesso ao plano de expansão. No entanto, segundo dados da Direcção Nacional de Nutrição e Saúde Escolar, no MINEDH, o 'PRONAE de referência', ou seja, o programa implementado directamente pelo MINEDH, expandiu-se gradualmente para atingir 70 escolas em 2015-2017 e actualmente cerca de 150 escolas, com 202 mil alunos beneficiários. No entanto, as escolas estiveram fechadas entre Março e Novembro de 2020 devido à pandemia da COVID-19. É previsto adicionar este ano mais 190 escolas em 42 distritos, para atingir no total de 340 escolas. Ademais, várias ONG apoiam a alimentação escolar noutras escolas e há um programa integrado do Programa Mundial da Alimentação (PMA) que inclui a alimentação escolar na província de Tete. Globalmente, 710 escolas forneciam refeições escolares em Março de 2021, beneficiando a mais de 450.000 alunos (Chaquisse e D'Aprille, 2021). No entanto, este nível de cobertura ainda está muito fraco, sendo equivalente a apenas 3,3% das escolas primárias (EP1+EP2) e 6,5% dos alunos primários no país⁸.



Não há evidências de que os fundos do ADE tenham sido utilizados para a assistência escolar às crianças vulneráveis,

ao contrário do que tinha sido previsto na ENSSB II (acção 28 e acção estratégica 28) e no seu Plano Operacional (produto 2.5 e actividades 2.5.1-2.5.4). O programa ADE, estabelecido em 2003, providencia fundos directamente a todas as escolas primárias. Compensando parcialmente a perda de receitas próprias devido à abolição das propinas, as transferências do ADE têm sido destinadas principalmente à compra de bens e serviços essenciais para o funcionamento das escolas. A partir de 2012, foi adicionada a componente 'ADE-Protecção Social', que fornece um subsídio suplementar a escolas nos distritos mais vulneráveis. Tal como acontece com o subsídio básico do ADE, este suplemento é usado principalmente para a compra de bens e serviços para o funcionamento das escolas. No entanto, as regras têm permitido também o uso destes recursos para assistir individualmente crianças desfavorecidas. Em 2014, pela primeira vez, foi autorizado às escolas que utilizassem o subsídio de base do ADE para o mesmo fim. Devido à falta de dados de monitoria sobre o uso destes fundos, não se sabe que percentagem é utilizada para o apoio às crianças necessitadas ou quantas crianças beneficiam. Há pouca informação sobre o assunto, mas uma dissertação de Mestrado na Universidade Eduardo Mondlane sobre a gestão dos fundos do ADE, baseada numa amostra de escolas primárias em seis províncias, revelou que estes recursos escassos eram utilizados inteiramente para a compra de bens e serviços para o funcionamento das escolas (Pedro, 2018).



Não há indicação de que tenha sido efectuada uma revisão dos procedimentos de atribuição de isenções no ensino secundário, nem a inclusão destes nos orçamentos das escolas, o que sugere que não foram realizadas a acção 30 e a acção estratégica 22 da ENSSB II, traduzidas nos produtos 2.6 e 2.7 e nas actividades 2.6.1 e 2.7.1 do Plano Operacional.



Foi aprovada a Estratégia da Educação Inclusiva e Desenvolvimento da Criança com Deficiência (EEIDCD) 2020-2029, por resolução nº 40/2020 do Conselho de Ministros em Julho de 2020. A EEIDCD 2020-2029 traça directrizes, acções, indicadores e metas a curto, médio e longo prazos para a implementação de uma educação de qualidade inclusiva e equitativa para crianças, jovens e adultos com deficiência e/ou com necessidades educativas

⁸ Cálculos feitos com dados da rede escolar em 2019 (MINEDH, 2019).

especiais. A adopção da EEIDCD pode ser vista como um passo importante rumo à realização da acção 30 e da acção estratégica 22 da ENSSB II sobre a elaboração de um plano de acção nacional sobre o ensino especial. Nota-se que, na EEIDCD, o ensino especial está integrado na abordagem mais abrangente da educação inclusiva. Para a operacionalização da EEIDCD, o MINEDH pretende elaborar um Plano de Acção e de Monitoria e Avaliação, envolvendo outros intervenientes que trabalham em prol do desenvolvimento da pessoa com deficiência (MINEDH, 2020).



2.3 Eixo 3 – Prevenção e resposta aos riscos sociais

O Eixo 3 focaliza-se na prevenção e na resposta aos riscos sociais tais como a violência, abusos, exploração, discriminação, exclusão, violência baseada no género, negligência e abusos de crianças, isolamento e marginalização das pessoas idosas e das pessoas com deficiência e deserdação' (RdeM, 2016a, p. 21). A ENSSB II previu a estruturação das intervenções de prevenção e resposta aos riscos sociais através de dois programas, um de serviços de acção social junto às comunidades e famílias e outro para o atendimento institucional em 'unidades sociais'.

2.3.1 Serviços de acção social

De acordo com a acção 31 da Estratégia (e a actividade 3.1.1 do Plano Operacional), o decreto nº 47/2018 sobre a revisão dos programas estabeleceu formalmente o Programa Serviços de Acção Social (ProSAS) . O ProSAS está definido como 'um conjunto de intervenções junto às famílias e comunidades' implementado pelos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS).



Conforme previsto na ENSSB II (acção 33), o decreto nº 47/2018 estruturou o ProSAS em três componentes: (i) intervenções preventivas, (ii) intervenções de protecção e (iii) intervenções de promoção. Essas três componentes serviram como ponto de partida para a elaboração de uma nota conceptual do ProSAS, que apresenta uma visão para a implementação do programa, incluindo os tipos de serviços a serem prestados, o quadro institucional para a sua implementação e os recursos e sistemas necessários para a sua operacionalização (OPM, 2020).

Embora a realização dessas acções tenha criado a base política e jurídica para o desenvolvimento do ProSAS, este ainda não está sendo implementado nos termos em que foi definido. Durante o período em análise, o manual de procedimentos do ProSAS, previsto como actividade 3.1.3 do Plano Operacional, não foi elaborado e os recursos humanos e financeiros necessários para a operacionalização do ProSAS ainda não foram obtidos.



Como consequência, os serviços de acção social continuam a enfrentar os mesmos desafios que tinham sido identificados durante a avaliação da ENSSB I (Cunha et al, 2015). Estes desafios foram diagnosticados em maior profundidade numa avaliação da capacidade dos serviços de acção social realizada no âmbito da elaboração da nota conceptual do ProSAS (Bischler et al, 2020) e durante as entrevistas a nível dos distritos que foram realizadas no âmbito desta avaliação. Os desafios incluem a falta de dotação orçamental específica para os serviços de acção social, dentro dos SDSMAS, e a falta de recursos (humanos e materiais) daí resultante, as fracas ligações às comunidades (devido, em parte, à falta de meios de transporte) e a falta de procedimentos padronizados de serviço social. O diagnóstico confirmou que o número de pessoas atendidas pelos serviços de acção social era muito baixo relativamente ao tamanho da população que necessitava destes serviços.

A coordenação interinstitucional necessária para a gestão de casos e mecanismos de encaminhamento continua a constituir um desafio e não foi possível identificar actividades implementadas durante o período de análise que tenham fortalecido esses mecanismos, fora de iniciativas no âmbito do subsídio para a criança em certos distritos de Nampula. A avaliação da capacidade dos serviços de acção social constatou que menos de metade (48%) dos SDSMAS possuía um mecanismo de coordenação com outros serviços em 2019 (Bischler e Sammon, 2020). Enquanto cerca de 60% recebiam encaminhamentos de líderes comunitários, menos de metade recebia encaminhamentos regulares de outros serviços ao nível distrital. O uso do cartão e da caderneta de assistência social ainda não foi operacionalizado para a gestão de casos e o encaminhamento dos beneficiários dos serviços de acção social para os diferentes serviços de que precisam. O plano operacional tinha previsto a operacionalização do cartão e da caderneta de assistência social (produto 3.2.1) como meio de fortalecer os mecanismos interinstitucionais de gestão de casos, de encaminhamento e de articulação entre os programas, de acordo com a acção 34 da Estratégia. Enquanto o decreto nº 47/2018 definiu o cartão de assistência social como instrumento de acesso aos programas de assistência social, incluindo o ProSAS, e a caderneta como documento de registo dos diferentes tipos de assistência prestada, não há evidências sobre a operacionalização do uso dos mesmos no processo de gestão de casos pelos serviços de acção social.



Os progressos registados em relação à integração nos serviços de acção social de acções em prol das crianças e outros grupos vulneráveis (acção 35) e da 'abordagem de género' (acção 36) situaram-se principalmente ao nível da advocacia, da sensibilização e de avanços no quadro político. Guiado pela aprovação da Estratégia Nacional de Prevenção e Combate aos Casamentos Prematuros (ENPCCP) (2015-2019) em 2017, o sector começou a realização de palestras e debates sobre a prevenção e o combate a uniões prematuras, com os números a chegar até 1.165 palestras e 129 debates realizados em 2019. A Lei de Prevenção e Combate às Uniões Prematuras, aprovada em Julho de 2019, proibiu, na sua totalidade, as uniões prematuras e desde 2019, existe no Plano Económico e Social anual do MGCAS um indicador com metas para monitorar o número de crianças vítimas de casamentos prematuros reunificadas nas suas próprias famílias ou colocadas em protecção alternativa. No âmbito da luta contra a violência baseada no género, foi aprovado em 2018 o Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Baseada no Género (2018-2021).



Apesar destes avanços, as metas e as realizações em termos de números de pessoas atendidas nas comunidades continuam a níveis baixos. Por exemplo, em 2020, apenas 103 crianças vítimas de uniões forçadas foram reunificadas nas suas próprias famílias ou colocadas em protecção alternativa. É uma cifra baixa relativamente ao universo de menores de 18 anos que são vítimas deste fenómeno a cada ano. O número de mulheres vítimas de violência que recebem assistência ou apoio psicossocial é também reduzido (geralmente menos de 3.000 por ano), como se pode ver na Tabela 3.

Não obstante os desafios operacionais descritos acima, em algumas províncias, a prestação de serviços de acção social especializados foi expandida em cooperação com os parceiros. Além da iniciativa de gestão de casos ligada ao subsídio para a criança em Nampula, os avanços mais notáveis neste sentido foram registados na área das intervenções de reabilitação baseada na comunidade (RBC) para melhorar as condições das pessoas com deficiência nas suas comunidades. Em Sofala, a RBC foi expandida a cinco distritos com o apoio da Light for the World (LFTW) e entre 2018 e 2021, os SDSMAS de Monapo e de Nampula, implementaram um piloto de RBC adaptado para crianças com deficiência com o apoio da Associação do Deficientes Moçambicanos (ADEMO) e PATH.

Essas iniciativas explicam por que razão há uma tendência geral de alargamento do atendimento (ver a Tabela 3), embora os números de pessoas atendidas continuem baixos. Apesar de o plano operacional incluir indicadores para o Eixo 3, não existem metas de

cobertura para os indicadores relacionados com os serviços sociais⁹. Por isso, não foi possível avaliar o desempenho em relação a metas quantificadas.

Tabela 3 Realização dos indicadores do Eixo 3 da ENSSB II, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de vítimas de violência assistidas / a receber apoio psicossocial	3 421	4 569	5 758	5 864	7 150
Mulheres vítimas de violência	2 098	2 673	3 537	2 924	2 450
Crianças vítimas de violência	841	969	1 103	1 768	2 400
Crianças vítimas de tráfico	37	72	48	21	50
Pessoas com deficiência vítimas de violência	37	250	320	411	580
Pessoas idosas vítimas de violência	408	605	750	740	1 670
Nº de crianças vítimas de casamentos prematuros reunificadas em famílias próprias ou colocadas em protecção alternativa				38	103
Nº de inquéritos sociais no âmbito dos processos de adopção, tutela, regulamento de poder parental e pensão de alimentos	1 425	1 518	1 552	1 214	2 099
Nº de crianças e jovens com deficiência encaminhadas e integradas no ensino regular e especial	3 335	3 312	2 743	7 767	7 761
Nº de pessoas em situação difícil orientadas e reunificadas nas famílias	2 771	2 499	2 597		
Nº de pessoas assistidas através do ProSAS				2 600	2 414
Total	10 952	11 898	12 650	17 483	19 527

Nota: O indicador do PES 'número de pessoas em situação difícil orientadas e reunificadas nas famílias' foi alterado para 'número de pessoas assistidas através do ProSAS' no PES de 2019. É importante destacar que os outros indicadores nesta tabela também constituem actividades que deveriam ser implementadas no âmbito do ProSAS, segundo a definição do programa no decreto nº 47/2018.

Fonte: Balanço do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020 e 2021).

2.3.2 Atendimento institucional

O decreto nº 47/2018 sobre a revisão dos programas de segurança social básica também estabeleceu e definiu o Programa de Atendimento em Unidades Sociais (PAUS) tendo determinado que a sua gestão caberia ao INAS, estabelecendo assim a base jurídica para a conclusão do processo de transferência da gestão das unidades sociais para o INAS¹⁰.



O manual operacional do PAUS ainda não foi elaborado. A Repartição das Unidades Sociais do INAS explicou que cada tipo de unidade social tinha o seu próprio manual de procedimentos e que existiam várias fichas e documentos que devem ser harmonizados para orientar a supervisão. Portanto há necessidade de elaborar um manual para todo o programa. Com excepção dos regulamentos sobre os centros infantis, os regulamentos de abertura e funcionamento das unidades sociais não foram revistos durante o período de análise (actividade 3.1.4 no Plano Operacional). Um regulamento de centros de



⁹ Os indicadores no plano operacional relacionados com os serviços de acção social são (i) o número de casos depistados pelos serviços de acção social a nível comunitário, (ii) o número de casos seguidos pelos serviços de acção social, (iii) o número de casos de violência registados, (iv) o número de vítimas de violência que recebem apoio psicossocial.

¹⁰ No Plano Operacional, a conclusão do processo de transfêrencia da gestão das unidades sociais para o INAS está incluída como actividade 3.6.2 no Eixo 3, enquanto na Estratégia constitui uma acção no âmbito das reformas institucionais no Eixo 4. Para os fins desta avaliação, esta componente é discutida no âmbito do atendimento institucional do Eixo 3.

apoio à velhice foi elaborado e, na altura da elaboração deste relatório, estava à espera de apreciação pelo Conselho Consultivo do MGCAS.

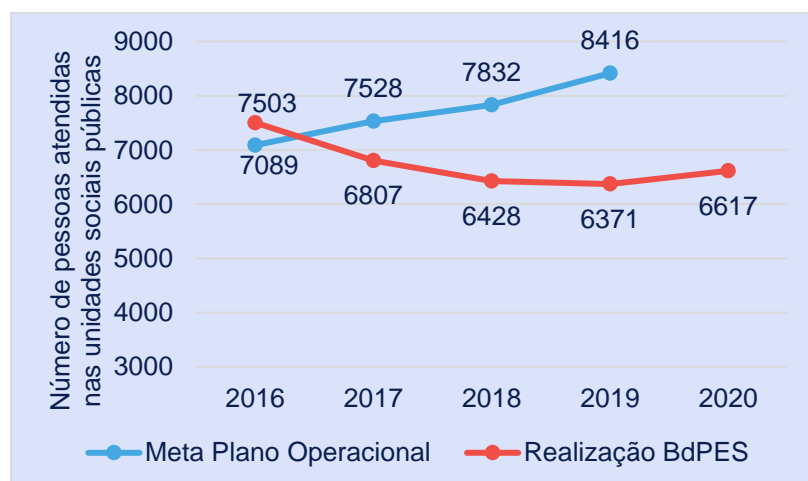
A ENSSB II previu também a elaboração de um plano director para o desenvolvimento das unidades sociais sob gestão do Estado, incluindo os recursos humanos, materiais e financeiros requeridos (acção 38 na Estratégia e produto 3.6 no Plano Operacional). A base para o desenvolvimento do Plano Director seria a 'carta social' – um mapeamento das unidades sociais públicas e privadas, incluindo um estudo sobre a qualidade destas e projecções das necessidades futuras de acolhimento (actividade 3.6.1).

Embora as unidades sociais tivessem sido mapeadas em 2019 no âmbito da fase diagnóstica do processo de conceptualização do ProSAS, a Repartição das Unidades Sociais confirmou que não foi desenvolvido um Plano Director para as unidades sociais. No entanto, a prioridade deveria ser a reabilitação e a melhoria da qualidade de atendimento das unidades sociais existentes, em vez da abertura de novas unidades sociais.



Embora a ENSSB II previsse um aumento gradual do número de pessoas atendidas nas unidades sociais entre 2016 e 2019, o número de pessoas atendidas diminuiu neste período. No Plano Operacional da ENSSB II, a meta para a cobertura do PAUS aumentou de 7.089 utentes em 2016 para 8.416 utentes em 2019. No entanto, o número de pessoas atendidas nas unidades sociais baixou de 7.503 em 2016 para 6.371 em 2019 (ver a tabela 4). Esta redução foi impulsionada principalmente pela diminuição do número de pessoas atendidas em unidades sociais de regime fechado (ex. infantários, centros de trânsito e centros de apoio à velhice). Tanto o Balanço do PES de 2017 como os informadores-chave entrevistados a nível central e provincial argumentaram que essa redução apontava para um impacto positivo das actividades em prol da reunificação familiar.

Figura 11 Número de pessoas atendidas nas unidades sociais, 2016-2020



Fonte: Plano Operacional da ENSSB II e Balanço do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021).

Tabela 4 Desagregação dos beneficiários por tipo de unidade social

	2016	2017	2018	2019	2020
Centros abertos	5 511	...	5 206	5 232	5 768
Infantários	959	...	653	530	402
Centros de trânsito	294	...	101	114	28
Centros de apoio à velhice	739	...	468	495	419
Total	7 503	6 807	6 428	6 371	6 617

Fonte: Balanço do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021).

2.4 Eixo 4 – Desenvolvimento institucional

O Eixo 4 visa o desenvolvimento da capacidade institucional necessária para a expansão e a melhoria da qualidade dos serviços e programas de segurança social básica. As acções desse eixo focalizam-se (i) nas reformas institucionais, (ii) no reforço dos sistemas de gestão operacional dos programas, (iii) no reforço dos recursos humanos e (iv) na coordenação da implementação da Estratégia. Para os fins desta avaliação intermédia, agrupámos as reformas institucionais com o reforço dos recursos humanos. Uma análise conjunta facilita a interpretação dos resultados, pois as reformas institucionais previstas na ENSSB II são totalmente dependentes do reforço dos recursos humanos. A evolução dos recursos humanos do sector da acção social, entre 2016 e 2020, e as suas implicações para a capacidade institucional e a implementação da ENSSB II, são discutidas também no Capítulo 4 sobre os factores que afectaram o grau e o ritmo da implementação da Estratégia.

2.4.1 Reformas institucionais e reforço dos recursos humanos

Aumento da presença do INAS nos distritos

A avaliação da ENSSB I realçou que a implementação eficiente dos programas de assistência social era dificultada pela falta de uma presença física do INAS na maioria dos distritos. Nota-se que o INAS tem apenas 31 delegações em todo o país, com cada delegação responsável em média por cerca de 5 distritos. Para tentar contornar esta fraqueza, a acção 40 no Eixo 4 (produto 4.1 no Plano Operacional) visou a afectação gradual de pessoal do INAS ‘com meios materiais adequados, em todos os distritos onde ainda não há delegações’. A acção 53 (produto 4.8 no Plano Operacional) previu a incorporação, no quadro do pessoal do INAS, dos permanentes que cumpriam os requisitos para a admissão na função pública, com o objectivo de fortalecer a capacidade institucional a nível de base.

Durante o período de análise, foram colocados alguns técnicos do INAS nos distritos onde ainda não havia delegações, mas o número de novos técnicos ficava muito aquém das metas do Plano Operacional. Foi planificado que, até 2019, 669 técnicos do INAS seriam afectos aos distritos sem delegação do INAS. No entanto, o congelamento dos recrutamentos na função pública, dificultou o alcance desta meta. A situação foi aliviada parcialmente pela contratação de 59 técnicos superiores de acção social nos distritos de implementação do PASP entre 2016 e 2018, com o apoio do Banco Mundial.¹¹ Além disso, foram contratados alguns técnicos adicionais em Gaza para apoiar a implementação do PASD-PE em resposta à seca, também com o apoio do Banco Mundial. Com o apoio do UNICEF, houve um reforço moderado de recursos humanos nos distritos do subsídio para a criança em Nampula. No entanto, os técnicos contratados não são funcionários permanentes.



A situação do congelamento dos recrutamentos também bloqueou a incorporação dos permanentes como agentes de acção social no quadro de pessoal do INAS. O Departamento dos Recursos Humanos do MGCAS, indicou que cerca de 30% dos permanentes cumprem os requisitos em termos de idade e qualificações, mas nenhum foi incorporado na função pública. A falta de formalização da posição dos permanentes e a fraca remuneração deles (750 meticais por mês), num contexto de aumento das responsabilidades devido à expansão dos programas, foram mencionadas por vários informadores-chave, como um constrangimento sério na implementação eficaz dos programas.



¹¹ Durante o mesmo período, foram também adquiridos meios de transporte e equipamentos informáticos com o apoio do UNICEF para reforçar a capacidade de algumas Delegações do INAS, DPGCAS e SDSMAS.

Medidas institucionais e de recursos humanos para o reforço dos serviços de acção social ao nível das comunidades

A ENSSB II previu ‘mecanismos diferenciados estabelecidos nas zonas urbanas e rurais’ para aproximar os serviços de acção social às famílias e aos indivíduos ao nível comunitário (acção 42 e produto 4.2). O modelo institucional de implementação previsto na ENSSB II para os serviços de acção social (e, deste modo, o ProSAS) tinha duas componentes:

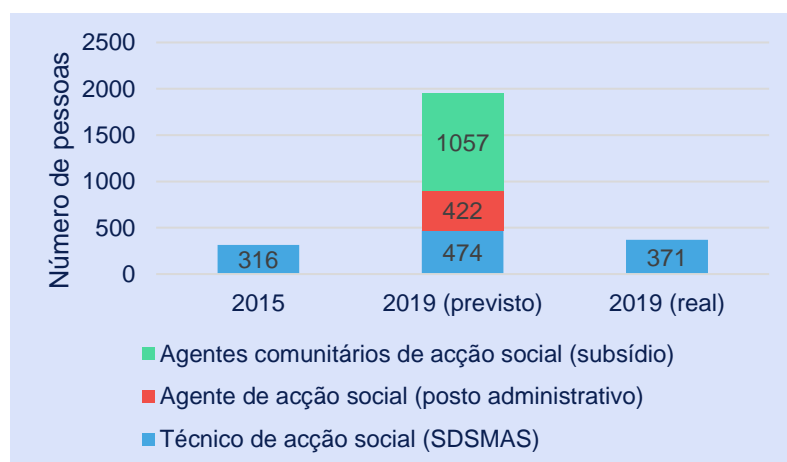
- I. **Zonas urbanas:** Estabelecimento de 53 ‘pontos de acesso fixos’ (Serviços de Informação, Orientação e Acompanhamento Social - SIOAS) nos bairros das cidades para a prestação de serviços preventivos e reactivos de nível primário por uma rede de activistas coordenados pelos técnicos de acção social nas Repartições da Mulher e Acção Social (RMAS) (actividade 4.2.1);
- II. **Áreas rurais:** Afectação de agentes de acção social nos postos administrativos, coordenados pelos técnicos de acção social nas RMAS e apoiados por agentes comunitários de acção social, recebendo um subsídio monetário (actividade 4.2.2).

Esses mecanismos implicaram a necessidade de um reforço importante dos recursos humanos. Um documento técnico sobre os custos e impactos da ENSSB II (Vicente et al, 2015) estimou que o modelo de implementação previsto requeria um aumento de técnicos de acção social nos distritos e a colocação de agentes de acção social nos postos administrativos, além da criação de uma rede de mais de 1.000 agentes comunitários de acção social (Figura 12). A nota conceptual do ProSAS prevê também um reforço considerável dos recursos humanos a nível dos distritos e dos postos administrativos, assim como o recrutamento e a formação de uma rede de agentes comunitários polivalentes de acção social, fora do quadro de pessoal, para permitir um serviço de proximidade nas comunidades.

Na prática, as reformas institucionais e os recrutamentos previstos, assim como a elaboração dos respectivos manuais de procedimentos (actividade 4.2.3), ainda não se realizaram. Embora houvesse um ligeiro aumento do pessoal de acção social ao nível distrital (ver a Figura 12), nenhum SIOAS foi estabelecido¹² e nenhum agente de acção social foi contratado e colocado num posto administrativo, e ainda não começou o estabelecimento da rede de agentes comunitários.



Figura 12 Número e tipos de trabalhadores sociais previstos na ENSSB II



Fonte: Vicente et al, 2015 e modificações do autor com base em dados de recursos humanos fornecidos pelo MGCAS.

¹² Houve pilotos dos SIOAS em quatro cidades (Maputo Cidade, Matola, Tete e Beira) com o apoio da ONG Humanity & Inclusion (antigamente Handicap International). Esses pilotos acabaram em 2019 e, depois disso, nada foi feito para assegurar a continuidade da iniciativa.

Reforço dos recursos humanos a nível nacional e provincial

O reforço dos recursos humanos aos níveis central e provincial foi igualmente afectado pela suspensão das admissões na função pública. Conforme a acção 50 da Estratégia (produto 4.7 e actividades 4.7.1 e 4.7.2 do Plano Operacional), foi realizada, em 2017, uma avaliação do plano de desenvolvimento dos recursos humanos do MGCAS e, em 2018, foi elaborado e adoptado um novo plano com vigência para o período de 2018-2021 (PWC, 2017). Apesar das recomendações da avaliação do antigo plano e apesar das actividades previstas no novo plano, as restrições em vigor bloquearam novos recrutamentos. Como consequência, não foi possível reforçar o quadro do pessoal do MGCAS, do INAS, das DPGCAS e dos SDSMAS (produto 4.7), à excepção dos técnicos que foram contratados com o apoio financeiro dos parceiros (ver acima).



Embora houvesse alguns avanços importantes em relação aos programas de formação e capacitação do pessoal do sector da acção social (acção 52 e produto 4.10 no Plano Operacional), foram identificadas lacunas no conhecimento do pessoal das delegações do INAS, das RMAS nos SDSMAS e dos permanentes sobre assuntos relacionados com a protecção social e com os programas (INAS, 2021a). Com o apoio financeiro da OIT, foram organizadas capacitações de curta duração tanto para o INAS Central como para as delegações. Por exemplo, houve workshops técnicos em 2018, 2019 e 2020 para as repartições de monitoria e avaliação. O Instituto Superior de Ciências de Saúde (ISCISA) começou a implementar um curso superior na área do serviço social, desenvolvido com financiamento do UNICEF. De acordo com os entrevistados, estes esforços são importantes para melhorar a qualidade dos recursos humanos, embora estes não possam ser contratados de momento devido ao congelamento dos novos ingressos na função pública. Contudo, um levantamento rápido das capacidades realizado pelo INAS, com o apoio do Banco Mundial, constatou que tanto os técnicos das delegações do INAS como os das RMAS carecem de informações básicas sobre os programas da ENSSB II e que os permanentes 'precisam de ser treinados nos critérios de elegibilidade dos programas e nos manuais operacionais' (INAS, 2021a).



2.4.2 Gestão operacional

Terceirização dos pagamentos

Para aumentar a eficiência e melhorar a previsibilidade dos pagamentos das transferências sociais, a ENSSB II previu a terceirização desta função, ou seja, a contratação de empresas ou outros agentes externos (acção 46 e produto 4.6 do Plano Operacional). A expectativa era de que a contratação de terceiros para a entrega dos pagamentos iria diminuir os custos administrativos dos programas e assim permitir aos técnicos do INAS dedicar mais tempo à gestão de casos e outras tarefas.

Embora houvesse algumas tentativas de terceirização dos pagamentos durante o período de análise, a implementação enfrentou grandes dificuldades práticas e a grande maioria dos pagamentos continuam a ser feitos manualmente pelo pessoal do INAS (actividade 4.6.2). Ao incluir o sector privado como interveniente nos programas de assistência social, o decreto nº 47/2018 criou a base legal para a terceirização (artigo 23).



- **Em 2017, foi assinado um contrato com a empresa sul-africana Paycode, num consórcio com a MozSecurity, para a terceirização dos pagamentos em Gaza na resposta à seca, mas foi implementado com atrasos.** A Paycode utilizou ATM móveis e cartões biométricos¹³. No entanto, levou mais de dois anos para adquirir os equipamentos necessários, estabelecer os procedimentos administrativos, inscrever

¹³ 'Paycode uses tech to pay social grants in Mozambican rural areas without connectivity', African News Agency, 20 de Janeiro de 2020. Ver também Castel-Branco, 2020 e 2021.

os 18 mil beneficiários e fazer os primeiros pagamentos em Janeiro de 2020. Segundo uma fonte de informação sobre esta experiência (Castel-Branco, 2020), a terceirização neste caso foi ainda menos eficiente em termos de custos operacionais do que o mecanismo manual de pagamentos utilizado tradicionalmente pelo INAS.

- **Houve também um concurso público para a terceirização em maior escala a nível nacional, mas essa iniciativa ainda não levou a mudanças no sistema de pagamentos na prática.** Segundo um informador-chave, foi produzida uma primeira lista de provedores seleccionados em 2017, mas as negociações subsequentes foram 'difíceis'.
- **Na resposta à COVID, houve iniciativas de terceirização dos pagamentos em Cabo Delgado, Zambézia, Tete e Maputo, mas a ideia inicial de generalizar a terceirização ao nível nacional foi abandonada, devido às dificuldades encontradas na implementação.** Em Montepuez, Cabo Delgado, foram abertas contas móveis do Mpesa em colaboração com a Vodacom e foram distribuídos telemóveis e cartões SIM para os beneficiários inscritos no programa. No entanto, a negociação do contrato com Vodacom e a aquisição dos celulares demorou e levou a atrasos na implementação. Também foram registados vários problemas logísticos em Montepuez (ex. segurança, perda e manuseamento dos telefones celulares, disponibilidade da rede Mpesa e pontos de pagamentos em alguns bairros) (PSCM-PS, 2021) e foi decidido que nas outras províncias e distritos, os pagamentos aos beneficiários do PASD-PE COVID-19 seriam feitos manualmente, com excepção da Cidade de Maputo.¹⁴
- **Estão em curso negociações com o Banco de Moçambique para a abertura de contas bancárias para os beneficiários dos programas de segurança social básica.** Segundo alguns informadores-chave entrevistados no âmbito dessa avaliação, o Banco de Moçambique autorizou o uso do cartão do INAS em vez do B.I. como documento de identificação para abertura das contas. Embora essa autorização constitua um passo importante para uma futura melhoria do sistema de pagamento dos subsídios, as negociações ainda não foram concluídas.

O desafio da terceirização é retomado na discussão sobre a eficiência dos programas, no Capítulo 2.

Existe uma falta de estudos sobre as opções de pagamento (actividade 4.6.1) que tomam em conta o contexto nas diferentes partes do país e as aprendizagens e lições das diferentes experiências até agora. Como consequência, não há clareza sobre as relativas vantagens e desvantagens dos diferentes modelos de terceirização e/ou das diferentes opções alternativas de mecanismos de pagamentos.



Sistema de gestão da informação

Foi desenvolvido e instalado um sistema de gestão de informação (SGI) no INAS, incluindo nas delegações, de acordo com a ENSSB II (acção 43, actividade 4.3.1). Durante o período da ENSSB I, tinha sido lançada uma iniciativa para dotar os programas geridos pelo INAS de sistemas operacionais harmonizados, modernos e eficientes através da criação de um SGI. O SGI, designado e-INAS, foi desenvolvido entre 2014 e 2015 com o apoio da OIT. Em Dezembro de 2015, a primeira versão do sistema foi instalada na sede do INAS. O produto 4.3 do Plano Operacional previu a operacionalização do mesmo ('Os programas geridos pelo INAS e MGCAS dotados com sistemas operacionais harmonizados, modernos e eficientes, incluindo para a gestão de informação, através da conclusão das reformas iniciadas no âmbito da ENSSB I'). O e-INAS foi instalado em todas as Delegações do INAS em 2016-2019.



¹⁴ Em Tete, os beneficiários do PASD-PE COVID também receberam o seu subsídio através das contas de Mpesa, mas neste caso, o contrato com a Vodacom foi assinado directamente pelo PMA.

Até ao final de 2018, o pessoal em todas as delegações do INAS foi capacitado no uso do sistema com o apoio da OIT (Arboleda et al, 2019) e o e-INAS estava em funcionamento em todas as 31 delegações no país (Arboleda et al, 2019). O e-INAS foi formalmente lançado em Julho de 2019.

O e-INAS tem a capacidade de processar e gerir informação sobre os processos administrativos chave (ex. focalização, inscrição, pagamento e gestão de casos) dos três programas de assistência social (PSSB, PASD e PASP). Tomando em conta as modificações aos programas previstas no Eixo 1 da ENSSB II (ver a secção 1.1), o e-INAS foi desenhado com a opção de poder ser configurado pelos técnicos de modo a reflectir os novos programas e as suas características (Arboleda et al, 2019). Espera-se que essa opção facilite a implementação da actividade 4.3.2 do Plano Operacional, que prevê a 'modificação no SGI para reflectir as modificações nos programas'. Vários módulos do e-INAS ainda não estão activos (ex. os módulos M&A, queixas e reclamações e gestão de casos) uma vez que a conclusão do seu desenvolvimento depende da aprovação dos manuais de procedimentos dos programas.



Ainda não foram estabelecidas ligações entre o e-INAS e os sistemas de gestão de informação das outras instituições envolvidas na protecção social, embora já houvesse alguns avanços importantes nesta área. A interoperabilidade do e-INAS com outros SGI de instituições intervenientes na protecção social é importante para permitir 'o cruzamento de informação e a produção de relatórios' (actividade 4.3.3). De acordo com o Plano Operacional, deveriam ser estabelecidas ligações entre o e-INAS e os SGI do MGCAS (o SI-M&A), MISAU e MINEDH, assim como os SGI das instituições da protecção social contributiva (INSS e INPS). Para facilitar a interoperabilidade, o INAS entrou num acordo com a Autoridade Tributária (AT) de Moçambique, com o objectivo de atribuir Números Únicos de Identificação Tributária (NUIT) a todos os beneficiários do INAS. O NUIT é o número de identificação usado por todas as entidades públicas e que, teoricamente, deveria permitir o cruzamento de informação com outros sistemas de gestão de informação. Em 2019, os NUIT foram atribuídos a aproximadamente 100.000 beneficiários dos programas do INAS (Arboleda et al, 2019). Além disso houve um workshop técnico sobre a interoperabilidade apoiado pela OIT em 2019, e em 2021 foi elaborado um relatório diagnóstico com recomendações sobre como efectivar a interoperabilidade. De acordo com o Departamento de Planificação e Estatística do INAS, também houve uma troca de experiências em Portugal, financiada pela OIT.



Monitoria e avaliação

O desenho dos sistemas de M&A do INAS e do MGCAS avançou durante o período em análise, mas a sua operacionalização ainda não foi concluída (actividade 4.4.2). A aprovação do decreto nº 63/2018, que criou formalmente a Repartição de Monitoria e Avaliação (RMA) no INAS, foi um passo importante neste âmbito. A nova repartição faz parte do Departamento de Planificação e Estatística (DPE) e visa reforçar a capacidade de monitoria e avaliação do INAS a todos os níveis. Para fortalecer e digitalizar o sistema de monitoria e avaliação do MGCAS, foi lançada, em 2013, uma iniciativa para a criação de uma plataforma chamada Sistema de Monitoria e Avaliação (SI-M&A). O SI-M&A que tem o objectivo de captar dados sobre as actividades dos serviços de acção social realizadas ao nível dos SDSMAS e canalizá-los para as DPGCAS a nível provincial e para o MGCAS a nível central. O SI-M&A foi lançado em Dezembro de 2017, entando na fase piloto e está disponível nas DPGCAS e nos SDSMAS das 11 capitais provinciais e nos SDSMAS dos oito distritos de Maputo Província (Bischler e Sammon, 2020).



Em 2020, foi elaborado com o apoio da OIT, o plano de monitoria e avaliação dos programas do INAS, mas, na altura da avaliação, ainda não havia informação sobre a sua operacionalização. Este plano define o sistema de monitoria e avaliação dos programas geridos pelo INAS (PASD, PSSB, PASP e PAUS), incluindo os seus indicadores, as fontes de dados e a frequência da monitoria. O sistema de monitoria e avaliação para cada programa orienta-se pelos diferentes processos de administração dos programas (ex. cobertura geográfica, cadastro, focalização, inscrição, pagamentos). O plano também proporciona orientações para a execução da monitoria e avaliação, definindo as actividades e as responsabilidades tanto do órgão central como das delegações do INAS.



O plano de monitoria e avaliação não abrange os programas de acção social geridos por outras instituições, tais como o ProSAS e os programas da acção social escolar e acção social de saúde. A monitoria e avaliação destes programas é da responsabilidade das instituições que tutelam a sua implementação. O ProSAS ainda não tem um plano de M&A, sendo que o programa ainda está na fase de desenho e, portanto, também não houve um reforço da M&A dos serviços de acção social. Devido à falta de documentação sobre os programas no Eixo 2, não foi possível obter informação sobre a situação dos sistemas de monitoria e avaliação dos programas de acção social escolar e acção social da saúde.



Durante o período de análise, foram realizados alguns estudos importantes sobre o desempenho operacional dos programas e as percepções dos beneficiários (acção 44, actividade 4.4.3), mas de maneira geral, tanto a literatura como vários informadores-chave relatam que existe uma certa escassez de estudos, principalmente avaliações de impacto dos programas (Vieira et al, 2019). A Monitoria Comunitária Independente (MCI) é uma iniciativa importante da PSCM-PS que produziu alguns estudos sobre o desempenho operacional dos programas e as percepções dos beneficiários. Desde 2019 a PSCM-PS aplicou, com apoio da OIT, a MCI para seguir a implementação do PSSB em cinco províncias do país e, em 2020, realizou também a monitoria do PASD-PE COVID-19 (PSCM-PS, 2020). Como já foi referido, foi realizada uma avaliação do PRONAE em 2015 (Fret & Pinto, 2015). Houve também uma avaliação de processo e de impacto do subsídio para a criança em Nampula. Alguns resultados preliminares foram divulgados durante a Semana de Protecção Social em Outubro de 2021. Ainda não foi realizada uma avaliação global do impacto dos principais programas de segurança social básica, nomeadamente o PSSB e o PASP.



Comunicação e advocacia

Foi implementada parcialmente a estratégia de comunicação e advocacia sobre os objectivos dos programas, modalidades de funcionamento e direitos dos cidadãos (acção 45). Em 2017, foi realizada a avaliação desta estratégia (actividade 4.5.1) e, em Março de 2018, foi aprovada uma nova estratégia de comunicação e advocacia (ECASSSB) 2018-2024, desenhada com o apoio da OIT, e um plano operacional.

Após a aprovação da ECASSB, foram capacitados, com o apoio da OIT, alguns técnicos do MGCAS e do INAS com base na nova estratégia e foram implementadas várias actividades de comunicação e advocacia (Vieira et al, 2019), que reflectiam as actividades 4.5.2 e 4.5.3 previstas no plano operacional da ENSSB II:

- A realização anual da Semana de Protecção Social, incluindo a feira de acção social, a criação de materiais audiovisuais, entrevistas nos meios de comunicação social, debates e o lançamento de documentos e políticas;
- Capacitações anuais de jornalistas, parlamentares e membros de partidos políticos na área da protecção social, incluindo visitas anuais aos beneficiários dos programas (actividades realizadas com apoio da PSCM-PS e OIT);

- Numerosas palestras, debates, campanhas e seminários sobre os direitos dos grupos-alvo do MGCAS, com destaque para as uniões prematuras e a violência baseada no género (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021).

Essas actividades contribuíram para um aumento da visibilidade da segurança social básica e para a melhoria da coordenação intersectorial e da participação da sociedade civil e dos parceiros de desenvolvimento (Vieira et al, 2019), principalmente a nível nacional. A Semana de Protecção Social e as actividades de advocacia também são creditadas por terem tido um impacto positivo na opinião pública sobre a importância da protecção social. A nível de base, as actividades de sensibilização e as feiras de acção social (realizadas com o apoio da OIT em 2016, 2017, 2018 e 2019) têm desempenhado um papel na expansão da cobertura dos programas e na facilitação do acesso aos serviços públicos (ex. serviços de registo, apoio jurídico, inscrição escolar).

Enquanto várias actividades da estratégia já estão em implementação (acção 45), a ECASSB ainda não foi operacionalizada por inteiro, principalmente devido às limitações financeiras e operacionais do sector (Vieira et al, 2019). A própria ECASSB especifica que a implementação das actividades depende da disponibilidade de recursos e, nos últimos anos, a semana da protecção social e as suas actividades associadas foram financiadas quase na sua totalidade pelos parceiros (Viera et al, 2019).



É de salientar que houve desafios na comunicação durante o processo de resposta aos ciclones Idai e Kenneth e à crise da COVID, com implicações para a compreensão das populações sobre os critérios de elegibilidade, a implementação da resposta e a imagem do sistema de protecção social (ver o Capítulo 2).

Também continuam a existir dificuldades em relação à sensibilização sobre os direitos dos cidadãos em relação aos programas. A pesquisa a nível provincial constatou que os beneficiários não entendem que a protecção social é um direito que lhes é conferido por lei. Muitas vezes, nos grupos focais, os beneficiários afirmaram estar muito agradecidos por fazerem parte dos programas, pois o Governo lhes estava a fazer um 'grande favor', ajudando-lhes a ter alguma fonte de sustento.

2.4.3 Coordenação da ENSSB II

Mecanismo de coordenação intersectorial

O carácter multisectorial da ENSSB II, que promove a articulação e a complementaridade dos programas de segurança social básica, requer uma coordenação efectiva entre as instituições envolvidas no sistema. A acção 54 da ENSSB II previu que essa coordenação seria feita pela operacionalização dos Conselhos Nacional e Provincial de Acção Social (CNAS e CPAS)¹⁵.

Os Conselhos Nacional e Provincial de Acção Social (CNAS e CPAS) foram criados oficialmente em finais de 2015, mas ainda existem muitos desafios para a sua operacionalização. Segundo o Decreto nº 38/2015, de 31 de Dezembro, o CNAS deveria reunir-se duas vezes por ano e o seu Conselho Técnico quatro vezes por ano. Contudo, até 2021, foi realizada apenas uma sessão do CNAS, em 2018. Durante essa sessão, foi aprovado o regulamento dos CPAS (MGCAS, 2018), mas esses órgãos provinciais ainda não foram criados em nenhuma província.



Não foram nomeados o Secretariado Executivo e os Coordenadores das comissões previstas. O Decreto nº 38/2015, que estabeleceu o CNAS, previu também a criação de um

¹⁵ No Plano Operacional, a operacionalização do CNAS está incluída como actividade 4.5.1 no produto 4.4 sobre o sistema de monitoria e avaliação.

Secretariado Executivo, para a gestão administrativa e técnica da coordenação, e de várias comissões (para os direitos da pessoa com deficiência, direitos da criança, direitos da pessoa idosa e a segurança social básica). Além das instituições públicas pertinentes, estes últimos deveriam incluir representantes da sociedade civil.

Planificação, monitoria e avaliação da ENSSB II

Foi desenvolvido um Plano Operacional para o período de 2016 a 2019 e elaborado apenas um relatório sobre o estágio da operacionalização da ENSSB II em 2018, embora a actividade 4.11.1 no Plano Operacional previsse a elaboração de relatórios anuais sobre a implementação da estratégia. A presente avaliação intermédia da ENSSB II é um elemento central no mecanismo de monitoria e avaliação da estratégia (acção estratégica 38 e produto 4.11 no Plano Operacional), mas a monitoria anual através dos relatórios sobre o estágio da operacionalização é necessária para a tomada de decisões mais atempada e para a planificação operacional anual. Ainda não existe um Plano Operacional para o período de 2020 a 2024 e será importante elaborar um Plano com base nas conclusões e recomendações desta avaliação.



3 Eficácia e eficiência do sistema de segurança social básica

3.1 Eficácia das prestações: impactos sociais

Há dois aspectos-chave da eficácia do sistema de protecção social não contributiva: primeiro, o grau de cobertura das categorias da população pobre ou vulnerável e, segundo, a qualidade das próprias prestações, sobretudo em termos da adequação dos valores dos subsídios e da pontualidade dos pagamentos. Devido às perturbações causadas pela pandemia da COVID-19, houve atrasos no tratamento e na análise dos dados do mais recente Inquérito aos Agregados Familiares (IOF), realizado em 2019/20, que fazem com que ainda não haja análises actualizadas dos efeitos das transferências sociais sobre o nível de consumo e a pobreza, baseadas em dados recentes e estatisticamente representativas ao nível nacional¹⁶. Contudo, foram feitas algumas simulações, em 2020-2021, dos efeitos sociais da pandemia e das medidas de resposta (Barletta et al, 2021). Além disso, é notável que haja pouca análise da cobertura e da qualidade das prestações não monetárias, ou seja, dos serviços de acção social, devido principalmente à falta de um sistema de gestão de informação do ProSAS, assim como à limitada pesquisa nesta área.

3.1.1 Cobertura dos programas

O sistema de subsídios sociais ainda não constitui um verdadeiro piso de protecção social. Em 2020, cerca de 660 mil agregados familiares recebiam transferências sociais, dos quais somente 471 mil (71%) recebiam transferências durante todo o ano (no âmbito do PSSB e do PASD). Apesar da expansão dos últimos anos, o sistema ainda presta subsídios a uma pequena minoria da população pobre e vulnerável. Se a incidência da pobreza em 2020 fosse igual ao nível constatado no IOF de 2014/15 (46,1% da população), o que pode ser subestimado devido ao impacto da COVID, teria havido cerca de 2,7 milhões de agregados familiares abaixo do limiar da pobreza.

Sem expansão rápida nos próximos anos, será impossível atingir a meta, no actual Plano Quinquenal do Governo (PQG), de cobrir 28% da população pobre até 2024¹⁷. Apenas 22% dos agregados familiares que vivem abaixo da linha de pobreza eram cobertos pelos programas de subsídios sociais em 2019, segundo cálculos no informe orçamental de 2020 (UNICEF e OIT, 2020). Cálculos feitos nesta avaliação, indicam que em 2020, o número de agregados familiares beneficiários dos subsídios sociais era equivalente a cerca de 24% dos agregados familiares pobres. No entanto, os agregados familiares beneficiários do PSSB, que constituem quase 70% dos agregados cobertos pelo sistema de segurança social básica, são quase todos agregados chefiados por pessoas idosas ou com deficiência e sem pessoas adultas com capacidade para o trabalho, o que faz com que estes agregados tenham um tamanho bastante reduzido (em média 3 pessoas por agregado¹⁸), que não é típico dos agregados familiares pobres (tamanho médio de 5,3). *Por isso, a população beneficiária directa e indirecta do sistema de subsídios sociais, ou seja, o número de pessoas que vivem nos agregados beneficiários, era equivalente a apenas 15% da população pobre em 2020 (ver a figura 13).* Mesmo estas cifras são enganosas no sentido de que nem todos os beneficiários

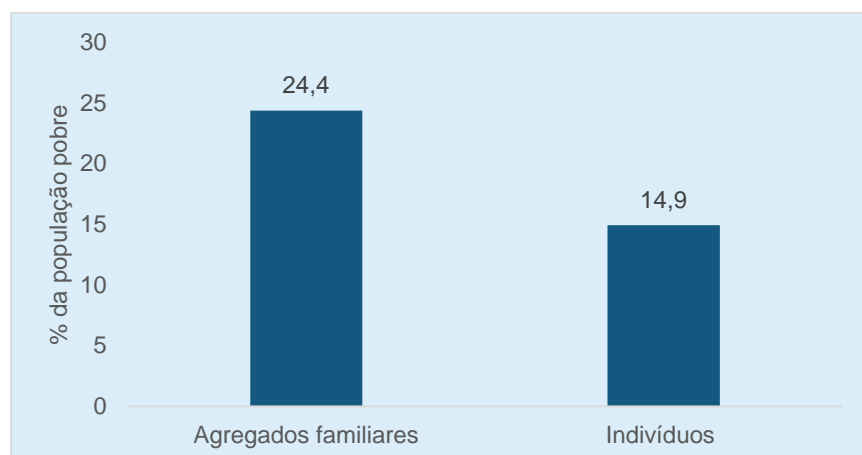
¹⁶ Os últimos dados sobre o rendimento e o consumo dos agregados familiares são provenientes do IOF de 2014/15.

¹⁷ Nota-se também que a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (END) de 2015-2035 tem a meta de que 75% dos 'agregados familiares pobres e vulneráveis' beneficiam da protecção social básica até 2035, em comparação com 9% em 2015.

¹⁸ Segundo uma análise do Banco Mundial baseada numa amostra de agregados familiares do PSSB (Lertsuridej, 2018).

dos subsídios se encontram, de facto, abaixo da linha de pobreza (ver a análise da eficiência da focalização abaixo, na secção 3.2) e nem todos recebem subsídios durante todo o ano.

Figura 13 Beneficiários dos subsídios sociais em % da população pobre e dos agregados familiares pobres, 2020



Fonte: Cálculos dos autores baseados nos dados de pobreza do IOF 2014/15 (MEF, 2016), dados populacionais do INE e dados administrativos dos beneficiários dos subsídios (INAS, 2020b).

Em 2019, aproximadamente um terço (32%) dos idosos (indivíduos com 60 anos ou mais) totais existentes no país receberam uma pensão social através do PSSB, segundo uma análise feita pela OIT (Castel-Branco e Vicente Andrés, 2019). Tendo em conta que apenas 17% dos idosos recebem pensões de reforma do sistema contributivo (INPS e INSS), a análise realçou que 51% da população idosa ainda não beneficia de uma garantia de rendimento na velhice.

É notável a fraca cobertura da população com deficiência e doenças crónicas pelo PSSB. Como já foi mencionado acima, no capítulo 1, um estudo realizado com dados de 2017 calculou que as pessoas com deficiência atendidas pelo PSSB representavam menos de 4% das pessoas com deficiência (OIT e HI, 2018, p. 5). No entanto, as dificuldades estatísticas nesta área fazem com que seja impossível calcular com precisão a taxa de cobertura da população com deficiência.

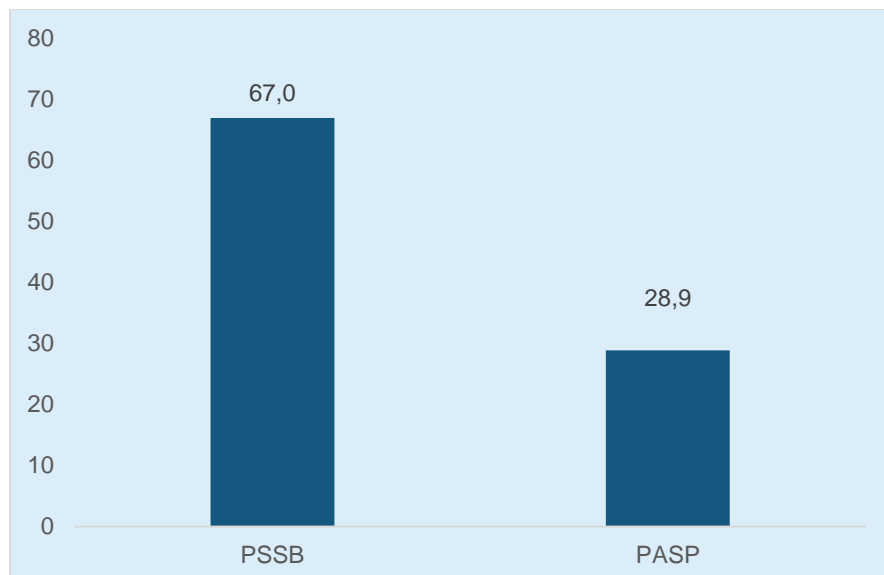
3.1.2 Valor e prontidão dos subsídios

O actual valor médio do subsídio do PSSB, tendo em conta o tamanho dos agregados familiares beneficiários, é equivalente a apenas dois terços da profundidade da pobreza, o que significa que não seria suficiente para fazer subir um agregado familiar pobre médio acima da linha de pobreza (ver a figura 14). Os cálculos mostram que o valor do PSSB foi equivalente a 37% do consumo médio per capita nos agregados familiares beneficiários no quintil 1 e 21% no quintil 2 em 2020. No entanto, a taxa de inflação tem sido relativamente fraca desde 2018.

No caso do PASP, os subsídios podem ser considerados ainda menos generosos, tendo em conta o tamanho maior dos agregados familiares beneficiários (relativamente aos do PSSB) e o período limitado de pagamento do subsídio. Os subsídios são pagos apenas durante 4 meses no ano no meio rural e durante 6 meses por ano no meio urbano. Em termos do valor anual recebido, isto é equivalente a apenas 9 e 16% do consumo médio per capita nos agregados familiares beneficiários nos quintis 1 e 2 respectivamente, ou 29% da intensidade da pobreza (ver a figura 14). Na pesquisa provincial para a avaliação, todos os entrevistados, tanto os gestores do PASP como os beneficiários, concordaram que o valor não era adequado, sobretudo no meio urbano. Uma beneficiária notou que o valor mensal do subsídio foi suficiente apenas para comprar um saco de arroz de 25 kg. No meio rural, a

sazonalidade do subsídio tem sentido como mecanismo de alisamento do consumo para evitar a fome durante a estação de escassez. Mas esta sazonalidade não existe no meio urbano.

Figura 14 Valor dos subsídios por pessoa nos agregados familiares beneficiários em % da intensidade da pobreza



Fonte: Cálculos dos autores baseados nos valores dos subsídios e dados de consumo do IOF 2014/2015 actualizados até 2020.

A eficácia dos subsídios é também afectada pelos atrasos nos pagamentos, já discutidos no capítulo 2. É um problema generalizado. No caso dos programas regulares como o PSSB, há muitos anos que não foram pagos os subsídios mensalmente, tal como é estipulado no antigo manual operacional do programa, ainda em uso. Devido aos atrasos constatados os subsídios acabam não servindo para o propósito para o qual foram criados.

Os atrasos afectam igualmente os subsídios pós-emergência. Os pagamentos do PASD-PE às vítimas da seca em Gaza começaram em Janeiro de 2020, quase quatro anos depois da seca de 2016. Segundo o relatório da pesquisa provincial da avaliação, 'o atraso de 4 anos no início dos pagamentos levou a que os beneficiários não sentissem o impacto desejado do subsídio atribuído. Nos grupos focais, estes afirmaram que começaram a receber o dinheiro numa altura em que já enfrentavam outras dificuldades'. Os pagamentos às vítimas dos ciclones Idai e Kenneth, acontecidos em Março e Abril de 2019 nas províncias de Manica, Sofala e Cabo Delgado, começaram em Setembro de 2020 e continuaram até meados de 2021, mais de dois anos depois dos ciclones. Atrasos semelhantes diminuíram o impacto da resposta aos efeitos sociais da COVID-19. O pagamento dos subsídios da dimensão horizontal do Plano de Resposta começou no mês de Dezembro de 2020, nove meses depois do anúncio do Estado de Emergência. Até meados de 2021, tinham sido pagos, pelo menos parcialmente, 34,3% dos 1,1 milhões agregados familiares a serem assistidos, segundo o Plano de Resposta¹⁹.

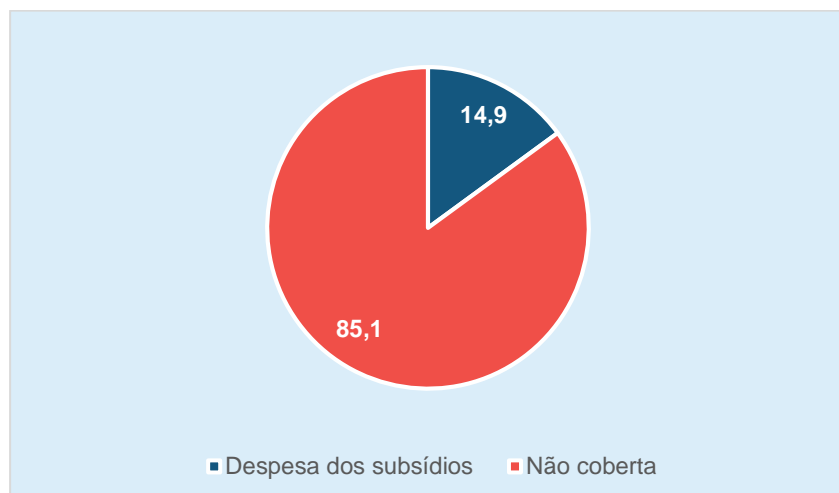
3.1.3 Impacto socioeconómico dos subsídios

Estima-se que os subsídios sociais cubram actualmente cerca de 15% da profundidade total da pobreza (ver a figura 15). A profundidade total da pobreza é calculada pela multiplicação da população pobre pela profundidade média da pobreza (a distância média dos pobres da linha de pobreza, em meticais). Esta estimativa foi feita com base no pressuposto

¹⁹ Destes, apenas 12.783 agregados familiares tinham recebido todos os 6 meses de subsídios previstos, enquanto 198.693 tinham recebido 3 meses e 167.241 apenas 2 meses (INAS, 2021b).

de que a profundidade média da pobreza ao nível nacional permanecia ao nível constatado no IOF 2014/15 (16,7%) e tomando em conta a inflação e o crescimento da população até 2020. O valor global dos subsídios foi calculado a partir dos dados de despesa do PSSB (menos o limite oficial de 12% para encargos administrativos), do PASD (menos o limite oficial de 8% para encargos administrativos) e do PASP (o limite de 70% da despesa das delegações com o PASP) mais a estimativa do valor dos subsídios do PASD-PE (seca, ciclones e COVID) efectivamente pagos em 2020.

Figura 15 Percentagem da profundidade total da pobreza coberta pelos subsídios sociais, 2020

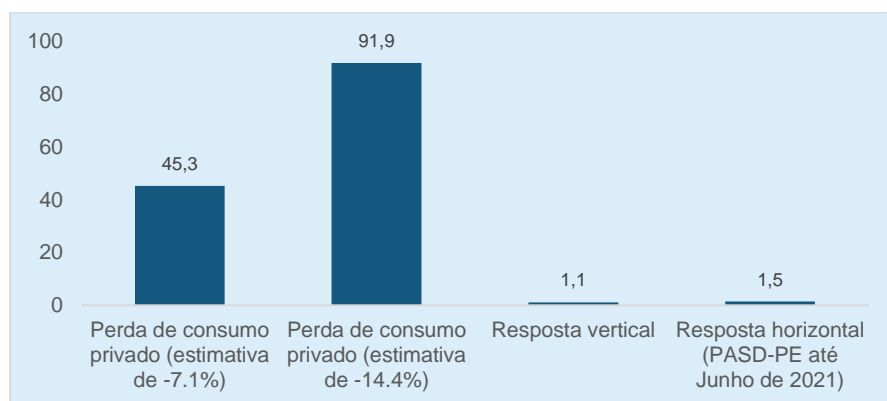


Fonte: Cálculos dos autores baseados nos dados de pobreza do IOF 2014/15 (MEF, 2016) e dados financeiros dos programas de subsídios (INAS, 2020b).

A eficácia do PASD-PE COVID em relação aos impactos sociais da crise da COVID foi mínima. Um estudo do impacto socioeconómico da crise da COVID (Barletta et al, 2021), baseado em micro-simulações dos efeitos da crise sobre o emprego e o rendimento, chegou à conclusão de que o consumo global dos agregados familiares decresceu entre 7,1 e 14,4% e que a pobreza aumentou de entre 4,3 e 9,9% em 2020, colocando mais 2 milhões de pessoas na pobreza. Barletta et al enfatizaram que estes efeitos sobre a pobreza tinham intensificado as tendências já preocupantes de agravamento da pobreza resultantes dos outros choques nos últimos anos. Notaram (p.8) que o Plano de Resposta estava 'ainda no processo de operacionalização, com apenas alguns agregados familiares a receber os seus primeiros pagamentos'. É evidente que apesar dos esforços feitos para operacionalizar este plano, o sistema de segurança social básica não conseguiu compensar os efeitos da crise de uma maneira atempada, sobretudo durante o período mais grave do Estado de Emergência entre Março e Setembro de 2020. Menos de 10 mil agregados familiares receberam subsídios do PASD-PE COVID até ao fim do ano 2020, embora fossem pagos valores equivalentes a três meses de subsídios a mais de 500 mil agregados beneficiários existentes dos programas 'regulares' (a expansão vertical). No total, foram efectuados pagamentos equivalentes a cerca de 1,23 mil milhões de meticais em 2020 (quase inteiramente sob a vertente da expansão vertical dos programas regulares), ou seja, o equivalente a entre 1,3 e 2,7% do valor global da perda de consumo privado estimado em 2020²⁰. Até ao fim do primeiro semestre de 2021, foram pagos 1,51 milhões de meticais em subsídios do PASD-PE COVID (a expansão horizontal), ou seja, um montante equivalente a entre 1,6 e 3,3% da perda de consumo privado em 2020 (ver a figura 16).

Figura 16 Perda de consumo privado, 2020, e resposta da protecção social à crise da COVID até meados de 2021 (mil milhões de meticais)

²⁰ Aplicando as perdas percentuais estimadas por Barletta et al (2021) ao nível do consumo privado em 2019 (INE, 2019).



Fonte: Cálculos dos autores baseados nos dados financeiros dos programas (INAS, 2020b) e nas estimativas de Barletta et al (2021) sobre a perda de consumo privado em 2020.

A avaliação do subsídio para a criança revelou alguns efeitos positivos sobre a segurança alimentar e a alimentação da criança pequena, mas sem impacto antropométrico de redução da desnutrição crónica. A avaliação confirmou impactos positivos em relação ao número médio de refeições por dia no agregado familiar (+12%), e ao índice de segurança alimentar (o FIES²¹). Houve também melhorias significativas ao nível da criança beneficiária: no acesso à certidão e ao registo de nascimento (facilitado directamente no quadro do programa), na diversidade alimentar, na frequência das refeições e na estimulação da criança por parte da cuidadora principal. Contudo, apesar das melhorias alimentares, os níveis ficavam baixos. Apenas 5% das crianças comiam o número recomendado de refeições por dia. No que diz respeito ao objectivo principal do subsídio, o da redução das taxas elevadas de desnutrição crónica, visto na ENSSB II como crucial para promover o desenvolvimento do capital humano, a avaliação constatou que não houve nenhum impacto.

Vários factores poderiam explicar estes resultados. Segundo os pesquisadores, ‘os impactos nulos podem ser devidos à alta prevalência de diarreia: 40% nas 2 semanas antes da entrevista’. Este factor poderia reflectir deficiências no acesso à água, no saneamento e nas práticas de higiene, assim como o fraco acesso a serviços de saúde. Coloca também a questão do âmbito das actividades de consciencialização: Além da promoção de boas práticas de alimentação da criança, abrangeu suficientemente as questões de higiene e de saúde? Finalmente, os resultados da avaliação deveriam provocar uma reflexão sobre a adequação do valor do subsídio e da duração das prestações. A literatura internacional salienta a importância do valor da transferência social como um dos factores determinantes do impacto sobre a desnutrição crónica. Uma meta-análise do impacto nutricional de programas de transferências em vários países da América Latina constatou que os ‘programas com transferências monetárias maiores (México, Nicaragua e Colombia) tendem a ter o maior impacto’ (Leroy et al, 2009, p. 111). A este respeito, é notável que o valor do subsídio em Nampula (540 meticais por mês, equivalente a menos de 9 dólares americanos e partilhado por toda uma família e não ‘reservado’ para a criança beneficiária) foi particularmente baixo. O curto período de prestação do subsídio (apenas 2 anos, sem incluir o período de gravidez da mãe) poderia também ter limitado o impacto.

3.1.4 Eficácia do PASP

Há dúvidas quanto ao impacto socioeconómico do PASP, devido à baixa cobertura populacional, ao curto período de participação nos trabalhos públicos, à fraca qualidade das obras e aos desafios da componente de graduação. Este ponto de vista é partilhado por vários autores e pessoas entrevistadas. Castel-Branco (2020, p. 356) afirma

²¹ O ‘food insecurity experience scale’ (escala de experiência de insegurança alimentar), da FAO.

que o PASP tem ‘uma baixa cobertura e um impacto limitado’. Beazley e Picanyol (2019, p. 16) constataam que ‘o PASP tem enfrentado numerosos desafios desde o início’.

- **Apesar da expansão conseguida no fim do período em análise, menos de 5% dos agregados familiares pobres que reúnem os requisitos de participação no PASP beneficiam do programa.** A baixa cobertura populacional reflecte, em parte, a complexidade de um programa que requer o desenho e a gestão de um grande número de projectos comunitários, a aquisição de equipamentos e materiais e procedimentos pesados de selecção dos participantes (focalização comunitária e PMT²²), além de outros constrangimentos que afectam todos os programas, tais como o pagamento manual da quase totalidade dos beneficiários.
- **Como já foi assinalado, os beneficiários do PASP participam nos trabalhos públicos apenas durante seis meses por ano nas zonas urbanas e quatro meses por ano nas zonas rurais e durante um período máximo de três anos.** Embora o período curto de participação dos beneficiários possa se justificar no meio rural, onde os projectos são implementados geralmente na estação de menor actividade agrícola, a duração das obras públicas é inapropriada no meio urbano, como já foi notado.
- **A fraca proporção de projectos do PASP que envolvem a criação de bens produtivos e a fraca qualidade destes diminuem o impacto socioeconómico do programa a longo prazo,** apesar de certos bons exemplos, incluindo alguns projectos de protecção ambiental e de reconstrução pós-ciclone (ver o capítulo 2). Uma das causas desta fraqueza é a regra, no plano operacional do PASP, que restringe os gastos em materiais e equipamentos a 10% e os gastos administrativos dos governos distritais a 10%, desincentivando estes últimos de escolher projectos de maior complexidade. Esta regra rígida e irrealista já foi criticada há seis anos, na avaliação da ENSSBI.
- **A graduação pela autonomização económica dos participantes no PASP, que é um dos principais objectivos do programa, não está a acontecer, com implicações para o impacto a longo prazo.** Como já foi mencionado no capítulo 2, a componente de promoção de actividades de geração de rendimento é quase inexistente e em resultado disso, os beneficiários não se graduam do programa como previsto. Tendo em conta o curto período de participação nos trabalhos públicos, o fracasso da componente ADIGR implica que o programa tem pouco impacto na vida dos participantes a longo prazo.

3.2 Eficiência na implementação dos programas

Esta secção concentra-se em quatro dimensões da eficiência: o custo-eficiência do sistema de segurança social básica, a eficiência da focalização dos subsídios sociais, a eficiência dos mecanismos de pagamento dos beneficiários e a eficiência administrativa.

3.2.1 Custo-eficiência

A análise da eficiência financeira, ou do custo-eficiência, centra-se na análise do peso dos gastos administrativos na despesa total do sistema de subsídios sociais geridos pelo INAS. Os dados disponíveis não permitem uma análise semelhante do custo-eficiência dos serviços de acção social, da acção social escolar ou da acção social de saúde. Contudo, dado que a despesa do INAS (Central e delegações) constitui mais de 90% da despesa total do sistema de segurança social básica (ver o capítulo 4), a análise é bastante abrangente. A análise dos gastos administrativos relacionados com os subsídios sociais inclui toda a

²² Ver abaixo na secção 3.2.

despesa do INAS (Central e delegações) que não é gasta nos próprios subsídios (do PSSB, PASD, PASP e PASD-PE). Inclui a despesa de funcionamento (salários, bens e serviços, etc.)²³ e os gastos administrativos incluídos nos orçamentos de cada programa. Os cálculos feitos em relação aos gastos administrativos dos programas baseiam-se no pressuposto de que são respeitados os limites oficiais para os gastos administrativos de cada programa: 12% no caso do orçamento do PSSB, 8% no PASD (apoio multiforme) e 20% no PASP (10% para gastos administrativos do INAS e 10% para os fundos de gestão transferidos aos governos distritais). No caso do PASD-PE, toda a despesa efectuada até 2019 foi constituída por gastos administrativos (devido à falta de pagamentos aos beneficiários). Em 2020, é suposto que 12% da despesa com o PASD-PE Seca e PASD-PE Ciclones fosse consagrada aos gastos administrativos (como no caso do PSSB) e que toda a despesa do PASD-PE COVID (excepto dois meses de pagamentos para 10 mil beneficiários em Cabo Delgado) fosse afectada aos gastos administrativos.

O rácio da despesa administrativa em relação à despesa total do sistema de subsídios sociais estava na faixa de 16-18% até 2018, antes de aumentar para 20% em 2019 e 34% em 2020 no contexto do PASD-PE Idai e sobretudo do programa de emergência COVID (ver a tabela 5). O ano 2020 foi excepcional no sentido de que foram registados mais de 700 mil novos agregados familiares beneficiários do PASD-PE COVID (mais do que todos os agregados beneficiários existentes dos outros programas) sem quase nenhum pagamento de subsídios. Com o aumento dos pagamentos do PASD-PE COVID em 2021, o rácio vai diminuir. Contudo, mesmo antes de 2020, o peso dos gastos administrativos na despesa total do sistema foi bastante elevado, relativamente ao padrão de 5-15% proposto num estudo internacional sobre a questão (Grosh et al., 2008), embora as comparações internacionais sejam dificultadas por diferenças nos tipos de gastos incluídos e no contexto operacional de cada país (White et al, 2013). Um dos factores-chave que aumenta os gastos administrativos em Moçambique é o sistema de pagamentos, que continua esmagadoramente dependente da distribuição manual dos subsídios pelos beneficiários, devido a uma série de constrangimentos práticos.

No entanto, as despesas com o pessoal não aumentaram suficientemente para acompanhar a expansão da cobertura dos programas, colocando grande pressão na capacidade de gestão dos programas do INAS, sobretudo no fim do período. As despesas com o pessoal diminuíram, em percentagem da despesa total do INAS, de 6,2% em 2017 a 3,5% em 2020 (ver a tabela 5). Significa que, apesar do forte aumento dos gastos administrativos em 2020, isto concentrou-se nos gastos administrativos *não salariais*. Em termos do pessoal, a capacidade de gestão foi dificultada pela expansão súbita da cobertura do sistema, conduzindo aos atrasos nos pagamentos dos subsídios e assim, paradoxalmente, ao aumento do rácio dos gastos administrativos em relação à despesa total. Salieta a importância de acompanhar a expansão da cobertura dos programas com um aumento adequado dos recursos humanos.

Tabela 5 Gastos administrativos do sistema de subsídios sociais

	2016	2017	2018	2019	2020
Despesa de funcionamento					
INAS Central	41.0	42.8	42.4	45.0	43.0
Despesa de pessoal	25.1	27.5	29.4	32.0	31.1
INAS delegações	168.8	156.8	207.7	261.5	280.2
Despesa de pessoal	168.8	156.8	207.7	261.5	280.2
Gastos administrativos de programas					
PSSB (12%)	200.7	187.2	344.4	372.3	408.8

²³ A análise ignora o facto de que algumas despesas incluídas no orçamento de funcionamento do INAS diz respeito ao Programa de Atendimento em Unidades Sociais. Esta despesa é muito reduzida e não afecta os resultados da análise.

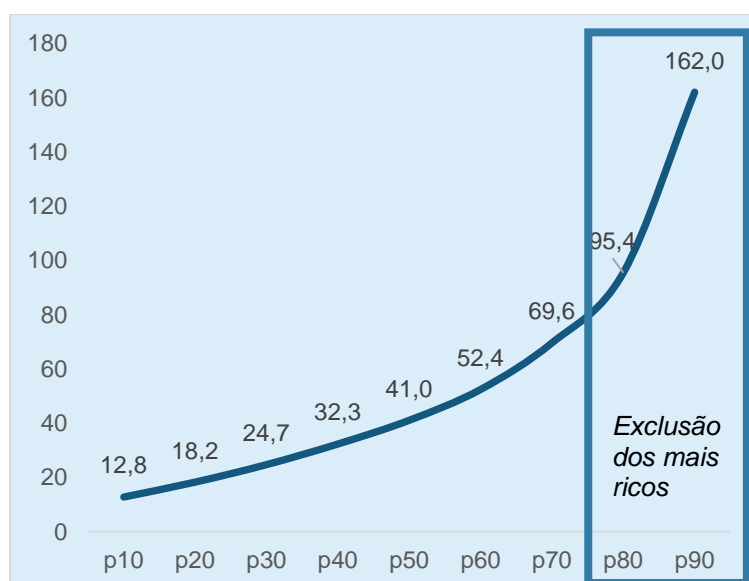
PASD (8%)	56.4	57.8	43.2	39.8	30.9
PASP (20%)	70.5	82.7	191.0	192.5	119.6
PASD-PE	0.0	0.0	5.7	109.8	2,007.8
Total dos gastos administrativos	868.3	699.4	1,066.0	1,325.2	3,185.5
Despesa total do INAS	2 907,0	2 191,0	4 530,8	5 121,7	8 408,6
Gastos administrativos em % da despesa total	16.8	17.8	17.4	20.0	34.4
Despesa de funcionamento em % da despesa total	6.6	6.7	5.2	6.0	3.8
Despesa com salários em % da despesa total	5.3	6.2	4.6	5.3	3.5

Fontes: Relatórios do Balanço do PES de 2016-2020 (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020 e 2021a, e INAS, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020b).

3.2.2 Eficiência da focalização

A focalização económica dos beneficiários dos programas é difícil, devido ao facto de haver pouca diferença no nível de consumo da grande maioria dos agregados familiares, salvo entre os mais ricos, que são muito mais ricos do que todos os outros. Torna-se difícil identificar quem é mais pobre. Além disso, uma grande parte dos não pobres ficam perto do limiar da pobreza e correm o risco de cair na pobreza em caso de choque. De facto, a 'hierarquia' dos muito-pobres, pobres 'moderados' e quase-pobres muda no tempo devido às diferenças nas oportunidades, nos constrangimentos e nos choques vividos pelos agregados familiares. Foi por isso que a ENSSB II previu introduzir 'uma focalização económica visando a exclusão de pessoas que não vivem em situação de pobreza ou em risco de pobreza' (acção 3), em vez de uma abordagem de focalização dos mais pobres entre os pobres. A figura 17 mostra a distribuição do consumo em Moçambique, como foi revelada pelo Inquérito aos Agregados Familiares (IOF) em 2014/15. Indica que, de facto, seria mais fácil distinguir os agregados familiares mais ricos, pertencendo aos decis 9 e 10, onde o consumo per capita é muito mais elevado do que no resto da população.

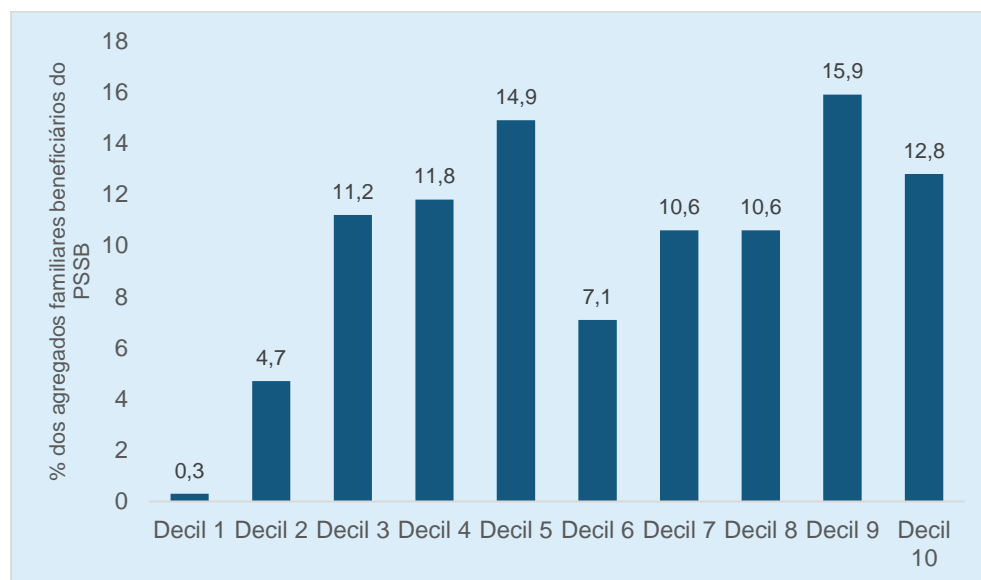
Figura 17 Consumo médio per capita, por percentis, 2014/15 (meticais por dia)



Fonte: Desenho dos autores baseado em dados do IOF 2014/15 em Lertsuridej, 2018.

É provavelmente devido a essa realidade que a selecção dos beneficiários do PSSB é quase universal, na prática, dentro das categorias de agregados familiares focalizadas (os agregados chefiados por pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crónicas ou por crianças e sem membros com capacidade para o trabalho). Uma análise do Banco Mundial mostra que os beneficiários do PSSB são distribuídos entre todos os decis de consumo²⁴.

Figura 18 Distribuição dos agregados familiares beneficiários do PSSB por decis



Fonte: Banco Mundial, 2019b.

A focalização do PSSB subsídio para a criança é principalmente geográfica, priorizando áreas com níveis muito elevados de desnutrição crónica, dentro das quais a selecção das famílias com crianças de 0 a 2 anos de idade é quase universal. As crianças recém-nascidas são referidas pelos serviços de saúde (para os partos que têm lugar nas unidades sanitárias) e pelos permanentes do INAS (no caso dos partos fora das unidades sanitárias). Há uma filtragem económica somente para excluir os agregados familiares claramente não pobres ou vulneráveis. É uma abordagem apropriada em distritos onde a maioria esmagadora da população é pobre ou quase pobre.

No caso do Subsídio Social Básico para pessoas com deficiência e doenças crónicas, não há nenhuma certificação da deficiência ou das doenças pelos serviços de saúde. Actualmente isto não faz parte do processo de identificação dos beneficiários, mas, importa salientar que, o manual recentemente aprovado prevê a certificação da deficiência.

Há também relatos de subjectivismo, até de nepotismo, na selecção de beneficiários do PSSB, embora seja difícil avaliar se se trata de casos isolados ou de um problema mais abrangente.

O processo de identificação dos beneficiários potenciais do PASP é oneroso. A focalização no PASP segue um processo de 3 passos: a focalização geográfica dos distritos e localidades mais pobres, a pré-selecção ao nível comunitário, pelos permanentes do INAS e líderes locais, e a verificação por meio de um *proxy means test* (PMT)²⁵. Num estudo sobre o PASP, Beazley e Picanyol (2019, p. 17) afirmaram que o mecanismo de focalização do

²⁴ Análise baseada numa pequena amostra de beneficiários do PSSB e utilizando o proxy means test (PMT) para estimar a pertinência para os decis de consumo do IOF.

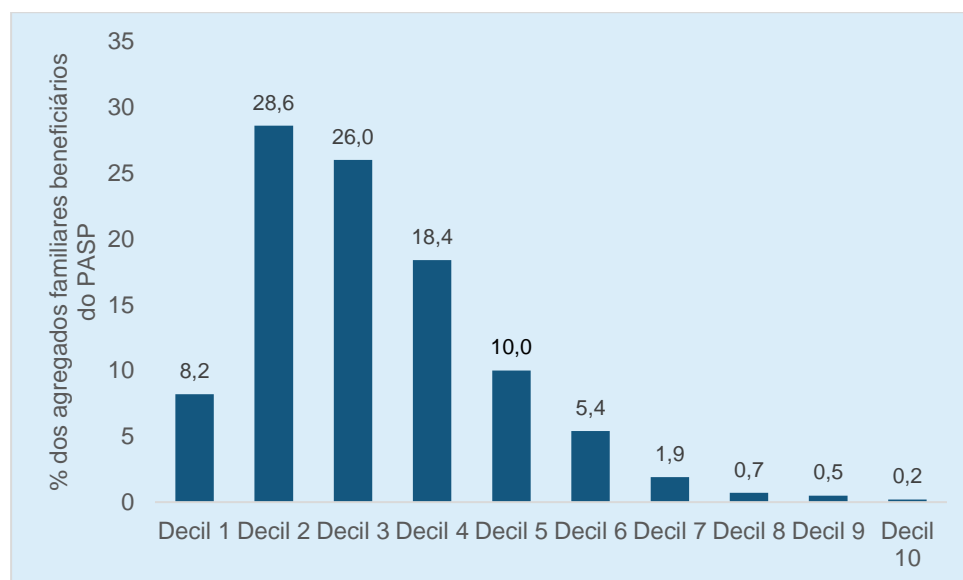
²⁵ Um *proxy means test* (PMT) é um mecanismo de focalização económica que utiliza uma fórmula matemática de indicadores (diversos tipos de bens, características de habitação, características do agregado familiar e dos seus membros, etc.), com ponderações determinadas, tiradas dos dados de um inquérito nacional (como o IOF no caso de Moçambique), para estimar o nível de consumo de um agregado familiar.

PASP é ‘muito pesado e administrativamente oneroso’ e que ‘poderia tornar-se num obstáculo para a expansão nacional do programa e para um PASP financiado inteiramente pelo governo’.

O processo de focalização do PASP também revela dificuldades na selecção ao nível comunitário. A selecção inicial ao nível das comunidades não foi eficiente, segundo uma análise do Banco Mundial, que constatou que 77% dos beneficiários urbanos propostos nas listas iniciais não foram elegíveis, por não estarem abaixo da linha de pobreza, segundo os resultados do PMT aplicado (Zapatero, 2017). Um quadro sénior do MGCAS, entrevistado por Castel-Branco em 2018 (2021, p. 18), confirmou que ‘quase todas as pessoas que registámos foram excluídas pelo proxy means test, então acabámos por não cumprir as metas...’ O Banco Mundial comentou que a ineficiência da selecção ao nível comunitário ‘significa que muitos gastos operacionais foram consagrados ao registo e verificação de agregados familiares que finalmente não eram elegíveis para o programa’ (Zapatero, 2017, p. 37).

Os beneficiários do PASP são concentrados nos decis mais pobres da população. Segundo o Banco Mundial, foi o PMT que permitiu melhorar a selecção dos beneficiários do programa. Dados do Banco, reproduzidos na figura 19, mostram que 81% dos beneficiários do PASP pertencem aos quatro decis mais pobres, segundo os resultados obtidos pela aplicação do PMT (2019b). Contudo, vale a pena destacar que o raciocínio utilizado nesta análise é um tanto circular. Os beneficiários do PASP foram confirmados por meio do PMT e depois, utilizando o mesmo instrumento, foi verificado que estes beneficiários estavam, de facto, nos decis mais pobres. Já é sabido que o PMT pode produzir erros de inclusão e exclusão bastante importantes, sobretudo quando este tipo de instrumento é aplicado para estimar o nível de consumo nos decis mais pobres numa distribuição relativamente plana do consumo e sujeito a alterações no tempo (Kidd et al, 2017).

Figura 19 Distribuição dos agregados familiares beneficiários do PASP por decis



Fonte: Banco Mundial, 2019b.

A autoselecção tem sido provavelmente o mecanismo mais eficiente de focalização no PASP. A autoselecção é um mecanismo que devido a factores inerentes à natureza do programa, como o requisito de trabalho, o tipo de trabalho oferecido e o baixo valor da remuneração prestada, atrai apenas os mais pobres com capacidade de trabalho não utilizada. Um estudo do Banco Mundial, focado na experiência em meio urbano, reconhece que as características do PASP:

‘...conduzem à autoselecção no programa de pessoas pobres e pessoas com poucas opções de emprego. Pesquisa qualitativa mostra que os beneficiários consideram

muito baixo o subsídio pago para participar no programa e que o tipo de desenho de trabalhos públicos não é interessante e nem propício como actividade de transferência de habilidades. O subsídio é tão baixo que os beneficiários se queixaram que podia ser utilizado só para comida e outros itens básicos, geralmente no dia que receberam os fundos, e que nada podia ser economizado. Ademais, a pesquisa qualitativa revelou que os beneficiários se inscrevem no PASP porque não têm outra opção e isto explica parcialmente o bom desempenho da focalização' (Zapatero, 2017, p. 38).

Tem sido difícil atrair jovens ao PASP no meio urbano, apesar do nível elevado de desemprego e subemprego nesta faixa etária nas cidades. O mesmo estudo salienta que estes factores de autosselecção têm desincentivado a participação de jovens urbanos no programa. A maioria dos beneficiários no meio urbano é constituída por mulheres (mais de 70%) entre os 45 e 54 anos de idade.

Por razões práticas, geralmente têm sido utilizados mecanismos de focalização mais leves na resposta às calamidades. Por exemplo, na resposta ao ciclone Idai em Sofala, o INAS utilizou listas providenciadas pelo INGC (actual INGD) de agregados afectados, além das suas próprias listas de espera, para recrutar a mão-de-obra para os projectos de reconstrução do PASP, sem perder tempo na verificação pelo PMT que, na realidade, teria tido pouco sentido num contexto de perda generalizada de bens e de urgência de resposta.

No entanto, houve vários desafios no processo de selecção com relação à comunicação dos critérios de focalização do PASD-PE. Na pesquisa de campo realizada para a avaliação, constatou-se durante as discussões nos grupos focais em Gaza que o processo de selecção no PASD-PE Seca não foi suficientemente claro para os beneficiários. De facto, foram aplicados essencialmente os mesmos critérios categóricos de selecção que os do PSSB e que o processo foi utilizado em parte para inscrever agregados familiares já na lista de espera do PSSB²⁶. A aparente falta de clareza por parte da população sobre os critérios de selecção do PASD-PE Idai em Sofala esteve na origem de manifestações na cidade da Beira.

A pesquisa de campo revelou que 'houve desafios em relação à identificação dos beneficiários e à comunicação dos critérios de selecção. Este facto foi notado tanto pelos entrevistados da delegação do INAS, assim como pelos permanentes e beneficiários do PASD-PE Idai na Cidade da Beira'. As dificuldades foram descritas da maneira seguinte pela delegação do INAS na Beira:

'A experiência foi nova para o INAS. Nunca tínhamos vivido uma situação assim. Foi difícil fazer a selecção de beneficiários, uma vez que todos foram afectados. [...] Houve muitas reivindicações dos beneficiários, foram dias difíceis para o INAS.'

O INAS enfrentou desafios ainda mais difíceis de focalização na resposta à crise provocada pela COVID. Uma grande parte da população foi afectada, mas o constrangimento financeiro tornou impossível uma abordagem muito abrangente.

Foi feita, em primeiro lugar, uma focalização geográfica baseada na escolha dos bairros mais pobres dos distritos urbanos, periurbanos e fronteiriços, utilizando para este efeito dados do Censo de 2017. A exclusão das zonas rurais também afectadas, embora não tão gravemente, pelas consequências socioeconómicas da crise (ver Barletta et al, 2021), foi criticada por alguns comentadores, nomeadamente o Centro de Integridade Pública (CIP, 2021). Mesmo no meio urbano, a lista inicial de distritos e bairros a serem incluídos foi modificada radicalmente devido à falta de recursos. Foram excluídas inteiramente as províncias de Sofala e Manica do processo de inscrição em 2020, assim como alguns distritos de Cabo Delgado afectados pelas acções dos terroristas. Dentro dos distritos seleccionados,

²⁶ Quando questionados se sabiam o porquê de terem sido seleccionados para o PASD-PE, os beneficiários no grupo focal do Chokwé responderam: 'A nós só nos perguntaram se temos 60 anos, dissemos sim. Depois perguntaram se recebíamos no PSSB, dissemos não, então entrámos nesse grupo. As estruturas nos inscreveram como idosos e nos informaram que devíamos ficar a espera porque íamos receber dinheiro de seca.'

foi difícil explicar a escolha das localidades, segundo funcionários do INAS entrevistados em Gaza e Nampula no decurso da avaliação.

A inscrição foi feita de maneira administrativa, nos bairros urbanos escolhidos. Segundo informação fornecida pela Direcção Nacional de Políticas de Desenvolvimento (DNPD), no MEF, tinha sido sugerida inicialmente uma abordagem quase-universal dentro dos bairros mais pobres, excluindo apenas os com emprego na função pública, que não seriam afectados pela perda de rendimento resultante das medidas impostas durante o Estado de Emergência. No entanto, o plano de resposta acabou por incluir uma longa lista de critérios categóricos de selecção²⁷, além de um critério económico, bastante vago, de os beneficiários serem ‘agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade’. Quando a inscrição dos agregados beneficiários teve lugar, o INAS solicitou aos chefes de quarteirão para produzirem listas de potenciais beneficiários. No entanto, nem todos os critérios propostos foram mantidos – por exemplo, os agregados familiares com alta taxa de dependência e os agregados familiares chefiados por mulheres grávidas. Os trabalhadores por conta própria de baixo rendimento operando no sector informal, também não foram abrangidos por na sua maioria não constarem dos registos do INSS e não terem sido localizados. Na opinião de várias pessoas entrevistadas no decurso da avaliação, o INAS acabou por reter critérios semelhantes aos do PSSB. Entre os beneficiários inscritos, encontraram-se milhares de pessoas que já tinham sido incluídas nas listas de espera para o PSSB. Outros entrevistados opinaram que os chefes de quarteirão não utilizaram os critérios na prática, mas simplesmente registaram agregados familiares de maneira quase aleatória até cumprir quotas designadas, às vezes com um certo nível de nepotismo. Segundo informação recolhida em Gaza durante a pesquisa provincial da avaliação:

‘O processo de selecção dos beneficiários do PASD-PE COVID, de acordo com a delegação do INAS em Xai-Xai, “não obedeceu ao processo normal de selecção, que é através de um inquérito administrado pelos permanentes, seguida da visita dos técnicos do INAS”. A selecção dos beneficiários foi liderada pelas autoridades locais, o que acabou criando uma série de problemas porque estes forneceram ao INAS listas com nomes de pessoas que não eram elegíveis, como “funcionários do Estado, membros das suas famílias, etc.” e com duplicações de nomes. O INAS teve que intervir e fazer o saneamento das listas. Pelo menos ao nível da delegação de Xai-Xai foram retiradas das listas cerca de 420 pessoas que não eram elegíveis.’

Há um risco no futuro no que diz respeito ao tratamento desigual dos beneficiários do PASD-PE, relativamente aos do PSSB, depois do término do PASD-PE. Coloca a questão da possibilidade da absorção destes beneficiários do PASD-PE nos programas regulares do INAS, o que vai necessitar um forte aumento dos recursos financeiros afectados a estes programas no Orçamento do Estado, assim como o reforço significativo da capacidade de gestão do INAS.

3.2.3 Eficiência dos pagamentos

A dependência em procedimentos manuais para a maior parte dos pagamentos de subsídios não contribui para a eficiência dos programas. Um estudo (Castel-Branco, 2020, p. 351) descreve como ‘os técnicos viajam quinze dias por mês, contornando vias frequentemente inacessíveis por entre três e sete distritos’ e nota que ‘é um trabalho árduo e por vezes perigoso’ que, depois da crise financeira, ‘se tornou um verdadeiro desafio’ por falta

²⁷ Estes critérios foram muito abrangentes. Incluíram os critérios tradicionais do PSSB (agregados familiares chefiados por pessoas idosas, pessoas com doenças crónicas e degenerativas, pessoas com deficiência e crianças), mais agregados com membros que pertencem a estas categorias (crianças, idosos, etc.), agregados chefiados por mulheres grávidas sem fonte de renda e agregados chefiados por mulheres que vivem com 6 ou mais dependentes. O Plano de Resposta previu também incluir os trabalhadores por conta própria de baixo rendimento já inscritos no INSS.

de verbas suficientes para o combustível, ajudas de custo e a manutenção de viaturas. No caso específico do PASP, de acordo com McCord et al (2016), as delegações do INAS gastam virtualmente todo o orçamento administrativo do programa na distribuição das transferências, deixando poucos recursos para outras actividades. Tanto Castel-Branco (2020 e 2021) como a pesquisa a nível provincial constataram que para economizar os recursos, às vezes são acumulados dois ou três meses de pagamentos, enquanto os pagamentos dos subsídios deveriam ser entregues mensalmente. Essa acumulação compromete a previsibilidade dos pagamentos, o que cria dificuldades para os beneficiários e limita a eficácia das prestações (vide acima).

Existem várias opções alternativas para efectuar os pagamentos (Gronbach, 2020), mas cada opção tem vantagens e desvantagens e precisa de ser avaliada em relação ao contexto local. Os pagamentos podem ser entregues manualmente na forma de dinheiro ou vouchers ou electronicamente por meio de contas bancárias, contas móveis ou cartões smart (inteligentes) pré-pagos. No caso de pagamentos em dinheiro, os pagamentos podem ser entregues por unidades móveis, como é o caso actualmente em Moçambique, ou estar disponíveis para levantamento em locais públicos ou lojas locais. Os pagamentos podem ser efectuados directamente pelo Estado ou por uma empresa pública, como uma agência dos correios ou um banco público, ou podem ser terceirizados para um ou vários provedores de serviços de pagamento. Existem também modelos nos quais os beneficiários têm a opção de escolher o instrumento de pagamento de sua preferência, o que também lhes dá uma maior flexibilidade para decidir quando e onde ter acesso ao seu pagamento.

A ENSSB II considera a terceirização como solução para tornar o processo de pagamentos mais eficiente e permitir aos técnicos do INAS dedicarem mais tempo a outras actividades cruciais.

Contudo, a própria avaliação da ENSSB I previu desafios em relação à terceirização e as experiências com a terceirização até hoje têm sido desafiadoras, como já foi detalhado no Capítulo 2. Castel-Branco (2020, p. 353) fez os comentários seguintes a este respeito:

‘Houve várias tentativas de terceirização falhadas, pois para os terceiros parecia pouco lucrativa. O País é vasto, as distâncias longas e as vias de acesso difíceis de atravessar, particularmente durante a época chuvosa. Nem todos os beneficiários têm telemóveis, nem todas as povoações têm rede ou energia ou rede bancária, e nem todos os agentes de serviços móveis têm a capacidade de efectuar os pagamentos mensalmente, o que constrange o uso de tecnologias móveis.’

O processo de contratação de provedores de serviços no Chokwé para a distribuição dos subsídios na resposta à seca levou a atrasos na implementação do programa. Os pagamentos foram efectuados em 2020, cerca de três anos após a disponibilização de fundos pelo Banco Mundial, em 2017. Até a data, não havia informação oficial sobre as causas deste atraso ou sobre os gastos administrativos incorridos. Sem estas evidências, é difícil avaliar o custo-eficiência ou orientar futuras iniciativas de terceirização. No entanto, a pesquisa de campo, realizada no âmbito desta avaliação, proporciona uma percepção dos constrangimentos encontrados. O relatório sobre a pesquisa a nível provincial explicou:

‘Além das dificuldades no processo de contratação da empresa, a razão principal das demoras causadas pelo processo de terceirização em Chokwé era a inadequação do modelo de pagamentos escolhido por Paycode e Moz Security no contexto local. O pagamento foi feito através de viaturas com ATM móveis, mas houve relatos de várias dificuldades enfrentadas como, por exemplo, as avarias das máquinas e problemas com as vias de acesso. De acordo com a delegação do INAS no Chokwé, o processo “exigiu acesso às tecnologias desenvolvidas”, o que não existe nos distritos de implementação do programa. Devido à falta de energia e de Internet nos distritos rurais, a empresa contratada tinha que “criar condições com geradores e satélites”. Os técnicos na delegação do INAS em Chokwé concordaram que este modelo da terceirização não era adequado para o país.’

A terceirização através de empresas de telemóveis pode constituir uma solução mais realista nas zonas urbanas, onde a rede é maior e a posse de telemóveis mais ampla, mas mesmo neste contexto, houve dificuldades sérias na resposta à COVID. O pagamento por contas móveis foi escolhido como meio de pagamento principal dos subsídios do PASD-PE em resposta à crise da COVID nas zonas urbanas, peri-urbanas e fronteiriças. Contudo, foi necessária a aquisição e a distribuição de telefones e cartões SIM em grande escala (e a custos elevados relativamente ao valor dos subsídios temporários a serem pagos²⁸) na tentativa inicial de implementação em Cabo Delgado, que envolveu pagamentos a contas móveis Mpesa. O relatório de monitoria comunitária do PASD-PE COVID em Cabo Delgado constatou que os beneficiários nas zonas mais distantes tiveram dificuldades no acesso ao subsídio, pois o serviço Mpesa não estava disponível em todos os bairros e comunidades (PSCM-PS, 2020). Outros problemas incluíram a falta de familiaridade com o uso de telemóveis por parte de muitos beneficiários pobres e idosos, a perda dos códigos e dos próprios telemóveis e, ao nível nacional, a impossibilidade de adquirir rapidamente as centenas de milhares de telemóveis necessários para a implementação em grande escala. Devido aos problemas e atrasos encontrados, os pagamentos do PASD-PE COVID nas restantes províncias (salvo Tete e Maputo Cidade) acabaram sendo feitos de forma tradicional – em dinheiro distribuído pelas equipas móveis do INAS.

As experiências com a terceirização no âmbito do PASD-PE em resposta à seca e COVID-19 constituem uma lição importante em relação à necessidade de aproveitar sistemas administrativos existentes para garantir a distribuição pontual de transferências em contextos de emergência (Banco Mundial, 2019b, O'Brien et al, 2018, e Beazley et al, 2021). Pagamentos digitais podem facilitar uma resposta mais rápida, mas só se já existirem sistemas desenvolvidos. Os procedimentos de aquisição (concursos, avaliação de ofertas e negociação de contratos) levam tempo e deveriam ser feitos normalmente no âmbito das operações regulares, e não das operações de emergência.

Não obstante os desafios mencionados, todos os informadores-chave entrevistados no âmbito desta avaliação concordaram que é necessário encontrar uma alternativa aos procedimentos manuais dos pagamentos. Esforços têm que ser feitos para encontrar soluções que tomem em conta as realidades do país. Seria aconselhável realizar mais estudos sobre as opções disponíveis e as vantagens e desvantagens de cada uma delas para tornar os mecanismos de pagamento mais eficientes, em termos de custos administrativos, e mais seguros e convenientes para os beneficiários. Não é evidente se a terceirização aumenta o custo-eficiência e será importante comparar os custos e benefícios das opções alternativas disponíveis antes de embarcar em novas tentativas de terceirização.

3.2.4 Eficiência administrativa

Gestão de informação

A finalização e a operacionalização do e-INAS entre 2016 e 2020 permitiram um avanço significativo em termos de eficiência. As entrevistas aos níveis central e provincial realizadas no âmbito dessa avaliação confirmaram que o e-INAS estava em funcionamento em todas as 31 delegações desde há dois ou três anos e que o sistema tornava vários processos mais eficientes. Pela primeira vez, o e-INAS permite o acesso à informação em tempo real a partir de qualquer ponto do território nacional onde esteja a operar o e-SISTAFE e abrange todos os programas sob a gestão do INAS. De acordo com o Departamento de Planificação e Estatística do INAS, isto facilita a disponibilidade imediata de informação e estatísticas, livres de erros. A nível das delegações valoriza-se especialmente a facilitação da gestão dos pagamentos.

²⁸ O custo do telemóvel, que se adiciona aos gastos administrativos, poderia ter ultrapassado o valor total dos subsídios (9 mil meticais) pagos durante os seis meses do PASD-PE COVID, reduzindo radicalmente o custo-eficiência.

Não obstante os avanços importantes, existem constrangimentos que ainda limitam os ganhos na eficiência através do e-INAS (Banco Mundial, 2021). Devido à centralização do sistema, qualquer actualização das informações dos beneficiários pode ser efectuada exclusivamente ao nível central, o que resulta em atrasos nestes processos e, às vezes, em inconsistências nos dados. Problemas técnicos no sistema também só podem ser resolvidos pelo órgão central, que por sua vez tem que remeter muitos assuntos ao CEDSIF. Por consequência, as delegações do INAS referem que gastam muito tempo na resolução de problemas simples e na comunicação com o nível central.

A escassez de recursos materiais a nível das delegações do INAS também dificulta o uso eficiente do e-INAS. Um estudo rápido sobre as capacidades, realizado com o apoio do Banco Mundial (INAS, 2021a), constatou que cerca de uma em cada quatro delegações do INAS é regularmente forçada a deslocar-se para delegações vizinhas para utilizar o sistema devido à baixa qualidade da conexão à Internet no seu local. Às vezes isto resulta na perda de dados e atrasos nos processos. Embora os parceiros prestassem apoio na aquisição dos equipamentos durante a fase da instalação do sistema, muitos desses equipamentos precisam de ser renovados, pois foram adquiridos há quase cinco anos. Infelizmente, os orçamentos de funcionamento das delegações não permitem a renovação do equipamento. De acordo com o estudo citado acima, uma em cada três delegações tem necessidade de reabilitação e 78% possui computadores inoperacionais, o que afecta a regularidade das operações.

Comunicação, gestão de casos, queixas e reclamações

A eficiência noutros processos-chave, como a comunicação, a gestão de casos e a gestão de queixas e reclamações, continua a ser um desafio, principalmente devido à fraca disponibilidade de recursos humanos e materiais a nível das delegações do INAS e à inexistência de delegações do INAS em muitos distritos. A terceirização que era suposto libertar o tempo dos técnicos do INAS a favor desses processos-chave não avançou suficientemente e, como consequência, o pessoal das delegações ainda gasta a maioria do seu tempo a efectuar os pagamentos.

Apesar da nova estratégia de comunicação e advocacia (vide secção 2.4.2), houve dificuldades na área da comunicação com o público-alvo dos programas de segurança social básica, especialmente no âmbito da implementação do PASD-PE. Lacunas na comunicação conduziram a mal-entendidos ao nível comunitário noutras províncias, provocando até manifestações em algumas cidades (OIT, 2021a, 2021b e 2021c). Estes incidentes poderiam ter sido evitados, pelo menos parcialmente, por meio de uma campanha eficaz de sensibilização, embora reflectissem também outras fragilidades mais fundamentais (incertezas sobre a disponibilidade de financiamento e, assim, as datas de pagamento, e irregularidades no processo de inscrição dos beneficiários).

As delegações do INAS continuam a dedicar pouco tempo à gestão de casos e existem poucos assistentes sociais nas RMAS a nível dos distritos. Os assistentes sociais nas RMAS muitas vezes não têm acesso ao transporte ou outros meios de trabalho, tornando impossível a sua deslocação para as comunidades para fazer visitas domiciliárias (Banco Mundial, 2021, e Bischler & Sammon, 2020). Além disso, os procedimentos relativamente à gestão de casos não são bem definidos, enquanto se aguarda a finalização dos novos manuais operacionais do PASP e do PASD, assim como a elaboração do manual do ProSAS.

Em relação ao sistema de queixas e reclamações, a pesquisa a nível provincial constatou também pontos fracos:

‘Além de alguns poucos esforços isolados, registados principalmente no âmbito dos programas financiados pelos parceiros, o sistema de queixas e reclamações continua a depender quase exclusivamente do empenho dos permanentes. Existem vários casos nos quais os beneficiários expressaram insatisfação com a dependência exclusiva nos permanentes para levantar as suas preocupações.

Alguns técnicos nas delegações do INAS foram capacitados em mecanismos de queixas e reclamações. Contudo estes mecanismos são dificilmente implementados devido à falta de recursos.

O e-INAS ainda não melhorou a eficiência na gestão de casos e na gestão de queixas e reclamações, pois estes módulos ainda não estão activos no sistema. A aprovação dos novos manuais de procedimentos dos programas de assistência social permitirá a actualização dos protocolos e procedimentos que têm que ser seguidos nestes processos-chave. Antes da finalização dos manuais operacionais dos varios programas do INAS e sem o reforço significativo da capacidade institucional, será impossível implementar estes processos de uma forma mais eficaz e eficiente.

4 Factores que afectaram a implementação da ENSSB II

Este capítulo analisa os factores que têm afectado o grau e o ritmo de implementação da Estratégia. A secção 4.1 realça os factores socioeconómicos subjacentes, incluindo os sucessivos choques naturais e de origem humana que têm abalado o país neste período, assim como questões de governação. A secção 4.2 centra-se nos factores que afectam mais directamente a prestação dos serviços e subsídios, tais como o financiamento, os recursos humanos e materiais e a capacidade institucional.

4.1 Factores subjacentes

Os sucessivos choques sofridos por Moçambique nos últimos anos afectaram, de maneira significativa, a implementação da ENSSB II. Por um lado, estes choques aumentaram as necessidades de protecção social, num contexto de agravamento da pobreza e das privações. Mas, por outro lado, reduziram o espaço orçamental disponível ao Governo para dar uma resposta adequada.

Em primeiro lugar, as repercussões da crise financeira, que eclodiu em 2016, simultaneamente aumentaram a pobreza e limitaram os recursos disponíveis para o financiamento da protecção social. A retirada do Fundo Monetário Internacional e dos principais doadores de apoio orçamental resultou em graves pressões orçamentais, que se repercutiram negativamente no financiamento, na capacidade operacional e no desempenho do sistema de segurança social básica. A exigência de redução do défice orçamental, através da compressão das despesas públicas, conduziu à redução do nível de despesa com a acção social, em termos reais, em 2016-2017, e no congelamento dos recrutamentos na função pública, incluindo no sistema de segurança social básica, tornando mais difícil o reforço da capacidade operacional necessário para alargar a cobertura populacional dos programas, de acordo com as metas da ENSSB II.

Em segundo lugar, os choques climáticos e a crise socioeconómica provocada pela pandemia da COVID-19 tornaram mais urgente a operacionalização do PASD-PE. Apesar dos atrasos sentidos na operacionalização das diferentes iniciativas lançadas na sequência dos diferentes choques, a nova ênfase dada à articulação das intervenções de protecção social com a gestão das calamidades surgiu como a evolução mais marcante do sistema de segurança social básica nos últimos anos.

O quadro institucional de governação é outro parâmetro fundamental do desempenho do sistema de segurança social básica.

A este respeito, a implementação do Eixo 1 da ENSSB tem sido favorecida, por um lado, pela natureza vertical e centralizada da instituição responsável pelos programas de subsídios sociais, o INAS, mas, por outro lado, limitada pela fraca presença desta instituição nos distritos. A distância entre as delegações e as populações a serem servidas tem sido um factor determinante da capacidade de implementação dos programas, constringendo a expansão desejada da cobertura dos agregados familiares pobres e vulneráveis.

As outras componentes do sistema de segurança social básica, incluindo em particular os serviços de acção social, são implementadas num quadro de governação totalmente diferente. São afectadas pela natureza da desconcentração administrativa e, ao nível provincial, pela devolução de certos poderes aos governos provinciais eleitos. Ao nível distrital, os serviços de acção social junto às famílias nas comunidades são geridos pelas (RMAS, que fazem parte dos SDSMAS, e dependem formalmente, em termos administrativos e financeiros, dos governos distritais.

Uma consequência da absorção da acção social pelos SDSMAS, nos quais domina o sector da saúde, é a marginalização dos serviços de acção social, que ficam sem orçamento específico e, assim, sem recursos para trabalho de campo. É um constrangimento fundamental, que explica a falta de progresso na implementação do ProSAS, no Eixo 3 da Estratégia, apesar do seu reconhecimento como programa distinto no decreto nº 47/2018, há mais de três anos.

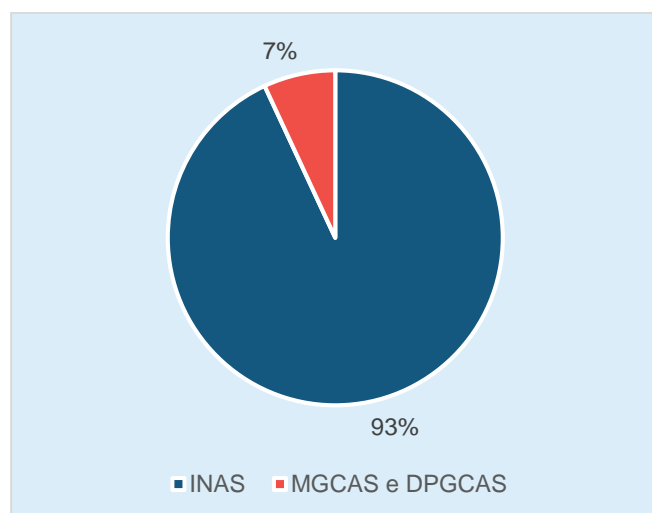
Além disso, a natureza da descentralização ao nível provincial enfraqueceu a gestão dos serviços de acção social ao nível provincial. Os dois decretos que definiram as competências dos Secretariados de Estado nas províncias e dos Governos Provinciais (o decreto nº 63/2020 e o decreto nº 64/2020, de 7 de Agosto), transferiram as competências nas áreas de género, criança e acção social para dois órgãos diferentes, a DPGCAS dentro do Governo Provincial e os SPAS no Secretariado de Estado na Província, criando riscos de sobreposição de funções, dificuldades de coordenação e dispersão dos recursos humanos e financeiros.

4.2 Factores directos

4.2.1 Financiamento da protecção social

A análise do financiamento da implementação da ENSSB II limita-se principalmente às despesas do INAS, que constituem, no entanto, mais de 90% da despesa total da segurança social básica. Além do INAS, está disponível informação apenas sobre a despesa do MGCAS e das DPGCAS. Em 2019, estas instituições representaram 7% da despesa contabilizada do sector de acção social (MGCAS + DPGCAS), enquanto o INAS representou 93% (ver a figura 20). Devido ao crescimento da despesa do INAS com os programas de emergência, o domínio do INAS na despesa do sector teria sido ainda mais marcante em 2020. A despesa com os serviços de acção social ao nível distrital não é visível, porque é integrada com a despesa da saúde nos orçamentos dos SDSMAS. Por isso, não se sabe quanto é gasto actualmente na implementação do ProSAS ao nível distrital. Também é impossível identificar a despesa com a acção social escolar e a acção social de saúde nas contas públicas. A análise exclui também algumas despesas extra-orçamentais (fora da Conta Única do Tesouro – CUT) financiadas por parceiros de desenvolvimento, por vezes através das agências das Nações Unidas.

Figura 20 Repartição da despesa do sector de acção social, 2019



Fontes: MEF, Conta Geral do Estado 2019, e MGCAS, Balanço do PES 2019.

A crise financeira conduziu a uma forte redução, em termos reais, da despesa do Estado no sector da acção social no início do período de implementação da ENSSB II, seguida por um período de recuperação em 2018-19. A redução da despesa foi acentuada entre 2015 e 2017, prejudicando a expansão da cobertura dos programas e o reajuste dos valores dos subsídios. A despesa recuperou em 2018-19, permitindo a revisão dos valores dos subsídios e uma ligeira retomada da expansão dos programas. Em termos reais, a despesa estava ligeiramente mais elevada do que em 2014-2015.

Globalmente, a meta de atingir 2,23% do PIB até 2024 com a despesa com a acção social continua um desafio. Em 2019, as despesas realizadas conjuntamente pelo INAS, MGCAS e pelas DPGCAS representaram 0,53% do PIB e 1,8% da despesa governamental total (2,3% excluindo juros e operações financeiras)²⁹.

O aumento da ajuda externa permitiu uma forte expansão da despesa do INAS em 2020, principalmente para as diferentes vertentes do PASD-PE, apesar do financiamento estar muito aquém do nível de despesa necessário para implementar plenamente a resposta do sistema à crise provocada pela COVID. Houve um aumento de 69% na despesa com os programas do INAS em 2020, que se tornou possível devido ao influxo de recursos dos parceiros de desenvolvimento, sobretudo do Banco Mundial³⁰, para a resposta às consequências sociais dos choques climáticos e da COVID-19 (ver a Tabela 6). A despesa total do INAS aumentou de 0,53% a 0,85% do PIB entre 2019 e 2020.

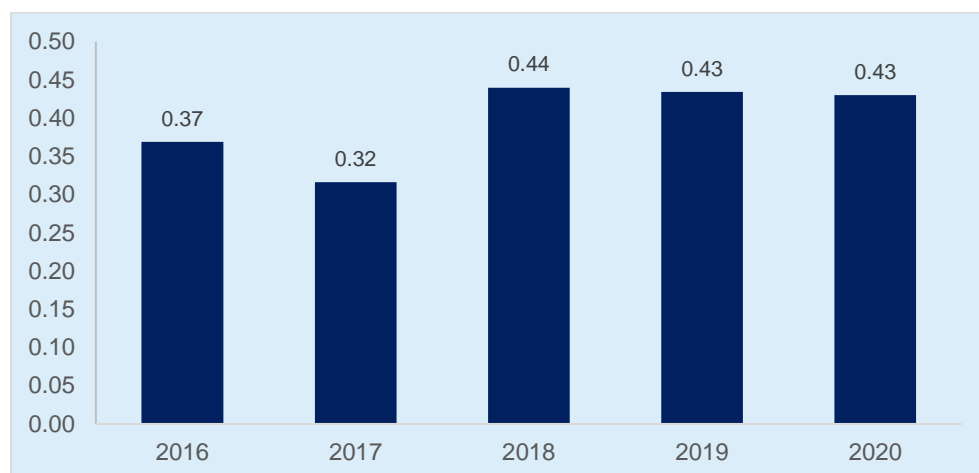
Contudo, a despesa com os programas regulares do INAS, financiada principalmente por recursos internos do Orçamento do Estado, não aumentou, comprometendo a implementação da ENSSB II. Depois de uma queda significativa em 2017, o financiamento interno do INAS aumentou para 0,44% do PIB em 2018 (ano do único aumento dos valores dos subsídios) mas ficou quase inalterado em 2019-2020, apesar das crises socioeconómicas provocadas pelos choques dos ciclones e da COVID (ver a figura 21). Segundo funcionários do MGCAS e INAS entrevistados no decurso da avaliação, a estagnação do financiamento interno tornou impossível a mudança prevista na abordagem do agregado familiar para a abordagem do indivíduo³¹, no PSSB, e explica a falta de aumento do valor dos subsídios desde 2018.

²⁹ Cálculos dos autores baseados nos dados financeiros apresentados nos relatórios do balanço do PES do MGCAS e INAS (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021, e INAS, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020b) e nos dados oficiais do PIB e da despesa governamental total.

³⁰ Incluindo o Fundo Fiduciário de Múltiplos Doadores (MDTF), estabelecido conjuntamente com outros parceiros de desenvolvimento (Reino Unido, Suécia e Países Baixos) e gerido pelo Banco Mundial.

³¹ A ideia de que a abordagem baseada no indivíduo seria mais custosa não está evidente, tendo em conta que a grande maioria dos beneficiários actuais do PSSB se encontram no escalão 1 do programa (agregados familiares com um só membro).

Figura 21 Despesa do INAS financiada com recursos internos do Orçamento do Estado em percentagem do PIB, 2016-2019



Fontes: Balanço do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021, e INAS, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020b); e FMI, World Economic Outlook, para dados do PIB.

Tabela 6 Despesa realizada do INAS, 2016-2020 (milhões de meticais)

	2016	2017	2018	2019	2020
INAS Central	43.7	45.5	50.1	45.0	44.6
Funcionamento	41.0	42.8	42.4	45.0	43.0
Investimento interno	2.7	2.7	7.7	0.0	1.6
Investimento externo ^a	144.4	7.2	0.0	0.0	0.0
Delegações	183.7	162.0	213.7	294.2	281.6
Funcionamento	168.8	156.8	207.7	261.5	280.2
Investimento	14.9	5.2	6.1	32.8	1.4
Programas	2,822.0	2,784.8	4,520.9	4,776.2	8,082.4
PSSB	1,672.9	1,560.0	2,870.2	3,102.9	3,407.1
PASD-Apoio multiforme	705.3	722.3	540.3	497.7	386.1
PSSAS/PAUS	91.6	88.2	149.9	103.1	100.8
PASPB ^b	352.3	413.4	954.8	962.7	597.8
PASD-PE seca/ciclones	0.0	1.0	5.7	109.8	1,537.4
PASD-PE COVID	0.0	0.0	0.0	0.0	2,053.3
Total	3,049.4	2,992.4	4,784.7	5,115.4	8,408.6
Em % do PIB	0.42	0.36	0.53	0.53	0.85
Em % da despesa governamental	1.44	1.19	1.64	1.78	2.76
Financiamento					
Interno	2,778.4	2,658.2	3,940.3	4,155.0	4,252.6
Externo	415.4	341.4	844.5	960.4	4,156.0
% de financiamento externo	13.6	11.4	17.6	18.8	49.4

a/ Apoio orçamental da Holanda e Reino Unido em 2016-2017; exclui a ajuda do Banco Mundial e MDTF, incluída nos programas. b/ Incluindo TPI e ADIGR.

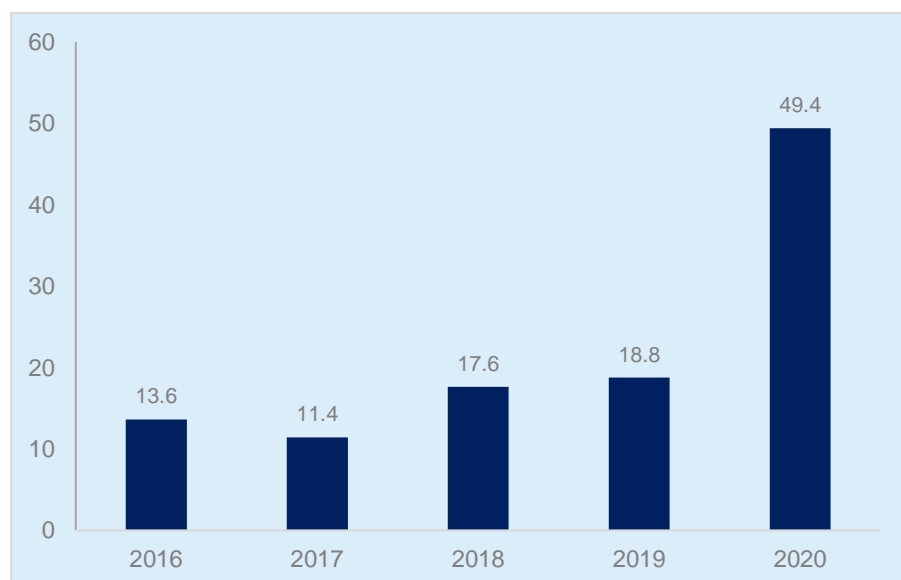
Fontes: Balanço do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021, e INAS, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020b).

Há uma tendência cada vez mais acentuada de dependência do financiamento externo do INAS, que comporta riscos em termos de sustentabilidade financeira e poder de decisão. A proporção da despesa do INAS financiada com recursos externos, que tinha sido na faixa de 11-13% em 2016-2017, aumentou para 17-19% em 2018-2019 e 49,4% em 2020 (ver a tabela 22). Embora certos programas, como o PSSB e o PASD-apoio multiforme sejam financiados com recursos internos, há outros programas que dependem enormemente da ajuda externa:

- **Em 2019-2020, a componente do PASD-PE COVID foi financiada inteiramente por doadores** (o Banco Mundial e o Fundo Fiduciário de Múltiplos Doadores). No entanto, pela primeira vez, foi afectada uma verba de 3,15 milhões de meticais em recursos internos no OE de 2021 para a resposta à COVID.
- **O subsídio para a criança é financiado a 100% por doadores**, neste caso através do Programa Conjunto das Nações Unidas.
- **O PASP é principalmente dependente no financiamento externo.** O Banco Mundial forneceu 88% dos recursos do programa em 2019 e 83% em 2020 (INAS, 2019 e 2020b).
- **Um quarto exemplo é o PRONAE**, que não tem verba no OE e funciona apenas com fundos provenientes de um acordo sobre a anulação da dívida moçambicana com a Rússia. Este financiamento vai acabar em finais do ano 2021 e, até este momento, não foi obtido nenhum financiamento alternativo, apesar do comentário na avaliação do programa há 6 anos de que 'é fundamental que progressivamente sejam alocados recursos nacionais para este programa' (Fret & Pinto, 2015, p. 20).

Há dois tipos de risco aqui. Primeiro, há uma forte probabilidade de redução progressiva da ajuda externa no período pós-COVID e, segundo, a dependência na ajuda pode diminuir a autonomia das instituições do Estado na tomada de decisão.

Figura 22 Financiamento externo em percentagem da despesa total do INAS, 2016-2020



Fontes: Balanço do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021, e INAS, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020b).

As taxas de execução têm sido relativamente baixas para o PASP e o PASD-PE, devido a atrasos na implementação. O informe orçamental de 2020 notou que 'o PASP registou baixas taxas de execução e contribuiu para reduzir a taxa de execução agregada dos orçamentos da Acção Social dos últimos anos' (UNICEF e OIT, 2020, p. 12). A informação orçamental disponível nos relatórios do Balanço do PES indica que as taxas de execução do

PASP variaram entre 33 e 65% durante o período de 2016 a 2020, como se mostra na Tabela 7. As baixas taxas de execução, que dizem unicamente respeito ao financiamento externo do PASP, reflectem as dificuldades sentidas na operacionalização deste programa, discutidas acima. No que diz respeito ao PASD-PE, a resposta à seca e aos ciclones manifestou taxas de execução de 40% em 2019 e 65% em 2020, enquanto no caso da resposta à crise da COVID, esta taxa foi apenas de 34%, reflectindo o facto de as actividades se limitarem quase inteiramente aos preparativos operacionais, em particular ao registo dos beneficiários, e que a maior parte dos pagamentos foi adiada até 2021.

Tabela 7 Taxas de execução orçamental dos programas do INAS, 2016-2020 (%)

	2016	2017	2018	2019	2020
Programas					
PSSB	96	99	99	99	94
PASD	100	100	100	98	99
PSSAS/PAUS	100	98	100	99	98
PASP (incluindo PTPI e ADIGR)	65	33	56	44	29
PASD-PE Gaza e Ciclone Idai	...	...	...	40	65
Programa de emergência COVID	...	...	...	...	34
Todos os programas	92	76	77	77	56
Funcionamento (excluindo programas)					
INAS Central	96	96	94	80	62
INAS Delegações	94	99	87	97	98
Investimento					
INAS Central	90	88	99	0	26
INAS Delegações	63	34	25	100	29
Taxa de execução global	92	77	77	78	57

Fontes: Balanço do PES (MGCAS, 2017, 2018a, 2019, 2020a e 2021).

4.2.2 Capacidade organizacional e recursos

No seu eixo 4, a ENSSB II reconheceu que a expansão da cobertura dos programas e a melhoria da qualidade das prestações depende do reforço dos recursos humanos e materiais para melhorar a capacidade organizacional, principalmente a nível local.

Contudo, devido à crise financeira, houve congelamento de novos ingressos na função pública em 2016 e, por isso, várias acções relacionadas com o reforço dos recursos humanos não foram implementadas durante o período de análise. Além disso, houve uma estagnação do financiamento interno (vide secção anterior) e as metas para as despesas definidas pela ENSSB II não foram atingidas, o que teve consequências negativas para a disponibilidade dos recursos materiais necessários para a implementação dos programas.

A diferença entre a dimensão dos programas, os recursos humanos e o orçamento de funcionamento aumentou nos anos seguintes à aprovação da ENSSB II, pois a expansão dos programas não foi acompanhada por uma expansão adequada dos recursos. Os informes orçamentais sobre o financiamento do sector da acção social (UNICEF e OIT, 2019 e 2020) notavam a tendência de redução na parte do investimento nas despesas do sector (menos de 1% da despesa total). Um factor de maior importância para o desempenho do INAS é provavelmente a tendência de redução nas despesas de funcionamento relativamente às despesas com os programas. A parte do funcionamento diminuiu de 6,1% da despesa total do INAS em 2016 para 3,8% em 2020, segundo os dados contidos nos relatórios de balanço do PES.

No âmbito dos programas apoiados pelos parceiros (subsídio para a criança, PASP, PASD-PE), houve um ligeiro reforço dos recursos humanos e materiais (vide secção 2.4.1), mas estes reforços, para além de serem de natureza temporária, não eram proporcionais ao aumento no número de beneficiários a serem geridos pelas delegações do INAS. Algumas delegações foram afectadas mais do que outras. Por exemplo, devido à introdução do PASD-PE Idai em Sofala, a delegação da Beira tem um rácio de funcionários por beneficiários de 1:1442. Isto é três vezes maior do que o rácio mediano ao nível nacional e oito vezes maior do que o rácio em Maputo Província e Maputo Cidade. A pesquisa a nível provincial realizada no âmbito desta avaliação constatou que desde a introdução da componente do subsídio para a criança, os funcionários da delegação do INAS em Nacala estavam sobrecarregados.

Um estudo de inventário rápido realizado pelo INAS, com apoio do Banco Mundial, constatou que numa grande parte das delegações do INAS, a situação dos recursos humanos e materiais é precária (INAS, 2021a). Mais de 50% das viaturas e 40% das motorizadas das delegações do INAS estão danificadas ou inoperacionais. 77% das delegações têm problemas frequentes para adquirir combustível. Seis das 31 delegações não têm espaço (salas e móveis) adequado para acomodar o número actual de funcionários. A falta de acesso à Internet e os cortes de corrente eléctrica afectam a regularidade das operações em 42% e 26% das delegações, respectivamente.

O congelamento dos recrutamentos na função pública e a falta de orçamento de funcionamento também tornaram mais crítica a situação dos permanentes. Com a introdução de programas adicionais e o aumento dos números de beneficiários, a carga de trabalho dos permanentes aumentou consideravelmente. Ao mesmo tempo, não foi possível integrar nenhum deles no quadro de pessoal, o seu subsídio não foi aumentado e poucos deles recebem meios de transporte (bicicleta) ou apoios para comunicação para facilitar o seu trabalho. O estudo do inventário rápido (INAS, 2021a) constatou que menos de 2% dos permanentes receberam uma bicicleta.

A falta de recursos humanos e materiais resulta em atrasos na entrega dos pagamentos, ineficiências e erros na identificação, verificação e inscrição dos beneficiários e problemas na execução de processos-chave como a comunicação, a gestão de casos e a gestão de queixas e reclamações.

No caso dos serviços de acção social, a falta de recursos humanos e materiais é ainda mais grave, pois a grande maioria das RMAS nos SDSMAS não tem um orçamento próprio para o seu funcionamento. Portanto, a maioria das RMAS não tem meios de comunicação ou transporte, o que impede o acesso aos grupos-alvo nas comunidades. As dificuldades encontradas na prestação dos serviços sociais foram descritas pela RMAS em Nhamatanda numa entrevista no âmbito da pesquisa a nível provincial:

“Temos 11 localidades no distrito e basicamente dois técnicos para fazer a cobertura, sem meios para ir às localidades e sem combustível. Estamos mesmo limitados, conseguimos fazer muito pouco. Não conseguimos chegar às localidades e prestar assistência às populações.”

A própria ENSSB II previu a criação de um corpo de agentes de acção social ao nível comunitário e o reforço dos recursos humanos das RMAS, mas essas medidas de reforço a nível de base não foram implementadas. Espera-se a implementação das propostas feitas na nota conceptual do ProSAS (OPM, 2020) de recrutamento de técnicos adicionais nas RMAS, de colocação (pela primeira vez) de agentes da acção social nos postos administrativos e de estabelecimento de uma rede de agentes comunitários polivalentes de acção social (ACPAS), fora do quadro do pessoal e pagos com subsídios de incentivo, para permitir uma melhor articulação entre os assistentes sociais (os técnicos e agentes de acção social) e as comunidades. A operacionalização do ProSAS também deve incluir a alocação de um orçamento próprio para as RMAS para que essas possam proporcionar aos seus técnicos os meios de trabalho de que precisam para a prestação dos serviços de acção social.

O estudo do inventário rápido estima que para a expansão dos programas do INAS, tanto os recursos humanos como os recursos materiais das delegações do INAS e das RMAS deveriam ser reforçados significativamente. Estima-se que seja necessário aumentar em 60% o pessoal das delegações do INAS e das RMAS, assim como o número de permanentes. Além disso, segundo o mesmo estudo, as delegações do INAS precisam dos seguintes equipamentos adicionais: mais de 300 computadores de mesa, cerca de 300 laptops, mais de 300 modems de Internet, 182 viaturas, 359 motorizadas e mais de 5.000 bicicletas. É importante salientar que a operacionalização do ProSAS requeria ainda mais recursos, pois o estudo do Banco Mundial focaliza-se apenas no papel dos SDSMAS na implementação dos programas do INAS, mas não toma em consideração os recursos de que essas instituições precisam para a prestação de serviços de acção social. O documento sobre o financiamento e os custos do ProSAS (Hodges, 2020) inclui estimativas dos recursos humanos e materiais necessários para o reforço dos serviços de acção social ao nível distrital.

5 Relevância actual da ENSSB II

A evolução do contexto nacional e a experiência mista de implementação da ENSSB II desde a sua adopção em 2016 justificam uma reavaliação crítica da relevância de certos aspectos da Estratégia. Esta reflexão pode indicar se será necessário introduzir certos reajustes na implementação da ENSSB II, que deveriam ser tomados em conta no novo Plano Operacional para o período restante da Estratégia, até 2024. Este capítulo centra-se numa série de assuntos que surgiram como grandes questões de preocupação no decurso das entrevistas realizadas durante a avaliação, tanto ao nível central como aos níveis provincial e distrital.

Evolução de uma abordagem baseada no agregado familiar para uma abordagem baseada no indivíduo

A mudança implícita, na ENSSB II, no paradigma dos subsídios para favorecer uma abordagem baseada nos direitos do indivíduo permanece pertinente apesar do atraso na sua implementação. A mudança de paradigma foi implícita na modificação do PSSB, 'para estabelecer subsídios do idoso, de incapacidade funcional e subsídio para crianças' (acção 1 da Estratégia). Esta mudança tornou-se explícita no decreto nº 47/2018 sobre a revisão dos programas, que definiu claramente como beneficiários do PSSB *determinadas categorias de indivíduos* ('a pessoa idosa, 'a pessoa com deficiência sem capacidade para o trabalho', 'a pessoa com doença crónica e degenerativa e permanentemente acamada' e certas categorias de criança) que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade. Este foi um afastamento radical da abordagem anterior de subsídios para *agregados familiares* sem capacidade para o trabalho e chefiados por pessoas de determinadas categorias (idosos, etc.). Segundo as informações prestadas por várias pessoas entrevistadas ao nível central no decurso da avaliação, esta mudança tornou-se impossível no período em análise devido à estagnação do financiamento interno.

Nos próximos anos deverá ser tomada uma decisão clara sobre a pertinência, ou não, da mudança na natureza dos subsídios introduzida na ENSSB II e no decreto nº 47/2018. A questão fundamental é a de saber se é apropriado para Moçambique, à semelhança da maior parte dos países da África Austral e do Leste, evoluir rumo a um sistema de subsídios baseado em direitos individuais. No que diz respeito ao subsídio para o idoso, Moçambique já está a meio caminho de um mecanismo de pensão social, com um terço (32%) dos idosos a receber o subsídio (Castel-Branco e Vicente Andrés, 2019), distribuídos por todos os decis da população (Lertsuridej, 2018).

Seria uma opção possível a generalização do subsídio para o idoso sob a forma de uma pensão não contributiva financiada pelo Governo, como mecanismo de compensação da perda de rendimento na velhice. Seria aconselhável fazer simulações dos custos e impactos de vários cenários (idade de elegibilidade, valor da pensão e critérios possíveis de focalização económica) e avaliar a viabilidade em relação ao espaço fiscal e à capacidade de gestão. Nota-se que os países seguintes na região prestam actualmente à população idosa uma pensão social universal ou quase universal: África do Sul, Botswana, Eswatini, Lesoto, Maurícias, Namíbia, Quênia, Seicheles e Zanzibar (Tanzânia).

Expansão do subsídio para a criança

A expansão gradual do subsídio para a criança de menos de 2 anos, introduzido como medida inovadora na ENSSB II, permanece altamente relevante no contexto moçambicano. O sistema de segurança social básica evoluiria, ao dar maior ênfase à redução da vulnerabilidade das crianças e à promoção do desenvolvimento humano, nomeadamente pela introdução do subsídio para a criança, como contribuição chave à prevenção da desnutrição crónica. Com a introdução desta nova componente orientada ao desenvolvimento humano, começou um processo de alargamento da visão do sistema, até

então dominado pelos subsídios para os agregados familiares chefiados por idosos e pessoas com deficiência. Nota-se, em particular, que os agregados familiares do maior programa, o PSSB, têm poucas crianças relativamente ao agregado familiar típico em Moçambique³².

A focalização na primeira infância justifica-se pelo facto de que a desnutrição crónica nesta faixa etária constitui um dos maiores desafios de saúde e desenvolvimento social em Moçambique. Em média, 43 por cento das crianças menores de 5 anos ao nível nacional, sofrem da desnutrição crónica, com taxas ainda mais altas nas províncias do Norte e do Centro. Além de contribuir para a mortalidade infanto-juvenil, a desnutrição crónica tem impactos prejudiciais no aproveitamento escolar, na produtividade na idade adulta e, assim, nas perspectivas a longo prazo para a redução da pobreza e o desenvolvimento económico e social do país.

As seguintes questões terão que ser discutidas e decididas no âmbito do novo Plano Operacional:

- **Depois da experiência inicial em Nampula, como será estendida a implementação do subsídio?** Vários informadores-chave entrevistados no decurso da avaliação da ENSSB II propuseram uma expansão gradual, priorizando as províncias com as taxas mais elevadas de desnutrição crónica. Segundo os dados disponíveis sobre o assunto, são as províncias de Nampula (55%), Cabo Delgado (53%), Niassa (47%), Zambézia (45%) e Tete (44%)³³. Seriam priorizados os distritos mais pobres dentro destas províncias, utilizando uma abordagem de focalização quase universal nestes distritos, como já foi aplicada nos distritos cobertos na fase inicial em Nampula.
- **É suficiente um subsídio de apenas 2 anos desde o nascimento até ao segundo aniversário?** Ou a elegibilidade ao subsídio deveria ser estendida de modo a incluir as mulheres grávidas (e cobrir, assim, todo o período crucial dos ‘primeiros mil dias’ de crescimento cerebral da criança) e/ou estendida para cobrir as crianças até ao quinto aniversário? A importância da nutrição materna, não só para a saúde da mãe mas também para a nutrição, a saúde e a sobrevivência da criança, sugere ser particularmente pertinente ponderar a opção de estender o subsídio para abranger uma parte do período de gravidez.
- **O valor do subsídio é adequado para ter um ‘impacto de rendimento’ suficiente em relação à desnutrição crónica?** Como já foi discutido acima (na secção 3.1.3), a experiência internacional sugere que a importância do valor da transferência é um dos factores chave que influenciam os impactos nutricionais de programas de transferências sociais monetárias (ver Leroy et al, 2009, e Manley et al, 2011). Seria pertinente avaliar a adequação do valor do subsídio, em relação ao seu objectivo principal (de redução da desnutrição crónica) e, se for necessário, aumentar o valor para assegurar que seja suficiente para induzir as mudanças nutricionais desejadas.
- **Será viável a extensão em grande escala do modelo bastante complexo de três componentes (subsídio, sensibilização e gestão de casos)?** Implica um reforço importante, em quantidade e qualidade, dos permanentes e uma forte capacidade de supervisão destes por parte não só das delegações do INAS, mas também dos SDSMAS, que devem orienta-los na implementação da componente de gestão de casos e também gerir directamente os casos mais complexos. Coloca a questão relacionada a articulação da componente da gestão de casos com o reforço do ProSAS, ou seja, a implementação efectiva do Eixo 3 da ENSSB sobre os serviços de acção social (ver abaixo).

³² Apenas 8% dos agregados familiares beneficiários do PSSB têm uma criança menor de 3 anos (Lertsuridej, 2018).

³³ Dados de 2011 provenientes do Inquérito Demográfico e de Saúde (INE, 2012).

- **Será necessário melhorar a componente de sensibilização comunitária?** Infelizmente, o impacto específico desta vertente da experiência inicial em Nampula não foi avaliado. Seria importante compreender melhor a qualidade da comunicação feita pelos permanentes e avaliar o conteúdo da informação transmitida, em particular no que diz respeito à abrangência do mesmo. Tendo em conta os impactos sobre a nutrição, das doenças como a diarreia, seria pertinente verificar que a sensibilização abrange suficientemente questões concernente a água, o saneamento e a higiene.

Articulação do sistema de protecção social com a gestão dos grandes choques covariantes

A série de grandes choques (naturais e de origem humana) vividos nos últimos anos reforça a relevância da ênfase dada na ENSSB II à articulação do sistema de segurança social básica com a gestão dos desastres. Um importante passo em frente, no âmbito da ENSSB II, foi o estabelecimento, pelo decreto nº 47/2018, do quadro legal para a resposta do sistema de segurança social básica aos efeitos sociais dos grandes choques pontuais resultantes de desastres. Permitiu ao sistema da protecção social, através do PASD-PE, dar uma resposta às sucessivas crises provocadas pelos choques da seca em Gaza, dos ciclones no Centro e no Norte, e da COVID-19 em todo o país.

Ademais, fica muito pertinente a importância dada na ENSSB II ao esclarecimento do papel específico do sistema de protecção social em relação aos desastres e à adopção de protocolos e procedimentos para este efeito. A descrição geral do PASD-PE no decreto nº 47/2018 fica ao nível de uma definição mais ou menos genérica ('transferências sociais no contexto do Pós-Emergência que visam responder a situações de choques pontuais resultantes de calamidades') sem dar nenhuma informação sobre uma série de questões cruciais, tais como a relação entre estas transferências sociais e a ajuda humanitária e o papel da protecção social no ciclo de gestão dos desastres, desde a prevenção até à recuperação. As diferentes intervenções do PASD-PE em resposta à seca em Gaza, aos ciclones em Sofala, Manica e Cabo Delgado e à pandemia da COVID-19 foram desenhadas de maneira pontual e, em parte devido a isso, foram sentidas as dificuldades práticas discutidas nos capítulos precedentes, que limitaram o impacto da resposta. Esta lacuna realça a pertinência da acção prevista na ENSSB II de uma coordenação com o INGC (actual INGD) para 'determinar o pacote de intervenções a serem providenciadas pelo MGCAS/INAS na resposta às calamidades e estabelecer protocolos e procedimentos para a implementação' (acção 22 da ENSSB II). Como já foi salientado no Capítulo 2, é importante proceder à realização desta acção.

Tendo em conta a regularidade e a gravidade dos choques, é cada vez mais urgente a formalização dos papéis dos diferentes actores envolvidos na gestão dos diferentes tipos de choques e a elaboração e aprovação de protocolos e procedimentos que garantem que as intervenções sejam tempestivas. Vários informadores-chave entrevistados no decurso da avaliação enfatizaram a importância de se melhorar a coordenação entre os actores envolvidos na ajuda humanitária e na protecção social, a fim de assegurar a complementaridade e a harmonização das intervenções. A este respeito, é crucial identificar o que é que o sistema de protecção social pode realmente fazer na gestão do ciclo de desastres, tomando em conta ao mesmo tempo as vantagens/oportunidades e os constrangimentos do sistema de protecção social, incluindo a necessidade de não sobrecarregar o INAS.

O papel dos trabalhos públicos no sistema de protecção social e a graduação

A implementação do PASP tem sido bastante desafiadora. A complexidade da gestão de centenas de projectos diferentes de trabalhos públicos, num contexto de fraca capacidade e engajamento ao nível dos governos distritais, dos quais o INAS depende para a identificação, desenho e implementação dos projectos do PASP, limita a expansão do programa e explica a baixa qualidade dos projectos, incluindo a predominância de projectos simples de limpeza.

O impacto do PASP é ainda mais reduzido pelo baixo valor do subsídio, o período reduzido de participação no programa e a fraqueza das tentativas de promoção da graduação. Poucos jovens têm sido atraídos pelo programa, apesar das altas taxas de desemprego e subemprego nesta faixa etária.

Esta experiência coloca a questão de saber se é realista esperar uma expansão importante da cobertura populacional e uma melhoria significativa da qualidade dos projectos, e assim conseguir um maior impacto socioeconómico. Menos de 5% dos agregados familiares pobres beneficiam actualmente do programa. A este respeito, a ENSSB foi bastante cautelosa, com perspectiva de ‘aumentar a cobertura do PASP de forma gradual’ (acção 14). Pode ser vista como perspectiva realista, embora, em contrapartida, as metas quantificadas de cobertura incluídas na Estratégia pareçam demasiado ambiciosas (ver abaixo). Será muito difícil expandir um programa tão complexo em grande escala, tendo em conta os constrangimentos no contexto moçambicano, como já tinha sido salientado aquando da avaliação da estratégia precedente, a ENSSB I (Cunha et al, 2015).

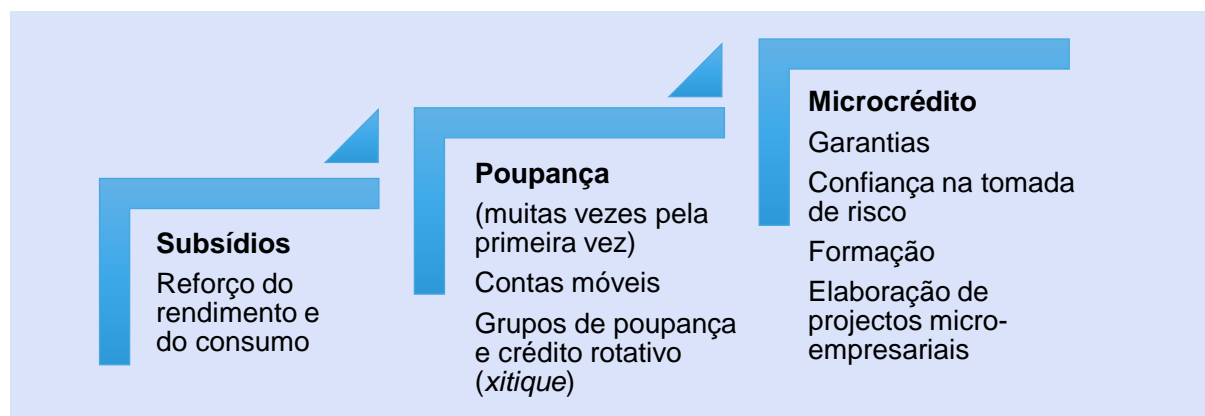
As medidas de melhoria do PASP previstas na ENSSB II, e apenas parcialmente implementadas até agora, permanecem relevantes. Incluem a revisão anual do subsídio do PASP (acção 15), a melhoria da selecção, do desenho e da gestão dos projectos de trabalhos públicos (acção 16) e o reforço do papel do PASP na resposta às calamidades e aos efeitos das mudanças climáticas (acção 17) e o desenho e a implementação de medidas que visam a promoção da autonomia económica dos beneficiários (acção 18).

Algumas modificações no desenho e na implementação do PASP poderiam melhorar o desempenho, conforme estas medidas gerais já previstas na ENSSB II. O relaxamento das regras restritivas sobre o uso dos fundos dos projectos (distribuição entre subsídios, material e equipamentos, e gastos administrativos) poderia melhorar a qualidade dos projectos. Mecanismos de financiamento condicionado poderiam incentivar o melhor engajamento dos governos distritais na identificação, no desenho e na gestão da implementação dos projectos e, assim, melhorar a qualidade dos projectos e permitir a expansão do programa (sujeito a um financiamento adequado). Poderia ser ainda reforçada a maior ênfase já dada a projectos de protecção ambiental e de reconstrução pós-desastre. E poderia ser estendido o período de participação dos beneficiários no programa e tomadas as medidas necessárias para permitir uma graduação efectiva de uma parte dos beneficiários.

A promoção da graduação dos beneficiários (acção 18 da ENSSB II) permanece pertinente, mas provavelmente nunca será realizada em grande escala devido a obstáculos consideráveis. Os constrangimentos externos incluem a fraca capacidade de oferta de programas de formação técnico-vocacional em Moçambique para pessoas com níveis baixos de escolaridade (Zapatero et al, 2017), o fraco nível de desenvolvimento das instituições de microfinanças no país e a falta de interesse destas últimas em pessoas pobres sem garantias adequadas. É importante reconhecer também que o desenvolvimento, o financiamento e a implementação de actividades microempresariais por pessoas pobres e muitas vezes com baixa escolaridade requer um investimento considerável em mentoria individual. A limitada capacidade técnica para prestar este tipo de apoio individual e intensivo e o seu custo elevado fazem com que seja difícil implementar em grande escala. Uma opção mais realista, numa primeira fase, seria a promoção de grupos comunitários de poupança e crédito rotativo (*xitique*³⁴), uma forma de associativismo financeiro que pode ser visto como o primeiro degrau na escada da autonomização (ver a figura 24).

³⁴ *Xitique* significa poupança. O grupo *xitique* é estabelecido normalmente por um grupo de amigos que se juntam, fixam o montante da contribuição de cada membro e a periodicidade dos encontros para a prestação de contas e a distribuição rotativa dos fundos (ver Carrilho e Teysier, 2011, e Ali et al, 2014).

Figura 23 A escada da autonomização: dos subsídios às microfinanças



Fonte: autores.

A implementação dos serviços de acção social junto às famílias nas comunidades

O Eixo 3 da ENSSB II, sobre a prevenção e resposta aos riscos sociais, permanece inteiramente relevante e precisa urgentemente de medidas concretas para a sua implementação. Este eixo focaliza-se na construção de ‘um sistema de serviços de acção social que assegura a prestação de serviços básicos de prevenção e protecção junto às famílias e indivíduos e prestação de serviços mais especializados ao nível das comunidades e através de centros de acolhimento, quando necessário’ (RDM, 2016, p. 21). Esse sistema é necessário mais do que nunca para responder a uma série de riscos sociais enfrentados por milhões de mulheres, crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência, entre outros. Apesar de progressos feitos ao nível legal para a criminalização das uniões prematuras, em 2019, uma proporção importante das raparigas ainda se casa antes dos 18 anos. A incidência dos diferentes tipos de violência (física, sexual e psicológica) baseada no género permanece a níveis altos. Muitas pessoas idosas enfrentam riscos de isolamento, abandono e (no caso das viúvas) deserdação. E as pessoas com deficiência vivem grandes dificuldades de acesso aos serviços de que precisam e muitas vezes encontram-se numa situação de exclusão social.

Perante a amplitude e a gravidade dos riscos sociais, é crucial construir um sistema de serviço social de prevenção e de resposta que se situe ao nível das comunidades, como foi previsto no Eixo 3 da ENSSB II. A avaliação confirma que este sistema quase não existe, devido a uma carência de recursos humanos e materiais nas Repartições da Mulher e Acção Social (RMAS) ao nível distrital, à falta de ligações efectivas entre os poucos técnicos disponíveis e as comunidades que estes técnicos deveriam servir e à falta de um quadro de procedimentos padrão para a gestão de casos, salvo até um certo ponto em relação aos casos de crianças. Passos dados rumo a construção deste sistema, incluem ao estabelecimento formal do Programa Serviços de Acção Social (ProSAS), através do decreto nº 47/2018, e a elaboração de uma nota conceptual para orientar a implementação do programa. O Plano Operacional para o período restante da Estratégia deveria incluir as medidas necessárias (manual de procedimentos, reforço dos recursos humanos e mecanismos de financiamento adequados) e, assim, compensar o tempo perdido na implementação deste eixo da Estratégia.

Reforço da capacidade do sistema para a gestão eficaz e eficiente dos programas

O reforço da capacidade foi visto, na ENSSB II, como um dos factores críticos de sucesso da Estratégia. Continua a ser totalmente justa a afirmação, no capítulo 12 da Estratégia, de que um ‘factor crítico é o reforço do quadro institucional e da capacidade de implementação dos programas de transferências sociais e serviços de acção social’. Um eixo inteiro (o Eixo 4) tratou do desenvolvimento institucional, do qual depende a implementação

efectiva das acções planificadas nos outros eixos e o alcance das metas estabelecidas para a cobertura dos programas e os resultados ao nível de impactos sociais.

Todas as medidas de desenvolvimento institucional previstas no Eixo 4 da ENSSB II permanecem relevantes e cruciais para o alcance dos objectivos da Estratégia. Nas palavras de um alto funcionário do MGCAS entrevistado para a avaliação: 'O reforço institucional condiciona a implementação da Estratégia, senão vamos ter a Estratégia só no papel'. Como já foi discutido de maneira detalhada nos capítulos anteriores, apenas uma pequena parte das medidas contempladas (com destaque para o sistema do e-INAS) foi efectivamente implementada até agora. Vários constrangimentos têm criado obstáculos à implementação de certas medidas-chave, em particular o estabelecimento de mecanismos mais eficientes de pagamento dos subsídios, que é crucial para melhorar o desempenho operacional do INAS.

Acima de tudo, continua absolutamente certo e relevante o compromisso na ENSSB II da 'extensão da presença do INAS em todos os distritos do país, através da afectação de pessoal nos distritos sem Delegação, da criação de um corpo de agentes de acção social ao nível comunitário, do reforço dos SDSMAS e do desenvolvimento de estruturas ao nível comunitário'. O INAS possui apenas 31 delegações em todo o país. Poucos técnicos foram afectos aos distritos sem delegação. As Repartições da Mulher e Acção Social nos SDSMAS ainda não foram reforçadas, em parte devido ao congelamento dos recrutamentos na função pública. E o corpo de agentes de acção social ao nível comunitário ainda está por criar. Todas estas medidas são tão relevantes e necessárias como tinham sido à altura da adopção da Estratégia.

Financiamento do sistema

A ENSSB II realçou também, com toda a justificação, o aumento do peso das despesas com a segurança social básica como outro factor de sucesso. Devido aos constrangimentos financeiros resultantes da crise financeira, houve, na prática, uma redução do financiamento no início do período da implementação da ENSSB, e apesar de uma certa recuperação desde 2018, a despesa realizada continuam abaixo das metas estabelecidas na ENSSB II e no seu Plano Operacional, como já se viu nos capítulos anteriores. Além disso, o aumento recente da despesa, em 2020-2021, tem sido altamente dependente da expansão da ajuda externa para financiar a resposta do sistema de protecção social à crise da COVID. Este pendência será pouco sustentável a médio ou longo prazos. Continua pertinente, assim, para o Governo de Moçambique fazer o esforço orçamental necessário para atingir um nível que esteja mais próximo dos padrões na região da África Austral e, neste quadro, reduzir a dependência do financiamento externo da protecção social.

Contudo, tendo em conta a deterioração da situação macroeconómica e fiscal desde a adopção da Estratégia, será provavelmente necessário planificar um processo mais gradual de aumento do peso da despesa de protecção social no Orçamento do Estado. A deterioração nas contas do Estado provocada pela crise financeira e pelos impactos negativos da COVID sobre o crescimento económico e as receitas públicas junta-se agora a perspectiva de atrasos sérios no aumento futuro das receitas de gás devido as acções dos terroristas no Norte do país. Neste contexto, seria aconselhável que conjunto com o Ministério da Economia e Finanças, se avaliasse as perspectivas de espaço orçamental nos próximos anos e, deste modo, planificar numa base mais realista, um processo gradual de expansão da despesa de protecção social.

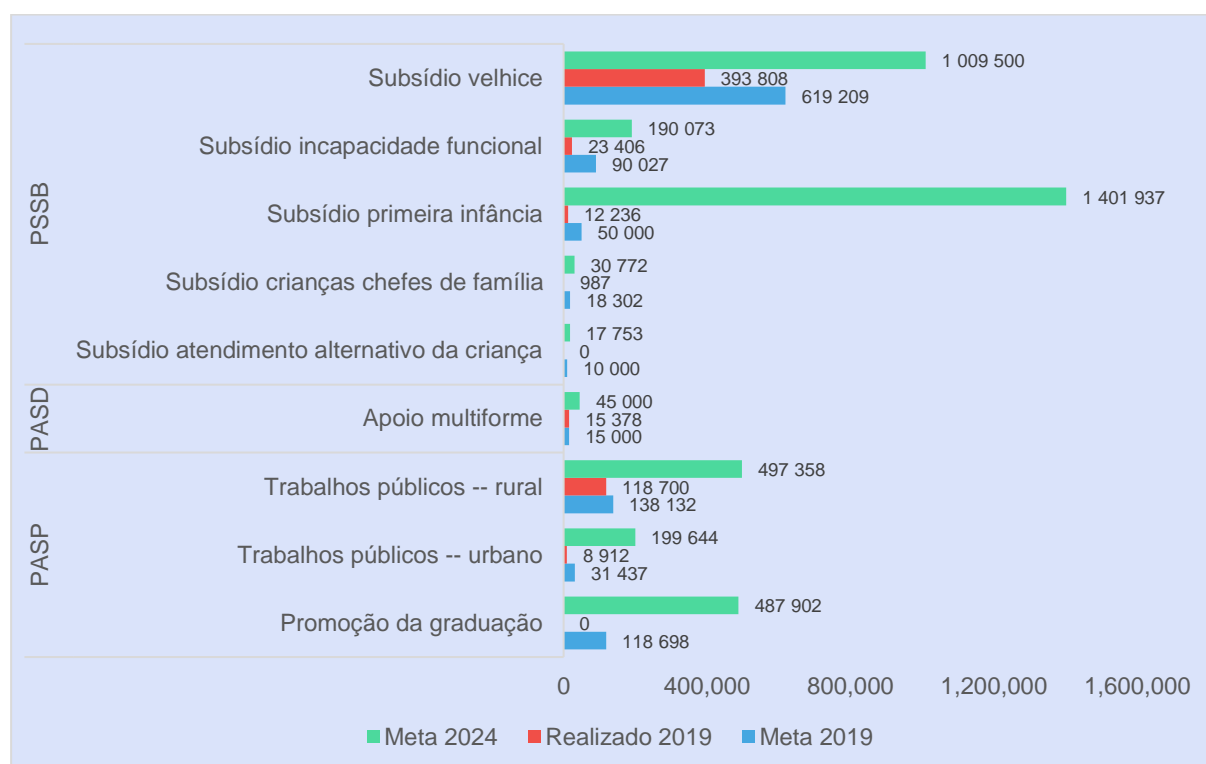
Realismo das metas de cobertura dos programas

As metas da ENSSB II relativamente à cobertura dos subsídios, até 2024, já não são realistas, tendo em conta os atrasos na implementação da Estratégia. Isto não é simplesmente uma questão de financiamento. O INAS terá que aumentar substancialmente a sua capacidade organizacional para conseguir uma expansão tão grande no curto espaço de

tempo restante. A tabela 25 mostra a cobertura realizada em relação às metas de 2019 e 2024.

- A cobertura do PSSB subsídio para pessoa idosa realizada em 2019 foi a um nível equivalente a menos de dois terços da meta de 2019. Para atingir a meta de 2024, seria necessário aumentar a cobertura de 2019 em 160%, o que seria muito difícil.
- A cobertura do PSSB subsídio para pessoa com deficiência e para pessoa com doença crónica e degenerativa atingiu apenas um quarto da sua meta em 2019 e deveria expandir 12 vezes para realizar a meta de 2024.
- O subsídio para criança de zero a dois anos de idade, começou em 2018 e em pequena escala em quatro distritos de Nampula, atingindo somente um quarto da meta de cobertura de 2019. Foi prevista uma enorme expansão na ENSSB II para tornar este subsídio o maior em termos de cobertura, com 1,4 milhões de crianças beneficiárias até 2024. Seria um nível de cobertura 115 vezes maior do que a cobertura realizada em 2019.
- A cobertura do PASP deveria quadruplicar nas zonas rurais e aumentar 24 vezes nas zonas urbanas para alcançar as metas de 2024, e a promoção da graduação teria que passar de zero em 2019 a quase 500 mil beneficiários em 2024.

Figura 24 Progresso rumo às metas da ENSSB II para a cobertura dos subsídios



Fontes: ENSSB II (RdeM, 2018) e INAS, 2019.

Será necessário estabelecer novas metas no Plano Operacional para o período restante da Estratégia, de 2022 a 2024. Estas deveriam ser compatíveis com a capacidade do INAS e tomar em conta também as responsabilidades pela implementação do PASD-PE, apesar das dificuldades de previsão relacionadas com a própria natureza dos desastres. Uma questão crucial será a da absorção nos programas ‘regulares’ (PSSB e PASP) dos beneficiários actuais do PASD-PE COVID, muitos dos quais preenchem os critérios de elegibilidade destes programas.

6 Conclusões e próximos passos

6.1 Conclusões

6.1.1 Grau de implementação da ENSSB II

Sucessos

Foram obtidos alguns sucessos importantes nos primeiros cinco anos de implementação da ENSSB II:

- **Foi adoptado o decreto nº 47/2018, que introduziu inovações nos programas de segurança social básica**, incluindo a nova abordagem centrada no indivíduo, uma viragem para dar maior ênfase na criança e no desenvolvimento do capital humano, a articulação da protecção social com a resposta aos desastres através de uma nova componente do PASD e o reforço da prevenção e da resposta aos riscos sociais (a criação do ProSAS).
- **Foi iniciada a implementação do subsídio para a criança**, embora numa menor escala inicial do que tinha sido previsto na ENSSB II, e foi experimentado um modelo de implementação inovador que combina o subsídio, a sensibilização nutricional e a gestão de casos de riscos sociais. Foi um passo em frente para reorientar o sistema de protecção social a fim de destacar o investimento na criança, e em particular para contribuir para a luta contra as altas taxas de desnutrição.
- **Pela primeira vez e conforme uma das inovações da ENSSB II, foi lançada uma série de iniciativas importantes no âmbito do PASD-PE para enfrentar as consequências socioeconómicas dos desastres vividos nos últimos anos:** a seca no Sul, os ciclones no Centro e no Norte e a pandemia da COVID. Apesar das dificuldades encontradas na implementação destas iniciativas, constituíram um alargamento significativo do papel do sistema de segurança social básica e uma valiosa fonte de aprendizagem para o futuro.
- **O estabelecimento do e-INAS reforçou consideravelmente a gestão dos programas do INAS**, desde o nível central até às delegações. Embora ainda haja alguns problemas práticos iniciais no uso do sistema, constitui um grande avanço na gestão dos dados dos beneficiários, com o potencial de melhorar os pagamentos, a focalização, a referência a serviços complementares, a qualidade da informação estatística, a transparência e a monitoria.

Acções não realizadas ou parcialmente realizadas

Apesar das importantes realizações há um conjunto de acções previstas na ENSSB II que ainda não foram implementadas ou foram implementadas parcialmente. Foram enfrentados desafios na operacionalização da Estratégia:

- **A cobertura populacional da maior parte dos subsídios ficou aquém das metas estabelecidas na ENSSB II.** No caso do PSSB, em 2019, alcançaram-se níveis de cobertura equivalentes a menos de dois terços da meta do subsídio para pessoa idosa e apenas um quarto da meta do subsídio para pessoa com deficiência, pessoa com doença crónica e degenerativa e do subsídio para criança. A taxa de realização da meta de beneficiários do PASP atingiu 75% em 2019. Estas taxas de realização negativas foram compensadas parcialmente, no fim do período de revisão, pela amplitude do PASD-PE, cujo número de beneficiários não tinha sido previsto na ENSSB II ou no seu Plano Operacional. Mesmo assim, o número total de beneficiários

directos dos subsídios em 2020, incluindo o PASD-PE, representou apenas 68% da meta global de cobertura dos programas 'regulares', estabelecida na ENSSB II para o ponto médio de implementação da Estratégia, no ano precedente (2019).

- **Não foi possível o reajuste anual do valor dos subsídios, conforme prevê a ENSSBII.** O valor foi, assim, corroído pela inflação, sobretudo na primeira parte do período em revisão.
- **O financiamento do sistema de segurança social básica não atingiu os níveis previstos na ENSSB II.** Em 2019, as despesas realizadas conjuntamente pelo INAS, pelo MGCAS e pelas DPGCAS representaram 0,57% do PIB, ou seja, aproximadamente metade do nível estabelecido para este ano no Plano Operacional.
- **No período em análise não foram adoptados os novos manuais operacionais necessários para especificar claramente os procedimentos de implementação de certos programas** e, desta forma, tomar em conta as mudanças introduzidas pelo decreto nº 47/2018. Em Fevereiro de 2022 foi aprovado o novo manual do PSSB com uma abordagem mista (baseada no indivíduo, no caso de crianças de zero a dois anos de idade e no agregado familiar, para as outras categorias). **Enquanto foram registados alguns progressos no desenho do Programa Acção Social Produtiva (ex. em resposta aos choques climáticos e nos trabalhos públicos inclusivos), o programa continua a ser implementado com grandes desafios**, sobretudo no que diz respeito à qualidade dos trabalhos públicos e à promoção da graduação dos beneficiários. Uma grande parte dos trabalhos consistia em actividades de limpeza e poucos participantes se beneficiaram de apoios (formação, mentoria, mecanismos de poupança e acesso a microcréditos) no âmbito do ADIGR.
- **Não foram realizadas várias acções contempladas no âmbito da acção social escolar e da acção social de saúde** para melhorar o acesso aos serviços de saúde e educação (Eixo 2 da ENSSB II). A avaliação deste eixo foi dificultada pela insuficiência da informação prestada, que reflecte desafios de coordenação e o fraco reconhecimento da ENSSB II como quadro de referência pelos sectores fora do MGCAS e do INAS.
- **Mais de 50% dos beneficiários do INAS ainda não têm cartões e cadertenas de assistência social**, dificultando o acesso a serviços e prestações complementares, e a operacionalização e monitoria das insenções no sector da saúde (taxas e medicamentos) e educação (taxas no ensino secundário).
- **Ainda não foram tomadas as medidas necessárias para tornar o ProSAS num programa efectivo junto às famílias nas comunidades para a prevenção e resposta aos riscos sociais.** Foi elaborada uma nota conceptual para o ProSAS, mas o programa ainda não foi operacionalizado e, portanto, os serviços de acção social permanecem sem verba específica e com fraca capacidade em recursos humanos e materiais.
- **Houve algumas iniciativas importantes, em pequena escala, de terceirização dos pagamentos, mas a sua implementação enfrentou dificuldades práticas** devido aos constrangimentos da realidade moçambicana, especialmente nas zonas rurais. A grande maioria dos pagamentos continua a ser feito manualmente pelo pessoal do INAS.
- **Houve dificuldades na implementação das acções previstas para a melhoria no dispositivo institucional do sistema de segurança social básica ao nível local.** A capacidade do INAS para gerir efectivamente os subsídios e conseguir a expansão desejada da cobertura destes ficou limitada pela distância entre as suas poucas delegações e as comunidades que deviam servir. O congelamento dos recrutamentos na função pública fez com que não fosse possível expandir o pessoal nem do INAS

nem das Repartições da Mulher e Acção Social nos SDSMAS. Por isso, os permanentes não foram integrados no quadro de pessoal do INAS. Alguns técnicos foram contratados pelo INAS, com fundos de doadores, para serem colocados nos distritos onde não havia delegações, mas não de maneira sistemática e fora do quadro de pessoal.

- **Os Conselhos Nacional e Provincial de Acção Social (CNAS e CPAS) não foram operacionalizados efectivamente** e a coordenação multisectorial no sistema da segurança social básica e na implementação da ENSSB II continua a ser um grande desafio.

6.1.2 Eficácia e eficiência do sistema

Eficácia: impactos sociais

O sistema de subsídios sociais ainda não constitui um verdadeiro piso de protecção social. Estima-se que os subsídios sociais cubram cerca de 15% da profundidade total da pobreza e que os pagamentos feitos pelo PASD-PE na resposta à COVID até meados de 2021 eram equivalentes, no máximo, a 3,3% da perda estimada de consumo privado em 2020. O impacto social dos serviços de acção social (Eixo 3) e das intervenções nos sectores de educação e saúde (Eixo 2), como o PRONAE, é limitado pela fraca cobertura destas intervenções.

O impacto social dos subsídios é determinado por três factores: a cobertura dos subsídios, o valor destes e a prontidão dos pagamentos.

- **A cobertura dos subsídios era equivalente a apenas 15% da população pobre em 2020.** Além disso, devido às dificuldades de focalização, nem todos os beneficiários são, de facto, pobres. E nem todos recebem subsídios durante todo o ano. Aproximadamente um terço dos idosos recebem uma pensão social através do PSSB. É muito menor a taxa de cobertura da população com deficiência. A cobertura de crianças, mesmo indirectamente, como membros dos agregados familiares beneficiários dos subsídios para pessoa idosa, pessoa com deficiência e pessoa com doença crónica e degenerativa, é mínima, em parte devido ao facto de que estes agregados têm poucas crianças relativamente aos agregados típicos.
- **A falta de reajustes anuais diminui o valor dos subsídios,** Como já foi mencionado, houve apenas um reajuste nos valores dos subsídios, em 2018, apesar da inflação. No caso dos programas regulares como o PSSB, há muitos anos que não foram pagos os subsídios mensalmente, tal como é estipulado no decreto de revisão dos programas. Os subsídios são pagos às vezes com até três ou quatro meses de atraso.
- **Os atrasos nos pagamentos afectam também os subsídios pós-emergência.** Os beneficiários do PASD-PE Seca em Gaza receberam os pagamentos com mais de três anos de atraso, devido em parte a uma tentativa de terceirização exigida por doadores que foi dificilmente implementada. No caso da resposta à COVID, os pagamentos adicionais aos beneficiários dos programas regulares começaram em Setembro de 2020, ou seja, quase seis meses depois da declaração do Estado de Emergência, e as primeiras transferências do PASD-PE COVID começaram somente em Dezembro de 2020. Apenas metade dos agregados familiares inscritos no PASD-PE COVID recebeu, até meados de 2021, um pagamento parcial do subsídio.

O impacto nutricional da primeira experiência de implementação do novo subsídio para a criança de 0 a 2 anos, não atingiu o nível desejado, possivelmente devido ao ambiente insalubre (de acesso à água e ao saneamento) e às práticas de higiene, assim como o baixo valor do subsídio e o curto período de duração do subsídio, que excluiu o período de gravidez.

O impacto socioeconómico do PASP é reduzido devido à sua baixa cobertura populacional, ao curto período de participação nos trabalhos públicos, à fraca qualidade das obras e à complexidade da componente de graduação.

Eficiência: custo-eficiência, focalização, pagamentos e sistemas administrativos

Em termos de custo-eficiência, o peso dos gastos administrativos na despesa total do sistema é elevado relativamente às normas internacionais. Situava-se entre 17 e 21% até 2019, antes de aumentar para 34% em 2020 devido aos preparativos do PASD-PE COVID. Entre os factores-chave encontram-se os mecanismos de focalização e registo dos beneficiários e, sobretudo, o sistema de pagamentos, que continua dependente da distribuição manual dos subsídios devido a constrangimentos práticos. No entanto, a despesa com pessoal, relativamente à despesa total do sistema, está a diminuir, destacando as pressões sobre a capacidade do INAS para gerir a expansão dos subsídios.

A focalização geográfica tem-se tornado uma opção de escolha em vários programas devido à sua simplicidade, fácil compreensão pelos potenciais beneficiários e não beneficiários, num contexto de recursos financeiros e de capacidade administrativa limitados. Este método foi utilizado na selecção das áreas a beneficiar do PASP, do PASD-PE COVID e do subsídio para a criança. Quase sem custos administrativos, este método de focalização é relativamente eficiente, embora seja importante reconhecer que conduz a erros de exclusão no sentido de que haverá sempre agregados familiares e indivíduos pobres (ou afectados pela desnutrição ou por choques como a pandemia da COVID) nas áreas geográficas não escolhidas.

No caso do PASP, a autosselecção é um factor decisivo que permite uma focalização eficiente dos pobres dentro das áreas geográficas seleccionadas. O tipo de trabalho incluído neste programa e o baixo valor do subsídio atraem apenas os mais pobres sem outras opções.

Nos outros programas, a focalização económica dos agregados familiares é inerentemente difícil num contexto no qual, em muitos distritos e localidades, há poucas diferenças entre pobres e não pobres. Neste tipo de contexto, instrumentos como a focalização administrativa-comunitária e o 'proxy means test' (PMT) são pouco precisos e há riscos adicionais de a focalização ao nível comunitário por permanentes e/ou chefes de quarteirão tornar-se subjectiva, senão propensa a práticas de favoritismo e nepotismo.

A dependência em procedimentos manuais para a maior parte dos pagamentos de subsídios não contribui para a eficiência dos programas e as primeiras experiências com a terceirização têm sido desafiadoras. Não há soluções simples num contexto pouco favorável a mecanismos de pagamento mais eficientes, sobretudo nas zonas rurais e para beneficiários pobres e muitas vezes idosos sem escolarização ou baixa escolarização. As tentativas de terceirização nas respostas à seca e à COVID encontraram grandes dificuldades e provocaram atrasos nos pagamentos, constituindo uma lição importante sobre a importância de aproveitar sistemas administrativos existentes para garantir pagamentos atempados em contextos de emergência.

A finalização e a operacionalização do e-INAS entre 2016 e 2020 permitiram um avanço importante na eficiência administrativa, mas ainda existem vários constrangimentos que limitam os ganhos na eficiência, como por exemplo a excessiva centralização do sistema, a falta de recursos essenciais nas delegações (computadores, acesso à Internet, etc.).

A eficiência noutros processos-chave, como por exemplo a comunicação, a gestão de casos e as queixas e reclamações, continua a ser um grande desafio, em parte devido à falta de progresso na terceirização, que era suposto libertar o tempo dos técnicos do INAS a favor desses processos-chave.

6.1.3 Factores causais do desempenho do sistema

Os sucessivos choques sofridos por Moçambique nos últimos anos afectaram, de maneira significativa, a implementação da ENSSB II. Estes choques aumentaram as necessidades de protecção social num contexto de agravamento da pobreza e das privações. Conduziram à implementação do PASD-PE e à forte expansão da cobertura deste programa, sobretudo na sequência dos ciclones em 2019 e da pandemia da COVID em 2020-2021.

Por outro lado, os choques reduziram o espaço orçamental disponível ao Governo para dar uma resposta adequada, sobretudo na sequência da crise financeira e no término do apoio orçamental a partir de 2016. Em 2019, as despesas realizadas conjuntamente pelo INAS, MGCAS e pelas DPGCAS representaram 0,58% do PIB, ou seja, metade do nível previsto na Estratégia. Os níveis de financiamento mais baixos que previstos tornaram-se num dos constrangimentos fundamentais na implementação da Estratégia. É verdade que houve um forte aumento da despesa em 2020, para cerca de 0,9% do PIB, mas isto foi conseguido inteiramente pela mobilização de ajuda externa, que constituiu 49% dos recursos do INAS em 2020. Este nível de financiamento externo é pouco sustentável. Globalmente, a meta de atingir 2,23% do PIB até 2024 com a despesa com a acção social continua um desafio.

A divergência entre a dimensão dos programas, os recursos humanos e os orçamentos de funcionamento aumentou desde a aprovação da ENSSB II em 2016, criando fortes pressões no sistema de segurança social básica. Em particular, o congelamento dos recrutamentos na função pública, desde 2016 impediu o reforço previsto nos recursos humanos, tanto nas delegações do INAS como nas RMAS. Tornou impossível a expansão da presença física do INAS nos distritos, a integração dos permanentes qualificados no quadro do pessoal e o reforço das RMAS. Além disso, o orçamento de funcionamento do INAS não expandiu para acompanhar a expansão dos programas. Como resultado, a situação dos recursos materiais a nível das delegações é precária e existe uma grande escassez de meios circulantes, combustível e computadores. O número reduzido de delegações e a falta de recursos humanos e materiais dificultam a expansão da cobertura dos programas e aumentam a ineficiência nos processos-chave de implementação, tais como a identificação, verificação e inscrição dos beneficiários e os pagamentos. Mais de 50% dos beneficiários do INAS ainda não têm cartões de assistência social, dificultando o seu acesso a serviços e prestações complementares.

A falta de orçamento próprio para as RMAS constituiu um obstáculo sistémico à implementação efectiva do Eixo 3 da ENSSB II no que diz respeito à operacionalização do ProSAS. As RMAS, responsáveis pela prestação dos serviços de acção social preventivos e de protecção ao nível distrital, encontraram-se privadas de recursos humanos e materiais, deixando estes serviços num estado debilitado.

▪ Relevância contínua da Estratégia

A avaliação conduziu a uma série de conclusões sobre a pertinência contínua de vários aspectos-chave da ENSSB II:

- **A mudança no paradigma dos subsídios para favorecer uma abordagem baseada nos direitos do indivíduo permanece pertinente apesar dos atrasos na sua implementação.** Mas a ideia de compensação (de perda de rendimento) devido à idade ou à deficiência / doença crónica e degenerativa, que é facilmente aceite pelas populações, favorece abordagens categóricas de focalização no indivíduo e explica por que razão há, na prática, uma tendência rumo a uma abordagem quase universal na implementação do PSSB, no qual os critérios de elegibilidade categóricos são fundamentais e o subsídio se torna, de facto, numa pensão social incipiente, com um terço dos idosos já cobertos. Coloca Moçambique no mesmo caminho que a maior

parte dos países da África Austral e do Leste. Nota-se também a abordagem quase universal, dentro dos distritos mais pobres, na implementação do subsídio para a criança.

- **A expansão gradual do subsídio para a criança menor de 2 anos, permanece altamente relevante no contexto moçambicano.** A introdução deste subsídio, orientado ao desenvolvimento humano, é justificado pelas altas taxas de desnutrição na primeira infância, e começou um processo de alargamento da visão do sistema de segurança social básica. Moçambique enfrenta agora o desafio da expansão gradual desta prestação e do seu financiamento, assim como o refinamento do modelo de implementação na base de experiência, para assegurar um maior impacto sobre a desnutrição crónica. O facto de que a avaliação da experiência inicial do subsídio para a criança, realizada em 2021, não constatou nenhum impacto sobre a taxa de desnutrição crónica coloca a questão de repensar a implementação, sobretudo no que diz respeito à adequação do valor do subsídio, à duração dos pagamentos e à qualidade e abrangência dos temas de sensibilização comunitária, incluindo sobre a água, o saneamento e a higiene.
- **A série de grandes choques vividos nos últimos anos reforça a relevância da ênfase dada na ENSSB II à articulação do sistema de segurança social básica com a gestão dos desastres.** Tendo em conta a regularidade e a gravidade dos choques, é cada vez mais urgente a elaboração e aprovação de procedimentos e protocolos que especificam o papel do sistema de protecção social na gestão do ciclo de desastres. Também há uma necessidade de formalizar a coordenação entre o INAS e o INGD para aumentar a eficiência e garantir uma resposta atempada da intervenção da protecção social.
- **A experiência desafiadora da implementação do PASP coloca a questão de saber se é realista para este programa conseguir um maior impacto socioeconómico.** A complexidade deste programa e os constrangimentos do contexto moçambicano limitam a expansão dos trabalhos públicos e, assim, da cobertura populacional, enquanto a qualidade dos projectos é fraca e há pouca perspectiva de autonomização e graduação dos beneficiários. Implica que seria provavelmente utópico esperar uma contribuição considerável deste programa à redução da pobreza e da vulnerabilidade. No entanto, algumas medidas de melhoria do PASP, já previstas na ENSSB II, permanecem relevantes e poderiam reforçar o impacto, sobretudo em relação à qualidade dos projectos, na contribuição à protecção ambiental e na reconstrução pós-desastre, bem como na promoção da autonomização dos beneficiários.
- **O Eixo 3 da ENSSB II, sobre a prevenção e resposta aos riscos sociais, permanece inteiramente relevante, devido à amplitude e à gravidade dos abusos** (violência baseada no género, casamentos prematuros, exclusão social e abusos sofridos por pessoas com deficiência, etc.). Precisa-se urgentemente de medidas concretas para a sua implementação efectiva. Ainda não foi construído um verdadeiro sistema de prestação de serviços básicos de prevenção e protecção junto às famílias e indivíduos, ao nível das comunidades, com mecanismos padrão para a gestão de casos e o encaminhamento dos indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade aos serviços dos quais precisam. O ProSAS foi estabelecido pelo decreto nº 47/2018 para desempenhar este papel, conforme as orientações da ENSSB II, mas até agora quase nada foi feito na prática para tornar este programa plenamente operacional.
- **Todas as medidas de desenvolvimento institucional previstas no Eixo 4 da ENSSB II permanecem relevantes e cruciais para o alcance dos objectivos da Estratégia.** Apenas uma pequena parte destas medidas, incluindo em particular o estabelecimento do e-INAS, foi efectivamente implementada até agora. É crucial, apesar de todas as dificuldades encontradas, continuar a procurar mecanismos mais eficientes de pagamento dos subsídios para melhorar o desempenho operacional do INAS e tornar os mecanismos de pagamento mais convenientes, regulares e seguros

para os próprios beneficiários. Sobretudo, continua primordial o compromisso na ENSSB II da extensão da presença do INAS a todos os distritos do país, pelo menos pela colocação de técnicos nas RMAS, como pré-requisito essencial para a expansão da cobertura dos subsídios, assim como o reforço do pessoal das RMAS ao nível distrital e a criação de um corpo de agentes de acção social ao nível comunitário para tornar efectiva a operacionalização do ProSAS.

- **A ENSSB II realçou também, com toda a justificação, o aumento do peso da despesa pública com a segurança social básica como condicionante fundamental de sucesso.** Continua pertinente o esforço orçamental com vista a atingir um nível de despesa de protecção social que seja mais próximo dos padrões na região da África Austral e, neste quadro, reduzir a dependência do financiamento externo. No entanto, a deterioração da situação macroeconómica desde a adopção da Estratégia e os atrasos encontrados no reforço do financiamento interno até agora fazem com que seja aconselhável planificar um processo mais gradual de aumento da despesa pública com a protecção social nos anos restantes da Estratégia.
- **As metas da ENSSB II relativamente à cobertura dos subsídios, até 2024, já não são realistas,** tendo em conta os atrasos já registados na implementação da Estratégia, assim como as perspectivas menos favoráveis de financiamento e as lacunas em termos de capacidade institucional, decorrentes dos atrasos na implementação do Eixo 4 da Estratégia. Será necessário estabelecer novas metas mais realistas no Plano Operacional para o período restante da Estratégia, de 2022 a 2024. Neste âmbito uma questão crucial será a da absorção no PSSB e no PASP dos beneficiários actuais do PASD-PE COVID, muitos dos quais preenchem os critérios de elegibilidade.

6.2 Próximos passos

Sobre os programas

1. **Realizar estudos sobre a viabilidade da implementação da abordagem baseada no direito do indivíduo, em conformidade com o Decreto nº 47/2018,** incluindo:
 - Microsimulações dos impactos e do custo de opções diferentes, com base em pressupostos diferentes no que diz respeito aos critérios de elegibilidade e dos valores das pensões;
 - Análises do espaço orçamental disponível e dos pré-requisitos operacionais.

Estes estudos permitiriam tomar decisões sobre a elegibilidade (faixa etária, graus de deficiente, tipos de doenças crónicas e degenerativas, critérios económicos, etc.), os procedimentos administrativos e um calendário para a implementação, e preparar os textos jurídicos necessários.
2. **Expandir gradualmente o subsídio para a criança numa base geográfica, com prioridade dada às províncias com as taxas mais altas de desnutrição crónica.** Tendo em conta as conclusões da avaliação de impacto e processo da experiência inicial em Nampula, deve ser elaborado um plano detalhado para a expansão do subsídio com vista a orientar todo o processo, incluindo:
 - O modelo de implementação (subsídio e/ou sensibilização nutricional e/ou gestão de casos de protecção);
 - Os critérios de elegibilidade, no que diz respeito à faixa etária a ser abrangida (e à possível inclusão da mãe grávida);

- O valor do subsídio, para garantir a sua adequação em relação ao alcance do objectivo principal de redução da desnutrição crónica;
- Os critérios de selecção geográfica (taxas de desnutrição e/ou índice de pobreza multidimensional);
- As medidas complementares de reforço institucional para a prestação do subsídio e as outras componentes do pacote;
- O calendário e as metas de expansão e
- O orçamento.

Caso seja decidido manter a abordagem actual de ‘transferencias monetárias +cuidados’, com uma componente de gestão de casos de protecção da criança, será importante conseguir uma boa articulação com o processo de operacionalização do ProSAS abaixo proposto.

3. Elaborar e aprovar protocolos e procedimentos que determinam formalmente o papel específico do sistema de protecção social em relação ao ciclo de gestão de desastres. É necessário um estudo detalhado e uma reflexão aprofundada, envolvendo o MGCAS/INAS e o INGC para formalizar a coordenação entre as instituições em relação à resposta aos desastres. Será necessário:

- Englobar cada etapa do ciclo de gestão de calamidades, desde a prevenção até à recuperação;
- Distinguir entre os diferentes tipos de choques covariantes (secas, ciclones, cheias, pandemias, conflitos, choques macroeconómicos, etc.); e
- Definir as modalidades de financiamento, incluindo o papel e os procedimentos do Fundo de Gestão de Desastres em relação às intervenções de protecção social.

Este processo de análise e reflexão forneceria a base para a elaboração e a adopção dos protocolos e procedimentos necessários, assim como a revisão do manual operacional do PASD-PE para reflectir estes protocolos e procedimentos.

4. Operacionalizar o ProSAS, com linha orçamental específica ao nível dos distritos, para construir um sistema de serviço social de prevenção e resposta aos riscos sociais, de acordo com o Eixo 3 da ENSSB II.

- Já está previsto, nos próximos meses, elaborar o manual operacional do ProSAS, que é crucial para estabelecer procedimentos padrão para a gestão de casos e o encaminhamento dos indivíduos em situação de risco, ou já vítimas de abusos ou de outras violações dos seus direitos, aos serviços dos quais precisam.
- Contudo, a adopção de um manual operacional não é suficiente para operacionalizar o ProSAS. Acima de tudo, é crucial reforçar os recursos humanos e materiais disponíveis aos serviços de acção social nos SDSMAS.
- Por isso, um pré-requisito fundamental é a criação de uma linha específica para o ProSAS nos orçamentos dos Governos Distritais. Para este efeito deve se assegurar a definição explícita de uma linha orçamental para os serviços de acção social no âmbito da implementação, actualmente iminente, da nova metodologia de orçamentação por programas (provavelmente ao nível de subprograma do programa de protecção social proposto).

5. **Rever o desenho do PASP, em particular para melhorar a qualidade dos trabalhos públicos e promover a graduação.** Embora seja difícil aumentar muito a cobertura do PASP, devido à complexidade inerente deste programa (a gestão de centenas, senão milhares, de pequenos projectos locais, assim como o investimento na autonomização económica dos beneficiários), seria possível melhorar o desempenho do programa. A qualidade dos projectos de trabalhos públicos deveria ser reforçada pela incentivação de um maior engajamento por parte dos governos distritais, através de contratos de desempenho, e uma maior flexibilidade na repartição dos fundos entre os subsídios dos participantes, os gastos com materiais e equipamentos e os gastos administrativos. A promoção da autonomização requer uma abordagem repensada, que inclui uma forte componente de mentoria individual dos beneficiários e o apoio a iniciativas básicas de promoção da poupança e do acesso ao crédito através de grupos de *xitique*.
6. **Assegurar a adequação dos valores dos subsídios e protegê-los dos efeitos da inflação por reajustes anuais.** Os actuais valores dos subsídios se encontram ligeiramente abaixo das metas da ENSSB II (equivalentes à linha de pobreza no caso do PASP e aos 2/3 da linha de pobreza no caso do subsídio médio do PSSB). Desvalorizam-se gradualmente devido à falta de reajustes anuais desde 2018, ao contrário do que tinha sido previsto na ENSSB II.

Sobre o reforço institucional, o financiamento e o planeamento

7. **Formular e implementar medidas concretas para o reforço da capacidade do sistema de segurança social básica ao nível local, como previsto no Eixo 4 da ENSSB II.** Como foi realçado por todas as pessoas entrevistadas no decurso da avaliação, a fraca capacidade do sistema de segurança social básica permanece um constrangimento fundamental que limita a expansão da prestação dos serviços e subsídios.
 - A avaliação institucional, já prevista, deve incluir uma reflexão sobre a expansão do número de delegações do INAS. Em seguida, um plano de expansão gradual do número de delegações, dotadas com recursos humanos e materiais adequados, deve elaborado e negociado com o Ministério da Economia e Finanças. Numa primeira etapa, sugere-se que cada delegação sirva, no máximo, três distritos, o que significa aumentar o número de delegações para cerca de 50.
 - Além disso, é urgente negociar o alívio das restrições sobre o recrutamento de novos funcionários, tanto nas delegações do INAS como nas RMAS. O pessoal da acção social deveria ser visto como essencial para a prestação dos subsídios e serviços e, assim, isento destas restrições, como acontece com o pessoal da educação e da saúde.
 - Dever-se-iam incluir no quadro de pessoal do INAS, como previsto na ENSSB II, os permanentes que preencham os critérios para admissão na função pública. Deve-se aumentar o subsídio mensal dos permanentes que não fazem parte da função pública para corrigir os efeitos da inflação e reflectir o aumento na carga de trabalho devido á introdução de novos programas. Existe a necessidade de rever os critérios de selecção dos permanentes, de recrutar permanentes mais novos, do sexo feminino e com melhor qualificação e de reformar os permanentes que já não cumprem esses critérios.
 - É igualmente importante proceder ao estabelecimento do corpo de agentes de acção social, também previsto na ENSSB II, assim como na nota conceptual do ProSAS, para permitir uma efectiva ligação entre os técnicos de acção social nas RMAS e as comunidades que deveriam servir. Sendo activistas voluntários pagos com subsídios de incentivo, em vez de funcionários, o recrutamento destes não é bloqueado pelo congelamento de ingressos na função pública.

8. **Reforçar os esforços para identificação de mecanismos de pagamento de subsídios que são mais eficientes, seguros e convenientes para os beneficiários.** Os esforços futuros neste sentido deveriam basear-se em estudos aprofundados sobre os aspectos do contexto moçambicano que afectam a viabilidade de diferentes modalidades de pagamento: as características e preferências dos próprios beneficiários, a natureza do mercado (bancos, microfinanças, contas móveis, rede de comerciantes e agentes de telefonia móvel, etc.), as infra-estruturas (Internet, electricidade, etc.) e a segurança dos dados individuais dos beneficiários, diferenciando entre as zonas rurais e urbanas. A terceirização deve ser avaliada em termos de custo-eficiência. Seria aconselhável dar aos beneficiários dos subsídios, na medida do possível, a flexibilidade de escolher as modalidades de pagamento que lhes convêm. Por último, é importante evitar a introdução de mudanças complicadas nos mecanismos de pagamento no âmbito da resposta a emergências, quando é crucial assegurar a prontidão dos pagamentos. Na base dos estudos realizados, poderiam ser implementadas experiências-piloto de novas modalidades em alguns distritos, no âmbito dos programas *regulares* (por exemplo, o PSSB ou o PASP), e devidamente avaliadas antes de serem generalizadas.
9. **Adoptar um plano realista de financiamento da segurança social básica para assegurar o alcance gradual de um nível de despesa adequada, financiada principalmente a partir de recursos internos.** Moçambique deveria ambicionar atingir um nível de despesa pública com a protecção social, em percentagem do PIB, que é semelhante aos níveis vistos na região da África Austral (cerca de 2%), para construir um sistema de segurança social básica mais forte e abrangente. É crucial reduzir a forte dependência na ajuda externa, pelo menos nos programas regulares como o PASP, enquanto é mais razoável uma componente significativa de financiamento de programas de emergência, no âmbito do PASD-PE. É verdade que o contexto macroeconómico e das finanças públicas está mais difícil do que tinha sido previsto aquando da adopção da ENSSB II, devido ao nível elevado da dívida pública e ao adiamento das receitas de gás esperadas. Contudo, os choques sucessivos aumentaram a pobreza e as necessidades de protecção social. Sugere-se que se elabore e adopte um plano de financiamento, baseado em previsões do espaço orçamental nos próximos anos. O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) deveria incorporar estas projecções de despesa a fim de assegurar uma ligação efectiva com o processo de orçamentação anual.
10. **Elaborar e aprovar um novo Plano Operacional, com metas realistas, para os anos restantes da ENSSB II, de 2022 até 2024, e começar com antecedência a reflexão sobre o desenho de uma nova Estratégia a implementar a partir de 2025.** O novo Plano Operacional (2022 – 2024) deveria ser elaborado imediatamente após a aprovação do relatório da avaliação intermédia da ENSSB II. As metas de cobertura das transferências sociais deveriam tomar em conta a possibilidade de integrar nos programas regulares do INAS os beneficiários que já foram inscritos no PASD-PE e que preenchem os critérios de elegibilidade de um dos programas regulares. Seria importante a elaboração de relatórios anuais sobre o progresso na implementação do Plano Operacional.

Referências bibliográficas

- Ali, R., Ibraimo, Y, Massarongo, F., & Massingue, N. (2014) 'Grupos de poupança e crédito rurais como opção para inclusão financeira: uma análise crítica', in: Brito, L. de, Castel-Branco, C., e Chichava, S. (Orgs), *Desafios para Moçambique 2014*. Páginas 137-162. Maputo: Instituto de Estudos Económicos e Sociais.
- Arbodelda, V., Vicente, R., and Pellerano, L. (2019). 'Best practice – The case of e-INAS in Mozambique: Development of Management Information Systems for Social Protection'. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- Banco Mundial (2017). Project paper on a proposed additional credit in the amount of SDR7.4 million (US\$10 million equivalent) in crisis reponse window resources to the Republic of Mozambique for a social protection project'. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2018). 'Arranjos institucionais entre o sector de protecção social e desastres naturais: uma abordagem através da protecção social adaptativa em Moçambique', draft 2, 30 de Agosto. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2019a). 'Second additional financing for the social protection project and support to cyclone and food emergencies (P170327)', relatório nº PAD3403. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2019b). 'Sistemas e instrumentos de protecção social em Moçambique': entendendo o objetivo principal, estratégia de cobertura e priorização'. Documento PowerPoint, Fevereiro.
- Banco Mundial (2020). Mozambique Social Protection Project – Third additional financing and COVID-19 response (P174783), Combined project information documents/integrated safeguards datasheet (PID/ISDS). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2020b). 'Concept environmental and social review summary, concept stage (ESRS concept stage), 25 de Fevereiro, relatório nº ESRSC01854. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barletta, G., Castigo, F., Egger, E.-M., Keller, M., Salvucci, V., e Tarp, F. (2021). 'The impact of COVID-19 on consumption poverty in Mozambique. WIDER Working Paper 2021/94. Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Beazley, R., e Picanyol, C. (2019). 'Gender-sensitive public works in Mozambique, scoping study, final draft. Oxford: HEART.
- Beazley, R., Bischler, J., e Doyle, A. (2021). 'Towards shock-responsive social protection: Lessons from the COVID-19 response in six countries', Maintains Programme. Oxford: Oxford Policy Management. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/A2241-maintains/maintains-towards-shock-responsive-social-protection-synthesis-report.pdf?noredirect=1>
- Bischler, J., & Sammon, E. (2020), 'ProSAS: Avaliação da capacidade, serviços de acção social em Moçambique'. Oxford: Oxford Policy Management.
- Carrilho, J., & Teyssier, S. (2011). 'Grupos de poupança e crédito em Moçambique, 10 anos depois: realizações, desafios e perspectivas'. Maputo: FARE-PAFR.
- Castel-Branco, R. (2016). 'A caminho de um sistema compreensivo de protecção social em Moçambique: avanços, desafios e inovações'. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- Castel-Branco, R. (2017). Documento técnico do Programa Subsídio Social Básico-Velhice: draft. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.

- Castel-Branco, R. (2020). 'A segurança social em Moçambique: Conversa para o boi dormir ou um instrumento de redistribuição viável?', em *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Castel-Branco, R. (2021). 'Improvising an e-state: the struggle for cash transfer digitalization in Mozambique', *Development and Change*, 52(4): 756-779. The Hague: Institute of Social Studies.
- Castel-Branco, R., e Vicente Andrés, R. (2019). *Towards universal social security for the elderly in Mozambique*. Policy brief. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- CdeM (2017). 'Plano director para a redução do risco de desastres 2017-2030'. Maputo: Conselho de Ministros.
- Chaquisse, A., e D'Aprile, A. (2021). 'A alimentação é um investimento necessário e de alto retorno para as crianças, suas famílias e toda a sociedade'. Maputo: Nações Unidas. <https://mozambique.un.org/pt/114122-alimentacao-escolar-e-um-investimento-necessario-e-de-alto-retorno-para-criancas-suas>.
- CIP (2020). 'COVID-19: Recursos alocados para protecção social podem não chegar na totalidade aos beneficiários'. Edição nº 26, Setembro. Maputo: Centro de Integridade Pública.
- CIP (2021). 'Plano de protecção social no âmbito da COVID-19 em Moçambique exclui população rural'. Edição nº 2, Abril. Maputo: Centro de Integridade Pública.
- Cunha, N., Castel-Branco, R., Vicente Andrés, R., Hodges, A., Pellerano, L., Selvester, K. e Guimarães, L. (2015). 'Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2010-2014) de Moçambique', documento síntese: Maputo: Organização Internacional do Trabalho. Oxford: Oxford Policy Management.
- De Lima Vieira, A., Vicente, R., e Monteiro, D. (2019). 'Best practice – Advocacy for social protection: The Social Protection Week in Mozambique'. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- FMI (2021). 'IMF staff team concludes a technical virtual mission to Mozambique'. Washington: Fundo Monetário Internacional. Nota de imprensa 21/101, 5 de Abril. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/04/05/pr21101-mozambique-imf-staff-team-concludes-a-technical-virtual-mission-to-mozambique>.
- Fret, B., & Pinto, J. (2015). 'Moçambique, PRONAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, Projecto piloto em 12 escolas primárias das províncias de Tete, Nampula, Manica e Gaza, Avaliação externa, Resumo executivo.'
- Gentilini, U., Khosla, S., & Almenfi, M. (2021). 'Cash in the city: emerging lessons from implementing cash transfers in urban Africa'. Social protection and jobs discussion paper nº 2101, Janeiro. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gronbach (2020) 'Social cash transfer payment systems in Sub-Saharan Africa', CSSR Working Paper nº. 452.
- Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E., e Ouerghi, A. (2008). 'For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets'. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível a <http://go.worldbank.org/K0Z8SB4VJ0>.
- Hodges, A., Pellerano, L., Guimarães, L., Matos, N., e Selvester, K. (2014). 'Revisão da ENSSB 2010-2014'. Avaliação e revisão da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica. 1º esboço. Oxford: Oxford Policy Management.
- Hodges, A. (2020). 'O custo e o financiamento do Programa Serviços de Acção Social (ProSAS)'. Oxford: Oxford Policy Management.

- Hodges, A. (2021). 'Nota técnica: O programa "protecção social" no novo sistema de orçamento por programas'. Oxford: Oxford Policy Management.
- Hodges, A., e Bischler, J. (2021). Avaliação intercalar da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024 (ENSSB II): Revisão da literatura. Oxford: Oxford Policy Management. Maputo: Associação de Nutrição e Segurança Alimentar.
- INAS (2016). 'Relatório Balanço do PES 2016'. Maputo: Instituto Nacional de Acção Social.
- INAS (2017). 'Relatório Balanço do PES 2017'. Maputo: Instituto Nacional de Acção Social.
- INAS (2018). 'Relatório Balanço do PES Anual 2018'. Maputo: Instituto Nacional de Acção Social.
- INAS (2019). 'Relatório Balanço do PES Anual 2019'. Maputo: Instituto Nacional de Acção Social.
- INAS (2020a). 'Plano de monitoria dos programas de segurança social básica'. Maputo: Instituto Nacional de Acção Social, Departamento de Planificação e Estatística.
- INAS (2020b). 'Balanço do Plano Económico e Social Anual'. Maputo: Instituto Nacional de Acção Social.
- INAS (2021a). 'Inventário rápido de capacidades', relatório preliminar, Março. Documento PowerPoint. Maputo: Instituto Nacional de Acção Social.
- INAS (2021b). 'Balanço do Plano Económico e Social 1º semestre 2021'. Maputo: Instituto Nacional de Acção Social.
- INE (2012). 'Moçambique, Inquérito Demográfico e de Saúde 2011', relatório preliminar. Maputo: Instituto Nacional de Estatística e Ministério da Saúde.
- INE (2019). Anuário Estatístico 2019. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Irish Aid e IIED (2016). 'Como alinhar a protecção social com os objectivos de resiliência climáticas e intervenções que beneficiem os agregados familiares pobres e vulneráveis ao clima'. IrishAid/IIED.
- Kardan, A., et al (2016). 'DFID shock-responsive social protection systems research: Mozambique country report'. Oxford: Oxford Policy Management.
- Kidd, S., Gelders, B., & Bailey-Athias, D. (2017). 'Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism'. ESS working paper nº 56. Genebra: International Labour Office e Development Pathways.
- Leroy J.L., Ruel M., e Verhofstadt, E. (2009). 'The impact of conditional cash transfer programmes on child nutrition: a review of evidence using a programme theory framework', Journal of Development Effectiveness, 1: 2, 103-109.
- Lertsuridej, G.M. (2018). 'Coverage and targeting assessment for social protection programs in Mozambique'. Documento PowerPoint, Setembro.
- Mambo, F., Paris, Y., Salvucci, V., e Santos, R. (2018). 'Simulating the effect on households' real consumption and poverty of the increase in prices that followed the 2015-16 economic crisis in Mozambique', WIDER Working Paper Nº 2018/61, ISBN 978-92-9256-503-9, Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Manley J., Gitter S., e Slavchevska, V. (2011). 'How effective are cash transfer programs at improving nutritional status?' Working paper 2010-18. Maryland, EUA: Department of Economics, Towson University.

- McCord, A., Beazley, R., Solorzano, A., e Artur, L. (2016). 'ICF social protection and climate change in Mozambique with a focus on the role of the PASP: feasibility and design consultancy'. Oxford: Oxford Policy Management.
- MEF (2016). 'Pobreza e bem-estar em Moçambique: Quarta avaliação nacional, Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF 2014/15'. Maputo: Ministério da Economia e Finanças, Direcção de Estudos Económicos e Financeiros.
- MEF (2018a). 'Manual de planificação e orçamentação do SISTAFE. Draft, Julho. Maputo: Ministério da Economia e Finanças.
- MEF (2018b). 'Modelo conceptual (revisto), Subsistema de planificação e orçamentação (SPO)'. Maputo: Ministério da Economia e Finanças.
- MEF (2020). 'Ponto de situação dos compromissos no âmbito da Covid-19'. 25 de Agosto. Maputo: Ministério da Economia e Finanças.
- MEF (2021). 'Relatório de uso de fundos no âmbito da Covid-19'. Março. Maputo: Ministério da Economia e Finanças.
- MGCAS (2016). 'Plano Operacional da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016 – 2024', Versão Draft, Grupo Técnico. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2017). Relatório Balanço do Plano Económico e Social 2016. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2018a). Relatório Balanço do Plano Económico e Social 2017. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2018b). 'Relatório do Estágio da Operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016 – 2024)'. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2018c). 'Concept note on the child grant (0-2 years). Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2019). 'Relatório Balanço do Plano Económico e Social 2018'. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2020a). 'Relatório Balanço do Plano Económico e Social 2019'. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2020b). Plano de resposta à COVID-19 em Moçambique – Protecção social. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2021a). 'Relatório Balanço do Plano Económico e Social 2020'. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2021b). 'Manual de procedimentos do Programa Subsídio Social Básico', versão preliminar de Março de 2021. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS (2021c). 'Relatório da missão conjunta MGCAS/parceiros de monitoria ao PSSB-SPC no distrito de Nacala-à-Velha, na província de Nampula'. Junho. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MGCAS e OIT (2020). 'Terms of reference for the mid-term evaluation of the National Basic Social Security Strategy 2016-2024'. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social e Organização Internacional do Trabalho.
- MINEDH (2019). 'Balanço da evolução da rede escolar, alunos e professores, ensino público e particular – 2015-2019'. Maputo: Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano.

- MINEDH (2020). '1º esboço do plano de acção e de monitoria e avaliação (2020-2024), termo de referência (TdR)'. Maputo: Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano.
- MISAU (2009). 'Estratégia de casas de espera para mulheres grávidas'. Maputo: Ministério da Saúde.
- MM (2019). 'Consultoria para a concepção de um documento de referência – subsídios para famílias chefiadas por crianças e órfãos vivendo em famílias pobres e vulneráveis, documento de referência. Amesterdão: Mott MacDonald.
- O'Brien, C.et al. (2018) 'Shock-responsive social protection systems research: synthesis report'. Oxford: Oxford Policy Management [online]. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protectionsystems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>.
- OIT (2021a). 'Protecção social na mídia de Moçambique'. Abril 2021. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- OIT (2021b). 'Protecção social na mídia de Moçambique'. Maio 2021. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- OIT (2021c). 'Protecção social na mídia de Moçambique'. Junho 2021. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- OIT & HI (2018). 'Documento base sobre o Programa Subsídio Social Básico (PSSB) na sua componente de deficiência, PSSB - Incapacidade Funcional'. Maputo: Organização Internacional do Trabalho e Handicap International.
- OIT & UNICEF (2021). 'UN Joint Programme on Social Protection Mozambique 2017-2021: 4th Annual Narrative Progress Report'. Maputo: International Labour Organization & United Nations Children's Fund.
- OPM (2020). 'Programa Serviços de Acção Social – Documento de Conceito e Estrutura do Programa', aprovado pelo Conselho Técnico do MGCAS. Oxford: Oxford Policy Management.
- OPM (2020). Mid-term review of the National Basic Social Security Strategy 2016-2024), Technical Proposal. Oxford: Oxford Policy Management.
- Pedro, F. (2018). 'Autonomia financeira na gestão do fundo de apoio directo às escolas primárias. Estudo realizado com base em dados recolhidos nas províncias Maputo Cidade, Gaza, Sofala, Tete, Nampula e Niassa. Mestrado em Administração e Gestão da Educação. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade da Educação.
- PSCM-PS (2020). 'Monitoria comunitária independente ao PASD-PE'. Maputo: Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social.
- PWC (2017). Plano de desenvolvimento de recursos humanos do MGCAS 2018-21. Maputo: Price Waterhouse Coopers.
- RdeM (2015a). 'Projecto de trabalhos públicos inclusivos, Manual de operações'. Maputo: República de Moçambique.
- RdeM (2015b). 'Conselho de Ministros, decreto nº 38/2015, de 31 de Dezembro', Boletim da República, I série, nº 104, 31 de Dezembro. Maputo: República de Moçambique.
- RdeM (2016a). 'Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024', aprovada na 5ª sessão ordinária do Conselho de Ministros. Maputo: República de Moçambique.
- RdeM (2016b). 'Apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos, Manual de operações'. Maputo: República de Moçambique.

- RdeM (2018). 'Conselho de Ministros, decreto nº 47/2018, de 6 de Agosto', Boletim da República, I série, nº 153, 6 de Agosto. Maputo: República de Moçambique.
- RdeM (2020a). 'Programa Quinquenal do Governo 2020-2024', Resolução nº 15/2020, de 14 de Abril, Boletim da República, I série, nº 70, 14 de Abril. Maputo: República de Moçambique.
- RdeM (2020b). 'Assembleia da República, lei nº 10/2020, de 24 de Agosto', Boletim da República, I série, nº 162, 24 de Agosto. Maputo: República de Moçambique.
- RdeM (2020c). '2º Boletim Estatístico sobre protecção social'. Maputo: República de Moçambique, Sistema de protecção social.
- UNICEF (2014). 'Situação das crianças em Moçambique'. Maputo: Fundo das Nações Unidas para a Infância.
- UNICEF e OIT (2019). 'Informe orçamental acção social Moçambique 2019'. Maputo: Fundo das Nações Unidas para a Infância e Organização Internacional do Trabalho.
- UNICEF e OIT (2020). 'Informe orçamental acção social Moçambique 2020'. Maputo: Fundo das Nações Unidas para a Infância e Organização Internacional do Trabalho.
- Vicente, R., Pellerano, L., Hove, F., & Hodges, T. (2015). Estratégias Nacionais de Segurança Social Básica (ENSSB II), Documento técnico – Análise de custos e impactos. Oxford: Oxford Policy Management (OPM). Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- Vieira, A., Vicente, R., e Monteiro, D. (2019). 'Melhores práticas, Advocacia para protecção social: O caso da Semana de Protecção Social em Moçambique'. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- Vieira, A., e Vicente Andrés, R. (2020). 'Alcançando os mais vulneráveis na resposta da protecção social à crise da Covid-19 em Moçambique: Oportunidades e desafios'. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- White, P., Hodges, A. e Greenslade, M. (2013). 'Guidance on measuring and maximizing value for money in social transfer programmes'. Londres: Department for International Development.
- Zapatero, E., Majoka, Z., Gallego-Ayala, J., Zini, M., Beck, P., & Ajwad, M.I. (2017). 'Urban safety nets and activation in Mozambique'. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Anexo 1 Lista de pessoas entrevistadas

Nível central

Nome	Instituição	Cargo
Fortunato Rafael de Oliveira	MGCAS	Secretário Permanente
Carlota Joaquim Matchaie	MGCAS	Inspectora Geral
Francisca Sales	MGCAS	Assessora de Políticas Sociais no Gabinete da Ministra
Moisés Comiche	MGCAS	Director Nacional de Acção Social
Eufémia Amela	MGCAS	Directora Nacional Adjunta de Acção Social
Angélica Magaia	MGCAS	Directora Nacional da Criança
Lídia Chongo	MGCAS	Directora Nacional do Género
Chico Almajane	MGCAS	Director Nacional de Planificação e Cooperação
Tânia Marisa Pereira Vaz	MGCAS	Chefe do Departamento Central Autónomo de Recursos Humanos
Maria da Glória Bernardo Siaca	INAS	Director Geral do INAS
Estevão Mondlane	INAS	Director Geral Adjunto do INAS
Carlota Tomocene	INAS	Chefe do Departamento de Programas de Desenvolvimento
Olívia Faite	INAS	Chefe do Departamento de Assistência Social
Issufo Anasse Alima Omar	INAS	Chefe do Departamento de Planificação e Estatística
Noé Mathe Simango	INAS	Chefe da Repartição das Unidades Sociais
Felizardo Cremildo	MINEDH	Direcção Nacional de Nutrição e Saúde Escolar
Cristina Matusse	MEF	Directora Nacional Adjunta de Plano e Orçamento
Rosil Diruai Tiane	CEDSIF	
Sam Jones	MEF	Assessor na Direcção Nacional de Políticas Económicas e de Desenvolvimento
Sandra Chilengue	INGD	
Amina Pais	PSCM-PS	
Abdul Satar	PSCM-PS	

Nome	Instituição	Cargo
Rubén Vicente Andrés	OIT	Gestor do Programa de Protecção Social
Maki Kato	UNICEF	Chefe do Departamento de Política Social
Graciano Langa	UNICEF	Especialista de Protecção Social
Edmundo Murrugarra	Banco Mundial	Economista Sénior de Protecção Social
Samantha Zaldivar Chimal	Banco Mundial	Especialista em Protecção Social
Eleasara Antunes	FCDO	Assessora de Desenvolvimento Social
Flávia Lorenzon	WFP	Gestora da Protecção Social
Luísa Fumo	Embaixada da Suécia	Oficial de programas (desenvolvimento social)
Koeti Serodio	Irish Aid	Assessora de Vulnerabilidade
Odília Marques	Embaixada da Holanda	Oficial de programas
Pedro Safrão	Light for the World	Gestor de programas
Stélio Ramos	Light for the World	Gestor de programas

Gaza

Nome	Instituição	Cargo
Paulo Francisco da Silva Beirão	SPAS	Director Provincial de Assuntos Sociais
Rosana Lidia Muataco	DPGCAS	Directora Provincial do Género, Criança e Acção Social
Ana Dalila Sitoé Tuzine	INAS	Delegada do INAS Xai-Xai
Gracinda Bambo	INAS	Delegada do INAS Chokwé
Joana Tiago Macuácuá	INAS	Técnica na Repartição de Programas de Assistência Social (Chokwé)
Naita Matusse	RMAS	Chefe da RMAS Xai-Xai
Hassane Tajú	RMAS	Chefe da RMAS Chokwé

Nampula

Nome	Instituição	Cargo
Nguma John Geraldo	SPAS	Director Provincial de Assuntos Sociais
Albertina Assane	DPGCAS	Directora Provincial do Género, Criança e Acção Social

Nome	Instituição	Cargo
Hassane Juma	INAS	Delegado do INAS Nampula
Hortência Novela	INAS	Delegada do INAS Nacala
António Mualete	RMAS	Chefe da RMAS Nampula Cidade
.	RMAS	Chefe da RMAS Nacala-a-Velha

Sofala

Nome	Instituição	Cargo
Manuel Chicamisse	SPAS	Director Provincial de Assuntos Sociais
Gracinda Pita	DPGCAS	Directora Provincial de Género, Criança e Acção Social
Abdul Razak	INAS	Delegado do INAS Beira
Angelina Arissone	INAS	Técnica de Acção Social (Beira)
Esperança Machavela	INAS	Técnica de Acção Social (Beira)
Maria Rita Aguacheiro Cavalino	RMAS	Chefe da RMAS Beira
Paciencia Rufino Amado	RMAS	Chefe da RMAS Nhamatanda

Anexo 2 Informação sobre os grupos focais realizados

Grupos focais com beneficiários

Província	Distrito	Tipo de programa	Número de participantes	Percentagem de mulheres
Gaza	Xai-Xai	PSSB	9	44%
		PASD-PE COVID	15	87%
	Chokwé	PSSB	4	75%
		PASD-PE Seca	9	67%
Sofala	Cidade da Beira	PASP	11	91%
		PASD-PE Idai	9	78%
	Nhamatanda	PASP	10	90%
		PASD-PE Idai	9	44%
Nampula	Cidade de Nampula	PSSB	5	60%
	Nacala-a-Velha	PSSB-SC	4	100%
Total			85	74%

Grupos focais com permanentes

Província	Distrito	Número de participantes	Percentagem de mulheres
Gaza	Xai-Xai	5	60%
	Chokwé	8	63%
Sofala	Cidade da Beira	9	11%
	Nhamatanda	9	33%
Nampula	Cidade de Nampula	5	20%
	Nacala-a-Velha	5	100%
Total		41	48%

Anexo 3 Distritos servidos pelas delegações do INAS, 2021

Delegação	Distritos de jurisdição
Lichinga	Chimbonila, Lichinga, Logo, Mavago, Muembe, N'Gauma e Sanga
Cuamba	Cuamba, Mandimba, Mecanhelas e Metarica
Marrupa	Marrupa, Maua, Mecula, Majune e Nipepe
Pemba	Cidade de Pemba, Macomia, Ibo, Quissanga, Mecufi, Metugi, Chiure e Meluco
Montepuez	Montepuez, Balama, Ancuabe e Namuno
Mocimboa da Praia	Macimboa da Praia, Palma, Mueda, Muidumbe e Nangade
Nampula	Cidade de Nampula, Rapale, Murrupula, Muecate, Meconta e Nacaroa
Nacala	Nacala Porto, Nacala-a-Velha, Memba, Ilha de Moçambique, Mossuril e Namapa – Erati
Angoche	Angoche, Monapo, Liupo, Namige, Mogovolas, Moma e Larde
Ribáue	Lalaua, Malema, Mecuburi, Mongincual e Ribáue
Quelimane	Quelimane, Derre, Chinde, Luabo, Morrumbala, Mopeia, Inhassunge e Nicoadala
Mocuba	Mocuba, Namacurra, Maganja da Costa, Lugela, Gilé, Pebane e Macubela
Gurue	Gurué, Alto Molocue, Ile, Milange e Namarroi
Tete	Cidade de Tete, Angonia, Changara, Cahora Bassa, Magoe e Marara
Moatize	Moatize, Doa, Mutarara, Tsangano e Chiuta
Maravia	Maravia, Macanga, Zumbo e Chifunde
Chimoio	Chimoio, Machaze, Mossurize, Sussundenga, Manica, Vanduzi, Gondola e Macate
Barue	Bárue, Tambara, Macossa e Guru

Beira	Beira, Nhamatanda, Dondo, Muanza e Gorongosa
Caia	Caia, Chemba, Cheringoma, Maringue e Marromeu
Muxungué	Machanga, Buzi e Chibabava
Inhambane	Cidade de Inhambane, Jangamo, Inharrime, Zavala, Homoine e Panda
Maxixe	Maxixe, Morrumbene, Massinga, Fonhaloura
Vilanculos	Vilanculos, Mabote, Inhassoro e Govuro
Xai-Xai	Cidade de Xai-Xai, Xai-Xai, Bilene e Manjacaze
Chibuto	Chibuto, Guija e Chigubo
Chokwe	Chokwé, Mabalane e Massingir
Chicualacuala	Chicualacuala e Massangene
Cidade da Matola	Cidade da Matola, Boane, Namaacha, Matutuine, Moamba, Magude, Manhiça e Marracuene
Cidade de Maputo	Kapfumo, Kalhamakulo, Kamaxakene, Kamavota, Kamubukwana e Katembe e Kanhaka