



United Nations



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE  
MINISTÉRIO DO GÉNERO, CRIANÇA E ACÇÃO SOCIAL



**PROGRAMA CONJUNTO  
DAS NAÇÕES UNIDAS  
PARA A PROTECÇÃO  
SOCIAL MOÇAMBIQUE  
2017-2020**



Government of the Netherlands



International  
Labour  
Organization

A reprodução de qualquer parte desta publicação não carece de autorização, excepto para fins comerciais.

Exige-se, no entanto, a identificação da fonte.

UNICEF  
Fundo das Nações Unidas  
para a Infância  
Av. do Zimbabwe, 1440 P.O. Box 4713,  
Maputo, Moçambique  
Email: [maputo@unicef.org](mailto:maputo@unicef.org)  
© UNICEF Moçambique, Maputo, 2018

Fotografia da capa:  
© UNICEF  
Claudio Fauvrelle

---

# PROGRAMA CONJUNTO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL MOÇAMBIQUE

2017-2020



United Nations



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE  
MINISTÉRIO DO GÉNERO, CRIANÇA E ACÇÃO SOCIAL



International  
Labour  
Organization

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL  
DE TRABALHO (OIT)



para cada criança

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS  
PARA A INFÂNCIA (UNICEF)



UK



SUÉCIA



Government of the Netherlands

HOLANDA

## VISÃO GERAL



PAÍS	MOÇAMBIQUE
Nome do programa	Programa Conjunto das Nações Unidas para Protecção Social
Área Geográfica de Foco	Todo o país
Resultados Esperados	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Até 2020, programas e políticas claras concebidas para operacionalizar a ENSSB II</li><li>2. Até 2020, evidências sólidas, advocacia e comunicação claras para as componentes principais da ENSSB II</li><li>3. Até 2020, o MGCAS tem reforçada a sua capacidade para coordenar e implementar a ENSSB II</li></ol>
Orçamento	Montante total solicitado: USD \$18,717,984 <ul style="list-style-type: none"><li>• Contribuição do Reino Unido: USD 5,219,734</li><li>• Contribuição da Suécia: USD 9,498,250</li><li>• Contribuição da Holanda: USD 4,000,000</li></ul>
Duração	1 Setembro de 2017 a 31 de Dezembro de 2020 <ul style="list-style-type: none"><li>• Contribuição do Reino Unido: Até 31 de Março de 2020</li><li>• Contribuição da Suécia: Até 31 de Dezembro de 2020</li><li>• Contribuição da Holanda: Até 31 de Dezembro de 2020</li></ul>
Agências de Implementação	Agente Administrativo: Agente de Convocação: UNICEF  Agências Participantes: OIT e UNICEF  Modalidade de Atribuição Directa
Contactos da ONU	Representante do UNICEF: Marcoluigi Corsi  Diretor da OIT: Musindo Alexio

## CONTEÚDOS

---

Visão Geral	4
<b>1. Sumário executivo</b>	<b>8</b>
<b>2. Análise da Situação</b>	<b>10</b>
<b>3. Estratégias</b>	<b>14</b>
<b>Lições Aprendidas e Proposta do Programa Conjunto</b>	<b>14</b>
Lições aprendidas	14
Proposta de Estratégias do Programa Conjunto	15
<b>4. Quadro de resultados</b>	<b>17</b>
<b>5. Implementação do Programa</b>	<b>27</b>
Mecanismos de Gestão e Coordenação	27
Papéis e responsabilidades	27
Necessidades em Recursos Humanos	29
Mecanismos da Gestão de Fundos	30
Gestão de risco financeiro	30
<b>6. Monitoria, Avaliação e Reporte</b>	<b>33</b>
<b>7. Contexto Legal do Relacionamento</b>	<b>34</b>
<b>8. Proposta de Orçamento</b>	<b>34</b>

---

## ACRÓNIMOS

CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças
ECASSSB	Estratégia de Comunicação e Advocacia do subsistema de Segurança Social Básica.
E-INAS	Sistema Electrónico de Gestão de Informação
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
ENDE	Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035)
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
IOF	Inquérito ao Orçamento Familiar
MGCAS	Ministério de Género, Criança e Acção Social
PSSB	Programa Subsídio Social Básico
PASD	Programa Apoio Social Directo
PASP	Programa Acção Social Produtiva
PQG	Plano Quinquenal do Governo (2015-2019)
PUNO	Organização das Nações Unidas Participantes
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
UNJP	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre Protecção Social (2017-2020)



## GLOSSÁRIO

Programa de Subsídio Social básico	O PSSB é uma pensão social para as famílias muito pobres sem adultos capazes de trabalhar
Programa de Acção Social Produtiva	O PASP é um programa de trabalho intensivo de trabalhos públicos para famílias pobres com adultos capazes de trabalhar
Programa de Apoio Social Directo	O PASD é um programa de apoio temporário às famílias que enfrentam choques idiossincráticos e que, afectam o seu consumo e rendimento.

“

O PROGRAMA CONJUNTO FOI ESTRUTURADO EM TORNO DE UM PACOTE COERENTE DE INTERVENÇÕES, INCLUÍDAS NA ENSSB II E TOTALMENTE ALINHADAS AO PLANO OPERACIONAL, EM TORNO DAS 38 “ACÇÕES ESTRATÉGICAS”, MAS NAQUELAS ONDE AS AGÊNCIAS DA ONU TÊM MANDATO, CAPACIDADE RELAÇÕES SÓLIDAS DE TRABALHO COM PARCEIROS GOVERNAMENTAIS VISANDO FORTALECER AINDA MAIS O QUADRO DE TRABALHO DA PROTECÇÃO SOCIAL. NO DECORRER DO PROGRAMA (2017-2019), AS DUAS AGÊNCIAS DA ONU ENVOLVIDAS (OIT E UNICEF) IRÃO TRABALHAR COM OS PARCEIROS A NÍVEL NACIONAL, PROVINCIAL E DISTRITAL...”

## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

A NOVA ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL BÁSICA OU ENSSB II, QUE COBRE O PERÍODO DE 2016-2024, APROVADA PELO CONSELHO DE MINISTROS EM FEVEREIRO DE 2016 OFERECE UMA OPORTUNIDADE ÚNICA PARA ABORDAR A FRAGMENTAÇÃO E ALINHAR MELHOR AS PARTES ENVOLVIDAS NA MATERIALIZAÇÃO DE UM CONJUNTO AMBICIOSO DE METAS.

A Protecção Social é amplamente reconhecida como um conjunto efectivo de intervenções políticas para reduzir a pobreza, a vulnerabilidade a desigualdade e promover o crescimento económico inclusivo. Na última década, o sistema de Protecção Social Básica de Moçambique consolidou-se com a Estratégia Nacional de Segurança Social 2010-2014, todavia o sector ainda permanece fragmentado.

A Estratégia Nacional de Segurança Social básica 2016-2024 (ENSSB II), que cobre o período de, aprovada pelo Conselho de Ministros em Fevereiro de 2016 oferece uma oportunidade única para abordar a fragmentação e alinhar melhor as partes envolvidas na materialização de um conjunto ambicioso de metas. A Estratégia tem quatro objectivos principais:

1. Incrementar o nível de **consumo e resiliência** da população que vive em situações 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 do segmento da população que vive na pobreza e vulnerabilidade;
3. Prevenir e mitigar os riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social através dos **serviços sociais** e,
4. Desenvolver a **capacidade institucional** dos sectores governamentais que coordenam a segurança social básica.

O Programa Conjunto foi estruturado em torno de um pacote coerente de intervenções, incluídas na ENSSB II e totalmente alinhadas ao Plano Operacional, em torno das 38 "Acções Estratégicas", mas naquelas onde as agências da ONU têm mandato, capacidade de trabalho com parceiros governamentais visando fortalecer ainda mais o quadro de trabalho da Protecção Social. No decorrer do programa (2018-2019), as duas agências da ONU envolvidas (OIT e UNICEF) irão trabalhar com os parceiros a nível nacional, provincial e distrital para alcançar os seguintes resultados:

1. Até 2020, programas e políticas claras concebidos para operacionalizar a ENSSB II
2. Até 2020, evidências sólidas, advocacia e comunicação claras para as componentes principais da ENSSB II
3. Até 2020, o MGCAS tem reforçada a sua capacidade para coordenar e implementar a ENSSB II

Dadas as metas de beneficiários ambiciosas estipuladas na ENSSB II e em outros documentos importantes, um sistema mais moderno e integrado de Protecção Social é requerido mas, isto será desafiador. A operacionalização da ENSSB II 2016-2024 ocorre num momento importante em Moçambique uma vez que, após um período de crescimento sustentado, a economia Moçambicana contraiu-se significativamente devido à recente desaceleração económica. No entanto, com os desafios surgem oportunidades e o Programa Conjunto da



ONU, conforme detalhado abaixo, foi desenvolvido para providenciar apoio ao MGCAS e ao INAS para implementarem a ENSSB II, num momento em que famílias vulneráveis requerem mais de assistência.

O resultado 1 da ENSSB II centra-se na componente de desenho e inclui o trabalho de reformulação dos procedimentos para os programas revistos, para além do estabelecimento do e-INAS e do sistema de M&A. O resultado 2 centra-se na geração de dados e evidências para informar as acções de advocacia, trabalho político e a potencial expansão do programa. O resultado 3 centra-se na implementação e desenvolvimento de capacidades necessárias para operacionalizar os novos programas de Protecção Social Básica.

O Programa Conjunto recorrerá a uma modalidade de "Atribuição Directa". A selecção desta modalidade baseou-se em experiências anteriores e tem em vista a implementação das actividades de forma mais efectiva, eficiente, atempada visando a redução de custos financeiros e de transação dos parceiros nacionais, doadores e da ONU. O Programa Conjunto será supervisionado por um Comité de Direcção, responsável pela orientação e supervisão estratégica. Propõe-se que o UNICEF actue como Agente Administrativo, responsável pela transmissão e divulgação das contribuições recebidas. Adicionalmente, o UNICEF servirá de Agente de Convocação, responsável por reunir as Organizações das Nações Unidas Participantes (Organização Participante), apoiar o Comité de Direcção e consolidar os relatórios narrativos.

As agências das Nações Unidas identificarão e adotarão medidas para mitigar os efeitos de factores internos ou externos que possam prejudicar o alcance dos resultados esperados (para informações adicionais, ver o Anexo 2). Os riscos identificados serão regularmente monitorados e avaliados, ao mesmo tempo que serão tomadas medidas correctivas consoante as necessidades, que serão reportadas nos relatórios de progresso.

O Programa Conjunto será monitorado através de um sistema conjunto de M&A que será desenvolvido entre o governo e parceiros de desenvolvimento. O sistema interno de M&A do Programa Conjunto monitorará e avaliará se e como o programa alcançou os objectivos planificados<sup>1</sup> e centrar-se-á, particularmente, na análise da eficácia do programa em termos de remodelação, conhecimento e advocacia e fortalecimento do sistema.

O apoio prestado pelas agências da ONU consistirá, essencialmente, em assistência técnica, desenvolvimento de capacidade, apoio financeiro e material para assegurar que a capacidade do MGCAS e INAS seja reforçada para implementar, no terreno, de forma efectiva, confiável e com prestação de contas os programas de Protecção Social recentemente aprovados.

O montante total para apoiar o Programa Conjunto é de USD \$18,717,984.

---

O PROGRAMA CONJUNTO  
SERÁ MONITORADO  
ATRAVÉS DE UM SISTEMA  
CONJUNTO DE M&A QUE  
SERÁ DESENVOLVIDO  
EM CONJUNTO COM O  
GOVERNO E PARCEIROS  
DE DESENVOLVIMENTO. O  
SISTEMA INTERNO DE M&A  
DO PROGRAMA CONJUNTO  
MONITORARÁ E AVALIARÁ  
SE E COMO O PROGRAMA  
ALCANÇOU OS OBJECTIVOS  
PLANIFICADOS<sup>1</sup> E CENTRAR-  
SE-Á, PARTICULARMENTE,  
NA ANÁLISE DA EFICÁCIA

---

<sup>1</sup> Isto é diferente do Sistema de M&A desenvolvido para monitorar os resultados da ENSSB II

## 2. ANÁLISE DA SITUAÇÃO

A PROTECÇÃO SOCIAL TORNOU-SE UM ELEMENTO IMPORTANTE NO DEBATE POLÍTICO E NO IMPULSO PARA UMA ABORDAGEM MAIS INCLUSIVA PARA O ALÍVIO À POBREZA. O GOVERNO DE MOÇAMBIQUE RECONHECE EXPLICITAMENTE A IMPORTÂNCIA DOS SISTEMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL NA PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR DA POPULAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

Durante a última década, Moçambique situou-se entre as dez economias com crescimento mais rápido do mundo. No entanto, apesar do forte desempenho económico, Moçambique ainda é um dos países mais pobres, ocupando a 180ª posição de um total de 188 países, de acordo com o último Relatório de Desenvolvimento Humano (2015). Moçambique também é um dos países do mundo mais propensos a desastres no mundo, com eventos que têm regularmente um efeito significativo sobre os mais vulneráveis. A Avaliação Nacional da Pobreza 2014/15 confirma que grandes diferenças no bem-estar ainda persistem entre os diferentes grupos socioeconómicos de renda e áreas geográficas. A mesma avaliação confirma que, apesar da redução da taxa média de pobreza em 2011, as desigualdades também aumentaram e, mais importante, o número de pessoas em situação de pobreza aumentou apesar dos 10 anos de crescimento económico.<sup>4</sup> O demorado progresso na redução do número de pessoas em situação de pobreza e alteração completa do cenário macroeconómico desencadearam o interesse político sobre a importância de ter um sistema sólido de Protecção Social e o papel das transferências sociais na protecção dos mais carenciados e vulneráveis.

A Protecção Social é amplamente reconhecida como um conjunto efectivo de intervenções políticas para reduzir a pobreza, a vulnerabilidade e a desigualdade e promover o crescimento económico inclusivo. Ela exige um compromisso sólido do Governo e um papel activo da Sociedade Civil na monitoria e promoção da sua implementação. Moçambique possui um quadro legal da Protecção Social desde 2007 e a Protecção Social tornou-se um elemento importante no debate político e no impulso para uma abordagem mais inclusiva para o alívio à pobreza. O Governo de Moçambique reconhece explicitamente a importância dos sistemas de Protecção Social na promoção do bem-estar da população e do desenvolvimento económico e social em vários documentos estratégicos, como o Programa Quinquenal do Governo 2015-2019 (PQG) e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035 (ENDE). Ao longo da última década, o sistema de Protecção Social em Moçambique foi consolidado, com o estabelecimento de um quadro legal e regulamentar para a Protecção Social Básica e a elaboração e promulgação de uma Estratégia Nacional de Segurança Social Básica.

A Estratégia Nacional de Segurança Social 2010-2014 (ENSSB I) permitiu que Moçambique fortalecesse as opções de assistência social disponíveis para os grupos vulneráveis e incluiu um conjunto de programas antigos (por exemplo, o Programa Segurança Social Básico-PSSB) e novos (por exemplo, o Programa Acção Social Produtiva - PASP), programas de Protecção Social não contributivos, todos implementados pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS) sob a orientação política do Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS). Entre 2010 e 2014, houve avanços significativos: o número de famílias beneficiárias dos programas do INAS aumentou de 254,000 para 427,000; o valor pago pelo PSSB aumentou três vezes em termos reais<sup>5</sup>; e o PASP - um esquema de trabalhos públicos - foi introduzido para atender a famílias em situação de pobreza e sem restrições para o trabalho. Todas estas mudanças

<sup>2</sup> <http://report.hdr.undp.org/>

<sup>3</sup> Quarta Avaliação Nacional da Pobreza (IOF 2014/2015), MEF p2

<sup>4</sup> "A redução das taxas de pobreza entre 2010/09 e 2014/15 foi insuficiente para produzir uma redução da estimativa do número absoluto de pessoas em situação de pobreza que, novamente, subiu para 11.8 milhões" Quarta avaliação de pobreza, p xvi

<sup>5</sup> O triplo aumento aplica-se ao período de 2007 a 2014.

implicaram um aumento substancial das despesas do governo nesta área, que passou de 0,21 por cento do produto interno bruto (PIB) em 2011 para 0,58 em 2015<sup>6</sup>. No entanto, uma avaliação realizada pela OIT em 2014, como parte do trabalho preparatório para a concepção da próxima fase da ENSSB, identificou uma série de desafios e limitações que devem ser abordados (detalhado na próxima secção) que incluiu: i) lacunas importantes de cobertura uma vez que os programas não abrangem efectivamente famílias em situação de pobreza e; ii) os programas apenas atingem uma pequena proporção da população<sup>7</sup>.

Ademais, o desenvolvimento da ENSSB II proporcionou uma oportunidade para abordar o contexto global de desenvolvimento de Moçambique. A ENSSB II reconhece que, a sobrevivência materna e neonatal continua a ser um grande desafio e que foram feitos poucos progressos na redução da desnutrição crónica, cuja taxa é das mais elevadas do mundo (43%)<sup>8</sup>. As desigualdades nas relações de género enfraquecem a situação das mulheres e das raparigas e aumentam os riscos particularmente com relação à gravidez precoce, casamento prematuro, violência de género, infecção pelo HIV, acesso à herança e oportunidades económicas.

Essas questões continuam a representar um desafio não apenas para a sobrevivência infantil mas também para as perspectivas de desenvolvimento de Moçambique, dado o prejuízo irreparável no capital humano de Moçambique. A ENSSB II também observa que, existe uma relação importante e sinérgica entre a pobreza, as mudanças climáticas, os riscos associados aos desastres naturais e as flutuações sazonais da insegurança alimentar, que afectam directa e indirectamente as famílias mais vulneráveis. A frequência e o impacto dos desastres naturais são exacerbadas pelas mudanças climáticas de longo prazo e num contexto de extrema pobreza, a capacidade das famílias para se prepararem, responderem e recuperarem dos choques é bastante limitada.

Para endereçar estes desafios e em consonância com os resultados da Protecção Social reflectidos no Programa Quinquenal do Governo 2015-2019 e na Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035 (ENDE) o Governo de Moçambique desenvolveu, com o apoio dos parceiros e a sociedade civil, a ENSSB II, aprovada pelo Conselho de Ministros em Fevereiro de 2016. A ENSSB II tem um horizonte de tempo mais longo, reflecte efectivamente uma agenda ambiciosa para a Protecção Social não contributiva em Moçambique, especificamente para assegurar "maior autonomia e resiliência das pessoas que vivem em situações de pobreza e vulnerabilidade, priorizando o respeito pelos seus direitos sociais".

A ENSSB II tem quatro objectivos principais:

1. Melhorar o nível de **consumo e resiliência** da população que vive em situações de pobreza e vulnerabilidade;

---

PARA ENDEREÇAR  
ESTES DESAFIOS E EM  
CONSONÂNCIA COM  
OS RESULTADOS DA  
PROTECÇÃO SOCIAL  
REFLECTIDOS NO  
PROGRAMA QUINQUENAL  
(PQG) 2015-2019 E NA  
ESTRATÉGIA NACIONAL  
DE DESENVOLVIMENTO  
(ENDE) 2015-2035 O  
GOVERNO DE MOÇAMBIQUE  
DESENVOLVEU, COM O  
APOIO DAS AGÊNCIAS  
DA ONU, A ESTRATÉGIA  
NACIONAL DE SEGURANÇA  
SOCIAL BÁSICA (ENSSB II)  
2016 - 2024

---

<sup>6</sup> Resumo do Orçamento de Acção Social, OIT-UNICEF, 2016

<sup>7</sup> Apenas 15% das famílias que vivem abaixo da linha de pobreza beneficiam de programas de protecção social (Social Action Budget Brief, ILO-UNICEF

<sup>8</sup> Pesquisa Demográfica e de Saúde, Ministério da Saúde e Instituto Nacional de Estatística, 2011.

---

EM SUMA, TENDO EM CONTA AS METAS DE BENEFICIÁRIOS AMBICIOSAS ESTABELECIDOS NA ENSSB II E EM OUTROS DOCUMENTOS-CHAVE (PQG, ENDE10) É NECESSÁRIO UM SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL MAIS MODERNO E INTEGRADO, MAS ISSO SERÁ DESAFIADOR. MOÇAMBIQUE PRECISA MELHORAR A RESILIÊNCIA DAS COMUNIDADES E ASSEGURAR QUE O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

2. Contribuir para o **desenvolvimento do capital** humano através da melhoria da nutrição, do acesso aos serviços básicos de saúde e educação do segmento 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 sociais**; e

### Programas de Segurança Social Básica em Moçambique

Programa de Transferências de Protecção Social ENSSB I	Programa de Transferências de Protecção Social ENSSB II
<p><b>Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)</b> Transferências monetárias para pessoas incapacitadas para o trabalho</p>	<p>Subsídio para a pessoa idosa (60+) Subsídio por incapacidade funcional Subsídio à criança (0-2 anos) Subsídio à criança órfãs que vivem em famílias pobres vulneráveis Subsídio de apoio a crianças chefes de agregado familiar</p>
<p><b>Programa de Apoio Social Directo (PASD)</b> Transferências Temporárias em espécie para grupos vulneráveis específicos</p>	<p>Apoio multiforme em resposta a situações de choques pontuais e calamidades naturais</p>
<p><b>Programa de Apoio Social Productivo (PASP)</b> O PASP é um programa de trabalho intensivo de trabalhos públicos para famílias pobres com adultos capazes de trabalhar</p>	<p>Programa de trabalhos públicos para agregados familiares pobres com capacidade de trabalhar (com foco revisto e intervenções reforçadas)</p>
<p><b>Programa de Serviços de Ação Social (SSAS)</b> Cuidados institucionais para pessoas abandonadas e marginalizadas</p>	<p><b>Programa de Serviços de Ação Social (ProSAS)</b> Serviços preventivos e de protecção providenciados a comunidades em resposta a riscos sociais <b>Programa de Atendimento em Unidades Sociais (PAUS)</b></p>

Figura 1: Principais ajustamentos na ENSSB II

<sup>9</sup> Programas de Segurança Social Básica no Quadro da Operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II (2016-2024): Este documento apoia o Decreto que aprova o novo conjunto de Programas Básicos de Protecção Social ao abrigo da ENSSB II e orienta a revisão, criação e ajuste desse conjunto de acordo com os princípios da ENSSB II.

<sup>10</sup> O PQG estabelece uma meta para cobrir 25% de famílias em situação de vulnerabilidade até 2019, e a ENDE, estabeleceu o objetivo de garantir que cerca de 75% das famílias pobres e vulneráveis se beneficiem de protecção social básica em 2035.

- 
4. Desenvolver a **capacidade institucional** dos sectores do governo que coordenam a segurança social básica.

Os objectivos acima enfatizam a natureza única da ENSSB II, que vai além da provisão de transferências monetárias e assistência em espécie num papel protectorio, mas também procura abordar os múltiplos riscos e **vulnerabilidades** sociais ligadas à pobreza, défice de activos e capital humano e exclusão social.

O plano operacional da ENSSB II foi desenvolvido após a aprovação da ENSSB II e consiste em 38 acções estratégicas, com um cronograma diferenciado (2017-2019) para orientar o período inicial de implementação. Com o apoio da OIT e os diversos parceiros, foi também produzido um “Documento de Programas” 9 para ajustar o quadro regulador que incluiu: 1) a reformulação do PSSB com a introdução gradual de um subsídio para a pessoa idosa, um subsídio por incapacidade funcional e um subsídio para a criança nas suas três vertentes; e a adopção de uma abordagem de focalização; 2) o reconhecimento de que o sistema de segurança social básico precisa atender às necessidades das famílias mais marginalizadas e desfavorecidas no que refere aos choques; 3) a introdução de um programa dedicado à prestação de múltiplos serviços sociais a nível comunitário; 4) o aumento gradual do valor das transferências sociais e; 5) o fortalecimento da capacidade institucional, humana, material, técnica e financeira do INAS e do MGCAS, incluindo a descentralização do pessoal do INAS a nível distrital e a implementação de um sistema integrado de gestão de informação dos programas de Protecção Social Básica (e -INAS).

Em suma, tendo em conta as metas de beneficiários estabelecidas na ENSSB II e em outros documentos-chave (PQG, ENDE10) é necessário um sistema de Protecção Social mais moderno e integrado, mas isso será desafiador. Moçambique precisa melhorar a resiliência das comunidades e assegurar que o sistema de Protecção Social seja eficiente, eficaz e capaz de alcançar as pessoas mais carenciadas e vulneráveis. Mais especificamente, a modernização vai exigir capacidade de administrar melhor os beneficiários, adoptar mecanismos de pagamento alternativos e eficientes, re-cadastrar os beneficiários actuais, alterar os procedimentos de operação e documentos de orientação programática em conformidade. Para isso a integração vai exigir que, os serviços sejam incorporados num sistema holístico de Protecção Social que visa atenuar os riscos económicos e sociais na população mais vulnerável. Estes requisitos, por sua vez, vão exigir o reforço significativo das ferramentas de programação, dados e recursos humanos disponíveis para apoiar a implementação. No entanto, essas exigências e a operacionalização da ENSSB II ocorrem num momento importante para Moçambique, uma vez que, após um período de crescimento sustentado, a economia moçambicana contraiu-se significativamente devido a recente e severa crise económica. No entanto, com os desafios vêm as oportunidades e o Programa Conjunto, conforme detalhado abaixo, foi construído para proporcionar apoio crítico e para ajudar a operacionalizar a nova ENSSB num momento em que famílias vulneráveis mais precisam de assistência.

---

MOÇAMBIQUE PRECISA  
MELHORAR A RESILIÊNCIA  
DAS COMUNIDADES  
E ASSEGURAR QUE O  
SISTEMA DE PROTECÇÃO  
SOCIAL SEJA EFICIENTE,  
EFICAZ E CAPAZ DE  
ALCANÇAR AS PESSOAS  
MAIS POBRES E  
VULNERÁVEIS.

### 3. ESTRATÉGIAS LIÇÕES APRENDIDAS E PROPOSTA DO PROGRAMA CONJUNTO

AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA, O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE MOÇAMBIQUE FOI CONSOLIDADO E TAMBÉM ESTABELECIDO UM QUADRO LEGAL E ESTRATÉGICO PARA A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA. ADICIONALMENTE, DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL BÁSICA

Ao longo da última década, o sistema de Protecção Social de Moçambique foi consolidado e também estabelecido um quadro legal e estratégico para a Protecção Social Básica. Adicionalmente, durante a implementação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica I (ENSSB I) e para expandir a cobertura de famílias elegíveis, foram aprendidas lições importantes sobre os requisitos específicos de Protecção Social em Moçambique e as áreas em que os esforços conjuntos da ONU podem ser melhorados. Essas lições são detalhadas abaixo e foram usadas para informar o programa conjunto.

#### Lições aprendidas

Da experiência dos últimos dez anos foram documentadas as seguintes lições:

- > É fundamental rectificar o erro significativo de exclusão particularmente em relação aos mais vulneráveis quando residem em unidades familiares com indivíduos capazes de trabalhar.
- > Baixo nível de cobertura em várias áreas do ENSSB<sup>11</sup>. Especificamente, o número de agregados familiares cobertos está muito abaixo das necessidades identificadas, atingindo apenas cerca de 15% do número estimado de famílias em situação de pobreza. Esta percentagem está abaixo dos objectivos aprovados na ENSSB II e em outros instrumentos programáticos, como por exemplo o PQG ou ENDE. Esta situação é agravada pelo facto de que, os potenciais beneficiários poderem ser pré-cadastrados e poderem permanecer na lista de espera por muito tempo<sup>12</sup>.
- > Custos elevados de transação dos benefícios sociais. Um estudo sobre políticas de Gestão realizado pela Oxford Policy Management identifica o pagamento directo em numerário como um processo de pagamento altamente ineficiente, que dispende tempo significativo dos funcionários distritais, que não é eficiente e limita o alcance da expansão do programa<sup>13</sup>.
- > Necessidade de fortalecer a capacidade institucional do sector para produzir resultados em escala porque, apesar dos avanços, a disponibilidade de recursos humanos qualificados não é proporcional ao aumento da dotação orçamental e expansão de programas<sup>14</sup>.
- > Importância da introdução de novos Procedimentos dos Programas, incluindo o sistema de cadastro dos beneficiários e o mecanismo de pagamento electrónico, para melhorar a eficiência da implementação dos programas.
- > É necessário evitar a fragmentação. Nos últimos anos, o sector caracterizou-se por uma abordagem muito fragmentada, com diferentes doadores e parceiros de implementação apoiando iniciativas não coordenadas. Será importante fortalecer a coordenação entre o governo, doadores, agências

<sup>11</sup> National Basic Social Security Strategy (2016-24), Government of Mozambique, p12.

<sup>12</sup> Resumo do Orçamento de Acção Social, OIT-UNICEF, 2016

<sup>13</sup> McCord, Beazley, Solorzano & Artur. 'Social Protection and Climate Change in Mozambique with a focus on the role of the PASP: Feasibility and design consultancy', OPM, p13 (May 2016)

das Nações Unidas e outros para melhor alinhar os programas e o apoio<sup>15</sup>.

- > Limitação de dados fiáveis. Os dados dos beneficiários foram disponibilizados através dos Sistemas de Gestão de Informação existentes existentes (LINDEX). Entretanto, não foi possível usar os dados disponíveis para aferir se os serviços focalizavam nos mais vulneráveis. Além disso, os programas tinham bases de dados diferentes e não havia uma plataforma de dados integrada e harmonizada, o que tornou possível a ocorrência de duplicações e exclusões.

### Estratégias do Programa Conjunto

Conforme anotado acima, a Protecção Social em Moçambique tem sido caracterizada por uma abordagem fragmentada (entre doadores, Agências das Nações Unidas e Governo) e a ENSSB II proporcionou uma oportunidade para melhorar o alinhamento na materialização do conjunto de metas ambiciosas. O Programa Conjunto sustenta-se no apoio prestado no passado visando o estabelecimento e o desenvolvimento de Piso para Protecção Social em Moçambique e é também informado pelas lições aprendidas acima mencionadas. As seguintes estratégias (ou seja, “como” é que os resultados serão alcançados) irão orientar a implementação e o apoio consistirá na assistência técnica, desenvolvimento de capacidade e apoio financeiro e material para fortalecer a capacidade do MGCAS e do INAS de implementar programas de Protecção Social Básica de forma mais eficaz e com prestação de contas.

Especificamente, o Programa Conjunto vai incorporar o seguinte:

**Concepção efectiva de programas robustos** que incorporarem as melhores práticas e a compreensão das nuances do contexto e dos requisitos moçambicanos. O Governo aprovou uma Estratégia clara e abrangente e o Programa Conjunto irá providenciar ferramentas necessárias para a implementação efectiva. O Programa Conjunto também irá assegurar a interoperabilidade das componentes principais ou seja, que os diferentes elementos do sistema de Protecção Social sejam compatíveis e alinhados;

**Valor acrescentado de um Programa Conjunto.** As agências da ONU envolvidas irão focalizar onde as vantagens comparativas e as experiências técnicas são maiores. As agências envolvidas estão bem posicionadas para apoiar a operacionalização da ENSSB II uma vez que o sucesso exigirá a obtenção de resultados que ultrapassem os limites institucionais de qualquer parceiro implementador. Através de uma estreita colaboração e coordenação, o Programa Conjunto maximizará a eficiência e proporcionará resultados de alta qualidade.

**Geração de evidências sobre a eficácia, eficiência e o impacto das intervenções de Protecção Social.** São necessárias evidências sólidas para avaliar se as intervenções de Protecção Social estão a alcançar os objectivos desejados e, se assim for, quais são as formas eficazes e eficientes de melhor

---

A PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE TEM SIDO CARACTERIZADA POR UMA ABORDAGEM FRAGMENTADA (ENTRE DOADORES, AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS GOVERNO) E A ENSSB II PROPORCIONOU UMA OPORTUNIDADE PARA MELHORAR O ALINHAMENTO NA MATERIALIZAÇÃO DO CONJUNTO DE METAS



---

PROTEÇÃO SOCIAL  
INCORPORA UM CONJUNTO  
INTERSECTORIAL DE  
POLÍTICAS E PROGRAMAS.  
AS AGÊNCIAS IRÃO  
APOIAR, EMPENHAR-SE E  
ADVOGAR PARA MELHORAR  
OS INVESTIMENTOS  
NA PROVISÃO DE  
INTERVENÇÕES DE  
PROTEÇÃO SOCIAL

abordar a exclusão social, aliviar a extrema pobreza e promover uma sociedade inclusiva onde o desenvolvimento beneficie os mais carenciados e as populações mais vulneráveis. As pesquisas e as evidências irão ajudar a assegurar a equidade e a não discriminação durante a fase de identificação dos beneficiários e a minimizar os erros de inclusão e de exclusão que tornam o sistema ineficiente. Esta estratégia também irá permitir que o Programa Conjunto avalie i) o impacto do sistema na redução da exclusão, com foco específico em alguns dos motivos subjacentes da exclusão nas políticas e programas de Protecção Social, incluindo as dinâmicas de género; ii) a adequação das transferências para endereçamento dos desafios identificados e que são a sua razão de ser; e iii) o impacto dos sistemas de Protecção Social no bem-estar

**Engajamento em discussões técnicas e políticas com os vários sectores e a nível macro é crucial para o aumento da cobertura da Protecção Social. A Protecção Social**

incorpora um conjunto intersectorial de políticas e programas. As agências irão apoiar, empenhar-se e advogar para melhorar os investimentos na provisão de intervenções de Protecção Social junto a parceiros importantes como o MGCAS e INAS, mas também outros parceiros relevantes com os quais as agências têm uma relação de trabalho de longa data, inclusive em sectores como a saúde, nutrição e aqueles que tem trabalhado activamente na advocacia com os principais decisores políticos e as partes interessadas relevantes por um sistema de Protecção Social reforçado em Moçambique, como parlamentares, jornalistas, academia e o Ministério das Finanças.

**Eficiência de implementação e economia das transações.** O Programa Conjunto está plenamente alinhado às prioridades do governo e permite que cada agência se envolva onde têm uma vantagem comparativa. O envolvimento programático das agências foi sequenciado para garantir uma abordagem lógica que alinha o apoio dado a nível central com o acompanhamento dado a nível provincial e distrital. Em termos de transações, dado que o Programa Conjunto apresenta uma estrutura e modalidade baseada em resultados, tal facto irá reduzir os custos de coordenação negociação e maximizará a coerência programática.

**Fortalecer a capacidade dos principais parceiros de implementação.** Como não há pessoal treinado a nível comunitário ou ao nível administrativo para apoiar os níveis de alcance e provisão dos serviços necessários, o Programa Conjunto incluirá apoio à reforma organizacional do INAS e a definição de responsabilidades e funções dos “técnicos” do INAS a nível distrital.



## 4. QUADRO DE RESULTADOS

As intervenções e os resultados estão plenamente alinhados com a ENSSB II e o respectivo plano operacional<sup>16</sup> que enfatizam ainda mais a natureza única da ENSSB II que é passar mais para além do espectro protector de provisão para o alívio da pobreza, pois **a ENSSB II tem potencial para ser verdadeiramente “transformadora”**, uma vez que vai abordar preocupações de equidade social e exclusão. A abordagem do Programa Conjunto através da complementaridade e da implementação alinhada tem o potencial de avançar melhorias substanciais e significativas para o sector de protecção social em Moçambique. O Programa Conjunto vai ajudar a criar programas claros, evidências de impacto sinérgico no bem-estar da criança e da família e a criação de capacidade humana para permitir que, o governo enfrente riscos e vulnerabilidades económicas e sociais (ou seja, transferências monetárias e cuidados). Os resultados também contribuem para o Programa Quinquenal do Governo, para as metas regionais como as que constam do Quadro Estratégico da União Africana para a África e da Estratégia e Plano de Acção da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e para os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.

O Programa Conjunto vai seguir os princípios e as áreas estratégicas do Piso Universal de Protecção Social (Recomendação 202 da OIT), os princípios de cooperação entre as Nações Unidas e o Governo de Moçambique, tal como recentemente endossado no Quadro das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDAF) para o período 2017-2020 e vai orientar as intervenções da ONU para alcançar o resultado 5 deste quadro. O Programa Conjunto da ONU sobre a Protecção Social também vai contribuir para o alcance dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (SDGs) em Moçambique, com foco especial no Objectivo 1 (Erradicar a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares), Objectivo 2 (Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável), Objectivo 3 (Assegurar vidas saudáveis e promover o bem-estar em todas as idades) e Objectivo 10 (Reduzir as desigualdades dentro e entre os países).

O Programa Conjunto está estruturado em torno de um conjunto coerente de intervenções, todas incluídas na ENSSB II e onde as agências das Nações Unidas têm mandato, capacidade e fortes relações de trabalho com os parceiros governamentais, a fim de fortalecer ainda mais o quadro de protecção social. No decorrer do programa (2018-2019), as duas agências da ONU envolvidas (OIT e o UNICEF) vão trabalhar com parceiros a nível nacional, provincial e distrital para atingir os seguintes resultados.

### Impacto

**Até 2020, programas baseados em evidências e coordenados por recursos humanos capazes, alcançam efectivamente os segmentos mais vulneráveis das populações**

### Resultados

1. Até 2020, programas e políticas claras concebidas para operacionalizar a ENSSB II

A PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE TEM SIDO CARACTERIZADA POR UMA ABORDAGEM FRAGMENTADA (ENTRE DOADORES, AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS GOVERNO) E A ENSSB II PROPORCIONOU UMA OPORTUNIDADE PARA MELHORAR O ALINHAMENTO NA MATERIALIZAÇÃO DO CONJUNTO DE METAS

<sup>16</sup> Anexo 3, da matriz orçamentada das actividades detalha-se a correlação entre as 38 “acções estratégicas” da ENSSB 2016-2024 e como é que o Programa Conjunto apoiará sua implementação.

MOÇAMBIQUE  
FEZ PROGRESSOS  
SIGNIFICATIVOS NO  
DESENVOLVIMENTO DA  
COBERTURA DA PROTECÇÃO  
SOCIAL NO ENTANTO,  
COMO RESULTADO DA  
APROVAÇÃO DA ENSSB II  
(2016-2024) OS PROGRAMAS  
PRECISAM SER AJUSTADOS  
TENDO O GOVERNO FEITO  
UM COMPROMISSO DE  
MUDAR PARA ESQUEMAS  
CATEGÓRICOS QUASE  
UNIVERSAIS.

2. Até 2020, evidências sólidas, advocacia e comunicação claras para as componentes principais da ENSSB II
3. Até 2020, o MGCAS tem reforçada a sua capacidade para coordenar e implementar a ENSSB II

Programa Conjunto foi concebido e estruturado em torno de um conjunto de resultados essenciais que são críticos para operacionalizar a ENSSB II. O resultado 1 centra-se na componente da concepção; isto inclui o trabalho de definição dos manuais de procedimentos necessário para os novos programas e também os que foram revistos, além de estabelecer o sistema de M&A do e-INAS . O resultado 2 centra-se na geração de dados e evidências para informar os esforços de advocacia, o trabalho de políticas e a potencial expansão do programa. Finalmente, o resultado 3 centra-se na implementação e desenvolvimento de capacidades necessárias para operacionalizar os novos programas de protecção social.

#### **1. Até 2020, programas e políticas claras concebidas para operacionalizar a ENSSB II**

Moçambique fez progressos significativos no desenvolvimento da cobertura da protecção social no entanto, como resultado da aprovação da ENSSB II os programas precisam ser ajustados tendo o Governo feito um compromisso de mudar para esquemas categóricos quase universais. O PSSB vai incluir intervenções direccionadas à 3 grupos alvo diferentes: 1) Subsídio à criança 2) Subsídio para a pessoa idosa, e 3) Subsídio por incapacidade funcional. Além disso, o PASD será redesenhado e uniformizado para simplificar os critérios de elegibilidade e o pacote de assistência, ao mesmo tempo que incorpora o apoio às famílias que enfrentam choques relacionados ao clima. O PASP será refinado para assegurar que, as componentes de Trabalhos Públicos melhorem a geração de renda e permitem que as famílias sejam mais resistentes às mudanças climáticas

Sob este resultado, o Programa Conjunto vai apoiar o desenvolvimento de Manuais de procedimentos dos programas, ferramentas e processos de operação abrangentes e claros para permitir a implementação da ENSSB II.

**Resultado 1.1 centra-se em garantia que, os novos programas são concebidos, como parte** de um processo para todos os programas da ENSSB II, incluindo a nova componente no PSSB, como o Subsídio à Criança e a revisão dos programas para a pessoa idosa e por incapacidade funcional<sup>17</sup> .

Uma das características da ENSSB II é que é sensível à criança e busca aumentar o seu bem-estar como saúde, nutrição e protecção. A evidência é clara, pois as intervenções de protecção social prestadas às crianças de forma evolutiva têm o potencial de promover efectivamente o crescimento económico e a equidade social de forma significativa e sustentável. Além disso, as intervenções durante os primeiros estágios de desenvolvimento são cruciais e geram os maiores retornos desses investimentos<sup>18</sup>. A ENSSB II inclui um Subsídio à Criança que

<sup>17</sup> Este trabalho será informado pelos documentos de base desenvolvidos pela OIT (os subsídios para a pessoa idosa e por incapacidade funcional), e pelo UNICEF (Subsídio à criança) e pelo PAM (PASD-emergências s), apoiado pela SIDA, como parte da fase de extensão do UNJP sobre a protecção social.

---

atende a) Crianças de 0 aos 2 anos, conhecido como “Subsídio da Primeira Infância” b) Famílias chefiadas por crianças e c) Crianças órfãs em famílias em situação de pobreza.

O Programa Conjunto vai apoiar o Governo de Moçambique no desenvolvimento da componente de subsídio à criança, e testagem em pelo menos 2 distritos em uma ou duas províncias que atendam às seguintes condições: Alto nível de pobreza e vulnerabilidade; Alto nível de desnutrição, seguindo particularmente indicadores de atraso no desenvolvimento e desperdício; Condições básicas a nível provincial e distrital para a prestação de serviços (capacidade suficiente de autoridades, infra-estrutura básica de comunicação, etc.)

A ENSSB II, incluindo o programa de subsídio às crianças baseia-se numa fórmula “Transferências Monetárias & Cuidados”<sup>19</sup> que reconhece que, o dinheiro não é suficiente para gerar resultados positivos e de forma acelerada nas crianças. Dado que, o subsídio está vinculado ao tempo (apenas dois anos), o desenho do subsídio da criança precisa de encontrar a modalidade certa para o cadastro rápido dos beneficiários, sistema de monitoria quase em tempo real e modalidades efectivas de pagamento. Será realizada uma avaliação de impacto da fase piloto que vai comparar grupos de beneficiários de transferências monetárias e cuidados e grupos de controlo de agregados familiares para orientar o MGCAS na expansão do Subsídio à Criança. A avaliação do impacto vai analisar os resultados do bem-estar das crianças durante o período em que receberam o subsídio bem como, dará informações sobre a implementação do processo do subsídio, sua eficiência e eficácia. A recolha de dados quantitativos vai incluir: estudo de linha de base antes do início da concessão do subsídio, depois de um ano e após o segundo ano, para além da recolha de dados qualitativos sobre a implementação do programa. Os dados da linha de base e os dados recolhidos após os de dois anos vão proporcionar informações importantes para avaliar o impacto a longo prazo

Os primeiros 2 anos da vida de uma criança oferecem uma janela única de oportunidade para investir no seu desenvolvimento cognitivo, promover mudanças de comportamento positivas relacionadas à adoção de práticas nutricionais adequadas e assegurar que, o subsídio é complementado com acções de aconselhamento em saúde, nutrição e protecção.

Para desenvolver o programa de subsídio à criança, o Programa Conjunto (através do UNICEF) vai apoiar o MGCAS no plano de trabalho detalhado a ser finalizado em 6 semanas após a assinatura do UNJP. Será criado um grupo técnico de trabalho específico para esse fim.

### **O modelo de transferências monetárias e cuidados**

As transferências monetárias surgiram em toda a África Subsaariana como uma ferramenta política na luta contra a pobreza, fome e muitas vezes tem por objectivo aumentar os investimentos em capital humano. Esses programas são motivados pela premissa de que, a pobreza tem impactos altamente prejudiciais para o desenvolvimento humano, incluindo o desenvolvimento da criança, e que o dinheiro capacita as famílias que vivem na pobreza a tomar decisões

---

**O GOVERNO DE  
MOÇAMBIQUE  
(MGCAS E INAS) NO  
DESENVOLVIMENTO DA  
COMPONENTE DE SUBSÍDIO  
À CRIANÇA , FINALIZANDO E  
TESTANDO O DESENHO EM  
PELO MENOS 2 DISTRITOS  
EM UMA OU DUAS  
PROVÍNCIAS QUE ATENDAM  
ÀS SEGUINTESS CONDIÇÕES:  
ALTO NÍVEL DE POBREZA E  
VULNERABILIDADE;**

---

<sup>18</sup> Advogando pela liderança do governo da protecção social sensível às crianças em Moçambique”, EPRI, p3 (2015)

<sup>19</sup> Para mais informações sobre a componente de “cuidados” veja abaixo na gestão de casos

---

A POBREZA TEM IMPACTOS  
ALTAMENTE PREJUDICIAIS  
PARA O DESENVOLVIMENTO  
HUMANO, INCLUINDO  
O DESENVOLVIMENTO  
DA CRIANÇA, E QUE O  
DINHEIRO CAPACITA AS  
FAMÍLIAS QUE VIVEM  
NA POBREZA A TOMAR  
DECISÕES SOBRE COMO  
AVANÇAR NAS SUAS VIDAS.

---

sobre como avançar nas suas vidas. As transferências mostraram-se eficazes na melhoria das questões como a segurança alimentar, consumo, actividades produtivas, aspectos do empoderamento das mulheres e taxas de atendimento escolar no ensino secundário. No entanto, apesar de as transferências monetárias serem promissoras é importante perceber que, por si só não são suficientes e raramente superam riscos e vulnerabilidades sociais e económicas abrangentes e inter-relacionadas que as populações visadas enfrentam. Na verdade, as evidências salientam que a provisão isolada de dinheiro não é suficiente para alcançar impactos de segunda ordem e a longo prazo como por exemplo resultados nutricionais ou educacionais (fontes).

A ENSSB II, incluindo o subsídio à criança baseia-se portanto, em princípios de "Transferências Monetárias e Cuidados". Como resultado, o UNICEF para além do âmbito do UNJP vai apoiar o MGCAS no fortalecimento de mecanismos interinstitucionais e baseados na comunidade e estruturas de coordenação para o gestão de casos, para assegurar um atendimento contínuo e acesso aos serviços sociais básicos, adicionando o efeito potencial efeito transformador nos programas.

A abordagem vai exigir vínculos com os serviços de assistência social, recursos humanos qualificados na área da assistência social para identificar crianças e famílias vulneráveis, e subseqüentemente providenciar e coordenar cuidados e apoio (por exemplo, registo de nascimento, saúde, nutrição, educação, protecção infantil). A abordagem será testada pilotada e rigorosamente avaliada no contexto.

Em termos de subsídios para a **peessoa idoso e por incapacidade funcional** o programa vai apoiar a reformulação dessas componentes. Para o programa PSSB- para a pessoa idoso, o programa vai apoiar a alteração dos actuais critérios de elegibilidade para o acesso dos idosos e estabelecer 60 anos como idade mínima de elegibilidade de homens e mulheres, conforme definido na ENSSB II. Além disso, o critério económico será aplicado ao agregado familiar no qual o beneficiário se insere e, serão estabelecidos mecanismos administrativos automáticos e ligados a outros programas e sistemas nacionais para cruzar informações com vista a evitar duplicações. Em termos da componente do PSSB-por incapacidade funcional o programa apoiará o projeto focado na revisão de definição dos Critérios de Elegibilidade para Subsídio de Invalidez para Crianças e adultos com até 59 anos de idade.

O trabalho de concepção também oferece uma oportunidade para explorar **mecanismos alternativos de pagamento**. Actualmente, o processo de pagamentos é ineficiente, pelo que os pagamentos são regulares e confiáveis em algumas, mas não em todas as instâncias e, geralmente são menos frequentes do que o indicado no manual de operações e conforme exigido pelas boas práticas. Os técnicos do INAS da sede distrital deslocam-se às comunidades para proceder o pagamento de subsídios em dinheiro. Cada processo de pagamento envolve os técnicos do INAS, polícias e um veículo que acarreta custos em termos de subsídios diários e combustível.<sup>20</sup> A consequência disso

é um processo de pagamento oneroso e demorado, e muitas vezes há poucos recursos ou tempo para outras actividades.

Assim, na fase de concepção serão desenvolvidos **manuais de procedimentos e operações** para dar detalhes sobre como esses programas serão implementados. Os manuais e os procedimentos vão detalhar como é que serão seleccionados, cadastrados e direccionados os novos beneficiários e qual é o papel dos escritórios locais, mecanismos de reclamações etc. Os manuais e procedimentos também vão providenciar todos os detalhes necessários sobre a interoperabilidade global entre programas principais para garantir o alinhamento e a eficiência funcional. Para o PASP será igualmente desenvolvida a componente de graduação; Para o PASD e o PSSB, serão necessárias alterações significativas nos manuais existentes. O UNICEF vai contratar uma empresa de consultoria que em 2018 vai apoiar na revisão dos esquemas que compõem a ENSSB II e com a supervisão técnica da OIT preparar e finalizar um manual de operações abrangente com directrizes associadas para os programas. Será elaborado um plano orçamentado para o re-cadastramento. O plano orçamentado vai identificar as modalidades mais efectivas para migrar os beneficiários para o novo sistema de gestão de informações

**Resultado 1.2** vai **apoiar a concepção dos programas serviços de acção social e Gestão de unidades** sociais. A Política de Acção Social - o documento abrangente dentro do qual a ENSSB II está situada - abrange a provisão de todos os programas de acção social. No contexto da concepção de novos Manuais de procedimentos dos programas é importante analisar os serviços existentes e identificar as lacunas e as áreas a serem fortalecidas.

Finalmente, **o resultado 1.3** cobre **a concepção de um sistema abrangente de Monitoria e Avaliação para programas Protecção Social** em Moçambique e é apoiado pela OIT. Devido a questão da disponibilidade de dados, a existência de dados fracos e segmentados nos sistemas e programas do INAS é um facto que limita a orientação para tomada de decisões políticas e de programação. A OIT vai apoiar o INAS a assegurar um sistema efectivo de monitoria e avaliação seja posto em prática para recolher evidências sobre o impacto da protecção social e analisar a funcionalidade de alguns instrumentos de protecção social para alimentar a formulação de políticas e uma melhor implementação. A OIT também vai apoiar a concepção e o desenvolvimento a nível central e descentralizado de um sistema abrangente.

## **2. Até 2020, evidências sólidas, advocacia e comunicação claras para as componentes principais da ENSSB II**

Para se fazer a advocacia das intervenções de protecção social como um meio efectivo e eficiente de alívio a pobreza e promoção da inclusão social são necessários investimentos na recolha de evidências e análises de impacto . Além disso, a geração de evidências sobre a eficácia, eficiência e o impacto das intervenções de protecção social e as questões que as intervenções visam abordar são fundamentais para aumentar o investimento. Ao mesmo tempo, as

---

CADASTRADOS E  
DIRECCIONADOS OS NOVOS  
BENEFICIÁRIOS E QUAL É  
O PAPEL DOS ESCRITÓRIOS  
LOCAIS, MECANISMOS  
DE RECLAMAÇÕES  
ETC. OS MANUAIS E  
PROCEDIMENTOS TAMBÉM  
VÃO PROVIDENCIAR  
TODOS OS DETALHES  
NECESSÁRIOS SOBRE A  
INTEROPERABILIDADE  
GLOBAL ENTRE  
PROGRAMAS

---

<sup>20</sup> McCord, Beazley, Solorzano e Artur. "Protecção Social e Mudanças Climáticas em Moçambique com foco no papel do PASP: Consultoria de Viabilidade e Design", OPM, p13 (Maio de 2016)

---

---

COMO UM MEIO EFETIVO  
E EFICIENTE DE ALIVIO A  
POBREZA E PROMOÇÃO  
DA INCLUSÃO SOCIAL  
SÃO NECESSÁRIOS  
INVESTIMENTOS NA  
RECOLHA DE EVIDÊNCIAS E  
ANÁLISES

evidências sobre a pobreza e a vulnerabilidade devem providenciar o contexto para compreender as necessidades subjacentes a um sistema de protecção social e a medida em que o sistema é sensível à criança. As pesquisas e as evidências vão ajudar a garantir a equidade e a não discriminação na identificação dos beneficiários e a minimizar os erros de inclusão e exclusão que fazem com que o sistema seja sistema ineficaz e injusto.

**Resultado 2.1** Especificamente, o programa conjunto vai **gerar evidências da implementação** dos programas principais. O programa conjunto vai também documentar o impacto directo e indirecto das transferências sociais através de avaliações de impacto dos vários programas (OIT sobre o subsídio para PSSB e o UNICEF sobre a pilotagem do subsídio à criança). As duas avaliações, apesar de serem diferentes devido a natureza e metodologia de implementação de cada um dos programas vão contribuir para a avaliação do impacto da ENSSB. As agências vão assegurar um ciclo de feedback para informar as decisões principais em torno dos parâmetros da concepção do programa (por exemplo, metodologias de direcionamento, níveis de transferências, estratégias de graduação, etc.) e alimentar os esforços de advocacia (ver abaixo), o diálogo político em curso e a operacionalização dos programas. Isso vai incluir uma abordagem estratégica baseada no processo de validação e modalidades de diálogo político na utilização dos resultados das diferentes avaliações e pesquisas de impacto e garantir que, os resultados positivos e menos positivos possam ser utilizados para a revisão e melhoria contínua dos programas.

O UNICEF em estreita colaboração com a OIT, também vai realizar uma análise de erro de equidade e exclusão para aferir em particular, a capacidade dos novos programas de protecção social de contrapor o aumento das disparidades registadas no país em diferentes domínios: por consumo, áreas geográficas, género, rural-urbano,<sup>21</sup> Actualmente, estão disponíveis dados mínimos sobre a extensão dos erros de exclusão e é possível que os actuais programas e modalidades de pagamento criam barreiras significativas de acesso ou seja, que aqueles que devem beneficiar de protecção social são excluídos por processos excessivamente complicados e complexos. O Programa Conjunto irá assegurar que, ninguém é sistematicamente excluído e em especial que os mais vulneráveis sejam alcançados. O UNICEF e a OIT irão apoiar o MGCAS e INAS a garantir que, os programas são concebidos para minimizar barreiras e maximizar a eficiência e isso pode incluir, por exemplo minimizar a documentação necessária. De acordo com a revisão dos Manuais de Operação este trabalho será concluído até 2018. A análise da equidade vai orientar a priorização das intervenções, a concepção e o ajustamento de programas. A análise da equidade será o elemento central para a avaliação do impacto da protecção social na pobreza multidimensional.

**Resultado 2.2** Em termos de **advocacia relacionada ao fortalecimento de programas principais esta parte será** informada pelas evidências geradas durante a implementação e pelo impacto do programa. A OIT irá apoiar a advocacia intensiva com os decisores políticos, sociedade civil, meios de comunicação social, jornalistas, academia a fim de aumentar o espaço fiscal

---

<sup>21</sup> Um erro de exclusão é definido como a proporção dos elegíveis para um programa de protecção social, mas que são excluídos como resultado da segmentação incorreta. Um erro de inclusão é definido como a proporção dos selecionados para um programa para o qual não são elegíveis

ou seja, o financiamento dedicado aos programas básicos de protecção social. A OIT irá apoiar objectivos específicos de advocacia de PFM visando questões como o aumento anual do valor da transferência com ajustes regulares para manter o poder de compra dos beneficiários e compensar os efeitos causados pela inflação; aumentar as dotações orçamentais para expandir a cobertura de serviços ou programas de protecção social para crianças, idosos e pessoas com deficiência. Ao UNICEF caberá facilitar ligações com os fóruns de pesquisa para envolver instituições académicas e de pesquisa nacionais e internacionais, ONGs e doadores na promoção e partilha de pesquisas independentes e multidisciplinares sobre a protecção social em Moçambique.

Nos últimos dez anos, a OIT e o UNICEF apoiaram o desenvolvimento de resumos orçamentais e sectoriais (saúde, WASH, educação e protecção). Esses resumos proporcionam uma análise sucinta sobre o orçamento do sector e facilitam o acesso universal à informação orçamental, aumentando a transparência dos instrumentos públicos existentes e utilizados para o orçamento, planeamento e política social. Além disso, o UNICEF também analisa anualmente o orçamento geral do Estado para aferir as prioridades e as dotações. Finalmente, o UNICEF tem um Memorando de Entendimento com a ONG internacional “International Budget Partnership” para colaborar e assegurar a análise orçamental e advocacia como uma ferramenta para melhorar a governação efectiva e reduzir a pobreza.

**Resultado 2.3** - Será concebida **uma estratégia de comunicação** específica para apoiar a implementação do ENSSB II e que vai não só produzir materiais de comunicação e informações mas vai apoiar a disseminação e o uso efectivo desses materiais e informações. Esta estratégia vai promover uma melhor compreensão do programa e as suas componentes, a abordagem dos direitos bem como, as modalidades de acesso a cada componente. É essencial fazer com que, os beneficiários estejam conscientes dos esquemas, benefícios e procedimentos de protecção social para se cadastrarem e tirarem proveito dos benefícios. Uma estratégia de comunicação adequada e as actividades implementadas serão fundamentais para facilitar o acesso da parte mais excluída da população nos programas. A Sociedade Civil vai procurar assegurar que, há uma compreensão adequada dos programas, conhecimento das modalidades bem como a disseminação das pesquisas geradas e a promoção das recomendações.

### **3. Até 2020, o MGCAS tem reforçado a sua capacidade para coordenar e implementar a ENSSB II**

Apesar do foco e do apoio ao sector de protecção social nos últimos anos são necessários mais investimento para montar um sistema efectivo, transparente e eficiente, e a advocacia para aumentar o apoio e a consciencialização em toda a sociedade moçambicana, para assegurar uma implementação sustentável a longo prazo dos programas de protecção. Os desafios operacionais incluem a necessidade de fortalecer a capacidade institucional, pois a disponibilidade

---

A OIT IRÁ APOIAR  
OBJECTIVOS ESPECÍFICOS  
DE ADVOCACIA DE PFM  
VISANDO QUESTÕES COMO  
O AUMENTO ANUAL DO  
VALOR DA TRANSFERÊNCIA  
COM AJUSTES REGULARES  
PARA MANTER O  
PODER DE COMPRA  
DOS BENEFICIÁRIOS E  
COMPENSAR OS EFEITOS  
CAUSADOS PELA INFLAÇÃO



OS DESAFIOS  
OPERACIONAIS INCLUEM  
A NECESSIDADE DE  
FORTALECER A CAPACIDADE  
INSTITUCIONAL, POIS  
A DISPONIBILIDADE DE  
RECURSOS HUMANOS  
QUALIFICADOS NÃO  
É PROPORCIONAL AO  
AUMENTO DA DOTAÇÃO  
ORÇAMENTAL E EXPANSÃO  
DOS PROGRAMAS.

de recursos humanos qualificados não é proporcional ao aumento da dotação orçamental e expansão dos programas. Este resultado vai operacionalizar os programas recém-concebidos e vai assegurar o fortalecimento da capacidade de prestação atempada de serviços de protecção social. O desenvolvimento de capacidades vai incidir na capacitação técnica, de gestão, tecnológica e material das instituições governamentais responsáveis pela implementação do programa. O Programa Conjunto vai reforçar os mecanismos de coordenação entre as principais partes interessadas envolvidas na resposta aos indivíduos e às famílias em risco. . Isto vai incluir a coordenação com instituições como INGC, SETSAN e INAS / MGCAS através da melhoria da coordenação institucional e a nível do programa da protecção social e entre a protecção social e outros sectores sociais para assegurar que, os serviços sociais básicos são acessíveis aos mais vulneráveis.

**No resultado 3.1** O Programa Conjunto vai **testar e implementar alguns dos novos programas**. Em termos de teste e implementação do subsídio à criança direccionada a faixa de 0-2 anos de idade o UNICEF vai apoiar a implementação e uma avaliação em 2018/19. A primeira fase será lançada pelo governo (MGCAS e INAS) com o apoio técnico do UNICEF num número reduzido de distritos que apoiam crianças com transferências para as mães / cuidadores). O desenvolvimento desta nova modalidade, incluindo o distrito alvo, os beneficiários e o montante da transferência, vai ser discutido e acordado com o Governo para ter um pré design no âmbito do PSSB e vai alinhar-se com outras modalidades do Programa (idosos e deficientes).

O MGCAS e o INAS vão implementar o pagamento de subsídios usando as estruturas actuais e através de processos e modalidades identificadas que irão atender ao requisito específico exigido no do subsídio de 0-2 anos e farão em particular: o cadastro rápido e contínuo dos recém nascidos, pagamentos frequentes e regulares, cuidados regulares e monitoria; transição suave no final dos 2 anos, capacidade de atingir o segmento mais excluído da população, simplificação do processo. A intervenção deve combinar transferências monetárias e cuidados aos beneficiários. Padrões de alto nível de prestação de serviços nos pagamentos de subsídio também são um requisito. O UNICEF vai dar apoio técnico adicional, assistência e acompanhar de perto o processo de testagem. Durante o primeiro ano, serão cadastradas crianças menores de 1 ano e recém-nascidos. Com base no plano operacional da ENSSB II e nas lições aprendidas com a implementação da primeira fase, o programa será expandido. A UNJP irá cobrir o custo da transferência mensal para cerca de 10.000 crianças durante os 2 anos do programa.

Dada a natureza dinâmica do influxo e saída regular dos beneficiários o número total de crianças cadastradas durante os 2 anos será maior (estimado em 14.000). Os detalhes sobre o valor da transferência, os fluxos mensais de crianças e o plano de trabalho detalhado do subsídio à criança serão finalizados durante a fase inicial deste programa. Um grupo técnico interno do governo composto pela DNAS, DNC, INAS e também MISAU-nutrição vai apoiar a definição de todo o processo de concepção. O apoio do governo à transferência tem início previsto



para o segundo ano do programa, aumentando o número de beneficiários até atingir as metas as metas governamentais e apoiando as crianças além da validade do Programa Conjunto.

Finalmente, com o **resultado 3.2** pretende-se que **os sistemas nacionais de protecção social sejam fortalecidos** para assegurar a implementação efectiva. É crucial para a capacidade do INAS fazer a monitoria e coordenar a implementação dos programas da ENSSB II é garantir um sistema de gestão de informação (MIS) conhecido como e-INAS completamente funcional e que reflecte os requisitos da nova estratégia. O e-INAS foi desenvolvido nos últimos 2 anos pela OIT e UNICEF em colaboração com o CEDSIF e o INAS22. Este software é funcional e está acomodado no CEDSIF, mas com a aprovação da nova ENSSB, o software precisa ser actualizado e ajustado. A OIT vai apoiar o ajuste do e-INAS de acordo com os novos procedimentos e regras operacionais programáticas. Todos os aspectos operacionais da segmentação, registo nos programas, modalidades de pagamento, gestão de casos e encaminhamentos, mecanismos de reclamações bem como metodologias de monitoria e avaliação serão atualizados e ajustados aos requisitos da ENSSB II assegurando que até final de 2018 todos os beneficiários são geridos de acordo com os novos procedimentos e regras de operação. Este trabalho será realizado em conjunto com a reformulação dos Manuais do Programa (resultado 1.1 descrito acima) para garantir que, estes abordam todos os nós de estrangulamentos da implementação e monitoria / gestão de informações e para simplificar o processo geral na medida do possível.

Outro aspecto importante do fortalecimento do MGCAS e do INAS é **garantir que o pessoal tem treinamento** completo para assegurar que o e-INAS seja plenamente funcional, tendo que o treinamento ser extensivo a outras áreas. Os workshops de treinamento vão, de acordo com as necessidades, abordar orientações sobre novos manuais, modalidades de pagamento, procedimentos de operação e gestão de casos. Será desenvolvido um plano de treinamento que irá integrar a metodologia e materiais a serem disponibilizados para o pessoal do INAS (versão electrónica e impressa) para facilitar o acompanhamento após as sessões de treinamento. A componente de treinamento será liderada pela agência responsável pelo conteúdo mas em estreita coordenação e com os contributos de outras agências. O treinamento será facultado aos funcionários do MGCAS e do INAS a nível central e local.

Com relação a isso mais especificamente, a OIT vai apoiar: o reforço dos departamentos de implementação de ferramentas de planeamento e orçamentação adequadas e especificamente planeadas; Capacitação das principais partes interessadas (MGCAS, INAS, MEF, INE) na área de modelagem económica, previsão e análise económica para o sector de protecção social, com o objectivo de explorar dados de pesquisa e administrativos existentes para informar discussões sobre os níveis de benefício, ritmo de expansão da cobertura, espaço fiscal; e apoiar a melhoria dos mecanismos de planeamento orçamental de apoio multiforme sob PASD em resposta a situações de choques específicos e desastres naturais

---

A OIT IRÁ APOIAR  
OBJECTIVOS ESPECÍFICOS  
DE ADVOCACIA DE PFM  
VISANDO QUESTÕES COMO  
O AUMENTO ANUAL DO  
VALOR DA TRANSFERÊNCIA  
COM AJUSTES REGULARES  
PARA MANTER O  
PODER DE COMPRA  
DOS BENEFICIÁRIOS E  
COMPENSAR OS EFEITOS  
CAUSADOS PELA INFLAÇÃO

---

<sup>22</sup> Com o apoio financeiro da SIDA

---

O UNICEF VAI ASSEGURAR  
QUE, O COACHING E A  
MENTORIA ESTEJAM  
SEMPRE DISPONÍVEL, PARA  
ALÉM DO APOIO TÉCNICO  
RELACIONADO ÀS NOVAS  
REGRAS DO PROGRAMA

---

A OIT também vai apoiar o INAS e o o MGCAS e o INAS nas **reformas institucionais e organizacionais** necessárias para acelerar a implementação da ENSSB II, em particular na descentralização da capacidade do INAS para o nível distrital e a introdução da nova categoria de Agentes de Acção Social.

Especificamente no nível da Delegação, o UNICEF vai completar a reabilitação física das Delegações remanescentes que não foram cobertas por intervenções anteriores e fará a monitoria local e apoio técnico para a implementação da estratégia e dos novos manuais de operação. O UNICEF vai assegurar que, o coaching e a mentoria estejam sempre disponível, para além do apoio técnico relacionado às novas regras do programa, metas, sistemas de gestão de informações, modalidades alternativas de pagamento, gestão de finanças públicas e mecanismos de coordenação com outras instituições, M&A e gestão de casos.

Em termos de igualdade de género, a abordagem da protecção social baseada nos direitos humanos exige que, as diferenças nas experiências de homens e mulheres sejam tidas em conta na concepção, implementação e monitoria dos programas de protecção social. No início do programa conjunto, será realizada uma análise ampla de dados secundários desagregados por género para compreender claramente os papéis / estatuto dos homens e mulheres na família. Isso vai garantir que os critérios de elegibilidade utilizados na seleção dos beneficiários dos programas sejam sensíveis ao género e a consideração não só o rendimento familiar, mas também a distribuição intra-familiar de recursos que possam prejudicar as mulheres, em particular as meninas e as mulheres mais velhas. Os mecanismos de monitoria e avaliação também vão incorporar indicadores desagregados por género para avaliar e melhorar a capacidade dos programas de levar em consideração as vozes das mulheres.

Especificamente, no âmbito do resultado 2, o programa conjunto também produzirá materiais de Comunicação para o Desenvolvimento (C4D) baseados em evidências que promovam a igualdade de género, incluindo estratégias de advocacia direcionadas aos decisores políticos. Isso também incluirá o apoio à consciencialização na implementação de intervenções de C4D com uma análise de género e vulnerabilidade para abordar iniciativas de exclusão social, educação e comunicação para que, as mulheres com educação limitada e acesso à informação estejam conscientes dos serviços e programas que existem e para ajudá-las e, aos seus filhos. A interação de qualidade com os homens através do C4D é uma componente importante do programa pois pode incitar maior responsabilidade em relação aos seus papéis como cuidadores iguais.

---

## 5. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

---

A implementação geral do Programa Conjunto é orientada pelos seguintes documentos:

- 1) Documento do Programa Conjunto;
- 2) Acordo Administrativo Padrão. Entre cada doador bilateral e o Agente Administrativo e normalmente seguido da constituição do Comité de Direcção.
- 3) Memorando de entendimento entre as organizações participantes das Nações Unidas (OIT) e o Agente Administrativo (UNICEF);
- 4) Planos anuais de trabalho preparados por cada ORGANIZAÇÃO PARTICIPANTE e agrupados pelo Agente de Convocação e que são assinados pelo presidente do Comité de Direcção e submetidos pelo Agente Administrativo para a transferência de fundos.

### Mecanismos de Gestão e Coordenação

O Programa Conjunto usará uma modalidade de "Atribuição Directa". Esta modalidade foi selecionada com base na experiência anterior e com o propósito de alcançar a implementação mais eficaz, eficiente e atempada e reduzir os custos de transação dos parceiros nacionais, doadores e da ONU. Esta modalidade mantém os custos indiretos em valores mínimos (8% - 1% incorridos pelo Agente Administrativo, 7% por cada Organização Participante) ao mesmo tempo que, proporciona uma forma mais eficiente de gerir as várias contribuições dos doadores (para obter informações adicionais sobre os mecanismos de gestão e fundos, veja a próxima secção abaixo).

O Programa Conjunto será supervisionado por um **Comité de Direcção** responsável pela orientação estratégica e supervisão e que é presidido pelo Ministério do Género, Criança e Acção Social e coliderado pelo Coordenador Residente da ONU. O Comité de Direcção será composto por representantes do MGCAS, OIT, UNICEF e parceiros doadores. O Comité de Direcção vai reunir-se duas vezes por ano para cumprir com as suas funções e responsabilidades documentadas nos Termos de Referência.

Além disso, **um Grupo da Coordenação Conjunta do Programa** vai dar orientação técnica e operacional as acções prioritárias acordadas ou, ajustar a implementação se necessário. Os membros do Grupo de Coordenação poderão identificar e recomendar acções que tenham impacto substancial quando implementadas e que complementem o SAWG (veja abaixo). O âmbito da discussão seria sobre as actividades apoiadas pelo Programa Conjunto e pode incluir apoio paralelo dado às mesmas acções para maior clareza e transparência. O grupo vai reunir-se trimestralmente ou mais frequentemente se as circunstâncias exigirem. O (CA) vai coordenar a organização das reuniões com o Presidente e fará a minuta da discussão e das decisões.

### Papéis e responsabilidades

Durante a última década, as agências da ONU trabalharam coletiva e separadamente no sector de protecção social em Moçambique. As agências trazem conhecimentos e conhecimentos técnica especializada e têm uma compreensão matizada do contexto moçambicano.

---

O PROGRAMA CONJUNTO  
USARÁ UMA MODALIDADE  
DE "ATRIBUIÇÃO DIRECTA".  
ESTA MODALIDADE FOI  
SELECIONADA COM  
BASE NA EXPERIÊNCIA  
ANTERIOR E COM O  
PROPÓSITO DE ALCANÇAR  
A IMPLEMENTAÇÃO MAIS  
EFICAZ

---

PARA APOIAR OS  
PROGRAMAS BÁSICOS  
DE PROTEÇÃO SOCIAL,  
DENOMINADO “GRUPO DE  
ACOMPANHAMENTO”. ESTE  
GRUPO CRIADO EM 2008 E  
LIDERADO PELO INAS

**A OIT** possui uma vasta experiência no apoio ao design e orçamentação de opções políticas especificamente relacionadas com a protecção social e desempenhou um papel fundamental no apoio a concepção da ENSSB. As agências trabalharam em estreita colaboração com a MGCAS e a CEDSIF para apoiar o e-INAS e, através de advocacia e trabalho analítico têm apoiado activamente os esforços do governo moçambicano para promover a expansão da protecção social às populações excluídas. **O UNICEF** desempenhou um papel importante no reforço da capacidade de gestão do governo com novos modelos de negócios e tem coordenado os esforços para aumentar a transparência e a responsabilização e, reduzir o volume de trabalho administrativo nos programas de protecção social. O UNICEF também trabalha em estreita colaboração com o MGCAS e o INAS para apoiar uma resposta integrada às famílias vulneráveis (por exemplo, na gestão de casos)

As duas agências vão reunir-se mensalmente e ad hoc para em conjunto planear e trabalhar para a realização das actividades de apoio ao governo acordadas anteriormente. As agências das Nações Unidas vão reunir-se regularmente com o Banco Mundial para garantir que, todas as actividades do programa e a construção do sistema são planeadas e coordenadas conjuntamente, em torno do programa PASP e do fortalecimento dos sistemas do INAS em particular. O Programa Conjunto de Protecção Social vai servir como um dos principais pacotes de apoio técnico, financeiro e material para a operacionalização da ENSSB II e informará o Grupo de Trabalho de Acção Social (SAWG) e o Comité de Direcção (mencionado acima).



**Grupo Técnico de Acção Social (GTAS)** é liderado pelo Ministério do Género, Criança e Acção Social e é composto por parceiros de outros ministérios relacionados, INAS, Agências das Nações Unidas, Parceiros de Desenvolvimento, Banco Mundial, organizações da sociedade civil nacionais e internacionais. Este Grupo reúne-se trimestralmente para planear, coordenar e monitorar o apoio de todas as partes interessadas em termos de operacionalização da ENSSB II e para responder a qualquer outra questão técnica relacionada com a implementação de ENSSB e programas com o MGCAs e INAS. O MGCAS solicita estas reuniões para agregar contribuições para os planos anuais do ministério e ao mesmo tempo solicita planos do sector para o governo documentar o apoio que vem de dentro do orçamento e de fora do orçamento e, através da provisão de apoio técnico e financeiro para ser capaz de coordenar várias intervenções.

**O Conselho Nacional de Acção Social (CNAS)** foi implementado em 2016 por um Decreto e deu o poder ao Primeiro-ministro para supervisionar a implementação da ENSSB II. Este novo órgão precisa de ser configurado e tornar-se operacional. Ao nível do INAS, existe um grupo de coordenação que trabalha para apoiar os programas de protecção social básica, denominado “Grupo de Acompanhamento”. Este grupo criado em 2008 e liderado pelo INAS, conta com a participação do MGCAS, OIT, DFID, Embaixada da Holanda, UNICEF, WFP e o Banco Mundial para coordenar o apoio ao INAS, em todos os níveis. Este grupo foi expandido e a sua composição pode ser revista assim como outras componentes do quadro institucional da ajuda para a implementação da ENSSB.

Está previsto que faça parte do pacote do programa conjunto o apoio e a reestruturação dos sistemas de governação.

### Necessidades em Recursos Humanos

Em todas as organizações participantes vários quadros vão contribuir para o design técnico, implementação e monitoria das actividades do programa. Na tabela abaixo estes estão identificados, assim como o percentual de tempo com que cada um vai contribuir para o Programa Conjunto e como será coberto cada salário.

Agência	Posição	% do tempo na UNJP	Distribuição de Fundos	
			UNJP	Agência da ONU <sup>23</sup>
	Assessor Técnico de Segurança Social (P5)	15% do tempo	8%	7%
	Assessor Técnico de Segurança Social (P5)	100% do tempo	65%	35%
	Oficial Nacional de Programa (NOB)	100% do tempo	100%	
	Oficial Nacional de Programa (P2)	100% do tempo	85%	15%
	Assistente de Administração e Finanças (GS5)	100% do tempo	100%	
	Especialista Sénior de Política Social (P5)	40% do tempo		40%
	Especialista de Política Social (P4)	80% do tempo	50%	30%
	Protecção à Criança (P4)	25% do tempo		25%
	Especialista em Pesquisa e Avaliação (P4)	25% do tempo		25%
	Especialista em Nutrição (NOC)	25% do tempo		25%
	Protecção à Criança (P3)	50% do tempo	50%	
	Especialista de Protecção Social (NOC)	50% do tempo	50%	
	Especialista de Protecção Social (NOB)	100% do tempo	100%	
	Oficial de Programa Provincial (NOB)	100% do tempo	100%	



<sup>23</sup> No caso da OIT, o tempo do staff dedicado ao Programa Conjunto das Nações Unidas é financiado através de outros projectos de cooperação técnica.

---

PARA O PROGRAMA  
CONJUNTO, O UNICEF VAI  
DESEMPENHAR A FUNÇÃO  
DE AC E ASSEGURAR QUE,  
AS FUNÇÕES ACORDADAS  
SÃO CUMPRIDAS

### Mecanismos da Gestão de Fundos

A modalidade específica que está a ser proposta é o mecanismo de “Passagem Directa de Fundos” do Programa Conjunto das Nações Unidas, que inclui os papéis do Agente Administrativo e Agente de Convocação.

**O Agente Administrativo (AA)** é responsável pela administração fiduciária efectiva e imparcial e relatórios financeiros. O AA recebe contribuições dos doadores, desembolsa fundos para cada Organização Participante e com base nas instruções do Comité de Direção prepara os relatórios financeiros oficiais e certificados para apresentar aos doadores. Dentro deste Programa Conjunto, o UNICEF actuará como Agente Administrativo.

**O Agente de Convocação (AC)** é responsável pela coordenação entre as organizações participantes e pela consolidação dos relatórios narrativos. O AC coordena os parceiros do programa, compila os planos anuais de trabalho e relatórios narrativos, coordena a monitoria de metas anuais e facilita qualquer auditoria ou avaliação.

Para o Programa Conjunto, o UNICEF vai desempenhar a função de AC e assegurar que, as funções acordadas são cumpridas. Um oficial nacional de programa (NOC) vai apoiar a coordenação entre as agências, parceiros-chave com posições de campo, promover a colaboração no planeamento e documentação e coordenar as medidas de mitigação (veja abaixo) entre as Organizações Participante e parceiros de implementação.

A OIT e o UNICEF são as agências participantes da ONU neste Programa Conjunto que vão receber fundos para apoiar o governo em consonância com esta proposta. As agências irão operar de acordo com os seus próprios regulamentos, regras, diretrizes e procedimentos para comissionar o trabalho que será feito no contexto deste Programa Conjunto para o qual as duas agências vão assumir a plena responsabilidade programática e financeira dos fundos alocados pelos Parceiros de Desenvolvimento. A transferência de fundos entre AA e as organizações participantes seguirá a alocação indicada neste Documento do Programa (Anexo 3). Anualmente, o Comité de Direção (ver Anexo 6, ciclo do projecto) endossa ou altera as dotações e, com base nas instruções do Comité de Direção o AA vai efectuar os desembolsos indicados. De acordo com o MoU padrão que orienta um Programa Conjunto, nem a AA nem a autoridade de certificação são responsáveis pela decisão financeira ou programática das agências participantes. Para fins de reporte anual o programa termina no último dia de maio. O plano de pagamento é descrito em Anexo 9.

### Gestão de risco financeiro

As agências das Nações Unidas vão identificar e adotar acções para mitigar os efeitos de factores internos ou externos que possam prejudicar o alcance dos resultados esperados (ver Anexo 2 para obter informações adicionais). Os riscos identificados serão regularmente monitorados e avaliados e as acções corretivas tomadas, conforme necessário, e reportados nos relatórios de progresso. Dado o contexto financeiro actual, uma das principais preocupações é a mitigação dos riscos associados ao uso de sistemas governamentais para canalizar recursos. Esta questão diz respeito principalmente ao UNICEF, uma vez que, a OIT não canaliza fundos significativos ao governo ou a outros parceiros, mas fornece assistência técnica ou financia actividades muito específicas (seminários, consultas provinciais, etc.) em que está envolvido. A OIT não desembolsa fundos numa base regular para as entidades governamentais implementarem actividades.

O UNICEF, no entanto, canaliza recursos significativos para o governo para implementação de actividades acordadas. Em termos de **fluxo financeiro**, O UNICEF, no entanto, canaliza recursos significativos para o governo para implementação de actividades acordadas. Em termos de fluxo financeiro, o UNICEF transfere fundos directamente para a província e para uma conta bancária do governo, específica do UNICEF. Os desembolsos para essas contas são feitos consoante pedido detalhado destinado a actividades específicas. Os fundos são desembolsados a cada três meses de actividades e devem ser reportados ("liquidados") nos três meses seguinte sob a pena de serem bloqueados, os pagamentos subsequentes. Após desembolsos, o UNICEF faz visitas regulares de monitoria programática para além de que, as contas do governo são regularmente verificadas envolvendo uma revisão no local dos registos financeiros do parceiro e relacionados aos fundos providenciados.

No que diz respeito **à forma como avaliamos a força dos sistemas de gestão de finanças públicas (GFP)** do governo e como parte do Harmonized Approach to Transfers Cash (HACT), adotado pelo UNICEF, realiza-se uma macro avaliação no início de um novo Ciclo do Programa do País. Esta avaliação é utilizada para assegurar a consciencialização adequada sobre o ambiente de PFM dentro do qual as agências fazem as transferências de fundos para os parceiros implementadores.

A avaliação macro não se limita unicamente ao ambiente financeiro, mas também inclui as capacidades de procurement, volatilidade da taxa de câmbios, presença de mercados informais etc. . Os dois principais resultados da avaliação macro são:

- > Um esboço de riscos relacionados com a GFP para as transferências de dinheiro para os PI governamentais dentro do país (o risco individual do PI é determinado através da micro avaliação) bem como, outros conhecimentos específicos do país para os PIs não governamentais, como por exemplo as condições ambientais, volatilidade da taxa de câmbio, presença de mercados etc;
- > A determinação sobre se, a instituição de auditoria suprema do governo (SAI) tem a capacidade de realizar auditorias programadas e especiais do PI do governo.

Para garantir que, **os fundos são utilizados para os fins pretendidos** o HACT permite que, as agências procedam a gestão dos potenciais riscos envolvidos na implementação por parceiros (parceiros governamentais centrais, provinciais e distritais, além de várias ONGs internacionais e nacionais). O processo do UNICEF para seleccionar os parceiros de implementação da sociedade civil é rigoroso. Os parceiros são examinados com base nas suas competências técnicas após o que, os seus valores e conhecimentos fundamentais são avaliados quer pela sede do UNICEF (para ONGs internacionais) quer pelo Escritório do País. O UNICEF faz desembolsos para os parceiros de implementação com base em planos de trabalho assinados e o relatório de despesas enviado a cada três meses. Para a recepção de montantes acima de 100,000 USD todos os parceiros de implementação estão sujeitos a micro avaliações que são realizadas por uma empresa de auditoria respeitável. Os parceiros de implementação também estão sujeitos à auditoria pelo UNICEF caso recebam montantes acima de 500.000 USD durante a vigência de um ciclo do Programa do País.

A micro-avaliação faz uma avaliação geral do programa do Parceiro de Implementação, políticas, procedimentos, sistemas e controlos internos de gestão e operações financeiras. Esta avaliação inclui a revisão do seu estatuto

---

O PROGRAMA CONJUNTO  
USARÁ UMA MODALIDADE  
DE "ATRIBUIÇÃO DIRECTA":  
ESTA MODALIDADE FOI  
SELECIONADA COM  
BASE NA EXPERIÊNCIA  
ANTERIOR E COM O  
PROPÓSITO DE ALCANÇAR  
A IMPLEMENTAÇÃO MAIS  
EFICAZ



---

A MICRO-AVALIAÇÃO FAZ  
UMA AVALIAÇÃO GERAL DO  
PROGRAMA DO PARCEIRO  
DE IMPLEMENTAÇÃO,  
POLÍTICAS,  
PROCEDIMENTOS,  
SISTEMAS E CONTROLES  
INTERNOS DE GESTÃO E  
OPERAÇÕES FINANCEIRAS.

jurídico, estruturas de governação e viabilidade financeira; gestão de programas, estrutura organizacional e pessoal, políticas e procedimentos de contabilidade, ativos fixos e inventário, reporte e monitoria financeira e procurement. A micro-avaliação centra-se no cumprimento das políticas, procedimentos, regulamentos e mecanismos institucionais emitidos pelo Governo e pelo Parceiro de Implementação que resulta na classificação de risco (baixa, moderada, significativa, alta).

Com base na micro-avaliação o UNICEF determina qual é a modalidade de pagamento adequada ao parceiro (transferências directas de dinheiro, pagamentos directos e reembolso) e a frequência das actividades de garantia.

- > **Verificações no local** dos registos financeiros do Parceiro de Implementação relativamente as transferências de fundos, efectuadas pela agência ou uma empresa de auditoria, são realizadas de forma rotineira ou quando justificadas devido a preocupações sobre o funcionamento dos controles internos do parceiro.
- > **Visitas programáticas** das actividades apoiadas pelas transferências de fundos - seguindo as normas e orientações das agências para visitas ao local e monitoria de campo.
- > **Auditorias agendadas** dos sistemas de gestão financeira dos Parceiros de Implementação.

Se a capacidade de um parceiro de implementação for menor do que o esperado a agencia participante vai analisar a modalidade de pagamento (transferências directas de dinheiro, pagamentos directos e reembolso) e poderá alterar a modalidade para reduzir o risco de não prestação de resultados. Além disso, o UNICEF vai procurar apoiar o parceiro de implementação e desenvolvimento da sua capacidade em áreas que são relativamente fracas para que atinja um desempenho a nível aceitável. Isso pode envolver o pessoal da Organização Participante, a trabalhar directamente com um parceiro de implementação, para fortalecer certas áreas se necessário. Finalmente, as auditorias especiais são realizadas com a aprovação do Representante, com base no início do programa das Secções e por recomendação do Representante Adjunto e Chefe das Operações. Estão estabelecidos e disponíveis acordos de longo prazo entre firmas de auditoria e agências da ONU para realizar auditorias especiais em curto prazo, para tratar de falhas específicas suspeitas e identificadas no sistema de controlo interno do parceiro implementador.

Finalmente, se a agência descobrir que os fundos foram mal utilizados o parceiro de implementação será responsabilizado. Se o uso indevido estiver relacionado com a apresentação de despesas inelegíveis ao parceiro será solicitado o reembolso dos fundos e serão implementadas outras actividades de garantia e de salvaguarda para evitar outras instâncias. No entanto, no caso de serem identificadas irregularidades mais graves, o parceiro pode solicitar ao parceiro a cessação das actividades (com fundos do UNICEF), pendente de uma auditoria especial para identificar a natureza e o alcance do uso indevido de fundos.

Em termos de desembolso de fundos para o Governo, para a OIT, a situação é diferente, uma vez que a OIT, não desembolsa fundos significativos e apenas financia a assistência técnica ou actividades específicas. Nos casos raros em que a OIT procede ao desembolso de fundos para o governo, esta agência está directamente envolvida na conceptualização e prestação de uma actividades particular.



## 6. MONITORIA, AVALIAÇÃO E REPORTE

O Programa Conjunto será monitorado através de um sistema conjunto de M&A que será desenvolvido pelo governo e parceiros de desenvolvimento. Serão efectuadas reuniões de revisão conjunta envolvendo o governo, ONU e os doadores, para analisar o progresso antes do desembolso de cada parcela seguinte.

Entre as agências da ONU haverá um sistema interno de M&A do Programa para monitorar e avaliar se, e como o programa atingiu os objectivos planeados. Este sistema vai concentrar-se em questões importantes, por exemplo, perguntando se o Programa Conjunto atingiu os resultados esperados em termos de eficácia da concepção de novos modelos, conhecimento e advocacia e fortalecimento do sistema.

O sistema interno de M&A irá:

- > Identificar o indicador principal de desempenho para monitorar efectivamente a implementação do programa nos 3 resultados: remodelação, conhecimento e advocacia e fortalecimento do sistema.
- > Monitorar a implementação de todas as actividades e seu sequenciamento
- > Monitorar o grau de implementação a nível descentralizado (Delegações)
- > Organizar a troca de informações entre as agências e doadores criando um sistema de repositório interativo e on-line
- > Receber informações das actividades de outros actores (como o BM ou doadores) e informar as agências da ONU.
- > Facilitar a identificação de possíveis sinergias na pesquisa e a nível da recolha de dados
- > Preparar informações para serem partilhadas no GTAS.

A um nível mais elevado, as avaliações vão analisar as seguintes questões-chave relacionadas com o programa:

- > O impacto do sistema na redução da exclusão, com foco específico nos motivos subjacentes da exclusão, a partir de políticas e programas de protecção social;
- > A adequação das transferências para enfrentar os desafios que devem abordar
- > O impacto dos regimes de protecção social no bem-estar

Até 2019, serão realizadas uma série de avaliações para orientar a expansão dos programas. Uma combinação de avaliações formativas e sumativas providenciará informações detalhadas sobre as áreas em que os programas estão a ter um grande impacto e os que podem exigir um ajuste adicional. As avaliações vão analisar o possível impacto do UNJP e responder a questões como: A segmentação é mais precisa? Os erros de exclusão / inclusão são abordados? Os pagamentos são mais regulares? A segmentação geográfica é baseada em critérios transparentes? Para apoiar essa avaliação será elaborado no início do programa um estudo de linha de base de elementos principais relacionados, particularmente com o Resultado 3. As consultas externas serão ativadas para cobrir aspectos específicos de M&A (análise de eficiência de custos, avaliação de impacto, avaliação formativa, etc.)

ATÉ 2019, SERÃO REALIZADAS UMA SÉRIE DE AVALIAÇÕES PARA ORIENTAR A EXPANSÃO DOS PROGRAMAS. UMA COMBINAÇÃO DE AVALIAÇÕES FORMATIVAS E SUMATIVAS PROVIDENCIARÁ INFORMAÇÕES DETALHADAS SOBRE AS ÁREAS EM QUE OS PROGRAMAS ESTÃO A TER UM GRANDE IMPACTO E OS QUE PODEM EXIGIR UM AJUSTE ADICIONAL.

## 7. CONTEXTO LEGAL DO RELACIONAMENTO

INCORPORADOS NO  
QUADRO DO ORÇAMENTO  
ESTÃO OS CUSTOS  
ASSOCIADOS À ASSISTÊNCIA  
TÉCNICA PRESTADA PELAS  
AGÊNCIAS DA ONU. DE  
ACORDO COM OS DETALHES  
FORNECIDOS NA TABELA  
DE NECESSIDADES EM  
RECURSOS HUMANOS OS  
CUSTOS A SEGUIR SERÃO  
PARTILHADOS PARA APOIAR  
A IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA.

Cada uma das agências da ONU envolvidas na implementação de Programas Conjuntos tem acordos legais existentes e aprovados pelo Governo de Moçambique.

- > A OIT tem um Quadro de Acordo Básico assinado em 1976 entre o Governo de Moçambique e o PNUD.
- > O UNICEF tem um Acordo de Cooperação Básica que foi assinado a 2 de Maio de 1996 com o Governo de Moçambique

## 8. ORÇAMENTO

Para todas as contribuições para o programa conjunto, há uma taxa de recuperação de custos padrão de 8% (1% de taxa administrativa cobrada pelo agente administrativo e uma contribuição de recuperação de custos de 7% cobrada por cada organização. A proposta também inclui uma contribuição para os custos indirectos para permitir que cada agência proceda com a sua agenda estratégica a nível do país apoiando o trabalho transversal, incluindo o fortalecimento da capacidade de gestão financeira dos parceiros e as funções administrativas de apoio (TI procurement).

Incorporados no quadro do orçamento estão os custos associados à assistência técnica prestada pelas agências da ONU. De acordo com os detalhes fornecidos na tabela de necessidades em recursos humanos os custos a seguir serão partilhados para apoiar a implementação do programa. Aproximadamente 66% da assistência técnica e os custos de pessoal serão cobertos pelos fundos do Programa Conjunto, com os 34% restantes cobertos directamente pela agência da ONU. Staff cost calculation is provided in annex 7.

	Custos de Pessoal (UNJP)	Custos de Pessoal (Agência de ONU)	TOTAL
OIT	\$1,252,606	\$360,414	\$1,613,020
UNICEF	\$1,275,847	\$942,030	\$2,217,877
Total	<b>\$2,528,453</b>	<b>\$1,302,444</b>	\$3,830,897

# ORÇAMENTO DAS ACTIVIDADES

## Plano de Despesas do Orçamento UNJP

	TOTAL
<b>1. Até 2020, programas e políticas claras concebidas para operacionalizar a ENSSB II</b>	<b>2,365,000</b>
1.1 Definição dos manuais de procedimento dos programas PPSB e PASD	1,130,000
1.2 Apoiar a concepção do programa Serviços de Accção Social e do programa de Gestão de Unidades Sociais	420,000
1.3 Concepção do Sistema de M&A	815 000
<b>2. Até 2020, evidências sólidas, advocacia e comunicação claras para as componentes principais da ENSSB II</b>	<b>4,496,000</b>
2.1 Evidências geradas pela implementação de programas-chave na ENBB II	3,441,000
2.2 Advocacia relacionada ao fortalecimento de programas-chave da ENSSB II	390,000
2.3 Estratégia de comunicação implementadas	665,000
<b>Subsídio à criança (desenho e implementação) Actividades de apoio à Implementação do subsídio à criança Suporte Pagamento electrónico</b>	<b>9,353,872</b>
3.1 Novos programas testados e implementados	5,060,000
3.2 Sistemas do MGCAS e INAS reforçados	4,293,872
<b>Monitoria e avaliação do programa conjunto</b>	<b>450 000</b>
Sub Total	16,664,872
Custos de apoio ao programa	666,595
Custos de recuperação (8%)	1,386,517
<b>TOTAL</b>	<b>18,717,984</b>
<b>Distribuição Financeira entre Parceiros</b>	
DFID	5,219,734
SWEDEN	9,498,250
HOLLAND	4,000,000
<b>TOTAL</b>	<b>18,717,984</b>





United Nations



**REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**  
MINISTÉRIO DO GÉNERO, CRIANÇA E ACÇÃO SOCIAL



Suécia  
Sverige



Government of the Netherlands

unicef   
para cada criança



International  
Labour  
Organization