

SALVAR  
VIDAS  
MUDAR  
VIDAS



## Transferências monetárias e senhas em resposta à seca em Moçambique

Lições sobre a ligação com a protecção social e a separação de funções



Programa  
Alimentar  
Mundial



Julho de 2019



# Conteudos

<b>Resumo</b> .....	4
<b>Agradecimentos</b> .....	6
<b>1. Introdução</b> .....	8
1.1 Aprendizagem sobre ligação com protecção social e separação de funções .....	8
1.2 Metodologia .....	9
<b>2. Resposta às calamidades e protecção social em Moçambique: sistemas e ligações</b> .....	10
2.1 Gestão de risco de calamidades e assistência humanitária internacional .....	10
2.2 Protecção Social .....	12
<b>3. Separação de funções</b> .....	14
3.1 Por que separar funções? .....	14
3.2 Em que consistiu a separação de funções? .....	15
3.3 Como a separação de funções evoluiu .....	15
3.3.1 Identificação de Agregados Familiares .....	15
3.3.2 Registo .....	15
3.3.3 Efectivação de transferências .....	16
3.3.4 Monitoria e prestação de contas .....	16
3.3.5 Coordenação .....	17
<b>4. Ligação com protecção social</b> .....	19
4.1 Porquê se ligar com protecção social? .....	19
4.2 Que ligações foram estabelecidas? .....	20
4.3 Implicações da ligação com a protecção social .....	20
4.3.1 Identificação .....	20
4.3.2 Registo .....	22
4.3.3 Valor de Transferência .....	23
4.3.4 Monitoria e prestação de contas .....	23
4.3.5 Coordenação .....	23
<b>5. Protecção Social em Resposta aos Ciclones Idai e Kenneth: Problemas a considerar</b> .....	24
<b>6. Conclusão</b> .....	26
6.1 Projecção do Futuro .....	26
<b>Referências</b> .....	29
<b>Anexo 1</b> Pessoas consultadas .....	30
<b>Anexo 2</b> Resumo das implicações da ligação com a protecção social e separação de funções .....	32
<b>Figura 1</b> Pessoas afectadas por calamidades em Moçambique (2007-2019) .....	11
<b>Figura 2</b> Financiamento humanitário internacional para Moçambique (2000- Junho 2019) .....	11
<b>Figura 3</b> Perfil etário dos beneficiários do projecto de Tete comparado com outros projectos do WFP .....	22
<b>Tabela 1</b> Resumo do Projecto .....	9
<b>Tabela 2</b> Beneficiários reais da assistência social (2018) .....	12
<b>Tabela 3</b> Resumo da separação de funções: planificada e concreta .....	18
<b>Tabela 4</b> Estimativa da população necessitada e assistida por distrito .....	21
<b>Tabela 5</b> Critérios de selecção de beneficiários: Projecto financiado pelo DFID; PSSB; PASD-PE; e resposta humanitária a seca .....	21
<b>Tabela 6</b> Tamanho médio do agregado familiar por sexo e idade do chefe da família .....	23
<b>Tabela 7</b> Recomendações .....	35
<b>Quadro 1</b> Resposta a calamidades em Moçambique: o INGC e a assistência humanitária internacional .....	10
<b>Quadro 2</b> Formas pelas quais os sistemas de protecção social podem ajudar na resposta e recuperação de emergência .....	19

# Resumo

Melhorar a assistência a pessoas afectadas por insegurança alimentar e calamidades em Moçambique é uma questão premente. O país está extremamente exposto a riscos relacionados com o clima e tem sofrido ciclones, secas e inundações periódicas. Entre 2015 e 2016, Moçambique sofreu uma seca crítica provocada pelo El Niño e, conseqüentemente, a produção agrícola afigurou-se abaixo da média, entre 2017 e 2018. Em Março de 2019, o Ciclone Idai causou perdas de vidas, e danos incriveis a infra-estruturas seguido pelo ciclone Kenneth. As linhas entre vulnerabilidade, pobreza e calamidades não são claras, com picos rotineiros de insegurança alimentar durante a “época de escassez”, que precede as colheitas.

Com previsões de que mais de 800.000 pessoas enfrentariam insegurança alimentar grave na época seca de 2018-19, o DFID financiou o Programa Mundial de Alimentação (WFP) e a HelpAge a fim de possibilitar transferências monetárias ou senhas de produtos alimentares na província de Tete. O objectivo era mitigar a situação de insegurança alimentar aguda prevista, por meio da assistência a agregados familiares afectados pela seca. O projecto alcançou 24.354 agregados familiares beneficiários, dos quais 85% receberam senhas de produtos e 15% receberam dinheiro.

Duas características assinaláveis foram introduzidas no projecto. A primeira foi vincular a assistência da época de escassez à protecção social. O projecto priorizou agregados familiares assistidos (ou que reúnam requisitos para selecção) através do Programa Subsídio Social Básico (PSSB). O Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e o Instituto Nacional de Acção Social (INAS), que são responsáveis pela política e implementação da protecção social não contributiva, participaram em algumas fases da concepção e implementação do programa. O montante a ser transferido mensalmente foi estabelecido em 2.500 MT por agregado familiar, alinhado ao Programa Apoio Social Directo pós-emergência (PASD-PE) – um programa de assistência social de recuperação concebido em 2016 e que sofreu atrasos na sua implementação. Estas ligações fazem parte de um pensamento mais amplo sobre a “protecção social sensível aos choques climáticos” e a “protecção social adaptativa”, que dizem respeito ao papel da protecção social em responder e reduzir a vulnerabilidade a choques de grande dimensão, tais como secas e inundações.

O segundo recurso foi a execução de transferências por meio de uma abordagem de “separação de funções”, em que a implementação e a responsabilidade geral pelo programa estão divididas entre o WFP e a HelpAge (que trabalhou em parceria com a organização local da sociedade civil denominada APITE). O financiamento separado de certas actividades do projecto, com base no custo e na capacidade técnica de várias organizações tem sido recomendado como um modelo alternativo de implementação da assistência humanitária em dinheiro. O WFP foi responsável pela focalização geográfica das zonas de intervenção e pela prestação de assistência em dinheiro e em produtos, incluindo a monitoria de resultados da assistência. A HelpAge fiscalizou a selecção de agregados familiares beneficiários, bem como a prestação de contas e a monitoria da distribuição de transferências. Entretanto, o DFID considerou o projecto de Tete como uma oportunidade para testar a abordagem de separação de funções.

A decisão do DFID de estabelecer vínculos com a protecção social foi motivada pela necessidade de providenciar as transferências incondicionais em senhas e em dinheiro. Ao contrário de outros países da região, as transferências monetárias não têm sido realizadas em resposta a calamidades devido a preocupações por parte do governo com relação à dependência, expectativas, gastos conscientes e acesso a mercados nas zonas rurais. Entretanto, as transferências monetárias são facultadas mediante a assistência social. Além disso, criou-se uma oportunidade para obter licoes na utilização de sistemas de protecção social para apoiar a assistência e a recuperação pos choques.

Devido a estes aspectos inovadores foi integrada uma componente de aprendizagem no projecto. Esta componente examina os pressupostos implícitos e explícitos subjacentes a decisões de vincular-se a sistemas de protecção social e de realizar separadamente actividades de implementação mostrando respectivos resultados desejados e não desejados. Após o Ciclone Idai, o âmbito do exercício foi alargado de modo a levar em conta questões emergentes sobre o uso programado da assistência social para a recuperação pos choques.

## IMPLICAÇÕES DA LIGAÇÃO COM A PROTECÇÃO SOCIAL E SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES

As principais áreas influenciadas pelas ligações de protecção social e separação de funções são a identificação, o registo, a coordenação e a prestação de contas. Além disso, outros factores influenciaram a evolução da implementação do programa, nomeadamente a capacidade organizacional, os sistemas e a mudança do contexto operacional e político.

### IDENTIFICAÇÃO

A priorização dos beneficiários do PSSB e daqueles que atendem aos critérios do PSSB resultou numa elevada proporção de beneficiários idosos (42% dos beneficiários tinham idade superior a 60 anos, em comparação com 17% de outros projectos do WFP). A concepção do projecto assumiu uma forte correlação entre os critérios do PSSB – que presta apoio a idosos, deficientes e famílias vulneráveis – incluindo a insegurança alimentar. Os beneficiários do PSSB representam 17% dos beneficiários do projecto. No entanto, sua priorização foi controversa no sentido de que a maioria dos intervenientes fora do projecto referiu que eles não deviam ser priorizados por conta dos benefícios regulares que recebem através do PSSB, embora esse valor de transferência seja menor do que o do projecto.

A identificação de agregados familiares foi menos afectada pela separação de funções. A experiência limitada da APITE na identificação de agregados familiares em larga escala contribuiu para erros de inclusão numa área identificada antes da primeira distribuição. Em consequência disso, o WFP envolveu-se num exercício de nova identificação de agregados familiares devido, em parte, à sua forte relação com as autoridades locais. Esta questão está intrinsecamente ligada à capacidade organizacional do que à separação de funções.

## REGISTO

A separação das tarefas de registo e de fornecimento teve impacto no processo de registo, visto que o WFP se serviu do seu sistema de gestão de informação de beneficiários (SCOPE) para o fornecimento de senhas em formato electrónico. A HelpAge e a APITE tiveram que usar SCOPE para registar os agregados familiares, o que exigiu formação, equipamento informático e aplicativos. Os nomes das localidades de Tete precisavam ser inseridas no SCOPE antes do respectivo registo, o que causava atrasos. A equipa do APITE não podia solucionar problemas técnicos que afectavam o processo de registo (por exemplo, erros ortográficos dos nomes de comunidades no SCOPE).

As ligações com a protecção social também influenciaram o processo de registo até certo ponto. A concepção do projecto incluiu a utilização ou o carregamento de dados de agregados familiares beneficiários para o e-INAS – um sistema de gestão de dados de assistência social que estava a ser criado há vários anos. Por não ter sido possível importar dados do SCOPE, o INAS registou alguns agregados familiares sob o projecto juntamente com a APITE, em que cada um usava um sistema de registo diferente. A participação do INAS contribuiu para o aumento da necessidade de coordenação logística para efeitos de registo, tendo resultado em atrasos. À semelhança do SCOPE, a questão central era o desejo de usar um sistema de gestão da informação específico no processo de registo (embora com o intento de preencher o tal sistema e não de prestar assistência durante a época de escassez).

## COORDENAÇÃO

A abrangência da protecção social, da gestão de risco de calamidades e da assistência humanitária exigiu a coordenação com os vários intervenientes destes sectores. Comparando com a implementação por uma organização única ou através de um acordo de subcontratação, a separação de funções também contribuiu para o aumento de necessidades de coordenação. Ambos os parceiros respondiam ao DFID, e ao invés de um liderar ao outro, as suas funções de programação eram mutuamente dependentes (o registo comunica-se com os pagamentos; a prestação de contas informa as mudanças na implementação, etc.). Um memorando de entendimento provavelmente teria esclarecido e simplificado a coordenação entre o WFP e a HelpAge/APITE, embora alguns desafios provavelmente não tenham sido previstos desde o início dada a nova parceria celebrada entre eles. O projecto beneficiou substancialmente das boas relações de trabalho entre o WFP e a HelpAge e o desejo mútuo de resolver questões que eventualmente surgiam.

## PRESTAÇÃO DE CONTAS

O âmbito de responsabilidade do projecto foi efectivamente influenciado pela contratação directa da HelpAge pelo DFID, o que veio garantir a autonomia da HelpAge e da APITE. No entanto, o acordo teria uma visão mais sólida sobre como a função de responsabilidade autónoma seria aproveitada para melhorar a implementação do projecto – em particular quando a HelpAge precisava do WFP para resolver os problemas operacionais

identificados, e o WFP por sua vez precisava estar ciente de todos os problemas gerados pelos processos da HelpAge. No fim do projecto, o WFP e a HelpAge não estavam totalmente conscientes do feedback recebido um do outro. Esta lacuna era sintomática da diminuição da comunicação e coordenação entre a HelpAge e o WFP na prestação de contas, comparado com o registo, que foi influenciado pelo seu foco no cumprimento de suas funções particulares e também a atenção desviada para responder ao Ciclone Idai.

## PROTECÇÃO SOCIAL NO APOIO A RECUPERAÇÃO PÓS-CICLONES: QUESTÕES A CONSIDERAR

O ciclone Idai foi um calamidade de escala sem precedentes em Moçambique. Em menos de um mês após o Ciclone Idai, o Banco Mundial e o WFP, com o apoio da UNICEF e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), elaboraram uma nota conceptual para discussão com o MGCAS e o INAS na utilização da protecção social de modo a unir esforços da ajuda humanitária e recuperação pós emergência. Embora os detalhes devessem ser elaborados em Junho de 2019, espera-se que a protecção social tenha um papel fundamental no alcance dos agregados familiares afectados.

O PASD-PE foi estabelecido para ser o cerne da assistência social nos esforços de recuperação. O plano inicial é que uma versão de maior escala do PASD-PE (mais de 100.000 agregados familiares) proporcione transferências monetárias através do INAS, com o apoio de parceiros para efeitos de registo, monitoria e realização dos pagamentos em dinheiro, conforme necessário. Prevê-se que os beneficiários do PASD-PE incluam os actuais beneficiários de assistência social e outros agregados familiares afectados pelo ciclone registados para assistência pós-calamidades.

Embora essa assistência represente um potencial importante para alcançar as pessoas em grande escala, vários riscos devem ser antecipados e mitigados:

- Rapidez e calendário: os esforços anteriores para implementar o PASD-PE foram severamente atrasados; não existem experiências de implementação do programa nas províncias afectadas pelo ciclone (ou noutra lugar do país) até Julho de 2019.
- Dados, identificação e registo: expandir os programas de assistência social para além dos beneficiários pré-existentes é complexo e requer tempo e recursos. A facilidade administrativa para alcançar os beneficiários existentes não deve pôr em causa os agregados familiares afectados por calamidades, que não façam parte do sistema de informações administrativas do INAS.
- Capacidade: as delegações do INAS têm capacidade limitada para realizar pagamentos aos beneficiários de assistência social existentes, dada a limitação de recursos e o processo demorado de efectuar pagamentos manualmente. Estas delegações enfrentaram múltiplas exigências na resposta a calamidades e continuam responsáveis pela implementação de programas regulares de assistência social. A vontade política de implementar e expandir os programas de assistência social através do PASD-PE deverá ser acompanhada de capacidade adicional no INAS e complementada pelo apoio de parceiros humanitários e de desenvolvimento, conforme necessário.



## CONCLUSÃO

Embora este documento inclua a separação de funções e as ligações com a protecção social, as implicações operacionais e políticas são de certa maneira diferentes. A separação de funções é basicamente sobre como diferentes entidades (principalmente as organizações de apoio humanitário, doadores e empresas que facilitam o fornecimento de dinheiro e senhas) se relacionam entre si, com o Governo e com os beneficiários ao implementar um programa humanitário e promover a prestação de contas. Isto inclui suas obrigações, a maneira como colaboram e a quem elas prestam contas. Os elementos de base do programa de Tete eram semelhantes às respostas humanitárias “habituais”, porém organizadas de forma ligeiramente diferente. As vantagens e desvantagens operacionais da emissão de contratos para diferentes actividades parecem diferentes, dependendo da actividade específica da instituição (execução vs. prestação de contas). Se a escala da resposta fosse maior ou a reformulação de funções mais radical – tais como o DFID a contratar serviços de fornecimento de transferências a uma empresa que efectua pagamentos, e não uma organização humanitária – as implicações provavelmente também seriam mais radicais.

Considerando que a separação de funções diz respeito principalmente às relações e responsabilidades no âmbito da assistência humanitária, a vinculação com a protecção social abriu portas, em grande medida, para programas, instituições e sistemas externos aos de gestão de calamidades e de ajuda humanitária. No caso da intervenção em Tete, as ligações eram relativamente limitadas, o que reflecte os critérios de assistência social e os valores

de transferência dentro de um programa humanitário. Estas ligações influenciaram quem se beneficiou e não se beneficiou do projecto e a quantidade de assistência recebida.

Os planos para utilizar a assistência social na recuperação pós-ciclone presumivelmente criarão uma mudança mais efectiva em relação aos sistemas de gestão de informação sobre protecção social, que necessitarão de apoio adequado para assumir responsabilidades acrescidas. Os recursos e capacidades necessários para introduzir e expandir programas de assistência social não podem ser subestimados, e o tempo é essencial para o apoio a pessoas afectadas por calamidades. Existe o risco de orientar a assistência social de recuperação pós-ciclones para os que podem ser mais facilmente alcançados do que para aqueles que realmente são mais necessitados.

As vantagens e benefícios de ligar-se à protecção social e de separar funções estão inerentemente vinculados à forma como estas abordagens são levadas avante e à política dinâmica e contexto operacional de resposta a calamidades e protecção social em Moçambique. As capacidades, sistemas e quadros normativos das partes envolvidas também tiveram papéis importantes na modelagem da implementação. O Governo, os doadores e as organizações humanitárias devem considerar de forma consistente o valor agregado e as compensações das diferentes abordagens à parceria e aos vínculos com a protecção social.

A tabela a seguir identifica as recomendações para cada um dos aspectos, quando considerados apropriados.

## Agradecimentos

O presente relatório é resultado de um estudo encomendado pelo Programa Mundial para Alimentação em Moçambique e realizado por um consultor independente, com apoio financeiro do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido. O autor agradece o apoio, o engajamento e o feedback fornecido pelo WFP Moçambique, DFID e HelpAge, em especial a Mattia Polvanesi, Corinna Kreidler, Kizito Chiwala, Nicolienne Oudwater, Nicolas Babu, Fátima Suliman e Hitesh Kanakrai. Agradece aos intervenientes do Governo de Moçambique, em

particular ao INAS e ao MGCAS, que estiveram envolvidos na concepção e implementação do projecto. Agradece também a todos os outros intervenientes por suas valiosas contribuições e opiniões.

Os pontos de vista expressos são exclusivamente do autor. Este relatório não representa a visão do DFID, do Programa Mundial para Alimentação, da HelpAge ou do Governo de Moçambique.

## LIGAÇÃO COM A PROTECÇÃO SOCIAL

- 1. Identificar e atenuar os riscos de prestar apoio pós-calamidades ou recuperação através da protecção social** – claramente relacionados com possíveis atrasos, valores de transferência inadequados ou exclusão de pessoas afectadas por calamidades que ainda não estejam em regimes de assistência social.
- 2. Coordenar estreitamente a assistência prestada através ou ligada à protecção social** com outra assistência prestada através de GRC e canais humanitários.
- 3. Fornecer apoio adequado de capacitação às agências governamentais que lidam com a prestação de apoio a emergência / assistência social e complementar com o apoio humanitário e parceiros de desenvolvimento conforme necessário** – especialmente se a capacidade do Governo por si só não puder garantir a prestação atempada da assistência.
- 4. Antecipar e mitigar os desafios técnicos e políticos de vincular a resposta a calamidades e à protecção social** – inclusive reconhecer quem pode ou não se beneficiar de recursos em consequência do trabalho com ou através de sistemas de protecção social. Medidas e incentivos devem ser introduzidos para a partilha responsável de dados, visando facilitar o registo e a prestação de assistência aos agregados familiares afectados por calamidades.
- 5. Não excluir os beneficiários da assistência social do apoio humanitário. Quando as respostas de emergência e de recuperação são implementadas por meio de sistemas de protecção social, deve-se garantir que as pessoas afectadas que não se beneficiaram anteriormente da assistência social também sejam assistidas.** Neste último cenário, isto significa garantir recursos e processos adequados para identificar e ajudar pessoas que ainda não fazem parte da assistência social. Poderá incluir a expansão temporária de um programa de assistência social de emergência para alcançar novas pessoas e/ou fornecer assistência complementar através de GRC e canais humanitários (se, por exemplo, os recursos através da protecção social forem insuficientes ou desafiantes em termos administrativos para registar/ abranger novos agregados familiares dentro do período de tempo necessário).
- 6. Assegurar que a identificação de agregados familiares durante o período de escassez sempre inclua critérios relacionados com segurança alimentar e aos meios de subsistência.**
- 7. Prestar atenção na maneira como as respostas inerentes à protecção social serão desencadeadas, financiadas e coordenadas com a GRC e assistência humanitária.**

## SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES

- 8. Definir claramente as responsabilidades, os canais de coordenação e comunicação entre os parceiros.** Isto poderá incluir a criação de um MdE delineando as funções e a coordenação, permitindo ao mesmo tempo a flexibilidade para adaptar os processos, dado que podem surgir problemas imprevistos.
- 9. Reconhecer a interdependência das funções do programa e como os sistemas de gestão e canalização de informação influenciam a implementação.** Todos os actores envolvidos na implementação e prestação de contas devem saber como seus sistemas podem afectar a estrutura. Isto inclui como os sistemas de prestação podem influenciar o registo e vice-versa.
- 10. Garantir um forte ciclo de feedback entre as funções de responsabilização que aumentam os desafios e os esforços operacionais para resolvê-los.** Quando a responsabilidade é sustentada por uma organização que não está directamente envolvida em outros aspectos da implementação, é preciso haver mecanismos para a resolução de problemas apresentados através dos respectivos canais. As medidas devem ser delineadas com antecedência mostrando como casos particularmente sensíveis (por ex., relacionados com corrupção, exploração sexual) serão tratados.
- 11. Levantar em consideração as mais-valias das organizações ao estabelecer suas funções e envolvê-los na determinação de como estas funções se relacionam umas com as outras.** As possíveis mais-valias incluem capacidades, sistemas, experiência anterior, relações governamentais e presença na comunidade.

# 1. Introdução

Moçambique enfrentou uma grave seca provocada pelo fenómeno El Niño em 2015-16 e registou rendimentos agrícolas abaixo da média em 2017-18. Com previsões de que mais de 800.000 pessoas enfrentariam insegurança alimentar grave na época de 2018-19, o DFID financiou o Programa Mundial para Alimentação (WFP) e a HelpAge para fornecerem senhas de produtos ou transferências monetárias na província de Tete. O objectivo era mitigar a insegurança alimentar aguda prevista na época de escassez, através da assistência aos agregados familiares afectados pela seca. O projecto alcançou 24.354 agregados familiares beneficiários em Maio de 2019, dos quais 20.799 (85%) receberam senhas de produtos e 3.555 (15%) transferências monetárias. Duas características notáveis foram introduzidas na intervenção – a ligação com sistemas nacionais de protecção social e a separação de funções entre diferentes agências humanitárias.

A primeira foi o alinhamento de algumas características de concepção do programa com a protecção social. A intervenção priorizou agregados familiares assistidos pelo Programa Subsídio Social Básico (PSSB), que é o maior programa de assistência social em Moçambique. Também teve como alvo agregados familiares afectados pela seca que obedeciam aos critérios de selecção para o PSSB. O Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e o Instituto Nacional de Acção Social (INAS), que são respectivamente responsáveis pela política e implementação da protecção social não contributiva, estiveram envolvidos em alguns elementos da concepção e implementação do programa. O valor da transferência era de 2.500 MT mensais por agregado familiar, o que estava de acordo com o PASD-PE – um programa planeado de assistência social pós-emergência, concebido em 2016 e que sofreu atrasos na implementação. Essas ligações fazem parte de um pensamento mais amplo sobre “protecção social sensível aos choques climáticos” e “protecção social adaptativa”, que dizem respeito ao papel da protecção social na resposta e redução da vulnerabilidade a grandes choques, como secas e inundações.

A segunda característica peculiar foi o fornecimento de transferências através de uma abordagem de ‘separação de funções’, com os papéis de implementação e de prestação de contas do programa divididos entre o WFP e a HelpAge (que trabalhou em parceria com a organização não governamental nacional (ONG) APITE). O WFP e a HelpAge detiveram subsídios separados dos do DFID para as seguintes funções:

- Identificação geográfica de áreas de intervenção do WFP em coordenação com o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) e o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN). O INGC e o SETSAN são órgãos governamentais responsáveis, respectivamente, pela coordenação da gestão do risco de calamidades (GRC) e pela coordenação de acções para promover a segurança alimentar e nutricional.
- Identificação de agregados familiares pela HelpAge/APITE, em coordenação com o INAS.
- Registo de beneficiários utilizando o sistema de gestão da

informação do WFP (SCOPE) pelos representantes locais da HelpAge/APITE/WFP e INAS, nas delegações de Tete e Moatize.

- Transferências monetárias (via dinheiro móvel) e fornecimento de senhas de produtos pelo WFP, com a escolha da modalidade dependente das condições do mercado.
- Monitoria ao nível dos agregados familiares pela HelpAge e WFP (por exemplo, recebimento da transferência, resultados de segurança alimentar).
- Mecanismo de responsabilização e reparação de danos pela HelpAge/APITE, com o WFP a recolher o feedback, através de uma linha directa já existente.

Houve também um terceiro aspecto novo nos esforços humanitários em Moçambique – o fornecimento de transferências monetárias incondicionais. Ao contrário de muitos países da região, as transferências monetárias incondicionais não foram usadas em nenhuma resposta anterior às calamidades ou insegurança alimentar aguda. As senhas só foram usadas pela primeira vez em 2016-17, em resposta à seca provocada pelo El Niño. Embora alguns doadores e agências humanitárias estejam interessados em fornecer transferências monetárias, dadas as experiências de outros países da região, o Governo de Moçambique não permitiu a sua utilização como resposta às grandes secas, inundações, ou seja, não permitiu qualquer outra coisa além da assistência social. O Governo expressou preocupações relacionadas com a dependência, acesso aos mercados, o risco de as pessoas não gastarem o dinheiro com sabedoria, especulação de preços pelos comerciantes e a preocupação de que as pessoas esperariam que a assistência em dinheiro fosse contínua (Bailey, 2016).

Agências internacionais envidaram significativos esforços de advocacia para permitir o uso de transferências monetárias em emergências. O WFP também experimentou uma intervenção do tipo “dinheiro pelo trabalho”, em Cahora Bassa, em 2018-19. No entanto, no momento em que o projecto foi implementado, o fornecimento de transferências monetárias incondicionais só foi possível trabalhando em colaboração com o MGCAS e o INAS. As transferências monetárias representaram 15% da assistência do projecto, com base na análise do mercado, tendo constatado que as senhas de produtos eram mais apropriadas na maioria das zonas.

## 1.1 APRENDIZAGEM SOBRE LIGAÇÃO COM PROTECÇÃO SOCIAL E SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES

Tendo em conta as características inovadoras, uma componente de aprendizagem foi incluída no projecto, para analisar lições e actualizar a assistência futura. O foco do estudo está nas implicações da ligação com a protecção social e da separação de funções. Ele examina o modelo de programação através do qual o dinheiro e as senhas foram fornecidos, explorando as hipóteses implícitas e explícitas subjacentes às decisões de ligar sistemas de protecção social e separar certas funções, e os resultados esperados e não esperados dessa acção.

1 A protecção social sensível aos choques concentra-se na intersecção da protecção social e da gestão do risco de calamidades, enquanto a protecção social adaptativa tende a concentrar-se mais na adaptação às mudanças climáticas e na criação de resiliência a longo prazo. Embora não sejam sinónimos perfeitos, este documento usa os dois termos para referir-se amplamente ao papel da protecção social na resposta a emergências em Moçambique.



A amplitude da componente de aprendizagem foi expandida após o Ciclone Idai, que atingiu Moçambique em Março de 2019, seguido pelo ciclone Kenneth, em Abril de 2019. As tempestades devastadoras resultaram numa destruição sem precedentes em Moçambique e desencadearam esforços massivos de socorro. A política e os cenários operacionais mudaram, isto é, a atenção e recursos planificados para a protecção social foram desviados para os esforços de recuperação. O estudo aborda algumas potenciais implicações dos resultados do projecto de Tete para o uso da assistência social na recuperação após ciclones e vice-versa. Este tópico está a evoluir, à medida que os planos de recuperação ganham forma; a recolha de dados procurou identificar questões emergentes, de forma a contextualizar os resultados da resposta à seca num quadro mais amplo de resposta ao ciclone, e levantar questões a serem exploradas no futuro

## 1.2 METODOLOGIA

A abordagem do estudo centrou-se em duas fases de recolha de dados no país – uma em Fevereiro de 2019 e a segunda em Junho de 2019. Antes da primeira missão, os documentos foram analisados na concepção do programa, relatório de base de referência, definição de objectivo, política do governo e opiniões sobre transferências monetárias, protecção social sensível ao choque, questões de género, protecção e responsabilização. O objectivo da missão de Fevereiro de 2019 era identificar os principais temas, lições emergentes e questões a seguir. Ela incluiu entrevistas com informantes-chaves em Maputo e Tete, bem como entrevistas com informantes-chaves da comunidade e debates em grupo com beneficiários em cinco comunidades nos distritos de Marara, Chiuta e Cahora Bassa, em Tete, durante um período de três dias. As discussões concentraram-se na experiência de

receber a assistência, opiniões sobre a escolha do público-alvo e as consequentes mudanças nos agregados familiares e na comunidade, até ao momento. O número e a profundidade das discussões ao nível da comunidade variaram, dado o curto espaço de tempo para visitas de campo e a ambição de reflectir diversas experiências com senhas de produtos e transferências monetárias em diferentes zonas. No total, 112 pessoas foram consultadas (58 mulheres e 54 homens).

A segunda missão, em Junho de 2019, concentrou-se na actualização dos resultados da assistência aos afectados pela seca e na exploração das implicações da resposta ao Ciclone Idai, por meio de consultas com o WFP, HelpAge e DFID e entrevistas limitadas com outras organizações envolvidas na resposta ao Ciclone Idai. Um seminário foi realizado durante a segunda missão com o WFP, HelpAge e DFID, visando discutir e aprofundar os resultados.

No total, 44 pessoas foram entrevistadas. Estas incluíam 20 indivíduos do Governo (nas províncias de Maputo e Tete) e 18 entrevistados do WFP, HelpAge, APITE e DFID (ver Anexo 1). Um terço dos informantes-chaves era constituído por mulheres. Com a excepção das entrevistas com a HelpAge, todas foram conduzidas por um consultor independente, com o apoio do Director de Políticas do Programa do WFP sobre protecção social. As questões concentraram-se em como diferentes actores percebem a lógica e a adequação da separação de funções e a ligação com a protecção social, desafios enfrentados e lições daí resultantes. As entrevistas com o WFP, HelpAge, APITE e DFID concentraram-se em como esses aspectos influenciaram a concepção e a implementação. Todas as entrevistas e debates incluíam uma introdução explicando o estudo e lembrando que era um exercício de aprendizagem e não uma avaliação.

**Tabela 1** Resumo do Projecto

<p><b>ÁREA-ALVO</b></p> <p>Província de Tete: 6 Distritos classificados com IPC3 ou acima</p> <p>Comunidades seleccionadas conjuntamente pelo WFP, SETSAN, INGC, DPGCAS, INAS e governo distrital</p>	<p><b>AGREGADOS FAMILIARES ALVOS</b></p> <p>Beneficiárias do PSSB</p> <p>Listas de espera do PSSB</p> <p>Pessoas não incluídas, mas elegíveis para o PSSB</p> <p>Critérios de priorização do PASD-PE</p>	<p><b>MODALIDADE E VALOR DA TRANSFERÊNCIA</b></p> <p>Senhas de produtos alimentares e transferências monetárias via M-Pesa no valor de = 2.500 MT mensais por seis meses</p>
<p><b>MONITORIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS</b></p> <p>Opiniões, Reclamações sobre o uso e impacto das transferências: caixa de reclamações linha telefónica Monitores e comité comunitários</p>	<p><b>APRENDIZAGEM</b></p> <p>Uso de dinheiro móvel para transferências, separação de funções, ligação com a protecção social</p>	<p><b>FORMAÇÃO E WORKSHOPS</b></p> <p>Lançamento em Tete (Set. 2019)</p> <p>Formação de 400 Membros do comité local</p> <p>Workshop de aprendizagem em Tete, em Junho de 2019</p>

## 2. Resposta às calamidades e protecção social em Moçambique: sistemas e ligações

Esta secção fornece um breve panorama dos sistemas de resposta a calamidades e de protecção social em Moçambique e as medidas tomadas para ligar mais estreitamente os dois sistemas. A pobreza e a vulnerabilidade a perigos indicam que a PS e a GRC são essenciais em Moçambique. O país está altamente exposto a riscos relacionados com o clima – como é o caso concreto da seca provocada pelo El Niño, em 2015-16, e dos ciclones Idai e Kenneth, em 2019. Um estudo da pobreza feito em 2016 revelou taxas de pobreza de 41-45% (Governo de Moçambique, 2016). Apesar de uma pequena melhora em relação a uma década anterior, a avaliação estimou que entre 10,5 e 11,3 milhões de pessoas viviam em condições de pobreza.

### 2.1 GESTÃO DE RISCO DE CALAMIDADES E ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL

O Governo de Moçambique envidou esforços significativos na criação de sistemas de GRC, desde as grandes inundações em 2000/2001, que expuseram a sua falta de preparação. A GRC é caracterizada pela importância dada à prontidão, liderança do governo na coordenação da resposta a calamidades, desencorajamento do governo às formas de assistência percebidas como sendo relacionadas com dependência, e procedimentos de GRC firmemente estabelecidos para inundações e ciclones (Kardan et al., 2017). O INGC lidera a coordenação das respostas a calamidades. Embora algum financiamento do governo seja fornecido para ajuda de emergência, por meio de um fundo de contingência orçamentado, as agências humanitárias internacionais e os financiamentos desempenham um papel primário em eventos maiores, conforme descrito no **Quadro 1**.

#### QUADRO 1 Resposta a calamidades em Moçambique: o INGC e a assistência humanitária internacional

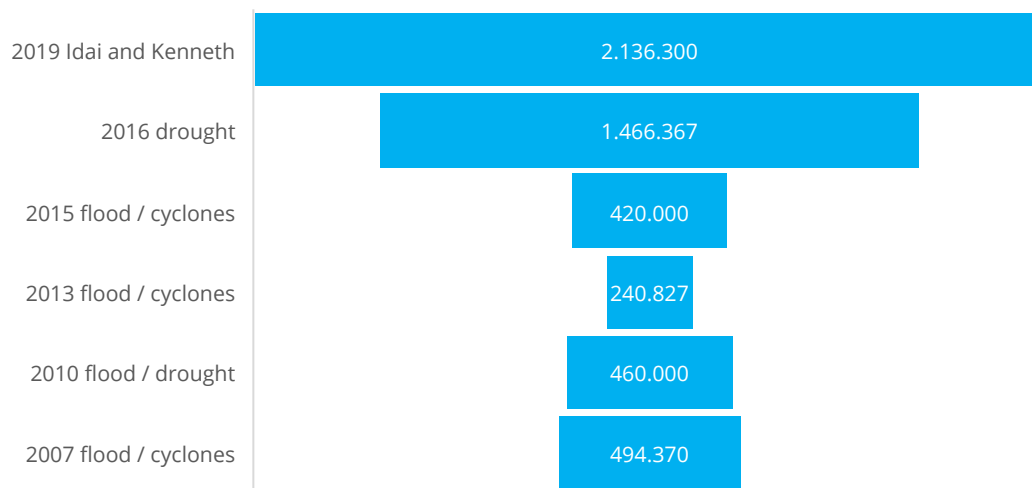
O INGC foi criado em 1999, a partir de elementos de infra-estruturas de ajuda operacional do governo durante a guerra civil. Embora o INGC implemente um pouco de assistência, o seu papel principal é liderar a coordenação da resposta a calamidades e empreender acções para preparar e mitigar o impacto das calamidades. Desde 2007, o INGC lidera um processo de planeamento anual de contingência com ministérios do governo, agências humanitárias internacionais e alguns representantes de nível distrital. Em tempos de calamidades, as necessidades das populações afectadas, muitas vezes, ultrapassam os recursos do plano de contingência, e nem todo o financiamento traçado no plano de contingência é fornecido pelo governo. As agências de ajuda humanitária internacionais preenchem parte da lacuna entre a assistência fornecida pelo governo e as necessidades reais de assistência, que, muitas vezes, são significativamente mais elevadas. Para as inundações de 2013 e 2015, o governo financiou, respectivamente, cerca de 6% e 28% da assistência aos afectados pelas catástrofes. Para além de emergências menores, tais como pequenas inundações, a maior parte da implementação de resposta a calamidades é feita por agências de ajuda humanitária internacionais, que usam recursos de doadores internacionais.

Fonte: Kardan et al., 2017

A seca provocada pelo El Niño e os ciclones tropicais em 2019, ambos testaram severamente a gestão de calamidades em Moçambique. Conforme ilustrado na **Figura 1**, o número de pessoas afectadas por essas calamidades é três a cinco vezes maior do que anteriormente. O início lento e os impactos generalizados da seca eram um território relativamente desconhecido para um sistema de gestão de calamidades focado principalmente na preparação e resposta a inundações e ciclones. A enorme dimensão do Ciclone Idai – uma das tempestades mais fortes já registadas na África – foi esmagadora. Os desafios logísticos do acesso a áreas afectadas foram grandes.



**Figura 1** Pessoas afectadas por calamidades em Moçambique (2007-2019)

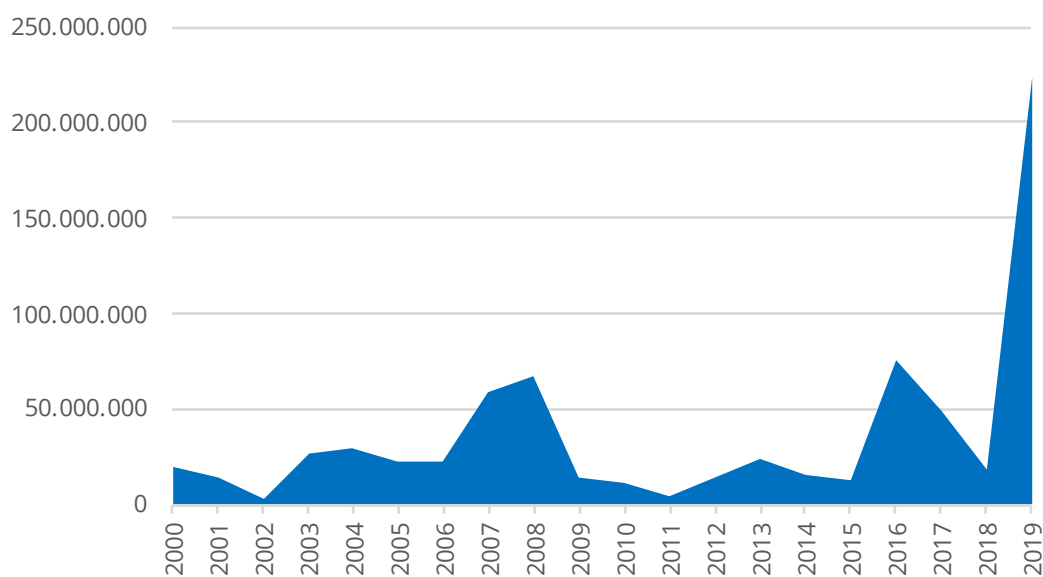


Fontes: Kardan et al. (2018) com dados de 2019 da USAID (2019)

A quantidade de financiamento humanitário internacional disparou após o Ciclone Idai. O Plano de Resposta Humanitária de Moçambique estimou serem necessários USD 441 milhões, dos quais USD 175 milhões foram financiados em Junho de

2019 (quando se toma em conta o financiamento humanitário fora desse processo, o total aumenta para USD 223 milhões). O WFP foi o principal beneficiário, com 40% dos fundos.

**Figura 2** Financiamento humanitário internacional para Moçambique (2000- Junho 2019)



Fonte: 2001-2008 da Global Humanitarian Assistance; 2009-2019 do Serviço de Acompanhamento Financeiro da OCHA

<sup>2</sup> OCHA FTS, acedido em Junho de 2019.

O WFP e os seus parceiros desempenharam um papel central na resposta ao ciclone. O WFP providenciou o apoio logístico (por exemplo, transporte aéreo, instalações de armazenamento, camiões) para levar a ajuda alimentar às áreas afectadas. O WFP e ONGs também forneceram senhas para assistência alimentar, com planos para um programa conjunto de senhas do UNICEF e WFP, para permitir que os agregados familiares tivessem acesso a alimentos e bens domésticos essenciais. O INGC solicitou que o WFP realizasse uma recolha de dados em larga escala dos agregados familiares afectados que receberam assistência alimentar humanitária. Os exercícios de recolha de dados pelo WFP, suas ONGs parceiras e o INAS terão implicações nas oportunidades de ligação com a protecção social, conforme discutido na Secção 5.

## 2.2 PROTECÇÃO SOCIAL

O MGCAS é responsável pela coordenação da protecção social não contributiva e pela directiva política do sector, orientada pela Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II (ENSSB II). O INAS é responsável pela implementação de programas de assistência social. É um órgão administrativo de nível central, que possui 30 escritórios (conhecidos como delegações) em todo o país. As delegações do INAS estão presentes em todas as capitais provinciais, na cidade de Maputo, e em outros 19 distritos (de um total de 128) em todo o país. Devido a esta presença limitada a nível distrital, as delegações são geralmente responsáveis por vários distritos (Kardan et al., 2017).

Os principais programas de assistência social são os seguintes:

- O Programa Subsídio Social Básico (PSSB) fornece uma transferência monetária mensal regular para indivíduos pobres e vulneráveis, sem capacidade de trabalhar.
- O Programa Acção Social Produtiva (PASP) é um programa de trabalhos públicos que fornece uma transferência monetária mensal para agregados familiares pobres com capacidade de trabalhar.
- O Programa Apoio Social Directo (PASD) fornece apoio temporário (por exemplo, alimentos, roupas, material de construção) para famílias que sofrem um choque a nível doméstico..

Os pagamentos no âmbito do PSSB e PASP são feitos manualmente, o que torna o processo administrativamente oneroso e demorado para as delegações do INAS, que possuem recursos limitados (por exemplo, veículos, combustível). Fazer pagamentos atempados tem sido um desafio (Kardan et al., 2017). Houve algum progresso no sentido de terceirização de pagamentos para provedores de serviços financeiros – o que se espera que venha mudar significativamente a maneira como o INAS e o MGCAS utilizam os recursos humanos e equipamentos

A **Tabela 2** resume o número de beneficiários e os valores das transferências em 2018. A ENSSB II estabeleceu que os valores de transferência do PSSB e do PASP devem ser o equivalente a 66% e 100% da linha de pobreza, respectivamente. Isso foi conseguido, com os valores das transferências aprovados pelo governo em 2018.

**Tabela 2** Beneficiários reais da assistência social (2018)

PROGRAMA	BENEFICIÁRIOS	VALOR DO SUBSÍDIO (MT POR MÊS)
PSSB	404,355	540-1,000
PASD	16,628	1,650
PASP	93,681	1,050

Fonte: GM: Relatório do PES 2018; Decreto 59/2018

A ENSSB II prevê o uso de assistência social em resposta a calamidades naturais e mudanças climáticas, especificamente através do PASP e do PASD. O ENSSB II incluiu três acções específicas:

- Reforçar o papel do PASP na resposta a calamidades e aos efeitos das mudanças climáticas.
- Melhorar os mecanismos de planificação orçamental para o apoio multi-sectorial ao abrigo do PASD na resposta a situações pontuais de choques e calamidades naturais.

- Em coordenação com o INGC, determinar o pacote de intervenções a ser fornecido pelo MGCAS/INAS na resposta a calamidades e estabelecer Protocolos e Procedimentos para a sua implementação (Governo de Moçambique, 2016). Esta iniciativa foi descrita como o PASD pós-emergência (PASD-PE).

A inclusão de objectivos relacionados com choques climáticos na ENSSB II assinalou um papel crescente para a protecção social na assistência aos afectados pelas calamidades.





Um estudo de caso de 2017 que considerou o possível uso de programas de protecção social na resposta a calamidades em Moçambique foi céptico quanto à função do PASD, dada a sua fraca cobertura, os desafios administrativos e de capacidade de identificar rapidamente novos agregados familiares, bem como o perigo de sobrecarregar os processos de pagamento ao nível da delegação, que já estava sob grande pressão (Kardan et al., 2017). O estudo considerou o PSSB como sendo um programa mais adequado para uma função de emergência – especificamente a de aumentar os valores de transferência dos beneficiários nas áreas afectadas. Observou que seriam necessárias medidas complementares, uma vez que o PSSB não opera em todas as localidades ou comunidades, e famílias não beneficiárias poderiam também ser afectadas. Por exemplo, em 2016, o distrito de Massangena, na província de Gaza, tinha 89% da população afectada pela seca e apenas 41% era abrangida pelo PSSB (ibid.). Em Outubro de 2018, estimou-se que um quarto da população do distrito de Changara na província de Tete necessitava de assistência (SETSAN, 2018), enquanto apenas cerca de 13% da população total era beneficiária do PSSB.

O PASD-PE não é tanto uma extensão do PASD, pois é um novo programa, com orientação operacional, sistema de pagamento e valor de transferência diferentes dos do PASD. Prevê-se que o programa irá fornecer 2.500 MT mensais por agregado familiar, durante seis ou 12 meses, dependendo do tipo de choque. Ao contrário do PSSB, do PASD e do PASP, o PASD-PE não está incluído no decreto governamental que estabelece os valores das transferências dos programas<sup>3</sup>. Na teoria, isso torna o valor da transferência e a duração flexíveis para cenários futuros.

O PASD-PE foi projectado para ser experimentado (fase piloto) em Gaza, como um programa pós-emergência, para fornecer transferências monetárias para agregados familiares que foram afectados pela seca de 2015-16 (WFP e Grupo Banco Mundial, 2018). Em Junho de 2019, não havia começado, devido a atrasos causados por vários factores:

- Gastou-se tempo na criação de um manual de operações do PASD-PE.
- Estabeleceu-se um plano para que o INGC partilhasse a lista de beneficiários, porém, o INGC não possui uma base de dados própria sobre os agregados familiares afectados; as listas tiveram que ser criadas em coordenação com agências humanitárias.
- Tomou-se a decisão de contratar um fornecedor privado de serviços de pagamento; o processo de identificação e contratação de uma empresa supostamente levou um ano.
- Porque o DFID financiou um projecto que se assemelha ao PASD-PE, alguns no governo referiram-se a ele como sendo fase piloto do PASD-PE.
- Após o Ciclone Idai, o governo, as agências da ONU e o Banco Mundial analisaram como os programas de protecção social poderiam contribuir para os esforços de recuperação. As ambições são mais altas do que para a fase piloto do PASD-PE em Gaza, que ainda tem que descolar, assim como as apostas, dada a gravidade da destruição. Questões a considerar são discutidas na Secção 5.

<sup>3</sup> O PASD-PE tem base legal no Decreto nº 47/2018 (Decreto de Revisão de Programas); no entanto, o programa não foi incluído no subsequente Decreto nº 59/2018 (Decreto de Revisão de Subsídios de Programas), que define os valores para o PSSB, PASP e PASD.



## 3. Separação de funções

O DFID financiou o WFP e a HelpAge para realizar diferentes componentes do projecto. Esta secção examina como a separação de funções evoluiu na implementação e as respectivas implicações.

### 3.1 POR QUE SEPARAR FUNÇÕES?

Para compreender as motivações do DFID no que respeita a separação de funções, é importante considerar os debates sobre políticas a nível global que ocorrem entre doadores e organizações humanitárias para encontrar maneiras mais eficazes e eficientes de prestar assistência em meio a crescentes necessidades globais. O Painel de Alto Nível sobre Financiamento Humanitário (2015), Transferências Monetárias para o Apoio Humanitário (2015), Cimeira Humanitária Mundial (WHS) (2016) e o Grand Bargain encorajaram a descoberta de novas abordagens de programação e financiamento para maximizar o alcance e impacto da assistência. As transferências monetárias têm sido destacadas nestas discussões, pois oferecem oportunidades únicas e mudam a forma como as instituições humanitárias implementam e coordenam.

A possibilidade de separar funções é uma opção entre várias maneiras possíveis de reestruturar como a assistência é fornecida. A assistência pós-calamidades financiada por doadores internacionais para agências da ONU e ONGs tende a seguir alguns modelos básicos de como as organizações trabalham separadamente ou em parceria para implementar um projecto e seus componentes, nomeadamente a avaliação de necessidades, identificação/registo de beneficiários, assistência, monitoria de resultados e definição de sistemas de responsabilização para identificar se os beneficiários ou outros têm problemas que precisam ser resolvidos. Os doadores podem financiar ONGs que realizam todas as actividades do projecto, uma agência da ONU que implementa algumas actividades, mas contrata ONGs parceiras para a maior parte da implementação ou um consórcio de ONGs que se juntam para um programa de grande envergadura – geralmente separando suas responsabilidades pelas áreas de intervenção.

O Painel de Alto Nível sobre Transferências monetárias para o Apoio Humanitário (ODI, 2015) considera a provisão de transferências monetárias como uma oportunidade para explorar modelos alternativos. O Painel está preocupado com a tendência de proliferação de projectos num único contexto, em que todas as organizações estabelecem mecanismos internos para fornecer pagamentos, contratos individuais com provedores e seus respectivos sistemas de monitoria e prestação de contas. Uma das sugestões era financiar a prestação de transferências monetárias para o apoio humanitário separadamente da avaliação, identificação, monitoria e protecção – aproveitando a mais-valia e o conhecimento específico das organizações humanitárias e do sector privado. Um documento subsequente preparado pelo Grupo Banco Mundial para os Directores do Comité Permanente Inter-Agências (IASC) recomenda a uso desta abordagem (Grupo Banco Mundial, 2016).

Em 2017, a Direcção-Geral da Protecção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO) elaborou orientações para o financiamento de transferências maiores, dividindo os

programas em componente A (avaliações, identificação, registo de beneficiários, relatórios, processos e monitoria pós-distribuição), componente B (fornecimento de transferências) e componente C (monitoria, avaliação, prestação de contas e aprendizagem) – em que a componente C é destinada a ser um contrato separado (DG ECHO, 2017). Esta nota de orientação fornece o ponto de partida para o DFID proceder à separação de funções no projecto de Tete.

A ideia de várias organizações a realizarem funções específicas não é nova ou exclusiva das transferências monetárias. Exemplos incluem organizações e iniciativas que apoiam avaliações, prestação de contas, monitoria e avaliação. Entretanto, a REACH – uma iniciativa criada em 2010 para fornecer dados e análises contextuais – facilita e conduz avaliações multi-sectoriais.<sup>4</sup> A Ground Truth Solution desenvolve processos para obter o feedback comunitário sobre assistência humanitária. As avaliações são frequentemente realizadas por empresas e universidades visando promover a autonomia. ONGs, universidades, grupo de reflexão e empresas de consultoria em contextos como a Jordânia, Afeganistão e Somália também foram contratados para realizar a recolha e análise de dados de monitoria (referida como “monitoria de terceiros”). A monitoria terceirizada tem sido usada principalmente em ambientes inseguros com acesso limitado pela equipa humanitária, mas também para tornar rigorosos os processos de monitoria e/ou para consolidar descobertas em várias organizações (Overseas Development Institute realizou monitoria, incluindo assistência a 14 ONGs que trabalharam para responder ao problema da fome na Somália, entre 2011 e 2012).<sup>5</sup>

Um dos aspectos que motivam, separadamente do fornecimento de transferências, o financiamento da monitoria, da protecção social, da prestação de contas, é a garantia de estas funções terem recursos adequados e estarem consolidadas. Estas funções tendem a ser pontos frágeis na assistência humanitária, mas há diferentes pontos de vista relativamente ao facto de se a separação das funções irá ou não as reforçar. Alguns doadores e agências humanitárias acreditam que esta separação criará eficiência e será uma mais-valia, sendo que outros acreditam que as agências executoras estão habilitadas para monitorar a assistência prestada e prestar contas aos beneficiários – na verdade, estas funções não podem estar separadas do fornecimento de transferências (Grupo do Banco Mundial, 2016; Bailey e Harvey, 2017). O debate sobre os novos modelos de assistência tornou-se bastante intenso quando o DFID e o ECHO procuraram mudar o programa de caixa no Líbano convidando conjuntamente a apresentação de propostas de concurso na ordem de 85 milhões de USD para transferências monetárias, com monitoria e avaliação independentes (Bailey e Harvey, 2017).

Em Moçambique, questões relacionadas com modelos, funções e mandatos concorrentes de agências humanitárias na implementação de transferências monetárias não têm sido proeminentes, em comparação com muitos outros contextos. De facto, as agências humanitárias têm colaborado para garantir que as senhas e as transferências monetárias sejam opções na assistência pós-calamidades. O DFID em Moçambique considera o projecto de Tete como uma oportunidade para testar o ECHO e a separação de funções em pequena escala.

<sup>4</sup> [www.reach-initiative.org](http://www.reach-initiative.org)

<sup>5</sup> Uma análise de monitoria de terceiros em contextos inseguros constatou que a monitoria de terceiros “pode fornecer uma contribuição significativa para a caixa de ferramentas de monitoria e avaliação mais ampla, garantindo a conformidade em locais onde o acesso é limitado”. Além disso, concluiu-se que a monitoria por terceiros “funciona melhor quando usado como medida de último recurso ou juntamente com as abordagens internas de monitoria e verificação das agências beneficiárias” (Sagmeister and Steets, 2016).

## 3.2 EM QUE CONSISTIU A SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES?

Conforme observado na introdução, a separação das funções do programa foi planeada da seguinte maneira:

- Localização geográfica de áreas de intervenção pelo WFP em coordenação com o INGC / SETSAN;
- Identificação de agregados familiares pela HelpAge / APITE em coordenação com o INAS;
- Registo de beneficiários pelos representantes locais da HelpAge / APITE / WFP e INAS nas Delegações de Tete e Moatize, com base no SCOPE (aplicativo de registo do WFP);
- Concessão de transferências monetárias (via dinheiro móvel) e senhas de produtos pelo WFP, com a escolha da modalidade dependendo das condições do mercado;
- Monitoria ao nível de agregados familiares pela HelpAge e pelo WFP (por ex., recibo de transferência, resultados de segurança alimentar),
- Responsabilização e mecanismo de apresentação de queixas e reparação pela HelpAge / APITE, em que o WFP usa uma linha directa já criada.

O WFP e a HelpAge foram escolhidos pelo DFID para realizar estas tarefas com base nas suas áreas de especialização. O WFP tem experiência em fornecer senhas em Moçambique e em todo o mundo. Em 2018, o WFP também iniciou um projecto-piloto de activos financeiros em Tete, que fornece transferências via dinheiro móvel. O WFP tem um acordo regional com a Vodacom para a concessão de transferências monetárias através de dinheiro móvel, e também se encontra estabelecida há bastante tempo e com um escritório sub-nacional localizado em Tete.

Os funcionários da HelpAge e da APITE têm muitos anos de experiência em monitoria independente da implementação de programas governamentais de protecção social em Moçambique, inclusive por meio de iniciativas da sociedade civil apoiadas pela Irish Aid e pelos Governos da Holanda e da Alemanha. Essas iniciativas avaliam se as pessoas têm capacidade de entender os processos, aceder aos programas e receber seus pagamentos em tempo oportuno, a fim de garantir melhorias na assistência social ao longo do tempo. Esta experiência na promoção da responsabilidade social e o envolvimento com o MGCAS e o INAS foi um dos principais motivos pelos quais o DFID indicou a HelpAge para que também fizesse parte.

## 3.3 COMO A SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES EVOLUIU

A intenção do DFID era ter uma distinção clara entre a prestação de assistência pelo WFP e a implementação de medidas de identificação de agregados familiares, registo, monitoria e prestação de contas pela HelpAge. O WFP implementou de forma independente a concessão de transferências mediante a contratação de empresas para fornecer alimentos nas comunidades que recebem senhas de alimentos, colaborando com a Vodacom e agentes de dinheiro móvel para a provisão de transferências monetárias via dinheiro móvel. No entanto, até certo ponto, ambas as organizações foram envolvidas em todas as outras funções do programa.

### 3.3.1 IDENTIFICAÇÃO DE AGREGADOS FAMILIARES

O processo de identificação de agregados familiares envolveu duas etapas – a selecção de comunidades para ajudar e escolher os agregados familiares dentro das comunidades. A selecção de zonas geográficas foi amplamente prevista e o WFP liderou o processo para identificar as áreas de intervenção, escolhendo seis distritos classificados como IPC 3, em coordenação com o INGC e o SETSTAN para priorizar distritos e comunidades. A identificação de agregados familiares foi liderada pela HelpAge em coordenação com o INAS. A abordagem priorizava os actuais beneficiários do PSSB, que estão nas listas de espera do PSSB e depois outros agregados familiares que reúnem critérios do PSSB (conforme discutido em maior detalhe no 4.1).

A HelpAge foi incumbida a responsabilidade de identificar agregados familiares e, em consequência disso, não tinha capacidade para exercer uma função orientada para a prestação de contas, uma vez que ela mesma é que estava a cargo. Isto poderá ou não ter contribuído para erros de inclusão que se tornaram aparentes numa área antes da primeira distribuição. Estes desafios surgem principalmente devido à experiência limitada da APITE na identificação de agregados familiares desta escala. A APITE incumbiu assistentes comunitários (que eram da zona assistida) para realizar a identificação de agregados familiares, e eles não estavam bem posicionados para neutralizar a influência de pessoas localmente poderosas envolvidas na selecção. A identificação de agregados familiares foi refeita com o apoio do WFP, devido à sua experiência e forte relacionamento com as autoridades. Uma relação de trabalho positiva entre o WFP e a HelpAge em Maputo e Tete facilitou a resolução dos desafios de identificação e registo.

### 3.3.2 REGISTO

O registo de agregados familiares para assistência foi realizado pela APITE. No entanto, o registo foi realizado com base no aplicativo SCOPE, visto que o WFP usava o SCOPE como mecanismo de fornecimento de senhas. SCOPE é o sistema de gestão de informações de beneficiários do WFP. Este aplicativo também pode ser usado como o sistema de fornecimento de senhas electrónicos, com cartões inteligentes impressos que contêm dados do beneficiário (fornecedores recebem dispositivos de ponto de venda). O registo exigiu uma estreita colaboração entre o WFP e a HelpAge / APITE, a saber:

- O WFP oferece uma formação sobre a utilização do SCOPE;
- WFP oferece equipamento informático para efeitos de registo, visto que o aplicativo SCOPE não pôde ser carregado nos tablets que foram adquiridos pela HelpAge;
- O WFP regista no SCOPE os nomes das comunidades visadas antes do registo de agregados familiares pela APITE. Somente após a aprovação das zonas pelas diferentes unidades no WFP e lançadas no SCOPE pelo WFP em Nairobi é que os agregados familiares podiam ser registados (o que poderia levar até uma semana).

Este processo resultou em desafios verificados na fase inicial. O WFP detinha menor controlo do que quando contrata um parceiro de cooperação – neste caso, o WFP indica quando e onde realizar

o registo, na medida em que as zonas são carregadas. O APITE e a HelpAge (como em qualquer organização) não estão acostumados a depender ou aguardar o lançamento de dados de outra organização antes de enviar equipas para as comunidades. Quando houve problemas técnicos relacionados com o aplicativo SCOPE, o APITE não conseguiu resolvê-los, resultando em atrasos. Por exemplo, caso a designação de uma comunidade tenha sido lançado incorrectamente no SCOPE, a equipa do APITE não pode registar os agregados familiares. Mesmo o WFP em Tete ou em Maputo não pôde corrigir rapidamente estes erros, uma vez que dependem do pessoal em Nairobi. Em alguns casos, o APITE fez o cadastro em formato excel e posteriormente os dados foram lançados no SCOPE.

O registo do SCOPE levava mais tempo pois fazia mais do que simplesmente registar nomes e outros dados de identificação num aplicativo ou folha de cálculo. Impressões digitais foram recolhidas e, por vezes, o equipamento que lia a impressão tinha problemas. Devido à complexidade do processo de registo do SCOPE, alguns beneficiários adicionados num posteriormente receberam senhas em papel para obter seus alimentos de fornecedores, em vez de cartões SCOPE electrónicos. Embora esteja fora do âmbito deste exercício de aprendizagem, pode-se questionar se a recolha de dados biométricos ou a emissão de cartões electrónicos via SCOPE é necessária para senhas de produtos. Embora isto tenha desacelerado o registo, o WFP constatou que os dados biométricos tornam a distribuição mais fácil e rápida.

Uma lição decorrente deste processo é que o registo está intrinsecamente ligado ao mecanismo de concessão de transferências e a qualquer sistema de gestão de informações inerente. Por sua vez, estes sistemas são influenciados pelas entidades escolhidas para procederem a disponibilização de transferências e registo. Neste caso, os desafios estavam mais relacionados com a utilização do SCOPE do que à separação de funções. Ao mesmo tempo, a utilização do SCOPE para o fornecimento de senhas (e, por conseguinte, o registo de beneficiários) era uma opção e não uma obrigação. A efectivação de pagamentos através de dinheiro móvel neste projecto não depende do SCOPE – os dados dos beneficiários foram inseridos pela primeira vez no Excel com vista a transmitir os dados necessários à Vodacom

### 3.3.3 EFECTIVAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS

O WFP efectuou transferências através dos cartões “e-voucher” do SCOPE relativamente a senhas de produtos e usou o M-PESA da Vodacom para transferências monetárias. O WFP já tinha um acordo de âmbito regional com a Vodacom e recentemente implementou um projecto-piloto com base em dinheiro móvel, em Tete, entre 2018 e 2019. Esta experiência facilitou muito a colaboração da Vodacom para este projecto. Em consequência disso, o WFP mudou a forma como os números de celular eram atribuídos aos beneficiários.<sup>6</sup> O acesso ao dinheiro móvel continua limitado fora das zonas urbanas e muitas das zonas em que há este serviço estão longe dos mercados. Portanto, o WFP trabalhou com fornecedores e com agentes de dinheiro móvel a fim de distribuir alimentos e dinheiro nas comunidades (em vez de os fornecedores dirigirem-se às lojas e aos agentes de dinheiro móvel), para garantir o fornecimento de

alimentos e dinheiro e evitar que os beneficiários percorram longas distâncias.

O WFP ainda enfrentava alguns desafios a nível operacional. No caso de senhas, a motivação dos fornecedores para participar no programa e para fornecer alimentos em tempo oportuno era um problema. O WFP não efectua pagamentos antecipados, de forma que os retalhistas devem realizar investimentos iniciais aumentando stocks e percorrer distâncias substanciais nos dias de distribuição de alimentos. Alguns fornecedores enfrentaram dificuldades técnicas ao resgatar senhas SCOPE usando dispositivos de pontos de venda. Agentes de dinheiro móvel, que também tinham que percorrer distância para alcançar as comunidades a fim de distribuir alimentos, também careciam de motivação para participar, dado o tempo e os lucros envolvidos. Estes agentes, nem sempre concluem os pagamentos nos dias programados. O acordo do WFP havia sido celebrado com a Vodacom e os agentes do M-Pesa sendo operadores independentes, o WFP não teve um grande poder de influência para além de encontrar formas de motivá-los. O WFP trabalhou através de “super agentes” e, eventualmente, fornecia aos agentes o transporte, na tentativa de mitigar este problema.

Estes desafios estavam essencialmente relacionados com a eficiência dos mercados e serviços financeiros. A concessão de transferências também iniciou mais tarde do que o previsto devido a atrasos no registo, na identificação e inundações localizadas. A única questão relacionada à separação de funções era o facto de a HelpAge e a APITE não receberem notificação adequada sobre o cronograma de concessão de transferências para mobilizar as comissões criadas para fornecer informações aos beneficiários e ajudá-los nas distribuições (por ex., assegurar que os idosos fossem capazes de ter acesso aos seus direitos, transporte de alimentos para pessoas incapacitadas).

### 3.3.4 MONITORIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Inicialmente foi previsto que HelpAge seria responsável pela maior parte da responsabilidade de monitoria de agregados familiares. Entretanto, o WFP sempre tem realizado certas actividades de monitoria para cumprir suas obrigações como entidade. Por conseguinte, decidiu-se que o WFP realizaria o controlo de agregados familiares em relação aos resultados (por ex., o recebimento de transferência) e os inquéritos iniciais e finais que incluíam dados de segurança alimentar. Da mesma forma, o plano inicial do DFID de centralizar a reparação de reclamações com a HelpAge acabou sendo partilhado pelo WFP, uma vez que o WFP já tinha uma linha directa para outros projectos.

O WFP e a HelpAge tinham funções de monitoria e prestação de contas. O termo “monitoria” inclui diversas tarefas – o WFP realizou uma pesquisa inicial e final para recolher dados demográficos, consumo de alimentos, experiência de agregados familiares com a assistência e o acesso a mercados. O WFP recolheu dados sobre os resultados do projecto acompanhados da concessão de transferências (por ex., a quantidade do dinheiro transferido). A HelpAge também procurou usar ferramentas do WFP para a monitoria de processos, mas por algumas razões isso não aconteceu. A HelpAge trabalhou com a APITE no controlo da distribuição de

<sup>6</sup> Inicialmente, a Vodacom era responsável pela atribuição de números de telemóvel aos beneficiários. Isto resultou em vários erros e, posteriormente, o WFP solicitou cartões SIM em nome dos beneficiários e atribuiu números de telemóvel. A Vodacom efectuou o registo para o acesso ao dinheiro móvel.

dinheiro e senhas/alimentação através dos Monitores Comunitários da APITE – que tinham a responsabilidade de prestar contas. Mais precisão nas funções de cada actor nos diferentes tipos de monitoria teria sido útil (por ex., produto, resultado, processo), níveis (por ex., agregados familiares, comunidade), processos (por ex., monitoria pós-distribuição) e relacionamento entre monitoria de projecto e prestação de contas. A monitoria e a prestação de contas eram tipicamente agrupados em documentos de projectos e apresentações, o que pode ter contribuído para alguma confusão sobre como estas funções sobrepunham-se e relacionavam-se umas com as outras.

A HelpAge e a APITE tinham experiência prévia na monitoria de programas nacionais de protecção social. O projecto de Tete diferiu na medida em que era a curto prazo e a questão de prestação de contas ou os problemas para os quais a assistência era dada exigiam uma resolução oportuna pelo WFP, dado o seu controlo sobre a concessão de transferências. Para identificar problemas, APITE distribuiu caixas de reclamações às comunidades nas quais as pessoas podiam introduzir comentários, por escrito. No início, as caixas de reclamações eram trazidas principalmente durante a distribuição, o que significa que as pessoas tinham que deslizar o papel para dentro da caixa de reclamações naquele momento. Devido a preocupações de que as pessoas pudessem não estar dispostas a proceder desta forma na presença de pessoas que participam ou presenciam a distribuição, as caixas de reclamações foram deixadas mais tarde nas comunidades. Um membro da equipa da HelpAge orientado especificamente para a monitoria e prestação de contas foi afecto ao escritório da APITE, tendo aumentado a quantidade de feedback sobre estas duas áreas. No entanto, deixar as caixas de reclamações e recuperá-las numa data posterior significa que várias semanas se passariam antes que o feedback fosse conhecido.

No fim do projecto, o WFP e a HelpAge não estavam totalmente conscientes do comentário recebido um do outro. O WFP tinha conhecimento de 275 comentários,<sup>7</sup> dos quais 83% estavam nas caixas de reclamações. A HelpAge, por sua vez, identificou mais de 1.000 comentários – muitos dos quais foram identificados numa fase posterior do projecto, quando as caixas deixadas nas comunidades foram recuperadas. O WFP também usou uma linha directa do projecto existente para solicitar comentários. O comentário recebido não foi partilhado com a HelpAge e o WFP lidou com o mesmo directamente.

Estas questões eram sintomáticas da redução da comunicação e coordenação entre a HelpAge e o WFP em relação à prestação de contas, em comparação com o registo. Vários factores contribuíram para tal:

- O WFP estava muito concentrado nas exigências diárias de prestação de assistência e questões de solução de problemas levantados através de seus próprios canais;
- Com base no registo verifica-se que o WFP não era tão dependente da HelpAge para prestação de contas;
- Tanto o WFP como a HelpAge em Maputo viraram suas atenções para responder ao Ciclone Idai

- HelpAge e APITE, a nível de Tete, não convocaram reuniões regulares com o WFP para discutir questões levantadas;
- O impulso da HelpAge e da APITE de obter mais comentários das comunidades não correspondeu a expectativas de partilhar o comentário com o WFP oportunamente para que os problemas fossem resolvidos.

A contratação da HelpAge para realizar funções de prestação de contas permitiu mais autonomia do que se o WFP tivesse a subcontratado. Esta contratação colocou a HelpAge numa posição adequada para promover a prestação de contas da maneira que julgasse mais apropriada. No entanto, o acordo ter-se-ia baseado numa visão mais sólida sobre como a função de prestação de contas de forma autónoma seria aproveitada para melhorar o funcionamento do projecto – particularmente quando a HelpAge precisava do WFP para resolver os desafios operacionais identificados. Entretanto, o WFP precisava estar ciente de todas as questões levantadas através dos processos da HelpAge.

Entre as diversas funções de monitoria e de prestação de contas da equipa do WFP, dos monitores da APITE e dos comités comunitários, de certa maneira, parece ter havido uma sobreposição. Isto não constitui problema, visto que oferece mais oportunidades para identificar problemas a partir de diferentes pontos de vista. No entanto, suas funções precisas não parecem ter sido bem comunicadas. Durante as distribuições, a HelpAge informou que alguns dos fornecedores não tinham conhecimento sobre a natureza do envolvimento da APITE e desconfiavam do motivo pelo qual os monitores estavam a observar o processo de forma estreita. As comissões e os monitores da APITE também não estavam em posição de resolver determinados problemas no local devido à falta de participação na concessão de transferências. A abordagem teria beneficiado de uma delineação clara das respectivas responsabilidades através de um memorando de entendimento (MdE), comunicando efectivamente essas funções a fornecedores, líderes, comités e funcionários do WFP no terreno.

### 3.3.5 COORDENAÇÃO

A separação de funções reforçou a importância da coordenação por dois motivos principais. Primeiro, criou uma parceria que era nova, tanto para o WFP como para a HelpAge / APITE. Estas duas instituições nunca haviam trabalhado juntas antes. Normalmente, o WFP faria a subcontratação e gestão directa de um parceiro. Segundo, esta secção destaca como as funções do projecto são mutuamente dependentes – a concessão de transferências depende do registo, da resolução dos problemas de prestação de contas identificados pela HelpAge e também depende das acções do WFP, etc. O facto de cada parceiro comunicar directamente ao DFID realça a importância de definir a maneira como suas funções se relacionam e como a coordenação irá desencadear-se. Um MdE entre o WFP e a HelpAge delimitando estes problemas teria sido útil. Ao mesmo tempo, é pouco provável que um MdE resolva todos os desafios operacionais – a resolução de problemas ad-hoc e a boa vontade continuarão sendo importantes neste cenário.

<sup>7</sup> Dos 275 comentários dos quais o WFP tinha conhecimento, 38 eram pedidos de apoio e 148 eram reclamações sobre a assistência (principalmente a solicitar dinheiro em vez de senhas, problemas com qualidade / quantidade de alimentos, problemas de registo).



**Tabela 3** Resumo da separação de funções: planificada e concreta

	ACTIVIDADES PLANIFICADAS (NO INÍCIO)	ACTIVIDADES CONCRETAS	RAZÕES DE ALGUMAS DIFERENÇAS ENTRE O PLANIFICADO E O CONCRETO
IDENTIFICAÇÃO	<p>Identificação geográfica: WFP</p> <p>Identificação de beneficiários: HelpAge/APITE</p> <p>O WFP irá detectar erros de exclusão/inclusão que possam ter sido cometidos no momento do registo e, em colaboração com a HelpAge/APITE, corrigi-los</p>	<p>O WFP realizou a identificação geográfica com o INGC e outros parceiros, conforme planificado, mas envolveu-se na identificação de beneficiários mais do que o previsto, após os erros de inclusão no primeiro registo dos agregados familiares (a forte presença operacional do WFP em Tete colocou-o bem para envolver-se na nova identificação, quando o problema foi detectado).</p>	<p>A HelpAge/APITE tinha uma experiência limitada com a identificação de beneficiários e enfrentou uma curva de aprendizagem. Ter monitores da comunidade envolvidos na identificação contribuiu para as dificuldades de erro de inclusão, levando a um maior envolvimento do WFP. As autoridades distritais em Cahora Bassa discordaram da priorização dos beneficiários do PSSB, o que resultou em alguns atrasos para a negociação da solução.</p>
REGISTO	<p>WFP fornece o software SCOPE e apoio informático à HelpAge para o registo de beneficiários</p> <p>HelpAge regista agregados familiares usando o SCOPE</p> <p>WFP fornece apoio logístico – caso seja necessário</p> <p>WFP faz lobby junto ao governo, caso hajam problemas por resolver</p> <p>O WFP e a HelpAge concebem e divulgam mensagens-chaves para a mobilização da comunidade e programas de sensibilização.</p>	<p>Houve apoio técnico do WFP no SCOPE, mas num nível de recursos e tempo muito acima do que o WFP havia inicialmente previsto</p> <p>O INAS (ao nível central) envolveu-se no registo de agregados familiares em algumas zonas, num esforço para preencher seu novo Sistema de Gestão de Informação (MIS)</p> <p>A delegação do WFP em Tete prestou um apoio importante para reunir autoridades governamentais locais</p>	<p>Houve dificuldades de uso do SCOPE (pelo facto de o SCOPE ser novo para a HelpAge/APITE e exigir que alguns passos sejam dados pelo escritório do WFP em Nairobi). Estes problemas foram principalmente no começo do registo, o que levou a mais apoio do WFP, bem como a HelpAge/APITE a registar alguns agregados familiares em formato alternativo (excel).</p> <p>O INAS não conseguiu registar todos os beneficiários, tal como desejado, devido ao financiamento insuficiente através do projecto, e não havia interoperabilidade entre o SCOPE e o MIS do INAS</p>
FORNECIMENTO	<p>WFP responsável por fornecer dinheiro e senhas:</p> <p>Contratos com a M-Pesa e fornecedores de produtos</p> <p>Distribuição tanto de dinheiro como de senhas aos beneficiários</p>	<p>Contratos assinados com 21 retalhistas para senhas e trabalhou com a Vodacom e agentes M-Pesa para o fornecimento</p> <p>Atrasos em alguns distritos para o fornecimento de senhas/alimentos</p>	<p>Nenhuma diferença nas funções planificadas, mas alguns atrasos no fornecimento, devido a atrasos no registo e algumas dificuldades de abastecimento</p> <p>Algumas dificuldades com os agentes M-Pesa (por exemplo, liquidez adequada, lucros)</p>
MONITORIA	<p>Monitoria das realizações: WFP</p> <p>Monitoria do processo/implementação: HelpAge (o WFP forneceria ferramentas de monitoria corporativa)</p> <p>Monitoria dos resultados: HelpAge, WFP</p> <p>WFP e HelpAge: planificação conjunta de visitas de monitoria dos doadores</p>	<p>Pesquisa de base de referência do WFP realizada de 12 a 23 de Dezembro de 2018 (relatório em Fevereiro)</p> <p>Pesquisa final do WFP planificada para 17 a 25 de Maio de 2019 (análise em Junho, relatório esperado em Julho)</p> <p>Os monitores de campo usaram o software Open Data Kit (ODK)</p>	<p>As actividades do WFP ocorreram conforme planificado (atraso de uma semana na pesquisa de base de referência, devido a chuvas)</p> <p>A monitoria das distribuições pela HelpAge foi através da observação e do trabalho com comités, ao invés do uso de ferramentas do WFP</p>
PRESTAÇÃO DE CONTAS, GÉNERO E PROTEÇÃO	<p>HelpAge: Responsável pela Monitoria Comunitária Independente para garantir a responsabilidade social tanto no registo quanto na distribuição.</p> <p>WFP: facilitar o uso da linha directa do WFP e partilhar reclamações/feedback com a HelpAge</p> <p>- Partilhar atempadamente a agenda de distribuição com a HelpAge/APITE para a mobilização de monitores comunitários</p> <p>- Coordenar com a HelpAge a preparação de visitas conjuntas</p>	<p>Linha directa utilizada, porém, a HelpAge não recolheu dados por meio da linha directa do WFP</p> <p>Agenda de distribuição partilhada pelo WFP, mas com desafios relacionados com o tempo</p> <p>Formação do pessoal da HelpAge/APITE e principais intervenientes pelo WFP em matérias de género e violência baseada no género (VBG) embora inicialmente não planificado</p>	<p>As sessões iniciais da caixa de feedback foram examinadas em conjunto, mas a HelpAge não teve acesso ao feedback da linha directa do WFP, e o WFP não teve a sessão final de dados da caixa de reclamações</p> <p>O tempo dado pelo WFP para a partilha das agendas de distribuição nem sempre foi suficiente para que a APITE conseguisse a presença de monitores nos centros de distribuição</p>



## 4. Ligação com protecção social

O programa de assistência na época de escassez foi financiado pelo DFID, como uma resposta humanitária a uma situação prevista de insegurança alimentar. Esta secção explora como e por que se estabeleceu uma ligação com a protecção social, bem como as implicações.

### 4.1 Porquê se ligar com protecção social?

A motivação para estabelecer ligações com a protecção social e envolver o MGCAS e o INAS foi impulsionada principalmente pelos seguintes factores:

- Incluir transferências em dinheiro no programa. Foi feita uma advocacia significativa pelas agências humanitárias em Moçambique, no sentido de incluir transferências monetárias como uma opção para respostas a secas e inundações. Contudo, o governo ainda não autorizou o fornecimento de transferências monetárias fora da assistência social. A partir de meados de 2018, a única opção para fornecer transferências monetárias foi alinhar a assistência aos afectados pela seca estreitamente com programas, sistemas e actores da protecção social.
- Fornecer assistência incondicional (ou seja, sem exigência de trabalho). Há uma preocupação generalizada entre oficiais do governo e outros, no sentido de que a assistência deve incluir algum trabalho (para as famílias com capacidade de trabalho), já que, do contrário, isso leva a uma mentalidade de “hand-out”. O PASD-PE e o PSSB não possuem exigências de trabalho. No

caso do PSSB, isso reflecte a aceitação cultural de que pessoas idosas e pessoas com deficiência não devem trabalhar para receber assistência. Alinhar o projecto com esses programas de assistência social tornou possível fornecer transferências incondicionalmente.

- Aumentar as opções para a futura assistência em épocas de escassez e seca. A seca provocada por El Niño, de 2015-16, revelou deficiências no sistema de GRC, que estava concentrado nos riscos de inundações e ciclones. Como lidar melhor com a seca e com a insegurança alimentar na época de escassez em Moçambique é uma questão dinâmica que pode envolver a GRC e sistemas de protecção social no futuro. O projecto procurou testar e expandir opções para esforços futuros.

Ligar a assistência a calamidades com a protecção social também faz parte dos esforços globais para encontrar formas de melhorar a maneira como as pessoas são assistidas em resposta a calamidades, crises e insegurança alimentar sazonal. Em muitos países, os programas de protecção social que prestam assistência aos agregados familiares e os sistemas que sustentam esses programas estão a desempenhar um papel na resposta, preparação e mitigação dos impactos de grandes choques, tais como ciclones, inundações e secas, bem como na promoção de resiliência (OPM, 2015; O'Brien et al., 2018; Beazley et al., 2019). O Quadro 2 descreve as formas pelas quais os programas e sistemas de protecção social podem apoiar a resposta e recuperação de emergência.

### Quadro 2 Formas pelas quais os sistemas de protecção social podem ajudar na resposta e recuperação de emergência

**Ao pensar sobre o papel da protecção social na resposta à seca ou inundações em Moçambique, é útil considerar as formas como os programas de protecção social ou os seus sistemas podem fornecer assistência directamente ou desempenhar um papel de apoio numa resposta de emergência. Estas podem ser usadas em qualquer combinação:**

1. **Expansão vertical:** aumentar o valor do benefício ou a duração de um programa ou sistema de protecção social existente.
2. **Expansão horizontal:** ampliação temporária do apoio à protecção social para novos agregados familiares.
3. **“Piggybacking”:** utilizar elementos de um programa ou sistema de protecção social existente para fornecer uma resposta de emergência separada. Por exemplo, usar um sistema de gestão de informação (MIS) de protecção social ou sistema de pagamento para um esforço de assistência separado.
4. **Alinhamento:** alinhar alguns aspectos de uma resposta de emergência a programas de protecção social nacionais actuais ou possivelmente futuros. Por exemplo, se a assistência de emergência usa o mesmo valor de transferência, modalidade ou abordagem de identificação, tal como um programa de protecção social.
5. **Ajustes no projecto:** fazer pequenos ajustes no desenho de um programa de protecção social para torná-lo mais eficaz na resposta a emergencia. Por exemplo, ajustar os cronogramas de pagamento para garantir que as pessoas recebam seus benefícios antes de um grande choque.

Fonte: OPM (2015)

A lógica de ligar-se a programas de protecção social e sistemas de gestão de informação e de pagamento, é que isso pode ser rápido, eficiente e atingir pessoas em grande escala. No entanto, as vantagens potenciais de trabalhar ou ligar-se à protecção social não são automáticas, por várias razões:

- Instituições de protecção social podem não ter competência ou estratégias para envolvimento na assistência de emergência.
- Programas de protecção social operam numa escala de tempo diferente e menos urgente do que as respostas a calamidades.
- Os valores das transferências da assistência social são menores do que os que seriam fornecidos por agências humanitárias (e os governos podem sentir-se desconfortáveis com o aumento temporário de valores)
- Os programas e sistemas de protecção social nunca cobrem todos os afectados por uma calamidade – trazer novas pessoas para dentro de um programa pode levar tempo e para alcançá-las podem ser necessárias medidas complementares de assistência.

Teve lugar em Moçambique um diálogo mais amplo sobre o papel da protecção social na resiliência e resposta a calamidades, na época em que o projecto foi concebido, e que procurou avançar. Em Junho de 2018, o MGCAS, o Banco Mundial e o WFP organizaram um Diálogo Nacional sobre a Resiliência Social aos Choques, que se concentrou em potenciais sinergias entre a protecção social, a GRC e adaptação às mudanças climáticas e o desenvolvimento de um roteiro para o sistema de Protecção Social Adaptativa em Moçambique. A coordenação entre a protecção social e a GRC foi identificada como um obstáculo nesse fórum. Subsequentemente, o WFP e o Banco Mundial colaboraram com o MGCAS, o INAS e o INGC para realizar um estudo sob a coordenação entre o INGC e o INAS.

## 4.2 QUE LIGAÇÕES FORAM ESTABELECIDAS?

O projecto criou ligações com a protecção social de três maneiras principais. Primeiro, o MGCAS e o INAS foram envolvidos na concepção do projecto, e o MGCAS aprovou o projecto no dia 24 de Setembro de 2018. Por outro lado, a assistência humanitária

por agências internacionais é geralmente precedida por um pedido do governo, e o projecto é discutido com autoridades locais e o INGC. Segundo, o valor das transferências foi fixado em 2.500 MT por mês por agregado familiar e não variou de acordo com o tamanho do agregado familiar, o que estava de acordo com o manual operacional do PASD-PE. Terceiro, os critérios de identificação consideraram os seguintes agregados familiares afectados pela seca (em ordem de prioridade):

1. Beneficiários do PSSB
2. Os que estão nas listas de espera do PSSB<sup>8</sup>
3. Os que obedecem aos critérios do PSSB, mas que não são beneficiários ou estão nas listas de espera
4. Os que obedecem aos critérios do PASD-PE

As ligações com a protecção social estavam, portanto, a alinhar-se e coordenar-se com os programas de protecção social existentes e planificados – o projecto não foi implementado por meio de sistemas ou programas do governo. No entanto, conforme discutido abaixo, o INAS acabou apelando para que o processo de registo utilizasse um sistema de gestão de informação recentemente criado pelo INAS.

## 4.3 IMPLICAÇÕES DA LIGAÇÃO COM A PROTECÇÃO SOCIAL

### 4.3.1 IDENTIFICAÇÃO

Com base na análise do SETSAN de Outubro de 2018, estima-se que 40% das pessoas necessitavam de assistência nos distritos-alvos (SETSAN, 2018). O projecto assistiu 24.000 agregados familiares, o que representou aproximadamente 19% da população total nesses distritos e metade dos que necessitavam (assumindo que todos os assistidos necessitavam) (ver Tabela 4)



<sup>8</sup> As listas de espera não estão disponíveis em todas as zonas e não foram um processo formal. No futuro, as listas de espera estarão acessíveis através do e-INAS, agora em funcionamento, incluindo o módulo de registo social, que reterá dados sobre os beneficiários e os elegíveis para todos os programas.

**Tabela 4** Estimativa da população necessitada e assistida por distrito

DISTRITO	POPULAÇÃO TOTAL	POP. QUE NECESSITA DE APOIO	% DA POP. QUE NECESSITA DE APOIO	AGREGADOS ASSISTIDOS PELO PROJECTO	COBERTURA (EM % DE NECESSIDADE)*	COBERTURA (EM % DA POPULAÇÃO TOTAL)*	BENEFICIÁRIOS DE PSSB (EM % DE BENEF.)	FAMÍLIAS CHEFIADAS POR IDOSOS	FAMÍLIAS CHEFIADAS POR MULHERES	FAMÍLIAS CHEFIADAS POR PESSOAS DEFICIENTES	FAMÍLIAS CHEFIADAS POR CRIANÇAS	FAMÍLIAS COM DOENÇAS CRÓNICAS	TOTAL
Doa	87,454	43,957	50%	5,000	57%	29%	19%	44%	32%	11%	1%	12%	100%
Chiuta	103,875	32,201	31%	4,000	62%	19%	12%	44%	32%	11%	1%	11%	100%
Marara	74,659	31,357	42%	3,200	51%	21%	22%	44%	32%	11%	1%	12%	100%
Cahora Bassa	132,972	66,486	50%	5,000	38%	19%	15%	44%	32%	11%	1%	12%	100%
Mágoè	91,313	41,091	45%	2,800	34%	15%	14%	44%	32%	11%	1%	12%	100%
Changara	128,453	32,112	25%	4,000	62%	16%	19%	34%	46%	11%	1%	8%	100%
<b>Total</b>	<b>618,726</b>	<b>247,204</b>	<b>40%</b>	<b>24,000</b>	<b>49%</b>	<b>19%</b>	<b>17%</b>	<b>42%</b>	<b>35%</b>	<b>11%</b>	<b>1.1%</b>	<b>11%</b>	<b>100%</b>

\*Baseado numa média de 5 pessoas por agregado familiar. Fontes: SETSAN (2018); Dados do projecto fornecidos pela HelpAge e pelo WFP.

Conforme indicado na **Tabela 4**, há uma significativa sobreposição entre o PSSB, o PASD-PE e os procedimentos humanitários para selecção e registo de beneficiários afectados pela seca. Todos consideram idosos, deficientes e doentes crónicos, que são geralmente considerados como indicadores de vulnerabilidade. Os critérios humanitários incluem também os beneficiários do PSSB, que inicialmente haviam sido excluídos da assistência humanitária

durante a resposta a seca de 2015-16, tendo como base o facto de serem "abrangidos" pelo PSSB. A diferença é que as agências humanitárias geralmente incluem alguns critérios relacionados com a segurança alimentar e meios de subsistência, em vez de apenas categorias (por exemplo, idosos, deficientes). As agências humanitárias podem também incluir categorias adicionais, como mulheres grávidas e lactantes.

**Tabela 5** Critérios de selecção de beneficiários: Projecto financiado pelo DFID; PSSB; PASD-PE; e resposta humanitária a seca

PROJECTO FINANCIADO PELO DFID	PROJECTO HUMANITÁRIO (INDICATIVO)
<p><i>Agregados familiares que são:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beneficiários do PSSB</li> <li>2. Nas listas de espera do PSSB</li> <li>3. Obedecem aos critérios do PSSB</li> <li>4. Obedecem aos critérios do PASD-PE</li> </ol>	<p><i>Agregados familiares que são: beneficiários do PSSB ou obedecem aos critérios do PSSB</i></p> <p><i>Agregados familiares chefiados por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Idosos</li> <li>• Pai/mãe solteiro(a)</li> <li>• Crianças</li> <li>• Deficientes</li> </ul> <p>Ou que têm membros que são</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulheres grávidas/a amamentar</li> <li>• Mais de 6 dependentes</li> <li>• Deficientes</li> </ul> <p>E</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Têm 1,5 ha de terra ou menos</li> <li>• Perderam/reduziram as oportunidades de emprego</li> <li>• Perderam/reduziram recursos agrícolas e de produção</li> <li>• Perderam gado</li> </ul>
<p><b>PSSB</b> <i>Indivíduos sem capacidade de trabalho, que sejam:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Idosos</li> <li>• Deficientes</li> <li>• Doentes crónicos ou acamados</li> <li>• Estudantes menores de 18 ou 22 anos + matriculados numa instituição de ensino</li> </ul>	<p><b>PASD-PE</b> <i>Agregados familiares chefiados por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Idosos</li> <li>• Deficientes</li> <li>• Mulheres</li> <li>• Crianças</li> <li>• Indivíduos acamados</li> <li>• Alguém temporariamente incapacitado</li> </ul>

<sup>9</sup> A exclusão dos beneficiários do PSSB da assistência humanitária durante a seca de 2016 foi preocupante, tendo em conta que as transferências do PSSB não foram fornecidas de forma consistente e a tempo e seus valores eram muito inferiores aos montantes de assistência alimentar fornecidos por instituições humanitárias (Kardan et al., 2016).

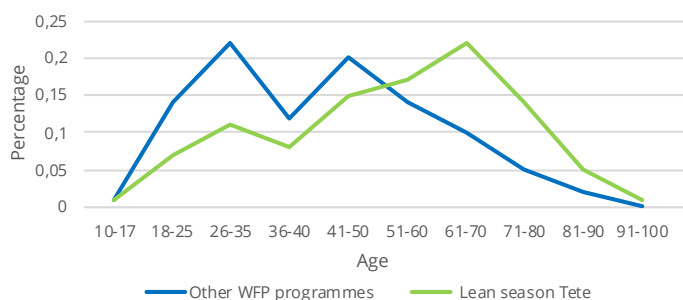
A priorização dos beneficiários do PSSB foi controversa. Informantes-chave fora do projecto, o MGCAS/INAS e os beneficiários consultados acharam que não deviam ser priorizados, visto que recebem benefícios e outros não – apesar de os montantes que os beneficiários do PSSB recebem mensalmente por cada agregado familiar serem inferiores (540-1000 MT para o PSSB, em comparação com 2500 MT durante seis meses para os beneficiários do projecto). Essa preocupação foi agravada pela cobertura relativamente fraca do projecto em cada comunidade. Numa comunidade visitada de cerca de 2.500 agregados familiares, 145 agregados familiares receberam assistência, dos quais 32 eram beneficiários do PSSB.

Em média, 17% dos beneficiários do projecto eram também beneficiários do PSSB (ver Tabela 4). Isso variou de localidade para localidade, já que o PSSB não opera em todas as localidades ou comunidades. No distrito de Cahora Bassa, o governo distrital não concordou em dar prioridade aos beneficiários do PSSB para a resposta à seca, uma vez que já se beneficiavam do PSSB. Então chegou-se ao consenso de que os agregados familiares vulneráveis afectados pela seca que não se beneficiavam do PSSB teriam prioridade em relação àqueles que já se beneficiavam. No entanto, 15% dos beneficiários da época de escassez em Cahora Bassa eram beneficiários do PSSB, que eram relativamente semelhantes aos dos outros distritos.

Informantes-chave da comunidade viram o projecto como de assistência aos idosos. De facto, a utilização dos critérios do PSSB resultou num perfil etário diferente dos beneficiários, em comparação com outras formas de assistência do WFP, conforme ilustrado na Figura 3. Pessoas com mais de 60 anos constituíam 42% dos beneficiários, enquanto noutros projectos do WFP em Moçambique constituíam apenas 17%. Em contraste, a divisão por sexo era similar; com 63% de mulheres beneficiárias comparativamente a 61% em outros projectos.

Os dados indicam que a maioria dos assistidos estava sob insegurança alimentar. Dados de base de referência do WFP (de agregados familiares-alvos antes da primeira transferência) constataram que 42% tinham má alimentação, 43% tinham alimentação incerta e 15% tinham níveis aceitáveis. Estes níveis foram muito piores do que as médias nacionais avaliadas em Outubro de 2018 – o que não é surpreendente, uma vez que o projecto visava a maioria dos distritos com insegurança alimentar (WFP Moçambique, 2018). Os informantes de nível comunitário consultados acharam que os que recebiam a assistência eram muito vulneráveis, mas também havia pessoas que necessitavam de assistência que não foram contempladas.

**Figura 3** Perfil etário dos beneficiários do projecto de Tete comparado com outros projectos do WFP



Fonte: WFP Moçambique

Identificar o “mais” vulnerável e sob insegurança alimentar é sempre um desafio em comunidades com pobreza e insegurança alimentar generalizadas. Não é possível tirar uma conclusão sobre se o uso dos critérios do PSSB melhorou a identificação de agregados familiares com insegurança alimentar. Não foram recolhidos dados que permitissem uma comparação de base de referência da segurança alimentar dos que foram identificados em relação a de outros na comunidade que não foram identificados. Mesmo esses dados dificultariam a análise do erro de exclusão, já que a cobertura limitada significa que inevitavelmente alguns agregados familiares com insegurança alimentar foram excluídos. Uma questão a ser considerada para futuras intervenções em épocas de escassez e seca é que o uso de critérios do PSSB exclui famílias com capacidade de trabalho, como os pequenos agricultores, que são afectados pela seca e pela insegurança alimentar sazonal. Também não incluiu nenhum critério específico relacionado com a segurança alimentar e meios de subsistência.

### 4.3.2 REGISTO

Conforme observado na secção anterior, o WFP planeou usar o SCOPE para o fornecimento de senhas – e como resultado, o APITE usou o SCOPE para registar os beneficiários. No entanto, antes do processo de registo, o INAS solicitou que o registo fosse feito através do e-INAS – um sistema de gestão de informação que estava em desenvolvimento desde 2011, com o apoio da OIT e do UNICEF. O mesmo foi lançado oficialmente no dia 19 de Julho de 2019.

Embora o e-INAS acabe incluindo os beneficiários do PSSB, no momento em que o projecto começou, isso não aconteceu, porque a migração de dados ainda estava em andamento. Uma das vantagens de incluir os beneficiários do projecto no e-INAS é que o sistema teria dados sobre pessoas elegíveis (mas não estando a receber) para o PSSB, caso o PSSB fosse expandido. No entanto, houve preocupações sobre possível desvio do processo de registo de beneficiários planeado para ser feito pela HelpAge/APITE por meio do SCOPE. O uso do e-INAS poderia criar atrasos, se o WFP não tivesse acesso imediato aos dados necessários para o fornecimento. Além disso, os dados biométricos que o WFP usa para as e-vouchers (senhas electrónicas) do SCOPE não são recolhidos pelo INAS.

Ao invés de usar o e-INAS, o WFP sugeriu que os dados de agregados familiares recolhidos para o projecto via SCOPE fossem importados para o e-INAS. Os dados recolhidos para o e-INAS foram também recolhidos para o SCOPE, embora a diferença seja que o e-INAS define áreas geográficas como bairros/aldeias e o SCOPE define como comunidades. Embora o WFP pudesse exportar dados do SCOPE, o e-INAS supostamente não tinha a funcionalidade de importar os dados. No final, o pessoal do INAS foi destacado de Maputo para realizar o registo lado a lado com o pessoal da APITE e recenseadores – cada um a introduzir os dados no seu sistema. Isso aumentou as exigências de recursos e de coordenação, pois a equipa da APITE precisava alinhar seu cronograma com o do INAS, e o INAS precisava de apoio financeiro para participar. A dado momento, houve um atraso de uma semana, quando a equipa do INAS encerrou o processo, devido à falta de recursos – a APITE acabou continuando por conta própria. Como o INAS não dispunha de recursos suficientes para acompanhar o processo de registo em todas as zonas, nem todos os beneficiários do projecto foram também registados no e-INAS.



### 4.3.3 VALOR DE TRANSFERÊNCIA

Normalmente, a quantia em dinheiro ou alimentos fornecidos através da assistência social é menor do que a da assistência humanitária, dada a incidência desta de atender às principais necessidades que as pessoas enfrentam como resultado de catástrofes naturais de grande envergadura. Neste caso, o valor de transferência de 2.500 MT foi alinhado com o valor previsto para o PASD-PE, que foi influenciado pelos valores da assistência em senhas prestada por instituições humanitárias para combater a seca. Contudo, ainda é menor do que as ONGs humanitárias forneceram. Em 2016, o consórcio de ONGs COSACA disponibilizou 3.800 MT; em 2019, a World Vision ofereceu senhas avaliadas em 4.200 MT com a duração de quatro meses e posteriormente 1.800 MT para dois meses. Embora os que desenhavam o projecto para a época de escassez propunham a opção de variar os valores de transferência em função do tamanho de agregados familiares, o INAS e o MGCAS preferiram manter um valor padrão – o que significa que todos os agregados familiares receberam 2.500 MT, independentemente de estarem constituídos por dois ou dez membros.

Portanto, pequenos agregados familiares recebiam mais por pessoa do que maiores agregados familiares. Conforme ilustrado na Tabela 6, os que mais se beneficiaram foram os agregados familiares chefiados por pessoas com idade inferior a 26 anos e por mulheres com mais de 60 anos de idade. Os maiores agregados familiares desfavorecidos eram os chefiados por homens com idades entre 36-60 anos (e, em menor grau, agregados familiares chefiados por mulheres, nessa mesma faixa etária). Se o projecto tivesse sido capaz de fornecer valores de transferência menores para agregados familiares menores, haveria mais recursos para ajudar mais pessoas.

Um aspecto importante para o futuro é a flexibilidade do valor de transferência de 2.500 MT. Não está totalmente claro se o valor de transferência ou a duração do PASD-PE pode ser ajustado caso as necessidades ou os preços mudem. Em Setembro de 2018, o Governo de Moçambique emitiu o Decreto 59/2018, que estabeleceu valores de transferência para o PSSB, PASP e PASD, mas não para o PASD-PE. Embora isso implique alguma flexibilidade, o valor de 2.500 MT também pode se tornar num valor padrão para o PASD-PE.

**Tabela 6** Tamanho médio do agregado familiar por sexo e idade do chefe da família

AGE RANGE (HH HEAD)	FEMALE HEADED		MALE-HEADED	
	% OF TOTAL HH	AVG HH SIZE	TOTAL HH	AVG HH SIZE
17-24	7.3%	1.88	2.4%	3.69
18-25	4.2%	3.88	2.9%	3.76
26-35	6.3%	4.99	4.4%	4.88
36-40	4.6%	5.68	2.8%	6.22
41-50	8.6%	5.38	5.2%	6.69
51-60	10.0%	4.65	6.1%	5.83
61-70	13.3%	3.96	(NOT AVAILABLE)	
71-80	8.5%	3.63	6.1%	4.70
81-90	3.6%	3.30	2.5%	4.11
91-100	0.6%	3.01	0.4%	4.15
100+	0.1%	4.83	0.1%	4.29

Fonte: WFP Moçambique

Independentemente disso, haverá inevitavelmente alguns desafios de coordenação entre o tipo, o valor e a duração das transferências fornecidas através do PASD-PE (e programas alinhados ao mesmo) e os fornecidos por instituições humanitárias, calculados em função das necessidades alimentares e outras necessidades dos agregados familiares.

### 4.3.4 MONITORIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

O WFP e a HelpAge realizaram as actividades necessárias para atender suas necessidades de monitoria e prestação de contas – tais como a pesquisa inicial e final, caixas de reclamações e comentários e a linha telefónica do WFP. Inicialmente pretendia-se que o INAS participasse efectivamente na monitorização, dado o envolvimento do MGCAS e do INAS no projecto. No entanto, a maioria destes recursos foi utilizada pelo INAS para apoiar sua participação no registo. Os funcionários das delegações do INAS fizeram parte das visitas de monitoria (incluindo o WFP, a HelpAge e o DFID) em Dezembro de 2018 e Abril de 2019. O INGC estava numa posição semelhante, com um grande interesse verificado a nível distrital na monitoria das actividades do projecto, mas sem recursos para tal.

### 4.3.5 COORDENAÇÃO

As ligações com a protecção social reforçaram as necessidades de coordenação, visto que estiveram envolvidos intervenientes da gestão de calamidades e da protecção social – nomeadamente o INGC, o SETSAN, o MGCAS e o INAS. A coordenação também foi fundamental para as autoridades distritais, que sempre tem sido intermediários-chave. Em Setembro de 2018 foi realizada uma reunião de lançamento, em Tete, visando reunir todas as partes e apresentar os objectivos e processos do projecto. A reunião foi muito apreciada pelos consultados que participaram, mas o INAS e o INGC, a nível distrital, em particular, estavam interessados em continuar a participar para além desta reunião. Além disso, o facto de um administrador distrital ter posteriormente discordado dos critérios de identificação sugere que era necessária uma comunicação mais directa a este nível durante a fase do projecto. No futuro, a organização de reuniões regulares a nível distrital entre os implementadores do projecto e os intervenientes do Governo poderá facilitar a coordenação, especialmente neste caso, atendendo e considerando os diferentes papéis do WFP e da HelpAge / APITE no registo, monitoria e concessão de transferências.

Do ponto de vista da política, o projecto incluiu esforços para reunir promotores de protecção social e GRC, visando explorar o pensamento sobre a protecção social adaptativa. Isto incluiu o apoio do WFP para o Diálogo Nacional sobre Resiliência Social realizado em 2018, que deu a conhecer aos intervenientes os conceitos básicos da protecção social adaptativa e explorou como melhorar a coordenação entre GRC e sistemas de protecção social em Moçambique. Uma vez que o PASD-PE ainda não havia sido implementado, o projecto também estabeleceu um precedente operacional para como a assistência social poderia estar ligada à resposta à seca. O precedente e o trabalho de política sem dúvida estabeleceram algumas das bases para a utilização prevista de sistemas de protecção social com vista a promover a recuperação após os Ciclones Idai e Kenneth.



# 5. Protecção Social em Resposta aos Ciclones Idai e Kenneth: Problemas a considerar

O ciclone Idai foi uma grande calamidade e de proporções sem precedentes para Moçambique. A Avaliação das Necessidades Pós-Desastre (PDNA) estimou que são necessários cerca de 3,2 Milhões de dólares para a recuperação e reconstrução, dos quais 1,1 mil milhões foram prometidos pelos parceiros de desenvolvimento numa conferência realizada na cidade da Beira, em Junho de 2019 (PNUD, 2019). A destruição em larga escala e a gravidade dos impactos resultaram num envolvimento substancial de agências internacionais na resposta liderada pelo INGC, em particular do WFP e seus parceiros.

Até Maio de 2019, aproximadamente 1,6 milhão de pessoas tinham sido abrangidas pela assistência humanitária (OCHA, 2019). A pedido do INGC, o WFP realizou um importante exercício de recolha de dados, de Abril a Junho de 2019, para registar os agregados familiares afectados, a fim de facilitar a orientação dos esforços humanitários e de recuperação. O processo incluiu a recolha de dados de vulnerabilidade adicionais nos agregados familiares que recebem assistência humanitária (por exemplo, o número de crianças e suas idades, se os agregados familiares têm mulheres grávidas ou lactantes, idosos ou membros com deficiência).

Menos de um mês após o Ciclone Idai, o Banco Mundial e o WFP, com o apoio do UNICEF e da OIT, desenvolveram uma nota conceptual para discussão com o MGCAS e o INAS sobre as opções de uso da protecção social para colmatar os esforços de assistência e recuperação. Embora o número exacto de agregados familiares-alvo tenha mudado durante o planeamento, foi proposto o seguinte:

- PASP: Em Julho de 2019, uma versão simplificada do PASP será implementada, por três meses, nas áreas afectadas, para 33.000 agregados familiares.<sup>10</sup> O registo para o PASP aconteceu antes do Ciclone Idai, e assumiu-se que as pessoas das áreas atingidas pelo ciclone foram afectadas pelo desastre.
- PASD-PE: A partir de Setembro de 2019, durante seis meses, uma versão em larga escala do PASD-PE procederá a transferências monetárias incondicionais, através do INAS, com o apoio de parceiros de desenvolvimento para o registo, monitoria e fornecimento de pagamentos, conforme necessário. Os números iniciais do planeamento, de 120.000 agregados familiares, foram subsequentemente revistos em baixa para 105.000.
- Subsídios para crianças do PSSB: A partir de Março de 2020, um programa de subsídios para crianças, do PSSB, será implementado, por 24 meses, para reforçar o apoio a agregados familiares com crianças (0-2). Em Julho de 2019, o financiamento havia sido garantido para 4.500 agregados familiares.

O papel exacto da protecção social na resposta de recuperação ainda estava a desenvolver-se em Junho de 2019, com o Banco Mundial a desempenhar um papel muito influente, como principal doador para os esforços. Embora os detalhes tenham ficado por se acertar, prevê-se que a protecção social desempenhe um importante papel na abrangência de agregados familiares.

Os dados sobre os agregados familiares afectados e os beneficiários de assistência social irão influenciar fortemente a implementação do PASD-PE – o maior dos esforços de recuperação da assistência social. Prevê-se que os beneficiários do PASD-PE incluam os beneficiários do PSSB, os que estão nas listas de espera do PSSB, os participantes do PASP e do PASD e outros agregados familiares afectados pelo ciclone que tenham sido registados pelo INGC (principalmente através da recolha de dados liderada pelo WFP). Esta abordagem espelha a assistência financiada pelo DFID na época de escassez em Tete, e parece ter sido directamente influenciada por ela. Em Junho de 2019, os dados sobre os agregados familiares afectados eram recolhidos e detidos por diferentes actores:

- Na Beira, o INAS recolheu dados sobre 31.000 agregados familiares afectados, a pedido do INGC e apoiado pelos recursos do WFP. Estes foram registados no e-INAS.
- Noutras áreas (isto é, não na Beira), o WFP tinha recolhido e registado no SCOPE dados sobre 130.000 agregados familiares adicionais, em Sofala, Manica, Zambézia e Tete.
- ONGs parceiras do WFP tinham dados sobre dezenas de milhares de agregados familiares abrangidos pela assistência alimentar. Estes dados não tinham sido fornecidos ao WFP, devido a políticas de protecção de dados de ONGs, e suas preocupações sobre a possibilidade de acedê-los posteriormente. O WFP e as ONGs parceiras estavam a discutir sobre a partilha de dados.
- O INAS tinha dados sobre pessoas cadastradas para o PASP.
- O WFP, o INGC e o INAS estavam no processo de estabelecimento de um protocolo de partilha de dados, para que os dados pudessem ser partilhados do SCOPE para o e-INAS e vice-versa.

Conforme observado acima, havia discussões em curso sobre o uso das listas do PSSB e PASP para identificar os beneficiários. Na essência, isso significava fornecer mais benefícios aos beneficiários já existentes (isto é, expansão vertical) e adicionar novos beneficiários que precisam de assistência, mas que não fazem parte dos programas PSSB e PASP (isto é, expansão horizontal). Esses programas de assistência social não estão presentes em todas as áreas afectadas, e a inclusão na assistência social não é um forte indicador de ter sido afectado por alguma inundação. Embora as listas sejam importantes para identificar pessoas vulneráveis em áreas afectadas pelas enchentes, medidas complementares serão essenciais para identificar e assistir pessoas fora do programa – seja por meio de assistência social ou programas humanitários.

Em Junho de 2019, os dados sobre outros agregados familiares afectados pelo ciclone foram divulgados entre o INAS, WFP e os parceiros do WFP. O INAS precisa de ter acesso a esses dados, tempo e recursos para registar esses agregados familiares nos programas. Caso contrário, o direccionamento da assistência social basear-se-á nos dados de agregados familiares disponíveis no INAS (nomeadamente beneficiários pré-existent) ao invés das

<sup>10</sup> Embora não faça parte da protecção social, o apoio também está previsto na forma de senhas multissetoriais conjuntos entre o do WFP e do UNICEF para 20.000 agregados familiares nos distritos de Dondo e Nhamatanda.



necessidades.<sup>11</sup> Ao mesmo tempo, a partilha de tais dados não deve impedir que ONGs prestem directamente assistência àqueles que registaram para assistência de emergência, particularmente devido às limitações de capacidade do INAS. Uma coordenação estreita será necessária para rastrear quais agregados familiares recebem assistência e de quem, a fim de evitar lacunas e duplicação.

Uma preocupação adicional é com a capacidade das delegações do INAS de implementar um PASD-PE alargado. Mesmo antes dos ciclones, as delegações do INAS tinham uma capacidade muito limitada para efectuar pagamentos aos beneficiários, devido à falta de recursos e ao processo demorado de efectuar pagamentos manualmente. O PASD-PE ainda não foi implementado e não foi planificado para as áreas afectadas, o que significa que será novo para as delegações do INAS, que tiveram múltiplas solicitações para resposta a desastres, sendo ainda responsáveis pela implementação de programas normais de assistência social. A vontade política de expandir os programas de assistência social deverá ser acompanhada de capacidade adicional no INAS e complementada por parceiros de desenvolvimento, se necessário. Mesmo assim, iniciar pagamentos em grande escala em Setembro de 2019 será uma tarefa difícil.

A experiência do WFP e da HelpAge/APITE, em Tete, fornece algumas lições relevantes. Em particular, destaca a importância de:

- Coordenação estreita, canais de comunicação estabelecidos e responsabilidades bem definidas, caso diferentes entidades estejam envolvidas no registo, implementação ou monitoria do PASD-PE.
- Assegurar que os sistemas de gestão de informações e os sistemas de pagamentos de diferentes entidades possam conectar-se uns aos outros – e que os sistemas de uma organização não se tornem numa camisa de força para as outras.
- Não subestimar a capacidade e o apoio necessários para fornecer as transferências. O facto de a fase piloto do PASD-PE em Gaza não ter sido implementada três anos depois de sua concepção ressalta a importância de aumentar e complementar o reforço da capacidade do INAS para a assistência aos afectados pelo ciclone – que está planificada para ser cinco vezes maior do que a fase piloto em Gaza.

<sup>11</sup> Pesquisa sobre protecção social que leva em conta os choques naturais constatou que “o maior efeito adverso que a expansão vertical de um programa de protecção social se arrisca a criar é que uma grande percentagem dos afectados por calamidade perde apoio, pois não estão inscritos no programa sendo implementado. Isto pode acontecer se o implementador se concentrar na conveniência administrativa do fornecimento (considerando as medidas de produção, tais como a velocidade de resposta e o número de agregados familiares alcançados), ao invés vez de impactos de nível superior. O tamanho deste risco depende do grau de sobreposição entre os beneficiários e as comunidades afectados por calamidade, e a extensão de qualquer cultura de partilha de assistência entre agregados familiares” (O'Brien et al., 2018: 17).

## 6. Conclusão

O projecto de Tete abriu novos caminhos em Moçambique. Foi a primeira assistência humanitária a fornecer transferências monetárias incondicionais e ligar-se à protecção social, alinhando certas características do projecto e envolvendo o MGCAS e o INAS. A experiência mostra que é possível separar funções e emitir diferentes contratos para diferentes parceiros, e que as visões sobre as vantagens e desvantagens operacionais parecem diferentes, dependendo do papel específico da agência, se é de execução ou de prestação de contas, bem como onde estão as linhas de separação. Um aspecto comum tanto para a separação de funções como para a ligação com a protecção social é que o valor agregado e as compensações não são automáticas, mas sim dependem de como elas são feitas.

Para a separação de funções, esse 'como' inclui até que ponto diferentes papéis são definidos e comunicados, como os sistemas de pagamento ou gestão de informações são usados, a boa vontade dos parceiros para resolver problemas, a capacidade dos parceiros de executar suas tarefas, e mecanismos claros para garantir coordenação perfeita. Um MdE entre a HelpAge e o WFP provavelmente teria suavizado algumas dessas questões, mas não mudaria o facto de que a abordagem era um novo tipo de parceria ou que, na sua maioria, as funções dependem umas das outras em diferentes níveis. O sistema de gestão de informações e fornecimento do WFP também influenciou fortemente as ligações entre o registo e o fornecimento. No entanto, os sistemas não são necessariamente definitivos, dado que o registo do SCOPE não era uma necessidade operacional para dinheiro móvel ou senhas físicas. Como as organizações geralmente trabalham com/e através dos parceiros, para implementar programas, o mecanismo não foi inteiramente novo. O que mudou neste caso foi principalmente o facto de o DFID ser mais proactivo na definição de papéis específicos e da natureza da parceria – uma parceria baseada mais na coordenação do que num dos parceiros liderar outro.

No caso de ligações com a protecção social e resposta a emergências, depende muito dos tipos de ligações feitas. Estas vão desde a coordenação básica de programas humanitários com as instituições de protecção social, até os programas e sistemas de protecção social sendo os veículos principais para alcançar populações afectadas por calamidades – com muitas opções no meio. As ligações feitas pelo projecto de Tete foram relativamente leves, com o valor de transferência e os critérios de identificação reflectindo a assistência social, que não foi drasticamente diferente do que um projecto humanitário teria fornecido. Houve algumas diferenças que precisariam ser consideradas no futuro, ou seja, se for necessário identificar uma segurança alimentar objectiva mais forte, até que ponto os valores de transferência podem ser ajustados, e como a assistência através da/ou alinhada à protecção social é coordenada com outros esforços de recuperação e assistência aos afectados por calamidades. As ligações com a protecção social permitiram que o projecto fornecesse transferências monetárias incondicionais aos agregados familiares afectados pela seca, o que pode ajudar aos esforços de advocacia em curso para usar as transferências monetárias na resposta a calamidades.

O ciclone Idai mudou significativamente o cenário operacional e político. Um grande esforço de recuperação está a ser planificado e prevê-se que a protecção social venha a ter um papel proeminente. Os esforços de recuperação do ciclone aceleraram a atenção para a protecção social sensível ao choque e mudaram o foco da seca para a resposta às inundações. O interesse do MGCAS e do INAS em se engajar nos esforços de recuperação aumentou substancialmente, assim como os recursos para isso. O uso de assistência social para recuperação tornou-se uma alta prioridade para muitos actores, incluindo o Banco Mundial.

O uso planificado do PASD-PE na recuperação do ciclone, em particular, cria uma importante oportunidade para alcançar pessoas com transferências monetárias incondicionais em grande escala. Deve ser acompanhado de capacitação adequada e apoio ao INAS para garantir que o registo e o fornecimento ocorram em tempo útil. O governo e seus parceiros precisam agir com rapidez e não subestimar os recursos necessários para o registo e implementação em larga escala. Lições de outros contextos indicam que a expansão dos programas de protecção social para atender às necessidades de emergência é complexa e geralmente leva mais tempo do que o previsto (Beazley et al., 2019; O'Brien, 2018). É crucial que os esforços de recuperação pós-ciclone não sofram os atrasos severos encontrados na fase piloto do PASD-PE em Gaza. Tais atrasos ou deixariam as pessoas vulneráveis num momento crucial em sua recuperação ou necessitariam de maior assistência, através de canais de ajuda aos afectados por calamidades, para compensar.

Existe também o risco de que a protecção social sensível ao choque seja promovida num silo entre a assistência humanitária e a protecção social, em vez de uma ponte que as une:

- Se a partida para o PASD-PE forem os dados pré-existentes, sobre quem pode ser alcançado (isto é, dados já com o INAS), em vez de quem é mais necessitado.
- Se os programas de recuperação da assistência social forem tratados como projectos discretos e não como oportunidades para fortalecer os sistemas de protecção social.
- Se não houver atenção suficiente para a questão de como a assistência social está ligada à coordenação geral e a outros esforços de socorro e recuperação (a assistência social será apenas um dos muitos esforços para apoiar os meios de subsistência, necessidades básicas e recuperação).
- Se não houver foco suficiente na questão maior de como os futuros esforços de resposta ao choque serão financiados e accionados.

### 6.1 PROJEÇÃO DO FUTURO

As vantagens e desafios da ligação com a protecção social e separação de funções no projecto de Tete estavam inerentemente ligados à forma como estas abordagens foram levadas adiante e à política dinâmica e contexto operacional de resposta a calamidades e protecção social em Moçambique. O governo, doadores e





organizações de ajuda humanitária deveriam consistentemente considerar o valor acrescentado e as compensações de diferentes abordagens para parceria e ligações com a protecção social.

Ao determinar o papel dos sistemas de protecção social, eles precisam explorar a velocidade, a responsabilidade, a capacidade de atingir as pessoas afectadas por desastres em grande escala, a prestação de assistência apropriada, no que diz respeito ao tipo e duração, atingindo os mais necessitados (e não apenas aqueles que já fazem parte de programas de assistência social) e se os sistemas governamentais são fortalecidos em consequência disso.<sup>12</sup> No longo prazo, os decisores políticos devem ponderar sobre como desenvolver factores desencadeantes de financiamento e

coordenação previsíveis para os sistemas de protecção social na resposta e recuperação pós-calamidades, como parte do quadro maior de fortalecimento dos sistemas de GRC e protecção social, para desempenharem suas funções centrais.

Com base no projecto financiado pelo DFID e nos esforços planificados de recuperação pós-ciclones, resume as recomendações quando as funções de implementação da assistência a desastres são separadas ou os sistemas de protecção social são usados em resposta e recuperação

<sup>12</sup> Consultar O'Brien et al., 2017 para ver a discussão completa sobre factores a ter em consideração.



**Tabela 7** Recomendações sobre as ligações com a protecção social ou a separação das funções do programa

## LIGAÇÃO COM A PROTECÇÃO SOCIAL

- 1. Identificar e atenuar os riscos de prestar apoio pós-calamidades ou recuperação através da protecção social** – claramente relacionados com possíveis atrasos, valores de transferência inadequados ou exclusão de pessoas afectadas por calamidades que ainda não estejam em regimes de assistência social.
- 2. Coordenar estreitamente a assistência prestada através ou ligada à protecção social** com outra assistência prestada através de GRC e canais humanitários.
- 3. Fornecer apoio adequado de capacitação às agências governamentais que lidam com a prestação de apoio a emergência / assistência social e complementar com o apoio humanitário e parceiros de desenvolvimento conforme necessário** – especialmente se a capacidade do Governo por si só não puder garantir a prestação atempada da assistência.
- 4. Antecipar e mitigar os desafios técnicos e políticos de vincular a resposta a calamidades e à protecção social** – inclusive reconhecer quem pode ou não se beneficiar de recursos em consequência do trabalho com ou através de sistemas de protecção social. Medidas e incentivos devem ser introduzidos para a partilha responsável de dados, visando facilitar o registo e a prestação de assistência aos agregados familiares afectados por calamidades.
- 5. Não excluir os beneficiários da assistência social do apoio humanitário. Quando as respostas de emergência e de recuperação são implementadas por meio de sistemas de protecção social, deve-se garantir que as pessoas afectadas que não se beneficiaram anteriormente da assistência social também sejam assistidas.** Neste último cenário, isto significa garantir recursos e processos adequados para identificar e ajudar pessoas que ainda não fazem parte da assistência social. Poderá incluir a expansão temporária de um programa de assistência social de emergência para alcançar novas pessoas e/ou fornecer assistência complementar através de GRC e canais humanitários (se, por exemplo, os recursos através da protecção social forem insuficientes ou desafiadores em termos administrativos para registar/ abranger novos agregados familiares dentro do período de tempo necessário).
- 6. Assegurar que a identificação de agregados familiares durante o período de escassez sempre inclua critérios relacionados com segurança alimentar e aos meios de subsistência.**
- 7. Prestar atenção na maneira como as respostas inerentes à protecção social serão desencadeadas, financiadas e coordenadas com a GRC e assistência humanitária.**

## SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES

- 8. Definir claramente as responsabilidades, os canais de coordenação e comunicação entre os parceiros.** Isto poderá incluir a criação de um MdE delineando as funções e a coordenação, permitindo ao mesmo tempo a flexibilidade para adaptar os processos, dado que podem surgir problemas imprevistos.
- 9. Reconhecer a interdependência das funções do programa e como os sistemas de gestão e canalização de informação influenciam a implementação.** Todos os actores envolvidos na implementação e prestação de contas devem saber como seus sistemas podem afectar a estrutura. Isto inclui como os sistemas de prestação podem influenciar o registo e vice-versa.
- 10. Garantir um forte ciclo de feedback entre as funções de responsabilização que aumentam os desafios e os esforços operacionais para resolvê-los.** Quando a responsabilidade é sustentada por uma organização que não está directamente envolvida em outros aspectos da implementação, é preciso haver mecanismos para a resolução de problemas apresentados através dos respectivos canais. As medidas devem ser delineadas com antecedência mostrando como casos particularmente sensíveis (por ex., relacionados com corrupção, exploração sexual) serão tratados.
- 11. Levantar em consideração as mais-valias das organizações ao estabelecer suas funções e envolvê-los na determinação de como estas funções se relacionam umas com as outras.** As possíveis mais-valias incluem capacidades, sistemas, experiência anterior, relações governamentais e presença na comunidade.

# Referências

Bailey, S. (2016) Why not cash? The case for cash transfers for refugees in Mozambique. Working Paper 504. Overseas Development Institute.

Bailey, S. and Harvey, P. (2017) The DFID/ECHO approach to cash assistance for refugees in Lebanon Documenting the process. Working Paper 525. Overseas Development Institute.

DG ECHO (2017) Guidance to partners funded by the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO) to deliver large-scale cash transfers.

Development Initiatives (2019) Key trends in Global Humanitarian Assistance, Factsheet.

Government of Mozambique (2016) Poverty and Well-Being in Mozambique: Fourth National Poverty Assessment (Iof 2014/15).

Kardan, A., Bailey, S., Solorzano, A. and Fidalgo, L. (2017), Shock-Responsive Social Protection Systems research: Case study—Mozambique. Oxford Policy Management.

Government of Mozambique (2016) The Second National Strategy for Basic Social Security 2016-2024 (ENSSB II).

Sagmeister, E. and Steets, J. (2016) The use of thirdparty monitoring in insecure contexts: Lessons from Afghanistan, Somalia and Syria. Resource Paper, Secure Access in Volatile Environments (SAVE).

UNDP (2019) Cyclones Idai and Kenneth: International partners pledge support for reconstruction and resilience building for Mozambique. 9 June 2019.

USAID (2019) Southern Africa – Tropical Cyclones Factsheet #12 FY2019.

WFP Mozambique (2018) Baseline Survey Tete, Mozambique Lean Season Response.

World Bank and WFP (2018) Human(itarian) Capital? Lessons on Better Connecting Humanitarian Assistance and Social Protection.

World Bank and WFP Mozambique (2018) Study on coordination mechanisms between INAS and INGC.

# Anexo 1 Pessoas consultadas

	NOME	FUNÇÃO	REGIÃO	ENTIDADE	TIPO
1	Catriona Clunas	Assessor Humanitário	Maputo	DFID	Doador
2	Jordi Jose Gallego-Ayala	Especialista em Protecção Social	Maputo	Banco Mundial	Multilateral
3	James Lattimer	Vice-Director Residente	Maputo	WFP	UN
4	Nicolas Babu	Oficial de Políticas do Programa	Maputo	WFP	UN
5	Fátima Suleiman	Oficial de Políticas do Programa (CBT)	Maputo	WFP	UN
6	Mattia Polvanesi	Oficial de Políticas do Programa	Maputo	WFP	UN
7	Helga Gunnel	Oficial de Género e Protecção	Maputo	WFP	UN
8	Maria Glória da Siaca	Directora Nacional	Maputo	INAS	Governo
9	Castigo Massinga	Director Nacional Adjunto	Maputo	INAS	Governo
10	Olívia Faite	Chefe do Departamento de Acção Social	Maputo	INAS	Governo
11	Arsénio Jose Soto	Especialista em M & A	Maputo	INAS	Governo
12	Benfica Cabral	Técnico da Acção Social	Maputo	INAS	Governo
13	Ferdinando Almeida	Gestor de Projecto	Maputo	HelpAge	ONG
14	Kizito Chiwala	Director Residente	Maputo	HelpAge	ONG
15	Benjamin Zeitlyn	Assessor de Desenvolvimento Social	Maputo	DFID	Doador
16	Corrina Kreidler	Assessor Humanitário	Maputo	DFID	Doador
17	Catriona Clunas	Assessor Humanitário	Maputo	DFID	Doador
18	Ema Batey	Coordenadora da COSACA	Maputo	COSACA	ONG
19	Miriam Tembe	Oficial de Advocacia	Maputo	COSACA	ONG
20	Nelson Tivane	Consultor	OXFAM	COSACA	ONG
21	Bernardino Taudi	S. Permanente	Marara	INAS	Governo

22	Tomas Piter	Técnico de Acção Social	Marara	Direcção de Saúde Distrital, Mulher e Acção Social	Governo
23	Joao Vicente	Secretário Permanente	Marara	Governo Distrital de Marara	Governo
24	Hitesh Kanakrai	Chefe do Sub-gabinete	Tete	WFP	UN
25	Enma Reyes	Oficial de Programas	Tete	WFP	UN
26	Feliciano Chamo	Oficial de Programas	Tete	WFP	UN
27	Hermingarda Ofelia	Oficial de Programas	Tete	WFP	UN
28	Florencio Alves		Tete	SETSAN	Governo
29	Adelso Cassamo		Tete	SETSAN	Governo
30	Joaquim Curipa	Delegado Provincial	Tete	INGC	Governo
31	INGC technicians	Técnicos Distritais do INGC	Tete	INGC	Governo
32	Champion Charles		Tete	APITE	ONG
33	Zeca Chicusse		Tete	APITE	ONG
34	Domingos Cumpeu Jota	Oficial de M & A de campo	Tete	APITE	ONG
35	Carlos Costantino	Delegado do INAS Delegação de Tete	Tete	INAS	Governo
36	Patrocinio	Técnico do INAS Delegação de Moatize (projecto FP)	Tete	INAS	Governo
37	Jose Mesa	Técnico do INAS Delegação de Tete (projecto FP)	Tete	INAS	Governo
38	Rui Miguel	Chefe do Departamento de Acção Social	Tete	INAS	Governo
39	Ana Maria Derezoni Marcelino	Administradora Distrital	Cahora Bassa	Governo Distrital de Cahora Bassa	Governo
40	Maki Kato	Chefe da Política Social	Maputo	UNICEF	UN
41	Chris Cosgrove	Consultor	Maputo	Serviços de Assessoria ao DFID	Doador



# Anexo 2 Resumo das implicações da ligação com a protecção social e separação de funções

Tabela 8 Resumo das implicações da ligação com a protecção social e separação de funções

	LIGAÇÃO À PROTECÇÃO SOCIAL	SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES	OUTROS FACTORES INFLUENCIADORES
COBERTURA / IDENTIFICAÇÃO	<p>A priorização dos beneficiários do PSSB foi controversa, na medida em que ninguém fora do projecto e do INAS afirmando que devem ser priorizados e a maioria declarando que não deveriam ser incluídos, dado os seus benefícios regulares.</p> <p>O programa teve uma elevada proporção de idosos e nas comunidades visitadas é considerado como um projecto que ajuda pessoas idosas</p> <p>O programa abordou a insegurança alimentar, porém não incluiu critérios de segurança alimentar na identificação ou agregados familiares dependentes da agricultura e com capacidade de trabalhar. Este foco poderia ter implicações para a futura assistência durante o época de escassez.</p>	<p>Uma vez que a HelpAge tinha a responsabilidade de identificar agregados familiares, não tinha capacidade nem estava em altura de exercer uma função orientada para a prestação de contas para o processo de identificação de agregados familiares, visto que ela mesma é que era responsável. Isto pode ou não ter contribuído para erros de inclusão que se tornaram aparentes na primeira distribuição.</p>	<p>Capacidade / experiência: A limitada experiência do APITE e da HelpAge na identificação de agregados familiares em grande escala.</p> <p>Cobertura: A cobertura do programa relativamente baixa em cada uma das comunidades (pode ter exacerbado as atitudes sobre a priorização e inclusão de beneficiários do PSSB).</p> <p>Pressão sobre os pontos focais da APITE em algumas zonas escolhidas para a identificação de agregados familiares; A APITE não estava em altura de retroceder como qualquer outra organização poderia ter sido.</p> <p>Interesse do INAS no uso de seus novos sistemas de dados e também a maneira como os dados do programa podem ser usados para a expansão futura do PSSB.</p> <p>Sub-escritório do WFP em Tete, relação bem estabelecida com os Administradores Distritais / Governo.</p> <p>A identificação é sempre um exercício difícil e alguns desafios são inevitáveis.</p>
PERIODICIDADE	<p>Aprovação pelo MGCAS levou cerca de um mês. Este período é muito mais curto do que o normalmente necessário para a aprovação pelo MGCAS, mas um projecto de emergência não passa por esse processo.</p> <p>A participação do INAS no registo causou alguns atrasos (por ex., quando os recursos do INAS para o trabalho no terreno acabaram antes de a APITE e o INAS terem solicitado que o registo fosse suspenso, resultando em uma semana de atraso).</p>	<p>A necessidade de usar o SCOPE no processo de registo de senhas por parte da APITE / HelpAge resultou no seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade de familiarizar o APITE com o SCOPE (formação de enumeradores);</li> <li>Alguns atrasos quando o WFP SCOPE em Nairobi não pôde carregar comunidades no sistema,</li> <li>Alguns atrasos na resolução inicial de problemas de registo do SCOPE nas comunidades.</li> </ul> <p>A concessão de transferências depende dos dados do registo - com contratos separados, a entidade fornecedora não tem controlo sobre a entidade registadora.</p>	<p>Veja acima, em relação à capacidade.</p> <p>Sistemas: a HelpAge tinha seus próprios tablets, mas não pôde fazer o carregamento do aplicativo SCOPE do WFP para efeitos de registo. O WFP tinha capacidade de TIC, mas uma maior capacidade de TIC no escritório do WFP em Tete teria facilitado o processo.</p> <p>A APITE / HelpAge não tinha muita capacidade de TIC para apoiar o processo e enfrentou uma curva de aprendizagem (ambas as organizações eram usuárias do SCOPE, o WFP tem poderes sobre o SCOPE, tanto administrativos como em termos de propriedade).</p> <p>Utilização de enumeradores com experiência prévia no processo de registo com base no SCOPE.</p> <p>Embora as transferências monetárias ainda constituam novidade, o WFP realizou um teste, estabeleceu um acordo-quadro regional com a Vodacom e já tinha negociado um acordo com a Vodacom em Moçambique. Contudo, a Vodacom teve escassez de telemóveis e atrasos no registo de beneficiários.</p> <p>As senhas requerem que haja envolvimento e ligação significativos com comerciantes que possuem diversas capacidades. Alguns comerciantes precisaram de apoio do WFP para o efeito.</p>

<b>EFICIÊNCIA / MINIMIZAÇÃO DA DUPLICAÇÃO DE FUNÇÕES</b>	<p>O INAS, o INGC e o Governo distrital têm um forte desejo de participar continuamente (por ex., visitas aos locais, monitoria), o que poderia exigir recursos caso o projecto decida apoiar financeiramente esta participação.</p> <p>O INAS realizou um processo de registo simultâneo. Isto poderá ser eficiente para o INAS caso estes dados sejam futuramente, mas também significa que recursos adicionais do projecto foram gastos a fim de permitir a participação do INAS no registo (pessoal do INAS, enumeradores).</p>	<p>O registo estava ligado ao SCOPE, já que o WFP estava a usá-lo para cartões de senhas e concessão de transferências, o que exige algum tempo da parte do WFP para familiarizar os parceiros e apoiar o processo de registo.</p> <p>O WFP realiza a monitoria de agregados familiares e usa uma linha telefónica para suas próprias responsabilidades de prestação de contas; não há duplicação, pois o APITE não procede o PDM, mas constitui um papel mais significativo para o WFP em termos de monitoria.</p> <p>O WFP forneceu capacitação para a APITE, que não estava prevista.</p> <p>O WFP precisou estar envolvido em certos aspectos do registo devido ao SCOPE.</p>	<p>Veja “capacidade” e “sistemas”</p>
<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	<p>Neste estágio, não está claro se a vinculação ao SP está a afectar a prestação de contas. O INAS participou na monitoria, mas de forma mais limitada do que o previsto, devido à utilização dos recursos do projecto para apoiar a sua participação no processo de registo.</p>	<p>A contratação independente garante a autonomia da HelpAge e da APITE em suas funções de prestação de contas.</p> <p>O envolvimento da HelpAge / APITE e do WFP na prestação de contas aumenta a probabilidade de identificar problemas.</p> <p>Necessidade de uma forte coordenação e um circuito de retorno imediato entre a monitoria da HelpAge / APITE e a implementação por parte do WFP - não está claro se isso existe.</p>	<p>Capacidade: o WFP tinha um sistema de reclamações e uma linha telefónica; A APITE não tinha e está a fazer o uso de alguns sistemas do WFP.</p> <p>Resolução de problemas (no recebimento da transferência, etc.) e tem acontecido a nível comunitário.</p> <p>A APITE possui experiência prévia na monitoria de assistência social.</p>
<b>GÉNERO E PROTECÇÃO</b>	<p>Os beneficiários do PSSB têm prioridade. Se o número de casos do PSSB for predominantemente homens ou mulheres, poderá afectar a inclusão de homens e mulheres no programa. Contudo, com base nos dados constatou-se que a discriminação por sexo era semelhante em comparação com outros programas.</p>	<p>A presença de vários actores a nível da comunidade (monitores da APITE, pontos focais do WFP, comités de assistência) aumenta a probabilidade de os problemas de protecção serem identificados.</p>	<p>WFP has a gender and protection focal point.</p> <p>APITE has previous experience monitoring social assistance.</p> <p>The integration of gender and protection in programming is always dependent on the extent to which aid agencies prioritise these issues and have capacity to meaningfully address them.</p>
<b>ADEQUAÇÃO DO TIPO DE APOIO</b>	<p>As transferências monetárias eram apenas uma opção por causa das ligações ao SP, expandindo desta forma as ferramentas disponíveis para apoiar as populações.</p>	<p>Nenhum efeito observado</p>	<p>O teste de transferências monetárias em Tete por parte do WFP proporcionou alguma experiência e lições.</p> <p>O INGC está tornar-se mais aberto quanto a transferências monetárias e o CWG está a colaborar com o INGC para obter a aprovação do Governo para permitir a sua utilização</p>
<b>ADEQUAÇÃO DO VALOR DE TRANSFERÊNCIA</b>	<p>A ligação aos sistemas de protecção social teve um impacto neutro quanto à adequação do valor de transferência. O valor de transferência baseia-se directamente no PASD-PE e foi proposto com base nos SOPs do Grupo de Segurança Alimentar para o IPC 3 (75% das necessidades requeridas de quilo-calorias por indivíduo). Portanto, tanto o SP quanto o HÁ, teriam usado um ponto de referência semelhante. Provavelmente o envolvimento do MGCAS / INAS tenha limitado a opção de variar o montante de transferência por tamanho do agregado familiar.</p>	<p>Nenhum efeito observado</p>	<p>A codificação de 2500MZ no guia do PASD-PE pode ser inflexível nas respostas futuras se os preços mudarem. Por outro lado, o PASD-PE e seu valor de transferência não foram estabelecidos em nenhum decreto governamental, o que os torna flexíveis.</p>
<b>COORDENAÇÃO</b>	<p>O programa, que abrange os mundos da protecção social e humanitário, tem sido acompanhado por um envolvimento estreito e necessário com o MGCAS e o INAS, particularmente ao nível de Maputo, bem como com o INGC / SETSAN para a localização geográfica. Há necessidade de continuar o envolvimento do INAS e do INGC, particularmente a nível provincial / distrital. Mais actores envolvidos requerem uma maior coordenação em comparação com a colaboração apenas com DRM ou SP.</p>	<p>A separação de funções requer uma maior coordenação, pois ambos os parceiros são responsáveis perante o DFID, e porque as funções de programação estão ligadas (o registo informa a concessão de transferências, a monitoria informa as mudanças na implementação, etc.). As implicações são efectivamente sentidas pela organização encarregada do fornecimento de transferências, que depende dos dados da organização responsável pelo registo e pela prestação de contas / monitoria.</p>	<p>Um MDE teria esclarecido e racionalizado alguns aspectos de coordenação entre o WFP e a HelpAge / APITE, embora alguns dos desafios possam não ter sido previstos desde o início.</p> <p>A HelpAge tinha antecipado que uma pessoa permanente fosse afectada ao escritório da APITE em Tete, o que não aconteceu até Fevereiro de 2019, o que teria uma coordenação simplificada ao nível de Tete.</p> <p>Respeito mútuo e boa relação de trabalho entre o WFP e a HelpAge / APITE.</p> <p>Longa história da APITE com MGCAS / INAS e do WFP Tete com intervenientes do Governo Distrital.</p>

# Acrónimos

<b>APITE</b>	Associação de Protecção do Idoso de Tete
<b>DFID</b>	Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
<b>DG ECHO</b>	Direcção-Geral da Protecção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias
<b>IASC</b>	Comité Permanente Inter-Agências
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>INAS</b>	Instituto Nacional de Acção Social
<b>INGC</b>	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
<b>IPC</b>	Quadro Integrado de Classificação da Segurança Alimentar
<b>MGCAS</b>	Ministério do Género, Criança e Acção Social
<b>MIS</b>	Sistema de Gestão de Informação
<b>MT</b>	Metical Moçambicano
<b>PASD</b>	Programa Apoio Social Directo
<b>PASD-PE</b>	Programa Apoio Social Directo Pós-Emergência
<b>PASP</b>	Programa Acção Social Produtiva
<b>PSSB</b>	Programa Subsídio Social Básico
<b>SETSAN</b>	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>UNICEF</b>	Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância
<b>WFP</b>	Programa Mundial para Alimentação (WFP)
<b>WHS</b>	Cimeira Humanitária Mundial

## Crédito da fotografia

Foto de capa: WFP/Alexis Masciarelli

Foto página 10: WFP/Alexis Masciarelli

Foto página 13: WFP/Katharina Gola

Foto página 20: WFP/Marco Frattini

Foto página 25: WFP/Alexis Masciarelli

Foto página 27: WFP/Alexis Masciarelli





**World Food Programme**

Via Cesare Giulio Viola 68/70,  
00148 Rome, Italy  
T +39 06 65131 [wfp.org](http://wfp.org)