



Organização  
Internacional  
do Trabalho

► Alcançando os mais vulneráveis  
na resposta da proteção social à  
crise da Covid-19 em Moçambique:  
Oportunidades e Desafios



## Ficha Técnica:

---

**Autores:** Ana Carolina de Lima Vieira (Consultora OIT)  
Rubén Vicente Andrés (OIT) , Denise Monteiro (OIT)

**Layout:** Daniela Cristofori / Designeid.com

Maputo, Moçambique

Outubro 2020



Organização  
Internacional  
do Trabalho

# ▶ Índice

---

▶ <b>1. Introdução</b>	<b>1</b>
▶ <b>2. O Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social</b>	<b>5</b>
Em que consiste o Plano de Resposta?	5
Programa Apoio Social Direto Pós-Emergência Covid-19	7
Envolvimento da sociedade civil	11
Coordenação intersectorial	11
Comunicação	12
Financiamento	13
▶ <b>3. Medidas inovadoras</b>	<b>17</b>
Vinculação da proteção social regular com ações de proteção social que respondam a choques	17
Alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores operando no sector informal	19
Utilização de novas tecnologias para inscrição de beneficiários e entrega das prestações sociais	22
▶ <b>4. O processo de conceção da resposta à Covid-19</b>	<b>27</b>
▶ <b>5. O que já foi implementado</b>	<b>31</b>
▶ <b>6. Desafios e oportunidades na resposta à Covid-19 em proteção social</b>	<b>33</b>
Desafios existentes	33
Lições aprendidas	35
Recomendações	38
▶ <b>Lista de pessoas entrevistadas</b>	<b>42</b>

## ► Lista de Acrónimos

---

<b>e-INAS</b>	Sistema de Gestão da Informação do INAS
<b>ENSSB II</b>	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II (2016-2024)
<b>FCDO</b>	<i>Foreign, Commonwealth &amp; Development Office</i>
<b>GAT Covid-19</b>	Grupo de Assessoria Técnica para a Resposta à Covid-19
<b>IFIs</b>	Instituições Financeiras Internacionais
<b>INAS</b>	Instituto Nacional de Acção Social
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de Segurança Social
<b>MCI</b>	Monitoria Comunitária Independente
<b>MEF</b>	Ministério da Economia e Finanças
<b>MGCAS</b>	Ministério do Género, Criança e Acção Social
<b>MITSS</b>	Ministério do Trabalho e Segurança Social
<b>Mt</b>	Metical Moçambicano (Moeda Local)
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OSC</b>	Organizações da Sociedade Civil
<b>PALOP</b>	Países Africanos de Língua Portuguesa
<b>PASD-Cesta Básica</b>	Programa Apoio Social Direto - Cesta Básica
<b>PASD-PE</b>	Programa Apoio Social Direto - Pós Emergência
<b>PASP</b>	Programa Acção Social Produtiva
<b>PCEP</b>	Protocolo de Cooperação entre Entes Públicos
<b>PMA</b>	Programa Mundial para a Alimentação
<b>PSCM-PS</b>	Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Protecção Social
<b>PSSB</b>	Programa Subsídio Social Básico
<b>TCP</b>	Trabalhadores por Conta Própria
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>US\$</b>	Dólar Americano (Moeda)

# ▶ 1. Introdução

---

**O Governo de Moçambique está a responder ao impacto negativo socioeconómico da Covid-19 através da expansão do seu sistema de proteção social priorizando as populações mais vulneráveis à crise: aquelas residentes nas áreas urbanas, periurbanas e fronteiriças. Com o apoio dos parceiros de desenvolvimento, está a conseguir assegurar uma resposta política rápida, inovadora e coordenada.**

A pandemia Covid-19 representa o maior desafio de saúde pública na história recente mundial e tem demonstrado sérios impactos sociais e económicos na maior parte dos países. Enquanto tentam conter a propagação da pandemia, os Governos devem responder rapidamente aos impactos socioeconómicos negativos resultantes do abrandamento da atividade económica e aumento do desemprego derivados das medidas restritivas de movimento de pessoas que tiveram de ser colocadas em prática. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (2020)<sup>1</sup>, os sistemas de proteção social constituem uma parte indispensável da resposta política aos impactos da crise. Ao assegurar segurança de rendimento para os mais afetados, contribuem para aumentar a resiliência, prevenir a pobreza, o desemprego, a informalidade, funcionando como poderosos estabilizadores sociais e económicos.

Moçambique é um país com uma grande parte da população pobre (46,1%)<sup>2</sup> e vulnerável. Entre os 32% mais pobres, cerca de um terço das famílias vive em zonas urbanas (2,5 milhões de pessoas)<sup>3</sup> e depende de rendimentos diários da sua atividade na economia informal. Em Outubro de 2020, Moçambique contava 9.196 casos registados de Covid-19 e 66 mortos<sup>4</sup>, mas devido à baixa capacidade de testagem em massa, estes números parecem subestimar a extensão da pandemia no País. A declaração de Estado de Emergência em 30 de Março de 2020 foi acompanhada por medidas de controlo da doença, que abrangeram o fecho de fronteiras, restrições à circulação de pessoas, de eventos públicos e do funcionamento de comércio não essencial.

---

1. OIT. 2020. "Social Protection Spotlight. Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection". Maio de 2020. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56542>

2. Fonte: Ministério da Economia e Finanças de Moçambique. 2016. "Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional".

3. Fonte: Idem fonte acima.

4. Fonte: <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (Consultado dia 05/10/2020). A população total do país em 2020 é de 31.475.668.

O surto Covid-19 tem afetado o funcionamento da economia urbana provocando um impacto negativo direto nas populações mais pobres e vulneráveis das áreas urbanas e periurbanas, bem como um impacto indireto nas populações das zonas rurais.

Neste contexto, o Governo de Moçambique decidiu atenuar o impacto negativo socioeconómico da COVID-19 através da expansão do seu sistema de proteção social

básica (não contributiva), priorizando as populações mais vulneráveis à crise: aquelas residentes nas áreas urbanas, periurbanas e fronteiriças. Com o apoio técnico e financeiro de parceiros de desenvolvimento, nomeadamente OIT, UNICEF, PMA, Banco Mundial, FCDO e Embaixada da Suécia, concebeu e está a implementar um Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social, referido como um dos mais ambiciosos de África e que traz inovações, tais como a inclusão dos trabalhadores operando na economia informal e a utilização de novas tecnologias para a realização da inscrição e entrega das transferências monetárias.

Moçambique torna-se um caso de interesse pelo facto de se tratar de um país de baixo rendimento, com altos níveis de pobreza, que está a assegurar uma resposta política rápida, inovadora e coordenada dentro do governo e com os parceiros de desenvolvimento. Uma resposta que amplia em escala os mecanismos de proteção social existentes e adapta suas operações para atender as especificidades de um novo público-alvo, a necessidade do distanciamento social e a urgência imposta pelo contexto.

Com base em entrevistas com o Governo, agências das Nações Unidas, parceiros de desenvolvimento e sociedade civil, este documento analisa o Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social de Moçambique e suas medidas inovadoras, descrevendo o processo de conceção e implementação deste instrumento de política. De seguida, analisa os desafios enfrentados e as lições aprendidas, concluindo com recomendações de melhoria. Para além de informar os atores nacionais sobre melhorias possíveis na intervenção, este estudo pretende contribuir para o debate regional (PALOP) e internacional sobre boas práticas na adaptação dos sistemas de proteção social para responder de forma célere e coordenada a futuras situações de crise e emergência.

---

► Covid-19 afetou o funcionamento da economia provocando um impacto negativo direto nas populações mais pobres e vulneráveis.





**Objetivo geral do Plano de Resposta:**

- ▀▀ *Assegurar apoio social e reforçar a resiliência dos agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade expostos aos efeitos da Covid-19.*

## ▶ 2. O Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social

---

O Decreto Presidencial nº11/2020<sup>5</sup>, de 30 de Março declarou o Estado de Emergência em todo o território Moçambicano, com vista a concretizar e operacionalizar as medidas de prevenção e mitigação dos impactos sociais da Covid-19. O Decreto nº12/2020<sup>6</sup>, de 2 de Abril, artigo 36, aprovou as medidas de execução administrativa para a prevenção e contenção da propagação da pandemia Covid-19. Com base nestes Decretos, a Ministra de Género, Criança e Ação Social orienta a 30 de Junho de 2020 ao Instituto Nacional de Acção Social e aos Serviços Provinciais de Assuntos Sociais a implementar o Plano Sectorial de resposta à Covid-19 em Proteção Social, a nível nacional.

A elaboração do Plano foi liderada pelo Ministério do Género, Criança e Ação Social (MGCAS) e o Instituto Nacional de Ação Social (INAS), em colaboração com o Departamento de Estudos Económicos do Ministério de Economia e Finanças (MEF), e contou com apoio do Banco Mundial, UNICEF, Organização Internacional do Trabalho, Programa Mundial de Alimentos, *Foreign, Commonwealth & Development Office* (FCDO) e a Embaixada de Suécia, constituídos como “Grupo de Assessoria Técnica” para prestar apoio técnico e financeiro de forma coordenada ao Governo de Moçambique na resposta à Covid-19 em Proteção Social.

### Em que consiste o plano de resposta?

O referido Plano Sectorial de Resposta à Covid-19 em Proteção Social pretende contribuir a mitigar os impactos socioeconómicos negativos que a população mais vulnerável enfrenta em Moçambique, como resultado das medidas de controle da expansão da pandemia. De acordo com o MGCAS (2020), o Plano tem como objetivo geral “*Assegurar apoio social e reforçar a resiliência dos agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade expostos aos efeitos da Covid-19*”. Introduce medidas de carácter

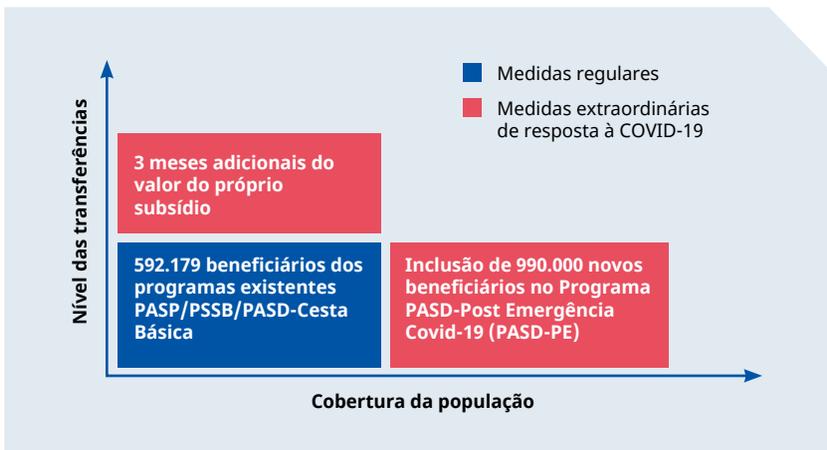
---

5. Disponível em: <https://www.mic.gov.mz/por/covid-192/Decreto-Presidencial-n1-11-2020-de-Marco-Declara-o-Estado-de-Emergencia-por-Razoes-de-Calamidade-Publica-em-todo-o-territorio-nacional>.

6. Disponível em: <https://www.mic.gov.mz/por/covid-192/Decreto-n.1-12-2020-de-2-de-Abril>

extraordinário para estender a cobertura da proteção social através de uma estratégia bidimensional (ver Figura 1), assegurando segurança de rendimento aos grupos vulneráveis mais afetados pela pandemia. O Plano prevê assim a adequação dos programas de Proteção Social Básica geridos pelo INAS, adaptando tanto as atividades operacionais existentes, como as características de implementação para expandir-se horizontalmente (cobertura populacional) e verticalmente (níveis das transferências) de forma a responder às necessidades e restrições da pandemia.

▶ **Figura 1. Estratégia bidimensional de extensão da cobertura da proteção social básica**



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social prevê a concessão de transferências monetárias para **1.582.179 beneficiários**, sendo estes:

- Beneficiários existentes nos programas regulares** de proteção social básica (PSSB, PASD-Cesta Básica e PASP), que receberão pagamento adicional de três meses de subsídio em 2020.
- Agregados familiares cuja vulnerabilidade foi agravada pela Covid-19**, com foco geográfico em áreas urbanas, periurbanas e fronteiriças, que receberão 1,500 Mt por mês durante seis meses, através do

# 1.582.179

É o número de beneficiários previsto no Plano de Resposta à Covid-19.

Programa Apoio Social Direto – Pós Emergência “Covid-19” (PASD-PE “Covid-19”). Dentre estes estão:

- ▶ 14.000 atualmente na lista de espera dos programas regulares do INAS.
- ▶ 31.000 provenientes da lista de Trabalhadores por Conta Própria com baixos rendimentos inscritos no Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e
- ▶ 945.000 novos inscritos identificados junto com as organizações de base de acordo com critérios de vulnerabilidade.

▶ **Tabela 1. Características das transferências sociais por tipo de beneficiários**

Características/ Beneficiários	A) Beneficiários dos programas regulares	B) Beneficiários do PASD-PE Covid-19 regulares
<b>Período de pagamento</b>	3 meses	6 meses
<b>Valor da transferência</b>	Mantém-se o valor dos subsídios	1.500 Mt/mês (aproximadamente 23 US\$/mês)
<b>Abrangência geográfica</b>	Nacional	Zonas urbanas, periurbanas e fronteiriças

Fonte: Elaborado pelo autor.

## Programa Apoio Social Direto Pós-Emergência Covid-19

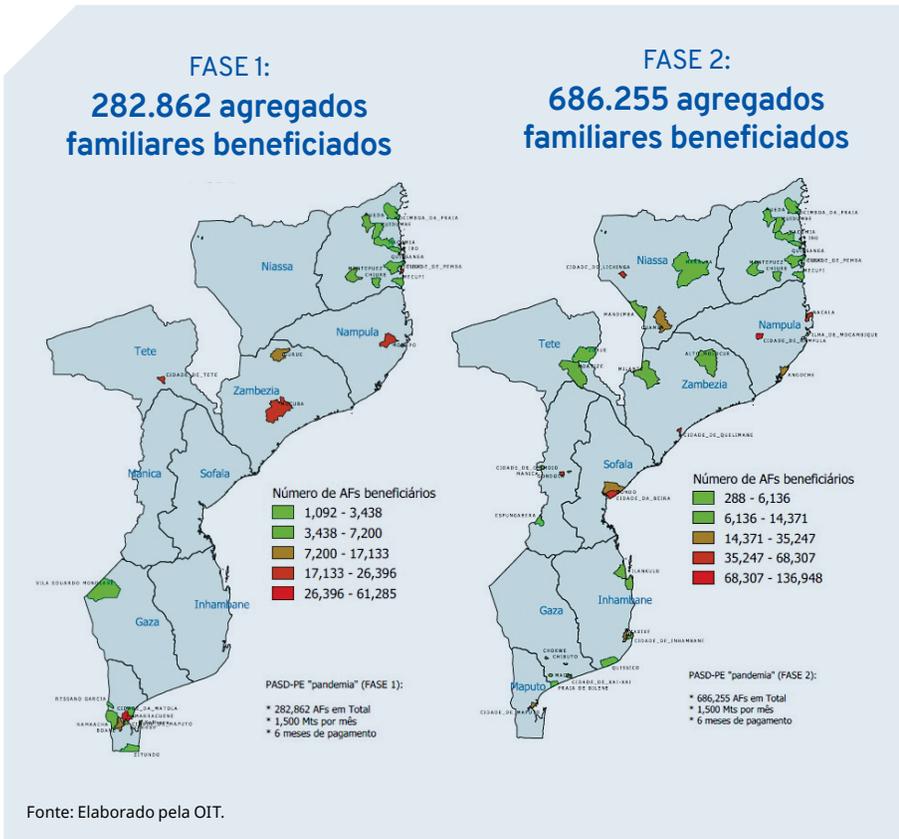
A expansão da cobertura dos programas de proteção social básica a novos beneficiários para fazer face aos efeitos da pandemia está a ser efetuado através da “ativação” do programa PASD-PE, um programa de transferências monetárias por tempo determinado (6 meses). Este programa foi criado como instrumento para fazer face a crises e choques generalizados, como secas, cheias e ciclones e tem sido adaptado para dar resposta aos desafios gerados pela crise da Covid-19.

**Implementação progressiva.** A implementação do PASD-PE “Covid-19” está sob a responsabilidade do INAS, que o faz em coordenação com os Serviços Provinciais de Assuntos Sociais, Serviços Distritais da Saúde, Mulher e Ação

7. O valor dos subsídios em 2020 para o PSSB varia de 540 Mt/mês para um agregado familiar com um membro e 1.000 Mt/mês para um agregado familiar com cinco membros. No caso do PASP, o subsídio é de 1.050 Mt/mês por 6 meses no meio rural e 4 meses no meio urbano.

Social, os Secretários de Bairro e os Líderes Comunitários. O PASD-PE “Covid-19” está a ser implementado em duas fases, que se distinguem de acordo com a disponibilidade de recursos financeiros, o número de beneficiários abrangidos e a distribuição geográfica dos mesmos.

▶ **Figura 2. Distribuição geográfica de beneficiários do PASD-PE “Covid-19”**



**Identificação.** Conforme mencionado, o PASD-PE “Covid-19” possui três grupos-alvo diferentes. O primeiro grupo é oriundo da lista de espera dos programas regulares do INAS, ou seja, já foi identificado; o segundo é proveniente da lista de Trabalhadores por Conta Própria com baixos rendimentos inscritos no INSS, que será abordado posteriormente

▶ **Tabela 2. Distribuição por província de beneficiários do PASD-PE “Covid-19”**

Província	Nº de agregados familiares
Cabo Delgado	64.766
Gaza	46.319
Inhambane	52.464
Manica	80.697
Maputo Cidade	60.951
Maputo Província	84.507
Nampula	249.670
Niassa	79.985
Sofala	80.749
Tete	43.530
Zambézia	125.469
<b>TOTAL</b>	<b>990.000</b>

Fonte: MGCAS, 2020.

no estudo; o terceiro grupo é composto por agregados familiares cuja vulnerabilidade foi agravada pela Covid-19, o qual teve de ser identificado. Uma vez identificados, os beneficiários passam por uma verificação do cumprimento dos critérios de elegibilidade e são registados no Programa.

**Focalização geográfica.** A expansão da assistência social através do programa PASD-PE “Covid-19” está a ocorrer em bairros urbanos, periurbanos e fronteiriços que apresentem as taxas de pobreza multidimensional mais elevadas do país, segundo os indicadores de Pobreza Multidimensional elaborados pelo MEF, com base nos dados do Censo 2017.



©UNICEF/Moçambique/2020

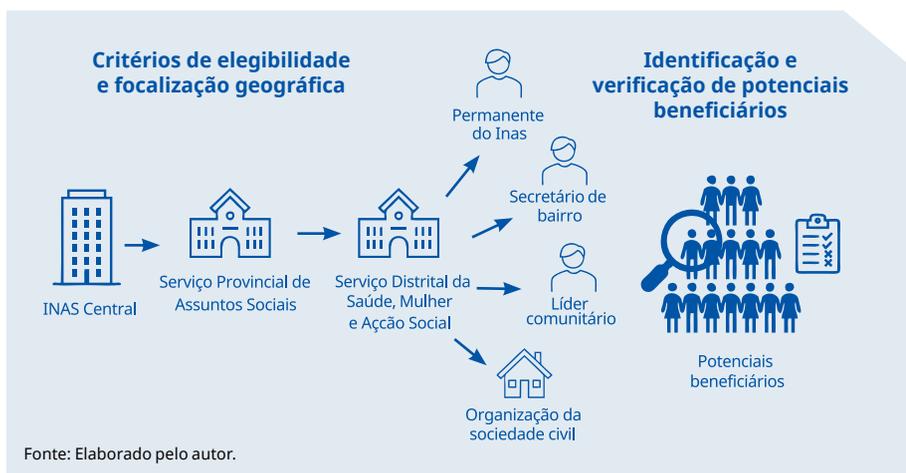
Distrito de Monapo, Província de Nampula. Verificação e registo de beneficiários do PASD-PE “Covid-19”. Agosto 2020.

**Critérios de elegibilidade.** Os potenciais beneficiários do terceiro grupo alvo estão a ser identificados com base em critérios de vulnerabilidade objetivos, que incluem nomeadamente:

- ▶ Agregados familiares chefiados por Mulheres com crianças de 0-2 anos.
- ▶ Agregados familiares chefiados por Mulheres Grávidas sem fonte de rendimento.
- ▶ Trabalhadores sazonais com rendimento abaixo de 100Mts diário.
- ▶ Agregados familiares com o chefe e membros permanentemente incapacitados para o trabalho.
- ▶ Agregados familiares chefiados por idosos.
- ▶ Agregados familiares chefiados por Mulheres com crianças menores de 12 anos, idosos, pessoas com deficiência e doentes crónicos.
- ▶ Agregados familiares chefiados por Mulheres vivendo com cinco ou mais dependentes.
- ▶ Famílias de acolhimento de pessoas deslocadas.
- ▶ Agregados familiares com alto nível de dependência.

Os critérios de elegibilidade dos novos beneficiários do PASD-PE “Covid-19” colocam em evidência a forte componente de género presente no Plano de Resposta. O processo de identificação e verificação de novos beneficiários ocorre de acordo com o fluxo indicado na Figura 3. De referir que o INAS assegura medidas para evitar a propagação da Covid-19 (Ex.: utilização de máscaras e lavagem de mãos) em todas as operações que ainda requerem contato com os beneficiários.

▶ **Figura 3: Fluxo da identificação e verificação de potenciais beneficiários do Plano de Resposta à Covid-19**



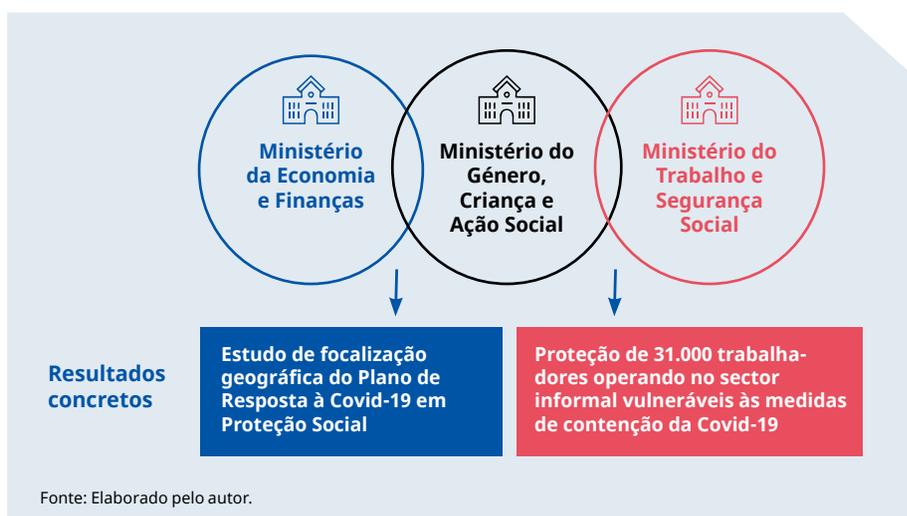
## Envolvimento da sociedade civil

O Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social prevê um forte envolvimento das Organizações da Sociedade Civil (OSC) e organizações de base na implementação do PASD-PE “Covid-19” e, de forma mais abrangente, do próprio Plano. O engajamento ativo das OSC é visto como fundamental tanto na fase de identificação e verificação de potenciais beneficiários, como na monitoria do plano, canalizando possíveis queixas e reclamações por parte dos beneficiários, para uma efetiva e ágil implementação do Plano de Resposta. Espera-se que uma primeira ronda da Monitoria Comunitária Independente (MCI) ao programa PASD-PE “Covid-19” seja efetuada pela PSCM-PS com apoio da OIT na província de Cabo Delgado durante os meses de Novembro e Dezembro de 2020, com o objetivo de trazer a perceção dos beneficiários, construir evidências sobre como o Plano de Resposta está a se materializar na prática no terreno e propor eventuais melhoras para alimentar a implementação da Fase 2 do Plano e Resposta já em 2021.

## Coordenação intersectorial

O Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social, bem como o PASD-PE “Covid-19” beneficiou da coordenação entre diferentes ministérios do Governo de Moçambique, o que tornou a resposta mais eficiente e eficaz (ver Figura 4).

▶ **Figura 4. Coordenação intersectorial no Plano de Resposta à Covid-19**



## Comunicação

**Comunicação ao nível nacional.** Até o momento de realização do estudo, a comunicação do Plano havia sido realizada pelo Governo central (MGCAS e MEF) em diferentes reuniões governamentais. A comunicação do PASD-PE “Covid-19” junto à população está a ser realizada através de um folheto (ver Figura 5) e cartazes distribuídos pelos Serviços Distritais da Saúde, Mulher e Ação Social, Secretários de bairro, Líderes Comunitários, Permanentes, Agentes polivalentes e elementares de saúde, Escolas primárias e Organizações da Sociedade Civil. Para além de trazer informações sobre o Programa, o folheto inclui ainda informações sobre a pandemia e medidas de prevenção. O MGCAS informou estar a formular um Plano de Comunicação para acompanhar a implementação do Plano de Resposta à Covid-19 e prevê a produção de guiões radiofónicos e spots televisivos com base nos materiais já produzidos.

▶ **Figura 5. Folheto do PASD-PE “Covid-19”**



Fonte: INAS, 2020.

**Comunicação internacional.** O Plano de Resposta à Covid-19 também foi apresentado no dia 12 de Outubro de 2020 durante um webinar que marcou a abertura da oitava edição da Semana de Proteção Social de Moçambique. O webinar fez um ponto da situação das lições aprendidas sobre as respostas no campo da Proteção Social à pandemia da Covid-19 em cada um dos PALOP e Timor-Leste e contou com uma participação de alto nível dos países representados com destaque para a Ministra do Género, Criança e Ação



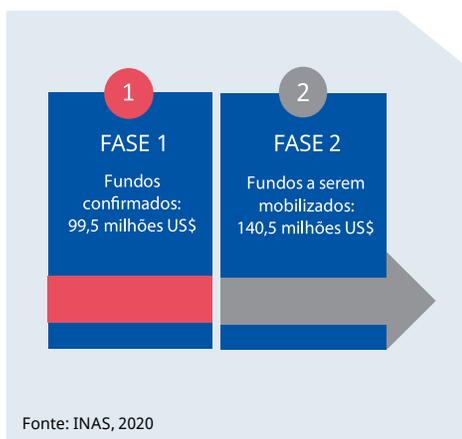
implementação completa da Fase 1 do Plano de Resposta (que abrange 282.862 novos beneficiários através do PASD-PE “Covid-19” mais 592.179 beneficiários atualmente existentes nos programas regulares de proteção social básica, os quais receberão 3 meses de pagamento adicional em 2020). Adicionalmente, parceiros de cooperação bilateral - Estados Unidos/USAID, Canadá e Alemanha

- disponibilizaram 20,5 milhões de dólares americanos, canalizados através das Nações Unidas (UNICEF e PMA) para garantir a implementação do Programa em Tete (Moatize) e Zambézia (Quelimane e Milange) (ver Figura 8). Nestes locais as agências das Nações Unidas trabalham sob liderança do INAS com recursos financeiros e técnicos. Desta forma, existe atualmente um défice de 140,5 milhões de dólares americanos que possibilitariam a implementação completa da Fase 2 do Plano (que abrange 686,255 agregados familiares a serem integrados no PASD-PE “Covid-19”).

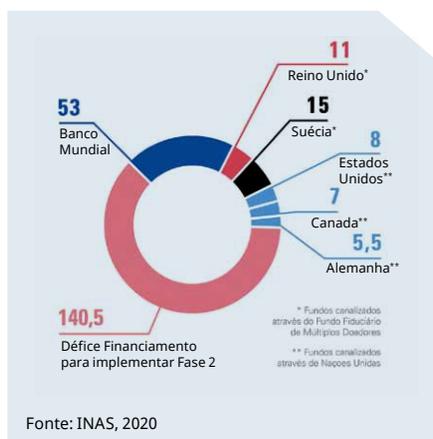
# 237 US\$ Milhões

É o custo total da Resposta à Covid-19 em Proteção Social em Moçambique.

▶ **Figura 7. Financiamento do Plano de Resposta**



▶ **Figura 8. Distribuição de recursos mobilizados para implementar o Plano de Resposta (milhões US\$)**



De referir que outros Parceiros de Cooperação e Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), tais como o Banco Africano de Desenvolvimento, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, disponibilizaram recursos

através do Apoio Direto ao Orçamento do Estado para mitigar os impactos negativos da pandemia da Covid-19 em Moçambique, tendo ressaltado a área de Proteção Social como uma das áreas prioritárias para a materialização deste apoio. Espera-se que a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para o ano de 2021<sup>9</sup> (ver Tabela 3), que será aprovada em Janeiro de 2021, assim como o Orçamento Retificativo 2020, submetido à Assembleia da República em Outubro de 2020 para ajustar o Orçamento do ano em curso, reflitam uma alocação adequada para a proteção social que permita a implementação da Fase 2 do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social.

► **Tabela 3. Proposta de Orçamento do Estado para os Programas de Proteção Social (Milhões de Mt)**

	LEI 2020			PROP 2021		
	Interno	Externo	Total	Interno	Externo	Total
<b>Programas de Proteção Social</b>	3.915,8	1.760,0	5.675,8	4.507,8	5.171,1	9.678,9
<b>Subsídio Social Básico</b>	3.410,9	204,5	3.615,4	3.428,3	187,9	3.616,2
<b>Apoio Social Direto</b>	283,6	655,4	939,0	789,0	1.196,9	1.985,9
<b>Serviços Sociais e Acção Social</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Acção Social Produtiva</b>	118,1	900,1	1018,2	171,2	2.053,5	2.224,8
<b>Programa de Atendimento em Unidades Sociais</b>	103,2	-	103,2	119,3	27,3	146,5
<b>Programas de Serviços de Acção Social</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Programa de Emergência – COVID 19</b>	-	-	-	-	1.589,7	1.589,7
<b>Trabalhos Públicos Inclusivos</b>	-	-	-	-	115,9	115,9

Fonte: República de Moçambique, 2020.

9. De acordo com a Proposta de Documento de Fundamentação do Orçamento de Estado 2021 (República de Moçambique, 2020, pág. 52), "Ainda para os programas de Proteção Social, estão previstos 5.171,1 milhões de MT da componente externa, que representa um incremento 293,8 em termos nominais face ao previsto para 2020. Assim, os recursos afetos à proteção social totalizam 9.678,9 milhões de MT que vão abranger cerca de 1.772.708 de beneficiários." Esta alocação orçamentária prevê uma extensão horizontal da cobertura significativa em relação ao ano de 2020. A distribuição destes recursos encontra-se na tabela 3.



UW Mozambique/2020/HealIney Cardoso

▀ ▀ O Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social reforça a importância de ter um marco legal da proteção social apropriado para responder às situações de choque.



## ▶ 3. Medidas Inovadoras

O Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social reforça a importância de ter um marco legal da proteção social apropriado para responder às situações de choque e traz inovações que fortalecem o Regime de Segurança Social Básica de Moçambique, tais como: a inclusão dos trabalhadores com baixos rendimentos operando na economia informal e a utilização de novas tecnologias para a realização da inscrição e entrega das prestações sociais.

### Vinculação da proteção social regular com ações de proteção social que respondam aos choques

A resposta do sector da proteção social à crise da Covid-19 beneficiou da existência no país de um marco legal e estratégico para o subsistema de segurança social básica adequado, que prevê um programa de transferências monetárias por tempo determinado, não condicionado e concebido especificamente para dar resposta aos choques (Figura 9). O programa PASD-PE tem origem na Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB II) 2016-2024 que fortalece do papel da segurança social básica na

▶ **Figura 9. Marco Legal da Segurança Social Básica e PASD-PE “Covid-19”**



Fonte: Elaborado pelo autor.

resposta a choques. Foi criado em 2018 com a aprovação pelo Conselho de Ministros do Decreto Presidencial n°47/2018 que revisa os Programas de Segurança Social Básica. Ele é parte da resposta da proteção social aos choques, uma inovação que vincula a proteção social regular com as necessidades de proteção social durante emergências.

---

▶▶ O programa foi criado para fazer face a crises e choques e foi agora adaptado para dar resposta à crise da Covid-19.

Este programa foi criado como instrumento para fazer face a crises e choques generalizados, como secas, cheias e ciclones e foi agora adaptado para dar resposta aos desafios gerados pela crise da Covid-19. Tem como característica a flexibilidade para adaptar-se ao tipo de choque a que responde. O Programa tem uma duração de 12 meses em caso de secas e 6 meses em caso de choques rápidos. Foi implementado pela primeira vez na ocasião das secas em Tete (2018-19) e Gaza (2019-20), bem como após os ciclones *Idai e Kenneth*, que atingiram o país em 2019. A sua ativação rápida durante a crise da Covid-19 somente foi possível porque tratava-se de um programa já desenhado (estrutura, requisitos e processos), testado e assente num marco legal sólido (definido por Lei pelo Estado). Isto ressalta a importância neste tipo de contexto de o país ter um marco legal adequado com programas de transferências monetárias de resposta aos choques que integre de forma coordenada um sistema de segurança social básica, comparativamente às respostas ad hoc e fragmentadas.

Do ponto de vista do MGCAS, *“O facto de a estratégia nacional (ENSSB) dar resposta para contextos de crise como o da Covid-19 facilitou bastante a compreensão deste Plano de Resposta no nível político. Porque não foi preciso fundamentar. O nível político comprou a ideia e ajudou a difundir.”* Para os parceiros de desenvolvimento, o facto de haver no sistema de proteção social um programa previamente desenhado e com base legal para responder a emergências, assegurando apoio de rendimento para os agregados familiares afetados, possibilitou que houvesse clareza para o Governo e para os parceiros sobre qual era o mecanismo a ativar no momento da crise e que o Governo economizasse tempo.



©UNICEF/Moçambique/2020

Pagamento das transferências sociais do PASD-PE aos deslocados de Quissanga afetados pelo ciclone Kenneth.

## Alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores operando no sector informal

A resposta do sector da proteção social à Covid-19 oferece a oportunidade de vincular a segurança social contributiva com a não contributiva, através da inclusão dos trabalhadores por conta própria (TCP) mais vulneráveis operando na economia informal. Os altos índices de trabalho informal em África e a grande vulnerabilidade destes trabalhadores às consequências socioeconómicas da pandemia da Covid-19 levantaram o debate sobre como incluí-los nas respostas políticas da proteção social à crise sanitária.

Em Moçambique, considera-se que os TCP operando no sector informal constituem um dos grupos mais afetados pelas medidas de contenção da propagação do vírus estabelecidas pelo Estado de Emergência. Neste sentido, o Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social pretende integrar no PASD-PE “Covid-19” aproximadamente 31.000 TCPs com baixos rendimentos operando na economia informal e que já se encontravam inscritos no INSS, mas que não estavam a pagar contribuições regularmente por enfrentar dificuldades dados os baixos rendimentos auferidos. Esta é a primeira experiência no país e uma das poucas no continente Africano que inclui na mesma resposta política um mecanismo de articulação entre os regimes de segurança social básica (não contributiva) e a segurança social obrigatória (contributiva). Os entrevistados consideram tratar-se de uma importante inovação que poderá aumentar a eficiência da resposta à crise, abrir o caminho para futuras colaborações e servir de modelo para outros países da região.

▶ **Figura 10. Coordenação interinstitucional para a inclusão de trabalhadores operando no sector informal**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em termos concretos, esta medida implica na ampliação em escala dos mecanismos de segurança social básica já existentes para atender trabalhadores operando no sector informal e na adaptação das operações e dos critérios de elegibilidade da segurança social básica para atender as especificidades deste novo público-alvo<sup>10</sup>. Esta medida implica também a coordenação entre o MGCAS e o MITSS, bem como entre o INAS e o INSS, conforme demonstrado na Figura 10.

O regime de segurança social dos trabalhadores por conta própria foi criado em 2016 no sistema de segurança social contributiva. Trata-se de um regime de carácter voluntário, que reúne trabalhadores por conta própria de médio e baixo rendimento. Os TPC de baixo rendimento foram integrados no Plano de Resposta à Covid-19 por meio da utilização da lista de trabalhadores já inscritos na base de dados do INSS, com rendimento comprovado. Isto evitou que estes trabalhadores tivessem de ser identificados ao nível local em todo o país. A implementação do Plano de Resposta à Covid-19 em Protecção Social no que diz respeito aos trabalhadores por conta própria é, assim, realizada conjuntamente pelo INAS e INSS tanto ao nível central como local e segue um conjunto de etapas, conforme apresentado na Figura 11 a seguir.

10. Exemplo de ajustes realizados: incluir como critério de elegibilidade o rendimento diário do trabalhador (inferior a 100Mt).

► **Figura 11. Processo de implementação do Plano de Resposta - inclusão de TCP**

1	2	3	4	5
Levantamento dos trabalhadores por conta própria, com baixos rendimentos, operando em áreas urbanas, periurbanas e fronteiriças, já inscritos no INSS que perderam a capacidade de continuar com as contribuições voluntárias ao INSS como consequência das medidas impostas para travar a disseminação da Covid-19	Verificação do cumprimento dos critérios de elegibilidade do PASD-PE	Inscrição dos trabalhadores, validação de dados cadastrais e codificação na base de dados do INAS (recolha de dados biométricos e fotografia)	Pagamento das transferências monetárias	Monitoria pós-pagamento

Fonte: INAS, 2020

Ao nível central, a coordenação do trabalho entre o INAS e o INSS dá-se através de reuniões presenciais e da criação de um grupo de WhatsApp para solucionar constrangimentos que surgem no processo de execução. Ao nível local, foram criadas brigadas que reúnem funcionários do INAS e do INSS permitindo assegurar uma harmonização na execução conjunta do Plano e na comunicação do governo com este grupo de beneficiários. Tal comunicação é diferenciada e explica que a razão pela qual estão a receber a transferência monetária é o facto deles estarem inscritos previamente no INSS, trabalharem nas áreas prioritizadas pelo Governo e terem sido afetados de forma significativa pela crise Covid-19.



► Poderá funcionar como um incentivo para que mais trabalhadores inscrevam-se no INSS no futuro.

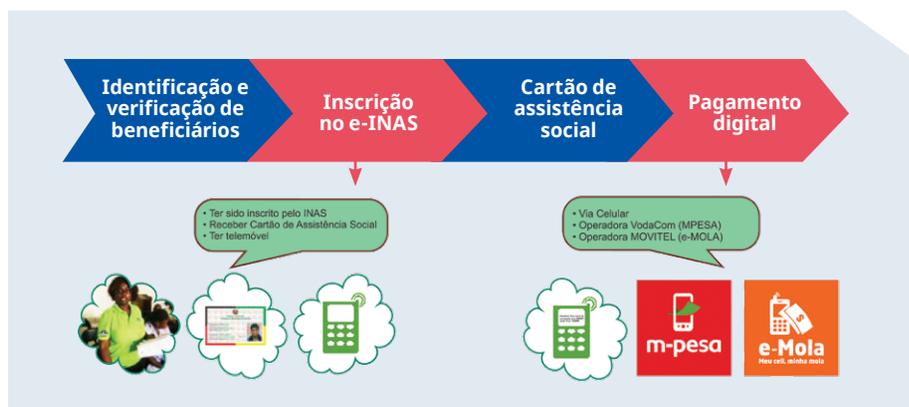
► Atuação da Brigada INAS-INSS no distrito de Zavala, província de Ihambane, Agosto 2020

De acordo com os entrevistados do INAS e do INSS, estas modalidades de trabalho têm se mostrado efetivas. Até o momento da realização do estudo, a colaboração entre o INAS e o INSS ainda não havia sido formalizada por meio de instrumentos jurídicos, apesar de estar previsto um Memorando de Entendimento.

Segundo o entrevistado da OIT, para além de proteger estes trabalhadores contra o risco de cair na pobreza como consequência da pandemia Covid-19, esta medida poderá funcionar como um incentivo para que mais trabalhadores se aproximem do INSS no futuro e inscrevam-se no sistema de segurança social contributivo, contribuindo para a extensão da cobertura a este grupo a médio e longo prazo. Os demais parceiros de desenvolvimento concordam que a experiência está a permitir que a relação de colaboração entre as instituições do regime contributivo e não contributivo seja consolidada, para que outras potenciais vias de colaboração sejam exploradas no futuro. A opinião é compartilhada pelo entrevistado do MGCAS que vê a articulação entre os dois regimes como um desafio antigo que evita sobreposições e permite demonstrar aos trabalhadores da economia informal as vantagens de estes entrarem no sistema, contribuírem e estarem protegidos de eventualidades futuras. Para o entrevistado do MEF, *“...esta medida pode incentivar os trabalhadores informais a contribuir para a sua proteção social e talvez ajude a formalizar o informal. É oportuno mostrar a relevância da contribuição em segurança social aos trabalhadores informais”*. Para a PSCM-PS *“...este é um grande passo para o País que torna realidade o facto de que a proteção social não é só para as pessoas que estão em situação de vulnerabilidade, mas para não deixarmos que os outros também caiam nesta situação”*.

## Utilização de novas tecnologias para inscrição de beneficiários e entrega das prestações sociais

A crise da Covid-19 também acelerou reformas necessárias em Moçambique, possibilitando testar a ampliação em escala dos mecanismos de proteção social já existentes e a adaptação das suas operações para atender a necessidade do distanciamento social e a urgência imposta pelo contexto. Dentre as adaptações de operações que mais destacaram-se estão aquelas realizadas no processo de inscrição de beneficiários no PASD-PE e de pagamento das transferências sociais, conforme apresentado na Figura 12.

▶ **Figura 12. Etapas de operacionalização do PASD-PE “Covid-19”**

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Inscrição no e-INAS.** Uma vez identificados e verificados pelo INAS, os agregados familiares são inscritos no Sistema de Gestão da Informação do INAS, chamado e-INAS, dentro do programa PASD-PE “Covid-19”. Os entrevistados destacam o facto de Moçambique ter investido durante 5 anos, com o apoio técnico e financeiro da OIT e da UNICEF, no desenvolvimento de um sistema de informação robusto, que funciona na rede do sistema de informação financeira do Estado (e-SISTAFE). O e-INAS possibilita o registo único de beneficiários no sistema de segurança social básica; a absorção rápida de novos beneficiários; uma melhor focalização e transparência das operações; o uso de tecnologias de pagamento inovadoras; para além de assegurar os protocolos necessários para garantir a confidencialidade dos dados dos beneficiários.

**Pagamento digital.** Está previsto que as transferências monetárias do PASD-PE sejam efetuadas maioritariamente através de pagamentos eletrónicos por meio de plataformas de telefonia móvel, visando reduzir o risco de contágio do Covid-19, aumentar a eficiência, a transparência, melhorar a prestação de contas do sistema e possibilitar uma rápida entrega dos valores aos beneficiários. O pagamento ocorre na forma online (diretamente no telemóvel) e está a ser considerado que este também

# 70%

É a proporção de beneficiários que deverão receber as transferências por via da telefonia móvel. Os 30% restantes, receberão através de outras formas, o que inclui bancos comerciais e modalidades tradicionais de pagamento.

seja realizado offline (o beneficiário recebe um código que o permite levantar o valor da transferência monetária no provedor de serviço). A expectativa é que 70% dos beneficiários do PASD-PE receba as transferências por via da telefonia móvel e 30% através de outras formas<sup>11</sup>, o que inclui bancos comerciais (com o apoio do Banco Central) e a modalidade tradicional de pagamento. Os beneficiários dos Programas regulares do INAS receberão as transferências através da modalidade de pagamento tradicional respeitando as medidas de segurança e higiene para evitar a propagação da Covid-19.

A terceirização do serviço de pagamento das transferências de proteção social básica foi apontada como um assunto que tem sido discutido dentro do Governo e com os parceiros de desenvolvimento há muitos anos, para além de constar na ENSSB II (2016-2024) como uma das atividades estratégicas a se implementar no período de vigência da mesma. A utilização desta tecnologia foi testada no âmbito do Programa Subsídio Social Básico (PSSB) na sua componente para crianças vulneráveis de 0 a 2 anos em 2019. A decisão do Governo de avançar de forma massiva com a utilização dos pagamentos digitais foi justificada pela necessidade do distanciamento social no processo de pagamento e pela urgência imposta pelo contexto para realizar o pagamento a um número duas vezes maior de beneficiários em relação aqueles que participam dos programas regulares.



Pagamento adicional dos beneficiários do PSSB - componente do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social. Modalidade de pagamento tradicional. Distrito de Chokwe, Setembro, 2020.

11. Dada a escassez de telemóveis no mercado.



A operacionalização desta modalidade de pagamento em grande escala exigiu uma colaboração interinstitucional que envolveu o MGCAS, o MEF, o Banco de Moçambique e a Autoridade Reguladora das Telecomunicações de Moçambique.

Outras vantagens desta modalidade de pagamento mencionadas foram: evita o contato físico entre técnicos do INAS e os beneficiários, evita aglomerações, reduz o risco fiduciário de transportar dinheiro vivo, reduz os custos de transporte para o INAS e para os beneficiários e liberta os recursos humanos do INAS para realizar o trabalho de assistência social. A decisão é vista pelos entrevistados como uma inovação e um investimento a médio e longo prazo para o sector. Segundo o entrevistado do MEF, *“a metodologia será boa sob o ponto de vista de acesso (às transferências monetárias) e monitoria. Esperamos que a longo prazo também ajude na redução de custos tanto para fazer chegar o valor aos beneficiários, assim como contribuir para a inclusão tecnológica e financeira dos mesmos”*.

Relativamente à busca de modalidades de pagamento alternativas que possam complementar esta solução, foi ressaltado pelo MGCAS os esforços de negociação realizados junto ao Banco de Moçambique para assegurar que no futuro os beneficiários da segurança social básica tenham um cartão sim-card, a partir do qual poderão ter conta bancária e receber suas transferências monetárias.



UN Mozambique/2020/Helvisney Carriço



*“Conseguir oferecer uma resposta a esta crise sanitária com medidas de proteção social que triplicam o número dos nossos beneficiários atuais é um grande sonho, sob o ponto de vista dos recursos financeiros e da nossa capacidade instalada. Mas é um sonho que tem pernas para andar. Vamos construindo estas pernas até torná-lo realidade”.*

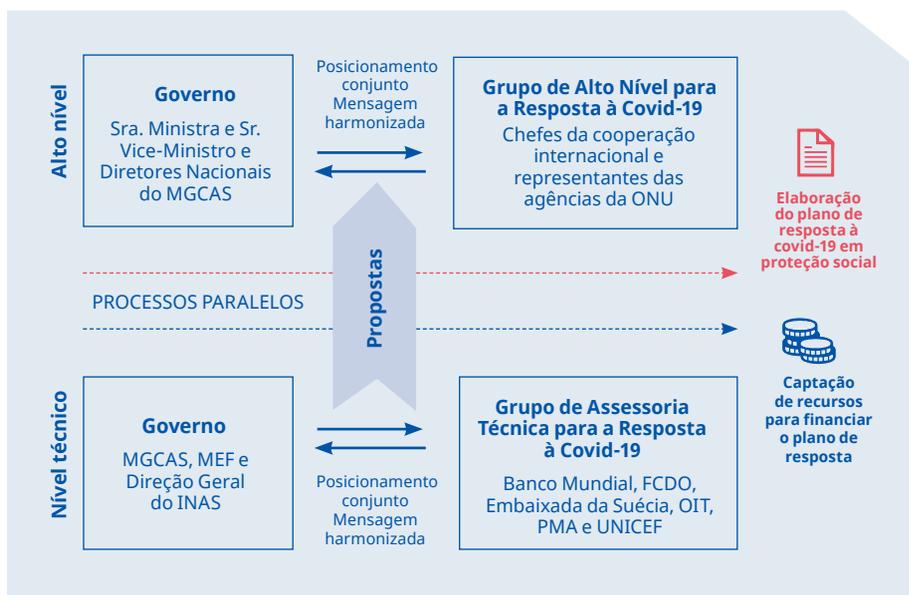
**— Moisés Comiche,  
Diretor de Ação Social do MGCAS**

## ▶ 4. O Processo de Conceção da Resposta à Covid-19

A conceção do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social foi liderada pelo Ministério que tutela a área da segurança social básica, e contou com o apoio de parceiros de desenvolvimento, organizados através do Grupo de Assessoria Técnica (TAG) para a resposta à Covid-19.

É unânime entre todos os entrevistados o papel de liderança desempenhado pelo MGCAS no processo de elaboração do Plano de Resposta da Proteção Social à Covid-19. O papel desempenhado pelo MEF também foi reconhecido como determinante, tanto no trabalho de focalização geográfica quanto nas discussões sobre as questões de financiamento. O envolvimento dos parceiros de desenvolvimento no processo de elaboração do Plano de

▶ **Figura 13. Níveis de coordenação entre Governo e parceiros de desenvolvimento para conceptualização do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Resposta foi conduzido pelo Governo através de dois níveis de coordenação: a de alto nível e a de nível técnico (ver Figura 13). O nível técnico prepara as propostas que são submetidas à coordenação de alto nível.

Moçambique dispõe de uma longa trajetória de apoio técnico e financeiro de vários parceiros ao sistema de segurança social não contributiva. Atualmente este apoio ao MGCAS e ao INAS dá-se através de dois programas: a) o Programa Conjunto das Nações Unidas para a proteção social, que é financiado pelo FCDO, Embaixada da Suécia e do Reino dos Países Baixos e executado pela OIT e UNICEF e b) Multi-donor Trust Fund financiado pelo Banco Mundial, FCDO e Suécia e executado pelo Banco Mundial. Importa referir que a coordenação entre os parceiros de desenvolvimento no sector da proteção social existe desde 2006 através do Grupo de Trabalho de Ação Social.

▶ **Figura 14. Integrantes do Grupo de Assessoria Técnica para a resposta à Covid-19**



O Grupo de Assessoria Técnica para a resposta à Covid-19 (TAG Covid-19) foi constituído no mês de Março de 2020 a partir destes dois programas de assistência técnica e financeira. Inclui os parceiros que fornecem assistência técnica ao sector da proteção social, ou seja a OIT, a UNICEF e o Banco Mundial e os parceiros que tem financiado mais fortemente o sector, o FCDO e a Embaixada da Suécia (Ver Figura 14). O PMA integrou o grupo por ser um dos parceiros que tem maior capacidade de implementação no terreno e por liderar o Grupo Técnico de Proteção Social Adaptativa. O TAG Covid-19 é liderado pela Embaixada da Suécia e coliderado pela UNICEF. Dentro do grupo, apenas o líder e, na sua ausência, vice-líder contacta o Governo, permitindo uma comunicação eficaz. O funcionamento do grupo para a elaboração do Plano de Resposta contou com uma metodologia bastante participativa, com reuniões técnicas prévias entre os parceiros e depois, destes com o Governo. A frequência das reuniões variou de três a

uma vez por semana. O trabalho de coordenação ao nível técnico avançou de forma paralela com o alto nível, tendo havido diversas reuniões com a Ministra e o Vice-Ministro até que o Plano de Resposta fosse concluído. Tal modalidade de coordenação entre o Governo e os parceiros resultou na elaboração e aprovação do Plano de Resposta à Covid-19 em apenas 3 meses (Figura 15) e na captação de recursos financeiros para apoiar a primeira fase de implementação.

▶ **Figura 15. Linha do tempo da conceção do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Todos os parceiros entrevistados concordam que o grupo funcionou bem e permitiu um posicionamento conjunto de assessoria junto ao governo, assegurando ao mesmo tempo que cada parceiro fornecesse assistência técnica na sua área de expertise. Permitiu fornecer uma assessoria harmonizada, consensual, mais efetiva e eficaz ao Governo, pautado em diálogo e colaboração. O funcionamento eficaz e eficiente do Grupo foi atribuído pelos entrevistados ao número reduzido de parceiros participantes, à definição de um ponto focal e de um vice-ponto focal que os representa no diálogo com o Governo, ao foco específico de resposta ao choque e à construção conjunta de uma proposta concreta. A iniciativa de constituir um grupo que envolvesse desde cedo agências das NU e atores que podem financiar o Plano foi considerado pela entrevistada da UNICEF como um fator de sucesso, tendo sido útil ao Governo para a captação de recursos.

De referir que para além de ter contribuído no âmbito do TAG Covid-19, fornecendo assistência técnica para o desenho um Plano de Resposta que fosse eficaz e em consonância com as recomendações do Piso de Proteção Social, a OIT também desempenhou o papel de harmonizar a resposta de proteção social dentro do plano de Resposta das Nações Unidas à Covid-19 que abrange os outros sectores, de forma a evitar duplicações.

▶ **Quadro 1. Visão geral dos parceiros de desenvolvimento sobre o Plano de Resposta à Covid-19**

O conceito do Plano de Resposta à Covid-19 foi considerado por grande parte dos parceiros de desenvolvimento como ambicioso e apropriado. Ambicioso no que diz respeito a um aumento significativo da cobertura da segurança social básica e apropriado porque reforça a proteção dos beneficiários dos programas regulares e protege novos agregados familiares afetados pela pandemia. *“Traz à tona a real necessidade de extensão da cobertura da segurança social básica em Moçambique e contribui para atualizar a base de dados de potenciais beneficiários para os programas regulares”* (FCDO). *“É uma oportunidade para fortalecer o sistema de proteção social de modo que seja mais resiliente e proactivo em contextos de crise. Notamos um grande compromisso político do Governo na construção deste Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social”* (Embaixada da Suécia). *“A relevância do sector da proteção social em situações de pós emergência ganhou visibilidade e abriu-se uma janela de oportunidade para criar esta base de potenciais beneficiários que a médio e longo prazo permitirá a expansão sustentável da cobertura dos programas sociais nas áreas urbanas de Moçambique”* (Banco Mundial). *“O Plano de Resposta contribuiu para uma priorização do sector da proteção social dentro do próprio Governo, tem sido muito positivo”* (PMA). *“O Plano que o Governo preparou está muito bom e muito ambicioso. Permitirá ter uma base de dados de beneficiários mais ampla facilitando o aumento da cobertura da segurança social básica”* (UNICEF).

## ▶ 5. O que já foi Implementado

**O Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social encontra-se no início de sua implementação. Desde a aprovação do Plano em Junho até o mês de Outubro de 2020, parte significativa das atividades preparatórias previstas para a Fase 1 já haviam sido implementadas. A implementação está a ser monitorizada e beneficia de assistência técnica de parceiros de desenvolvimento.**

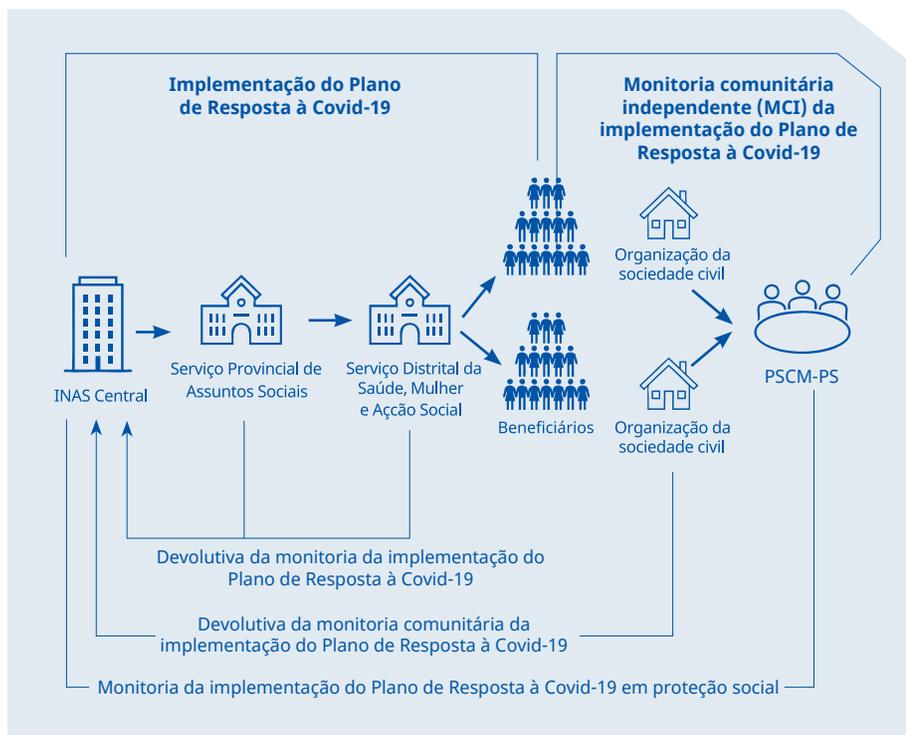
A implementação do Plano de Resposta está sob a responsabilidade do INAS. Para apoiar o INAS, a UNICEF e o PMA irão operacionalizar o programa para 100.000 beneficiários nas Províncias de Tete e Zambézia. Uma Ficha Técnica de Focalização dos Agregados Familiares (seleção e inscrição) e Pagamento de Subsídios aos Beneficiários do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social foi elaborada e orienta a implementação destas operações em todo o território nacional.

	Atividades já implementadas	Atividades em curso
<b>FASE 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração e assinatura do contrato com um agente de pagamento das transferências sociais (Vodacom).</li> <li>• Identificação e inscrição de 268.693 novos beneficiários no programa PASD-PE "Covid-19".</li> <li>• Impressão dos cartões de identificação dos novos beneficiários do PASD-PE "Covid-19" (Cartão de Assistência Social).</li> <li>• Pagamento dos três meses adicionais dos 592.179 beneficiários dos programas regulares de segurança social básica já existentes (PSSB, PASP e PASD-Cesta Básica).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparação dos pagamentos (testes de integração de sistemas, logística dos Postos de Pagamento).</li> <li>• Processo de aquisição de 180.000 telemóveis para pagamento das transferências aos beneficiários.</li> <li>• Entrega de cartões de beneficiários, de telemóveis e de cartões SIM para os beneficiários da Fase 1.</li> <li>• 1º Pagamento dos novos beneficiários do PASD-PE "Covid-19" está previsto para Novembro (Fase 1).</li> <li>• Análise da possibilidade de assinar contratos com outros agentes de pagamento tais como a Movitel e os bancos comerciais BIM e BCI.</li> </ul>
<b>FASE 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação dos beneficiários da Fase 2.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilização de recursos financeiros para assegurar a implementação da Fase 2.</li> <li>• Inscrição de novos beneficiários do programa PASD-PE "Covid-19" em Inhambane, Nampula e Niassa (com base em recursos já disponíveis).</li> <li>• Inscrição de 95.000 novos beneficiários do programa PASD-PE "Covid-19" em Moatize (Tete), Quelimane e Milange (Zambezia) com apoio técnico e financeiro da UNICEF e PMA (a ser finalizado em Novembro).</li> </ul>

## Monitoria da implementação

Para além da monitoria realizada pelo MGCAS e pelo INAS, está previsto que a OIT contribua para a monitorização da implementação do Plano de Resposta à Covid-19 em parceria com a sociedade civil, através da PSCM-PS. Conforme a Figura 16, esta monitoria visa identificar os constrangimentos nas operações da Fase 1 a partir do ponto de vista dos beneficiários e contribuir para propor soluções de ajustes na Fase 2.

► **Figura 16. Fluxo da monitoria do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social**



## Assistência técnica para a implementação do Plano

O Governo de Moçambique recebe assistência técnica para a operacionalização do Plano de Resposta à Covid-19 através do GAT Covid-19. O INAS recebe assistência técnica adicional também por meio do Grupo de Acompanhamento Técnico do INAS (agências das NU, Banco Mundial e doadores).

## ▶ 6. Desafios e Oportunidades na Resposta à Covid-19 em Proteção Social

---

Para além de trazer várias oportunidades de inovação, a experiência de desenho e implementação do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social em Moçambique também traz desafios, principalmente em termos de financiamento e operacionalização. Mesmo com pouco tempo de implementação, já é possível elucidar lições aprendidas e recomendações de melhorias na intervenção.

### Desafios Existentes

Os principais desafios enfrentados referem-se ao financiamento, à comunicação, ao desenho do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social e à operacionalização do Programa PASD-PE “Covid-19”.

#### Financiamento

- ▶ O défice de recursos financeiros necessários para implementar a Fase 2 do Plano de Resposta. O escasso espaço fiscal disponível para apoiar a implementação do Plano de Resposta leva à dependência de financiamento externo, o que acaba por constituir um fator de atraso na implementação do Plano.

#### Comunicação

- ▶ Ausência de um Plano de Comunicação do Plano de Resposta que oriente uma comunicação transparente e facilmente compreensível pelos beneficiários finais e população em geral. Ausência de um lançamento oficial do Plano pelo Governo que utilize os principais meios de comunicação, o que tem afetado a participação efetiva da sociedade civil na implementação do programa.

## Operacionalização

- ▶ As adaptações necessárias para que uma instituição de ação social que atualmente atende a aproximadamente 600.000 beneficiários possa atender 1.582.179 beneficiários.
- ▶ Assegurar a implementação adequada dos programas regulares em paralelo à implementação dos Programas de Emergência. Atrasos no pagamento do programa regular PSSB constatados em algumas localidades podem indicar uma limitação da capacidade operacional no terreno.
- ▶ Assegurar que a seleção e verificação de beneficiários do PASD-PE à nível local cumpra rigorosamente os critérios de elegibilidade definidos a nível nacional para aceder ao PASD-PE. A modalidade atual de identificação e pré-listagem de beneficiários baseado no trabalho das estruturas comunitárias locais apresentou limitações face ao volume de beneficiários e à velocidade de implementação requerida pelo Plano de Resposta.
- ▶ Modalidade de pagamento através de telefonia móvel: alguns beneficiários são pessoas idosas, analfabetas e com dificuldade de utilizar um telemóvel; não haver rede de comunicação em algumas localidades do país; assegurar a existência de um grande número de telemóveis no mercado em tempos de pandemia e evitar fraudes no pagamento offline. E optar por outros meios alternativos de pagamentos digitais.
- ▶ A coordenação intersectorial necessária e falta de experiência prévia no INAS de contratação de empresas do sector privado resultou em atrasos na consolidação dos contratos com as operadoras de telemóvel.
- ▶ Conciliar os critérios de elegibilidade do INAS (local de residência) com os do INSS (local de trabalho), considerando os trabalhadores que operam nas zonas urbanas e vivem nas zonas rurais.
- ▶ Garantir a implementação conjunta das operações do PASD-PE “Covid-19” nas áreas onde está a ser implementado com apoio da UNICEF e do PMA. Assegurar nestas localidades a utilização dos sistemas do INAS e a disponibilização dos recursos financeiros e técnicos ao INAS para que este último elabore planos de implementação em cada localidade.

## Desenho

- ▶ A focalização geográfica do PASD-PE “Covid-19” procurou o maior impacto possível com os recursos limitados disponíveis, mas não significa que não haja impacto socioeconómico negativo nas áreas rurais, tendo sido necessário escolher.
- ▶ Saída do Programa: após o último pagamento, os beneficiários do PASD-PE serão avaliados e havendo disponibilidade e cumprimento das condições de elegibilidade serão absorvidos pelos programas regulares. De referir que, se não houver um forte aumento do espaço fiscal regularmente alocado aos programas de Proteção Social Básica implementados pelo INAS, tais programas terão uma baixa capacidade de extensão da cobertura, sendo necessário passar dos 0.6% do PIB alocados inicialmente em 2020 para pelo menos 1% do PIB em 2021-2022.

## Lições Aprendidas

As lições aprendidas da experiência de conceção e implementação do Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social dizem respeito à existência prévia de um quadro legal, à coordenação entre o Governo e os parceiros de desenvolvimento, ao desenho do Plano, à coordenação intersectorial e à operacionalização.

### Quadro legal

- ▶ A existência prévia de um quadro legal para a proteção social que inclui um programa de transferências monetárias para responder às situações de crise permitiu maior celeridade na elaboração e implementação do Plano e contribuiu para canalizar os esforços dos parceiros internacionais.

### Coordenação entre o Governo e os parceiros de desenvolvimento

- ▶ A existência de uma trajetória de longo prazo de apoio técnico e financeiro de vários parceiros ao sistema de segurança social não contributivo facilitou a coordenação da assistência técnica para a elaboração e implementação do Plano de Resposta.

- ▶ A experiência de preparação da resposta aos ciclones Iдай e Kenneth em 2019 levou à criação de uma plataforma de trabalho colaborativo entre os parceiros de desenvolvimento e o Governo tendo facilitado a coordenação para a elaboração do Plano de Resposta da Proteção Social à Covid-19.
- ▶ A criação, desde o momento de identificação da crise sanitária, de um mecanismo de coordenação entre os parceiros e o Governo específico para responder à emergência – o TAG Covid-19 - permitiu a coordenação da advocacia, da assistência técnica, da captação de recursos, bem como a elaboração conjunta e aprovação do Plano de Resposta da Proteção Social à Covid-19 em apenas 3 meses.
- ▶ A pré-existência do Grupo de Acompanhamento do INAS, reunindo parceiros de desenvolvimento que fornecem assistência técnica para a implementação dos programas do INAS, permitiu que a implementação do PASD-PE de resposta à Covid-19 beneficie de uma assistência técnica coordenada.

### **Desenho do Plano de Resposta**

- ▶ A utilização de pagamentos digitais através de operadoras de telefonia, responde à necessidade do distanciamento social exigido pela situação sanitária e possui inúmeras vantagens, mas deve ser completada com outras soluções para responder a limitações impostas pelos beneficiários e pelas condições de infraestrutura do país.
- ▶ A rápida elaboração e aprovação do Plano de Resposta à Covid-19 pelo Governo possibilitou que parceiros como o PMA conseguissem direcionar financiamento humanitário para o sector da proteção social, caracterizando um novo modelo de financiamento do sector a ser melhor explorado no futuro.
- ▶ A estratégia de comunicação do Plano de Resposta a um choque deve ser concebida e aprovada ao mesmo tempo que o Plano, assegurando a comunicação atempada do Programa junto à população.
- ▶ O sistema de monitorização deve ser concebido ao mesmo tempo que o Plano de Resposta da Proteção Social a um choque e instalado logo no início da sua implementação.
- ▶ A decisão do Governo de realizar uma focalização geográfica mostrou-se a melhor maneira de minimizar erros de exclusão e de inclusão na operacionalização do PASD-PE “Covid-19”.

### **Coordenação intersectorial**

- ▶ A articulação entre os regimes de segurança social contributivos e não contributivos permitiu proteger rapidamente os trabalhadores por conta própria com baixos rendimentos vulneráveis de cair na pobreza com a Covid-19 e provou ser possível mesmo em países de baixo rendimento em Estado de Emergência, como Moçambique.
- ▶ A coordenação interministerial contribuiu para responder à crise de forma mais eficiente e eficaz.

### **Operacionalização**

- ▶ O investimento do Governo e dos parceiros na implementação do e-INAS nos últimos anos contribuiu para trazer a agilidade nos diferentes processos de operação do PASD-PE de resposta à Covid-19.
- ▶ No caso de terceirização da operação de pagamento das transferências monetárias, é necessário realizar contrato com empresas que estejam suficientemente implantadas no país, devendo estes ser supervisionados por instituições nacionais como o Banco de Moçambique e o Tribunal Administrativo.
- ▶ O envolvimento atempado das organizações da sociedade civil aos níveis central e local, nomeadamente em matéria de comunicação, monitoria, gestão de queixas e encaminhamento, contribui para evitar problemas de implementação do Plano de Resposta do sector da proteção social à choques.
- ▶ A existência da Monitoria Comunitária Independente (MCI) do PSSB<sup>12</sup>, realizada ao nível dos distritos pela PSCM-PS, foi considerada como uma mais valia fundamental para apoiar o Governo na identificação de possíveis constrangimentos existentes nas operações de seleção, inscrição e pagamento do PASD-PE “Covid-19”.

---

12. Para aceder Informe MCI 2019: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?id=56938>

## Recomendações

As principais recomendações dos entrevistados relativamente à resposta do sector da proteção social à Covid-19 abrangem as seguintes áreas: capacidade operacional do Governo, financiamento, instrumentos de políticas, coordenação intersectorial, comunicação e implementação.

- Tornar o sistema de proteção social como um todo mais resiliente para enfrentar os choques através da expansão da cobertura dos programas regulares de proteção social básica à médio prazo, conforme as recomendações e metas traçadas na ENSSB 2016-2024.

### Capacidade operacional

- Expandir o número de delegações do INAS no território nacional para melhorar o rácio entre o número de delegações e o número de distritos cobertos, que atualmente é de 154 distritos cobertos por 31 delegações, conforme recomendado no Eixo 4 da ENSSB 2016-2024. Implica aumentar os recursos humanos e o orçamento para assegurar meios materiais adequados às delegações. É visto como fundamental para assegurar a implementação eficaz do programa de resposta à choques e a extensão da cobertura dos programas regulares.
- Com a introdução do pagamento digital, criar um programa de qualificação profissional para os técnicos de ação social do INAS, de forma que possam reorientar as suas funções para a identificação, verificação dos beneficiários e gestão de casos, bem como monitoria e avaliação.
- Reforçar a capacidade técnica e jurídica do INAS para trabalhar com o sector privado, em particular no que tange a celebração de contratos para a operacionalização do pagamento digital.

### Financiamento

- A necessidade de que o sector da proteção social seja sustentável, no sentido de ser financiado completamente pelo orçamento do Estado, principalmente considerando que fenómenos como os ciclones e a pandemia poderão voltar a acontecer. Aumentar o espaço fiscal doméstico dedicado a implementar os programas de proteção social básica conforme recomendado pela ENSSB 2016-2024, para atingir 2.23% do PIB em 2024 face aos 0.6% atuais. Avaliar a possibilidade de criação de um “Fundo de Contingência para Proteção Social”, para ser ativado de forma célere perante situações de emergência.

### **Instrumentos de políticas**

- ▶ Capitalizar a experiência de implementação do PASD-PE, com base nas lições aprendidas com a experiência do sector na resposta à seca, aos ciclones Idai e Kenneth e à Covid-19, com vistas a alimentar e ajustar o Manual Operacional do mesmo, para guiar a implementação do programa em sucessivas crises ou choques de forma cada vez mais eficiente.
- ▶ Definir soluções para além da Fase 2 do Plano, caso o Estado de Emergência em razão da Covid-19 seja prolongado no País<sup>13</sup>.

### **Coordenação intersectorial**

- ▶ Criar um mecanismo de coordenação entre o INAS e o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades para operacionalização de uma resposta harmonizada às futuras calamidades. A coordenação entre o sector da segurança social básica e o da ajuda humanitária nestes contextos permitiria uma maior eficácia da resposta do governo junto aos beneficiários e uma maior captação de recursos. O primeiro passo poderia ser estabelecer um Protocolo de Cooperação entre Entes Públicos (PCEP) entre o INAS e o INGC definindo o quadro para a operacionalização da resposta às calamidades e aos efeitos das mudanças climáticas bem como as competências de cada instituição na resposta.
- ▶ Formalizar a relação entre o MGCAS e os demais ministérios e instituições públicas com os quais ele colabora no âmbito do PASD-PE. Ex.: a) PCEP entre o MGCAS e o MITSS, definindo um quadro para operacionalização da proteção social aos trabalhadores por conta própria com baixos rendimentos vulneráveis ao risco de cair na pobreza em casos de calamidades e efeitos de mudanças climáticas. b) PCEP entre o MGCAS e o MEF para a identificação das áreas prioritárias a serem beneficiadas pelo PASD-PE e para questões relacionadas ao financiamento do sector da ação social.
- ▶ Criar um mecanismo de comunicação entre o e-INAS e o Sistema de Informação do INSS que permita a passagem de beneficiários de um regime para o outro<sup>14</sup>.

---

13. Em havendo disponibilidade de recursos para uma Fase 3: a) alargar os critérios de elegibilidade dos trabalhadores por conta própria selecionados para beneficiar do Plano de forma a incluir todas as regiões do país e b) aumentar o número de meses de pagamento adicional aos beneficiários do PSSB.

14. Ex. Trabalhadores que não atingem as condições para se inscrever no INSS e que poderiam ser elegíveis para participar dos programas do INAS ou trabalhadores operando no sector informal já inscritos no INSS mas vulneráveis ao risco de cair na pobreza em casos de calamidades.

### **Comunicação**

- Adotar uma estratégia de comunicação eficaz para o Plano de Resposta. Melhorar a comunicação do governo com os potenciais beneficiários e com a população em geral, incluindo jornalistas e explicando os programas que estão a ser operacionalizados, os critérios de elegibilidade e a nova modalidade de pagamento. Os critérios de elegibilidade têm de ser claros e facilmente entendíveis (e aceites) pela população, de forma a evitar possíveis tensões e acusações de ingerência. A comunicação é vista como essencial para melhorar a implementação da Fase 2, permitir uma maior participação da sociedade civil na implementação e aumentar a confiança da população no Governo.

### **Implementação**

- O INAS deveria assegurar que o pagamento dos subsídios dos Programas regulares e do PASD-PE “Covid-19” seja realizado a tempo e de forma regular. Em caso de pagamento presencial, rever as regras de atribuição do benefício a terceiros para evitar a exposição dos beneficiários a ambientes de risco de contágio.
- Melhorar o processo de identificação, verificação e registo dos beneficiários do PASD-PE a nível local de forma a reduzir os erros de inclusão, de exclusão, bem como os riscos de contágio do COVID e de reclamações futuras da população. Assegurar o envolvimento da sociedade civil de forma sistemática à nível local poderia contribuir para esta melhoria.
- Aperfeiçoar a identificação de beneficiários nas zonas urbanas, investindo em comunicação comunitária junto do INAS Central e Provincial e no fornecimento da infraestrutura necessária na área informática à nível local.
- Melhorar a consideração da dimensão de género nos processos inerentes à implementação da Fase 2 do Plano, entre outros aspetos, implementando o mecanismo de queixas e reclamações no PASD-PE (o que implica a ampliação dos canais de denúncia e de apoio).
- Monitorar a implementação da Fase 1 do Plano para identificar possíveis constrangimentos nas diferentes etapas (seleção de beneficiários, pagamento das prestações sociais), possíveis desvios do plano traçado e medidas que não estão a ter o impacto desejado. Reforçar a colaboração entre o MGCAS e o MEF no âmbito da metodologia para monitorar a implementação do Plano.

- ▶ Explorar outras soluções para o pagamento das transferências sociais que possam ser complementares à modalidade de pagamento pelo telemóvel e alcançar os beneficiários de todo o país. A diversificação dos provedores de serviço de pagamento poderia reduzir os riscos da operação, que são altos quando depende de uma ou duas empresas do sector privado. Avaliar os custos operacionais de contratação das empresas provedoras de telefonia móvel para no futuro expandir o sistema de pagamento, renegociar as condições contratuais e maximizar o impacto dos recursos dos quais o sector dispõe. Assegurar o direito do beneficiário de receber o pagamento numerário.
- ▶ Reduzir o tempo de ativação do PASD-PE. Sugestões: a) Rever o Manual Operacional para o PASD-PE, b) Alimentar de forma regular a nível das Delegações do INAS a “lista de espera” para captar atempadamente potenciais beneficiários de programas de segurança social básica. c) Fornecer as diretrizes aos parceiros que pretendam apoiar o Governo na implementação do PASD-PE, assegurando a uniformização da intervenção.

## ► Lista de Pessoas Entrevistadas

<b>Governo</b>	Ministério do Género, Criança e Ação Social (MGCAS)	Moisés Comiche	Diretor Nacional de Ação Social
	Ministério da Economia Finanças (MEF)	José Cardoso	Técnico do MEF
	Instituto Nacional de Ação Social (INAS)	Estevão Mondlane	Diretor Adjunto do INAS
	Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)	Dra. Sónia Fausto Silva	Chefe de Departamento Central de Regimes e Prestações
<b>Sociedade civil</b>	Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Proteção Social (PSCM-PS)	Ámina Pais	Oficial de Programas
<b>Nações Unidas e doadores</b>	Organização Internacional do Trabalho (OIT)	Rubén Vicente Andrés	Coordenador de Projetos de Proteção Social
	UNICEF	Maki Kato	Chefe de Políticas Sociais
	Banco Mundial	Jordi Gallego-Ayala	Especialista em Proteção Social
	PMA	Flavia Lorenzón	Especialista em Proteção Social
	FCDO	Eleasara Antunes	Assessora de Desenvolvimento Social
	Embaixada da Suécia	Luísa Fumo	Oficial Nacional de Programa

As entrevistas foram conduzidas pela autora nos meses de Setembro e Outubro 2020.





Este documento foi elaborado pela OIT graças ao apoio financeiro do Programa Conjunto das Nações Unidas para Proteção Social em Moçambique, financiado por:



Government of the Netherlands



Sweden  
Sverige

