



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

Faculdade de Direito

Mestrado em Direitos Sociais

**A Concretização Dos Direitos da Criança Através De Sistemas
Integrados De Protecção Social**

Rita Neves

Maputo, Maio de 2018



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

Faculdade de Direito

Mestrado em Direitos Sociais

**A Concretização Dos Direitos da Criança Através De Sistemas
Integrados De Protecção Social**

**Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito em
cumprimento dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre
em Direitos Sociais, sob supervisão do Professor Doutor António
Duarte Amaro**

Rita Neves

Maputo, Maio de 2018

DECLARAÇÃO DE HONRA

“Declaro que esta dissertação nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau ou num outro âmbito e que ele constitui o resultado do meu labor individual. Esta dissertação é apresentada em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre da Universidade Eduardo Mondlane”

Rita Neves

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha família e amigos que foram parte constante do processo de elaboração da presente dissertação, sem os quais a conclusão da mesma teria sido extremamente difícil.

Gostaria de estender os meus agradecimentos à Faculdade de Direito de Moçambique, principalmente aos excelentíssimos professores dos módulos que integram o Mestrado em Direitos Sociais e aos meus colegas de turma por me acolherem tão bem e fazerem com que este mestrado tenha sido uma experiência única e extremamente valiosa a nível académico e pessoal. Agradeço especialmente ao meu supervisor, Professor Doutor António Duarte Amaro pela contínua orientação e suporte durante o processo e pela sábia revisão da dissertação.

Os meus agradecimentos especiais vão também para o UNICEF Moçambique, em particular para Mayke Huijbregts, Chefe de Secção de Protecção da Criança, que alargou o meu conhecimento do universo da Protecção Social e me deu a visão de um sistema integrado de protecção social e da criança, que inspira e guia o meu percurso académico e profissional.

Estendo ainda os meus agradecimentos aos profissionais que aceitaram conversar comigo no âmbito da elaboração desta dissertação. Um agradecimento especial a Maira Souza pela sua disponibilidade e por todo o apoio durante o processo.

A todos os que, de forma directa ou indirecta, contribuíram para a presente dissertação fica o meu mais sincero agradecimento.

Rita Neves

ABSTRACTO

Os programas sociais para os grupos mais vulneráveis da população têm o objectivo principal de satisfazer as necessidades básicas e os direitos essenciais, bem como assegurar o nível mínimo de consumo para os beneficiários. A garantia de ter o mínimo prova ser um direito fundamental, que deve ser assegurado como política pública dentro do marco legal de um sistema de protecção social. Esta dissertação descreve o processo de desenvolvimento do sistema de protecção social moçambicano, caracterizado por ser um sistema operacional complexo e transversal, e marcado por uma cooperação multilateral em que muitos actores estão interligados. Um sistema que reflecte uma abordagem holística e dinâmica de promoção da protecção social, combinando a redução da pobreza, o desenvolvimento do capital humano e o investimento nos serviços sociais, no qual o enfoque na concretização dos direitos da criança é notório. Ainda que haja significativa vontade política e comprometimento por parte do governo, Moçambique enfrenta ainda desafios que limitam a eficácia dos programas, como a falta de recursos e barreiras devido a falhas institucionais e técnicas. A presente análise, elaborada com base em pesquisa bibliográfica e documental e entrevistas a actores chave, integra um diagnóstico dos principais desafios e perspectivas futuras de como os direitos da criança moçambicana podem ser concretizados através do sistema de protecção social em desenvolvimento no país.

Palavras-Chave: Direitos Humanos, Direitos da Criança, Protecção Social, Sistemas Integrados, Moçambique

ABSTRACT

Social programs for the most vulnerable groups of the population have the primary goal of meeting basic needs and essential rights, as well as ensuring the minimum level of consumption for the beneficiaries. The guarantee of having a minimum has been proven to be a fundamental right, which must be ensured as a public policy within the legal framework of a social protection system. This thesis describes the development process of the Mozambican social protection system, which integrates a complex and transversal operational system, as well as multilateral cooperation between several interconnected players. A system that reflects a holistic and dynamic approach to promoting social protection, combining poverty reduction, human capital development and investment in social services, where the focus on the realization of children's rights is notorious. Mozambique faces challenges that limit the programmes' effectiveness, including the lack of resources and barriers due to institutional and technical fragilities, despite the existent political will and commitment from the government. The present analysis, elaborated based on bibliographical and documentary research and interviews with key actors, focuses on the main challenges and future perspectives of how the rights of Mozambican children can be guaranteed through the social protection system currently being developed in the country.

Key-words: Human Rights, Children's Rights, Social Protection, Integrated Systems, Mozambique

LISTA DE ABREVIACÕES

CDC - Convenção sobre os Direitos da Criança

DFID – Department For International Development

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

ENSSB - Estratégia Nacional de Segurança Social Básica

IDS – Inquérito Demográfico e de Saúde

INAS - Instituto Nacional de Acção Social

MEF – Ministério da Economia e Finanças

MGCAS - Ministério do Género, Criança e Acção Social

MMAS – Ministério da Mulher e da Acção Social

ODS - Objectivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PARP - Plano de Acção para a Redução da Pobreza

PASD - Programa de Apoio Social Directo

PASP - Programa de Apoio Social Produtivo

PC – Protecção da Criança

PIDCP - Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos

PIDESC - Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PPS - Piso de Protecção Social

PQG – Plano Quinquenal do Governo

PS – Protecção Social

PSA - Programa de Subsídio Alimentar

PSSB - Programa Subsídio Social Básico

SRM - Social Risk Management (Gestão de Risco Social)

UNJP-SP – Programa Conjunto das Nações Unidas para Protecção Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1. DIREITOS HUMANOS E PROTECÇÃO SOCIAL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA E CONCEPTUAL.....	8
1.1. Abordagem baseada nos Direitos Humanos: revisão da literatura.....	8
a) Dimensões dos Direitos Humanos.....	8
b) Os Direitos da Criança	10
c) A Protecção Social enquanto Direito Humano.....	12
1.2 Quadro conceptual de protecção social, do risco e da vulnerabilidade: uma abordagem multidimensional e multisectorial	14
a) Conceptualização de Protecção Social	15
b) Componentes da protecção social	18
c) Conceitos de vulnerabilidade e risco	20
d) Sistemas integrados de protecção social e da criança	23
CAPÍTULO 2. PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE	26
2.1. O panorama socioeconómico de Moçambique: as dimensões de riscos de vulnerabilidades.....	26
a) A pobreza monetária.....	26
c) Desigualdades geográficas e riscos ambientais.....	27
d) Capital humano: os desafios da educação, saúde e nutrição	29
2.2. Processo de concretização do direito à Protecção Social em Moçambique	31
a) Panorama histórico	31
b) Enquadramento político-jurídico.....	32
c) Enquadramento programático	34
d) Financiamento da ENSSB II.....	39
2.3. O Ecosistema e a Estrutura Organizacional do Sistema de Protecção Social em Moçambique	43
a) Estrutura dos actores governamentais	44
b) Agências das Nações Unidas.....	46
c) Parceiros bilaterais.....	47
d) Organizações da sociedade civil e ONGs	48
CAPÍTULO 3. ABORDAGEM CRÍTICA DOS SISTEMAS INTEGRADOS: HÁ, DE FACTO, GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA?	50
3.1. Desafios, incongruências e obstáculos do sistema de Protecção Social em Moçambique	50
a) Estruturas e mecanismos institucionais de integração de sistemas	50
b) Monitoria e avaliação: principais desafios e perspectivas futuras	56
3.2. Dinheiro e cuidados: a concretização dos direitos da criança	58
a) Contextualização: modelo “Transferências Monetárias & Cuidados”	58

b) Aplicação do modelo “Transferências Monetárias & Cuidados” em Moçambique	61
c) Sistema de Gestão de Caso: principais desafios e perspectivas futuras	62
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

ÍNDICE DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura I. O quadro conceptual de Guhan, do Banco Mundial e de Sabates-Wheeler e Devereux ...	18
Figura II. Disparidades entre áreas urbanas e rurais, 2011	28
Quadro I. Instrumentos nacionais de Protecção Social em Moçambique	33
Tabela I. Comparação entre a antiga e a nova Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB).....	36
Tabela II. Orçamento do Estado para Protecção Social (2017).....	41
Tabela III. Meta da percentagem do PIB para os programas de protecção social.....	42
Figura III. Dinâmica organizacional dos actores envolvidos no sistema de Protecção Social em Moçambique.....	44
Tabela IV. Despesa por proporção da percentagem do PSSB no rendimento mensal do agregado familiar	54
Figura IV. Modelo de gestão de casos	63

INTRODUÇÃO

A garantia dos Direitos Humanos e a Protecção Social são tão importantes quanto necessários para que um país possa proteger o consumo, aumentar a resiliência e assegurar o desenvolvimento social e económico dos seus cidadãos. Pauta frequente da agenda internacional, a imprescindibilidade da protecção social e da criança é afirmada em diversos acordos e compromissos internacionais nas últimas décadas.

Moçambique está alinhado com este tema fulcral da actualidade, tendo produzido um quadro jurídico e político robusto e ambicioso a fim de garantir os direitos da criança— que representam 52% da população - e das populações mais vulneráveis do país por meio de instrumentos de protecção social.¹ Em 1994, o país aprovou e ratificou a Declaração dos Direitos da criança², comprometendo-se deste modo a garantir os direitos básicos e o bem-estar durante o início da vida das crianças moçambicanas, com acesso a um crescimento digno, saudável e com acesso aos serviços básicos e a participação em questões que lhes diz respeito. Em termos mais pragmáticos, estas acções tomam forma por meio do Ministério do que superintende a área da Acção Social.

Junto com os parceiros, o governo de Moçambique está, portanto, empenhado em construir um sistema de protecção social holístico que garanta que as famílias e crianças pobres e vulneráveis em todo o país sejam adequadamente cobertas por mecanismos de protecção social sensíveis às crianças no sentido de melhorar o seu bem-estar.

A presente pesquisa tem como objectivo central analisar o sistema nacional de protecção social de Moçambique e em que medida os direitos da criança são concretizados através deste. Tal análise será levada a cabo com base numa abordagem sistémica e multisectorial baseada nos direitos humanos, que levará em conta os conceitos de risco, vulnerabilidade e pobreza multidimensional. O estudo explorará igualmente as relações estabelecidas no seio do ecossistema da protecção social no país, revelando as dinâmicas dos principais sectores com impacto na protecção e bem-estar das crianças.

Problema

¹ UNICEF, “Situação das Crianças em Moçambique 2014”, Maputo, Agosto 2014.

² United Nations, Treaty Series , vol. 1577, p. 3; depositary notifications [C.N.147.1993.TREATIES-5](#) of 15 May 1993 [amendments to article 43 (2)]; e [C.N.322.1995.TREATIES-7](#) of 7 November 1995 [amendment to article 43 (2)]. Disponível em: <https://goo.gl/FGXX4N>

A pobreza é, enquanto fenómeno complexo, um problema central da temática da protecção social e de direitos da criança. Interpretações da pobreza incluem questões interdisciplinares relacionadas à distribuição de renda, funcionamento do mercado de trabalho, história e uma série de definições e factores que na presente dissertação serão limitados à abordagem mais global da pobreza multidimensional. Para Amartya Sen (2004), a pobreza é entendida não apenas como baixa renda, mas também como privação das liberdades fundamentais que limitam a obtenção do bem-estar. No Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2011-2014 (PARPA III), o Governo de Moçambique usa a definição de pobreza multidimensional, descrita como: "deficiência devido a incapacidade, ou falta de oportunidades para indivíduos, famílias e comunidades terem acesso a condições mínimas, de acordo com as regras básicas da sociedade"³

Nesse sentido, o debate sobre protecção social desempenha um papel importante na redução da pobreza. A Recomendação nº 202 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os Pisos Nacionais de Protecção Social descreve-a como uma ferramenta essencial para a transformação económica, capaz de prevenir ou reduzir a pobreza, a vulnerabilidade e exclusão social, assegurando simultaneamente o acesso a alimentos, educação, cuidados e todos os outros tipos de bens e serviços necessários.

Ainda que Moçambique tenha registrado uma impressionante evolução nos últimos anos no que concerne a redução da pobreza absoluta, há ainda um alto nível de extrema vulnerabilidade e incertezas em relação à concretização dos direitos da criança. Existem ainda pontos de fragilidade no sistema de protecção social que resultam na não-concretização dos direitos da criança moçambicana na sua totalidade. Governo, parceiros de desenvolvimento e Organizações da Sociedade Civil (OSC) têm vindo a desenvolver diversos esforços no sentido de dar resposta a esta questão, procurando estratégias de redução dos níveis de vulnerabilidade.

Hipóteses

É à luz desta metodologia que o meu trabalho tem procurado constantemente responder ao seguinte problema: como os programas de protecção social moçambicanos podem garantir os direitos essenciais da criança?

³ República de Moçambique, "Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARP) 2011-2014", Maputo, Maio 2011.

Aqui precisamos formular duas hipóteses:

1) A implementação dos programas do INAS é um desafio pois trata-se de um processo complexo de cooperação, implementado tanto pelo governo moçambicano como por várias partes. Sua eficácia na realização dos direitos da criança moçambicanas =é, portanto, limitada

2) Programas do sistema de protecção social são necessários para mitigar a vulnerabilidade dos beneficiários, mas ainda não são suficientes para superar a pobreza extrema que as crianças enfrentam e garantir um desenvolvimento pleno e integral, daí a necessidade de que sejam reforçados para garantir os direitos da criança.

Objectivo Geral e Objectivos Específicos

O objectivo geral da presente dissertação é analisar o sistema nacional de protecção social de Moçambique e em que medida os direitos da criança no país podem ser concretizados através de sistemas integrados de protecção social e de protecção da criança, bem como os desafios que hoje se apresentam.

Os objectos específicos da pesquisa, por sua vez, consistem em:

1. aprofundar o quadro conceptual dos programas de protecção social implementados pelo governo moçambicano. Neste trabalho, será priorizado um olhar mais conciso e atento aos impactos destes programas nas crianças, bem como o grau de progresso da realização dos direitos destas. A fim de protegê-las e garantir que elas possam gozar de seus direitos, é importante que se foquem todas as dimensões da vulnerabilidade, incluindo a exposição à violência, abuso, exploração e negligência, bem como a pobreza e factores relacionados a género que podem resultar em discriminação e desigualdade;
2. apresentar a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II e seus limites e mecanismos de implementação, incluindo financiamento, monitoria e avaliação, instrumentos administrativos e gestão de caso, em linha com a abordagem do UNICEF de sistemas integrados de Protecção Social. É por meio desta análise holística do sistema de segurança social que o direito ao acesso a serviços pode ser melhor entendido como sendo directamente responsável pelos impactos no desenvolvimento das crianças;

3. apresentar um panorama dos interlocutores dos sistemas integrados, incluindo instituições do governo nos níveis nacional, distrital e provincial, bem como agências das Nações Unidas e respectiva incidência através do Programa Conjunto de Protecção Social. É igualmente objectivo fazer uma análise crítica do sistema de protecção social com os principais sectores com impacto na protecção e bem-estar das crianças, nomeadamente saúde e nutrição, HIV/SIDA, educação, desenvolvimento da primeira infância, água e saneamento, entre outros.

Justificativa

A decisão de produzir a presente dissertação é fruto de toda uma trajectória pessoal e profissional que data de quase duas décadas, a partir do primeiro contacto com o sector de serviço social e de protecção social e da criança.

O deficit de materiais académicos e dados fiáveis que narram o sistema de protecção social moçambicano, é, por si só, uma justificativa relevante para o desenvolvimento de uma pesquisa neste sentido. Tal ausência contribuiu para uma grande dificuldade em avaliar a concretização dos direitos de protecção da criança em todas as formas, bem como realizar uma avaliação temporal dos avanços do país em outros aspectos além de indicadores básicos como registo civil e mortalidade infantil, por exemplo.

É crucial aderirmos a uma abordagem transformadora da protecção social, que começa com componentes económicos, como as transferências sociais monetárias, e termina com a transformação política e social. Segundo dados da OIT (2014), apesar da expansão dos programas de protecção social em todo o mundo, apenas 27% da população mundial tem acesso a protecção social abrangente. Em Moçambique, este número reduz-se a 15% da população mais vulnerável, isto é, apenas 15% dos que precisam tem actualmente, de facto, acesso aos programas nacionais. Como resultado, o foco desta pesquisa também estará no entendimento da protecção social como uma política pública, já que as elites e instituições políticas de uma sociedade podem tanto encorajar quanto dificultar a acção de protecção social, influenciando sua sustentabilidade, sua agenda e investimento na construção de um sistema de protecção social.⁴

⁴ HICKEY, Samuel, “Conceptualising the Politics of Social Protection in Africa”, BWPI Working Paper 4, University of Manchester, Outubro 2017.

Dada a urgência e importância de promover o conhecimento, produzir pesquisas e criar evidências sobre o impacto da protecção social e dos programas sociais de transferência de renda nas crianças, optei por conduzir mais pesquisas nesta área da minha predilecção. Além disso, espera-se que vários actores não-estatais possam ter acesso a este material e contribuir para essas políticas de protecção social (abordagem sugerida por Norton et al., 2001, Cook e Kabeer, 2009, Holzmann e Jorgensen, 2001), tais como comunidades locais, ONGs, instituições de mercado, governos, agências governamentais e organizações internacionais.

Por fim, dado o aumento crescente da atenção dos tomadores de decisão e governantes moçambicanos à protecção social, o momento de nos debruçarmos sobre o assunto é agora.

Quadro teórico

A reflexão da dissertação é feita em conformidade com as noções de direito apresentadas na Convenção Sobre os Direitos da Criança, isto é, os Direitos de Provisão das suas necessidades básicas, o Direito de Protecção relativamente a actos e acções nocivas e o Direito de Participação nas decisões que as afectam. A análise é feita ainda sob a égide de uma abordagem da protecção social baseada nos direitos humanos (Piron, OIT), que se enquadra na estrutura dos direitos humanos internacionais, que parte da premissa de que os cidadãos são titulares de direitos e o Estado portador de deveres.⁵

Para fins da presente pesquisa, entendemos a terminologia de “protecção social” segundo a concepção presente na literatura de Devereux e Sabates-Wheeler (2004), que orienta a estrutura de protecção social transformadora, aquela que visa a promoção de políticas que corrigem os desequilíbrios de poder da sociedade, responsáveis por fomentar e exacerbar a vulnerabilidade.

Para efeitos da presente dissertação, será também usada a abordagem do UNICEF (2012) aos Sistemas Integrados de Protecção Social, com enfoque nos diferentes elementos que contribuem para sistemas integrados sólidos e efectivos, abarcando diferentes sectores relevantes visando fornecer respostas integradas, multissetoriais às crianças e famílias pobres e vulneráveis, garantindo assim efectivamente o seu bem-estar e protecção. Quer isto dizer que o presente estudo é baseado em uma abordagem integrada da protecção social,

⁵ PIRON Laure-Hélène, “Rights-based approach to social protection”. Overseas Development Institute draft, Londres, 2004, p. 05.

reconhecendo que os agregados familiares em Moçambique enfrentam uma multiplicidade de riscos (económico, ambiental, saúde e sociocultural).

Metodologia

O desenvolvimento da presente dissertação foi feito com recurso à pesquisa bibliográfica e documental, construída a partir de um corpus bibliográfico (ver referências bibliográficas) que abordou os seguintes temas: direitos humanos, protecção social, implementação de programas de transferência de renda, ajuda ao desenvolvimento, concepções de pobreza, risco e vulnerabilidade, a parceria de organizações internacionais e do governo, e a cooperação conjunta de agências da ONU. Contámos, portanto, com uma bibliografia composta de livros e artigos científicos sobre os principais elementos de análise desses temas, bem como relatórios de organizações internacionais como agências das Nações Unidas, o Banco Mundial, FMI e relatórios produzidos por organizações da sociedade civil e ONGs com sede em Moçambique.

A literatura sobre protecção social em Moçambique ainda não está amplamente disponível. A literatura sobre programas de transferências monetárias sociais, por exemplo, refere-se mais aos países da América Latina e da Ásia, de modo que poucos estudos foram realizados no continente africano. Por esta razão, foi levada a cabo, essencialmente, uma análise de documentos de trabalho, tais como políticas e estratégias nacionais, avaliações das políticas e relatórios de parceiros de desenvolvimento e OSC, para organizar as ideias e basear a análise deste tema.

Recorreu-se também à condução de entrevistas com os principais interlocutores do sector em Moçambique – representantes do governo, dos parceiros de desenvolvimento, OSC, consultores independentes – no sentido de complementar e verificar as análises e ideias próprias, formuladas ao longo da experiência de trabalho directa no sector nos últimos 15 anos.

Organização da pesquisa

A presente pesquisa está organizada em três partes. Na primeira parte, é apresentado o quadro conceptual sobre o qual a pesquisa assentará: o que se entende por direitos humanos e protecção social. Este eixo é essencial para compreender o movimento histórico nos quais se baseiam tais conceitos e todas as suas dimensões e componentes: direitos da criança,

riscos e vulnerabilidade. A partir desta abordagem, uma sessão será dedicada ao estudo das dimensões dos maiores riscos que o país enfrenta e nos seus efeitos no que diz respeito ao acesso a serviços e à realização dos direitos da criança.

A segunda parte da dissertação será dedicada a uma breve análise histórica de Moçambique, desde a Independência até aos dias de hoje, que nos permite compreender melhor o actual enquadramento jurídico, político e programático da protecção social, que resultou na Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II. A partir daí, será feito um mapeamento do ecossistema e da estrutura organizacional do sistema de protecção social moçambicano, com todos os actuais actores (entidades governamentais, Nações Unidas, parceiros bilaterais e sociedade civil).

Finalmente, a terceira parte incide sobre uma abordagem de cunho mais crítico sobre os sistemas integrados de protecção social, a fim de determinar se este é capaz de garantir os direitos da criança. Para tal, será feita uma minuciosa leitura dos principais desafios, obstáculos e factores críticos que circunscrevem a qualidade do sistema de protecção social moçambicano. Será feita a análise propriamente dita da abordagem sistémica e multisectorial de protecção social proposta pelo UNICEF (2012), considerando-se aqui o papel da monitoria e avaliação, e das estruturas e mecanismos do sistema (incluindo todos os aspectos da capacidade institucional e administrativa). A pesquisa encerra-se, por fim, com a reflexão acerca da aplicação modelo de “Transferências Monetárias & Cuidados” e do sistema de gestão de casos como complementaridade essencial aos recursos oferecidos pelos programas nacionais de transferências monetárias, servindo, portanto, como instrumento de promoção da garantia efectiva dos direitos da criança moçambicanas.

CAPÍTULO 1. DIREITOS HUMANOS E PROTECÇÃO SOCIAL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA E CONCEPTUAL

1.1. Abordagem baseada nos Direitos Humanos: revisão da literatura

O Direito possui diversos contornos e categorias, apresentando-se como um fenómeno dotado de historicidade e valores, como, por exemplo, liberdade, igualdade e justiça. Ao assumirmos que estes valores constituem elementos essenciais e necessários para a reprodução do tecido social, institui-se uma norma axiológica que diga que é proibido atentar contra eles. Ao normatizar o valor para conduzir os comportamentos humanos, estabelece-se um direito essencial: o direito humano.

A filosofia clássica aponta que a humanidade do direito consiste, portanto, na concentração do valor e na expectativa social a ser satisfeita. Neste sentido, os Direitos Humanos (DH) apresentam algumas características intrínsecas: eles são universais, irrenunciáveis e inalienáveis, ou seja, não se negociam, compram, vendem e tão pouco podem ser violados. Em teoria, todos nascemos com direitos aplicáveis em quaisquer lugar e tempo, de forma igual para todos, independentemente de idade, sexo, raça, religião, nacionalidade, nível de rendimentos etc.

Este formato dos Direitos Humanos, tal como conhecemos hoje, é fruto de décadas de luta por maior dignidade humana sob a égide deste principio de inerência da sociedade internacional, onde as relações são intraestatais ou interorganizacionais.

a) Dimensões dos Direitos Humanos

A concepção contemporânea e formal dos DH tem origem na aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH)⁶ pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1948. Este documento é um dos marcos do fim da II Guerra Mundial, num momento de grande insurgência e demandas por parte de grupos vulneráveis, minoritários e/ou historicamente discriminados, que necessitavam de políticas públicas de afirmação – como, por exemplo, mulheres, minorias étnicas, crianças e refugiados. Em termos históricos, a adopção da DUDH veio estabelecer um padrão comum dos Direitos Humanos aceite por quase todos os países do mundo. Desde então, as Nações

⁶ ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.

Unidas adoptaram outros tratados e acordos internacionais⁷ de DH juridicamente vinculativos. Estes instrumentos são de extrema importância no que concerne a responsabilização dos Estados pelo respeito, protecção e concretização dos direitos dos indivíduos nos diferentes países.

Ao assinar a Declaração dos DH, o país tem que ratificá-la e introduzi-la no âmbito doméstico, comprometendo-se a ter uma actuação condizente com ela, interna e externamente. Esta base do sistema normativo internacional de promoção e defesa dos DH reconhece dois conjuntos de direitos humanos: os direitos civis e políticos; e os direitos sociais, económicos e culturais. Estes dois grupos são tradicionalmente classificados como, respectivamente, a primeira e segunda geração de direitos. A terceira geração foi posteriormente composta pelos chamados direitos humanos colectivos ou difusos, ou “direitos de fraternidade”, como o direito à autodeterminação e a um meio-ambiente equilibrado e saudável.

A abordagem baseada nos direitos humanos consiste num quadro conceptual aplicável aos diferentes sectores de desenvolvimento, que assenta nas normas internacionais de direitos humanos e se foca na promoção e protecção destes. Sob a égide desta abordagem, parte-se da premissa de que os cidadãos são titulares de direitos e o Estado portador de deveres, e que, portanto, os planos, políticas e programas deverão capacitar os “detentores de direitos” e responsabilizar os “portadores de obrigações”. No entanto, não só os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos, como têm igualmente a responsabilidade de garantir a existência de leis, programas e políticas que promovam a capacidade dos agregados familiares de fazerem face aos riscos e de melhorar o seu nível de vida. Por seu lado, os cidadãos têm o direito de reclamar os seus direitos e responsabilizar o Estado pela sua garantia.⁸

Este conceito, acordado pelas diversas agências das Nações Unidas em 2003, entende que todos os programas de cooperação, políticas e assistência técnica ao desenvolvimento devem promover a realização dos direitos humanos tal como estabelecido na DUDH e outros

⁷ A saber: o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP); o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC); a Convenção sobre os Direitos da Criança; a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

⁸ PIRON Laure-Hélène, “Rights-based approach to social protection”. Overseas Development Institute draft, Londres, 2004, p. 08.

instrumentos internacionais, sendo guiados por estes últimos em todos os sectores e em todas as fases do processo de programação.⁹

Ainda que se dividam os direitos humanos de acordo com as categorias acima citadas, todos os direitos são iguais entre si, nenhum é superior a qualquer outro. Os direitos humanos são indivisíveis e inter-relacionados, com um foco no indivíduo e da comunidade como um todo. Quer isto dizer que não podemos tratar os direitos de forma separada e/ou isolada na medida em que, regra geral, o gozo de um direito depende do cumprimento de outros direitos.

b) Os Direitos da Criança

Ao nível da protecção da infância, é imprescindível destacar a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), adoptada em 1989 para reconhecer que os cidadãos menores de 18 anos devem gozar de protecção e cuidados particulares. A CDC estabeleceu o padrão internacional mais aceite de direitos da criança, e é o instrumento juridicamente vinculativo, com outros tratados internacionais do âmbito do direito humanitário, incorporando toda a gama de DH citada acima. Ainda que seja fundada sobre os direitos inerentes a todos os indivíduos, baseia-se igualmente nas questões relativas às necessidades e vulnerabilidades específicas das crianças.

A Convenção procura consolidar a noção do estatuto de criança como seres humanos detentores de direitos e responsabilidades próprias (de acordo com a sua idade e estágio de desenvolvimento) e exercer, de certa maneira, uma pressão no sentido de uma melhor satisfação das necessidades conhecidas da criança. As partes signatárias da Convenção estão, no fundo, a assumir o papel de implementadores dos direitos da criança no sentido de assegurar que todas as crianças, e não apenas algumas, se beneficiem de uma qualidade de vida básica e digna.

Os direitos da criança assentam em quatro princípios gerais, que se assumem como os requisitos subjacentes a todos os direitos: o princípio da não-discriminação (art.2); o da aderência ao melhor interesse da criança (art.3); o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (art.6); e o direito de participação (art.12).

⁹ HRBA Portal. The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies.

No escopo dos chamados “direitos de provisão”¹⁰ sublinha-se a importância de garantir que todas as crianças tenham acesso a recursos e serviços básicos, bem como igualdade de oportunidades no sentido de assegurar a sua sobrevivência e pleno desenvolvimento. Destacam-se os direitos à alimentação adequada, abrigo, água potável, educação formal, cuidados primários de saúde, lazer e recreação, actividades culturais e de informações sobre os seus direitos.

É importante destacar também os direitos de protecção, que dizem respeito aos direitos da criança de serem protegidas contra toda e qualquer forma de abuso, negligência, exploração e crueldade que ameace a sua dignidade, a sua sobrevivência e desenvolvimento. A Convenção inclui igualmente disposições específicas à protecção da criança em contextos de guerra e em situações de contacto e conflito com o sistema de justiça criminal.

Por fim, os direitos de participação dizem respeito aos direitos de a criança participar e ser consultada nos processos de tomada de decisões que irão afectá-la. Incluem o direito da criança de expressar opiniões e a que estas sejam ouvidas, de ter acesso a informação e da liberdade de pensamento, consciência e religião. Para além disso, a Convenção inclui artigos específicos dedicados à resposta às necessidades de crianças refugiadas, crianças com deficiência e crianças de grupos minoritários ou indígenas.

Não obstante a quási-universal ratificação da CDC, a concretização dos direitos da criança está ainda longe de ser plenamente atingida, quer nos países desenvolvidos, quer nos países em desenvolvimento. Globalmente, as crianças continuam a viver em situação de vulnerabilidade:

“Muitas crianças permanecem excluídas do progresso que teve lugar nos passados 25 anos. O custo dessas desigualdades é pago, de forma mais imediata - e mais trágica - pelas próprias crianças. Mas o impacto a longo prazo afecta as gerações vindouras, minando a força de suas sociedades. Portanto, lidar com essas desigualdades e reduzir as disparidades não é apenas a coisa certa a fazer - honrando o espírito da Convenção sobre os Direitos da Criança - é igualmente a coisa estratégica a fazer, proporcionando ganhos práticos.”¹¹.

¹⁰ ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. Convenção sobre os Direitos da Criança, 20 de novembro de 1989, arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 42

¹¹ UNICEF. The State of the World's Children 2015 Executive Summary: 4. Tradução livre de: “*Too many children remain excluded from the progress of the past 25 years. The cost of these inequities is paid most immediately – and most tragically – by children themselves. But the long-term impact affects generations to come, undermining the strength of their societies. So addressing these inequities and reducing disparities is*”

O compromisso global por parte dos governos para com a concretização dos direitos da criança, tal como se deu com a DUDH, exige a criação e adaptação de quadros normativos e políticos para colocar esses direitos em prática.

c) A Protecção Social enquanto Direito Humano

Na conceptualização da protecção social numa perspectiva baseada nos direitos, entende-se a primeira como um direito, e não como uma forma de caridade. Como referido supra, todos os seres humanos têm direito igual à protecção social, à segurança social e a um nível de rendimento básico e de acesso a serviços sociais essenciais. Piron (2004)¹² afirma que uma abordagem da protecção social baseada nos Direitos Humanos parte do reconhecimento de que políticas e programas de protecção social são necessárias para realização de todos os outros direitos, na medida em que assegura que os padrões mínimos relacionados com meios de vida e bem-estar sejam atingidos. Inclui-se também o fortalecimento dos indivíduos ao nível do conhecimento e reivindicação dos seus direitos, de modo que os direitos políticos e civis possam contribuir para garantir a efectividade dos programas de protecção social.

Retomando o mencionado acima, essencial a uma abordagem baseada nos direitos é o facto de considerar que o Estado tem a obrigação de prover protecção social a todos os cidadãos, e que estes últimos têm o direito de a exigir. Significa que a provisão da protecção social constitui uma obrigação básica do Estado, que se aplica a diferentes níveis - a obrigação de respeitar, de proteger e de realizar o direito dos cidadãos a usufruir de protecção social.¹³ Esta abordagem, por si só, difere significativamente daquela de gestão de risco e de redes de segurança, visto que desta forma a protecção social passa a ganhar uma dimensão permanente no âmbito das estratégias nacionais de desenvolvimento no sentido do crescimento inclusivo.

Esta concepção, intitulada Piso de Protecção Social, oferece padrões normativos e princípios, ferramentas de análise e orientação operacional que são relevantes tanto ao nível da justificação das medidas de protecção social, como ao nível da sua concepção,

not only the right thing to do – honoring the spirit of the Convention on the Rights of the Child – it is also the strategic thing to do, yielding practical gains.”

¹² PIRON Laure-Hélène, “Rights-based approach to social protection”. Overseas Development Institute draft, Londres, 2004.

¹³ Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (International Commission of Jurists et al, 1997).

implementação e avaliação.¹⁴ O reconhecimento do direito à segurança social aplica-se, em particular, a situações fora do controlo do indivíduo, como desemprego, viuvez, deficiência; ou relacionados com determinados estágios da vida que requerem protecção especial tal como a infância ou a velhice. Não obstante, tal perspectiva é passível de ser alargada, com base na totalidade dos direitos humanos, de forma a incluir um conjunto alargado de riscos e vulnerabilidades, e um conjunto mais amplo de opções de políticas públicas, indo para além do acesso a regimes de segurança social.¹⁵

No seu artigo 25, a DUDH reforça os direitos da criança à segurança social e à protecção social, estabelecendo que “(...) a maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, gozam da mesma protecção social.”¹⁶ Ademais, a CDC também reconhece o direito da criança a ter a um nível de vida suficiente que permita o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social¹⁷, bem como o direito de se beneficiar de prestações sociais¹⁸.

Actualmente, no âmbito internacional há discussões sobre crescimento inclusivo, redução da pobreza e da agenda de desenvolvimento pós-2015¹⁹ como um todo, os conceitos de DH e protecção social (cuja definição será mais aprofundada no subcapítulo a seguir), têm vindo crescentemente a assumir-se como elementos-chave e transversais dos Objectivos do Desenvolvimento Sustentável²⁰. A necessidade de investimento na construção de sistemas nacionais de protecção social é considerada chave para alcançar principalmente o ODS 1 - Erradicar a Pobreza em todas as suas formas em todos os lugares, com a meta 1.3

¹⁴ MOSER Caroline e NORTON Andy., “To claim our rights: livelihood security, human rights and sustainable development”, Overseas Development Institute, Londres, 2001.

¹⁵ PIRON Laure-Hélène, “Rights-based approach to social protection”. Overseas Development Institute draft, Londres, 2004.

¹⁶ ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.

¹⁷ Convenção Sobre os Direitos da Criança, art.27.1

¹⁸ Convenção Sobre os Direitos da Criança, art.26.1

¹⁹ A “Agenda pós-2015” consiste na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que foi acordada pelos diferentes governos em Setembro de 2015. A Agenda 2030 é a estratégia mundial para os próximos 15 anos, com o lema de não deixar ninguém para trás, e representa uma ferramenta orientadora para planeamento de acções e políticas públicas para levar o país ao desenvolvimento sustentável. A ideia é criar um modelo global em três dimensões básicas: social, económica e científica-tecnológica. Os principais alvos em: i) acabar com a pobreza e a fome; ii) lutar contra as desigualdades; e iii) combater mudanças climáticas.

²⁰ Os Objectivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) surgem em 2015 como sucessores dos Objectivos do Milénio (ODM), com 17 objectivos e 169 metas que abrangem áreas diversas e interligadas, como: o acesso equitativo à educação e a serviços de saúde de qualidade; a criação de emprego digno; a sustentabilidade energética e ambiental; a conservação e gestão dos oceanos; a promoção de instituições eficazes e de sociedades estáveis e o combate à desigualdade a todos os níveis.

apelando para a implementação de sistemas de protecção social adequados, para todos, incluindo idosos, e até 2030 atingir uma cobertura substancial dos mais pobres e vulneráveis.

Por fim, cabe elucidar que, ao nível dos instrumentos de DH regionais e internacionais, Moçambique ratificou a DUHD em 1975 e CDC em 1994, mas também a Carta Africana sobre os direitos e bem-estar da criança em 1998. Ratificou igualmente o Protocolo Opcional à CDC sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados em 2004, e o Protocolo Opcional à CDC sobre o tráfico de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil em 2003. De referir ainda a ratificação do Protocolo Adicional à Convenção da ONU contra a criminalidade organizada transnacional relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, em 2004. No que concerne as convenções da OIT, Moçambique ratificou a Convenção nº 138, sobre a idade mínima para a admissão de emprego (1973)²¹ e a Convenção nº 182, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil, (1999)²².

1.2 Quadro conceptual de protecção social, do risco e da vulnerabilidade: uma abordagem multidimensional e multisectorial

A terminologia “protecção social” assume diferentes conceitos geralmente aceites na literatura, referindo-se às intervenções protagonizadas pelo Estado, pelos actores não-governamentais, pelo sector privado ou, informalmente, por indivíduos ou comunidades dos órgãos públicos, privados sem fins lucrativos, voluntários e informais, que são concebidos para apoiar comunidades, famílias e indivíduos a prevenir, gerir e superar riscos e vulnerabilidades.²³No texto da Lei 4/2007, que define o sistema de protecção social em Moçambique, o governo apresenta a protecção social como "um sistema dotado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo á repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade"²⁴. Os sistemas de protecção social, portanto, representam uma rede de respostas e reflectem uma abordagem holística da vulnerabilidade económica e social e a coordenação dos diferentes actores e programas.

²¹ Ratificada através da Resolução n.º. 5/2003 de 23 de Abril

²² Ratificada pela Resolução n.º. 6/2003, de 23 de Abril.

²³ HANNA Sudhanshu, “Evaluating the Impact of Cash Transfer Programmes in Sub-Saharan Africa: An Introduction to the Special Issue”, *Journal of Development Effectiveness*, vol. 4, nº 1, 2012.

²⁴ Governo de Moçambique, Lei de Protecção Social, n.º4/2007, Maputo, 2007.

A partir deste quadro, o presente subcapítulo será iniciado por uma breve descrição da conceptualização de protecção social, seguido da exploração das componentes deste conceito. Em seguida, serão discutidas as dimensões de risco e vulnerabilidade, para que possamos, num último momento, entender melhor a abordagem sistémica e multisectorial adoptada pelo UNICEF – insumos estes nos quais se baseará a discussão sobre o sistema de protecção social de Moçambique.

a) Conceptualização de Protecção Social

O conceito de protecção social nasceu entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980, no contexto da liberalização económica, quando as instituições europeias redesenharam os seus sistemas de previdência social - na época considerado muito caro e ineficiente.²⁵ Na década seguinte, no contexto da crise asiática de 1997 e do fracasso dos programas de rede de segurança (*security nets*)²⁶ introduzidos nos anos 1990 em alguns países em desenvolvimento, o mundo começou a perceber os efeitos económicos e sociais esperados dos programas de ajustamentos económicos, principalmente em relação à pobreza. Ao acelerar os movimentos mundiais da década de 1990, em 1998 há o advento de uma nova doutrina denominada “*Comprehensive Development Framework*”, que destaca a necessidade de levar em consideração factores estruturais e sociais como o acesso à saúde e à educação, além da busca por estabilidade macroeconómica.

Com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) no início dos anos 2000, a protecção social ganhou um lugar central na agenda de desenvolvimento, tornando-se assim de crucial importância para as agências internacionais de desenvolvimento. O facto de que o crescimento económico sozinho não é capaz de alcançar ambiciosos objectivos de desenvolvimento torna-se uma ideia compartilhada e aceite. Neste momento, a sociedade internacional dedicou-se à chamada “luta contra a pobreza” com uma nova abordagem de protecção social que já não a considera apenas como um interveniente a posteriori para reparar os efeitos dos choques em termos de pobreza, mas como instrumento de acção à priori que permita reduzir a vulnerabilidade. A partir daí a protecção social foi vista como uma ferramenta que poderia gerar crescimento económico e, ao mesmo tempo, concentrar a

²⁵ GRAHL John e TEAGUE Paul, “Is the European social model fragmenting? New Political Economy”, 1997.

²⁶ O Banco Mundial define redes de segurança como sendo “(...) medidas não contributivas desenhadas para fornecer serviços regulares e apoio às pessoas pobres e vulneráveis” (Banco Mundial 2015, p. 7). Dizem respeito a programas de transferência não-contributiva dirigidos aos pobres ou vulneráveis (Grosh et al., 2008) e visam aumentar o consumo por parte dos agregados familiares, quer directamente (através da provisão de transferências monetárias), quer indirectamente (através da provisão de produtos e serviços básicos).

sua acção nos sectores mais pobres da população. Ou seja, os mecanismos de protecção social foram concebidos a partir da percepção de que a provisão de segurança social pode gerar, ao invés de abrandar, o crescimento económico.

Actualmente há um consenso considerável em relação ao papel potencial que a protecção social pode desenvolver ao nível da promoção do crescimento inclusivo, do bem-estar e segurança dos cidadãos; bem como da protecção destes em relação à privação e vulnerabilidade. Para alguns, o termo enquadra políticas socioeconómicas distintas, tais como segurança social, serviços de saúde, protecção da criança, entre outros. Para outros, excluem-se os serviços sociais e foca-se o conceito nos programas de transferências sociais direccionados aos grupos que não estão cobertos pelo sector formal de trabalho. Portanto, a protecção social pode não só atender às necessidades básicas dos indivíduos como também assumir um papel mais abrangente no desenvolvimento do capital humano, na redução da pobreza, na promoção da estabilidade e coesão social e na estimulação da economia²⁷.

A protecção social hoje é vista como um direito fundamental e como um dos principais factores de investimento em capital humano. A literatura pertinente à conceptualização de protecção social no contexto de desenvolvimento sugere três bases conceptuais principais para a definição de protecção social no contexto do desenvolvimento: (i) abordagem baseada em direitos; (ii) a definição do Banco Mundial; e (iii) a abordagem “*pro-poor*” do crescimento económico.²⁸

Como afirmado no subcapítulo anterior, a primeira abordagem (OIT, 1953, 2000, Piron, 2004) considera a protecção social como um direito humano onde os cidadãos têm direitos e obrigações contemplados num conjunto de declarações e regulamentos internacionais. Neste contexto, a protecção social é apresentada como o desenvolvimento de direitos sociais como a igualdade, a inclusão e a não-discriminação, bem como os direitos económicos, já a protecção social requer igualmente recursos para sua implementação.

A segunda abordagem tem origem no quadro teórico do Banco Mundial, o de "gestão de risco social" (*Social Risk Management*, SRM, acrónimo em inglês), que surgiu no final dos anos 80, princípios dos anos 90. Segundo esta óptica do Banco Mundial, a protecção

²⁷ GARCÍA, A. Bonilla and GRUAT, J. V. “Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development,” Version 1.0, ILO, Geneva, 2003.

²⁸ BRUNORI Paolo e O'REILLY Marie, “Social Protection for Development: a review of definitions”, European University Institute, 2010.

social seria a melhor resposta em termos de alívio da pobreza em cenários instáveis, na medida em que ela é um instrumento que permite aos mais vulneráveis investir, assumir riscos e acumular activos e, portanto, escapar da pobreza. Esta abordagem baseia-se menos nos sintomas e mais nas causas da pobreza. Desta forma, a protecção social não é vista como um custo, mas sim como uma espécie de investimento: consiste em ajudar os pobres a acessar serviços sociais básicos, de modo a evitar a exclusão social e a resistir aos efeitos negativos em momentos de choques adversos.²⁹

Ainda que esta abordagem tenha influência sobre a forma de pensar a política social, a mesma é alvo de críticas em particular por se focar unicamente nos riscos aos activos e rendimentos. Tal enfoque exclui uma abordagem ampla de vulnerabilidade, focando-se apenas na pobreza transitória e não contemplando assim a pobreza crónica.

A terceira abordagem inclui a protecção social como um ingrediente eficiente no crescimento económico favorável aos mais pobres. Esta é uma visão validada por diversos autores³⁰, instituições internacionais³¹ e governos - incluindo o Governo de Moçambique. Nesta linha, o UNICEF define a protecção social como:

“(...) um conjunto de políticas e programas públicos e privados destinados a prevenir, reduzir e eliminar os aspectos económicos e sociais da vulnerabilidade face à pobreza e à privação. A protecção social é uma condição essencial para cumprir o compromisso do UNICEF de respeitar os direitos da criança, das mulheres e das famílias a um nível de vida adequado e aos serviços básicos”³²

Em todas as abordagens e definições mencionadas acima, há alguma heterogeneidade, mas também muitas semelhanças importantes. É dever dos Estados fornecer protecção social, o que implica na escolha de um conjunto de políticas e acções para combater falhas que reduzam o bem-estar dos mais pobres e prejudiquem o crescimento económico. Deve-se ter em mente que a implementação dessas definições teóricas da protecção social exige o esclarecimento das acções e programas mais capazes de alcançá-la e conceptualizá-la.

²⁹ BANCO MUNDIAL, “Social security options for developing countries - The contribution of social protection to the millennium development goals”, Social Protection Advisory Service, Agosto 2003.

³⁰ Autores como: Ferrera et al., (2001); Weber (2006); Barrientos e Hulme (2008)

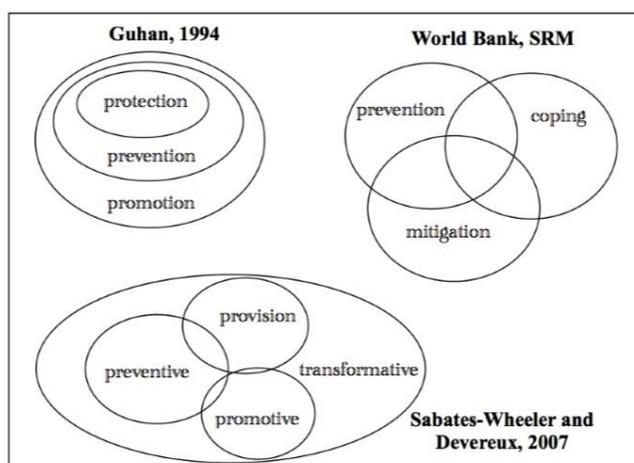
³¹ OCDE (2009); UNICEF (2007); USAID (2012)

³² UNICEF, “Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children - UNICEF Social Protection Strategic Framework”, Nova York, Maio 2012, p. 24.

b) Componentes da protecção social

No que diz respeito as componentes da protecção social na literatura, a abordagem conceptual dos componentes da protecção social mais recorrente foi sistematizada por Brunori e O'Reilly. Segundo essa visão, os componentes das agendas de protecção social são complementares e operacionalizados através de uma variedade de programas e iniciativas formais e informais que muitas vezes se sobrepõem³³

Figura I. O quadro conceptual de Guhan, do Banco Mundial e de Sabates-Wheeler e Devereux



Fonte : Brunori e O'Reilly (2010, p .08)

Primeiramente, a classificação de políticas de protecção social proposta por Guhan inclui três principais componentes: protecção, prevenção e promoção. A primeira é composta por políticas que fornecem um nível mínimo de bem-estar para pessoas em situação de dificuldade³⁴. A segunda é conferida pelas políticas que impedem indivíduos vulneráveis de ficarem abaixo dos padrões aceitáveis de bem-estar. Por fim, a terceira componente, de promoção, refere-se às políticas destinadas a reduzir o nível de vulnerabilidade dos indivíduos no futuro.³⁵ Guhan destaca como essas três categorias representam três círculos concêntricos, dos domínios mais amplos para os mais estreitos da especificidade da protecção social:

³³ BRUNORI Paolo e O'REILLY Marie, "Social Protection for Development : a review of definitions", European University Institute, 2010.

³⁴ GUHAN, S., "Social security options for developing countries", International Labour Review, vol. 133, 1994.

³⁵ ELLIS Frank, DEVEREUX Stephen e WHITE Phillip, " Social Protection in Africa. Cheltenham", UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

“O círculo externo de medidas de promoção incluiria toda a gama de medidas macroeconómicas, sectoriais e institucionais de grande importância para a redução da pobreza, operando nos níveis macro e meso. (...) Os círculos médios consistiriam no que se conhece como medidas directas para combater a pobreza, como a redistribuição de activos, a criação de emprego e a segurança alimentar. O círculo interno conteria medidas específicas de alívio ou protecção contra a privação, na medida em que não seja ou não possa ser evitado através da abordagem de promoção e prevenção.”³⁶

Em outro espectro, o Banco Mundial (BM) propôs uma classificação na qual encontramos as ideias de prevenção, mitigação e defrontação (*coping*) no âmbito da abordagem de SRM – como mencionado no subcapítulo acima. Nesta leitura, a componente de prevenção inclui as políticas direccionadas no sentido de reduzir a probabilidade da ocorrência de riscos; enquanto a de mitigação compreende os programas com enfoque na redução do impacto de possíveis choques futuros. Por fim, a componente de defrontação diz respeito às políticas destinadas a lidar com as consequências dos choques à posteriori. Na definição do BM, os três conjuntos de instrumentos sobrepõem-se e são parcialmente distintos.³⁷

Por fim, a definição fornecida por Sabates-Wheeler e Devereux (2004, 2007) é considerada a abordagem mais ampla e progressista porque vai para além das transferências de rendimentos e de consumo destinadas a responder a situações de pobreza crónica e ameaças à subsistência. De forma inovadora, esta abordagem ampliou o espaço tradicional das três componentes de protecção social e sugere um quarto elemento: a transformação. A intitulada “protecção social transformadora” integra as estratégias desenvolvidas no sentido de transformar o contexto de forma a minimizar o nível de risco que os grupos vulneráveis enfrentam, promovendo a capacitação, a equidade e a realização dos direitos económicos, sociais e culturais. Aqui, quando pensamos na palavra “transformadora” significa que devemos:

“(...) não nos concentrarmos mais em como projectar uma política para que diferentes grupos enfrentem menos riscos em um

³⁶ GUHAN, S., “Social security options for developing countries”, *International Labour Review*, vol. 133, 1994, p. 35.

³⁷ BANCO MUNDIAL, “Social security options for developing countries - The contribution of social protection to the millennium development goals”, *Social Protection Advisory Service*, Agosto 2003.

determinado contexto, mas como transformar esse contexto para minimizar os riscos para uma série de grupos vulneráveis”.³⁸

Quer isto dizer que algumas medidas de protecção social precisam abordar os desequilíbrios estruturais na sociedade que, caso contrário, poderiam contribuir para a criação ou manutenção de vulnerabilidades, exclusão social e discriminação a longo prazo. A componente de transformação inclui acções que alteram o equilíbrio de poder entre as partes interessadas a favor dos grupos vulneráveis. Esta visão é o foco de muitos programas de protecção social sobre a promoção do desenvolvimento do capital humano através de uma melhor nutrição e melhor acesso aos serviços de saúde e educação, por exemplo.

No âmbito desta abordagem, a protecção social é definida como compreendendo:

“(...) todas as iniciativas públicas e privadas que proporcionam transferências de renda ou de consumo para os pobres, protegem os vulneráveis contra os riscos ao nível da subsistência e aumentam o status social e os direitos dos marginalizados; com o objectivo geral de reduzir a vulnerabilidade económica e social dos grupos pobres, vulneráveis e marginalizados.”³⁹

Ainda segundo Sabates-Wheeler e Devereux (2004), as medidas transformadoras incluem mudanças a nível legislativo no sentido de proteger os grupos vulneráveis, bem como campanhas de sensibilização que visam transformar atitudes e comportamentos no sentido de aumentar a equidade social. A concepção do UNICEF (2012) vai também de encontro a esta abordagem na medida em que identifica as transferências sociais, acesso aos serviços, apoio social e familiar, e a reforma legislativa como componentes chave da protecção social a partir dos quais é possível fazer face às vulnerabilidades sociais e económicas à pobreza e exclusão.

c) Conceitos de vulnerabilidade e risco

Os conceitos de "vulnerabilidade" e "risco" são os elementos mais recorrentes em todas as definições de protecção. O risco refere-se à probabilidade de situações que possam

³⁸ Excerto original: “(...) no longer be focused on how to design a policy so that various groups face less risk in a given context but on how to transform this context to minimize risk for a range of vulnerable groups.” SABATES-WHEELER Rachel. et DEVEREUX Stephen, “Transformative Social Protection”, IDS Working Paper 232, Brighton, Outubro 2004, p. 06.

³⁹ Excerto original: “Social protection describes all public and private initiatives that provide income or consumption transfers to the poor, protect the vulnerable against livelihood risks, and enhance the social status and rights of the marginalised; with the overall objective of reducing the economic and social vulnerability of poor, vulnerable and marginalised groups.” Ibid, p. 03.

comprometer a segurança económica do indivíduo ou da família, enquanto a vulnerabilidade concerne a interação entre a exposição ao risco e a capacidade de encará-lo e responder a este.

A vulnerabilidade pode ser definida de muitas maneiras, mas sempre ligada à pobreza. Waterhouse (2010) sugere que a vulnerabilidade é:

“(...) um conceito analítico que pode ajudar a identificar factores e tendências que tornam algumas pessoas, em determinados momentos, mais susceptíveis de serem pobres, ou cronicamente pobres, do que outras e por que razão isso acontece. (...) A vulnerabilidade é tanto uma causa como um sintoma de pobreza, todavia há que os distinguir. Pobreza descreve uma situação de privação. Vulnerabilidade olha para o futuro e para o que é provável que venha a acontecer: Descreve a capacidade das pessoas — ou a falta dela — para resistir a choques externos e a riscos, mantendo a sua subsistência e o seu bem-estar.”⁴⁰

A autora explica que há três dimensões principais da vulnerabilidade: i) a falta de defesas internas, ou seja, factores demográficos, sociais e do ciclo de vida, como doenças crónicas, velhice, viuvez ou orfandade; (ii) exposição a riscos e choques externos, como desastres naturais, conflitos violentos, mudanças climáticas, epidemia de HIV/AIDS, flutuações de preços, etc; e (iii) exclusão social e discriminação – seja por género, raça, classe social, religião, entre outros. A análise da vulnerabilidade, com base nessas dimensões, mostra a natureza complexa e dinâmica dos factores que, quando combinados, podem levar à pobreza crónica. As pessoas sujeitas a esses aspectos de vulnerabilidade tendem a ser pobres, seja por pobreza transitória ou crónica - como acontece em Moçambique.

A protecção social é, portanto, proposta como uma ferramenta política eficaz para combater a vulnerabilidade, visando um impacto nos níveis micro e macro. Neste último, a vulnerabilidade diz respeito a países ou regiões que são susceptíveis de sofrer choques externos frequentes e têm pouca capacidade de resiliência e capacidade limitada para responder a choques. No nível micro, a vulnerabilidade atinge pequenas comunidades, famílias e indivíduos que enfrentam choques. De acordo com Alwang et al. (2012):

“Um agregado familiar é dito ser vulnerável (quando está em risco) pela futura perda de bem-estar abaixo das normas socialmente aceites

⁴⁰ WATERHOUSE Rachel, “Vulnerabilidade em Moçambique: padrões, tendências e respostas”, *in* “Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique: comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos”, IESE, Maputo, Junho 2010, p. 100

causadas por eventos de risco. O grau de vulnerabilidade depende das características do risco e da capacidade das famílias de responderem a eles”⁴¹

A vulnerabilidade retarda, assim, o crescimento económico no nível macro devido ao menor desempenho económico médio e maior instabilidade e incerteza; enquanto no nível micro, a vulnerabilidade modifica as estratégias domésticas, impedindo que as famílias tomem decisões mais arriscadas e mais rentáveis (Holzmann e Jorgensen 2001, Barret et al 2008, Guillaumont, 2008). Além disso, existem uma série de riscos adicionais, como os socioculturais e de género (violência doméstica, casamento precoce, etc.), económicos (trabalho infantil, exploração sexual, etc.), ambientais, geográficos, sanitários ou mesmo políticos. Também é interessante distinguir duas grandes categorias de risco: “aqueles que são idiossincráticos, afectando famílias ou indivíduos, e os co-variáveis, que afectam comunidades inteiras, regiões ou países.”⁴²

As autoridades do governo moçambicano fornecem duas definições de vulnerabilidade. A primeira, da Secretaria Técnica de Segurança Alimentar e Nutrição, afirma que a vulnerabilidade é “geralmente associada a exposição a riscos e determina a susceptibilidade das pessoas, lugares ou infraestruturas perante um determinado desastre natural”⁴³. O Ministério do Planeamento e Finanças, instituição responsável pelo desenvolvimento do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), define a vulnerabilidade como “(...) a falta de defesa contra a adversidade (inclusive) a exposição a choques externos, a tensões e a riscos, e a falta de defesa interna de meios para competir sem sofrer graves prejuízos”⁴⁴.

Em suma, entende-se que tanto o conceito de risco quanto o de vulnerabilidade permeiam-se nos contextos de adversidade e possuem carácter multidimensional e intersectorial. Como consequência, é impossível discutir um sistema de protecção social

⁴¹ Excerto original: “(...) a household is said to be vulnerable [when it is at risk] of future loss of welfare below socially accepted norms caused by risky events. The degree of vulnerability depends on the characteristics of the risk and the households ability to respond to risk.” ALWANG Jeffrey, SIEGEL Paul, JORGENSEN Steen Lau, “Vulnerability as viewed from different disciplines” In: “International Symposium Sustaining Security and Managing Natural Resources in Southeast Asia”, Chiang Mai, Tailândia, 2002, p. 06.

⁴² Excerto original: “It is also useful to distinguish two broad classes of risks: those that are ‘idiosyncratic’, or affect households or persons individually, and those that are ‘covariate’, affecting whole communities, regions or countries”; HODGES Anthony e PELLERANO Luca, “Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique”, Oxford Policy Management, 2010.

⁴³ SETSAN, “Relatório da Monitoria da Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique (versão final)”. Maputo, 2007.

⁴⁴ Ministério do Plano e Finanças (MPF). “Glossário de Termos sobre a Pobreza e Segurança Alimentar”. Maputo, 2000, p. 03.

enquanto defensor dos direitos da criança sem abordar a fundo os riscos e vulnerabilidades aos quais as crianças e adultos estão expostos.

d) Sistemas integrados de protecção social e da criança

A ideia de pensar em sistemas para endereçar a protecção social parte do pressuposto de que programas e políticas de desenvolvimento devem ser pensados como uma resposta coordenada e harmonizada aos factores de vulnerabilidades multidimensionais a fim de criar resiliência, igualdade e cobertura às diversas necessidades, bem como capital humano, habilidades e produtividade. Uma abordagem sistémica, portanto, inclui um portfólio de arranjos institucionais e intervenções a curto prazo para choques temporários, e abordagens de longo prazo para combater vulnerabilidades sociais e pobreza crónica (UNICEF, Banco Mundial, 2013).

Em relação especificamente à criança, segundo o UNICEF (2011), os sistemas de protecção social contribuem simultaneamente para a componente de prevenção e a componente de protecção na medida em que, por um lado, podem responder a alguns dos factores de risco subjacentes ao abuso, violência e exploração, e por outro, aumentam a resiliência e a capacidade de famílias e comunidades de responderem a factores de stress (UNICEF, 2012). Paralelamente, a Estratégia de Protecção da Criança do UNICEF (2008) entende que os sistemas de protecção da criança constituem parte integrante da protecção social e vão para além disso: na medida em que têm objectivos complementares, a implementação de sistemas de protecção social e intervenções de protecção da criança conjuntamente reforçam impactos e resultados.

Gradualmente, a abordagem em relação à protecção da criança tem abandonado uma perspectiva tradicional de protecção social, centrada em questões ou grupos específicos (por exemplo, casamentos prematuros, exploração sexual, cuidados alternativos ou trabalho infantil), para uma abordagem mais abrangente, centrada no sistema, tendo levado à construção progressiva de um quadro conceptual do sistema de protecção da criança. Neste âmbito, a protecção social pode desempenhar um papel fundamental, nomeadamente ao nível da promoção e garantia do acesso aos serviços sociais básicos (ao eliminar barreiras financeiras e sociais), reforço da capacidade dos cuidadores (através do aumento da sua

renda, flexibilidade laboral e legislação protectora) e da promoção de legislação e políticas anti discriminatórias relacionadas com o acesso aos serviços.⁴⁵

Em termos programáticos, a protecção social e a protecção à criança estão ligadas por programas de transferências sociais, os seguros sociais de saúde, os serviços de acção social e a legislação (UNICEF, 2009). Autores como Jones e Holmes (2010) defendem que as potenciais sinergias entre protecção social e protecção da criança estão no estabelecimento de critérios de elegibilidade dos programas de protecção social relacionados com resultados ao nível da protecção da criança; de ligações entre os beneficiários dos programas de protecção social e serviços de apoio complementares; e de ligações abrangentes a outros sectores (educação, saúde, justiça etc).⁴⁶

Para além disso, a abordagem do UNICEF⁴⁷ aos sistemas integrados de protecção social parte do principio de que para serem funcionais e eficazes são necessários dois componentes-chave, nomeadamente uma abordagem sistémica e uma abordagem multisectorial:

“A abordagem sistémica desenvolve e fortalece as estruturas e mecanismos que facilitem a integração de uma rede de intervenções e políticas de forma a responder eficazmente às múltiplas vulnerabilidades. A abordagem multisectorial identifica e maximiza as ligações entre a protecção social e os resultados do sector (ou seja: educação, saúde, nutrição, desenvolvimento da primeira infância, água e saneamento, protecção da criança e HIV / AIDS)”⁴⁸

Em termos de abordagem sistémica, a Estratégia de Protecção da Criança ainda identifica determinadas estruturas e mecanismos chave a considerar, tanto ao nível do desenho como da operacionalização, na implementação de sistemas integrados de protecção social, nomeadamente: (i) o papel das avaliações de vulnerabilidade em identificar as múltiplas vulnerabilidades e privações que afectam os agregados familiares e realizar

⁴⁵ UNICEF, “Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems”, 2013.

⁴⁶ JONES Nicola e HOLMES Rebecca, “Tackling Child Vulnerabilities through Social Protection: Lessons from West and Central Africa”, Background Notes, ODI, 2010.

⁴⁷ UNICEF, “Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children - UNICEF Social Protection Strategic Framework”, Nova York, Maio 2012.

⁴⁸ Tradução livre. Transcrição original: “*Social protection describes all public and private initiatives that provide income or consumption transfers to the poor, protect the vulnerable against livelihood risks, and enhance the social status and rights of the marginalised; with the overall objective of reducing the economic and social vulnerability of poor, vulnerable and marginalised groups*” SABATES-WHEELER Rachel. et DEVEREUX Stephen, “Transformative Social Protection”, IDS Working Paper 232, Brighton, Outubro 2004, p. 09.

intervenções mais adequadas; (ii) estruturas e mecanismos institucionais que forneçam orientação estratégica e assegurem a administração apropriada dos sistemas; (iii) processos monitoria e avaliação (M&A) para fornecer evidências do desempenho de políticas e programas para melhoria da concepção e da implementação destes; e (iv) a participação activa dos beneficiários dos programas e prestação de contas, essencial para garantir a transparência e responsabilização a nível local.⁴⁹

Já a abordagem multisectorial leva em conta que a maioria das crianças em situação de vulnerabilidade sofre de múltiplas questões do âmbito da protecção, de modo que, para endereçá-las, é preciso prover uma solução holística. Em termos da saúde, da nutrição e educação, por exemplo, a protecção social pode desempenhar um papel importante sobre as barreiras passíveis de impedir o acesso aos serviços de saúde do lado da procura e da oferta. Nesta primeira vertente, está a questão do acesso e utilização dos serviços através da redução das barreiras sociais, económicas (do lado da procura) – nomeadamente barreiras financeiras, nível de educação e informação, localização, distância e dinâmicas de género.⁵⁰ Por outro lado, a protecção social auxilia na promoção da quantidade e qualidade dos serviços básicos (do lado da oferta), podendo ter um impacto positivo nas barreiras relacionadas com infraestruturas inadequadas; capacidade profissional limitada; abastecimento insuficiente de medicamentos e outros; e falta de água e instalações sanitárias⁵¹.

Portanto, a integração entre os diferentes sectores depende de factores facilitadores, como o acesso equitativo a serviços e bens, inclusão social, mudanças de comportamento, e fornecimento de serviços adequados e eficientes. A protecção social pode contribuir de diversas formas para tal, sobretudo através da promoção do acesso aos serviços sociais básicos (eliminando barreiras financeiras e sociais); do reforço da capacidade dos cuidadores em termos de assistência financeira, flexibilidade no trabalho e de legislação de protecção; e da promoção de uma legislação anti-discriminatória e reforma da política ligada ao acesso de serviços no sentido de transformar atitudes discriminatórias para com as crianças vulneráveis e suas famílias.⁵²

⁴⁹ SAMSON Michael, VAN NIEKERK Ingrid, e MAC QUENE Kenneth, “Designing and Implementing Social Transfer Programmes”, EPRI Press, Le Cap, 2006.

⁵⁰ Ensor, Tim, e Stephanie Cooper,(2004) apud UNICEF 2012.

⁵¹ Ibid

⁵² UNICEF, “Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children - UNICEF Social Protection Strategic Framework”, Nova York, Maio 2012.

CAPÍTULO 2. PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

2.1. O panorama socioeconómico de Moçambique: as dimensões de riscos de vulnerabilidades

Localizado na África Austral, Moçambique é um país de 25,8 milhões de habitantes, com inúmeros recursos naturais(carvão, ferro, ouro e gás). No entanto, apesar dos grandes esforços do governo moçambicano nas últimas décadas, cerca de 44% da população vive em extrema pobreza multidimensional⁵³, e 60% sobrevive com USD 1,25/dia (em PPC)⁵⁴ – o que classifica o país como o 8º país mais pobre do mundo: o rendimento nacional bruto per capita foi de USD 1196 (PPC) em 2016.

O agregado de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita recolhidos ao nível nacional compõe o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD⁵⁵, e serve como uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de desenvolvimento humano. Neste ranking, Moçambique ocupa o 181º lugar no ranking, do total de 188 países avaliados.⁵⁶ De acordo com os dados mais recentes do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016, embora o país tenha crescido a uma taxa anual média de 7% nos últimos 20 anos, actualmente um moçambicano comum tem uma expectativa de vida de 55 anos; cerca de 50% dos adultos (com 15 anos de idade e mais) não são alfabetizados, e permanecem em média 3.5 anos na escola formal (considerando o período de duração escolar de 9 anos – sendo que as raparigas permanecem metade do período que os rapazes - 2.6 anos contra 4.6 anos).

a) A pobreza monetária

Apesar de o crescimento económico ter sido notável na década passada, com um crescimento anual do PIB de mais de 7,4%⁵⁷, o seu efeito sobre a redução da pobreza foi marginal. O debate sobre a pobreza e a luta contra esta tem sido uma parte importante do discurso da Frelimo desde a independência do país em 1975.

⁵³De acordo com o PNUD: o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica “privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílio (...) e é um indicador complementar de acompanhamento do desenvolvimento humano e tem como objectivo acompanhar a pobreza que vai além da pobreza de renda, medida pelo percentual da população que vive abaixo de PPP US\$1,25 por dia. Ela mostra que a pobreza de renda relata apenas uma parte da história.” Disponível em: <https://goo.gl/BJR5AF>

⁵⁴ PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano. Nova York, 2017. Disponível em : <https://goo.gl/tCHc5n>

⁵⁵ PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano. Nova York, 2017. Disponível em : <https://goo.gl/tCHc5n>

⁵⁶PNUD. Human Development Index 2017. Disponível em: <https://goo.gl/ookkww>

⁵⁷ROSS Dori, “Moçambique em Ascensão - Construir um novo dia”, Fundo Monetário Internacional, Washington DC, 2014.

Moçambique experimentou uma redução da pobreza na década de 1990 e início dos anos 2000, relacionada à reconstrução e recuperação pós-guerra, bem como ao reassentamento de ex-refugiados. As taxas de pobreza caíram de 69% em 1996/97 para 54% em 2002/03⁵⁸, mas nenhuma melhoria realmente significativa pode ser encontrada posteriormente. Os níveis de pobreza estabilizaram e muitos investimentos intensivos em capital ganharam espaço através dos "megaprojectos" oriundos de empresas estrangeiras que, no final, geraram poucos empregos aos moçambicanos.

De acordo com o relatório do UNICEF intitulado "Análise da Situação das Crianças em Moçambique",⁵⁹ o país registou melhorias significativas ao longo da última década no que concerne a situação das crianças (que actualmente representam 52% da população), em particular a melhoria do acesso ao sistema de protecção social, escola primária, abastecimento de água e saneamento. O progresso na mortalidade infantil, no entanto, não foi suficiente para tirar Moçambique da 172ª posição no ranking mundial do indicador de sobrevivência infantil (de 195 países).⁶⁰

c) Desigualdades geográficas e riscos ambientais

Ainda a nível geral, uma outra preocupação citada nos relatórios específicos de análise da implementação dos direitos da criança, é a disparidade no usufruto de direitos entre e dentro das 11 províncias e 153 distritos moçambicanos, bem como entre áreas urbanas e rurais. Nota-se que as crianças das zonas rurais e das províncias do centro e norte do país estão em pior situação que as demais. É crucial, portanto, destacar as desigualdades geográficas de Moçambique em termos de exposição a choques climáticos, acesso a mercados, serviços públicos e propagação do HIV/AIDS.

A taxa de pobreza é maior nas áreas rurais (56,9% contra 49,6% nas áreas urbanas), mas a taxa de pobreza urbana aumenta em cerca de 3,3% ao ano.⁶¹ O ambiente urbano expõe a população a diferentes riscos⁶², como o subemprego e o impacto mais forte e directo do aumento dos preços dos alimentos e combustíveis. Por outro lado, 52% da população moçambicana vive em áreas rurais, ou seja, num longo prazo estão mais expostas aos riscos

⁵⁸ Segundo os Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF) de 1996/97, 2002/03 e 2008/09

⁵⁹ UNICEF, "Situation Analysis of Children in Mozambique", Maputo, 2014. Disponível em: <http://sitn.unicef.org/mz/english/>

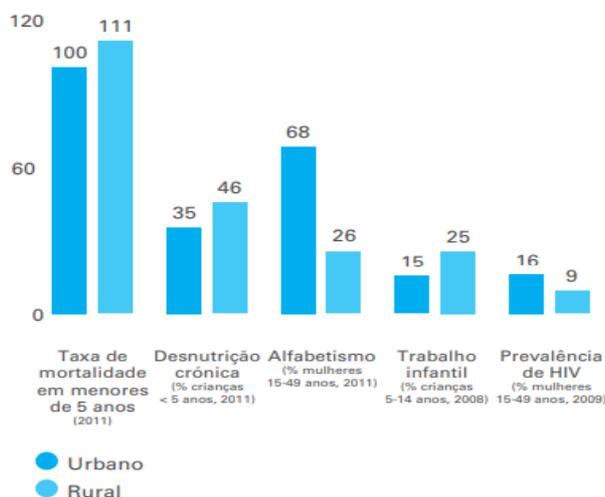
⁶⁰ UNICEF, "The State of the World's Children 2015: Reimagine the Future: Innovation for Every Child", New York, November 2014.

⁶¹ Dados recolhidos na apresentação do Banco Mundial realizada por Eric Zapatero, no MGCAS, em 01 de junho de 2016.

⁶² Ver Anexo 1.

decorrentes da degradação progressiva do meio ambiente resultantes de mudanças climáticas, desmatamento e erosão do solo. Tendo em vista a dependência da agricultura familiar em pequena escala, com baixos níveis de produtividade, muitas famílias rurais moçambicanas são altamente vulneráveis a padrões de chuva e choques climáticos adversos.

Figura II. Disparidades entre áreas urbanas e rurais, 2011



Fonte: IDS 2011, MICS 2008, INSIDA. Compilação de dados por UNICEF (2015)

Além disso, é nessas regiões do centro e norte onde os maiores indicadores de serviços sociais básicos se destacam, ainda que tenham sido alvo de planos governamentais: a má qualidade do ensino primário e secundário, a falta de instalações de água e saneamento, existência de trabalho infantil, mortalidade de crianças menores de cinco anos e prevalência de HIV/AIDS. De acordo com o UNICEF⁶³, uma criança que vive no Norte tem duas vezes mais probabilidades de sofrer um retardo de crescimento do que a criança que vive no sul. Podemos citar as províncias de Zambézia, Tete, Cabo Delgado, Manica, Sofala, Niassa (todas nas regiões centro e norte), onde a situação tem sido mais urgente. A primeira, Zambézia, é a segunda província mais populosa (um quinto da população de Moçambique) e também possui níveis historicamente baixos de gastos públicos em relação ao tamanho da população. Como resultado, possuiu as maiores taxas de mortalidade infantil (menores de cinco anos) e de incidência de pobreza, e as menores taxas de registo de nascimento e níveis de atendimento, vacinação e assistência no momento do nascimento.

⁶³UNICEF, “Situação das Crianças em Moçambique 2014”, Maputo, Agosto 2014.

Em contraste, a maior incidência de famílias que não enfrentam insegurança alimentar crónica está nas províncias do Sul, devido a níveis historicamente elevados de investimento em infraestrutura, particularmente em e ao redor da capital Maputo. No entanto, grande parte do Sul, particularmente a província de Gaza e Maputo, sofre de secas prolongadas, o que resulta em escassez crónica de alimentos.⁶⁴

d) Capital humano: os desafios da educação, saúde e nutrição

A vulnerabilidade das famílias e dos indivíduos também depende do estoque de capital humano. Melhores níveis de nutrição (especialmente nos primeiros meses e anos de vida), saúde e educação colocam as pessoas em melhor posição para aprimorar seus meios de subsistência, bem-estar e capacidade de gerir adversidades. Ao nível da nutrição, os programas de transferência sociais monetárias em particular, têm um papel potencial para contribuir para a melhoria da nutrição infantil, através da melhoria da capacidade das famílias de acesso a alimentos e cuidados de saúde.

No que diz respeito à educação, o país tem assistido a uma significativa expansão no número de matrículas nas escolas primárias, tendo o número de alunos nas cinco primeiras classes do ensino primário aumentado 45% de 2004 a 2011 e nas últimas duas classes da escola primária 75% aproximadamente. No entanto, metade das crianças moçambicanas não completa o ensino secundário, sobretudo as raparigas. As principais barreiras incluem o valor das taxas de matrícula, a necessidade de uniformes, a distância da escola e a competição com o trabalho, que tem um impacto ainda maior na adolescência. Diversos estudos mostram que os alunos da escola primária aprendem pouco em termos de competências de base em leitura, escrita e cálculo aritmético. É interessante notar que Moçambique tem 44 idiomas, mas apenas o português é ensinado na escola. Destaca-se a fraca qualidade do sistema educacional, com aulas superlotadas, falta de professores e materiais e uma metodologia às vezes baseada em violência física e assédio.⁶⁵ O sistema de saúde pública tem que lidar com interrupções frequentes no fornecimento de medicamentos, longas filas, distância, tratamentos ineficazes e falta de médicos e outros profissionais da saúde. Os principais riscos directos para a saúde provêm de doenças evitáveis e tratáveis como malária, HIV/AIDS, infecções respiratórias agudas e doenças diarreicas; além de riscos associados à gravidez e ao parto. Indirectamente, vários factores ambientais, culturais

⁶⁴ HODGES Anthony e PELLERANO Luca, “Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique”, Oxford Policy Management, 2010, p. 19.

⁶⁵ Idem.

e económicos acentuam esses riscos, enquanto a baixa disponibilidade e qualidade dos serviços preventivos e curativos também contribuem para altos níveis de morbidade e mortalidade. Factores subjacentes, como desnutrição, acesso insuficiente a água potável e saneamento deficiente também são importantes para a morbidade e mortalidade.

Em relação ao período gestacional e aos primeiros meses de vida, a cobertura de cuidados pré-natais aumentou significativamente, 63% das unidades de saúde primárias oferecem serviços de maternidade. A sobrevivência materna e neonatal, no entanto, persiste como um desafio crítico, ainda que o número de nascimentos nas unidades de saúde tenha aumentado de 48% em 2008 para 55% em 2011.⁶⁶ Ainda neste sentido, de 1990 a 2003, a taxa de mortalidade materna diminuiu mais de 50%: de 1000 mortes maternas por cem mil nascidos vivos em 1990 para 408 mortes maternas por cem mil nascidos vivos em 2003. No entanto, entre 2003 e 2011 a taxa permaneceu à elevada taxa de 408 óbitos por cem mil nascidos vivos. A mortalidade neonatal também tem vindo a diminuir a um ritmo mais lento do que a mortalidade infantil no global (<1 anos) e do que a mortalidade com menos de 5 nos de idade.⁶⁷

Em termos de nutrição, a desnutrição crónica continua a ser um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento do capital humano, afectando 43% das crianças menores de 5 anos em 2011.⁶⁸ As crianças subnutridas sofrem danos e lacunas na aprendizagem cognitiva, e a combinação desses factores leva a um declínio da produtividade na vida adulta e um maior obstáculo ao desenvolvimento socioeconómico do país como um todo. Em outras palavras, a subnutrição e desnutrição representam um desafio importante não só para a sobrevivência e o desenvolvimento das crianças, mas também para o capital humano moçambicano, a produtividade a longo prazo, o desenvolvimento socioeconómico do país e a redução da pobreza.⁶⁹

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ministério da Saúde (MISAU), Instituto Nacional de Estatística (INE) e ICF International (ICFI). Moçambique Inquérito Demográfico e de Saúde 2011. Calverton, Maryland, USA: MISAU, INE e ICFI.

⁶⁸ UNICEF, “Situação das Crianças em Moçambique 2014”, Maputo, Agosto 2014, p. 53.

⁶⁹ Ibid..

2.2. Processo de concretização do direito à Protecção Social em Moçambique

a) Panorama histórico

Para compreender melhor o quadro institucional da protecção social em Moçambique, é interessante voltar brevemente ao contexto histórico em que este está inserido. De acordo com Francisco e Sugahara (2015), o sistema formal de protecção social remonta a 1901, ano em que o Estado colonial começou a implementar a chamada "repartição social", em que os jovens contribuíam para a aposentadoria dos mais velhos. Este sistema baseava-se em características profundamente discriminatórias, a saber, que inicialmente abrangia apenas os colonos.⁷⁰ Além disso, havia pensões e outros direitos para funcionários do sector público e privado, mas estes eram restritos a funcionários com algum nível de educação formal. A assistência social, por sua vez, era limitada para os indigentes, principalmente sob a forma de tratamento médico gratuito e escolaridade. O restante da população dependia apenas de mecanismos informais baseados na solidariedade e na reciprocidade - o que está enraizado na cultura moçambicana até os dias de hoje.

Após a independência em 1975, a Frelimo implementou políticas marxistas-leninistas para ampliar os serviços sociais básicos a nível nacional, na expectativa de promover crescimento e desenvolvimento rápidos. No entanto, a máquina estatal mostrou-se frágil, ineficaz e insustentável: após a saída dos portugueses, não havia profissionais com *especialidades* capazes de administrar o país para dar continuidade aos investimentos em todos sectores do país. Com 4 milhões de refugiados e centenas de milhares de deslocados internos, o país ficou completamente devastado no final de 1992.

O período de reconstrução pós-guerra foi seguido pela liberalização política e económica, incluindo ajustes estruturais do FMI e Banco Mundial. A partir da década de 1990, o Estado moçambicano reconheceu a necessidade de mecanismos de segurança social ligados aos sistemas criados nas economias capitalistas desenvolvidas. Lentamente, a protecção social começa a ser vista não só como uma despesa, mas também como uma lógica que apresenta os princípios estabelecidos num quadro legal e tem efeitos positivos sobre a economia. A liberalização do sistema económico, no entanto, trouxe de volta parte das taxas dos serviços sociais básicos (os serviços de educação e saúde, no entanto, continuaram fortemente subsidiados) e eliminou os subsídios alimentares e o sistema de

⁷⁰ A administração do sistema colonial português reconhecia três classes de cidadãos: os "colonos", descendentes portugueses que tinham todos os direitos de cidadania; o "assimilado", que carregava certos direitos; e "nativos" sem qualquer direito de cidadania.

racionamento. Para amortecer o impacto da abolição dos controlos de preços e do racionamento sobre os pobres urbanos, o governo instituiu o Programa de Subsídio Alimentar (PSA)⁷¹, que viria a evoluir, no futuro, para o maior programa de transferência monetária social a nível nacional.

Em 1993, o PSA evoluiu para um programa de transferência monetária incondicional em vez de um subsídio alimentar, e, em 2010, tornou-se o PSSB. Ainda que as transferências sociais monetárias prestadas no âmbito deste programa fossem muito pequenas (cerca de 6USD por família por mês), o seu papel foi significativo, chegando a atingir em 1995 cerca de 70.000 famílias e reduzindo em 6 pontos percentuais a taxa de pobreza.⁷²

b) Enquadramento político-jurídico

O sistema básico de protecção social foi fortalecido pelo estabelecimento de um quadro legal e regulatório composto por leis, decretos, planos, políticas, programas e regulamentos que levaram a importantes desenvolvimentos. As principais iniciativas foram conduzidas pelo Ministério da Género, da Criança e da Acção Social (MGCAS) e pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS), a principal agência governamental responsável pela entrega de programas de assistência social.

Podemos afirmar que a intensificação dos esforços para a consolidação do sistema de protecção social em Moçambique ocorreu em três fases distintas. A primeira deu-se entre 2005 e 2010, quando foi estabelecido um quadro jurídico e estratégico para a protecção social básica, incluindo a Lei Básica de Segurança Social em 2007, que define a protecção social básica (transferências sociais fornecidas pelo Estado), a obrigatória (transferências contributivas, tais quais as pensões para idosos)⁷³ e a complementar (fornecida por actores não-estatais, como organizações da sociedade civil). A segunda fase deu-se em 2011 (cobrindo o período de 2010 a 2014), com a implementação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) e seus regulamentos⁷⁴; e a terceira com a subsequente Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II 2016-2024 (ENSSB II) e respectiva Análise de Custos e Impacto, aprovadas em Fevereiro de 2016.

⁷¹ INAS, “Manual de orientações e procedimentos do PSA”, Maputo, 2004.

⁷² MMAS, “Breves Notas sobre a Historia da Acção Social em Moçambique”, Maputo, 2009

⁷³ Em 2010, o universo abrangido pelo subsistema obrigatório correspondia a apenas cerca de 10% da população economicamente activa.

⁷⁴ Regulamento do Subsistema de Protecção Social Básica e Regulamento de Coordenação do Sistema de Segurança Social Obrigatória

Infra, um breve resumo da evolução dos instrumentos normativos de protecção social em Moçambique:

Quadro I. Instrumentos nacionais de Protecção Social em Moçambique

Declaração dos Direitos da Criança Moçambicana	1979
Política da Ação Social – Resolução n.º.12/98	1998
Lei que regula o Acesso de Menores a Lugares Públicos de Diversão Nocturna	1999
Constituição da República (Arts. 47, 120, 121 e 236)	2004
Plano de Acção para as Crianças Órfãos e Vulneráveis (PACOV)	2006
Lei 4/2007 da Protecção Social	2007
Lei de Prevenção e Combate ao Tráfico de Pessoas -Crianças e Mulheres (Lei n.º 6/2008)	2008
Lei de Promoção e Protecção dos Direitos da Criança (Lei n.º7/2008)	2008
Lei da Organização Jurisdicional de Menores (Lei n.º8/2008)	2008
Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2010-2014	2009
Decreto 85/2009 que aprova as regras do Subsistema de Protecção Social de base em Moçambique	2009
Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana 2010-2014	2010
Estratégia Nacional da Segurança Social Básica (ENSSB) 2010-2014 aprovada pela resolução n.º.17/2010	2010
Guia de Referência para o Estabelecimento e Funcionamento de Comitês Comunitários para a Protecção de Crianças	2010
Decreto 52/2011 da criação de programas de segurança social básica	2011
Plano Nacional de Acção para Crianças 2013-2019 (PNAC)	2012
Programa Quinquenal do Governo 2015-2019	2014

A primeira ENSSB foi criada em 2010, no contexto de pressões sociais após o aumento significativo do preço dos alimentos e após os resultados da terceira avaliação nacional de pobreza. Neste período, os formuladores de políticas nacionais e internacionais em Moçambique começaram a interessar-se ainda mais pela protecção social como ferramenta para redução da pobreza e crescimento inclusivo. A ENSSB I foi criada para estabelecer o quadro, os objectivos e as grandes linhas de programação de protecção social fora do âmbito da segurança social. O principal desafio foi mudar o foco nas necessidades imediatas de grupos específicos e alcançar uma abordagem estratégica mais abrangente para fortalecer a resiliência e reduzir o risco de pobreza crónica no longo prazo.

Por decreto governamental, a ENSSB I foi revista em 2015, dando origem à segunda Estratégia da Segurança Social 2016-2024 (ENSSB II). Com a nova Estratégia, o Governo de Moçambique revisou os programas de protecção social, reconhecendo sua importância e expansão, como necessária para proteger o consumo, melhorar a resiliência e garantir o desenvolvimento social e económico para os cidadãos. Foi um reconhecimento da protecção social como uma ferramenta essencial para garantir o desenvolvimento sustentável em

documentos políticos, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035 (ENDE) e o Plano Quinquenal do Governo 2015-2019 (PQG).

A ENSSB II passa a orientar, portanto, as intervenções de protecção social básica em Moçambique nos próximos dez anos, reflectindo uma abordagem sistemática para combater a pobreza e vulnerabilidade crónicas. Trata-se de uma estratégia bastante abrangente e ambiciosa, constituindo uma referência para a região.

c) Enquadramento programático

A segunda ENSSB integra 4 pilares, cujos objectivos principais são: (i) reforçar o nível de consumo e a resiliência das camadas pobres e vulneráveis da população; ii) contribuir para o desenvolvimento do capital humano através da melhoria da nutrição e do acesso aos serviços básicos de saúde e ensino das camadas pobres e vulneráveis da população; iii) prevenir e responder aos riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social através de serviços de acção social; iv) desenvolver a capacidade institucional para garantir o alcance dos primeiros três objectivos.⁷⁵ A ENSSB II foi pensada para ser acompanhada por um documento técnico, um decreto e um plano operacional custeado para orientar o período inicial de implementação. O plano é composto por 38 acções estratégicas com um cronograma para os três primeiros anos (2017- 2019), desenvolvido em colaboração com as Nações Unidas, doadores bilaterais e organizações da sociedade civil.

Os programas de protecção social actualmente implementados pelo INAS, nos termos definidos pelos acima referidos instrumentos reguladores, concebidos com base na reforma de programas anteriores, incluem a (i) Acção Social Directa; (ii) a Acção Social da Saúde; (iii) a Acção Social Escolar e (iv) a Acção Social Produtiva. Dadas estas limitações, identificadas no decurso da implementação da anterior estratégia, e no sentido de caminhar para um sistema de protecção social de carácter universal, baseado numa abordagem de direitos humanos, a nova ENSSB propõe a passagem progressiva para um esquema de programas (i) com enfoque no indivíduo e não no agregado e (ii) com focalização categórica.

Com a nova ENSSB, o governo reviu programas básicos de segurança social actualmente implementados pelo INAS e está a desenhar os novos, passando de programas

⁷⁵ Ministério de Género, Criança e Acção Social, “Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II – 2016-2024”, Maputo, 2015.

com uma focalização categórica (idade, deficiência, nível de desnutrição e capacidade para o trabalho) para 7 programas de tipo universal, focalizados em beneficiários individuais de acordo com indicadores demográficos de idade (idosos⁷⁶ e crianças), deficiência⁷⁷ ou doença crónica⁷⁸.

⁷⁶ Entende-se idosos como indivíduos com idade igual ou superior a 55 anos para mulheres e igual ou superior a 60 anos, para homens, que sejam reconhecidos como permanentemente incapazes de trabalhar e que vivam sozinhos ou que sejam chefes de famílias.

⁷⁷ Entende-se que pessoas com deficiência são aqueles indivíduos de ambos os sexos com idade igual ou superior a 18 anos, que sejam reconhecidos como permanentemente incapazes de trabalhar e que vivam sozinhos ou que sejam chefes de famílias destituídas.

⁷⁸ Entende-se doentes crónicos como aqueles indivíduos de ambos os sexos, com idade igual ou superior a 18 anos, que sofram de uma doença crónica reconhecida pelos serviços de saúde (hipertensão arterial, diabetes, epilepsia, bronquite asmática e insuficiência renal crónica) e que sejam incapazes de trabalhar e que vivam sozinhos ou que sejam chefes de famílias.

Tabela I. Comparação entre a antiga e a nova Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB)

ENSSB 2010-2014				ENSSB II 2016-2024	
Abordagem: nível dos agregados familiares (AF)				Abordagem: individual	
DEFINIÇÃO	DURAÇÃO DETERMINADA	GRUPO ALVO	VALOR	DEFINIÇÃO	GRUPO ALVO
PSSB Transferências monetárias regulares mensais aos agregados familiares sem nenhum membro com capacidade para o trabalho e para satisfazer as necessidades básicas.		Agregados familiares chefiados por: - pessoas idosas - pessoas com deficiência - pessoas com doenças crónicas e degenerativas.	A partir de MZN 310 (USD 5.15) mensais até MZN 620 (USD 10.3) mensais para agregado familiar com 4 dependentes no máximo.	Transferências monetárias regulares mensais aos agregados familiares sem nenhum membro com capacidade para o trabalho e para satisfazer as necessidades básicas.	- idosos - pessoas com deficiência e doenças crónicas e degenerativas - crianças de 0 a 2 anos - crianças chefes de família - crianças órfãs vivendo em situação de pobreza e vulnerabilidade
PASD Transferência sociais destinados a pessoas em situação de pobreza e sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas	X	- AF chefiados por crianças de 12 a 18 anos - AF com crianças em fase de recuperação de uma desnutrição aguda - chefes de AF em situação temporária de incapacidade para o trabalho - pessoas idosas e pessoas com doenças crónicas e degenerativas em situação de acamados - pessoas em processo de reintegração sociofamiliar no momento da reunificação familiar - pessoas com deficiência - pessoas vivendo com HIV e AIDS	- Kit alimentar - Apoio pontual (construção de casas, pagamento de serviços)	Transferências sociais destinadas a pessoas em situação de pobreza e sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas + Apoio multiforme em resposta a situações de choques e desastres naturais	Todos os anteriores
PASP Transferência monetária em troca da prestação de serviços públicos.	X	AF com capacidade para o trabalho. Prioridade aos AF chefiados por: - mulheres - pessoas com deficiências - com crianças com problemas de desnutrição	MZN 650/mês por beneficiário	Transferência monetária em troca da prestação de serviços públicos.	Todos os anteriores

SSAS	Atendimento institucional e orientação em infantários, centros de apoio a velhice, de trânsito, de acolhimento à criança, centros abertos e centros de pessoas com deficiência; reunificação familiar dos grupos mais vulneráveis desamparados.	Pessoas vulneráveis vivendo em situação de pobreza abandonadas, sobretudo: <ul style="list-style-type: none"> - crianças em situação difícil - idosos - pessoas com deficiência - repatriados - vítimas de violência e ou tráfico - população de rua 	N/A	Atendimento institucional e orientação + Serviços de protecção e prevenção nas comunidades	Todos os anteriores
-------------	---	--	-----	--	---------------------

O MGCAS elaborou um documento técnico sobre o novo pacote de programas, devidamente orçamentado, de acordo com a ENSSB II. Os próximos anos irão representar um novo impulso na compreensão e comprometimento para com essas mudanças através do desenvolvimento das regras e procedimentos dos novos programas, em conjunto com as modalidades da sua implementação, no sentido de alcançar as metas ambiciosas estabelecidas para o sector na Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035 - 75% das famílias pobres e vulneráveis terão acesso à segurança social básica em 2035.

Importa ressaltar que a nova Estratégia abraça a visão de um investimento conjunto na protecção social e da criança. Baseia-se numa abordagem integrada da protecção social sensível à criança que resultou igualmente no desenvolvimento por parte do MGCAS de um sistema nacional de gestão de caso comunitária. Tal abordagem está especificamente reflectida na inclusão dos três subsídios especificamente dirigidos às crianças, bem como acções-chave voltadas para a integração de prevenção e resposta para crianças em risco de violência, abuso e exploração, de forma coordenada e harmonizada, no âmbito dos Serviços de Acção Social.

Estimativas da simulação da implementação da Estratégia indicam que em 2019 o número de crianças beneficiárias directas desses programas seria mais de 78.000 e que o número de crianças beneficiadas indirectamente seria mais de 210.000. Até 2024, esses números sobem para mais de 1.5 milhões de pessoas e mais de 5 milhões, respectivamente. Além disso, o número de crianças que beneficiariam indirectamente do pacote de programas da ENSSB II - crianças de 0-17 que vivem em famílias que beneficiam de um subsídio de protecção social - seria 1.6 milhões (4 vezes mais do que em 2014)^e quase 8.3 milhões até 2024.

De entre todos os programas sociais do novo pacote, destaca-se nomeadamente o subsídio de primeira infância, para crianças com idades entre 0 e 2 anos, tanto em termos de abrangência (1.912.312 crianças até 2019), quanto em termos da inovação no campo da protecção social. O principal objectivo do subsídio é promover a redução da desnutrição crónica⁷⁹ e melhorar o acesso das crianças ao registo civil, saúde e serviços sociais. Ao aumentar o rendimento dos indivíduos/agregados, os programas de protecção social são

⁷⁹ A desnutrição crónica, ou nanismo, é caracterizada por uma redução na altura-para-idade de mais de dois desvios-padrão abaixo da média padrões de crescimento infantil da Organização Mundial da Saúde (OMS) e é causada em particular por má nutrição materna, práticas deficientes de alimentação da criança, falta de qualidade dos alimentos, bem como infecções frequentes, em particular durante a gravidez e no decurso dos dois primeiros anos de vida da criança, desacelerando o crescimento da criança. É o resultado, em grande parte irreversível, desses factores e tem efeitos a longo prazo nos indivíduos e nas sociedades.

susceptíveis de ter um impacto positivo no consumo de alimentos - ligados a serviços e programas de saúde e saneamento, bem como a educação nutricional, esse impacto poderá aumentar.

Como se trata de um novo programa, precisa ser desenvolvido e testado, de modo a ser implementado, inicialmente em pequena escala (3% dos beneficiários esperados até 2024), ser avaliado para, em seguida, passar pelo desenvolvimento de um plano de expansão gradual. Estima-se que até 2019 a expansão do programa atinja 50 mil crianças.

Por fim, diferentes áreas do conhecimento, como a neurociência, comprovam que os primeiros anos de vida são cruciais para o indivíduo. É nesta fase que se dá o desenvolvimento das estruturas e circuitos cerebrais, momento da vida em que mais produzimos sinapses, bem como a aquisição de capacidades fundamentais para aprimorar habilidades mais complexas. Ou seja, é uma “janela de oportunidade”, porque o cérebro é capaz de se transformar a partir dos estímulos e experiências que o ser humano experimenta. Quando a criança tem uma vida saudável em todos os aspectos durante esse período da infância, as chances de se adaptar a diferentes ambientes e situações e de apreender novos conhecimentos são muito maiores. Dessa forma, estará a preparar-se para alcançar um bom desempenho escolar, social, profissional e económico no decorrer de sua existência. Por outro lado, possíveis deficits no desenvolvimento da criança podem crescer com o passar do tempo, exigindo grandes investimentos sociais, económicos e políticos para minimizá-los na fase adolescente e ou adulta. Quanto maior for esse *gap*, maiores serão os custos para remediá-lo. As desigualdades sociais começam justamente na primeira infância e acabam por se reflectir na sociedade moçambicana como um todo.

d) Financiamento da ENSSB II

O sistema de protecção social em Moçambique é financiado por recursos domésticos quase na totalidade. Em 2016, apenas 1,8% do envelope de recursos alocados ao INAS é de origem externa.⁸⁰ Esta tendência decrescente da participação internacional teve início em 2011 quando a componente externa contribuía com 21.6% dos recursos.⁸¹ O sector registou um aumento contínuo e progressivo da alocação do orçamento entre 2011 (0,21% do PIB) e 2017 (0,59% do PIB), reflectindo o compromisso do governo de criar um sistema nacional

⁸⁰ Na LOE 2016, os fundos alocados ao PASP através do empréstimo do Banco Mundial (50 milhões de USD) são considerados investimento externo mas, na medida em que o valor do empréstimo, acrescido de juros, terá que ser pago, os mesmos devem ser considerados como recursos domésticos.

⁸¹ Informe Orçamental 2017: Acção Social.

efectivo e eficiente de protecção social. No entanto, oscilações na situação macroeconómica do país muitas vezes põem em dúvida a continuidade dessa tendência positiva e a viabilidade do orçamento prometidos.

Ainda em relação ao Orçamento de Estado (OE) de 2017, o aprovado em orçamento alocado especificamente para a Acção Social, ou seja, a alocação ao MGCAS e ao INAS, representa um aumento em relação ao ano anterior: passou de 1,60% em 2016 para 1,74% em 2017 – ou seja, 0,59% do PIB.⁸² Ainda assim, este aumento ainda está longe de atingir os 0,75% do PIB que foram alocados ao MGCAS e INAS no ano de 2015.

O aumento da alocação orçamental do Estado resultou numa expansão progressiva do número de beneficiários de programas de protecção social e serviços sociais previstos na Estratégia (de 287.000 em 2011 para 540.531 em 2017)⁸³. Também houve uma revisão do valor da transferência monetárias do PSSB para um mínimo de 310 meticais (130 meticais em 2012 e 280 meticais em 2014) e um máximo de 610 meticais para agregados de cinco indivíduos, de modo que os beneficiários estivessem um pouco mais aptos a lidar com a taxa de inflação e a flutuação dos preços dos alimentos. No entanto, em 2017, contrariamente ao que ocorreu em 2013, 2014 e 2015, não houve reajuste do valor dos escalões do PSSB e do PASD.

Na LOE 2017, foram destinados MZN 363 milhões ao MGCAS, e MZN 4.4 mil milhões ao INAS. Destas quantias, foram alocados MZN 3.2 mil milhões (aproximadamente USD 52 milhões) para cobrir as despesas relacionadas com os quatro programas de Protecção Social Básica:

⁸² Idem.

⁸³ INAS, Relatório Anual de 2015. Maputo, Dezembro 2015

Tabela II. Orçamento do Estado para Protecção Social (2017)

PROGRAMA	Orçamento (MZN, 2017)
PSSB	1.741 milhões ⁸⁴
PASD	692 milhões
PASP	713 milhões
SSAS	89 milhões
Total	3.235 milhões
% do PIB	0.58%

Fonte: OIT e UNICEF, 2017

Apesar da evolução muito positiva, o montante atribuído aos programas de protecção social básica ainda está abaixo dos padrões internacionais. Por exemplo, o BM estabeleceu que uma média de 1,1%⁸⁵ do PIB de países em desenvolvimento é alocado aos programas de transferência social, mas Moçambique não conseguiu dedicar mais de 0,59% em 2017, como mencionado acima.

Paralelamente à elaboração da Estratégia, o MGCAS, em colaboração com o Ministério das Finanças, conduziu uma análise dos custos e impactos dos programas, que compreende um modelo de cálculo de custos sobre o impacto potencial das transferências monetárias de acordo com o desenho da ENSSB II ao longo do tempo⁸⁶. A orçamentação da ENSSB II foi feita em três cenários possíveis, com base em três valores diferentes das transferências sociais monetárias: o cenário baixo, com os valores das transferências sociais em cerca de 1/2 da linha de pobreza; o cenário principal, com os valores em aproximadamente 2/3; e o cenário alto, com valores em torno de 4/5 da linha de pobreza. Abaixo, uma síntese das metas previstas na Estratégia em relação ao PIB:

⁸⁴ Valor integralmente financiado por fundos internos, sendo que o apoio externo para este programa, que vinha sendo apoiado pelo DFID e pela Embaixada do Reino dos Países Baixos foi retirado em 2016. Até então, o fundo destas fontes compunha 163 mil.

⁸⁵ OIT e UNICEF, “Informe Orçamental 2015: Acção Social”, Maputo, Março 2016

⁸⁶ OIT (Rubén Vicente) e OPM (Luca Pellerano, Fidelis Hove, Tony Hodges). *Estratégia Nacional De Segurança Social Básica (ENSSB II)- Documento Técnico - Análise de Custos e Impactos*. Julho de 2015

Tabela III. Meta da percentagem do PIB para os programas de protecção social

PROGRAMA		Meta % PIB para 2024 - Valor previsto na ENSSB II
PSSB	Subsídio de velhice	0.66%
	Subsídio de incapacidade	0.12%
Subsídios para Crianças	Subsídio de primeira infância	0.92%
	Subsídio de apoio a crianças chefes de família	0.04%
	Subsídio de apoio ao atendimento alternativo da criança	0.01%
PASD	Apoio pontual multiforme	0.06%
PASP	Promoção da graduação	0.11%
	Trabalhos públicos - Urbano	0.11%
	Trabalhos públicos – Rural	0.19%
Total		2.23%

Fonte: OIT e UNICEF, 2015

Este nível de despesa (em relação ao PIB) elevaria Moçambique aos níveis de financiamento da protecção social de outros países da África Austral que têm os sistemas de protecção social não contributivos mais avançados do continente (como a Suazilândia, África do Sul, Maurícias e Lesoto, cujos níveis de despesa com a protecção social não contributiva se situam entre 2,1 e 4,6% do PIB).

Tamanho investimento é justificável devido aos seus impactos. A previsão da ENSSB II é de que os programas conduzirão à redução da profundidade da pobreza no país em cerca de 16 % até 2024, ao passo que a redução estimada da incidência da pobreza é de 6 a 8% e da desigualdade de 4 a 6%. O impacto directo sobre as condições de vida dos próprios beneficiários é ainda mais significativo, com reduções de 21 a 31% na profundidade de pobreza dos simulações feitas pela OPM relativamente aos efeitos esperados dos programas de transferências sociais da ENSSB II sobre os principais indicadores de pobreza e desigualdade, no âmbito da análise custo-eficácia, indicam, o subsídio de primeira infância poderia contribuir para uma redução de mais de 10% da incidência da pobreza quando completo em 2024 – sendo assim o programa com o maior impacto na redução da pobreza

em termos absolutos⁸⁷. No que diz respeito ao impacto directo nas condições de vida dos beneficiários, o subsídio de primeira infância poderia contribuir para uma redução de 17% na incidência de pobreza.

Da mesma forma, contribuirá para melhorar a capacidade de resposta aos riscos sociais (violação dos direitos sociais, incluindo violência doméstica e sexual, casamentos prematuros, abuso de crianças, abandono, isolamento, discriminação, entre outros), estabelecendo um sistema de serviços de assistência social, nomeadamente através do reforço da componente de serviços locais de prevenção e resposta.

As evidências sugerem que o efeito multiplicador das transferências direccionadas às crianças: em países de baixa renda, para cada dólar gasto na redução da desnutrição crónica, há um retorno positivo de USD 30⁸⁸. Estudos recentes de James Heckman, do Nobel de Economia de 2000, mostram que a cada dólar investido na pré-escola (educação infantil) pode multiplicar-se por sete. No artigo “Investir no desenvolvimento na primeira infância: Reduzir deficits, fortalecer a economia”⁸⁹, Heckman afirma que o investimento na primeira infância pode dar um retorno de 7 a 10% ao ano, já que levará ao aumento da escolaridade e do desempenho profissional, e redução de custos para acções correctivas, com reforço escolar, saúde e intervenções do sistema de justiça penal.

2.3. O Ecossistema e a Estrutura Organizacional do Sistema de Protecção Social em Moçambique

O sistema de protecção social em Moçambique é uma rede complexa de natureza multisectorial, que se beneficia do apoio de vários parceiros nacionais e internacionais ao nível da prestação de assistência técnica e financeira para o desenvolvimento de componentes deste. Trata-se de um ecossistema que inclui um grande número de actores estatais, bem como organizações da sociedade civil e doadores. Tal multiplicidade de parcerias às vezes é composta por diferentes prioridades e abordagens, ou seja, existem objectivos sobrepostos e opiniões divergentes sobre certas actividades. No entanto, vemos o

⁸⁷ Duas razões principais explicam isso: o facto deste programa ter a maior cobertura e que tem o maior custo-efectividade devido à alta concentração de crianças nos sectores mais pobres da população e os menores custos administrativos esperados, em comparação com outros programas como PASP.

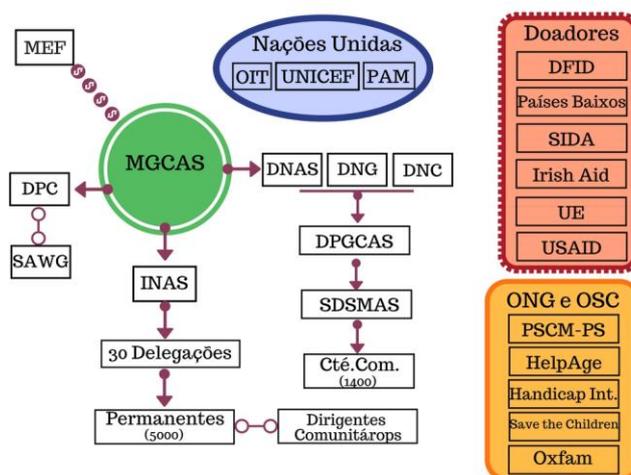
⁸⁸ HODDINOTT; ROSEGRANT; E TORERO. “Documento da avaliação sobre a fome e desnutrição para a 3º consenso de Copenhaga”, Centro do Consenso de Copenhaga, 2012 apud ECONOMIC POLICY AND RESEARCH INSTITUTE, “Advocar para a Protecção Social Sensível à Criança”. Economic Policy and Research Institute. Documento de Trabalho, 2015

⁸⁹ HECKMAN, James. “Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy”, Chicago Child-Parent Center. Disponível em: <https://goo.gl/VNomcq>

surgimento e o desenvolvimento de uma abordagem comum, com melhor articulação e transparência sobre o papel e o financiamento de cada actor.

Para entendermos melhor o funcionamento desta máquina institucional, um primeiro momento será dedicado à descrição dos actores incorporados no sistema de protecção social, incluindo a estrutura governamental, Nações Unidas, agências internacionais, doadores, organizações da sociedade civil e ONGs. A figura abaixo ilustra essa dinâmica, sobretudo no que tange o PSSB:

Figura III. Dinâmica organizacional dos actores envolvidos no sistema de Protecção Social em Moçambique



a) Estrutura dos actores governamentais

Criado em 2005, o MGCAS veio substituir o anterior Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) como aparelho estatal que, de acordo com os princípios e prioridades estabelecidos pelo governo, orienta a implementação de políticas de emancipação e desenvolvimento de protecção social no país. Como mencionado anteriormente, o orçamento do MGCAS vem directamente do Ministério da Economia e Finanças (MEF), que aloca fundos para a protecção social ao preparar o orçamento e os documentos no nível macro - como o Programa Quinquenal Governo (PQG), o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e o Plano Económico e Social (PES).

Ao nível da província, o MGCAS é representado pelas Direcções Provinciais da Mulher e da Acção Social (DPMAS) e, ao nível do distrito, pelos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS). Ao nível da comunidade, o MGCAS conta ainda com o apoio e actuação, em regime voluntário, dos comités comunitários. Estes comités fazem parte um sistema integrado e comunitário de gestão de caso, que tem vindo a ser

implementado a nível nacional pelo MGCAS, com o apoio do UNICEF, e que pretende prestar e coordenar um apoio holístico e contínuo aos agregados familiares vulneráveis, fazendo a ligação destes com serviços básicos, complementares e de protecção.⁹⁰

O MGCAS integra na sua estrutura três direcções nacionais com mandato sobre diferentes grupos sociais específicos, nomeadamente a Direcção Nacional do Género (DNG), Direcção Nacional da Criança (DNC) e a Direcção Nacional de Acção Social (DNAS). É sobre esta última que recai a responsabilidade de coordenação dos programas de protecção social aos idosos, deficientes e outros grupos vulneráveis, cuja implementação recai, por sua vez, no Instituto Nacional de Acção Social (INAS), órgão executivo do MGCAS para o sector.

O INAS é uma instituição estatal tutelada por este Ministério, criado em 1997⁹¹ para “implementar e promover programas de assistência social directa a indivíduos impedidos de satisfazer por meios próprios, temporária ou permanentemente, as suas necessidades básicas”⁹². Com sede em Maputo, o INAS está representado actualmente a nível local por 31 Delegações, responsáveis pela implementação dos programas de protecção social (PSSB, PASP, PASD e PSSAS) na totalidade do território nacional. Ao nível comunitário, o INAS conta com a presença dos Permanentes, agentes remunerados e recrutados nos seios das diferentes comunidades alvo dos programas que fazem a ligação entre os beneficiários e o pessoal das Delegações, desempenhando um papel importante, em particular, na focalização de beneficiários e na divulgação de informações sobre os programas (os critérios de elegibilidade dos programas, o processo de registo e as datas e locais de pagamento para a população). Por fim, são os Permanentes que referem as necessidades e queixas da população ao INAS.⁹³ Cada delegação do INAS tem a seu cargo a gestão a implementação de programas em três a cinco distritos em coordenação com o SDSMAS - também responsável pela gestão de casos.

Por fim, a Direcção de Planeamento e Cooperação (DPC) é a autoridade dedicada ao planeamento e cooperação em questões relacionadas a género, infância e acção social. O DPC organiza e lidera o Grupo de Trabalho de Acção Social (GTAS), uma plataforma

⁹⁰ Estatuto Orgânico do Ministério do Género, Criança e Acção Social, art. 1, Resolução n.o 18/2015 de 10 de julho

⁹¹ Decreto 28/97 de 10 de setembro

⁹² Missão do INAS

⁹³ Ainda que os Permanentes recebam um valor mensal pelo trabalho que desempenham em nome do INAS, os mesmos não estão integrados no quadro de pessoal do INAS. A ENSSB II inclui como uma das ações chave (53) “Capacitar os Permanentes que têm requisitos para entrar na função pública e promover o recrutamento de auxiliares e agentes de ação social, incluindo os Permanentes capacitados”

estratégica que integra o governo, os parceiros de desenvolvimento e a sociedade civil no desenvolvimento e fortalecimento dos programas e políticas de protecção social do país, no âmbito de uma abordagem multisectorial e de sistemas.

Por fim, é importante mencionar o Conselho Nacional de Acção Social (CNAS), que coordena todos os programas sociais dirigidos aos idosos, crianças, pessoas com deficiência sob um mesmo tecto, bem como monitorar os resultados da implementação da ENSSB II – cabe ao Primeiro-ministro este papel de supervisão.

b) Agências das Nações Unidas

O quadro das Nações Unidas em Moçambique é composto por 21 agências residentes e não residentes⁹⁴. No entanto, as agências mais envolvidas no sistema de protecção social moçambicano são o UNICEF, a OIT e o PMA, que, juntas, têm desempenhado um papel importante no apoio ao estabelecimento de um Piso de Protecção Social funcional, apoiando o MGCAS, o INAS e o Ministério do Trabalho.

As duas primeiras agências, UNICEF e OIT, reiteraram o envolvimento das Nações Unidas na cooperação para a implementação da ENSSB II por meio da consolidação do Programa Conjunto das Nações Unidas para a Protecção Social em Moçambique (UNJP-SP), publicado em Março de 2018.⁹⁵ O documento afirma que a intervenção dessas agências se dará na forma de assistência técnica, desenvolvimento de capacidade (apoio financeiro e material ao MGCAS e INAS) para implementar, no terreno, os programas de protecção social de forma efectiva e com prestação de contas. Tem como objectivo: i) apoiar o governo no desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais; ii) advogar para o aumento da alocação de espaço fiscal para o sector, incluindo os investimentos com outros parceiros relevantes em sectores como a saúde e nutrição; iii) fortalecimento de sistemas, no sentido de apoiar a expansão dos programas e; iii) a melhoria da implementação destes, de forma que seja mais eficiente, eficaz, transparente e responsável.

A implementação do Programa Conjunto reflecte-se num plano de trabalho anual, desenvolvido com base em planos plurianuais governamentais e no Quadro de Assistência

⁹⁴ Os residentes: UNICEF, OIT, PMA, FAO, PNUD, ONU Mulher, UNESCO, OMS, UNCHR, UNHABITAT, UNFPA, UNIDO, FIDA, UNAIDS, UNV, UNCDF. Os não-residentes: OIM, HCDH, UNICRI, UNCTAD, PNUMA.

⁹⁵ UNICEF, Programa Conjunto das Nações Unidas para a Protecção Social Moçambique 2017-2020, Maputo, Março 2018. Disponível em: <https://goo.gl/A4jgfk>

ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF, acrónimo em inglês). O montante total aprovado para apoiar o UNJP é de USD 18.717.984, dos quais USD 5.219.734 provenientes do Reino Unido, USD 9.498.250 da Suécia, e USD 4.000.000 da Holanda.

As agências trabalham de forma complementar e reforçam os papéis de cada uma. A OIT está mais envolvida no nível macro, fornecendo assistência técnica na concepção, design e cálculo dos custos das políticas, enquanto o UNICEF está envolvido no chamado nível "meso", ou seja, o nível de sistemas, capacitação, melhoria dos procedimentos operacionais, sobretudo em termos de focalização, pagamentos, gestão de casos e monitoria da implementação do programa.

c) Parceiros bilaterais

A arquitectura da assistência ao desenvolvimento foi originalmente construída em 2000, com um acordo formal entre o Governo de Moçambique e um grupo de seis doadores, denominado "Apoio ao Orçamento Geral"⁹⁶. A cooperação internacional desempenhou um papel muito importante na história de Moçambique, quer na assistência de emergência, quer no apoio a grandes reformas económicas estruturais – ainda que os efeitos destes sejam questionáveis. A ajuda pública ao desenvolvimento (APD) dos países doadores esteve presente em Moçambique desde a abertura do pós-guerra e, de acordo com os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE, 2014), os níveis de APD aumentaram ao longo dos anos. O grupo de doadores do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) tem 14 membros, incluindo França, Grã-Bretanha, União Europeia e o Banco Africano de Desenvolvimento. Em 2014, representaram US\$ 2.1 bilhões líquidos da APD de doadores do CAD e organizações multilaterais.

Importa aqui referir que os diversos parceiros de desenvolvimento envolvidos no sector contribuíram significativamente com apoio técnico e financeiro ao nível do desenvolvimento do sistema de protecção social básica em Moçambique, não obstante, tal apoio não constava na LOE⁹⁷. Até 2016, os doadores internacionais com maior presença no sector da protecção social em Moçambique eram o Reino Unido, através do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), a Embaixada do Reino dos Países Baixos (ERPB), a Suécia, através da Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional (SIDA),

⁹⁶ General Budget Support (GBS), acrónimo em inglês.

⁹⁷ Ibid.

a Irlanda, representada pela Ajuda Irlandesa (IA), e Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

É importante ter em mente que o PASP ainda é basicamente financiado pelo Banco Mundial. Em 2017, 89% do custo (MZN 909 milhões) veio do empréstimo assinado com o governo em 2013. Apesar de classificação de "investimento externo", o PASP deve ser considerado como totalmente financiado pelos recursos nacionais do Estado, na medida em que a dívida contraída com o Banco Mundial significa o retorno dos fundos emprestados, bem como seus juros, que serão mobilizados a nível doméstico.⁹⁸

No entanto, é válido mencionar que em 2016 houve o congelamento do FMI e do G14⁹⁹ - grupo de 14 países e instituições internacionais, incluindo o Reino Unido e a União Europeia. Organizações como o DFID e a Embaixada dos Países Baixos retiraram o suporte à implementação do PSSB, por exemplo – ainda que estejam financiando o Programa Conjunto das Nações Unidas (UNJP-SP) como descrito supra.

d) Organizações da sociedade civil e ONGs

A elaboração das duas Estratégias Nacionais foi um processo participativo, caracterizado por consultas com organizações da sociedade civil que trabalham com pessoas idosas, crianças, mulheres e pessoas com deficiência. A sociedade civil desempenha, portanto, um papel importante no desenvolvimento do sector de protecção social no país. Este papel está reconhecido na Lei de Bases da Protecção Social¹⁰⁰ e em 2014 foi regulamentada através da aprovação do Regulamento da implementação da Segurança Social Básica pelas instituições religiosas e organizações não-governamentais nacionais e estrangeiras que desenvolvem actividades na República de Moçambique (Decreto 46/2014).

Entre as organizações da sociedade civil destaca-se, em particular, a Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Protecção Social, organização não-governamental, consolidada em Novembro de 2008, que procura contribuir para a influência da sociedade civil moçambicana nos processos decisórios do sector que podem promover a acessibilidade dos serviços de protecção social aos cidadãos moçambicanos, especialmente os grupos mais

⁹⁸ UNICEF e OIT, Informe Orçamental 2017: Acção Social, Maputo, outubro 2017.

⁹⁹ G14 é composto pela Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Canadá, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Portugal, Reino Unido, Suécia Suíça e União Europeia.

¹⁰⁰ Lei no. 4/2007, artigo 41: “o Estado reconhece e valoriza a acção desenvolvida pelas instituições religiosas e organizações não-governamentais na prossecução dos objectivos da segurança social básica”

vulneráveis. Trata-se de uma rede de organizações cujo objectivo também é estimular a sua participação activa no desenho, acompanhamento e avaliação dos programas de protecção social.

Duas outras organizações desempenham um papel preponderante no sector da protecção social: e a Helpage e a Handicap International. A primeira, uma ONG inglesa focada em idosos, existe em Moçambique desde 1988 e tem vindo a desenvolver pesquisas para demonstrar o impacto da PSSB nestes - tendo em conta que estes constituem a maioria dos beneficiários do programa. Além das grandes ONGs internacionais, associações nacionais, regionais e locais¹⁰¹ também têm sua importância, ainda que muitas vezes sejam fracas em termos de capacidade organizacional e alcance geográfico.

¹⁰¹ Destas destacam-se a Save the Children, Associação dos Velhos Desamparados (AVEDOS) Acção para o Desenvolvimento Comunitário (ASADEC) Associação de Protecção do Idoso de Tete – APITE, Fórum das Associações Moçambicanas dos Deficientes – FAMOD, Assistência às Vítimas de Minas (RAVIM) Associação Moçambicana Para o Desenvolvimento da Família (AMODEFA), Associação dos Aposentados de Moçambique (APOSEMO) Associação Mulher, Lei e Desenvolvimento (MULEIDE) VUKOXA Kubatsirana, Oxfam (DA SILVA SOUZA,2016)

CAPÍTULO 3. ABORDAGEM CRÍTICA DOS SISTEMAS INTEGRADOS: HÁ, DE FACTO, GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA?

3.1. Desafios, incongruências e obstáculos do sistema de Protecção Social em Moçambique

Os arranjos institucionais para protecção social em Moçambique são complexos e seguem um processo de melhoria constante. Ainda que tenha sido alvo de um forte compromisso do governo nos últimos anos, conforme descrito nas sessões anteriores, os mecanismos formais de coordenação ainda precisam ser mais fortalecidos e o MGCAS ainda não ocupa uma posição central nos actuais planos e orçamentos do governo. Este subcapítulo será dedicado à análise um pouco mais crítica do actual sistema de protecção social moçambicano, analisando as imperfeições que acometem o sistema e as barreiras à implementação efectiva e eficaz da ENSSB II – tal como as regras do programa, sistemas de gestão de informações, modalidades alternativas de pagamento, gestão de finanças públicas e mecanismos de coordenação com outras instituições.

É igualmente de grande importância identificar quais factores podem prejudicar o alcance dos resultados esperados da ENSSB II, a fim de mitigá-los – pelo que um segundo momento será dedicado à monitoria e avaliação (M&A).

a) Estruturas e mecanismos institucionais de integração de sistemas

Ao olharmos atentamente as estruturas e mecanismos do sistema de protecção social, é possível notar que há restrições institucionais, orçamentárias e técnicas que dificultam que este sistema seja mais moderno, integrado e capaz de atender às carências das pessoas mais vulneráveis. As componentes do PSSB, por exemplo, apresentam diversas adversidades ligadas ao processo da transferência monetária, mas também à componente psicossocial que deveria promover o cuidado dos indivíduos ainda permanece fraca. Apesar de as transferências monetárias serem necessárias e importantes, as famílias beneficiárias ainda não sentem uma mudança de alto impacto na sua situação socioeconómica, permanecendo, portanto, na categoria de extrema pobreza. De acordo com o Decreto PSA de 1993, a transferência deve corresponder a 30% do salário mínimo. Na prática, o montante não foi ajustado ao salário mínimo, e o valor das transferências é constantemente corroído pela inflação.¹⁰² Actualmente, as transferências do PSSB são de 6,8% a 13,7% do salário mínimo.

¹⁰² HODGES Anthony e PELLERANO Luca, “Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique”, Oxford Policy Management, 2010, p. 27.

Ou seja, apesar dos aumentos, o valor das transferências sociais de renda ainda é muito baixo para representar uma promoção real e sustentável do bem-estar dos beneficiários - especialmente quando a moeda está desvalorizada.

Ademais, para atender às demandas dos beneficiários, é preciso que haja uma grande capacidade administrativa, seja em termos de mecanismos de pagamento e cadastramento, seja no âmbito de comunicação, orientação e procedimentos técnicos-operacionais. De acordo com Waterhouse e Lauriano¹⁰³, os problemas institucionais são agravados justamente por essa desfasamento na capacidade institucional e técnica do pessoal do governo para gerir os bancos de dados para a formulação de políticas, bem como planeamento e advocacia. Nesse sentido, um dos principais desafios é também a estrutura organizacional que compõe o sistema, incluindo o recrutamento de prestadores de serviços qualificados. Apesar dos esforços dos últimos anos, o INAS ainda não possui recursos humanos suficientes para fornecer um sistema de protecção social de alta qualidade para os beneficiários. Uma formação básica de assistentes sociais foi implementada, mas ainda não responde a um plano efectivo de recursos humanos¹⁰⁴: a maioria dos funcionários tem um perfil administrativo, sem formação em serviço social, o que limita o envolvimento efectivo com os beneficiários dos programas sociais. Da mesma forma, a equipe de Permanentes não está apta para realizar o trabalho de assistentes sociais – estes que deveriam encaminhar beneficiários para outros serviços sociais e fornecer apoio psicossocial, quando apropriado. Como resultado, a gestão de casos de beneficiários é quase quimérica – como será aprofundado adiante na sessão 3.2.

Além dos recursos humanos, há os recursos materiais que são alocados na execução dos programas. É preciso levar em conta o gasto com infraestrutura, computadores, celulares, impressoras e outros materiais que requerem um alto capital de investimento. Também no âmbito das restrições orçamentais, as 31 delegações do INAS devem cobrir uma grande área geográfica (11 províncias, 151 distritos e 405 postos administrativos), o que faz com que o actual sistema de prestação de serviços do INAS seja caro, pois envolve o transporte da equipe técnica, inclusive para áreas remotas. Os funcionários das delegações do INAS deslocam-se às comunidades para proceder o pagamento de subsídios em dinheiro, e gastam cerca de 15 dias por mês em viagens, apenas para realizar a distribuição manual dos pagamentos, deixando pouco tempo para dedicação à programação de qualidade e gestão

¹⁰³ WATERHOUSE Rachel et LAURICIANO Gil, “Contexto político e institucional da protecção social em Moçambique” in DE BRITO Luís, CHICHAVA Sérgio et FRANCISCO António (org), “Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiencias para Moçambique”, IESE, Maputo, Junho, 2010, p. 34

¹⁰⁴ Oxford Policy Management e OIT, “Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014: Documento Síntese”, Fevereiro 2015, p. 86.

de casos. Há, por fim, o custo do acompanhamento policial e do veículo que também encarecem o processo.

Segundo Ellis et al (2009), o PSSB tem altos custos administrativos em relação ao valor da concessão: em 2007, custou USD 1,55 para distribuir USD 1. Isso reflecte, entre outros factores, a dispersão de beneficiários, os altos custos de viagens e o baixo valor da transferência. Um estudo conduzido pela Oxford Policy Management (OPM) identifica que o método de pagamento actualmente empregado, via manual, é altamente ineficiente pois além de exigir muito tempo dos funcionários distritais, limita o alcance da expansão do programa. Ainda que as transferências do PSSB tenham sido pensadas para serem mensais conforme o manual de operações, na prática, os beneficiários raramente recebem dinheiro mensalmente. Os pagamentos geralmente ocorrem cumulativamente uma vez a cada dois meses ou mais, devido à restrições logísticas e orçamentais. No entanto, é ainda mais complexo introduzir novos métodos de pagamento que utilizem serviços electrónicos ou bancários móveis. Por exemplo, uma vez que os beneficiários são idosos - a maioria tem dificuldade em memorizar uma senha, em ler ou falar português, e em manipular um dispositivo móvel.

Uma outra avaliação realizada pela OIT em 2014 detectou lacunas de cobertura dos programas de protecção social em Moçambique. Como mencionado no subcapítulo anterior, a maior parte do orçamento dos programas sociais vem dos cofres públicos e, embora os programas tenham sido bem-sucedidos na expectativa de progressivamente abranger mais beneficiários, actualmente beneficiam apenas 15% dos domicílios que precisam de protecção.¹⁰⁵ Além da questão orçamental, uma avaliação do potencial do PSSB (na época, PSA) conduzida por Hodges e Pellerano¹⁰⁶ mostrou que as crianças muito vulneráveis foram deixadas de fora do programa dadas as regras de focalização do programa. Os principais motivos apontados foram: i) as regras e procedimentos ambíguos que levaram à interpretação de que apenas os órfãos de ambos os pais eram elegíveis; ii) o baixo nível de registo de nascimento (um requisito para a matrícula das crianças como beneficiários secundários); iii) a alocação de recursos ao pessoal INAS para inscreverem beneficiários secundários; iv) e o facto de que muitos potenciais beneficiários ficam na lista de espera por muito tempo.

¹⁰⁵ OIT e UNICEF, “Informe Orçamental 2015: Acção Social”, Maputo, Março 2016.

¹⁰⁶ e UNICEF, “Informe Orçamental 2015: Acção Social”, Maputo, Março 2016.

¹⁰⁶ HODGES Anthony e PELLERANO Luca, “Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique”, Oxford Policy Management, 2010.

Um outro estudo, conduzido por Selvester, Fidalgo e Taimo¹⁰⁷ menciona os erros de inclusão e exclusão observados devido ao risco incorrido pelo pessoal do INAS de estar sujeito a admitir famílias que não preenchem os critérios de elegibilidade, e também aborda questões relacionadas à corrupção, patronagem e relações de poder dentro da comunidade. Além disso, é difícil verificar o recebimento dos pagamentos (e seu montante) devido à ausência de qualquer mecanismo de verificação de recebimento de pagamento, cuja comprovação se dá por assinatura ou impressões digitais - seja devido à falta de pessoal ou de ferramenta tecnológica. Além disso, o relatório da Helpage¹⁰⁸ denuncia casos em que a família regista uma criança como órfã dependente, enquanto os pais dessa criança residem num outro local. O Programa Conjunto das Nações Unidas espera realizar uma análise de erro, de equidade e exclusão para aferir a demanda dos novos programas de protecção social e a capacidade destes em atendê-la, levando em conta dados em diferentes domínios (consumo, áreas geográficas, género).

É neste sentido que é imprescindível tratar dos mecanismos de coordenação entre o governo, doadores, agências das Nações Unidas e outros parceiros, até mesmo para evitar a fragmentação e incluir outras instituições como INGC e SETSAN para assegurar que, os serviços sociais básicos de todos os sectores são acessíveis aos mais vulneráveis. É preciso também que os mecanismos administrativos estejam ligados a sistemas nacionais para cruzar informações de outros programas com vista a facilitar o re-cadastramento e evitar duplicações de beneficiários.

Este novo sistema de gestão de informação (SGI) previsto para a ENSSB II compreende o e-INAS, que está a ser desenvolvido desde 2016 pela OIT e UNICEF em colaboração com o CEDSIF e o INAS. Trata-se de um *software* que irá gerir os beneficiários dos programas de protecção social e será adaptado para os novos procedimentos e regras operacionais programáticas – como segmentação, registo, pagamento, gestão de casos e encaminhamentos, mecanismos de reclamações e monitoria e avaliação. Este sistema será alimentado pelos dados dos beneficiários que estão disponíveis no LINDEX, a actual plataforma de gestão de informação. As últimas avaliações dos programas, sobretudo do PSSB, enfrentaram dificuldades em relação a fiabilidade dos dados, já que não havia uma

¹⁰⁷ SELVESTER Kerry, FIDALGO Lourdes et TAIMO Nelia, “Transformando Transferências monetárias: Beneficiários e perspectivas da comunidade sobre o Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique”, Overseas Development Institute, Dezembro 2012.

¹⁰⁸ Helpage, “Longitudinal study report on the use of the cash transfer - Preliminary Results Wave 1: October –December 2015”, Maputo, Julho 2016.

plataforma íntegra e harmonizada que sintetizasse os dados dos beneficiários de cada programa – o que também resulta na ocorrência de duplicações e exclusões.

Outras componentes que merecem atenção são a comunicação e a advocacia, ou seja a propagação e acesso à informação referente aos programas de protecção social, essenciais para garantir uma boa compreensão destes. É através da informação e do fomento ao debate que, muitas vezes, é possível mudar comportamentos e normas sociais (como casamento precoce, recusa de preservativos, preconceito contra albinos, etc.), e para ganhar visibilidade e apoio público para programas sociais. É inegável que o lançamento da nova ENSSB trouxe avanços em termos de compromisso e vontade política do governo, já que a implementação desta estratégia enviou um forte sinal ao público e à comunidade internacional: Moçambique valoriza a importância do investimento na protecção social, como evidenciado pelos aumentos no montante do PSSB que o governo considera essencial.

No entanto, alguns autores como Waterhouse e Lauriano (2010) e Hodges e Pellerano (2010) chamam a atenção para o facto de que ainda existe, em órgãos públicos e também na sociedade, a ideia perniciosa de que os pobres são os únicos responsáveis por seu destino, ou mesmo que os programas de protecção social os tornam dependentes de “caridade” e “esmolas” do Estado. A falta de compreensão pública sobre o que significa o sistema de protecção social, a Estratégia nacional, e principalmente o entendimento que a segurança social é um direito, faz com que um programa como o PSSB, por exemplo, seja considerado um favor pelo governo para famílias desfavorecidas.¹⁰⁹ O desconhecimento acerca de como os subsídios são alocados também gera desconfiança da população em geral, o que permite a difusão de mitos. Abaixo, um levantamento realizado pela Helpage lista alguma das principais despesas dos beneficiários do PSSB:

Tabela IV. Despesa por proporção da percentagem do PSSB no rendimento mensal do agregado familiar

¹⁰⁹ SELVESTER Kerry, FIDALGO Lourdes et TAIMO Nelia, “Transformando Transferências monetárias: Beneficiários e perspectivas da comunidade sobre o Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique”, Overseas Development Institute, Dezembro 2012, p. 44.

% do PSSB na renda	Alimentos	Roupas	Calçados	Despesas da casa (gás, eletricidade e outros carburantes)	Acessórios para a casa	Saúde
0-25%	60%	40%	40%	60%	90%	30%
26-50%	100%	25%	0%	50%	75%	25%
51-75%	100%	11%	0%	56%	89%	33%
76-100%	90%	20%	13%	69%	69%	41%

Fonte: Helpage, 2016

De acordo com o estudo da OPM e da OIT (2015), existem lacunas no conhecimento e informações sobre o PSSB, entre os órgãos locais, entre os beneficiários (que muitas vezes nem sabem por que estão a receber dinheiro ou mesmo a fonte do fundo), líderes locais, Permanentes, instituições religiosas e ONGs. Podemos notar uma difusão fraca, sem materiais escritos, como cartazes que explicam fácil e objectivamente do que se trata o programa, qual seu público, quais critérios de elegibilidade e segmentação, quando ele acontece¹¹⁰— a falta de informações sobre os cronogramas de pagamento faz com que os beneficiários possam ir para o lugar errado e/ou na hora errada. Daí a importância da transmissão para as rádios comunitárias e nas línguas locais faladas – que somam 44 em Moçambique.

Actualmente, existem apenas manuais técnicos para orientar o trabalho do pessoal do INAS, mas que caíram em desuso devido à sua complexidade e tamanho. Para os novos programas que serão implementados, a empresa que será contratada para produzir e escrever novos manuais operacionais será responsável por fazê-los de forma simplificada e ilustrada para treinar os técnicos em nível local.

Por fim, também é importante destacar os esforços do governo moçambicano em promover eventos para discutir os programas de protecção social como um todo, como a "Semana da Protecção Social", que ocorre todos os anos em Outubro. Muitas vezes, os eventos recebem ampla cobertura mediática, com a presença de figuras políticas importantes e tomadores de decisão de Moçambique.

¹¹⁰ SELVESTER Kerry, FIDALGO Lourdes et TAIMO Nelia, “Transformando Transferências monetárias: Beneficiários e perspectivas da comunidade sobre o Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique”, Overseas Development Institute, Dezembro 2012, p. 44.

b) Monitoria e avaliação: principais desafios e perspectivas futuras

A monitoria e avaliação (M&A) são entendidas como técnicas científicas para documentar e medir a implementação e os resultados de programas, a fim de demonstrar aos decisores políticos, parceiros de desenvolvimento e público em geral os seus impactos positivos, bem como a sua viabilidade e eficácia¹¹¹. Assim, os sistemas de M&A podem ser usados para avaliar a conceptualização, o desenho e a implementação, mas também diagnosticar os sucessos e as falhas de programas, a fim de melhorá-los e demonstrar que estes utilizam fundos de maneira justificável.

Esses mecanismos incluem diferentes tipos de estratégias de avaliação, tais como: avaliações de impacto, de implementação de processos, meta-avaliação, cadeia lógica de avaliações de desempenho, estudos de caso etc. O primeiro passo para um processo de M&A no contexto dos programas do INAS dá-se com a definição de indicadores e instrumentos que analisam famílias e indivíduos, isto é, através de linhas de base aplicadas à população-alvo antes da entrega de transferências sociais. As circunstâncias iniciais das famílias beneficiárias devem ser documentadas, uma vez que é difícil determinar e mensurar se as melhorias no bem-estar se devem aos benefícios ou à outras políticas e factores.¹¹²

Embora a M&A desempenhe um papel importante em todos os programas de protecção social, deve-se notar que a construção de tal estrutura é um processo caro que requer estruturas organizacionais e ferramentas específicas. O processo pressupõe o desenvolvimento de um instrumento de pesquisa e recolha de dados; técnicas quantitativas e qualitativas; recrutamento e a capacitação de equipas no campo; execução de uma fase piloto; ferramentas de pesquisa; o trabalho de campo em si; e o desenho de bases de dados e indicadores apropriados.

Verifica-se que a DPGCAS, principal agência do INAS para a M&A, ainda não é capaz de desempenhar suas funções neste sentido. Desde o PSA, várias pesquisas e estudos tentaram ser iniciativas para M&A do PSSB, mas nenhum deles trouxe dados actuais e a nível nacional. Até o momento da presente pesquisa, existiam apenas estatísticas simples sobre o número de beneficiários por distrito, província e posição administrativa, tampouco

¹¹¹ SAMSON Michael, VAN NIEKERK Ingrid, e MAC QUENE Kenneth, “Designing and Implementing Social Transfer Programmes”, EPRI Press, Le Cap, 2006.

¹¹² SAMSON Michael e CHERRIER Cécile, “Etude de faisabilité pour un programme de transferts sociaux monétaires comme instrument majeur d’une protection sociale centrée sur l’enfant au Sénégal”, UNICEF, Dakar, 2009.

a distribuição por género dos responsáveis pelos agregados familiares e o montante gasto e os custos administrativos para a entrega do PSSB. Por fim, também não há avaliação de desempenho que meça a eficácia das delegações do INAS, dado que as visitas de supervisão às delegações pelo INAS central destinam-se apenas a prestar apoio e identificar eventuais problemas.

Actualmente, são as organizações da sociedade civil (mencionadas no subcapítulo anterior) quem criou um sistema de monitoria comunitária independente (MCI). Este sistema visa dar voz aos beneficiários, a fim de identificar questões de interesse e partilhá-las com o INAS para melhorar a qualidade e o impacto dos serviços, de modo a construir um caso sólido para investimentos contínuos neste tipo de programa. Outros aspectos interessantes da MCI é a consciencialização, a transparência e a participação do cidadãos nos programas de protecção social, pois o mecanismo de monitoria é baseado na comunidade, recolhendo evidências sobre o acesso à protecção social e promovendo a participação da sociedade civil no seu planeamento.¹¹³

Espera-se que um sistema de M&A seja implementado nos próximos anos, em colaboração com o novo sistema de gestão de informação supracitado, que fornecerá um conjunto abrangente de indicadores de gestão em todas as áreas do sistema. Além disso, a M&A deve estar harmonizada com o Instituto Nacional de Estatística (INE) para incluir indicadores de impacto de programas sociais em inquéritos nacionais de orçamento familiar. Este sistema também está previsto no Programa Conjunto das Nações Unidas, e será desenvolvido pelo governo e parceiros de desenvolvimento.

O documento explica que haverá trocas online de informações e pesquisas entre as agências e doadores. Também será realizada uma avaliação de impacto da fase piloto do subsídio à primeira infância, capaz de comparar os grupos de intervenção (aqueles que receberam as transferências) e de controlo. Esta avaliação de impacto será feita com dados quantitativos e qualitativos, e vai analisar os resultados do bem-estar das crianças, dando informações mais abrangentes sobre a implementação do subsídio e também fornecendo informações essenciais para avaliar o impacto a longo prazo. Esta avaliação de impacto dos programas da Estratégica irá, portanto, focar-se nos “(...) principais parâmetros da concepção do programa (por exemplo, metodologias de direccionamento, níveis de

¹¹³ Helpage, “Longitudinal study report on the use of the cash transfer - Preliminary Results Wave 1: October –December 2015”, Maputo, Julho 2016.

transferências, estratégias de graduação, etc.) (...), o diálogo político em curso e a operacionalização dos programas.”¹¹⁴

Nota-se que a recolha de dados para as análises de impacto proporciona evidências sólidas que podem ser utilizadas para advocacia e comunicação das intervenções de protecção social. Estas evidências sobre eficácia e o impacto constituem insumos essenciais para estimular o aumento de investimento público, e são igualmente vitais para o bom conhecimento e entendimento do contexto de pobreza multidimensional, bem como das necessidades dos beneficiários, sobretudo das crianças.

Quando pensamos em M&A, é igualmente importante levar em consideração as dimensões de género que perpassam os dados. Uma abordagem da protecção social sensível e baseada nos direitos humanos considera que as experiências de homens e mulheres são diferentes, sendo que as últimas experimentam o fenómeno da pobreza e da vulnerabilidade de forma mais intensa e severa. O UNJP-SP pretende, no momento de análise de dados, estudar os dados secundários desagregados por género dentro das estruturas do agregado familiar. Em outras palavras, além do rendimento familiar, o Programa Conjunto irá analisar distribuição intrafamiliar de recursos, e como esta alocação pode ser prejudicial às meninas e idosas (UNICEF, 2018).

3.2. Dinheiro e cuidados: a concretização dos direitos da criança

a) Contextualização: modelo “Transferências Monetárias & Cuidados”

Programas de transferência de renda em sistemas de protecção social existem em vários países de baixa e média renda desde o final dos anos 1990, incluindo Brasil, México e Bangladesh como casos de referência. Em linhas gerais, o principal objectivo é reduzir a pobreza aumentando a renda de famílias pobres e vulneráveis por meio de pagamentos em dinheiro ou vouchers:

"No contexto da ajuda humanitária, o termo é usado para se referir à provisão de dinheiro ou vales para indivíduos, famílias ou beneficiários da comunidade; não para governos ou outros actores estatais. O PTSM abrange todas as modalidades de assistência com base em dinheiro,

¹¹⁴ UNICEF, Programa Conjunto das Nações Unidas para a Protecção Social Moçambique 2017-2020, Maputo, Março 2018, p. 22

incluindo vales. Isso exclui remessas e microfinanças em intervenções humanitárias.¹¹⁵

No entanto, existem vários objectivos para a implementação de um Programa de Transferência Monetária (PTM). Barrientos e Niño-Zarazua (2010) mostram que na América Latina, por exemplo, os PTMs visam, nomeadamente, a luta contra a pobreza, com foco em esforços para combater as causas subjacentes desta a longo prazo, através da melhoria das metas de desenvolvimento humano relacionadas à saúde, educação e trabalho infantil, por exemplo. Ao mesmo tempo, os programas no sul da Ásia estão cada vez mais focados no apoio à transformação social, como o empoderamento das mulheres. Por outro lado, os PTMs na África Subsaariana têm-se geralmente concentrado nos riscos do ciclo de vida, pobreza crónica, insegurança alimentar e incidência do HIV/AIDS.

A literatura sugere que estes programas geralmente pressupõem que o dinheiro supre uma necessidade urgente para o desenvolvimento humano, sobretudo das crianças, que sentem um impacto ainda maior. Além disso, permite que os beneficiários possam escolher como melhor suprir suas necessidades imediatas, como a compra de alimentos, vestuário, transporte e outros produtos e serviços básicos.¹¹⁶ Nesta linha, a experiência das transferências monetárias em diversos países provou-se eficaz em termos de alavancar a segurança alimentar, aumentar os níveis de consumo, permitir actividades mais produtivas, e até mesmo estimular a autonomia e empoderamento das mulheres, que geralmente são as titulares dos benefícios.

Um conjunto de pesquisas internacionais de avaliação de impacto mostra que os programas de transferência de renda promovem um círculo virtuoso que estimula novas melhorias em termos de crescimento e equidade. A experiência em muitos países indica que mais e mais governos estão apostando em PTM como uma ferramenta para sair da pobreza. Estudos de casos de países africanos¹¹⁷ destacam os impactos em relação ao consumo nos agregados familiares, nível de escolaridade, estado de saúde, resiliência e qualidade de vida. Além disso, também provaram que há um impacto nas famílias ao nível da prevenção contra

¹¹⁵ Tradução livre de: “*CTP refers to all programs where cash (or vouchers for goods or services) is directly provided to beneficiaries. In the context of humanitarian assistance the term is used to refer to the provision of cash or vouchers given to individuals, household or community recipients; not to governments or other state actors. CTP covers all modalities of cash based assistance, including vouchers. This excludes remittances and microfinance in humanitarian interventions.*” DFID, “Cash Transfers Evidence Paper”, Abril 2011.

¹¹⁶ Ver Anexo 5.

¹¹⁷ Autores como: Sansão e Cherrier 2009, DFID 2011, Hodges e Pellerano 2010 Kakwani et al., 2006, Thome et al., 2016. Ver Referências Bibliográficas.

choques. Portanto, os PTM são capazes de promover o desenvolvimento de capital humano a curto e longo prazo - entendido como o conjunto de habilidades físicas e intelectuais que fazem com que o indivíduo melhore em termos de saúde e educação.¹¹⁸ Ou seja, as transferências monetárias podem ajudar as famílias a criar o capital humano das suas crianças à medida que os pais investem na nutrição, saúde e educação de seus filhos.

No entanto, em países onde o acesso à educação e à saúde ainda é baixo, os PTMs precisam de medidas adicionais para criar um ambiente de vida mais estimulante para as crianças. Quer isto dizer que, mesmo que os programas estejam inscritos em sistemas de proteção social, eles não conseguem atender a todas as necessidades dos beneficiários (Banco Mundial, 2009). Nesse sentido, há críticas aos PTMs (Gaulard 2011, Lautier 2013) que afirmam que os programas consistem em uma solução puramente paliativa quando não acompanhados por políticas sociais mais globais e que não põem em causa a qualidade serviços de saúde e educação. Segundo os dois autores, as transferências sociais evitam a implementação de mudanças estruturais, como reformas ou a implementação de serviços públicos verdadeiramente globais.

Note-se que, por si só, o dinheiro não é suficiente para que os beneficiários possam suprir os riscos internos e externos, bem como a totalidade das vulnerabilidades pelas quais eles estão sujeitos e responder de forma adequada a tais necessidades. Como tal, é preciso adicionar determinadas intervenções e estabelecer ligações específicas no sentido de promover a integração dos programas entre os diferentes sectores e abordar as múltiplas dimensões da pobreza. Crescentemente, têm vindo a ser reconhecidos os benefícios de vincular as transferências sociais monetárias a insumos complementares no sentido de potenciar o impacto positivo destas, com base no denominado modelo “Dinheiro Mais” (cash plus no original Inglês)¹¹⁹. Este conceito compreende a adição de determinados serviços ou intervenções aos programas de transferências sociais monetárias no sentido de potenciar o impacto do dinheiro na redução dos riscos e vulnerabilidades que afectam os beneficiários dos programas. Pretende-se com este modelo induzir efeitos sinérgicos de forma a apoiar de forma mais eficaz os grupos mais pobres e vulneráveis, sempre entendendo a pobreza e a vulnerabilidade como fenómenos multidimensionais.

¹¹⁸ Segundo a OCDE: “o capital humano é um conjunto de conhecimentos, qualificações, competências e outras qualidades de um indivíduo que favorecem o bem-estar pessoal, social e económico”. O conceito data os anos 1960, e foi criado pelos economistas Theodore Schultz e Gary Becker.

¹¹⁹ WATSON Carol, “Options for a ‘cash plus’ intervention to enhance adolescent well-being in Tanzania: an introduction and review of the evidence from different programme models in eastern and Southern Africa”, UNICEF, Dar es Salaam, Tanzania, Fevereiro 2016.

Ao nível do investimento no capital humano, o modelo “Dinheiro Mais” pode incluir actividades como comunicação para a mudança de comportamento; acesso a cuidados de saúde através da inscrição nos regimes nacionais de seguro de doença; intervenções focalizadas; ou prestação de serviços e divulgação de informações no momento de pagamento das transferências sociais monetárias, por exemplo.

Este modelo tem sido adoptado por diversos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, destacando-se o Chile, Zâmbia, Mali, Níger, Burkina Faso Chade, Madagáscar, Etiópia, Quénia, Lesotho, Tanzânia e Zimbabwe ¹²⁰. Enquanto modelo global está alinhado com os Objectivos do Desenvolvimento Sustentável, como ferramenta capaz de transformar a sociedade. O UNRISD Flagship Report de 2016, documento que analisa o potencial transformador das reformas e inovações em áreas-chave dos ODS, considera o conceito de políticas de cuidados transformadores como prioritário, isto é, “(...) políticas [de cuidados] que garantem simultaneamente os direitos humanos, a agência e o bem-estar dos cuidadores e dos cuidados.”¹²¹ A meta 5.4¹²² dos ODS, por exemplo, faz uma referência explícita aos cuidados, apontando o enquadramento dos serviços públicos, as infraestruturas básicas, as políticas laborais e de protecção social sob a égide das políticas de cuidados. Neste âmbito, a protecção social é enquadrada numa abordagem universal, baseada nos direitos humanos, e é tida como um dos principais factores potenciadores da existência de políticas de cuidados transformadores¹²³.

b) Aplicação do modelo “Transferências Monetárias & Cuidados” em Moçambique

Conforme atestado nos subcapítulos anteriores, o governo moçambicano está empenhado em construir um sistema de protecção social holístico que garanta que as crianças e famílias pobres e vulneráveis usufruem dos seus direitos essenciais. No âmbito desta abordagem sensível à criança da protecção social, dois tipos de intervenção estão a ser implementadas ou em desenvolvimento em Moçambique: i) uma monetária, que visa a redução da pobreza, permitindo às famílias e comunidades prestarem cuidados adequados

¹²⁰ República de Madagascar, “Le Transfert Monétaire pour le Développement Humain à Madagascar”. Apresentação no 5º Workshop do Transfer Project. Disponível em: <https://goo.gl/W1L5QE>

¹²¹ UNRISD Flagship Report, Policy Innovations for Transformative Change.

Transcrição original: “Transformative care policies are defined as those policies that simultaneously guarantee the human rights, agency and well-being of caregivers and care receivers.” (p.15)

¹²² ODS 5.4 original: “recognize and value unpaid care and domestic work through the provision of public services, infrastructure and social protection policies, and the promotion of shared responsibility within the household and the family as nationally appropriate” (PNUD, 2016)

¹²³ UNRISD Flagship Report, Policy Innovations for Transformative Change, p. 14-15.

às crianças através de transferências monetárias sociais e ii) outra que visa prevenir e responder à violência, exploração e abuso de crianças através da gestão de casos.

A ENSSB II, incluindo o programa de subsídio às crianças baseia-se na fórmula citada supra, intitulada de “Transferências Monetárias & Cuidados”, que reconhece que o dinheiro do PSSB não é suficiente para gerar resultados positivos e de forma acelerada nas crianças – principalmente se levarmos em consideração que o Subsídio da Criança estará disponível por apenas dois anos (dos 0 aos 2 anos de idade). Como tal, o desenho do subsídio precisa levar em consideração uma modalidade que se garanta o cadastro rápido dos beneficiários, associado a um sistema de M&A igualmente rápido. Quer isto dizer que, durante os próximos anos, será necessário que o governo continue a realizar esforços ao nível do fortalecimento de mecanismos interinstitucionais e baseados na comunidade, tais como a coordenação para o gestão de casos, para que os programas sociais possam ter um efeito, de facto, transformador.

Esta abordagem é muito importante pois traz a perspectiva ampla da protecção social a um escopo maior, muito além de projectos pequenos e isolados no contexto da assistência social, ou mesmo da saúde e da educação de forma isolada.¹²⁴ Moçambique tem um grande número de crianças órfãs e chefes de família, que, além de resistirem muitas vezes à pobreza crónica e vulnerabilidade, são também carentes de cuidados. É, portanto, imperativo que os sistemas de protecção social sejam sensíveis à criança e considerem medidas que permitam às famílias e às comunidades a prestar atenção e fornecer os cuidados imediatos às crianças, a fim de que estas tenham seus direitos básicos assegurados e se tornem cidadãos saudáveis e produtivos. Igualmente, o sistema tem que estar apto a intervir de forma eficaz se as crianças forem expostas à violência, exploração, abuso ou negligência.

c) Sistema de Gestão de Caso: principais desafios e perspectivas futuras

É num contexto de reconhecimento da natureza multidimensional das vulnerabilidades e riscos que afectam as famílias, e da importância de assumir uma abordagem sistémica e integrada da protecção social e da criança, que o sistema de gestão de casos tem vindo a ser crescentemente mais reconhecido pelo governo de Moçambique. A Gestão de Casos é definida pelo próprio MGCAS como “o processo de ajudar a criança e as famílias através de apoio directo, tipo serviço social e gestão da informação.”¹²⁵ É através

¹²⁴ OIT e UNICEF, “Informe Orçamental 2015: Acção Social”, Maputo, Março 2016.

¹²⁵ Child Protection Working Group, Inter-Agency Guidelines for Case Management and Child Protection, Janeiro 2014.

desse sistema que crianças órfãs vulneráveis, por exemplo, recebem apoio psicossocial adequado, bem como serviços básicos como cuidados médicos seguros.

As intervenções conduzidas no sistema de gestão de casos estão em conformidade com a Norma 15 dos Requisitos Mínimos para a Protecção da Criança na Acção Humanitária, desenvolvido em 2012 pelo Grupo de Trabalho de Protecção à Criança (*Child Protection Working Group*), um fórum global de coordenação de protecção social em contextos humanitários, que inclui agências da ONU, ONGs, e outros actores do *cluster* de Protecção Social. A norma estabelece que:

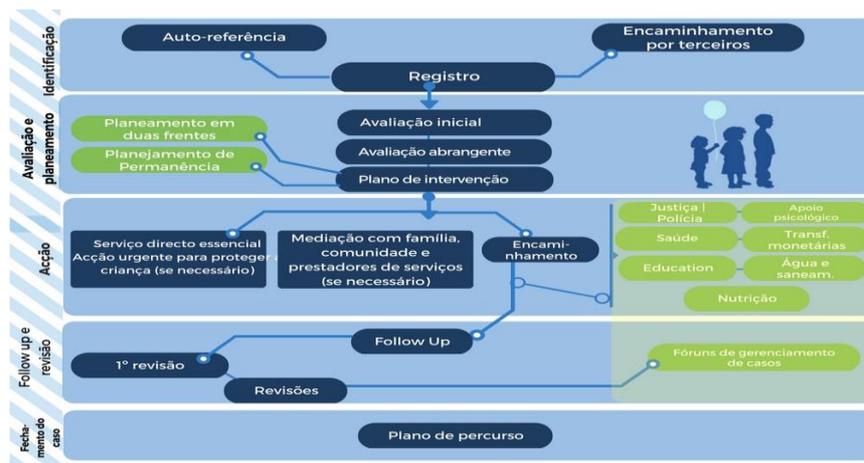
"As meninas e meninos com necessidades urgentes de protecção são identificados e recebem informações adequadas à sua idade e cultura, bem como uma resposta efectiva, multisectorial e focada na criança por parte dos provedores relevantes, trabalhando estes de forma coordenada e responsável.¹²⁶

Segundo Roelen et al (2012), a gestão de casos integra necessariamente mecanismos de referência e requer uma perspectiva individualizada. No âmbito dos sistemas de protecção social e da criança, deve ser privilegiada a implementação de mecanismos de referência com enfoque na família, enfatizando a interdependência entre as necessidades e vulnerabilidades dos diferentes membros desta, e assegurando que a resposta dada à criança seja individual e também acompanhada de uma resposta para a família como um todo. Não obstante, a gestão de casos também tem que ser atempada e à posteriori, ou seja, as situações devem ser detectadas precocemente e acompanhadas depois do encaminhamento.

A literatura sugere que a criação de um sistema de gestão de casos deve ser traduzido em padrões mínimos acordados, orientações claras e com protocolos de encaminhamento entre os diferentes sectores, esferas (saúde, educação, judiciário, família, emprego, organizações da sociedade civil, grupos religiosos, entre outros) e níveis (central, provincial, distrital, local e comunitária).

Figura IV. Modelo de gestão de casos

¹²⁶ Child Protection Working Group, "Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action", 2012, p. 135



Fonte: elaboração própria com base no modelo do “Inter-Agency Guidelines for Case Management and Child Protection”

Claramente, a nova Estratégia constitui um *momentum* para rever os diferentes modelos de gestão de casos em curso ou planeados em Moçambique, e identificar opções para a sua integração na ENSSB II, visando a consolidação de um sistema nacional integrado, com os mecanismos formais e informais, governamentais e não-governamentais, de prevenção e resposta. O investimento num sistema de gestão de caso eficaz em país, portanto, pode dar vida ao modelo de “dinheiro + cuidados + protecção”, estabelecendo a ligação entre a protecção social e os serviços básicos, em linha com a ENSSB II. Para além disso, os sistemas de gestão de casos são cruciais no sentido de assegurar que as pessoas tenham acesso a informações relevantes e estejam conscientes dos seus direitos.

O primeiro passo da gestão de caso é a identificação de violações dos direitos da criança a nível da comunidade. A concepção de intervenções para apoiar estas crianças e famílias requer um processo de acompanhamento e avaliação da família e o apoio contínuo e acompanhamento das crianças e suas famílias. Para além disso, os sistemas de gestão de casos são cruciais no sentido de assegurar que as pessoas tenham acesso a informações relevantes e estejam conscientes dos seus direitos, como o registo de nascimento - um sistema de protecção social sensível à criança também requer a promoção do registo de nascimento, permitindo ao Agente Social alertar o Notário para participar em eventos específicos da comunidade (por exemplo, um dia de pagamento do PSSB).

Neste âmbito, o MGCAS tem vindo a desenvolver e a implementar a nível nacional um sistema de gestão de casos funcional e integrado que visa providenciar e coordenar a assistência, o apoio e a protecção às crianças vulneráveis e suas famílias em diferentes áreas: protecção contra a violência e abuso, acesso a serviços básicos e complementares. Este sistema baseia-se na ferramenta de Padrões Mínimos de Atendimento, aprovada pelo

Governo em 2013¹²⁷, que foi desenvolvida para ser utilizada por todos os actores envolvidos na prestação de serviços e apoio às crianças, como gestores e coordenadores de programas, prestadores de serviços, voluntários, membros da comunidade e beneficiários. Tal instrumento foi pensado para uso no planeamento, monitoria e avaliação, no sentido de melhorar a prestação de serviços às crianças no contexto das suas famílias e comunidades de uma forma holística.

Os padrões de atendimento assentam a sua operacionalidade na ferramenta Índice de Estado da Criança (adaptado à realidade do país), utilizada para identificar e avaliar as crianças e famílias vulneráveis ou em situação de risco, e desenvolver um plano de cuidados em sete domínios diferentes: saúde, alimentação e nutrição, educação, protecção e assistência jurídica, habitação, apoio psicossocial, fortalecimento económico. A versão digitalizada o Índice de Estado da Criança está actualmente a ser testada no país pela ONG americana FHI360 em 54 distritos, com vista a ser expandida a nível nacional e ligada a outros sistemas digitalizados relevantes que estão a ser desenvolvidos, tais como o e-INAS e o sistema de Registo Civil e Estatísticas Vitais.

Não obstante, é importante destacar que a construção e implementação de um sistema de gestão de casos eficaz e eficiente pressupõe o aumento da demanda por serviços, portanto, a sua aplicação deve ser ligada a um investimento na saúde básica, educação, protecção e serviços sociais. O investimento, tanto nos recursos financeiros e humanos, como nos serviços, é muitas vezes um grande obstáculo ao funcionamento de um sistema de gestão de casos, na medida em que é esperado que haja profissionais do estado responsáveis por supervisionar o processo. Ainda que os trabalhadores possam encarregar-se dos casos em si, deve haver uma sistema formal de reporte aos serviços de assistência social. A dependência excessiva de trabalhadores não remunerados é também algo a ser evitado, pois isso pode comprometer a qualidade do trabalho, bem como a responsabilização dos trabalhadores. Além disso, os recursos financeiros adequados devem estar disponíveis a fim de evitar limitações, tais como, por exemplo, a falta de meios de transporte ou de comunicação.¹²⁸

A nível comunitário, os sistemas de gestão de caso podem desempenhar um papel importante no sentido de assegurar os direitos da criança. A chamada “Gestão de Caso Comunitária” é definida como aquela que integra os “(...) mecanismos edificados na

¹²⁷ Ministério da Mulher e Accão Social, “Padrões Mínimos de Atendimento à Criança”, Maputo, 2014

¹²⁸ ROELEN, Keetic; LONG Siân e EDSTRÖM, Jerker (2012). “Pathways to protection – referral mechanisms and case management for vulnerable children in Eastern and Southern Africa - Lessons learned and ways forward”. Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido, Junho 2012,

comunidade como ponto focal e de entrada principal para a gestão de casos, referindo-se à identificação de crianças vulneráveis, à avaliação das suas necessidades, o encaminhamento para serviços e acompanhamento.”¹²⁹ Os sistemas de gestão de casos comunitária, portanto, são particularmente relevantes em países onde as distâncias geográficas são grandes e a capacidade institucional é fraca. A construção e implementação desse tipo de sistema pode permitir que o governo beneficie de um grupo de trabalho eficiente, a baixo custo e directamente no terreno.

No contexto moçambicano, os comités comunitários de protecção da criança não-estatutários (CPCCs) estão na base do actual sistema de gestão de casos, e actuam em estreita parceria com as estruturas governamentais ao nível do distrito e da província, bem como prestadores de serviços formais e informais. Este sistema está actualmente em implementação nas 11 províncias do país, em 5 distritos por província, através de 1.140 comités comunitários de protecção da criança. O governo aprovou directrizes nacionais para o seu estabelecimento e funcionamento¹³⁰, bem como um manual de formação em 11 áreas-chave¹³¹, e suas intervenções são guiadas pela ferramenta dos Padrões Mínimos de Atendimento. Em parceria com a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC), uma ONG local, os Comités estão gradualmente a ser capacitados em diferentes assuntos relevantes.

Para a implementação da nova Estratégia, espera-se que continue havendo um investimento no sistema comunitário de gestão de casos, concentrado no estabelecimento de protocolos de encaminhamento e no fortalecimento dos mecanismos interinstitucionais e intersectoriais de gestão de casos e articulação entre os programas. Deve ser feito um investimento, por um lado, nos Permanentes do INAS e, por outro, nos Comités Comunitários como forma de abordar a actual capacidade limitada do MGCAS/INAS em termos de recursos humanos e cobertura geográfica. Em outras palavras, é esperado que o e-INAS inclua igualmente uma componente de gestão de casos, com enfoque no bem-estar dos beneficiários, e que os trabalhadores do INAS ao nível da comunidade (os Permanentes) sejam capacitados no sentido da sua função ir para além da actual, que se limita a identificar as famílias vulneráveis e encaminhá-las para programas de protecção social. O objectivo é

¹²⁹ Idem, p. 3

¹³⁰ Ministério do Género, Criança e Acção Social e Save the Children. Reference Guide for establishment and operation of Community Committees of Child Protection, Maputo, 2010.

¹³¹ Ministério do Género, Criança e Acção Social. Manual de Formação de Formadores de Membros dos Comités Comunitários de Protecção da Criança, Maputo, 2014

que os Permanentes recebam formação e sejam recrutados como funcionários públicos, de modo que possam incorporar a gestão de casos de uma forma mais holística, alinhado com o sistema a nível nacional. Uma vez que os Comités Comunitários e os Permanentes recebam capacitação apropriada, devem ser estabelecidos vínculos estatutários entre estes e o INAS e o MGCAS, incluindo a supervisão adequada por parte dos trabalhadores sociais a nível distrital e provincial.

Como vimos anteriormente, a ENSSB II considera o fortalecimento dos mecanismos de coordenação intersectorial e interinstitucional da segurança social básica um factor crítico para o sucesso da Estratégia. Parte-se do princípio de que é também necessário estabelecer ligações com os outros ministérios de forma a se obter o efeito multiplicador do dinheiro para as crianças em termos de segurança alimentar, diversidade alimentar e desnutrição reduzida. No que diz respeito, em particular, ao subsidio de primeira infância, para que se alcance o impacto desejado de reduzir a desnutrição infantil, deve haver particular enfoque em estabelecer uma ligação com os serviços de saúde e uma articulação com o papel de assistentes sociais. É através de um sistema de serviço social que se assegura a prestação de serviços básicos, quer de prevenção, quer de protecção, às famílias e indivíduos, e através de centros de acolhimento, quando tal se releve necessário.

Um exemplo deste ponto do vínculo entre os serviços pode ser encontrado no documento síntese da avaliação da ENSBB I, que reportou igualmente que, no âmbito do PASD, a cobertura do componente de resposta à crianças em situações de desnutrição aguda foi significativamente inferior ao grupo alvo potencial, principalmente devido a sistemas de referência fracos nas unidades de saúde.¹³² Não houve qualquer intervenção direccionada para a prevenção da desnutrição, sendo que o INAS apenas respondeu a situações de emergência e, de forma inferior às necessidades. Tanto as acções na saúde e na educação, bem como os serviços sociais, foram marcadas por baixos níveis de financiamento e execução, não tendo havido um impacto significativo no bem-estar das crianças.¹³³

¹³² Ministério da Criança, Género e Acção Social, “Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014: Documento Síntese”, Maputo, 2009

¹³³ Idem. p.29.

CONCLUSÃO

A presente dissertação constituiu uma oportunidade para estudar como o sistema de protecção social oferecido pelo governo de Moçambique incorpora um conjunto intersectorial de políticas e programas, e se enquadra num sistema que garante os direitos essenciais das crianças, sendo fruto de uma combinação de diferentes mecanismos operacionais e assente num robusto enquadramento jurídico e político. O governo de Moçambique reconhece explicitamente a importância do sistema de protecção social na promoção do bem-estar da população e do desenvolvimento económico e social em vários documentos estratégicos, incluindo a assinatura da Convenção Sobre os Direitos da criança. Ao longo da última década, esse sistema foi consolidado com o estabelecimento de um quadro legal e regulamentar para a Protecção Social Básica e a elaboração e promulgação de duas Estratégias Nacionais de Segurança Social Básica. É evidente que, em termos de legislação, vontade política e de formulação de políticas públicas, o país dispõe já de um quadro favorável à realização e reafirmação dos direitos da criança. No entanto, a implementação das leis encara constrangimentos ao nível da capacidade institucional e administrativa, que exigem que mais esforços sejam endvidados no sentido de garantir a concretização dos direitos da criança e a efectiva realização do seu desenvolvimento pleno.

Tendo em conta os elevados custos e a quantidade significativa de desafios da realidade moçambicana, o sistema de protecção social está a revelar-se um complexo ecossistema que, infelizmente, ainda não alcançou a superação da pobreza. Embora seja claramente possível ver o surgimento de um pensamento renovado sobre o papel mais amplo do Estado na protecção social, são ainda necessários esforços adicionais para atingir as metas estabelecidas pela nova Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024. A natureza da ENSSB II consiste em passar mais para além do espectro de provisão para o alívio da pobreza, para uma abordagem transformadora que responda às preocupações de equidade social e exclusão. Esta tem um horizonte temporal mais longo e reflecte efectivamente uma agenda ambiciosa para a protecção social não-contributiva em Moçambique, em que os serviços sociais são incorporados num sistema holístico que assegura o respeito pelos direitos sociais e atenua os riscos económicos e sociais na população mais vulnerável, nomeadamente as crianças.

A ENSSB II, ainda que ambiciosa e com potenciais limites em relação à sua viabilidade, oferece uma excelente oportunidade para que a protecção social seja tratada não apenas como uma solução paliativa para os mais pobres, mas como uma alavanca na redução

das vulnerabilidades como um todo, capaz de assegurar os direitos de provisão, protecção e participação. Os desafios permanecem tão grandes quanto variados: falta de conhecimento sobre os potenciais benefícios de protecção social, obstáculos institucionais, e significativas restrições orçamentárias - que são responsáveis pelo número ainda limitado de beneficiários, resumidos a uma minoria da população moçambicana em situação de vulnerabilidade. Quando combinados, estes factores acabam por dificultar o progresso rumo à concretização dos direitos das mais de 12 milhões de crianças moçambicanas à sobrevivência, desenvolvimento e protecção.

Os poderes conferidos ao Estado pela legislação para proteger os direitos da criança são exercidos não apenas pelo MGCAS e INAS, mas também por outras instituições, incluindo os serviços básicos de saúde, educação, saneamento, abastecimento de água potável, convivência familiar e comunitária. Uma cooperação multilateral bem coordenada (doadores, Nações Unidas, organizações da sociedade civil, media, etc.) pode ser capaz de apoiar o governo e garantir o uso mais eficaz e eficiente de recursos. O desenvolvimento é, portanto, progressivo e contínuo, e deve ser acompanhado por instrumentos programáticos de médio e longo prazo, levando em consideração a capacidade institucional e a sustentabilidade financeira do sistema. Cabe aqui destacar a importância do papel do Programa Conjunto das Nações Unidas, que irá auxiliar no processo de criação dos novos programas e na geração de evidências de impacto sinérgico no bem-estar da criança e da família.

A presente pesquisa também tentou levantar os argumentos factuais sobre o programas de transferências monetárias, que provaram que fornecer fluxo de caixa regular e confiável aos beneficiários têm efeitos positivos em todo o mundo. Proporciona também uma base sólida para a expansão dos programas de protecção social em Moçambique, a fim de mitigar a vulnerabilidade dos beneficiários, combinando serviços e programas complementares e em coordenação com outros ministérios. As ligações dos programas de protecção social aos serviços sociais e de protecção da criança, no entanto, devem ser criadas por meio de Sistemas de Gestão de Casos, desde o nível da comunidade ao nível nacional, estabelecendo e fortalecendo respostas integradas e multisectoriais às famílias vulneráveis. Os direitos da criança em Moçambique podem ser concretizados através da implementação do Modelo “Dinheiro Mais Cuidados Mais Protecção” mas tal exige um continuado investimento no Sistema de Gestão de Casos, nomeadamente através da capacitação dos Comités Comunitários e dos Permanentes (incluindo o estabelecimento de um vínculo

estatuário e mecanismos de supervisão), da implementação e monitoria e avaliação das ferramentas (Padroes Mínimos de Atendimento; Ferramenta Índice do Estado da Criança), do investimento no lado da oferta, e do fortalecimento dos mecanismos de coordenação intersectorial e interinstitucional da segurança social básica.

Em suma, a protecção social deve basear-se em uma abordagem multisectorial, reconhecendo o facto de que a vulnerabilidade e a pobreza são problemas multidimensionais. Mesmo os melhores programas de transferências monetárias, por exemplo, não conseguem atender a todas as necessidades de um sistema de protecção social, e em Moçambique não é diferente. No entanto, essas medidas são indispensáveis porque permitem uma verdadeira reconquista da dignidade humana, esquecida muitas vezes e em muitos países. Essa abordagem, evocada em todo o trabalho, é necessária para colocar a luta contra todas as formas de pobreza e a concretização dos direitos da criança na vanguarda das organizações internacionais nacionais e nas comunidades. Os programas sociais do INAS certamente não são uma ferramenta perfeita, mas têm o mérito de existir e impor sua ambição, política e moral, em termos de voluntarismo, responsabilidade, tentativas e direitos. Associados aos esforços de fortalecimento do sistema de serviços sociais básicos, constituem um importante passo do Governo Moçambicano no que concerne à elevação do bem estar das crianças, a garantia da sua protecção e a promoção dos seus direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Obras científicas

FRANCISCO António e SUGAHARA Gustavo, “Porque Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos?”, *in* DE BRITO Luis, NUNO CASTEL-BRANCO Carlos et al (org), “Desafios para Moçambique, 2015”, IESE, Maputo, 2015.

SAMSON Michael, VAN NIEKERK Ingrid, e MAC QUENE Kenneth, “Designing and Implementing Social Transfer Programmes”, EPRI Press, Le Cap, 2006.

SEM, Amartya, “Development as freedom”, Oxford Press Libri, Janeiro, 2004.

VERAS SOARES Fábio, HIRATA Guilherme, PEREZ RIBAS Rafael, “Avaliação do Programa de Subsídio de Alimentos (PSA): uma análise do inquérito de linha de base”, *in* DE BRITO Luís, CHICHAVA Sérgio et FRANCISCO António (org), “Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiencias para Moçambique”, IESE, Maputo, Junho, 2010.

WATERHOUSE Rachel et LAURICIANO Gil, “Contexto político e institucional da protecção social em Moçambique” *in* DE BRITO Luís, CHICHAVA Sérgio et FRANCISCO António (org), “Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiencias para Moçambique”, IESE, Maputo, Junho, 2010.

WATERHOUSE Rachel, “Vulnerabilidade em Moçambique: padrões, tendências e respostas”, *in* “Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique: comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos”, IESE, Maputo, Junho 2010.

Artigos científicos

ALWANG Jeffrey, SIEGEL Paul, JORGENSEN Steen Lau, “Vulnerability as viewed from different disciplines” In: “International Symposium Sustaining Security and Managing Natural Resources in Southeast Asia”, Chiang Mai, Tailândia, 2002.

AUDET Carolyn M., BURLISON Janeen, MOON Troy D., SIDAT Mohsin et al., “Sociocultural and epidemiological aspects of HIV/AIDS in Mozambique”, BMC International Health and Human Rights, 2010, Vol. 10, No. 1, Junho 2010.

BARRETT Stephen e KIDD Stephen, “The design and management of cash transfer programmes: an overview”, KfW Development Bank , No. 3, Março 2015

BARRIENTOS Armando e HULME David, “Social protection for the poor and poorest in developing countries: reflections on a quiet revolution”, BWPI Working Paper 30; Brooks World Poverty Institute, University of Manchester; Março 2008.

BARRIENTOS Armando e NIÑO-ZARAZUA Miguel, “Effects of non-contributory social transfers in developing countries: a compendium”, OIT, Maio 2010.

BRUNORI Paolo e O'REILLY Marie, “Social Protection for Development : a review of definitions”, European University Institute, 2010.

COOK Sarah e KABEER Naila, “Socio-economic security over the life course: A global agenda review of social protection”, Centre for Social Protection, Ford Foundation, Nova York, 2009.

DEVEREUX, Stephen et al. “Making Cash Count: Lessons from Cash Transfer Schemes”. Save the Children UK, HelpAge International e Institute of Development Studies, 2005.

DEVEREUX, Stephen, “Social Protection for the Poor: Lessons Learnt from Recent International Experience”. IDS Working Paper 142, Institute of Development Studies (IDS), Sussex, Reino Unido, 2002.

ELLIS Frank, DEVEREUX Stephen e WHITE Phillip, “ Social Protection in Africa. Cheltenham”, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

FERRERA, M., HEMERIJCK, A., RHODES, M., “The Future of the European Social Model in the Global Economy. Journal of Comparative Policy Analysis”, p. 163-190., 2001.

GRAHL John e TEAGUE Paul, “Is the European social model fragmenting? New Political Economy”, 1997.

GROSH, M, DEL NINNO, C., TESLIUC, E. & OUERGHI, A., “For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets”, Banco Mundial, Washington DC, 2008.

GUHAN, S., “Social security options for developing countries”, International Labour Review, vol. 133, 1994.

GUILLAUMONT Patrick, “An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy”, United Nations University, Research Paper n. 99, 2008.

HANDA Sudhanshu, “Evaluating the Impact of Cash Transfer Programmes in Sub-Saharan Africa: An Introduction to the Special Issue”, Journal of Development Effectiveness, vol. 4, nº 1, 2012.

HECKMAN, James. “Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy”, Chicago Child-Parent Center. Disponível em: <https://goo.gl/VNomcq>

HICKEY, Samuel, “Conceptualising the Politics of Social Protection in Africa”, BWPI Working Paper 4, University of Manchester, Outubro 2017.

HODDINOTT; ROSEGRANT; E TORERO, Documento da avaliação sobre a fome e desnutrição para a 3º consenso de Copenhaga, Centro do Consenso de Copenhaga, 2012

apud ECONOMIC POLICY AND RESEARCH INSTITUTE, Advocar para a Protecção Social Sensível à Criança. Economic Policy and Research Institute. Documento de Trabalho, 2015.

HODGES Anthony e PELLERANO Luca, “Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique”, Oxford Policy Management, 2010.

HOLZMANN Robert e JORGENSEN Steen Lau, “Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond”, International Tax and Public Finance, 8, 2001, pp. 529-556.

HRBA Portal. The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies. Disponível em: <https://goo.gl/43CYkv>

JONES Nicola e HOLMES Rebecca, “Tackling Child Vulnerabilities through Social Protection: Lessons from West and Central Africa”, Background Notes, ODI, 2010.

KAKWANI Nanak, SOARES Fabio, SON Hyun H., “Conditional cash transfers in African countries”, IPC-PNUD, Brasília, 2005.

KAPLAN Josiah e JONES Nicola, “Child-sensitive Social Protection in Africa Challenges and Opportunities”, ACPF e ODI, 2013.

MOSER Caroline e NORTON Andy., “To claim our rights: livelihood security, human rights and sustainable development”, Overseas Development Institute, Londres, 2001.

MOSER Caroline e NORTON Andy., “To claim our rights: livelihood security, human rights and sustainable development”, Overseas Development Institute, Londres, 2001.

NCPI. “O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem”, Working Paper 1, São Paulo, 2014.

OIT (Rubén Vicente) e OPM (Luca Pellerano, Fidelis Hove, Tony Hodges). Estratégia Nacional De Segurança Social Básica (ENSSB II)- Documento Técnico - Análise de Custos e Impactos. Julho 2015.

Oxford Policy Management e OIT, “Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014: Documento Síntese”, Fevereiro 2015.

PIRES André, “Family income and gender: perceptions of the family aid program”, Cadernos de Pesquisa vol.42 no.145, Janeiro 2012.

PIRON Laure-Hélène, ”Rights-based approach to social protection”. Overseas Development Institute draft, Londres, 2004.

República de Madagascar, “Le Transfert Monétaire pour le Développement Humain à Madagascar”. Apresentação no 5º Workshop do Transfer Project. Disponível em: <https://goo.gl/W1L5QE>

ROELEN, Keetie; LONG Siân e EDSTRÖM, Jerker (2012). “Pathways to protection – referral mechanisms and case management for vulnerable children in Eastern and Southern Africa - Lessons learned and ways forward”. Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido, Junho 2012.

SABATES-WHEELER Rachel. et DEVEREUX Stephen, “Transformative Social Protection”, IDS Working Paper 232, Brighton, Outubro 2004.

SAMSON Michael e CHERRIER Cécile, “Etude de faisabilité pour un programme de transferts sociaux monétaires comme instrument majeur d’une protection sociale centrée sur l’enfant au Sénégal”, UNICEF, Dakar, 2009.

SAMSON Michael, VAN NIEKERK Ingrid, e MAC QUENE Kenneth, “Designing and Implementing Social Transfer Programmes”, EPRI Press, Le Cap, 2006

SELVESTER Kerry, FIDALGO Lourdes et TAIMO Nelia, “Transformando Transferências monetárias: Beneficiários e perspectivas da comunidade sobre o Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique”, Overseas Development Institute, Dezembro 2012.

THOME, TAYLOR J. Edward, FILIPSKI Mateusz, DAVIS Benjamin, HANDA Sudhanshu, “The local economy impacts of social cash transfers : A comparative analysis of seven sub-Saharan countries” FAO, Roma, 2016.

VAN DEN BOOM Bart, “Análise da pobreza em Moçambique : Situação da pobreza dos agregados familiares, malnutrição infantil e outros indicadores 1997, 2003, 2009”, Maputo, Março 2011.

WATSON Carol, “Options for a ‘cash plus’ intervention to enhance adolescent well-being in Tanzania: an introduction and review of the evidence from different programme models in eastern and Southern Africa”, UNICEF, Dar es Salaam, Tanzania, Fevereiro 2016.

WEBER, Axel, “Social Protection Index for Committed Poverty Reduction”, Asian Development Bank, Manila, Filipinas, 2006.

ZAQUEU Lígia, “Visão multidimensional da pobreza: diversidades de políticas para a redução da pobreza em Moçambique”, Revista Brasileira de Administração Política, vol. 6, nº 2, 2003.

Relatórios de organizações internacionais

BANCO MUNDIAL, “Social security options for developing countries - The contribution of social protection to the millennium development goals”, Social Protection Advisory Service, Agosto 2003.

BANCO MUNDIAL, “The State of Social Safety Nets 2015”, Washington DC, 2015.

Child Protection Working Group, Inter-Agency Guidelines for Case Management and Child Protection, Janeiro 2014

Child Protection Working Group, “Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action”, 2012

COMISSÃO EUROPEIA, “Study on Conditional cash transfers and their impact on children - Final Report, Volume I”, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, Junho 2014.

DFID, “Cash Transfers Evidence Paper”, Abril 2011.

Helpage, “Longitudinal study report on the use of the cash transfer - Preliminary Results Wave 1: October –December 2015”, Maputo, Julho 2016.

HODGES Anthony et PELLERANO Luca, “Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique”, Oxford Policy Management, Outubro 2010.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS et al, Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 1997.

OCDE, “The role of employment and social protection: making economic growth more pro-poor”, Policy Statement, DAC High-level meeting, Maio 2009.

OIT, Convenção n.º 102, Relativa à Segurança Social (Norma Mínima), Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, na sua 35ª Sessão, realizada em Genebra, em 28 de junho de 1952.

OIT, “Thee World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world”, Genebra, Novembro 2000.

OIT (Rubén Vicente) e OPM (Luca Pellerano, Fidelis Hove, Tony Hodges). *Estratégia Nacional De Segurança Social Básica (ENSSB II)- Documento Técnico - Análise de Custos e Impactos*. Julho de 2015

OIT e UNICEF, “Informe Orçamental 2015: Acção Social”, Maputo, Março 2016.

OIT, “World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice”, Genève, Junho 2014.

OIT, UNICEF e PMA, “Capitalising on United Nations Experience: The Development of a Social Protection Floor in Mozambique”, Maputo, fevereiro 2015.

OMS, “Country Cooperation Strategy: Mozambique 2009-2013”, 2009.

ONU. Treaty Series , [vol. 1577](#), p. 3; depositary notifications [C.N.147.1993.TREATIES-5](#) of 15 May 1993 [amendments to article 43 (2)]; e [C.N.322.1995.TREATIES-7](#) of 7 November 1995 [amendment to article 43 (2)]. Disponível em: <https://goo.gl/FGXX4N>

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://goo.gl/ebmNa4>

_____. Declaração Universal dos Direitos da Criança, 1959. Disponível em: <https://goo.gl/y4rouL>

_____. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), 1966. Disponível em: <https://goo.gl/V6CwWA>

_____. Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), 1966. Disponível em: <https://goo.gl/ifiz9n>

_____. Convenção sobre os Direitos da Criança, 20 de novembro de 1989.

Oxford Policy Management et OIT, “Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014: Documento Síntese”, Maputo, Fevereiro 2015.

PALERMO Tia e HJELM Lisa, “Unconditional Government Social Cash Transfers in Africa Do Not Increase Fertility: Issue Brief”, UNICEF Innocenti, Florença, Janeiro 2016.

Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social, “Estudo sobre a transparência e prestação de contas na gestão do Programa de subsídio social básico em moçambique (PSSB)”, Maputo, Dezembro 2014.

PMA, “WFP Mozambique Country Brief 2018”, Maputo, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/cHcPq8>

PNUD, “Relatório do Desenvolvimento Humano 2015”, New York, 2015.

PNUD, Country Brief for Mozambique, Outubro 2015.

ROSS Dori, “Moçambique em Ascensão - Construir um novo dia”, Fundo Monetário Internacional, Washington DC, 2014.

UNICEF e OIT, Informe Orçamental 2017: Acção Social, Maputo, Outubro 2017. Disponível em: <https://goo.gl/LAKTqb>

UNICEF, “A Review of UNICEF's Role in Cash Transfers to Emergency Affected Populations. EMOPS working paper”, Outubro 2007.

_____. “Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems”, 2013

_____., “Os programas de transferência social monetária têm impacto sobre a fertilidade?”, Maputo, Abril 2015.

_____., “Situação das Crianças em Moçambique 2014”, Maputo, Agosto 2014.

_____., “Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children - UNICEF Social Protection Strategic Framework”, Nova York, Maio 2012.

_____., “Taking Evidence to Impact: Making a Difference for Vulnerable Children Living in a World with HIV and AIDS”, Nova York, 2011.

_____., “The State of the World’s Children 2015: Reimagine the Future: Innovation for Every Child”, New York, november 2014.

_____., “UNICEF Child Protection Strategy”, United Nations Economic and Social Council, Junho 2008.

_____., “Unicef Mozambique Mid Year Situation Report – Jan-June 2017”, Maputo, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Vnebv2>

_____., Programa Conjunto das Nações Unidas para a Protecção Social Moçambique 2017-2020, Maputo, Março 2018. Disponível em: <https://goo.gl/A4jgfk>

UNRISD Flagship Report, Policy Innovations for Transformative Change.

USAID, “Vision For Ending Extreme Poverty”, Washignton DC, 2012.

VAN EYS Tinie, “Subsídios para reflexão sobre a Monitoria Comunitária Independente (MCI) Implementada no âmbito do Projecto ‘Promovendo a Responsabilização Social para Protecção Social em Moçambique’”, Helpage, Maputo, Junho 2016.

Documentos do governo moçambicano

Instituto Nacional de Acção Social, Relatório Anual de 2015. Maputo, Dezembro 2015.

Instituto Nacional de Estatística de Moçambique. Inquérito de Indicadores Múltiplos, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/Ksfkru>

Ministério da Planificação e Desenvolvimento, “Pobreza e bem-estar em Moçambique: terceira avaliação nacional”, Maputo, Outubro 2010.

Ministério de Género, Criança e Acção Social, “Criação de programas de segurança social básica no quadro da operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica”, Maputo, aout 2011.

Ministério de Género, Criança e Acção Social, “Estratégia Nacional de Prevenção e Combate dos Casamentos Prematuros em Moçambique – 2016-2019, aprovada na 42ª SOCM a 01 Dez 2015”, Maputo, 2016.

Ministério de Género, Criança e Acção Social, “Guia de Referência para a criação e funcionamento de Comitês Comunitários de Protecção da Criança”, Maputo, 2010.

_____, “Relatório Anual 2015”, Maputo, Dezembro 2015.

_____, “Estratégia Nacional de Segurança Social Básica – 2010-2014”, Maputo, 2009.

_____, “Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II – 2016-2024”, Maputo, 2015.

_____, “Manual de Formação de Formadores de Membros dos Comitês Comunitários de Protecção da Criança”, Maputo, 2014

_____, “Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014: Documento Síntese”, Maputo, 2009

_____, “Estatuto Orgânico do Ministério do Género, Criança e Acção Social”, art. 1, Resolução n.º 18/2015 de 10 de julho 2015.

_____, e Save the Children. “Reference Guide for establishment and operation of Community Committees of Child Protection”, Maputo, 2010.

Ministério da Mulher e Acção Social, “Breves Notas sobre a História da Acção Social em Moçambique”, Maputo, 2009

_____, “Padrões Mínimos de Atendimento à Criança”, Maputo, 2014

Ministério do Plano e Finanças. “Glossário de Termos sobre a Pobreza e Segurança Alimentar”. Maputo, 2000.

República de Moçambique, “Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARP) 2011-2014”, Maputo, Maio 2011.

República de Moçambique, Lei 4/2007.

SETSAN, “Relatório da Monitoria da Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique (versão final)”, Maputo, 2007.