



# **Investigação de Sistemas de Proteção Social de Resposta a Impactos**

Estudo de Caso—Moçambique

Andrew Kardan, Sarah Bailey, Ana Solorzano e Lourdes Fidalgo  
Dezembro de 2016

## Sobre o projeto

O estudo dos Sistemas de Proteção Social de Resposta a Impactos é um programa de investigação de dois anos (2015 a 2017) liderado pela Oxford Policy Management (OPM), em consórcio com o Overseas Development Institute (ODI), a Cash Learning Partnership (CaLP) e o INASP. O seu objetivo é fortalecer a base de evidências sobre quando e como os sistemas de proteção social podem responder melhor aos impactos nos países de baixos rendimentos e estados frágeis e afetados por conflitos, minimizando os impactos de choque negativo e reduzindo a necessidade de respostas humanitárias individuais.

A investigação é financiada pelo UK Aid do governo do Reino Unido como parte do Programa de Inovação e Evidência Humanitária do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), uma iniciativa para melhorar a qualidade, quantidade e utilização de provas na programação humanitária.

Seis estudos de caso constituem o núcleo da análise de características dos sistemas de proteção social que facilitam a sua utilização para responder a impactos e das formas em que os sistemas de proteção social, ajuda humanitária e sistemas de gestão do risco de catástrofes podem funcionar melhor para uma resposta mais eficaz. Os três estudos de caso aprofundados—de Moçambique, Mali e Paquistão—exploram a questão numa vasta gama de impactos e analisam várias intervenções de proteção social. Dois estudos de caso de países superficiais, das Filipinas e do Lesoto, focam-se num único tipo de impacto. Por último, um estudo superficial da região do Sahel que analisa os mecanismos regionais para responder às crises de segurança alimentar.

## Sobre este relatório

Este é o relatório completo do estudo de caso para Moçambique. Uma nota explicativa resumida é publicada separadamente.

## Agradecimentos

Agradecemos todo o apoio e orientação contínuos prestados pelo escritório do DFID Moçambique e, em particular, a Kate Greany na realização desta investigação. Agradecemos à Irish Aid, ao Instituto Internacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento e outros colegas da OPM por coordenarem e partilharem os resultados das suas investigações e garantirem que os nossos estudos foram fortalecidos de forma complementar e coletiva. Agradecemos também a todas as outras partes interessadas pelas suas valiosas perspetivas e opiniões, incluindo os funcionários do Ministério do Género, Criança e Ação Social (MGCAS) e do Instituto Nacional de Ação Social (INAS). Sebastião Estevão do INAS juntou-se a nós durante a nossa investigação no terreno e ofereceu muito apoio e conhecimentos. A equipa agradece o apoio da líder de projeto do DFID, Heather Kindness. Os comentários sobre os primeiros rascunhos do presente relatório foram gentilmente partilhados pelo DFID (Heather Kindness, Andrew Clayton, Kate Greany, Heloïse Troc e Benjamin Zeitlyn) e pelo Banco Mundial.

Os pontos de vista expressados pertencem aos autores e não refletem obrigatoriamente os das políticas oficiais do governo do Reino Unido.

*Citação sugerida:* Kardan, A., Bailey, S., Solorzano, A. e Fidalgo, L. (2016), «Investigação de Sistemas de Proteção Social de Resposta a Impactos: Estudo de Caso—Moçambique», Oxford Policy Management, Oxford, Reino Unido.

---

## Resumo Executivo

### Abordagem

Globalmente, a frequência e duração das crises e catástrofes está a aumentar. Estas tendências incitaram uma atenção renovada em encontrar melhores formas de ajudar as populações afetadas, incluindo a análise de um papel potencialmente maior para os sistemas de proteção social na resposta a impactos de grande escala que geralmente desencadeiam a ajuda humanitária. O presente relatório explora as respostas aos impactos climáticos e económicos em Moçambique e analisa se a proteção social pode desempenhar um papel mais importante. Especificamente, analisa quais as características na concepção e implementação de sistemas de proteção social que facilitam uma resposta eficaz aos impactos e como a gestão do risco de catástrofes (DRM) e os sistemas de proteção social podem trabalhar melhor para dar respostas eficazes. A investigação baseia-se em dados quantitativos e qualitativos recolhidos através de uma revisão da literatura, revisão de documentos e consultas com 75 informadores-chave e partes interessadas a níveis nacionais e subnacionais, realizadas durante três visitas de Setembro de 2015 a Junho de 2016.

### Pobreza e vulnerabilidade aos impactos

Moçambique tem testemunhado um rápido crescimento económico na última década, mas ainda continua a ser um dos países mais pobres e menos desenvolvidos do mundo, classificado como 180 em 188 países no Índice de Desenvolvimento Humano de 2015. As taxas de pobreza estagnaram após 2003, com mais de metade da população a viver na pobreza em 2008-9 e melhoraram ligeiramente em 2014-15. O país caracteriza-se por um nível elevado de desigualdade com a pobreza concentrada nas zonas rurais e, principalmente, nas zonas do norte e centro.

Os principais impactos que afetam as pessoas em Moçambique na última década são climáticos, com inundações e ciclones anuais que afetam até 250 000 - 500 000 pessoas todos os anos. A partir de meados de 2016, uma seca induzida pelo El Niño estava a afetar quase 1,5 milhões de pessoas, numa população de 28 milhões de pessoas. Os riscos climáticos têm uma dimensão geográfica: 2700 km de costa estão expostos a ciclones e inundações, as nove principais bacias hidrográficas e deltas estão expostas a inundações e as zonas do sul e centro são vulneráveis à seca. Algumas províncias e distritos são muito mais afetados por impactos climáticos do que outras. Embora não minimizem os impactos para as pessoas afetadas, as inundações e ciclones em Moçambique não causam catástrofes muito graves no panorama geral, com substancialmente menos mortes e deslocações em comparação com grandes catástrofes em lugares como o Paquistão e a Somália.

Moçambique também convive com impactos económicos e instabilidade política. A crise mundial dos preços dos alimentos e dos combustíveis de 2008 levou a uma subida dos preços dos combustíveis e das colheitas em Moçambique, afetando particularmente a população urbana pobre. Em 2008, 2010 e 2012 ocorreram episódios de protestos populares em reação às crises económicas. A situação macroeconómica do país provavelmente agravar-se-á após as dívidas recentemente divulgadas de 1,4 mil milhões de dólares, criando um risco de agitação renovada. No final de 2015 e 2016, as tensões aumentaram entre o governo e os elementos armados da Renamo, o partido político da oposição em Moçambique que começou como um movimento armado na guerra civil que terminou em 1992.

## Gestão do risco de catástrofes

Na última década, o governo desenvolveu uma sólida capacidade de DRM. O Instituto Nacional de Gestão de Catástrofes (INGC) foi criado em 1999, a partir de elementos da infraestrutura de ajuda operacional do governo durante a guerra civil. Embora o INGC faça uma pequena quantidade de implementação de ajuda, a sua principal função é liderar a coordenação da resposta a catástrofes e empreender ações para se preparar para e mitigar o impacto das catástrofes. Desde 2007, o INGC liderou um processo anual de planeamento de contingência com os ministérios governamentais, agências de ajuda internacional e alguns representantes a nível distrital. Em alturas de catástrofe, as necessidades das populações afetadas geralmente excedem os recursos no plano de contingência e nem todo o financiamento referido no plano de contingência é fornecido pelo governo. As agências de ajuda internacional preenchem a lacuna entre a ajuda prestada pelo governo e as necessidades reais de assistência. Para as inundações em 2013 e 2015, o governo financiou, respetivamente, cerca de 6 % e 28 % da assistência em caso de catástrofe. Além das emergências menores, como inundações menores, a maioria das implementações de resposta a catástrofes é feita por agências de ajuda internacional usando recursos de doadores internacionais.

Em alturas de catástrofe, o governo ativa o Conselho Coordenador de Gestão de Catástrofes (CCGC) e o Conselho Técnico de Gestão de Catástrofes (CTGC), que é plataforma nacional do governo para a gestão de catástrofes, composta por diretores e técnicos que desempenham funções relacionadas com a gestão de catástrofes nos ministérios e sectores. O CCGC é presidido pelo Primeiro-Ministro e toma decisões políticas relativas à resposta do governo. O Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas (UNRCO) ativa a Equipa Humanitária do País (HCT) e os agregados sectoriais. A HCT atua como principal interface entre as agências de ajuda internacional e o governo. O INGC e as agências de ajuda internacional têm uma relação de trabalho próxima do nível central para os níveis provincial e distrital.

A gestão de catástrofes e a assistência em caso de catástrofe em Moçambique caracterizam-se por uma forte incidência na prontidão, liderança do governo na coordenação da assistência em caso de catástrofe, no desincentivo do governo de ações encaradas como associadas à dependência, implementação e financiamento de respostas a catástrofes maiores por agências internacionais e um protocolo de resposta bem estabelecido para resposta às inundações e ciclones que se baseia no planeamento de contingência. A avaliação da principal resposta às inundações em 2007 revelou ser eficaz devido à prontidão (incluindo a prontidão das comunidades para catástrofes e o planeamento de contingência e canais de comunicação eficazes para evacuações), liderança do INGC, boa coordenação entre o governo e as agências internacionais e rápida resposta de financiamento internacional para as agências das Nações Unidas. O governo e os seus parceiros da agência de ajuda ajustaram, desde então, as suas respostas à assistência em caso de inundações e ciclones, e reunir provas sobre a adequação, eficiência e eficácia destes esforços de auxílio é importante para melhorar as respostas futuras e pesar abordagens alternativas.

Embora as secas estejam abrangidas pelo plano anual de contingência, raramente exigiram respostas de assistência dedicadas e, portanto, não são uma característica forte nos sistemas de DRM. A seca de 2015/16 é a mais severa desde a década de 1980 e revelou deficiências nas ações iniciais para enfrentar a deterioração da segurança alimentar. As agências de ajuda internacional emitiram um pedido de 180 milhões de dólares para satisfazer as necessidades provocadas pela seca em 2016 - o maior pedido para Moçambique numa década e o primeiro grande pedido de resposta à seca. É muito cedo para dizer se o governo e a resposta internacional à seca serão adequados, mas é evidente que existem pontos fracos importantes no

atual sistema de DRM para permitir intervenções atempadas que ajudam um número maior de pessoas que enfrentam a seca.

## Sistema de proteção social e resposta aos impactos

O Ministério do Género, Criança e Ação Social (MGCAS) é o principal ministério responsável pela segurança social básica, estabelecendo o quadro político e concebendo programas de proteção social. O Instituto Nacional de Ação Social (INAS) implementa os programas através de 30 delegações presentes em todo o país. Existe uma delimitação clara dos papéis e responsabilidades entre estes intervenientes a nível nacional. A nível distrital, não há clareza ou orientação sobre a hierarquia de comunicação e responsabilidade entre o INAS, os Serviços Distritais de Saúde, Mulheres e Ação Social (SDSMAS) e o Administrador Distrital.

Os principais programas de proteção social assumem a forma de intervenções de assistência social não contributivas abrangidas pela legislação básica de segurança social. Incluem:

- o Programa de Subsídio Social Básico (PSSB), que oferece pequenas transferências de dinheiro incondicionais para famílias com limitações de trabalho, abrangendo 365 726 famílias em 2015;
- o Programa de Apoio Social Direto (PASD), que oferece prestações em espécie aos desfavorecidos e aos afetados por calamidades a nível familiar, abrangendo 57 415 famílias em 2015;
- o Programa de Serviços Sociais para a Ação Social (PSSAS), que presta apoio limitado a algumas pessoas através das suas instituições de serviço social (por exemplo: lares de idosos, centros de dia), abrangendo 9134 pessoas em 2015; e
- o Programa de Ação Social Produtiva (PASP), um programa de obras públicas em zonas urbanas e rurais, que evoluiu a partir da programação de alimentos-por-bens do Programa Alimentar Mundial (WFP), abrangendo 12 499 famílias em 2015.

Estes programas possuem uma série de características de implementação comuns: todos os programas são implementados pela equipa do INAS; dependem total ou parcialmente do direcionamento baseado na comunidade e os pagamentos e a entrega de prestações em espécie são feitos manualmente pela equipa do INAS. Em conjunto, os programas abrangeram 445 000 famílias no país em 2015, o equivalente a 8,4 % da população total e 15 % da população pobre, mas com grande variação nas províncias e distritos. As delegações do INAS têm capacidade variável na execução desses programas e, em média, têm 2,6 funcionários por 1000 beneficiários.

Existem várias características políticas fundamentais que dão forma à proteção social e às suas operações. Em primeiro lugar, a narrativa do governo sobre a redução da pobreza centra-se na criação de emprego e nas intervenções que apoiam a criação de meios de subsistência e de bens com grande interesse nos programas de obras públicas, o que pode limitar a expansão de outros programas de assistência social. Em segundo lugar, o MGCAS não é visto como um ministério suficientemente poderoso capaz de coordenar actividades sectoriais ou repreender outros ministérios competentes. Em terceiro lugar, o sector da proteção social é apoiado por vários parceiros de desenvolvimento com programas e narrativas competitivas. Embora exista um consenso em torno da construção dos sistemas de proteção social, há opiniões divergentes sobre os detalhes e a natureza do apoio a ser prestado ao governo.

O papel do MGCAS e do INAS nas emergências, principalmente no papel, relaciona-se com os serviços de assistência social e o apoio psicossocial prestados a grupos vulneráveis antes, durante e após a ocorrência de impactos. A sua outra principal responsabilidade é garantir que os grupos vulneráveis são adequadamente apoiados por intervenções humanitárias. No entanto, o

MGCAS não assume um papel de liderança nessa prática, e essa coordenação é feita principalmente pelos seus representantes a nível comunitário. Além disso, enquanto o INAS e o MGCAS devem garantir que os grupos populacionais vulneráveis são incluídos na ajuda de emergência, na verdade, pode estar a ocorrer o oposto, já que os beneficiários da proteção social parecem ser excluídos da assistência em caso de catástrofes, assumindo que eles já estão «abrangidos». Se forem afetados pelo impacto, a sua inclusão é particularmente importante, pois o valor da ajuda humanitária (por exemplo, 1-3 meses de ajuda alimentar) é muitas vezes significativamente maior do que o valor da assistência social fornecido todos os meses.

## **Potencial para um sistema de proteção social mais reativo aos impactos**

Em Fevereiro de 2016, foi aprovada uma nova estratégia nacional de proteção social (ENSSB II) que inclui a potencial introdução de programas que respondam às inundações, ciclones e secas. A ENSSB II, portanto, abre a porta para que os sistemas de proteção social desempenhem um papel maior em resposta a grandes impactos. Embora os detalhes estivessem a ser desenvolvidos no momento desta investigação, o MGCAS vê o PASP e o PASD como dois desses programas. No entanto, conforme debatido abaixo, as restrições de capacidade organizacional e os desafios enfrentados pelas operações do programa de proteção social sugerem obstáculos significativos à utilização dos programas existentes em resposta a emergências, especialmente para impactos de início rápido.

### **Programa de Ação Social Produtiva (PASP)**

Em 2016, o PASP foi utilizado como uma intervenção de resposta de emergência na província de Gaza afetada pela seca. O momento foi antecipado vários meses de modo a ajudar as pessoas já inscritas no programa. No entanto, as características de criação do programa não são muito adequadas como instrumento de resposta de emergência, porque o programa tem baixa cobertura e o direcionamento e o registo baseados na comunidade podem levar até vários meses. O PASP poderia potencialmente desempenhar uma função preventiva/protetora no futuro, se o valor dos benefícios para os destinatários aumentar e os ativos relevantes de alta qualidade forem criados. Ambas as etapas exigiriam investimento e as famílias ainda podem precisar de assistência em caso de impactos futuros, se o impacto exceder a sua capacidade de os gerir.

### **Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)**

O PSSB tem, de longe, a maior cobertura dos programas de proteção social. Na teoria, o PSSB pode ser utilizado para abranger uma parte de um número de casos de emergência, aumentando o valor da transferência de dinheiro para pessoas que beneficiam do PSSB nas zonas afetadas pelos impactos (denominada como «expansão vertical»). O governo, no entanto, não tem interesse em usar o PSSB para este propósito (e está preocupado com o facto de essa medida elevar as expectativas dos destinatários para pagamentos futuros) ou na prestação de assistência monetária para assistência em caso de catástrofe. Os atuais modelos financeiros e a resistência política limitam a viabilidade de tornar o PSSB mais reativo aos impactos através da expansão vertical.

### **Programa de Apoio Social Direto (PASD)**

Na sua forma atual, bem como a escala limitada, o PASD não consegue prestar apoio significativo em resposta aos impactos, especialmente porque o número alvo de famílias a alcançar pelo PASD nos termos da ENSSB II deve permanecer mais ou menos constante e reduzir

marginalmente para 45 000 em 2024. Dentro deste contexto, o PASD só pode prestar apoio *ad-hoc* (como faz agora) a famílias que enfrentam impactos idiossincráticos, em vez de impactos covariáveis que afetam uma grande proporção das famílias. Além disso, embora o PASD seja um programa individual com os seus próprios objetivos específicos, é implementado através do INAS e gerido pelas mesmas pessoas que têm responsabilidades para a execução do PSSB e PSSAS; assim, quaisquer requisitos adicionais nos termos do PASD afetarão a provável execução de outros programas, a menos que a capacidade organizacional aumente. Para que o PASD seja uma opção viável de resposta aos impactos no futuro, precisará de reorientar as suas intenções, simplificar a sua concepção e operações e ampliar o seu alcance, em vez de reduzir, como está atualmente refletido na ENSSB II.

## **Complementar os sistemas de proteção social**

O estudo explorou se os programas humanitários poderiam usar sistemas de proteção social e bases de dados de beneficiários, agora ou no futuro, para facilitar o direcionamento e registo de respostas de ajuda (denominado como «complementação»). No entanto, identificar rapidamente as famílias para respostas humanitárias não foi um ponto fraco perceptível pelas agências de ajuda ou pelo governo e a cobertura limitada dos programas de proteção social significa que mesmo uma base de dados dos destinatários cobriria menos de 9 % da população atualmente. O INAS também usa sistemas projetados para os seus programas exclusivos e enfrenta o processo demorado de usar uma equipa para entregar manualmente transferências em dinheiro e em espécie. Como resultado destas limitações, não há um valor acrescentado óbvio para os intervenientes humanitários se basearem nas suas estruturas administrativas, para além dos vínculos atuais mais informais que são estabelecidos com representantes da comunidade do INAS e o com os comités locais de assistência em caso de catástrofe.

## **Oportunidades e obstáculos para a coordenação e sinergias entre a proteção social e a gestão do risco de catástrofes (DRM).**

Enquanto o MGCAS e o INAS já participaram na plataforma do governo para coordenar a resposta a catástrofes (o CTGC) e o processo de planeamento de contingência, o sistema de proteção social também poderia beneficiar de melhores ligações com a DRM. Existem fortes medidas de prontidão implementadas em Moçambique, incluindo avaliações de risco e vulnerabilidade que o MGCAS / INAS poderiam aproveitar para futuras focalizações geográficas dos principais programas de proteção social, priorizando os distritos altamente afetados pela seca e elevada incidência de pobreza.

O INAS também poderia adaptar as suas operações para melhor apoiar os seus beneficiários existentes que possam ser afetados pelas inundações e pela seca. Isto pode ser feito alterando os calendários de pagamentos do PSSB para garantir maior sintonia com as alturas em que os beneficiários estão mais suscetíveis a enfrentar os impactos, bem como estabelecer e comunicar orientações de que os destinatários da proteção social não devem ser excluídos da assistência em caso de catástrofe.

## **Conclusões**

A atual abordagem de DRM em Moçambique depende de agências de ajuda internacional para preencher a lacuna entre o que é necessário e o que o governo pode fazer através do orçamento de contingência. Em grande parte, esta abordagem funcionou bem para as catástrofes relativamente pequenas que assolaram Moçambique na última década, mas a seca de 2016 está a testar este modelo. Dadas as tendências climáticas, esta seca pode ser o sinal do que está por

vir, em vez de uma aberração, e será necessária uma abordagem mais estratégica para financiar as ações de DRM. É improvável que uma abordagem estratégica se centre apenas no ajuste do plano de contingência e no seu financiamento, porque o plano de contingência concentra-se em respostas imediatas de curto prazo e na pré-colocação de ajuda em espécie. Também serão importantes mais provas sobre as respostas em caso de inundações e ciclones para determinar formas de as melhorar.

Mesmo que a resposta em caso de seca tenha de ser melhorada, está longe de ser evidente que a proteção social terá um papel importante a desempenhar. A revisão do sistema de proteção social destacou uma série de restrições relacionadas com os sistemas e as operações, em particular: pessoal limitado e presença nos níveis distrital e comunitário; recursos materiais limitados, incluindo veículos e combustível para suportar funções de rotina; mecanismos de pagamento ineficientes e demorados; sistemas de informação de gestão (MIS) e baixa cobertura do programa. Estas características limitam o potencial dos sistemas de proteção social para responder a grandes impactos sem comprometer as operações regulares de outros programas e não oferecem oportunidades evidentes para que os programas de assistência se baseiem nos sistemas administrativos de proteção social na entrega das suas respostas. Contudo, não conseguir responder aos impactos não significa que a proteção social não pode ser mais «reativa aos impactos». Aprimorar o processo de funcionamento dos programas, em particular a calendarização dos pagamentos e a garantia de que os beneficiários do INAS não estão excluídos das intervenções de assistência são dois primeiros passos. A futura expansão da proteção social também pode ter em consideração a vulnerabilidade às inundações, ciclones e secas ao direcionar zonas geográficas e expandir o número de beneficiários apoiados.

Quando os programas de proteção social cumprirem os seus objetivos principais com cobertura suficiente e processos administrativos aprimorados (por exemplo, pagamentos, direcionamento, MIS) e capacidade, podem ser mais adequados e viáveis para chegar a algumas (mas é improvável que todas) famílias afetadas por grandes impactos. Aqui, o PSSB (ou um futuro programa semelhante) seria um candidato lógico para uma função de resposta aos impactos, devido à sua cobertura em maior escala e porque as transferências de dinheiro podem ser facilmente «dimensionadas verticalmente» aumentando o valor da transferência. Isto exigirá uma grande mudança do governo para aceitar transferências de dinheiro como resposta de ajuda.

Em última análise, a questão reside em como a proteção social poderia contribuir para um processo de DRM multisectorial, em vez de assumir o protagonismo. Em Moçambique, o contributo da proteção social para o processo de DRM é, em primeira instância, melhor servido pela melhoria das operações e alcance do seu programa existente e no aprimoramento das suas funções «protetoras», em vez de assumir funções crescentes na resposta e recuperação que estão além da sua capacidade administrativa atual.

## Recomendações

O relatório oferece recomendações detalhadas no final do mesmo que, de modo geral, se enquadram nas seguintes categorias:

- **Consolidação do sistema de proteção social** - melhorando as operações do programa e priorizando as ações e actividades no âmbito da estratégia de proteção social recentemente aprovada (ENSSB II), que são mais importantes.
- **Proteção social mais reativa aos impactos** - como melhorar a capacidade de resposta dos programas de proteção social existentes, dados os seus atuais recursos de concepção e implementação, incluindo alterações nos calendários de pagamentos, repensando os

programas de proteção social mais apropriados para responder aos impactos e racionalizando a sua potencial função.

- **Coordenação da proteção social, DRM e resposta humanitária** - melhorando a coordenação em todos os sectores, incluindo através da criação de protocolos para garantir que os beneficiários da proteção social não são deixados de fora da assistência e utilização dos sistemas de DRM no direccionamento da expansão dos programas de proteção social.
- **DRM e resposta humanitária** - melhorando a DRM e a resposta humanitária, incluindo através da avaliação da adequação e frequência dos dados utilizados para lidar com a seca, revisões dos processos de planeamento de contingência, monitorização mais forte e avaliando as opções de financiamento de risco para responder aos impactos.

# Índice

Resumo Executivo	ii
Lista de tabelas e figuras	x
Abreviaturas	xi
1 Abordagem e método	1
1.1 Questões da investigação	1
1.2 Abordagem adotada em Moçambique	1
1.3 Nota sobre a terminologia e o âmbito da investigação	2
2 Pobreza e vulnerabilidade aos impactos em Moçambique	5
2.1 Crescimento económico sustentado com pobreza estagnada	5
2.2 Impactos	6
2.3 Vulnerabilidade aos impactos climáticos	10
3 Sistemas de gestão do risco de catástrofes (DRM) e resposta humanitária	16
3.1 Principais características da gestão de riscos de catástrofes (DRM) em Moçambique	17
3.2 Respostas a impactos	20
4 O sistema de proteção social e a sua atual função na resposta aos impactos	30
4.1 Principais características da proteção social em Moçambique	30
4.2 Atual papel na resposta aos impactos covariáveis	44
5 Potencial para um sistema de proteção social mais reativo aos impactos	48
5.1 Expansão vertical	49
5.2 Expansão horizontal	53
5.3 Aproveitar recursos existentes	53
5.4 Alinhamento paralelo	54
5.5 Ajustar o foco	55
6 Oportunidades e obstáculos para melhor coordenação da resposta	57
6.1 Prevenção e mitigação	57
6.2 Prontidão	58
6.3 Resposta e recuperação	59
7 Conclusões e recomendações	60
7.1 Conclusões	60
7.2 Recomendações	61
Anexo A Referências	66
Anexo B Metodologia detalhada	69
Anexo C Visão geral do país	73
Anexo D Resposta humanitária e gestão do risco de catástrofes	77
Anexo E Sector da proteção social	84

## Lista de tabelas e figuras

Figura 1	Tipologia de resposta ao impacto .....	3
Figura 2	Número de pessoas afetadas por impactos climáticos nos últimos 10 anos .....	8
Figura 3	Exposição geográfica à seca .....	11
Figura 4	Exposição geográfica às inundações .....	12
Figura 5	Exposição geográfica aos ciclones .....	13
Figura 6	Financiamento humanitário internacional para Moçambique 2000-2015.....	28
Figura 7	População abrangida pelos programas de proteção social, 2015 (%).....	35
Figura 8	Distribuição dos programas de assistência social versus a distribuição da pobreza em 2015	35
Figura 9	Fundos atribuídos ao sector da Ação Social como proporção do orçamento do Estado	36
Figura 10	Dotações orçamentais para o programa básico de segurança social (000 MT) .....	37
Figura 11	Funcionários da delegação do INAS por 1000 beneficiários (2015).....	39
Figura 12	Alteração anual nos funcionários da delegação entre 2013 e 2015 .....	40
Tabela 1	Estrutura conceptual da gestão do risco de catástrofes .....	4
Tabela 2	Dados demográficos básicos .....	5
Tabela 3	Dados socioeconómicos básicos .....	6
Tabela 4	Resumo dos impactos comuns em Moçambique .....	7
Tabela 5	Percentagem de população abaixo da linha de pobreza nacional 2008/09 e população afetada por inundações (2015) e seca (2016).....	14
Tabela 6	Número de pessoas afetadas e a receber ajuda alimentar (2007-2016) .....	22
Tabela 7	Cronograma de resposta à seca Abril de 2015 - Junho de 2016.....	25
Tabela 8	Apanhado da assistência internacional em resposta à seca em Outubro de 2016 .....	27
Tabela 9	Principais características dos atuais programas de assistência social .....	33
Tabela 10	Número de beneficiários por membro do INAS .....	39
Tabela 11	População afetada pela seca e cobertura da proteção social (20 distritos mais afetados)	50
Tabela 12	População afetada pela seca e cobertura da proteção social (20 distritos menos afetados)	51
Tabela 13	Lista de informadores-chave entrevistados .....	70
Tabela 14	Visitas aos países e principais actividades .....	71
Tabela 15	Responsabilidades dos ministérios no plano de contingência.....	78
Tabela 16	Cenários do plano de contingência .....	79
Tabela 17	Ajuda na resposta à seca de 2016 de Fevereiro a Julho de 2016.....	79
Tabela 18	Cenários do planeamento de contingência desde 2011-12.....	81
Tabela 19	Atribuição do fundo de contingência por ministério e província em 2013-2014 .....	82
Tabela 20	Cobertura do PSSB (famílias).....	86
Tabela 21	Cobertura do PASD (famílias).....	87
Tabela 22	Cobertura do PSSAS (pessoas).....	88
Tabela 23	Cobertura do PASP (famílias).....	89
Tabela 24	Principais programas propostos no âmbito da ENSSB II .....	91
Tabela 25	Segurança social obrigatória, número de casos e montante em meticais .....	93
Tabela 26	Contribuintes e beneficiários do sistema de segurança social .....	93
Caixa 1	Transferências de dinheiro e vouchers em relação a ajuda em espécie para resposta humanitária em Moçambique .....	21
Caixa 2	Função do MGCAS na reposta de emergência.....	45
Caixa 3	Avaliar o potencial impacto do Programa de Ação Social Produtiva (PASP) na resiliência às alterações climáticas .....	58

## Abreviaturas

CCGC	Conselho Coordenador de Gestão de Catástrofes
CCSSB	Conselho de Coordenação da Segurança Social Básica
CENOE	Centro Nacional de Operações de Emergência
CLGRC	Comités Locais de Gestão do Risco de Catástrofes
COSACA	Consórcio das ONG Save the Children, CARE International e Oxfam
CTGC	Conselho Técnico de Gestão de Catástrofes
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
DHS	Inquérito Demográfico e de Saúde
DRM	Gestão do Risco de Catástrofes
DRR	Redução do Risco de Catástrofes
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
GFDRR	Instituição Global para a Redução de Catástrofes e Recuperação
HCT	Equipa Humanitária do País
IFRC	Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
OIT	Organização Internacional do Trabalho
FMI	Fundo Monetário Internacional
INAS	Instituto Nacional de Ação Social
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Catástrofes
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IPC	Classificação de Fase Integrada
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Ação Social
MIS	Sistema de Informação de Gestão
MPD	Ministério do Planeamento e Desenvolvimento
ONG	Organizações Não Governamentais
ODI	Instituto de Desenvolvimento Ultramarino
OPM	Oxford Policy Management
PASD	Programa de Apoio Social Direto
PASP	Programa de Ação Social Produtiva
PES	Plano Económico e Social (Declaração de Política Económica e Social)
PSSAS	Programa de Serviços Sociais para a Ação Social
PSSB	Programa de Subsídio Social Básico
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana
SDSMAS	Serviços Distritais de Saúde, Mulheres e Ação Social
SETSAN	Secretariado Técnico de Nutrição e Segurança Alimentar
SRP	Plano de Resposta Estratégica
UNRCO	Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WFP	Programa Alimentar Mundial

# 1 Abordagem e método

## 1.1 Questões da investigação

Globalmente, a frequência, o tamanho e a duração das catástrofes e crises - sejam elas a consequência de fenómenos naturais ou impactos económicos ou políticos - estão em ascensão. O custo da resposta a estas catástrofes tem vindo a aumentar também. Embora os governos nacionais tenham a principal responsabilidade de mitigar o risco de impactos e responder a eles, as exigências de assistência que estão colocadas na comunidade humanitária internacional continuam a crescer. O valor da ajuda humanitária internacional continua a atingir níveis históricos - nos últimos três anos, cada um viu os níveis mais elevados de sempre de assistência a ser prestada - ainda assim, a lacuna comparada com o que é necessário continua a aumentar (Iniciativas de Desenvolvimento, 2016).

Muitos impactos são previsíveis e prolongados e, muitas vezes, de início lento. Por este motivo, os governos e as agências internacionais estão empenhadas em encontrar um caminho a seguir que responda de forma mais eficiente e eficaz aos impactos: pretendem «usar melhor os recursos e capacidades para reduzir as necessidades humanitárias a longo prazo», nas palavras da Grand Bargain feita pelas comunidades humanitária e de desenvolvimento na Cimeira Humanitária Mundial, («Grand Bargain», 2016, pág. 14). Muitos intervenientes perguntam-se agora se, e como, os sistemas de proteção social de longo prazo podem fazer parte da solução, já que estes estão destinados a satisfazer as necessidades das famílias pobres, a construir resiliência e a responder a crises.

Este programa de investigação foi nomeado para explorar esta questão. Analisamos dois temas relacionados, mas distintos: em primeiro lugar, a proteção social e a sua potencial função na resposta aos impactos; e, em segundo lugar, as oportunidades de coordenação (e possível integração) de intervenções humanitárias, gestão do risco de catástrofes (DRM) e proteção social.

A nossa pergunta de investigação dominante é: **Quais os fatores que permitem que os sistemas de proteção social sejam reativos aos impactos e ofereçam respostas eficazes aos impactos?**

Existem duas subquestões associadas:

1. Quais as características na concepção e implementação de sistemas de proteção social que facilitam uma resposta eficaz aos impactos?
2. Como é que os sistemas humanitários, de DRM e de proteção social podem trabalhar melhor para respostas eficazes aos impactos?

Estamos a abordá-las através de uma série de estudos de caso de seis países - incluindo este - e vários resultados relacionados (uma revisão da literatura, um relatório de síntese, ferramentas e outros).

## 1.2 Abordagem adotada em Moçambique

Moçambique foi selecionado como um estudo de caso por vários motivos. Em primeiro lugar, o país passa regularmente por inundações e, periodicamente, por secas e ao longo da última década estabeleceu uma abordagem relativamente consistente à DRM. Em segundo lugar, em 2015, o governo elaborou uma estratégia nacional de proteção social com referência explícita a como o sistema de proteção social poderia fortalecer a sua abordagem para enfrentar os impactos

climáticos. Em terceiro lugar, o governo, os doadores e as agências de ajuda internacional têm interesse no potencial papel dos programas de proteção social em resposta a tais impactos, como demonstrado pela estratégia nacional de proteção social e os estudos recentes sobre os vínculos entre a proteção social e as alterações climáticas. Traduzindo as questões de investigação global para o nível do país, a nossa investigação visa, portanto, investigar temas como:

- Como é que o Governo de Moçambique e os seus parceiros respondem aos impactos, incluindo aqueles que são relacionados com o clima (inundações, seca, ciclones) e/ou económicos? Como é que isto é feito e por quem? Há lacunas nas respostas?
- Quais as restrições para o sistema de proteção social ser mais reativo aos impactos? Quais as características na concepção e implementação de sistemas de proteção social que podem facilitar uma resposta mais eficaz aos impactos?
- Como é que os sistemas humanitários, de DRM e de proteção social podem trabalhar melhor em resposta aos diferentes impactos em Moçambique?

A investigação usa um vasto leque de ferramentas analíticas. Estas incluem um mapeamento inicial das políticas existentes, a análise da vulnerabilidade e o diagnóstico da pobreza, uma visão geral dos acordos administrativos e de financiamento, uma revisão das provas sobre a eficácia das políticas em resposta aos impactos e uma análise dos fatores que moldam a concepção, implementação e desempenho das políticas, incluindo variáveis de economia política, capacidade operacional e recursos financeiros. A investigação baseia-se em dados quantitativos e qualitativos reunidos através de uma combinação de revisão da literatura, revisão de documentos e consultas com informadores-chave e partes interessadas a níveis nacionais e subnacionais (consultar Anexo B para a abordagem e métodos gerais) <sup>1</sup>.

### 1.3 Nota sobre a terminologia e o âmbito da investigação

É útil definir o termo «proteção social reativa aos impactos», uma vez que toda a proteção social é inerentemente destinada a responder aos impactos. Nesta investigação, usamos o termo «impacto» para nos referirmos implicitamente aos impactos covariáveis, ou seja, aqueles que afetam um grande número de pessoas e/ou comunidades ao mesmo tempo. Os impactos covariáveis podem ser naturais, económicos ou políticos. Focamo-nos nos tipos de impacto covariável que afetam uma parte substancial da população e resultam numa «situação de crise» que, provavelmente, desencadeará uma resposta humanitária internacional. No entanto, não abrangemos o afluxo de refugiados, que desencadeia mecanismos internacionais específicos e não é da exclusiva responsabilidade do país anfitrião, nem abrangemos o surto de doença que exige, principalmente, uma resposta do sistema de saúde.

Adotamos uma definição ampla de proteção social que abrange uma variedade de instrumentos, incluindo, por exemplo, distribuição de alimentos, transferências de dinheiro, alimentação escolar, bolsas para mercadorias e géneros alimentícios essenciais, subsídios, seguro de saúde e pensões. Por conseguinte, o programa geral de investigação considera os instrumentos contributivos e não contributivos. Da mesma forma, estão incluídos os prestadores estatais e não estatais de proteção social. Incluímos intervenções que podem ser implementadas antes de um impacto para mitigar a sua repercussão e não apenas as implementadas após o evento. Um subconjunto destas intervenções é explorado para cada estudo de caso. Em Moçambique, por exemplo, analisamos principalmente a contribuição do programa de obras públicas e os programas de transferências em dinheiro e em espécie.

---

<sup>1</sup> Para uma descrição mais detalhada da concepção de investigação, consultar o relatório inicial (OPM 2015).

Dois outros conceitos merecem uma breve menção aqui, pois conduzem o diagnóstico dos tipos de necessidades que um país deve abordar e que tipo de resposta é viável (OPM, 2015). Em primeiro lugar, em termos de necessidade, reconhecemos que as necessidades de proteção social em relação aos impactos covariáveis se dividem em três categorias: estrutural, sazonal e humanitária. As «necessidades estruturais» referem-se ao tipo de pobreza crónica habitualmente abordada pelos programas de proteção social de longo prazo. As «necessidades sazonais» referem-se a crises cíclicas em que cada ano ou mais, o mau tempo ou outras condições impõem um número adicional de famílias para exigir assistência a curto prazo. As «necessidades de crise humanitária» referem-se ao ano ou evento excecional ocasional em que as comunidades que geralmente se governam sem qualquer ajuda se vêm a necessitar de apoio.

Em segundo lugar, em termos de resposta, observamos que a capacidade de um sistema de proteção social formal (em oposição ao nível familiar informal) em lidar com impactos depende, em grande parte, do sistema. O nosso foco na compreensão das oportunidades de usar sistemas de proteção social estatais para responder aos impactos significa que os nossos estudos abrangem os países onde algum tipo de sistema está implementado. Em alguns casos, é apenas emergente, e levamos em consideração as implicações disso.

Um ponto de partida para a investigação foi uma revisão minuciosa da literatura, que identificou cinco principais formas pelas quais as intervenções de proteção social e ajuda humanitária se podem adaptar ou colaborar para resolver as necessidades decorrentes dos impactos covariáveis (OPM, 2015). Organizámo-las numa tipologia de resposta ao impacto (Figura 1):

**Figura 1** Tipologia de resposta ao impacto



Fonte: OPM (2015).

Resumindo, os sistemas podem ser reativos aos impactos de várias formas. Podem oferecer complementos aos beneficiários existentes ou acrescentar temporariamente beneficiários aos programas de proteção social existentes (que denominamos «expansão vertical» e «expansão horizontal», respetivamente) - muitas vezes denominado como «ampliar» uma intervenção em resposta a um impacto. Outras possibilidades incluem aproveitar parte da infraestrutura de um programa existente, como uma base de dados ou os seus funcionários, ao mesmo tempo que se

oferece uma intervenção completamente diferente («complementação» no sistema); executar uma intervenção humanitária individual destinada a ter as características de uma intervenção de proteção social de longo prazo, de modo a facilitar a subsequente integração («alinhamento oficioso»); e, se nenhum orçamento adicional estiver disponível, simplesmente «reorientar» os recursos existentes nas famílias prioritárias que sofreram com o impacto. Esta tipologia é mencionada ao longo do relatório.

Para explorar a potencial intersecção entre a DRM e a proteção social reativa aos impactos, vemos as actividades de DRM como tendo cinco áreas focais: prevenção, mitigação, prontidão, resposta e recuperação (Tabela 1) (OPM, 2015).

**Tabela 1 Estrutura conceptual da gestão do risco de catástrofes**

Conceito	Definição
Prevenção / mitigação	A prevenção ou mitigação direta dos impactos adversos de perigos e catástrofes relacionados.
Prontidão	Conhecimento e capacidades desenvolvidas pelos governos, organizações de resposta e recuperação profissional, comunidades e pessoas a antecipar, responder a e recuperar de impactos de eventos / condições de perigos prováveis, eminentes ou atuais.
Resposta	A prestação de serviços de emergência e assistência pública durante ou imediatamente após uma catástrofe de modo a salvar vidas, reduzir os impactos para a saúde, garantir a segurança pública e satisfazer as necessidades básicas de subsistência das pessoas afetadas.
Recuperação	Restauração e melhoria, se for caso disso, de instalações, meios de subsistência e condições de vida das comunidades afetadas por catástrofes, incluindo esforços para reduzir fatores de risco de catástrofes.

Fonte: UNISDR 2009 - Terminology on Disaster Risk Reduction. Genebra. Maio.

## 2 Pobreza e vulnerabilidade aos impactos em Moçambique

### Pontos Principais

- Moçambique tem testemunhado um rápido crescimento económico na última década, mas ainda continua a ser um dos países mais pobres e menos desenvolvidos do mundo, classificado como 180 em 188 países no Índice de Desenvolvimento Humano de 2015. As taxas de pobreza permaneceram relativamente estagnadas desde 2003, com 55 % da população a viver na pobreza em 2008-9 e 49 % em 2014-15. O país caracteriza-se por um nível elevado de desigualdade com a pobreza concentrada nas zonas rurais e, principalmente, nas zonas do norte e centro.
- Os principais impactos que desencadeiam respostas humanitárias em Moçambique na última década são climáticos, com inundações e ciclones anuais que afetam até 250 000 - 500 000 pessoas todos os anos e uma seca em 2016 que afeta quase 1,5 milhões de pessoas.
- As pessoas em certas regiões geográficas do país estão altamente expostas a secas, inundações e ciclones: 2700 km de costa estão expostos a ciclones e inundações, as nove principais bacias hidrográficas estão expostas a inundações e as zonas do sul e centro são vulneráveis à seca.
- A agricultura é o principal meio de subsistência de 80 % da população, contribuindo para a sua vulnerabilidade aos impactos negativos das secas e inundações na produção e segurança alimentar.
- Moçambique enfrentou impactos económicos periódicos e episódios de instabilidade política. Em 2008, 2010 e 2012 ocorreram episódios de protestos populares em reação aos impactos económicos que afetaram particularmente as pessoas nas zonas urbanas, nomeadamente a crise financeira de 2008. A instabilidade financeira em 2016 e os desentendimentos políticos de longa data indicam risco permanente.

### 2.1 Crescimento económico sustentado com pobreza estagnada

Moçambique, com uma população estimada de cerca de 28 milhões de pessoas, é em grande parte rural, com apenas cerca de 30 % da população a viver em zonas urbanas (Banco Mundial 2016b). O país está dividido em 10 províncias mais a Cidade de Maputo, que estão subdivididas em 128 distritos. Tem três zonas socioeconómicas distintas: o norte (províncias de Niassa, Cabo Delgado, Nampula); as províncias do centro (Zambézia, Tete, Manica, Sofala); e a região do sul (Inhambane, Gaza, Província de Maputo e Cidade de Maputo). Existem fortes disparidades nas densidades populacionais em todo o país, com as províncias de Zambézia e Nampula a representar apenas 38 % da população total em 2013, de acordo com as projeções do Instituto Nacional de Estatística.

**Tabela 2** Dados demográficos básicos

Indicador	Valor
Projeção populacional	28 milhões
População rural (%)	68
Prevalência de VIH (% de população entre 15 e 49 anos)	10
% de famílias sustentadas por mulheres	36
Taxa de fertilidade (nascimentos por mulher)	5,5
População menor de 14 anos (%)	45
Crescimento anual da população (%)	2,8

Fonte: Autores com base nos Indicadores de Desenvolvimento Mundial. Nota: Salvo indicação em contrário, os indicadores são para 2015; (1) = 2011.

Depois de sair de uma guerra civil em 1992 como um dos países mais empobrecidos e com limitações de capacidade no mundo, Moçambique experienciou uma taxa de crescimento económico impressionante, a cerca de 7,6 % por ano de 2005 a 2009 (MPD 2011). Ainda assim, o país continua a ser um dos países mais pobres e menos desenvolvidos do mundo, classificado como 180 em 188 países no Índice de Desenvolvimento Humano de 2015. Na verdade, após uma redução significativa da taxa de pobreza nacional de 69 % em 1997 para 54 % em 2003, a percentagem de pessoas pobres permaneceu estagnada em 2008-9 (54,7 %) e melhorou ligeiramente para 49 % em 2014-15 (INE 2016).<sup>2</sup> A maior parte da população rural sobrevive no nível de subsistência (IFAD 2016). Outros indicadores sociais, como a taxa de alfabetização de adultos (56 %), a expectativa de vida média no nascimento (55 anos) e a prevalência extremamente elevada de VIH também mostram os grandes desafios de desenvolvimento social enfrentados pelo país (UNDP 2016).

Moçambique também se caracteriza por um nível elevado de desigualdade com a pobreza concentrada nas zonas rurais e, principalmente, nas zonas do norte e centro (Alfani et al. 2012). A região sul de Moçambique beneficia, por sua vez, de melhores infraestruturas e de um leque mais diversificado de oportunidades económicas, graças à presença da capital e à proximidade da África do Sul (DNEAP, 2010).

**Tabela 3** Dados socioeconómicos básicos

Indicador	Valor
Número de pessoas a viver em condições de pobreza (%) <sup>a</sup>	49
PIB per capita (\$) <sup>b</sup>	525
Sector primário (% do PIB) <sup>b</sup>	26
Emprego na agricultura (% do emprego total) <sup>c</sup>	80
Classificação do Índice de Desenvolvimento Humano, 2015	180 em 188

Notas: (a) % de pessoas abaixo da linha de pobreza nacional 2014-15 (INE 2016); (b) Banco Mundial 2015; (c) Banco Mundial 2003.

A falta de redução sustentada da pobreza face ao crescimento económico tem sido atribuída ao facto de o crescimento económico advir principalmente dos investimentos em «mega projetos» e indústrias extrativas que não possuem fortes vínculos com a restante economia e que criaram poucos empregos. O estabelecimento de áreas de concessão, por vezes, privou as populações locais de terras férteis. Isto é particularmente problemático, dado que a agricultura é o principal meio de subsistência para 80 % das famílias. No geral, a produtividade agrícola é baixa e 95 % da produção alimentar é alimentada pela chuva. Os rendimentos da agricultura são ainda prejudicados por mercados de produtos não confiáveis e que são não competitivos para os pequenos agricultores, que utilizam técnicas agrícolas tradicionais, variedades de sementes de pouca rentabilidade e cultivo manual (Rede dos Sistemas de Aviso Prévio contra a Fome (FEWSNET) 2014). Neste cenário, as secas e inundações graves têm um impacto significativo no desempenho económico (GFDRR 2009).

## 2.2 Impactos

Esta secção considera os principais impactos enfrentados pelas pessoas em Moçambique. Considera os impactos que resultam de perigos naturais (impactos climáticos) e criados pelo homem (impactos económicos e violência política), considerando a velocidade do seu início (rápido vs. lento), a sua duração, se desencadeiam ou não ajuda humanitária, e se afetam

<sup>2</sup> O número de 49 % baseia-se na metodologia utilizada pelos estudos anteriores (INE 2016).

principalmente zonas rurais ou urbanas. A Tabela 4 oferece uma visão geral sobre os impactos mais comuns experienciados em Moçambique nos últimos 10 anos; nas subsecções que se seguem são dados mais detalhes sobre cada tipo de impacto.

**Tabela 4** Resumo dos impactos comuns em Moçambique

Impacto	Aviso	Velocidade	Previsibilidade	Duração	Rural vs. urbano	Ajuda humanitária?	Resposta da proteção social até à data
Inundações e ciclones	Inundações — semana Ciclone — dias	Início repentino	Inundações previsíveis Para ciclones, zonas vulneráveis previsíveis, mas não a localização	Curto prazo	Rural e urbano	Sim	Apoio limitado em espécie
Seca	Meses	Início lento	Menos previsível	Médio prazo	Rural	Às vezes	Programas de obras públicas
Impacto económico	?	Início lento	Imprevisível	Médio prazo	Principalmente urbano	Não	Subsídios
Violência política armada	-	Início repentino	Imprevisível	Desconhecido	Rural e urbano	Não	Nenhum

Fonte: Autores de várias fontes.

### 2.2.1 Impactos climáticos

Moçambique já está a passar por alterações no seu clima e as consequências adversas da alteração climática, incluindo o aumento das temperaturas, a mudança dos padrões de precipitação e o aumento do nível do mar, provavelmente irão exacerbar as vulnerabilidades climáticas do país. Ao longo dos últimos 50 anos, as temperaturas médias no país aumentaram entre 1,1 °C e 1,6 °C. Como as temperaturas aumentaram, têm havido chuvas imprevisíveis e reduzidas e aumentos na duração dos períodos secos e da seca. Estima-se que as temperaturas continuem a aumentar, com o sul e as zonas costeiras a aquecer mais rapidamente do que outros locais (Banco Mundial 2016a). O centro de Moçambique deverá sofrer perdas agrícolas recorrentes como resultado da diminuição da precipitação sazonal, secas, inundações e dos incêndios florestais descontrolados. As planícies costeiras serão afetadas por erosão grave, intrusão de água salgada em sistemas de água doce, perda de infraestruturas vitais e pela disseminação de doenças, como a malária, cólera e gripe. Além disso, existe um risco elevado de tempestades de intensidade aumentada ao longo do litoral.

Quase toda a área costeira de Moçambique, 2700 km são vulneráveis aos **ciclones**. Onze ciclones atingiram a costa de Moçambique nos últimos 10 anos. Os ventos fortes, tempestades e chuvas fortes danificam as infraestruturas, perturbam os sistemas de saneamento e de fornecimento de eletricidade e degradam o ambiente costeiro, tendo consequências negativas para os meios de subsistência costeiros. A temporada de ciclones é de Novembro a Abril e coincide com a principal estação agrícola.

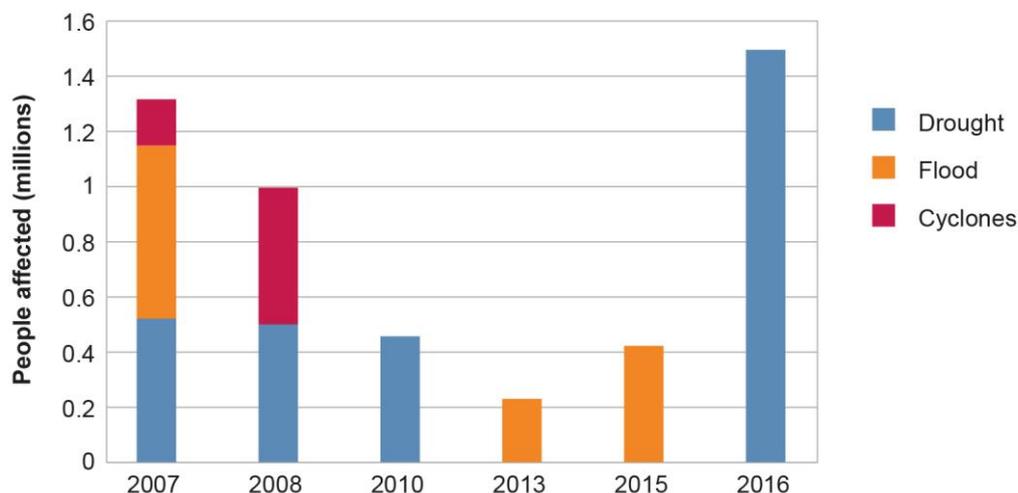
As **inundações** foram a principal catástrofe a desencadear repostas humanitárias pelo governo e agências de ajuda devido ao seu grave impacto nas infraestruturas, colheitas, casas e bens e porque resultam em deslocamentos temporários. O longo litoral, a topografia plana e a localização a jusante das principais nove bacias da África Austral tornam Moçambique altamente suscetível a inundações sazonais. As inundações nos seus deltas são uma ameaça perene para os agricultores e as infraestruturas, especialmente quando associadas a ondas de tempestades

ciclónicas (Banco Mundial 2016a). Inundações regulares ocorrem ao longo das bacias do rio Zambeze e Limpopo e os impactos estão concentrados nessas áreas. Por exemplo, de acordo com os dados do Escritório do Coordenador Residente, as inundações de 2013 afetaram um total de 240 000 pessoas, das quais mais de 175 000 (87 %) estavam na província de Gaza. Embora os danos aos bens e propriedades possam ter um efeito duradouro, a presença da água derivada das inundações é de curto prazo, e as respostas humanitárias às inundações duram três meses ou menos.

As **secas** são o impacto mais frequente, ocorrendo a cada três a quatro anos, principalmente nas regiões do centro e sul. As secas resultaram em perda de colheitas, redução da produtividade primária nas zonas costeiras, redução das zonas de pastagem, aumento das importações de alimentos, perda de vidas humanas e animais, surtos de doenças e perda de biodiversidade (Banco Mundial 2016a). A seca mais grave a atingir Moçambique foi em 1981-1984; cerca de 100 000 pessoas morreram e outros 4,5 milhões foram afetados (Christie e Hanlon 2001). Uma vez que a maioria esmagadora das famílias rurais depende das técnicas de cultura não irrigadas, as secas afetam mais pessoas em comparação com as inundações e, muitas vezes, em várias épocas de plantio. No entanto, nos últimos 15 anos, os impactos da seca na segurança alimentar raramente foram suficientemente graves para desencadear esforços de auxílio substanciais.

Moçambique está a enfrentar a sua pior seca em décadas desde 2016. Em Abril de 2016, o governo estimou que quase 1,5 milhões de pessoas estavam a precisar de ajuda e que mais de 550 000 hectares de colheitas tinham sido destruídos (SETSAN 2016). Os impactos foram mais graves nas províncias de Sofala, Gaza, Tete e Maputo. A avaliação de Abril de 2016 constatou que as taxas gerais de desnutrição aguda para crianças com idades inferiores a cinco anos foram de 15 % em Sofala e de 16 % em Tete (SETSAN 2016)<sup>3</sup>.

**Figura 2** Número de pessoas afetadas por impactos climáticos nos últimos 10 anos



Fonte: Autores de várias fontes.

### 2.2.2 Impactos económicos

A economia de Moçambique tem crescido de forma abrupta nos últimos cinco anos, embora recentemente a situação macroeconómica em Moçambique tenha piorado nos últimos meses após a divulgação de dívidas externas ocultas de cerca de 1,4 mil milhões de dólares (pouco

<sup>3</sup> A Organização Mundial de Saúde considera que as taxas superiores a 15 % são o limiar para uma emergência «crítica» (acima de 10 % é «grave») (OMS 2000).

abaixo de 10 % do PIB). O país enfrentou impactos económicos periódicos, sendo que o pior resultou da crise financeira global de 2008.

Os impactos mais pesados da crise global do preço dos alimentos e combustíveis em 2008 foram sentidos no sector externo, onde a queda das exportações e dos preços refletiu a queda da procura<sup>4</sup>. O turismo, os transportes, as comunicações e a mineração, entre outros, registaram abrandamentos significativos no crescimento (Pereznieto et al 2011). Em resposta a isso, o governo decidiu aumentar o preço do combustível em 14 % para compensar o aumento dos preços dos combustíveis líquidos importados. A decisão fez com que os operadores de veículos de transporte privado de passageiros aumentassem as suas tarifas entre 33 % e 50 % (Brito et al. 2014). Paralelamente a este processo, os preços dos alimentos, nomeadamente o milho, o amendoim, o feijão-frade, o feijão manteiga e a maior parte das colheitas comumente consumidas, aumentaram substancialmente até ao final de 2008 e permaneceram elevados até Março-Abril de 2009 (Arndt et al. 2016). O preço do pão aumentou cerca de 12,5 %, seguindo as pressões internacionais de inflação (Brito et al., 2014).

O impacto da crise ao nível da família e do indivíduo tornou-se mais visível nas zonas urbanas. Estes produtos são fontes muito importantes de calorías, particularmente para os moçambicanos de rendimentos mais baixos. (Arndt et al., 2016). O aumento dos preços do combustível e dos alimentos, combinado com a desvalorização do metical, piorou os padrões de vida para a maior parte dos cidadãos (Pereznieto et al. 2011). Embora a maioria das pessoas pobres em Moçambique viva em zonas rurais, a insegurança alimentar urbana foi identificada como um problema significativo e visível decorrente da crise, já que quase metade da população nas cidades é pobre (INE 2010).

Os protestos e a mobilização popular, em grande parte na cidade de Maputo, e principalmente encenados por jovens, entraram em erupção como consequência do aumento dos custos dos transportes e alimentos, o crescente sentimento de desigualdade e corrupção. Na sequência destes protestos contra os preços dos alimentos em 2008, foi introduzido um conjunto de subsídios sobre o preço do combustível, dos transportes e do pão e os subsídios sobre os serviços reintroduzidos permanecem em vigor até à data. Contudo, em 2010 e 2012 ocorreram novos protestos explosivos que resultaram na morte de civis (Brito et al. 2014).

### 2.2.3 Agitação política / violência armada

Moçambique tornou-se independente de Portugal em 1975 após uma guerra de guerrilha de libertação que durou dez anos. A Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) estabeleceu então um estado de partido único e apoiou os movimentos de libertação na Rodésia (o então Zimbabué) e na África do Sul. A Rodésia formou a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) em 1976 para combater a Frelimo e desestabilizar Moçambique. A África do Sul assumiu o apoio à Renamo em 1980, e o movimento também atraiu o descontentamento popular com as políticas económicas da Frelimo. Moçambique mergulhou numa guerra civil devastadora que terminou em 1992. As primeiras eleições multipartidárias ocorreram em 1994, seguidas de eleições em 1999, 2004 e 2014. A Renamo participou como um partido político e a Frelimo ganhou a presidência e a maioria dos assentos da assembleia nacional em todas as eleições.

Em 2013, a Renamo acusou o governo de violar o acordo de paz de 1992 e reiniciar as actividades armadas. Embora tenha sido anunciado um cessar-fogo em Setembro de 2014, a agitação continuou. A Renamo criticou fortemente o resultado oficial das eleições provinciais de

---

<sup>4</sup> O sector externo é a parte da economia de um país que interage com as economias de outros países.

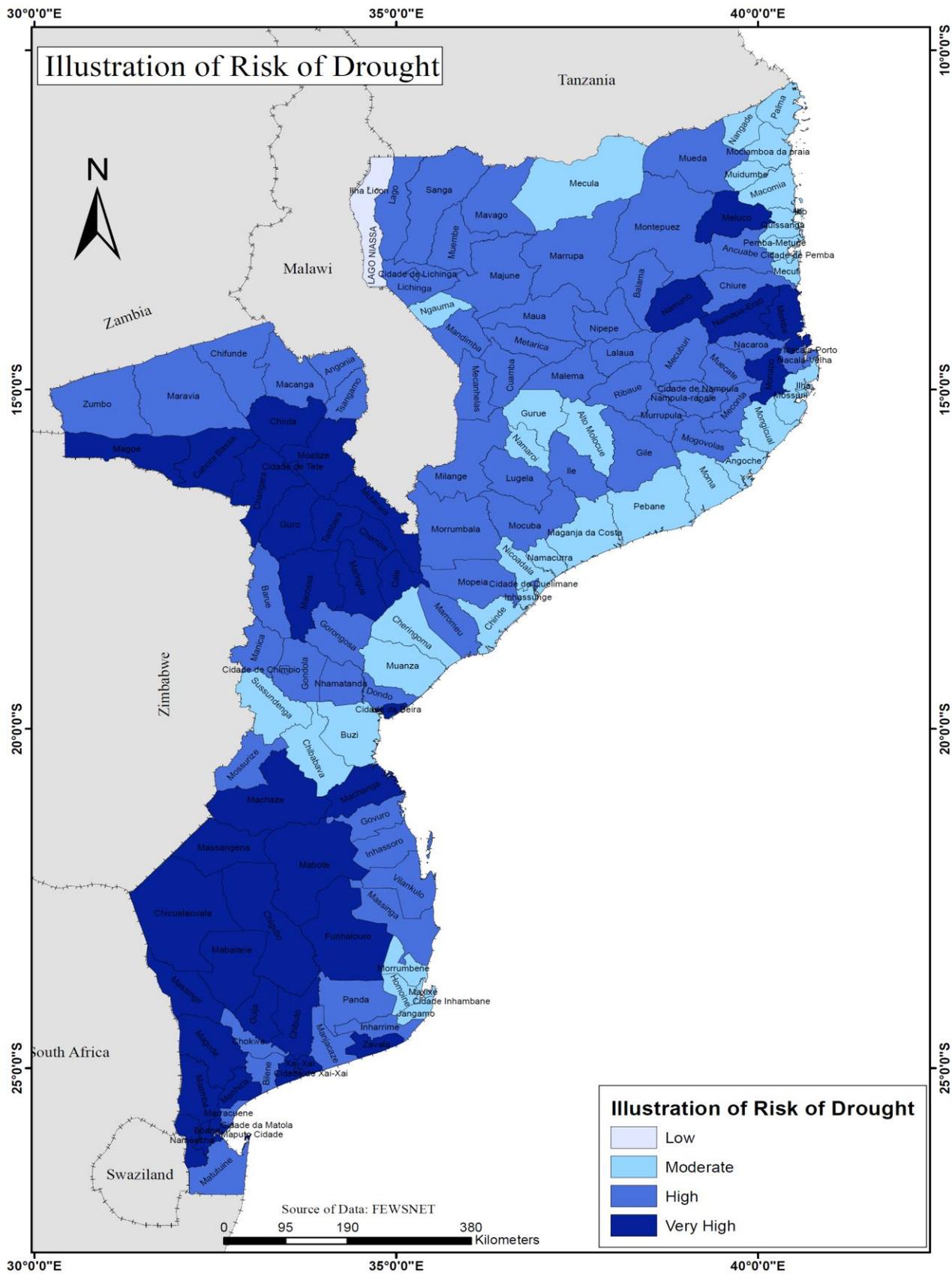
Outubro de 2014, originando novas ondas de violência, particularmente no centro e norte de Moçambique. Mais de 11 000 pessoas foram deslocadas até Abril de 2016 após confrontos armados entre a Renamo e o exército moçambicano (ACAPS 2016).

## **2.3 Vulnerabilidade aos impactos climáticos**

Existe uma dimensão geográfica da vulnerabilidade aos impactos climáticos em Moçambique. As partes sul e central do país estão mais expostas à seca (Figura 3). As áreas da bacia hidrográfica estão mais expostas às inundações (Figura 4). Sessenta por cento da população vive em zonas costeiras, tornando-os expostos a ciclones (Banco Mundial, 2016a) (Figura 5).

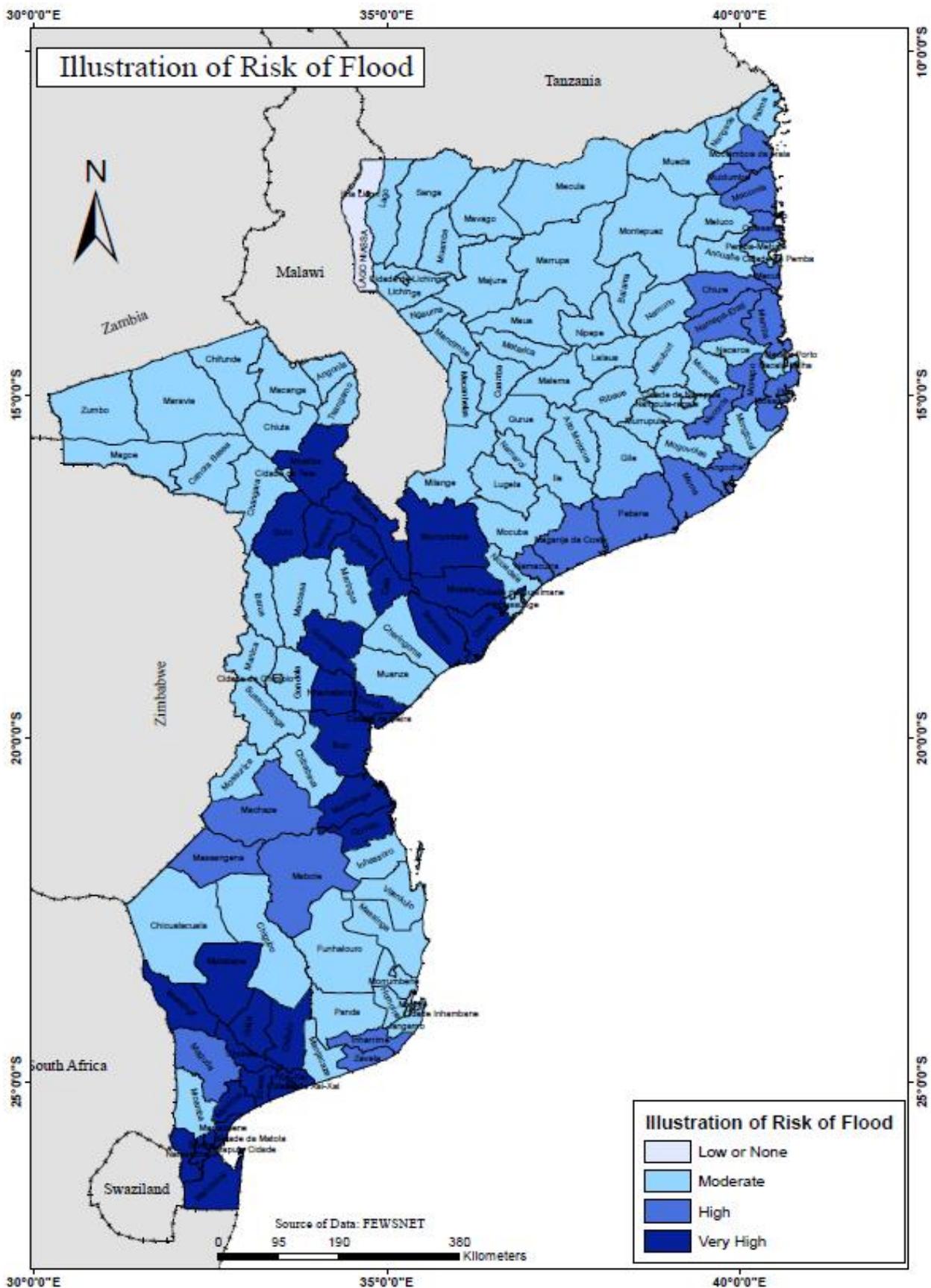
A vulnerabilidade às inundações está concentrada ao longo das principais bacias hidrográficas; estas áreas também possuem o solo mais fértil. Assim, há um paradoxo para a vulnerabilidade às inundações: as pessoas pobres que não possuem estratégias de subsistência alternativas podem estar sujeitas a inundações que danificam as suas estratégias de subsistência, mas as pessoas também conseguem melhorar os meios de subsistência plantando em solos ricos e de elevado rendimento. Para cobrir este risco e recompensa, as famílias que têm meios suficientes mantêm actividades agrícolas em planícies de inundação, mas também em zonas geográficas mais altas que não correm risco de inundações.

**Figura 3** Exposição geográfica à seca



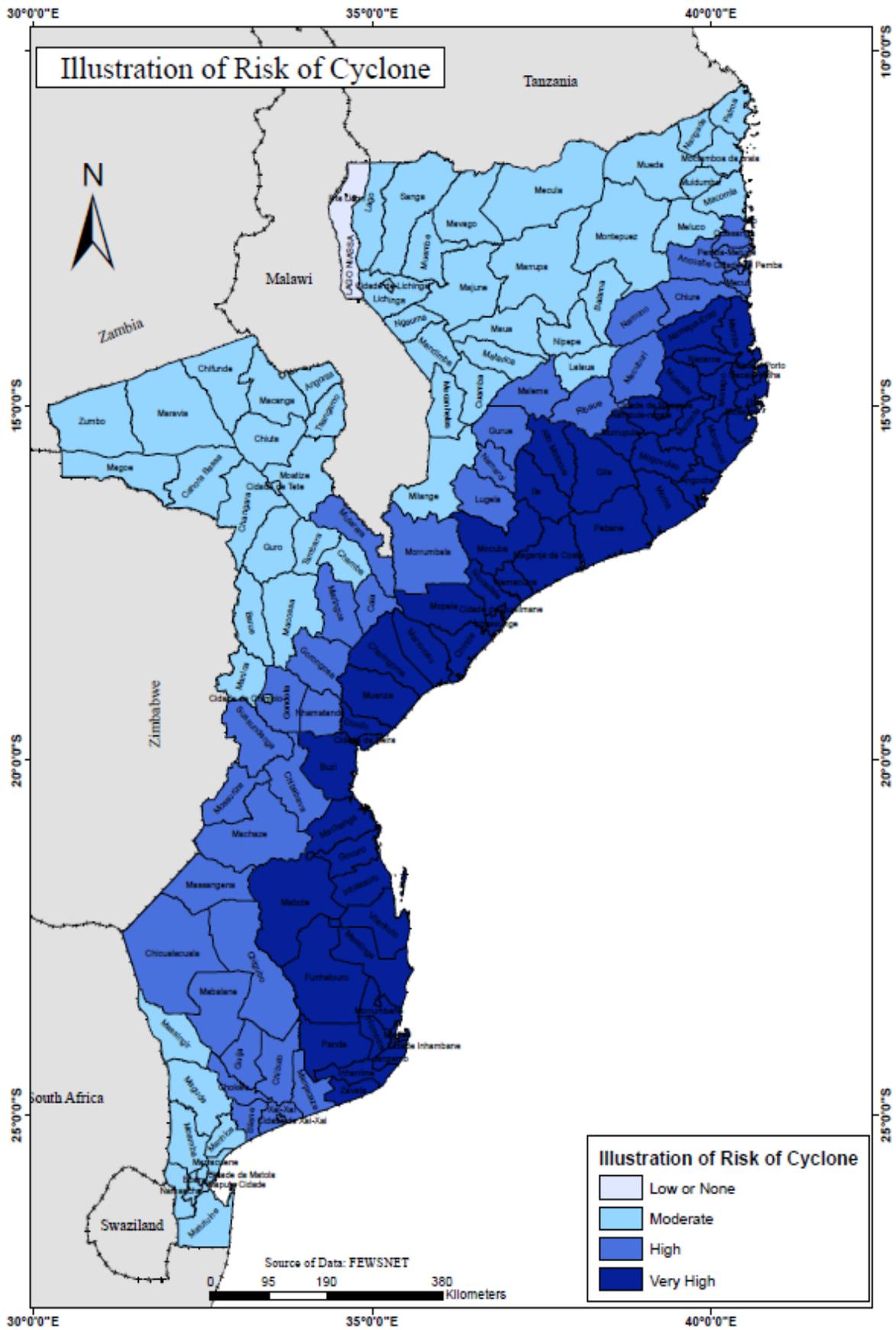
Fonte: FEWSNET.

**Figura 4** Exposição geográfica às inundações



Fonte: FEWSNET.

**Figura 5** Exposição geográfica aos ciclones



Fonte: FEWSNET.

O aspeto geográfico da vulnerabilidade é visível na distribuição de pessoas afetadas por inundações e secas (Tabela 5). A Zambézia e Sofala foram mais afetadas pelas inundações de 2015; Sofala, Gaza, Tete e Inhambane foram mais afetadas pela seca de 2016. Dentro das províncias, os impactos estão geograficamente concentrados. Durante as inundações de 2015, 62 % do total de pessoas afetadas estava concentrado em cinco distritos na Zambézia (cálculo baseado nos dados do WFP, 2015). Enquanto 60 % dos distritos de Maputo tem, pelo menos, 5 % da sua população afetada pela seca, em três distritos de Gaza, estima-se que 79 % - 82 % das pessoas foram afetadas pela seca em meados de 2016 (Chigubo, Massingir e Massangena) (cálculo baseado nos dados do SETSAN, 2016). Em contrapartida, o quarto distrito mais afetado - Mabote na província de Inhambane - teve 47 % da sua população afetada.

**Tabela 5** Percentagem de população abaixo da linha de pobreza nacional 2008/09 e população afetada por inundações (2015) e seca (2016)

Província	% de pessoas afetadas pela seca de 2016 (Maio de 2016)	% de pessoas afetadas pelas inundações de 2015	% de pessoas abaixo da linha de pobreza nacional 2008/09
Cabo Delgado	0	0	37
Gaza	15	0	62
Inhambane	9	1	57
Manica	5	0	55
Cidade de Maputo	0	0	36
Maputo	8	0	67
Nampula	0	1	54
Niassa	0	0	31
Sofala	17	3	58
Tete	14	1	42
Zambézia	6	6	70
Nacional (Total)	6	2	55

Fonte: INE 2010 (pobreza), WFP 2015 (inundações de 2015), SETSTAN 2016 (seca)

Os impactos afetam as províncias com elevados níveis de pobreza. Conforme mostrado na Tabela 3 acima, Zambézia, que tem a maior prevalência de pobreza, também é a mais afetada pelas inundações; a província de Sofala, a terceira mais pobre, também teve a maior percentagem de pessoas afetadas pela seca em 2016. Isto não implica, de forma alguma, um relacionamento causal, mas sugere que estes impactos estão a atingir as populações mais pobres que são particularmente vulneráveis aos impactos climáticos porque a agricultura e o gado são fundamentais para a sua subsistência e não estão bem equipadas para os gerir devido a opções e capacidade de adaptação limitada. No geral, as famílias mais desfavorecidas também estão nas zonas mais remotas no centro e algumas zonas do norte, com acesso limitado ou sem acesso a serviços e mercados.

Como principais utilizadoras e gestoras de recursos naturais do meio rural em Moçambique, os efeitos adversos das alterações climáticas provavelmente serão sentidos de forma desproporcional pelas mulheres. Um estudo realizado no sul de Moçambique mostra como os impactos climáticos estão a afetar homens e mulheres de forma diferente devido aos seus papéis diferenciais nas comunidades e ao acesso e controlo sobre os recursos naturais e os direitos de propriedade (Ribeiro & Chauque, 2010). As relações de género são fortemente dominadas por homens que devem tomar as decisões. As mulheres são menos integradas na economia formal e estão envolvidas principalmente em actividades não qualificadas, menos instruídas e menos propensas a possuir terrenos: em 2011, apenas 39 % das mulheres trabalha nos 12 meses anteriores em relação a 82 % dos homens (DHS; UNICEF, 2014). Curiosamente, em

Moçambique, mais de um terço das famílias eram chefiadas por mulheres em 2011. Um aumento nos homens que migram para encontrar oportunidades de emprego aumentou a pressão sobre as mulheres para se envolverem em trabalho produtivo. As mulheres também ficaram sobrecarregadas com a combinação de funções produtivas e reprodutivas num contexto de elevada taxa de fertilidade. Além disso, a degradação ambiental tem o efeito de aumentar o tempo necessário para realizar actividades que são tradicionalmente responsabilidade das mulheres, como a recolha de água e lenha (Ribeiro & Chàuqhe, 2010).

### 3 Sistemas de gestão do risco de catástrofes (DRM) e resposta humanitária

#### Pontos Principais

- A DRM e a assistência em caso de catástrofe em Moçambique caracterizam-se por uma forte incidência na prontidão do nível nacional ao local, liderança do governo na coordenação da assistência em caso de catástrofe, no desincentivo do governo de ações encaradas como associadas à dependência, financiamento e implementação de respostas a catástrofes maiores por agências e doadores internacionais e sistema de DRM bem estabelecido para resposta às inundações e ciclones.
- Desde 2007, as respostas a inundações e ciclones parecem ter sido amplamente eficazes devido à prontidão, liderança do Instituto de Gestão de Catástrofes (INGC), boa coordenação entre o governo e as agências internacionais e à escala controlável de inundações e ciclones. Reunir provas sobre a adequação, eficiência e eficácia destes esforços de auxílio é importante para melhorar as respostas futuras a estes impactos e analisar abordagens alternativas.
- As respostas de assistência são predominantemente em espécie; apesar de os vouchers terem sido utilizados na resposta à seca de 2016, atualmente o governo não está a favor das transferências de dinheiro para assistência.
- A resposta a uma grande seca em 2015/16 é diferente dos esforços de auxílio anteriores porque, em comparação com as inundações e ciclones altamente visíveis, o ímpeto para intervenção foi menos óbvio e não foi fundamentado em medidas de preparação. Está a ser prestada mais ajuda e durante mais tempo e a contribuição das agências internacionais aumentou.
- Os pontos fracos no sistema de DRM incluem recursos governamentais limitados para a implementação de ajuda de emergência e a necessidade de melhorar a qualidade da informação e recolha de dados.
- É necessário verificar se a atual avaliação, tomada de decisões e financiamento da DRM são adequados para combater a seca. Embora a partir de meados de 2016 seja difícil chegar a uma conclusão definitiva sobre a adequação do esforço de auxílio em caso de seca, a resposta à seca parece ser um ponto fraco importante num sistema de DRM de outra forma relativamente eficaz.

Esta secção considera a forma como o governo de Moçambique e outros gerem e respondem aos impactos através da DRM e da resposta humanitária, bem como a adequação do esforço. Concentra-se nos principais cenários que resultaram em ajuda humanitária e foram resolvidos através da DRM desde o fim da guerra civil - inundações, ciclones e seca. Os impactos económicos e a violência armada não são abordados porque o primeiro está fora da missão da DRM e a última, embora relacionada, não foi suficientemente grave para resultar em ajuda humanitária em Moçambique na última década. A falta de experiência limita a análise potencial da DRM para gerir estes impactos.

A DRM refere-se a medidas para evitar, diminuir ou transferir os efeitos adversos dos perigos através de actividades de prevenção, mitigação e preparação (UNISDR, 2009). A resposta humanitária (também referida como assistência em caso de catástrofe) refere-se a «ações destinadas a salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter e proteger a dignidade humana durante e após as emergências»<sup>5</sup>. A análise da resposta humanitária e da DRM em Moçambique não pode ser simplesmente separada, pois ambas fazem parte da abordagem global de Moçambique para lidar com catástrofes e, portanto, esta secção aborda-as em conjunto. Partilham um quadro legal nacional, estratégias e partes interessadas.

<sup>5</sup> Conforme definido no guia de Princípios e Boas Práticas da Boa Doação Humanitária, acordado em 2003 por um grupo de doadores internacionais, ONG e agências multilaterais.

### 3.1 Principais características da gestão de riscos de catástrofes (DRM) em Moçambique

Criado em 1999, o INGC é responsável pela DRM. O INGC lidera a coordenação da resposta a catástrofes e apoia ações para se preparar para e mitigar o impacto das catástrofes. Desde 2007, o INGC liderou um processo anual de planeamento de contingência com os ministérios governamentais, agências de ajuda internacional e alguns representantes a nível distrital. O plano nacional serve de recurso orientador e descreve a assistência prestada pelo governo e os seus parceiros da agência de ajuda, em três cenários diferentes de gravidade e financiamento exigidos pelo governo para prestar assistência imediata em cada cenário (consultar Anexo D). Os cenários são indicativos e os níveis de assistência necessários são determinados quando ocorre um impacto.

O INGC preside o Conselho Técnico de Gestão de Catástrofes (CTGC), que é a plataforma nacional do governo para a gestão de catástrofes<sup>6</sup>. É composto por diretores e técnicos que desempenham funções relacionadas com a gestão de catástrofes nos ministérios e sectores responsáveis pelo desenvolvimento e redução da vulnerabilidade. Esta estrutura é replicada nos níveis provincial e distrital, onde os conselhos informam, respetivamente, o governador provincial e o administrador do distrito. O CTGC aconselha o Conselho Coordenador de Gestão de Catástrofes (CCGC) do nível mais elevado. Presidido pelo primeiro-ministro, o CCGC toma decisões políticas relativas à resposta do governo e reúne-se regularmente durante as emergências. Para recuperação, o Ministério do Planeamento e Desenvolvimento (MPD) coordena revisões de orçamento para financiar necessidades de recuperação urgentes e supervisiona a integração de ações de recuperação em planos de desenvolvimento com ministérios e doadores relevantes (GFDRR 2014).

O INGC tem quatro estágios de alerta: verde (sem emergência), amarelo (preocupação de emergência potencial), laranja (emergência iminente) e vermelho (emergência declarada). A declaração de alertas laranja e vermelho pelo INGC desencadeia reuniões regulares do CTGC e CCGC e ativa um papel expandido para o Centro Nacional de Operações de Emergência (CENOE) - o departamento dentro do INGC que presta orientação e gestão geral de resposta de emergência. Quando o alerta é verde ou amarelo, o INGC concentra-se na preparação e mitigação, e o CENOE resume o estado como um departamento dentro do INGC. O INGC declara quando um alerta vermelho ou laranja acabou, o que normalmente é uma questão de semanas no caso de um alerta vermelho para inundações e ciclones e mais longo no caso do alerta vermelho para a seca de 2016 (conforme discutido abaixo).

O INGC e as agências de ajuda internacional têm uma relação de trabalho próxima do nível central para os níveis provincial e distrital. Em alturas de catástrofe, o Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas ativa a Equipa Humanitária do País (HCT) e o sistema de grupos. O sistema de grupos baseia-se em 10 sectores humanitários e áreas de programação (segurança alimentar, nutrição, abrigo, logística, telecomunicações, água e saneamento, educação, proteção, saúde e recuperação rápida) e atua globalmente como o principal mecanismo de coordenação para as agências da ONU e as agências de ajuda internacional. A HCT atua como principal interface entre as agências de ajuda internacional e o governo; os líderes do grupo transmitem informações e decisões entre os membros do grupo e a HCT.

---

<sup>6</sup> Este parágrafo e o subsequente são retirados da GFDRR 2014, que oferece uma visão geral detalhada do quadro institucional para a DRM.

Muitas agências de ajuda internacional e doadores presentes em Moçambique têm missões e mandatos globais que abrangem objetivos de desenvolvimento e humanitários. Principalmente focados em iniciativas de desenvolvimento, essas agências assumem funções humanitárias somente quando uma emergência é declarada pelo INGC ou quando um pedido específico é feito aos membros individuais ou ao Coordenador Residente.

A nova investigação identificou sete características marcantes de acordos institucionais e prioridades para a DRM e as respostas humanitárias em Moçambique:

- Forte incidência na prontidão;
- A prontidão é suportada do nível nacional até ao local;
- Liderança governamental na coordenação da ajuda humanitária;
- Desincentivo do governo em ações ligadas à dependência e às esmolas;
- Financiamento internacional de respostas de ajuda mais amplas diretamente às agências das Nações Unidas e ONG;
- Os planos de resposta a catástrofes específicos para o sistema das Nações Unidas e seus parceiros geralmente são relativamente pequenos e não elaborados a cada ano; e
- Protocolo de DRM bem estabelecido para responder a inundações, mas não a secas.

A **forte incidência do governo na prontidão** surgiu após as inundações de 2000-2001, o que evidenciou a falta de prontidão do governo para lidar com a catástrofe. A prontidão não tinha sido prioridade em meados / final da década de 1990 porque o governo e as agências de ajuda queriam afastar-se do foco da guerra na ajuda e, como resultado, concentraram-se na redução da pobreza e não nas actividades para se prepararem para futuras catástrofes (Wiles et al. 2005). Em 2006, o governo aprovou um Plano Diretor de 10 anos sobre prontidão e mitigação de catástrofes que estava a ser atualizado em 2015/16 (consultar Anexo D.1). As medidas de prontidão incluem o plano de contingência, as comissões de catástrofes a nível comunitário e os sistemas de alerta precoce.

**A prontidão é suportada do nível nacional até ao local.** O INGC formou e treinou os Comitês Locais de Gestão do Risco de Catástrofes (CLGRC) em áreas propensas a catástrofes, que recebem e divulgam informações sobre aviso prévio e participam na coordenação de esforços de auxílio locais (CFDRR, 2014). As agências de ajuda também apoiaram a capacitação dos comitês locais, como o programa de DRR da Cruz Vermelha Alemã e da Cruz Vermelha de Moçambique na província de Gaza.

Conforme discutido anteriormente, **o governo lidera a coordenação das respostas a catástrofes.** Quando ocorreram grandes inundações em 2000-01, as agências internacionais lideraram a resposta porque duvidaram da capacidade do governo em fazê-lo (Foley 2007). Em 2007, o governo havia conseguido uma capacidade mais substancial no INGC e iniciou o planeamento de contingência. Isto está associado ao espírito da autoestima que emergiu como um princípio central para o desenvolvimento nacional em 2005. Isto mudou a forma como o governo lidava com as catástrofes - passando da dependência da ajuda externa para o fortalecimento da capacidade do governo para liderar e afirmando o seu papel (Wiles et al. 2005).

**O governo de Moçambique é muito avesso às ações encaradas como esmolas** e é a favor dos requisitos de trabalho para as intervenções que prestam assistência. Os informadores-chave do governo salientou que a assistência deve ser de curta duração e nunca aumentar as expectativas de que as pessoas continuarão a recebê-la no futuro. Foley (2007) aponta para o Plano Diretor do governo para ilustrar a lógica:

O Plano Diretor de 2006 sobre a resposta às catástrofes afirma que um ponto fraco fundamental no passado foi a criação de uma «cultura de dependência» no país. Observa que «implorar se tornou quase uma forma de vida» porque muitas pessoas cresceram em condições de guerra e catástrofes. O Plano defende que o «restabelecimento da auto-estima, autoconfiança e dignidade» é uma condição prévia necessária para «combater a pobreza extrema e reduzir a vulnerabilidades do país às catástrofes naturais» (Foley 2007).

Enquanto o INGC lidera a coordenação dos esforços de auxílio e implementa alguma assistência diretamente, **a maioria dos financiamentos e a implementação de maiores respostas de ajuda são financiados por doadores internacionais e agências humanitárias internacionais.** Consiste na assistência prestada pelas agências das Nações Unidas, ONG e a Cruz Vermelha em resposta aos pedidos do governo ou como parte das suas operações normais (por exemplo, ajuda aos refugiados por parte do WFP e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR)). Na década de 1990, o governo reduziu deliberadamente a sua própria capacidade para implementar diretamente respostas humanitárias porque manter as infraestruturas de armazéns, camiões e pessoal era insustentável. O governo estabelece um orçamento de contingência relativamente pequeno para respostas a catástrofes (discutido abaixo) e as agências de ajuda internacional compensam a diferença entre as necessidades que o governo pode satisfazer e as respostas de ajuda necessárias.

O governo reserva dinheiro no orçamento para satisfazer necessidades imediatas de resposta e recuperação de emergência. O valor no orçamento anual corresponde ao cenário mais grave no plano de contingência (Cenário III, que em 2015 foi de 17 milhões de dólares) (CCGC 2014). Estes fundos estatais são atribuídos ao INGC e aos ministérios relevantes, mediante solicitação do INGC. As áreas prioritárias para este financiamento são a monitorização e alerta precoce, o posicionamento prévio de recursos, operações de busca e salvamento, ajuda humanitária dentro de 72 horas, reconstrução imediata pós-emergência e monitorização e avaliação (CCGC 2014). Embora o custo do Cenário III esteja incluído no orçamento governamental, o financiamento real recebido pelo INGC tem sido consistentemente cerca de 25 % do cenário orçamentado (4,6 milhões de dólares para o Cenário III em 2015 e 2,6 milhões de dólares em 2013).<sup>7</sup>

Em contrapartida, o financiamento humanitário internacional foi de 12 milhões de dólares em 2015 e de 41 milhões de dólares em 2013, o que significa que o governo financiou cerca de 28 % da assistência em caso de catástrofe em 2015 e 6 % em 2013<sup>8</sup>. Em 2016, a assistência humanitária pareceu ser cerca de 11 % financiada pelo governo<sup>9</sup>. Embora significativamente maior do que os recursos governamentais, a partir de uma perspetiva global, Moçambique recebeu muito pouco financiamento humanitário internacional (de 2004 a 2013, de acordo com dados da Assistência Humanitária Global, foi o 45º maior destinatário, recebendo 0,4 % do financiamento humanitário internacional).

Na última década, os apelos e **planos de resposta a catástrofes específicos para o sistema das Nações Unidas e seus parceiros foram, no geral, relativamente pequenos e não elaborados a cada ano.** Em Moçambique, o plano de contingência é o documento central que orienta as respostas e as agências de ajuda implementam outras actividades de ajuda em consulta com o governo.

<sup>7</sup> Utilizando dados do Governo de Moçambique, Plano de Contingência 2011-12 a 2015-16

<sup>8</sup> Acompanhamento Financeiro do OCHA, acedido em Maio de 2016

<sup>9</sup> Calculado com base no facto de o governo ter financiado 10 milhões de dólares em Janeiro de 2016 e o cálculo do UNRCO de que as agências de ajuda haviam arrecadado 85 milhões de dólares em Setembro de 2016 (UNRCO 2016b).

Globalmente, os Planos de Resposta Estratégica (SRP) (anteriormente chamados de Apelos Consolidados) geralmente atuam como o principal ponto de referência para respostas humanitárias internacionais e angariação de fundos para as agências da ONU e os seus parceiros. O Escritório do Coordenador Residente publicou um SRP para a resposta à seca cerca de um mês após o governo ter emitido um alerta vermelho a 12 de Abril de 2016 a solicitar 121 milhões de dólares (HCT 2016). O montante foi alterado para 189 milhões de dólares em meados de 2016. Até 2016, o maior pedido feito por agências de ajuda internacional foi de 39 milhões de dólares através de um Apelo Urgente em resposta às inundações de 2007. Em 2015, a HCT preparou um Plano de Resposta e Recuperação específico para as inundações, indicando que os parceiros exigiam 30,3 milhões de dólares (conforme mencionado acima, todo o financiamento humanitário internacional era cerca de um terço desse montante em 2015, sugerindo que o plano não estava bem financiado) (UNRCO 2015).

Por último, existe um protocolo bem estabelecido para responder a inundações e ciclones, mas não a secas. O processo anual de planeamento de contingência centra-se em inundações e ciclones (o plano de 2015/16 é intitulado «Plano de Contingência para a Estação Chuvosa e dos Ciclones»). Para as inundações e ciclones, os sistemas de alerta precoce e dados sobre as áreas de precipitação estão associados à emissão de alertas e à prestação de assistência pelo governo e parceiros, muitas vezes a partir de suprimentos previamente posicionados. Pelo contrário, não existem indicadores e sinais claros para desencadear respostas a secas. O departamento de governo SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutrição) recolhe dados de segurança alimentar num ciclo bianual e a frequência da recolha de dados está a aumentar em meados de 2016 devido à seca. Os dados fundamentaram decisões de emitir alertas laranja e vermelho, respetivamente, em Janeiro e Abril de 2016. No entanto, tal como debatido em maior detalhe mais adiante nesta secção, o governo e a HCT enfrentaram desafios na mobilização rápida de esforços em grande escala. O reforço da capacidade de gestão do risco do governo começou com determinação em meados dos anos 2000 e não houve secas extremamente graves até 2015/2016 - assim, o fortalecimento da capacidade do governo e da DRM tem vindo a desenvolver-se em torno das inundações e dos ciclones.

### 3.2 Respostas a impactos

Até à seca de 2015/2016, os esforços da DRM e ajuda humanitária na última década foram principalmente em resposta a inundações e ciclones, porque estes impactos provocaram necessidades agudas relacionadas com a perda de bens e a segurança alimentar.<sup>10</sup> Em 2007/8 e 2010, ocorreram secas nas zonas do sul e central ao mesmo tempo que inundações nas bacias hidrográficas. No entanto, estas não levaram a grandes esforços de ajuda. A resposta humanitária geralmente não é uma ferramenta para lidar com impactos económicos e não foi utilizada em Moçambique na crise alimentar e dos combustíveis de 2008 (secção 2.2.2).

A ajuda alimentar tem sido uma forma primária de assistência em caso de catástrofe, com pouco interesse em respostas baseadas em dinheiros (Caixa 1). Outras formas incluem saúde, água e saneamento, apoio agrícola (por exemplo, sementes e ferramentas) e abrigo de emergência<sup>11</sup>. O governo também realoja famílias afetadas por inundações em zonas não propensas a inundações - um esforço que remonta a décadas (Cosgrave et al., 2007). Um desafio ao realojamento é que algumas pessoas optam por viver em planícies de inundação onde têm acesso a terrenos e solos

<sup>10</sup> Para descrição dos impactos das inundações e ciclones em 2000, 2007, 2013 e 2015, consulte USAID 2000, Cosgrave et al 2007, UNRCO 2013a, UNRCO 2013b e IFRC 2015.

<sup>11</sup> Usando dados específicos do sector do FTS por anos disponíveis.

ricos. Outras permanecem em zonas propensas a inundações, uma vez que têm poucas opções devido a limitações impostas pela pobreza.

### **Caixa 1 Transferências de dinheiro e vouchers em relação a ajuda em espécie para resposta humanitária em Moçambique**

Quando questionados durante esta investigação sobre o potencial de oferecer dinheiro às pessoas em vez de ajuda em espécie, os representantes do governo foram consistentemente contra as transferências de dinheiro como forma de ajuda de emergência devido a preocupações relativas à dependência, acesso aos mercados (durante as inundações, dado os danos causados às infra-estruturas), possibilidade de as pessoas não gastarem o dinheiro de forma sensata, preocupações relacionadas com o facto de as pessoas continuarem a exigir o dinheiro. A falta de experiência das agências de ajuda com a programação de transferências de dinheiro em Moçambique também representa um obstáculo, embora as agências de ajuda internacional tenham experiência com transferências de dinheiro noutros contextos. Na verdade, as tendências globais na assistência monetária significam que Moçambique é um dos poucos países onde as transferências de dinheiro para assistência não foram testadas em alguma fase - um programa de reconstrução da USAID de 2001 parece ser o único exemplo.

Algumas agências de ajuda consideraram seriamente o dinheiro para a resposta à seca em 2016 devido a experiências noutros países e porque os doadores, como o DFID, expressaram interesse substancial. O COSACA, um consórcio de ONG (Save The Children, Concern, Care International e Oxfam) financiado pelo DFID, planeava pilotar transferências de dinheiro em 2016 e um apelo da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) afirma que as transferências de dinheiro serão utilizadas (IFRC 2016). No entanto, em 2007 as transferências de dinheiro não foram utilizadas, embora o Apelo Urgente de 2007 indicasse que seriam, e a partir de Setembro de 2016, o governo não aprovaria a fomentação das transferências de dinheiro para a resposta à seca de 2016. Portanto, apesar da defesa dos doadores e das agências de ajuda para as transferências de dinheiro, estas não serão utilizadas em esforços de auxílio, a menos que a posição firme do governo mude.

Os esforços para introduzir vouchers como alternativa à ajuda em espécie ganharam mais força do que as propostas de distribuição de dinheiro. Em Maio de 2016, o COSACA começou a oferecer vouchers a algumas famílias afetadas pela seca. Numa reunião do Conselho Técnico de Gestão de Catástrofes (CTGC) onde o COSACA apresentou os seus planos de vouchers no início de 2016, alguns membros do CTGT levantaram questões e preocupações sobre questões técnicas (por exemplo, garantir o fornecimento de mercadorias), mas os potenciais benefícios económicos de fornecer dinheiro aos comerciantes locais foram vistos como particularmente vantajosos. A abordagem recebeu luz verde. Em Junho, o COSACA propôs-se a ajudar 100 000 famílias (aproximadamente 500 000 pessoas) com vouchers em resposta à seca de 2016, se lhe fosse disponibilizado financiamento. No entanto, os entrevistados indicaram que a falta de experiência no país com vouchers combinada com a rápida expansão, levou a alguns pontos fracos de implementação iniciais, como garantir a qualidade e a quantidade adequada de alimentos por parte dos comerciantes.

A Tabela 6 resume os dados disponíveis sobre os números afetados e ajudados com ajuda alimentar. A tabela oferece informações sobre a cobertura da assistência humanitária, mas não é um indicador definitivo da mesma, uma vez que a ajuda alimentar é apenas um elemento de uma resposta a catástrofes e todas as pessoas afetadas por uma catástrofe podem não precisar dela. Além disso, a precisão das estimativas das pessoas afetadas por catástrofes tem sido objeto de debate. Tendo em conta essas considerações, os dados sugerem que houve casos em que a assistência humanitária para inundações e ciclones foi bastante abrangente. Em 2013 as inundações afetaram 240 000 pessoas. Em março de 2013, o WFP e os seus parceiros ajudaram 230 000 pessoas; o governo havia fornecido às províncias afetadas 141 toneladas de milho e 32 toneladas de feijão e estava a adquirir 480 toneladas de sementes de milho e 70 000 enxadas e machetes. Se não houver contagem dupla do número de pessoas ajudadas, as estimativas de ajuda alimentar do WFP sugerem que a ajuda alimentar chegou a 96 % das pessoas afetadas. A cobertura para as inundações de 2015 e a seca de 2016 parece muito mais fraca. Em Maio de 2016, o UNRCO estimou que 423 000 pessoas afetadas pela seca tinham recebido ajuda alimentar por parte do governo e das agências de ajuda de uma população estimada de 1,47

milhões de pessoas afetadas (UNRCO 2016a). Embora existissem planos de ajudar todos os afetados, as agências de ajuda dependiam de grandes montantes de financiamento adicionais indicados pelo SRP para 189 milhões de dólares (o maior pedido por parte de agências de ajuda internacional para Moçambique) (UNRCO 2016a).

**Tabela 6 Número de pessoas afetadas e a receber ajuda alimentar (2007-2016)**

	Seca de 2016	inundações / ciclones de 2015	inundações / ciclones de 2013	inundações / seca de 2010	inundações / ciclones de 2007
Total de pessoas afetadas	1 466,367	420 000	240 827	460 000	494 370
Pessoas que receberam ajuda alimentar	423 731 (em Maio de 2016)	54 695 (por agências internacionais)	230 000	Não disponível	Não disponível

Fontes: UNRCO 2016a, UNRCO 2015, UNRCO 2013a, FEWSNET 2010, USAID 2007

Para as agências internacionais, o INGC oferece orientação sobre a resposta global, incluindo áreas geográficas alvo. No entanto, as agências de ajuda têm flexibilidade sobre como implementam as respostas se o governo estiver de acordo com a abordagem. Por exemplo, na reunião com o CTGT, o COSACA propôs que se usassem vouchers em resposta à seca de 2016, enquanto o WFP está a partir principalmente dos alimentos-por-bens (a resposta à seca de 2015/16 é debatida mais pormenorizadamente abaixo). No passado, o INGC não estabeleceu que um método específico precisa de ser utilizado pelas agências de ajuda para chegar às populações. A Cruz Vermelha, por exemplo, usa frequentemente uma abordagem de direcionamento baseada na comunidade que envolve trabalhar com autoridades locais e membros da comunidade para validar critérios de direcionamento e elaborar listas de pessoas que precisam de assistência - o processo demora cerca de dois dias por vila. O INGC trabalha com as autoridades locais para o direcionamento e distribuição da sua assistência. As agências que fornecem vouchers de alimentação para a resposta à seca de 2016 apresentaram os seus critérios de direcionamento ao governo, que o aprovou (Grupo de Segurança Alimentar 2016).

### 3.2.1 Eficiência e eficácia das respostas

#### Inundações e ciclones

Os dados e as conclusões sobre a eficácia das respostas às inundações e aos ciclones são extraídos de uma avaliação internacional da resposta às inundações de 2007, exercícios de aprendizagem com as inundações de 2013 e 2015 pelo governo e Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas e entrevistas.

A resposta às inundações de 2007 foi o primeiro teste de liderança real do INGC, tanto para lucrar com a preparação quando com o planeamento de contingência, além de liderar a coordenação de uma resposta humanitária. Uma avaliação em tempo real da resposta humanitária internacional de 2007 encomendada pelo Comité Permanente Interagências é a avaliação mais completa dos esforços de auxílio em Moçambique e baseou-se em 35 entrevistas com informadores-chave, entrevistas em pequenos grupos com 60 pessoas, observação e uma revisão de 700 documentos. Determinou que as necessidades humanitárias reais criadas por inundações e ciclones tinham sido satisfeitas e que não havia indícios de excesso de mortalidade ou distúrbio nutricional agudo (Cosgrave et al 2007). A avaliação concluiu que a operação foi um sucesso e destacou a liderança do governo:

Alguns aspetos da resposta em Moçambique representaram o ideal do que deve ser uma resposta num país em desenvolvimento. Em particular, e apesar de algumas restrições, o INGC comportou-se como o próprio modelo de um Instituto Nacional de Gestão de Catástrofes ideal. Esta forte coordenação nacional também ajudou na coordenação da resposta humanitária internacional. Isto não quer dizer que a resposta foi perfeita, mas que foi uma resposta eficaz com todas as restrições aplicáveis. A forte coordenação nacional e a boa coordenação internacional apoiaram-se mutuamente.

Desde então, o governo e as agências de ajuda têm aperfeiçoado a sua DRM e respostas, inclusivamente através dos exercícios anuais de planeamento de contingência. Embora existam desafios abordados mais adiante nesta secção, há pouco a sugerir que as ações de ajuda subsequentes para enfrentar inundações não alcançaram uma extensão semelhante de eficácia como a resposta de 2007. Um relatório da Instituição Global para a Redução de Catástrofes e Recuperação (GFDRR) aponta para uma queda acentuada entre as inundações de 2000 (700 mortes) e as inundações de 2013 (116 mortes) como prova de melhor gestão de catástrofes (GFDRR 2014). Os entrevistados descreveram os esforços de auxílio de 2013 e 2015 como previsíveis e atempados, com funções e responsabilidades relativamente claros entre os sectores governamentais e as agências de ajuda para satisfazer as necessidades de emergência. Os dados da resposta de 2013 sugerem uma elevada cobertura por meio de ajuda alimentar e a documentação e os exercícios de aprendizagem de outros anos não suscitam quaisquer pontos fracos na cobertura (consultar Cosgrave et al 2007; Foley 2007; UNRCO 2013b). A investigação e avaliação sobre as inundações de 2007, os exercícios de aprendizagem sobre as inundações de 2013 e 2015 e este estudo identificaram os seguintes fatores que contribuem para a eficácia:

- A preparação comunitária para catástrofes e os canais de comunicação eficazes para evacuações têm apoiado evacuações rápidas, limitando o número de pessoas nas áreas afetadas e reduzindo o risco de morte;
- O planeamento de contingência e o posicionamento prévio de stocks permitiram prestar uma assistência oportuna;
- A liderança do INGC estabeleceu funções e responsabilidades claras e os funcionários do governo nos CENOE conseguem, prontamente, tomar decisões sobre os esforços de auxílio;
- A CTGC incentiva uma boa coordenação e comunicação entre o governo e as agências internacionais;
- O Plano Central de Resposta a Emergências rapidamente dispersou o financiamento para as agências de ajuda internacional; e
- A pequena dimensão da comunidade de ajuda internacional em Moçambique fez com que muitos funcionários da agência de ajuda conheçam bem e estejam familiarizados com Moçambique.

Apesar de existirem poucos dados disponíveis sobre a eficácia dos esforços de auxílio, a GFDRR descobriu que as medidas para melhorar o alerta precoce tinham sido claramente compensadas. Em 2007, o INGC teve dois dias de aviso prévio para evacuar cerca de 150 000 pessoas e desembolsou cerca de 5 milhões de dólares para esse esforço. Um ano mais tarde, tiveram cinco dias de aviso para evacuar o mesmo número de pessoas e foram desembolsados 3 milhões de dólares; o INGC desembolsou menos de 1 milhão de dólares para evacuar as pessoas em 2011 (GFDRR 2014). O governo de Moçambique modelou a sua abordagem de gestão de catástrofes com base na dos países latino-americanos e contou com a ajuda de uma delegação guatemalteca para ajudar nos exercícios de simulação de evacuação em caso de inundações em 2006 (Foley 2007).

Embora não diminuam a gravidade dos impactos das pessoas afetadas, as inundações e os ciclones em Moçambique também estão na parte inferior da escala das catástrofes globais. Em comparação com locais como o Paquistão, a Somália e a República Democrática do Congo, há menos mortes, menos deslocações e menos agências de ajuda no terreno, o que possibilita esforços de auxílio mais diretos e permite relações de trabalho mais pessoais entre as agências de ajuda e com o governo. A pequena dimensão das respostas e o facto de serem lideradas pelo governo são razões prováveis pelas quais as respostas de ajuda de 2013 e 2015 não foram documentadas e não receberam avaliações importantes, o que permitiria tirar conclusões mais firmes sobre a sua eficácia e eficiência neste estudo. Reunir mais provas sobre a adequação, eficiência e eficácia destes esforços seria útil para melhorar as respostas futuras a estes impactos.

Os principais pontos fracos na DRM e resposta humanitária às inundações e ciclones observados pelos informadores são dois. O primeiro, são os recursos do governo. O governo coordena as respostas humanitárias, mas não tem recursos específicos para continuar as actividades fora de um período de resposta de três meses atribuído para respostas a inundações e ciclones - a quantidade relativamente pequena de recursos do plano de contingência é para este período de tempo. Este estudo não está bem posicionado para determinar se isto é um problema; é possível que a abordagem de três meses tenha evoluído para refletir prazos realistas em que as populações precisam de ajuda ou que os sectores relevantes precisam de mais recursos para suportar a recuperação além de um período de três meses. Além disso, os esforços de ajuda são principalmente financiados por e através de agências internacionais, que não enfrentam estas limitações de tempo. Durante a fase de ajuda, os sectores governamentais têm responsabilidades específicas nas respostas humanitárias, mas recebem pouco financiamento diretamente através do processo de financiamento de contingência (o caso específico da proteção social é debatido na secção 4.2). Os exercícios de aprendizagem de 2013 também suscitaram preocupações sobre os stocks repositionados que precisam de ser aumentados ou reabastecidos (UNRCO 2013b).

O segundo ponto fraco é a necessidade de melhorar a qualidade da recolha de informações e de dados. Um desafio foi obter uma imagem coerente dos impactos à medida que as catástrofes acontecem. A avaliação em tempo real de 2007 observou que, enquanto as necessidades de emergência foram satisfeitas, o registo e a obtenção de estimativas precisas das pessoas afetadas pela crise foram desafiantes (Cosgrave et al 2007). A informação sobre as necessidades é recolhida de diferentes maneiras do nível provincial para o distrital e comunitário. O governo e os parceiros das agências de ajuda possuem diferentes metodologias e relatórios que não são partilhados sistematicamente (WFP 2015). Embora o INGC reúna as informações, chegar a um número para a quantidade de pessoas afetadas e quem precisa do quê pode ser controverso, com algumas agências de ajuda preocupadas com os números inflacionados pelo governo. O WFP acredita que a confusão sobre os números em 2015 resultou em atrasos na mobilização de recursos e no início da ajuda por parte do WFP e outros parceiros humanitários (WFP 2015). Alguns informadores enfatizaram a necessidade de fortalecer os processos de avaliação através de esforços conjuntos do governo e da agência de ajuda para informar melhor o tempo e natureza das ações para lidar com eles.

Os informadores-chave da agência de ajuda falaram de forma positiva do relacionamento profissional com o governo e a liderança do governo na DRM e na resposta. Uma preocupação que manifestaram foi a dependência das agências de ajuda sobre as declarações governamentais de emergências, que alguns acreditam ter limitado a sua capacidade de angariar fundos mais proactivamente e aumentar os seus esforços quando acreditam que as ações são justificadas, mas o governo não declarou uma emergência (este especto está mais relacionado com a seca do que com as inundações, tal como debatido abaixo). Para as ONG, o governo também limita o número de funcionários expatriados para o pessoal nacional e garantir autorizações de trabalho

para expatriados pode demorar mais de um ano, devido à legislação laboral estrita em Moçambique. Em teoria, esta restrição poderia dificultar a sua capacidade de aumentar significativamente as suas operações rapidamente, mas isso não foi assinalado como um problema nas recentes respostas às inundações e ciclones.

## Seca

Tal como observado na secção 2.2.1 acima, estava a desenvolver-se uma seca grave na África Austral no momento em que esta investigação estava a ser realizada em 2015 e 2016. A seca aumenta o desafio da avaliação e da tomada de decisões, porque as secas têm desencadeadores de ação mais precoces e menos óbvios em comparação com as inundações e os ciclones, cujos impactos são imediatos e altamente visíveis. Em contraste, vários informadores descreveram as secas como «invisíveis». Um deles afirmou: «nas inundações, o governo declara rapidamente [uma catástrofe] e mobiliza os recursos. Na seca, é lento, não possuem os mesmos indicadores e desencadeadores para reagir.» A Tabela 7 abaixo mostra um cronograma da seca de 2015-16 e dos esforços de assistência.

**Tabela 7 Cronograma de resposta à seca Abril de 2015 - Junho de 2016**

Data	Evento
Abril de 2015	A FEWSNET considera que a maior parte das famílias está a passar por uma insegurança alimentar aguda mínima (Fase 1 da Classificação Integrada da Fase (IPC)*); famílias pobres e afetadas pelas inundações «sob pressão» (Fase 2 da IPC)
Novembro de 2015	O SETSAN estima que 380 000 – 1,8 milhões serão afetados pela seca
Janeiro de 2016	INGC declara alerta laranja, ativa o CENOE
Fevereiro de 2016	A FEWSNET estima que 600 000 pessoas estão em Crise (Fase 3 da IPC) e precisam de ajuda alimentar + 600 000 Sob pressão (Fase 2 da IPC)
Março de 2016	O INGC e a HCT ajudaram 315 366 pessoas em Março de 2016 O Fundo Central de Resposta a Emergências oferece 4,7 milhões de dólares para agências da ONU
Abril de 2016	O SETSAN estima 1,5 milhões de pessoas afetadas O INGC declara alerta vermelho
Mai de 2016	O UNRCO emite o SRP indicando 121 milhões de dólares necessários
Junho de 2016	O INGC e a HCT ajudaram 182 000 pessoas em Maio / Junho

Fontes: Autores, várias fontes. Nota: (\*) A IPC é um conjunto de ferramentas padronizadas que visa fornecer uma «moeda comum» para classificar a gravidade e magnitude da insegurança alimentar. As classificações incluem: Fase 1 – Mínimo, Fase 2 – Sob pressão, Fase 3 – Crise, Fase 4 – Emergência e Fase 5 – Fome (<http://www.ipcinfo.org>)

Alguns informadores-chave acreditam que a resposta à seca foi lenta e inadequada e que o governo deveria ter emitido o alerta laranja e vermelho mais cedo. Alguns também acreditam que as agências de ajuda internacional, e particularmente as Nações Unidas, estiveram demasiado focados nas suas actividades de desenvolvimento e não conseguiram compreender a urgência da deterioração da situação de segurança alimentar e acelerar os esforços de auxílio em conformidade. A HCT e o grupo da segurança alimentar - o grupo mais relevante dado o importante papel da ajuda alimentar - tiveram as suas primeiras reuniões em meados de Janeiro depois de ser declarado um alerta laranja. Dois informadores-chave das ONG expressaram que tiveram de pressionar o grupo e a HCT a reunirem-se em primeiro lugar, apesar da deterioração da situação no final de 2015. O governador da província de Inhambane inicialmente rejeitou as conclusões de Novembro de 2015 do SETSAN sobre o agravamento da segurança alimentar - o que talvez tenha atrasado as ações para enfrentar a seca lá.

Por outro lado, o governo e as agências de ajuda tomaram várias medidas. O governo emitiu um alerta laranja em Janeiro e, de seguida, foram empregues 10 milhões de dólares do plano de contingência do governo. Em Fevereiro de 2016, o primeiro-ministro moçambicano visitou zonas atingidas pela seca em Maputo e Gaza. Em Março, o INGC e as agências de ajuda ajudaram mais de 300 000 pessoas. O governo já se aproximou bilateralmente das agências de ajuda para suportar os poços de perfuração e acelerou os seus próprios planos de perfuração de poços. Poder-se-ia argumentar que agir mais cedo foi condicionado por dificuldades em saber como as chuvas evoluíam no final de 2015 / início de 2016 e, assim, como é que as colheitas se iriam comportar.

Em Junho de 2016, havia sinais de que as agências estavam preparadas para aumentar a assistência: O COSACA ajudou 125 000 pessoas e apresentou propostas aos doadores para chegar às 500 000 pessoas em Outubro. O WFP trouxe um coordenador de emergência específico, a embaixada dos EUA em Moçambique trouxe um representante do Escritório de Assistência Estrangeira para Catástrofes da USAID, o DFID mobilizou um conselheiro humanitário para Maputo, a IFRC emitiu um apelo, a HCT emitiu o SRP e os membros do Grupo de Segurança Alimentar concordaram em áreas de intervenção prioritárias pendentes de financiamento (uma reunião do Grupo de Segurança Alimentar a 2 de Junho incluiu 23 pessoas, sendo a anterior composta por cerca de cinco). O governo indicou nas entrevistas que o aumento de recursos através do seu próprio fundo de contingência era improvável, portanto, a expansão da resposta à seca seria primordialmente para as agências de ajuda internacional a serem implementadas e dependeria do seu sucesso em aumentar a capacidade e angariar fundos.

Um grande componente da resposta à seca tem sido a ajuda alimentar através de alimentos-por-bens, distribuição geral de alimentos e vouchers. Em Outubro de 2016, cerca de 400 000 pessoas receberam ajuda alimentar (OCHA 2016). As agências de ajuda que fornecem vouchers basearam o valor da ajuda em fornecer 90 % das necessidades alimentares diárias (2100 quilocalorias por pessoa, no valor de aproximadamente 50 dólares por mês), enquanto as agências que fornecem ajuda em espécie estão a fornecer 50 % das necessidades diárias (Grupo de Segurança Alimentar 2016).

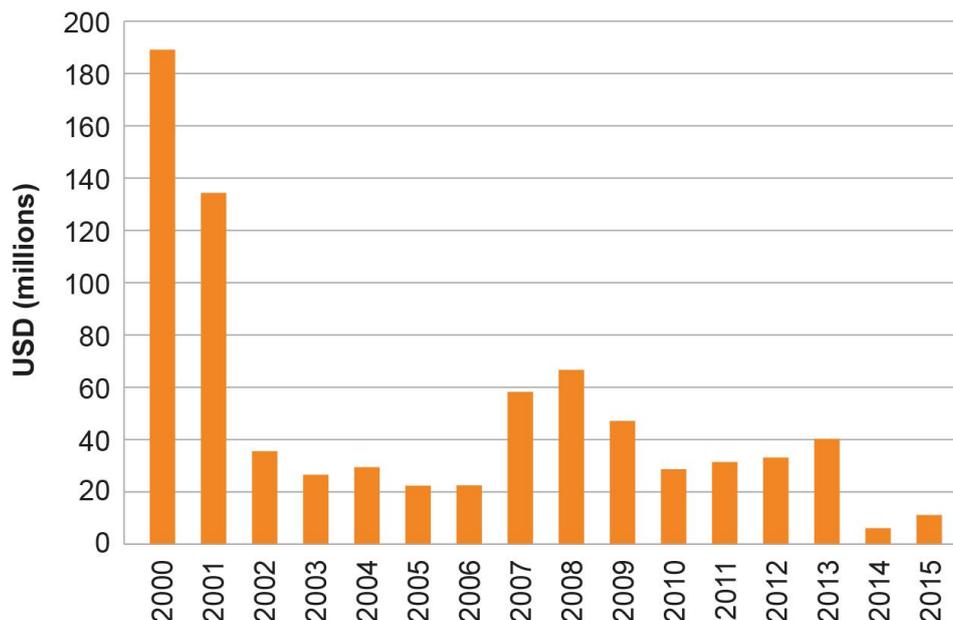
**Tabela 8** Apanhado da assistência internacional em resposta à seca em Outubro de 2016

Sector	Necessidades como afirmam grupos humanitários	Resposta	Número estimado de pessoas em necessidade	Objeto de assistência	Número estimado de pessoas ajudadas	% estimada de meta cumprida em Outubro de 2016
Agricultura	Acesso a sementes	Distribuição de sementes e contributos; poços temporários; poços de perfuração	500 000	500 000	115 000	23 %
Alimentos	Acesso a alimentos	Alimentos/Dinheiro por Bens; distribuição geral de alimentos; vouchers de alimentação; alimentação escolar de emergência	1,5 m	1,5 m	393 835	26 %
Nutrição	Acelerar o alcance das intervenções nutricionais	Gestão da desnutrição aguda	280 000	121 828	14 136	12 %
Água e Saneamento	Acesso à água	Camiões-tanque; reabilitação de pontos de água; produtos de tratamento; poços de perfuração	500 000	300 000	221 275	74 %

Fonte: OCHA 2016

A partir de Setembro de 2016, as agências internacionais receberam 85 milhões de dólares, mas enfrentaram um défice de financiamento de 126 milhões de dólares, indicando insuficiências em comparação com os esforços de ajuda planeados, embora se esperasse um financiamento adicional para o governo por parte do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento Africano e do governo chinês (UNCRO 2016b). A resposta à seca envolveu seis agências governamentais, 10 agências da ONU, 15 ONG internacionais e sete ONG locais (OCHA 2016). No entanto, a partir de Outubro, mantiveram-se lacunas significativas na assistência à nutrição, segurança alimentar e agricultura.

Estas lacunas de financiamento e implementação sugerem que a abordagem habitual dos esforços de auxílio das agências internacionais - procurando financiamento e expandindo a capacidade de resposta para responder a um grande impacto - foi inadequada para uma resposta rápida e suficiente à seca em Moçambique. A crítica às respostas tardias às emergências de início lento não é específica para Moçambique e tem sido bem documentada noutros locais, como o Corno de África (ver, por exemplo, Levine, 2011). Uma questão específica para a seca de 2016 em Moçambique é que as agências de ajuda no país não estão habituadas a responder à seca e tiveram de aumentar o seu financiamento e capacidade de emergência a níveis bem além de tudo o que já tinha passado na última década. O pedido de 189 milhões de dólares foi mais de quatro vezes o montante do financiamento humanitário internacional para Moçambique em 2013 e 17 vezes o montante em 2015 (consultar Figura 6).

**Figura 6 Financiamento humanitário internacional para Moçambique 2000-2015**

Fonte: Dados para 2000-2013 da Assistência Humanitária Global, dados para 2014-2015 do Serviço de Acompanhamento Financeiro

Com base nos dados e ações até à data, é previsível que a seca e a resposta sejam diferentes dos impactos e respostas anteriores, das seguintes formas:

- Mais pessoas são afetadas pela seca de 2016 em comparação com outras catástrofes anteriores em Moçambique na última década. Usando as estimativas do SETSAN, cerca de três vezes mais pessoas são afetadas em comparação com as inundações e ciclones em 2015, 2013 e 2007.
- A catástrofe durará mais tempo. Durante a inundação em 2007, o alerta vermelho durou de 6 de Fevereiro a 10 de Março. O alerta vermelho declarado para a seca em Abril de 2016 foi provisoriamente emitido por 90 dias. A próxima colheita não acontecerá até Março de 2017 e os impactos provavelmente vão piorar no período de escassez que a precede.
- A assistência será prestada por mais tempo. Algumas agências indicaram que irão prestar ajuda alimentar às famílias durante 10 meses. Em contraste, as respostas às inundações terminam em três meses.
- A função da HCT numa emergência é preencher a lacuna entre o que o governo pode fazer e o que é necessário, pelo que o papel das agências de ajuda internacional provavelmente aumentará. O orçamento máximo no plano de contingência para 2016 é de 17,6 milhões de dólares. As entrevistas em Junho de 2016 sugeriram que o governo não empregaria mais de 10 milhões de dólares.

Devido à elevada dependência das agências de ajuda internacional e dos seus parceiros, a resposta à seca estará sujeita a quaisquer pontos fracos que estes intervenientes enfrentam. Por exemplo, uma avaliação de 2014 do WFP (que abrangeu as actividades de emergência e desenvolvimento) descobriu uma monitorização fraca, angariação de fundos inadequada e que os «cortes» no abastecimento alimentar resultaram em rações alimentares de emergência reduzidas (Verduijn et al 2014). Um desafio mais recente é que as agências de ajuda que usam vouchers em Moçambique têm experiência global em respostas baseadas em dinheiro, mas isto não se traduziu em capacidade imediata e adequada para entregar vouchers em Moçambique, o que resultou em curvas de aprendizagem.

Também a avaliação emergiu como um desafio importante. O SETSAN, o órgão governamental de monitorização da segurança alimentar, foi apoiado pela FEWSNET, e técnicos de várias agências internacionais estiveram envolvidos na recolha de dados e análises das províncias afetadas pela seca em 2016. As preocupações têm estado presentes em toda a resposta à seca sobre a qualidade dos dados e a precisão das estimativas do número de pessoas afetadas. Por exemplo, os dados sobre nutrição são fundamentais para entender se um impacto está a resultar em desnutrição aguda acrescida entre as crianças, mas as agências de ajuda internacional questionaram a qualidade dos dados iniciais sobre nutrição.

Será necessário verificar se a atual avaliação, a tomada de decisões e o financiamento da DRM em Moçambique são adequados para combater a seca. A partir de meados de 2016, há várias indicações de que a resposta foi lenta e insuficiente. Também poderão surgir ilações no futuro sobre se os impactos da seca foram diminuídos através de esforços mais amplos associados à mitigação e prontidão, incluindo técnicas agrícolas aprimoradas, a gestão da água, mitigação de catástrofes a nível comunitário e outras iniciativas de desenvolvimento em zonas áridas e semiáridas.

A DRM em Moçambique depende de agências de ajuda internacional para preencher a lacuna entre aquilo que o governo pode oferecer e aquilo que é realmente necessário. Embora isto pareça ter funcionado bem no caso das inundações, o mesmo não pode ser dito sobre a seca e a DRM precisa de ser melhorada para resolvê-la. Se há um papel para a proteção social reativa aos impactos será avaliado nos próximos dois capítulos, que descrevem os sistemas de proteção social de Moçambique e o potencial de os programas de proteção social serem mais reativos aos impactos.

## 4 O sistema de proteção social e a sua atual função na resposta aos impactos

### Pontos Principais

- Os principais programas de proteção social no país assumem a forma de intervenções de assistência social não contributivas abrangidas pela segurança social básica.
- O Ministério do Género, Criança e Ação Social (MGCAS) é o principal ministério responsável pelos sistemas básicos de segurança social com o Instituto Nacional de Ação Social (INAS), a agência subordinada de implementação. Existe uma delimitação clara dos papéis e responsabilidades entre estes intervenientes a nível nacional. Contudo, a capacidade do MGCAS coordenar actividades em todo o sector é fraca, com pouco poder de convocação. A nível distrital, não há clareza ou orientação sobre a hierarquia de comunicação e responsabilidade entre o INAS, os Serviços Distritais de Saúde, Mulheres e Ação Social (SDSMAS) e o Administrador Distrital.
- Os principais programas de assistência social são o Programa de Subsídio Social Básico (PSSB), o Programa de Apoio Social Directo (PASD), o Programa de Serviços Sociais para a Ação Social (PSSAS) e a Ação Social Produtiva (PASP). Estes abrangeram cerca de 445 000 famílias em 2015, o equivalente a 8 % da população total e 15 % da população pobre, mas com grande variação nas províncias e distritos. O PSSB é, de longe, o maior (cerca de 366 000 famílias em 2015).
- Os programas de assistência social possuem uma série de características de implementação comuns: todos os programas são implementados pela equipa do INAS; os programas dependem total ou parcialmente do direccionamento baseado na comunidade e os pagamentos e a entrega de prestações em espécie são feitos manualmente pela equipa do INAS.
- A narrativa do governo sobre a redução da pobreza centra-se na criação de emprego e nas intervenções que apoiam a criação de meios de subsistência e de bens com grande interesse nos programas de obras públicas, o que pode limitar a expansão de outros programas de assistência social.
- O sector da proteção social é apoiado por vários parceiros de desenvolvimento com programas e narrativas competitivas. Embora exista um consenso relativamente às metas e objetivos gerais da proteção social, há pouco acordo relativamente ao detalhe e à natureza do apoio.
- O papel do MGCAS e do INAS nas emergências, principalmente no papel, relaciona-se com os serviços de assistência social e o apoio psicossocial prestados a grupos vulneráveis antes, durante e após a ocorrência de impactos. A sua outra principal responsabilidade é garantir que os grupos vulneráveis são adequadamente apoiados pela intervenção humanitária, embora o MGCAS não assuma um papel de liderança nessa prática, e essa coordenação é feita principalmente pelos seus representantes a nível comunitário.
- Os sistemas e operações de proteção social enfrentam uma série de restrições, incluindo pessoal limitado e presença nos níveis distrital e comunitário; recursos materiais limitados, incluindo veículos e combustível para suportar funções de rotina; mecanismos de pagamento ineficientes e demorados; sistemas de informação de gestão (MIS) e baixa cobertura do programa.

### 4.1 Principais características da proteção social em Moçambique

A lei de proteção social de 2007 estabelece sistemas de proteção social em três níveis: segurança social básica; segurança social obrigatória e segurança social complementar. A segurança social básica está relacionada com a assistência social não contributiva, enquanto a segurança social obrigatória e complementar são os elementos contributivos da lei (por exemplo, contribuições para pensões do sector público e privado, etc.); estas são debatidas mais adiante no Anexo E. Os principais programas de proteção social no país assumem a forma de intervenções de assistência social não contributivas abrangidas pela segurança social básica. O restante da presente secção foca-se neste elemento de proteção social.

### 4.1.1 Acordo institucional

A responsabilidade geral para a segurança social básica reside no MGCAS e no INAS. Apesar de existir uma delimitação clara dos papéis e responsabilidades entre o INAS e o MGCAS a nível nacional, os acordos institucionais destas duas entidades são menos claros ao nível subnacional.

O MGCAS é mandatado por lei a coordenar as actividades no âmbito da segurança social básica e presta orientação geral ao sector, orientado pela Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB), um quadro político que descreve as principais prioridades e intenções do governo para o sector. A primeira estratégia nacional foi desenvolvida para o período de 2010-2014 e foi substituída pela ENSSB II, aprovada em Fevereiro de 2016 (consultar Anexo E.2). O INAS, subordinado do MGCAS, é o organismo responsável pela execução de programas e estratégias definidas pelo MGCAS, com orçamento direto prestado através do Ministério das Finanças. Outras instituições responsáveis pela implementação de programas e instrumentos no âmbito da segurança social básica incluem os Ministérios da Educação, Saúde, Agricultura, Obras Públicas, Planeamento e Desenvolvimento, Trabalho e Administração Estatal.

O INAS é uma agência administrativa centralizada que tem 30 escritórios em todo o país. Estes escritórios, conhecidos como delegações, estão sediados em todas as capitais provinciais, na cidade de Maputo e em apenas 19 outros distritos (de um total de 128) em todo o país. Dada a sua presença limitada a nível distrital, as delegações são normalmente responsáveis por vários distritos nas proximidades e reportam diretamente à sede em Maputo.

Enquanto uma administração centralizada semiautónoma, o relacionamento do INAS com os níveis mais baixos do governo permanece ambíguo. Nos distritos onde a delegação do INAS está presente, espera-se que informe o administrador distrital, que tem a responsabilidade final de todos os assuntos administrativos do distrito, incluindo a colocação de pessoal nos diferentes departamentos, que está claramente em conflito com a estrutura vertical do INAS, criando, assim, alguma confusão em torno da missão do administrador distrital em relação ao INAS e a quem o INAS precisa de reportar e prestar contas. Para tornar a questão mais complexa, as responsabilidades do MGCAS e do Ministério da Saúde ao nível distrital estão combinadas numa unidade: os Serviços Distritais de Saúde, Mulheres e Ação Social (SDSMAS). Embora o INAS colabore com esta divisão, não existe uma hierarquia administrativa que estabeleça vínculos formais, funções de divulgação ou responsabilidade entre os dois. Os SDSMAS oferecem algumas funções de proteção social em torno de serviços sociais não residenciais, mas sem orçamento dedicado, enquanto a responsabilidade dos serviços sociais residenciais (por exemplo, cuidados residenciais para crianças, lares de idosos, etc.) é abrangida pelo INAS (Hodges et al, 2014).

Em conclusão, os SDSMAS têm efetivamente três linhas diretas de informação / responsabilização: uma para o administrador distrital, que tem a responsabilidade geral pelo pessoal e financiamento a nível distrital e as outras duas para a Saúde Provincial e a Direção Provincial de Ação Social das Mulheres, respetivamente. Atualmente, não há clareza ou orientação sobre a hierarquia de comunicação e responsabilidade entre estas diferentes vias e, portanto, sobre como devem trabalhar um com o outro no nível distrital.

A nível nacional, o MGCAS também é responsável pela coordenação sectorial da segurança social básica através do Conselho de Coordenação da Segurança Social Básica (CCSSB), criado em 2011, com membros dos Ministérios das Obras Públicas, Agricultura, Finanças, Saúde e Educação. Contudo, o MGCAS não teve muito sucesso na gestão deste processo, com poder de convocação e autoridade limitada para responsabilizar os outros ministérios competentes pelas suas actividades. No âmbito da primeira ENSSB (2010-2014), as actividades sob responsabilidade dos Ministérios da Saúde e Educação não foram implementadas (Hodges et al 2014).

### 4.1.2 Programas e cobertura

Os principais programas no âmbito da segurança social básica incluem:

- O Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) que oferece uma transferência monetária mensal regular indefinidamente para famílias pobres e vulneráveis sem capacidade de trabalho;
- O Programa de Apoio Social Direto (PASD) que oferece apoio em espécie (por exemplo, alimentos, roupa, material para a habitação, etc.) a uma categoria mais vasta de pessoas e famílias do que o PSSB, incluindo famílias chefiadas por crianças, famílias com crianças em fase de recuperação de desnutrição aguda, famílias com incapacidade temporária para o trabalho, os idosos ou pessoas com doenças crónicas e degenerativas que estejam acamadas, pessoas em processo de reintegração sociofamiliar, pessoas com deficiências que precisem de compensações e pessoas que vivem com VIH e SIDA.
- O Programa de Ação Social Produtiva (PASP) é um programa de obras públicas que oferece uma transferência monetária mensal a famílias pobres com capacidade de trabalho; e
- O Programa de Serviços Sociais para a Ação Social (PSSAS) que presta apoio (alimentos, abrigo, etc.) aos utilizadores do serviço social prestado pelo INAS através de uma série de instituições sob a sua supervisão, incluindo apoio a lares de idosos, creches e centros de trânsito.

A segurança social básica, em princípio, também abrange os programas de saúde e educação, mas, na realidade, existem poucos programas de proteção social implementados por esses ministérios. No Anexo E são fornecidas mais informações sobre estes sectores.

Estes principais programas e as suas principais características operacionais são resumidas na Tabela 9. Em 2015, estes programas abrangeram cerca de 445 000 famílias, o equivalente a 8 % da população total e cerca de 15 % da população pobre (com base nos dados da pobreza de 2008/09 do governo). O PSSB é, de longe, o maior programa, abrangendo cerca de 366 000 famílias em 2015. No mesmo ano, o PASD e o PASP abrangeram 57 415 e 12 499 famílias respetivamente (consultar Anexo E.4).

A cobertura destes programas varia significativamente nas províncias, com Gaza, Niassa e Manica a cobrir a maior proporção da sua população e Zambézia com a menor cobertura de assistência social de qualquer província do país (Figura 7 e **Error! Reference source not found.**)

<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A cobertura obtém-se pela multiplicação dos programas PSSB, PASP e PASD pelo tamanho médio das famílias por província para obter o número de pessoas atingidas. O PSAS é assumido como um benefício individual e não multiplicado pelo tamanho da família. Isso proporciona uma cobertura superior limitada, assumindo a partilha total de benefícios dentro das famílias.

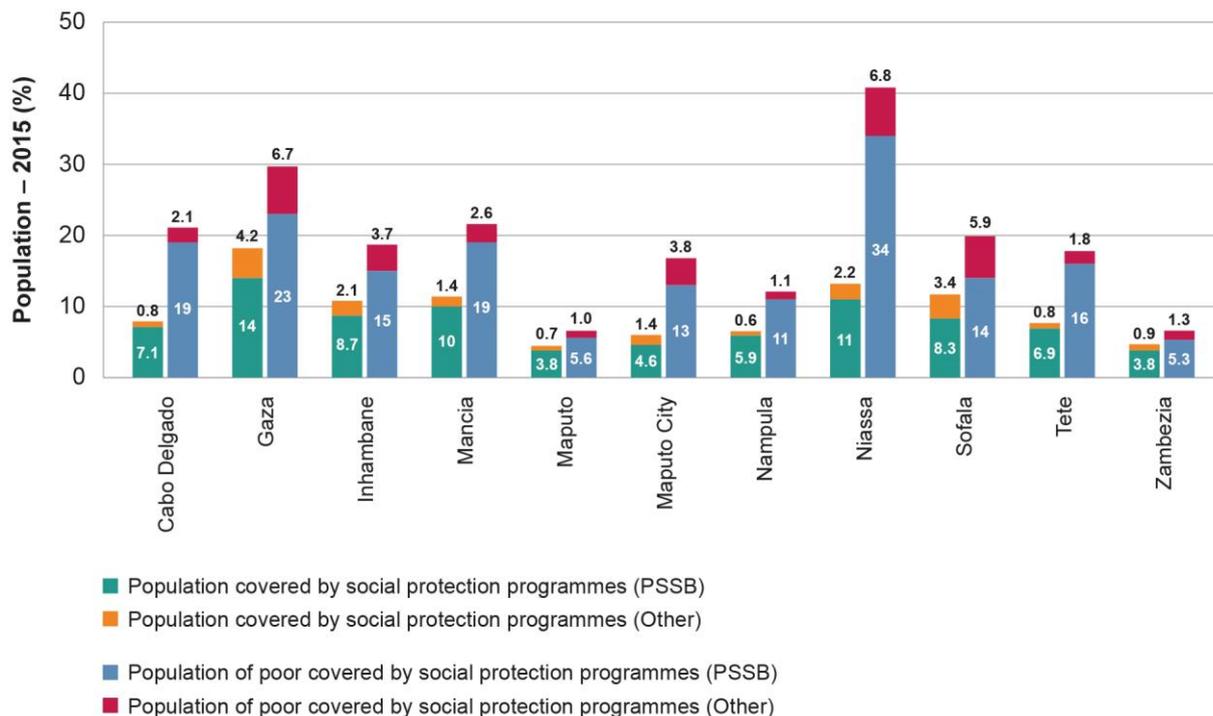
**Tabela 9 Principais características dos atuais programas de assistência social**

Características	Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)	Programa de Apoio Social Direto (PASD)	PASP	PSSAS
Descrição	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferece transferências monetárias mensais regulares indefinidamente a famílias pobres e vulneráveis sem capacidade de trabalho. Destina-se aos idosos, deficientes ou pessoas com doenças crónicas degenerativas que vivem por conta própria ou em famílias onde não há outros adultos com capacidade de trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferece transferências sociais em espécie (por exemplo, alimentos, roupa, material para a habitação, etc.) para diferentes períodos (6 meses - indefinidamente) a várias categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza e sem formas de satisfazer as suas necessidades básicas, incluindo famílias chefiadas por crianças, famílias com crianças em fase de recuperação de desnutrição aguda, famílias com incapacidade temporária para o trabalho, os idosos ou pessoas com doenças crónicas e degenerativas que estejam acamadas, pessoas em processo de reintegração sociofamiliar, pessoas com deficiências e pessoas que vivem com VIH e SIDA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visa promover a inclusão socioeconómica de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade com capacidade de trabalho através de obras públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presta assistência aos utilizadores dos serviços sociais institucionais sob a supervisão do INAS, incluindo o apoio a lares de idosos, creches e centros de trânsito. Este apoio inclui a oferta de alojamento, alimentação, controlo de higiene, promoção da saúde, bem como actividades recreativas e produtivas para grupos vulneráveis nos seus centros de dia</li> </ul>
Critérios de elegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Famílias cronicamente pobres com incapacidade permanente de trabalhar: famílias chefiadas por idosos sem dependentes ou com dependentes incapazes de trabalhar (crianças ou pessoas com deficiência); famílias chefiadas por uma pessoa com deficiência sem membros do agregado familiar capazes de trabalhar; famílias com membros que têm doenças crónicas degenerativas (não acamados)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Famílias incapazes de trabalhar / chefiadas por crianças / em transição do PSSB (quando todos os membros estão acamados) / temporariamente incapazes de trabalhar; famílias pobres com adultos a tomar medicação anti-retroviral ou crianças que sofrem de desnutrição aguda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foca-se em famílias chefiadas por mulheres; famílias com pessoas com deficiência, doenças crónicas ou com pessoas mais velhas; famílias com crianças com desnutrição; famílias com elevada dependência; famílias de acolhimento em situações de pobreza e vulnerabilidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sem critérios de elegibilidade, mas o apoio é prestado apenas às instituições administradas pelo INAS</li> </ul>
Valor do benefício	<ul style="list-style-type: none"> <li>310 MT (4,30 dólares) - 615 MT (8,50 dólares) dependendo do tamanho da família</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio em espécie, por exemplo, alimentos, suplementos nutricionais, materiais de construção de casas, custos de transporte, despesas de funeral.</li> <li>O valor do kit alimentar para uma família de mais de três pessoas situa-se entre 2200 MT (30 dólares) e 2500 MT (35 dólares) dependendo dos preços locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os destinatários trabalham quatro dias por semana durante quatro horas por dia e recebem um subsídio mensal de 650 MT (9\$). Máximo de quatro meses (ou 64 dias úteis) por família em zonas rurais e seis meses (ou seja, 96 dias de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio material, roupas, alimentos e outros produtos. O outro apoio inclui aconselhamento e ajuda na reunificação familiar</li> </ul>

Características	Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)	Programa de Apoio Social Direto (PASD)	PASP	PSSAS
			trabalho) em zonas urbanas por ano	
Inscrição e direcionamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Direcionamento baseado na comunidade que envolve voluntários comunitários «permanentes» e líderes locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pedido individual ou referência institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Três etapas para o direcionamento: geográfica, baseada na comunidade e teste de elegibilidade multidimensional (PMT). O PMT não funciona na maioria dos distritos. Indicado que, em vez do CBT, os líderes locais geralmente selecionam os beneficiários com base no seu próprio julgamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não é claro</li> </ul>
Pagamentos e entrega	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pagamentos manuais mensais pela equipa do INAS. Com efeito, pagos de forma bimensal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>As pessoas mais velhas que estavam no PSSB e que estão doentes recebem o pagamento na sua casa por parte do INAS. O restante (famílias chefiadas por crianças, VIH, etc.) é pago no centro da localidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os pagamentos são mensais (entregues manualmente) e realizados no máximo três semanas após o final do mês. A responsabilidade dos pagamentos é conjunta entre a delegação do INAS e o governo distrital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferência para instituições</li> </ul>
Cobertura (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>365 726 famílias (aproximadamente 1,8 milhões de pessoas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>57 415 famílias (aproximadamente 287 075 pessoas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>12 499 famílias (aproximadamente 62 495 pessoas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9134 pessoas</li> </ul>

Fonte: Várias fontes, consultar Anexo C

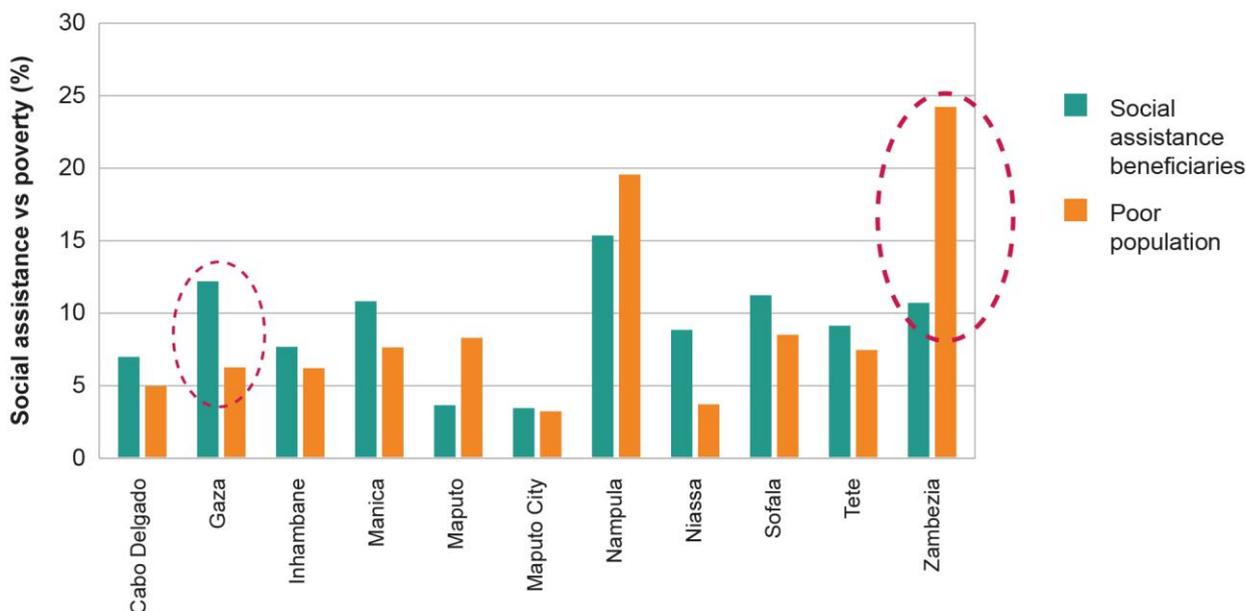
**Figura 7 População abrangida pelos programas de proteção social, 2015 (%)**



Fonte: INAS 2015 e INE 2010

A distribuição da pobreza e a cobertura dos programas de assistência social em todas as províncias destacam algumas das desigualdades da cobertura atual. As províncias como Gaza têm uma cobertura desproporcionalmente maior em comparação com a Zambézia (Figura 8).

**Figura 8 Distribuição dos programas de assistência social versus a distribuição da pobreza em 2015**



Fontes: INAS 2015 e INE 2010.

A desigualdade de distribuição também é evidente em todos os distritos, onde muitos desses com menores índices de pobreza também possuem algumas das maiores taxas de cobertura.

### 4.1.3 Orçamento e financiamento

O orçamento total atribuído ao sector da Ação Social e Trabalho em 2015 situou-se em 7,09 mil milhões de MT (99,2 milhões de dólares), representando 3,6 % do orçamento total (UNICEF/OIT 2015)<sup>13 14</sup>. Durante o período 2012-2015, o sector tem assistido a um aumento contínuo do orçamento alocado aos programas básicos de segurança social administrados pelo INAS, ao mesmo tempo que assiste a um declínio nos subsídios estatais de combustível, alimentação e transporte<sup>15</sup> (Figura 9 e Figura 10).

**Figura 9 Fundos atribuídos ao sector da Ação Social como proporção do orçamento do Estado**



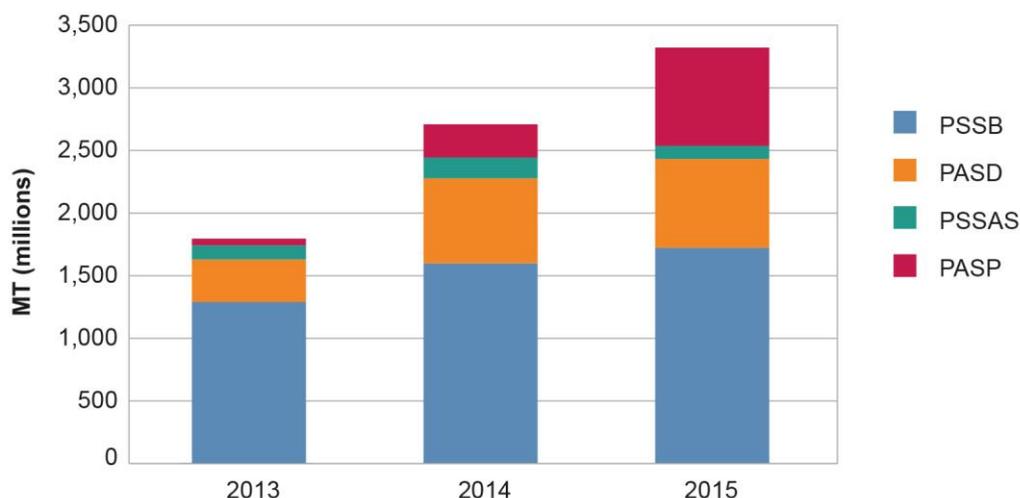
Fonte: UNICEF/ILO 2015

As atribuições aos programas básicos de segurança social aumentaram de 1,8 mil milhões de MT (25 milhões de dólares) em 2013 para 3,3 mil milhões de MT (45,8 milhões de dólares) em 2015 (Figura 10), financiadas em grande parte pelo orçamento do estado. Em 2015, mais de 90 % dos fundos do PSSB vieram através do orçamento do Estado, sendo o restante financiado pelo DFID e pela Embaixada Real da Holanda, em comparação com 21,6 % em 2011 (UNICEF 2014). O PASP, por outro lado, é amplamente financiado externamente através de empréstimos fornecidos pelo Banco Mundial (INAS 2015).

<sup>13</sup> Isto inclui subsídios estatais sobre o combustível, alimentação e transporte em zonas urbanas.

<sup>14</sup> Excluindo as actividades relacionadas com o trabalho, o orçamento total atribuído à Ação Social em 2015 foi de 6,3 mil milhões de MT, equivalente a 2,8 % do orçamento total do governo (pouco mais de 1 % do PIB).

<sup>15</sup> O governo está a considerar reformar o mecanismo de precificação do combustível e racionalizar ainda mais o subsídio com a intenção de reduzir os seus compromissos; independentemente disso, nenhum subsídio de combustível é esperado em 2016, dados os preços atuais dos combustíveis (FMI 2016). O FMI estima que 0,4 % do PIB seja gasto em subsídios aos preços de não-combustíveis em 2016.

**Figura 10** Dotações orçamentais para o programa básico de segurança social (000 MT)

Fonte: Relatórios anuais de 2013, 2014, 2015 do INAS

Uma dimensão importante do processo orçamental é a sua divulgação atempada. Embora o orçamento seja divulgado mensalmente, há atrasos regulares na divulgação de fundos, que têm sérias implicações para a operação e a entrega dos programas. Em 2015, houve atrasos significativos na aprovação do orçamento de 2015, que só foi divulgado em Março desse ano [em vez de Janeiro].

#### 4.1.4 Implementação do programa

Os atuais programas de assistência social possuem uma série de características de implementação comuns: todos os programas são implementados pela equipa do INAS através das suas delegações pelo país; dependem total ou parcialmente do direcionamento baseado na comunidade e os seus benefícios são entregues pela equipa do INAS. As principais características destes programas são resumidas na Tabela 9 e no (Anexo E) é possível encontrar mais detalhes. Nesta secção, focamo-nos em duas das principais características de implementação destes programas, nomeadamente, direcionamento e pagamentos<sup>16</sup>.

#### Direcionamento e inscrição de beneficiários

No âmbito do PSSB (o principal programa de transferência de dinheiro), os beneficiários são selecionados através de voluntários comunitários *permanentes* que apoiam a equipa do INAS. Constituem uma ligação entre as comunidades e a delegação do INAS. Os *permanentes* elaboram uma lista inicial de beneficiários com base nos critérios fornecidos pelo INAS. Esta lista deve ser verificada pela equipa do INAS através de visitas domiciliares, antes da aprovação e da finalização. No entanto, devido à falta de recursos humanos, as visitas domiciliares normalmente não ocorrem, com muitas famílias selecionadas apenas com base nas recomendações dos *permanentes* (Selvester et al 2012, Hodges et al 2014). Isto tem o potencial de criar oportunidades de procura de renda no nível comunitário, embora não tenha sido suficientemente investigado. A lista final de beneficiários é mantida numa base de dados ao nível da delegação, com uma lista de potenciais beneficiários que o programa não pode inscrever, devido a limitações orçamentais e quotas alocadas e que são mantidos como substitutos e mantidos em suporte papel no escritório<sup>17</sup>. As famílias desta lista estão inscritas na eventualidade de saídas do programa. O processo de inscrição dos beneficiários não demora mais do que um mês a concluir, embora seja

<sup>16</sup> O programa está, atualmente, a desenvolver o seu sistema MIS. Há pouca informação disponível sobre isto.

<sup>17</sup> Atualmente, a magnitude da lista de substitutos não é conhecida.

necessário combinar com outras responsabilidades da equipa, o que muitas vezes resulta em períodos de tempo superiores para concluir. Espera-se que os beneficiários sejam redirecionados a cada dois anos.

O processo de direcionamento no âmbito do PASD baseia-se em indivíduos ou pessoas que solicitam apoio ao INAS, ou em referências feitas através do sistema, seja por *permanentes* ao nível comunitário, como por profissionais de saúde ou outros funcionários administrativos a nível distrital. Existem várias categorias de beneficiários dentro deste programa, cada uma com os seus próprios critérios de elegibilidade específicos que precisam de ser avaliados e verificados pela equipa do INAS. Atualmente o programa não tem um MIS e são mantidos apenas registos em papel. O direcionamento para o PASP está a mover-se em direção a um processo mais elaborado que visa combinar direcionamento geográfico, de teste de elegibilidade multidimensional e baseado na comunidade. Atualmente, o programa ainda está a utilizar um processo de direcionamento baseado na comunidade<sup>18</sup>.

## Pagamentos

Os pagamentos de dinheiro e a entrega de prestações em espécie utilizam uma quantidade significativa de tempo e recursos da equipa para implementar. No âmbito do PSSB e do PASP, os pagamentos são realizados manualmente e entregues em pontos de pagamento específicos nas proximidades das comunidades por uma série de funcionários do INAS (Anexo E). Este processo coloca uma pressão significativa sobre a capacidade existente do INAS para desempenhar outras funções, incluindo a inscrição de novos beneficiários, bem como actividades de monitorização. Num determinado mês de pagamento, são gastos 10-15 dias na entrega de pagamentos. Embora o manual de operações estabeleça que o PSSB deve ser fornecido mensalmente, o trabalho de campo da equipa na província de Gaza sugere que as transferências normalmente só são pagas numa base bimensal, atendendo às diferentes restrições logísticas, de recursos e orçamentais que as delegações enfrentam. Estes resultados estão em consonância com estudos e avaliações anteriores do PSSB (Selvester et al 2012, Hodges et al 2014) e informações recolhidas através das nossas entrevistas. A equipa do INAS explicou que as principais causas de atraso de pagamentos são a falta de transporte apropriado e a distância e acessibilidade de algumas comunidades.

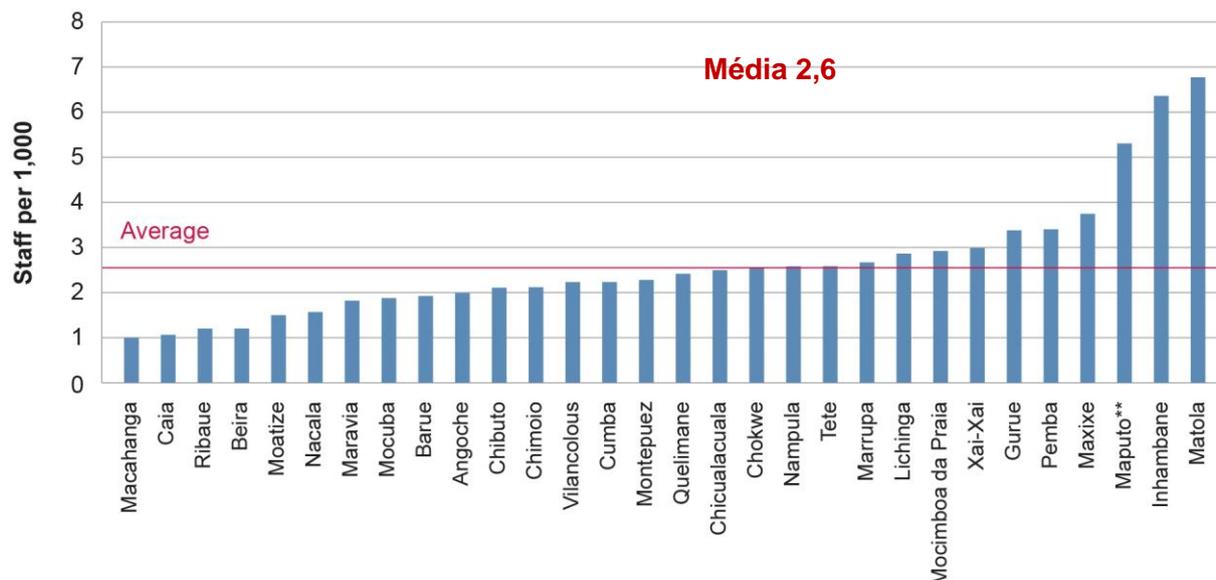
Os pagamentos no âmbito do PASD são entregues no centro das Localidades - o menor nível de administração estatal - mas para os beneficiários que não os conseguem ir buscar, são entregues à sua porta pela equipa do INAS<sup>19</sup>. *Novamente, essas entregas devem ocorrer todos os meses, mas, alegadamente, ocorrem numa base bimensal. As delegações em Gaza visam combinar a entrega do PASD juntamente com o PSSB; no entanto, a necessidade de visitas porta a porta exigidas pelo PASD limita a possibilidade de combinar os dois.*

### 4.1.5 Capacidade organizacional

Existem grandes variações na capacidade organizacional das delegações, conforme medido pelo número de funcionários por 1000 beneficiários atingidos. Em média, há 2,6 funcionários por 1000 beneficiários atingidos, que variam de 6,7 funcionários por 1000 beneficiários atingidos em Matola (província de Maputo), para apenas um funcionário por 1000 beneficiários em Machanga, na província de Sofala (Figura 11).

<sup>18</sup> No momento da investigação, o INAS estava a testar a fórmula PMT sobre os dados dos agregados familiares que tinha recolhido recentemente. O MIS para este programa será concluído em 2017.

<sup>19</sup> Para o PSSB, as famílias elegíveis podem identificar um candidato alternativo para recolher as transferências se o destinatário principal não puder aceder aos pontos de pagamento.

**Figura 11** Funcionários da delegação do INAS por 1000 beneficiários (2015)

Fonte: INAS (2015). Notas: \*\*Os funcionários da Sede do INAS não são considerados.

Embora o número de funcionários nas delegações do INAS tenha aumentado nos últimos anos, o seu número de casos permaneceu bastante constante. Conforme mostrado na Tabela 10 abaixo, o número de funcionários do INAS aumentou de 1019 em 2013 para 1259 em 2015<sup>20</sup>: uma taxa de crescimento anual de 11 %. Em comparação com a cobertura dos beneficiários, cada membro da equipa da delegação do INAS, em média, cobriu 353 beneficiários em 2015, uma redução de pouco mais de 40 beneficiários por membros da equipa da delegação do ano anterior.

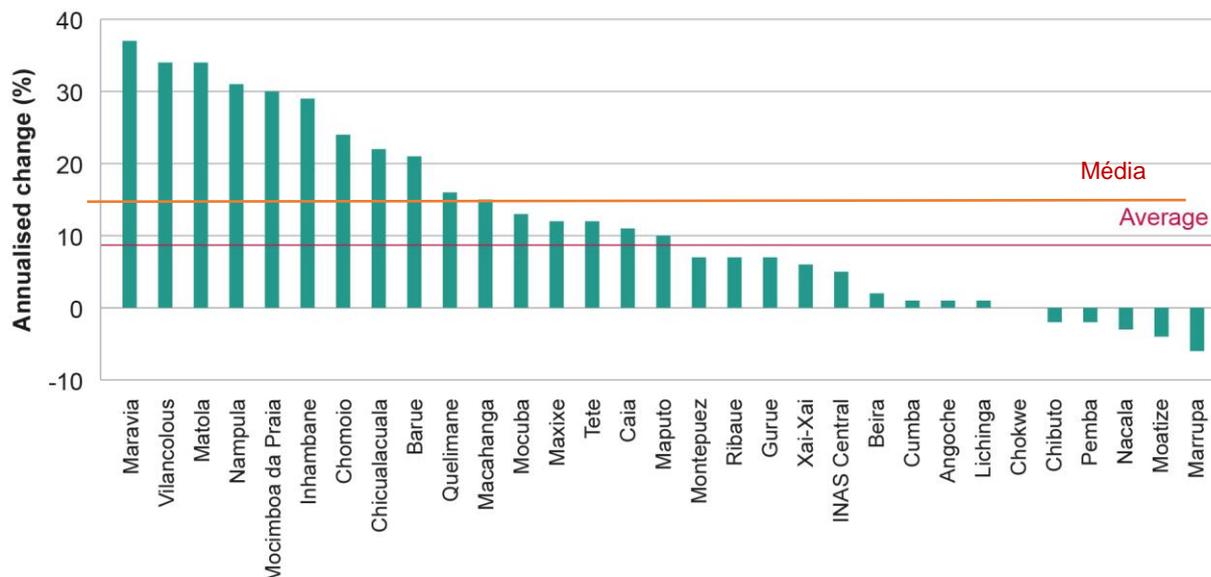
**Tabela 10** Número de beneficiários por membro do INAS

Beneficiários e pessoal do INAS	2013	2014	2015
Total de beneficiários	397 771	469 271	444 774
Funcionário do INAS	1019	1188	1259
Beneficiário por funcionário	390	395	353

Fonte: INAS.

No geral, embora haja um crescimento no número total de funcionários do INAS, estas alterações não foram uniformes em todas as delegações (Figura 12).

<sup>20</sup> Relatórios anuais do INAS. Observe que os números acima são a soma dos funcionários por cada delegação destes relatórios. A soma para todas as delegações não contribui correctamente nas tabelas indicadas nestes relatórios, que assumimos como erros. No relatório, o total de funcionários do INAS em 2013 e 2014 é 1119 e 1188 respectivamente.

**Figura 12** Alteração anual nos funcionários da delegação entre 2013 e 2015

Fonte: INAS (2014 e 2015)

Além disso, à medida que o número de beneficiários abrangidos pelos programas aumentou nos últimos três anos, o orçamento relativo para a administração diminuiu (OIT, WFP e UNICEF 2015). Existe um consenso entre o governo, os parceiros de desenvolvimento e a sociedade civil sobre a necessidade de um maior investimento em pessoal e outras infraestruturas, se o INAS expandisse o seu alcance e abrangesse um número maior de beneficiários ou simplesmente introduzir novos programas.

«[INAS] não se pode expandir sem investir em recursos. Precisa de estar em mais lugares, tem de estar mais próximo dos beneficiários e precisa de encontrar melhores formas de oferecer benefícios. Em 2-3 anos, terá um sistema de informação de gestão implementado que ajudará na transparência e na gestão diária, mas sem investimento em estruturas, não ocorrerá». «Entrevista de informador-chave com parceiro de desenvolvimento, Maputo)

Consciente desta restrição, o INAS desenvolveu um plano de custos para recrutar pessoal adicional ao nível da delegação. No entanto, o INAS está a enfrentar grandes restrições orçamentais e com um congelamento no recrutamento de novos funcionários em sectores não prioritários impostos pelo governo como parte das suas medidas de austeridade, é provável que esta restrição bem conhecida permaneça. Além disso, mesmo que as finanças estejam disponíveis, o processo de recrutamento em si é centralizado e demorado, já que todos os recrutamentos da função pública exigem a aprovação do Ministério da Administração Estatal.

As restrições dos recursos humanos são acentuadas devido à forma como os programas estão a ser implementados e, especialmente, devido ao modo de pagamento aos beneficiários (secção 4.1.4). O MGCAS e o INAS estão, com o apoio dos doadores, a explorar oportunidades de terceirizar os pagamentos a prestadores de serviços externos, com o objetivo de reduzir os encargos administrativos do INAS e os riscos fiduciários associados ao atual sistema de pagamentos. No entanto, é importante notar que este tem sido um processo contínuo desde 2013 e que ainda não foi resolvido. Outras iniciativas destinadas a melhorar a prestação de serviços e a capacidade organizacional do INAS incluem o apoio ao desenvolvimento de metas e de MIS, bem como discussões sobre a prestação de assistência técnica adicional.

Atualmente, há ceticismo sobre se o INAS possui os recursos humanos e financeiros, bem como a capacidade técnica, para implementar a nova ENSSB II, com a necessidade de abordá-la como um pré-requisito:

«A ENSSB II é uma boa estratégia, mas preocupa-nos que a forma como foi concebida possa, provavelmente, implicar muitos desafios, uma vez que precisa de uma estrutura e nível de capacidade capazes de oferecer os programas desejados [que não estão em vigor atualmente]. Quando se olha para o sistema jurídico em Moçambique, tem uma boa estrutura, mas o desafio está na implementação. Há uma necessidade de evitar as questões políticas e de dar maior destaque à implementação. Para o INAS, por exemplo, podemos ver uma dotação orçamental para aumentar o número de beneficiários, mas se observarmos os níveis operacionais para os recursos a entregar, isso estagnou. O mesmo técnico que teria gerido 20 beneficiários no passado, tem agora 100 beneficiários. Os pagamentos estão a ocorrer a cada dois meses, mesmo que a política diga que é todos os meses. A política é clara, mas não tem recursos (por exemplo, veículos) para a implementação. Todos os anos, criam algumas novas políticas. A última estratégia foi mais concentrada no acesso rodoviário e a avaliação constatou que atingiu cerca de 15 % da implementação da estratégia. Na estratégia anterior, esperava-se cerca de 1 milhão de beneficiários, mas foram apenas cerca de 400 000 beneficiários após 5 anos de implementação.» (Entrevista do informador-chave com intervenientes não governamentais, Maputo)

#### **4.1.6 Economia política do sector da proteção social**

Embora Moçambique tenha um dos mais longos e maiores programas de proteção social (em termos de cobertura geográfica) na África subsariana - além da África do Sul - que é principalmente financiado internamente, o sector em si não é altamente visível a nível nacional e os recursos atribuídos não são significativos em termos de atribuição global de recursos ou quando comparados com países comparáveis internacionalmente.

O sector viu alguns aumentos nas dotações orçamentais nos últimos anos, em grande parte em termos de valor dos benefícios fornecidos, bem como a expansão do número de beneficiários cobertos, embora de uma base muito baixa. Esta expansão foi atribuída a vários fatores, incluindo como resposta aos motins urbanos de 2010 contra o aumento dos preços; apoio financeiro e advocacia por doadores internacionais e garantia dos compromissos do governo como condições de apoio e forte liderança do INAS e do MGCAS.

«O motivo do aumento das dotações é político. Os motins urbanos em Maputo, após as crises globais, levaram o governo a dar maior atenção às redes de segurança. A defesa poderosa dos diretores do INAS também resultou em maiores dotações financeiras. Houve também alguma pressão por parte do FMI para o afastamento dos subsídios». (Entrevista do informador-chave com funcionário do governo, Maputo)

Apesar destas alterações positivas, os programas de proteção social e de assistência social não são, em particular, uma prioridade alta para o atual estabelecimento. A narrativa anti pobreza do governo é centrada no crescimento económico e na criação de emprego. Uma mentalidade anti distribuição, associada ao espírito da autoestima, significa que os programas de assistência social existentes se limitam a um subconjunto muito reduzido da população: idosos e deficientes economicamente pobres. Embora existam compromissos em manter os atuais programas de

apoio, o foco e atenção mudaram para intervenções de assistência social associadas a investimento produtivos, com atenção aos programas de obras públicas a ganhar maior força e apoio político.

«Existe uma forte ideia de que a proteção social são esmolas, que não ajudam as pessoas a escapar realmente da pobreza, mas que incentivam as pessoas a evitar o trabalho.»

«A redução da pobreza sempre foi uma prioridade, mas o reconhecimento recente e a mudança política para passar da assistência social às dimensões produtivas são um dos principais fatores, para apoiar actividades que promovam a produção de meios de subsistência / rendimentos. Aumentar a produtividade é um objetivo subjacente em todos os sectores e visão para o governo. Financeira e socialmente, não é sustentável ter apenas assistência social. Tem de haver um foco forte no médio e longo prazo. Continuaremos com a assistência social, mas agora complementá-la-emos com actividades geradoras de rendimentos.» (Entrevista do informador-chave com funcionário do governo, Maputo)

A nova estratégia de proteção social, a ENSSB II, visa expandir a cobertura da população que beneficia dos programas de assistência social, alargando as categorias das populações elegíveis e apresentado propostas para inserir novos programas. Embora aprovada pelo Conselho de Ministros, resta saber se a ENSSB II será implementada e se o governo se compromete a financiá-la. Além disso, tal como observado na secção 4.1.5, atualmente existe algum nível de ceticismo entre os doadores relativamente a se o INAS tem os recursos financeiros e a capacidade de recursos humanos para implementar a nova estratégia.

Os doadores internacionais e a sociedade civil colaboram principalmente com o governo e coordenam as suas actividades através do grupo de trabalho de proteção social presidido pelo MGCAS e copresidido pela UNICEF. Embora agrupadas em torno de objetivos comuns de nível superior de erradicação da pobreza e o consenso quanto à necessidade de reforço dos sistemas, existem programas concorrentes e opiniões divergentes entre os parceiros de desenvolvimento sobre as intervenções apropriadas e meios de implementação - o que resulta na procura bilateral destes programas por vezes concorrentes. Alguns doadores, como o Banco Mundial, têm maior influência e acesso ao governo, especialmente através de um diálogo de alto nível e recursos financeiros significativos (embora sob a forma de empréstimos concessionais). Algumas agências seguem uma agenda mais restrita relacionada com as suas atribuições, como a UNICEF focada nas crianças.

O DFID e os holandeses são os únicos doadores que oferecem recursos diretamente ao governo para apoiar o principal programa de transferência de dinheiro (o PSSB), mas são vistos como menos envolvidos nos processos políticos mais abrangentes e encarados como tendo uma influência e acesso menores ao governo. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é geralmente vista como uma agência mais neutra com maior nível de acesso e influência apesar dos recursos limitados. A OIT era a única agência que estava diretamente envolvida e presente com o governo durante o desenvolvimento da ENSSB II, embora outros parceiros de desenvolvimento fossem mantidos informados sobre o progresso. A Embaixada da Suécia e a Comissão Europeia são novos participantes nos sectores da proteção social, como crescente interesse e recursos potenciais. Em 2016, irão formular a sua posição e eventuais áreas de apoio.

«O Banco Mundial define uma grande parte da agenda porque têm controlo sobre muitas áreas de assistência» (Entrevista de informador-chave com parceiro de desenvolvimento, Maputo)

Existe um consenso entre os doadores quanto à necessidade de apoiar o INAS no fortalecimento dos seus sistemas e capacidades existentes, embora a natureza e a modalidade desse apoio ainda não tenham sido acordadas. Vários doadores são a favor do estabelecimento de um fundo de proteção social, mas os doadores, como o Banco Mundial, provavelmente irão atuar fora disto. A visão da sociedade civil e de outros investigadores independentes é que os doadores foram vistos como bem-sucedidos em apoiar os processos políticos e pressionar o seu desenvolvimento e aprovação. Contudo, existe uma visão geral de que os ministérios têm sido menos bem-sucedidos na implementação destas políticas e estratégias e a comunidade de doadores teve influência limitada no apoio a esses processos. Surgiram ofertas de apoio ao INAS com a melhoria dos seus sistemas de entrega através de assistência técnica, mas estas foram, até agora, recusadas pelo INAS.

Por último, embora os doadores estejam fortemente empenhados em apoiar o sector de proteção social e a tentar impulsionar o compromisso adicional do governo, há uma perceção de que o seu nível de influência tem vindo a diminuir desde a descoberta do gás em 2010 e a mudança dos investimentos públicos para o financiamento de doadores para o investimento privado estrangeiro. Todavia, a crise da dívida de 2016 e as medidas de austeridade do governo sugerem uma dependência contínua e decrescente do apoio dos doadores.

«Os doadores foram extremamente influentes durante os anos de presidência de Chissano [1986-2005], mas durante os anos de Guebuza [2005-2015], o presidente alterou a dinâmica com foco no investimento privado por investidores estrangeiros, em vez do anterior investimento público apoiado pelos doadores. Mas isto também reduziu a base do crescimento. Os doadores já não são tão poderosos quanto antigamente. O Governo vive ainda na expectativa contínua e promessas futuras de receita...» (Entrevista de informador-chave com um analista independente, Maputo)

Conforme mencionado anteriormente, o MGCAS coordena as ações no âmbito da ENSSB que inclui intervenções de outros ministérios (secção 4.1.1). A visão geral dos entrevistados é que o MGCAS tem sido menos bem-sucedido em se envolver com outros ministérios competentes, especialmente em torno do desenvolvimento da ENSSB II. O MGCAS não é visto como um ministério grande e visível, mas como um com poder de convocação e sucesso muito limitado na coordenação interministerial dos programas de proteção social e potenciando o seu apoio. Como resultado, a coordenação da proteção social básica foi levada ao nível do primeiro-ministro.

«Quando se trata da coordenação interministerial, é aí que reside o problema. As decisões exigem a implementação por outros ministérios e, na verdade, o seu aval para avançar. O MGCAS está a tentar levar a coordenação para o nível do primeiro-ministro para corrigir este desafio.» (Entrevista do informador-chave com um parceiro de desenvolvimento, Maputo)

«O MGCAS não é um ministério influente e é extremamente fraco, em comparação com o ministério da Saúde e da Educação que são ministérios poderosos. O MGCAS é um interveniente bastante pequeno. Mas tinham uma liderança forte e criaram a proteção social mais longa fora da África do Sul e são bem-sucedidos a obter uma parte cada vez maior do orçamento, mas à sombra da educação e saúde. Em comparação com outros países onde os programas de assistência social estão a ser realizados, é mais desenvolvido institucionalmente tendo estabelecido o INAS.» (Entrevista do informador-chave com consultor independente, Maputo)

Embora a MGCAS seja responsável pela definição da política de assistência social, o mandato e a responsabilidade pela implementação residem no INAS. O INAS recebe a maior parte dos recursos para o sector, com orçamentos diretamente atribuídos pelo Ministério das Finanças. A direção política estabelecida pelo MGCAS tem implicações no INAS em termos de implementação; no entanto, não existe um mecanismo de supervisão para avaliar o desempenho do INAS e responsabilizá-lo. Isto parece criar alguma tensão inerente entre as duas instituições que, supostamente, foi gerida através de boas relações fomentadas pelos antigos diretores de ambas as organizações. Geralmente, o INAS é visto como sendo mais avesso ao risco, com pouco apetite por assumir mais programas ou responsabilidades<sup>21</sup>.

## 4.2 Atual papel na resposta aos impactos covariáveis

Aqui consideramos o papel que a proteção social desempenhou na DRM e a resposta humanitária às inundações, ciclones, secas e crise económica. O MGCAS / INAS desempenham um papel relativamente menor, mas estão envolvidos na preparação e na resposta; são informados e consultados sobre estes esforços.

O MGCAS e o INAS participam na plataforma do governo para coordenar a resposta a catástrofes (o CTGC) juntamente com outros ministérios relevantes. O MGCAS contribui para o processo de planeamento de contingência e tem responsabilidades no plano de contingência em toda a prevenção, resposta e recuperação, que se concentram principalmente em serviços de assistência social, com atenção especial à violência baseada no género, apoio psicossocial e reunificação familiar. O MGCAS também é responsável por defender e garantir que os grupos populacionais vulneráveis sejam priorizados e apoiados durante a resposta de emergência (Caixa 2). O seu apoio é relatado como sendo prestado principalmente ao nível comunitário e distrital, onde os implementadores de programas de emergência identificam os seus beneficiários em consulta com as estruturas comunitárias tradicionais, incluindo os *permanentes* e os líderes locais.

No caso de inundações e ciclones, os programas de proteção social nas zonas afetadas têm lutado para continuar as suas operações normais, e de acordo com os nossos informadores-chave em Gaza, normalmente deixam de operar completamente durante o período de emergência. No entanto, a própria equipa do INAS prestou algum apoio para os esforços de auxílio. Em Gaza, durante as inundações em 2015, o INAS ajudou na identificação de famílias vulneráveis como parte do processo de realojamento e ofereceu contribuições para garantir que as pessoas vulneráveis fossem alojadas em zonas apropriadas no acampamento (por exemplo, as pessoas com deficiência eram alojadas perto das entradas do acampamento). A principal intervenção de ajuda que o MGCAS apoia é o fornecimento de kits que contêm roupas, artigos de higiene e outros produtos para famílias vulneráveis. Estas intervenções são realizadas por meio de parceiros como o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA). Embora o MGCAS tenha recebido financiamento através do plano de contingência, este financiamento não é uma grande quantidade de dinheiro para preparar actividades específicas: em 2013-2014, o MGCAS recebeu aproximadamente 25 000 dólares (GFDRR 2014).

---

<sup>21</sup> Entrevista do informador-chave, Parceiro de Desenvolvimento, Maputo.

## Caixa 2 Função do MGCAS na reposta de emergência

O MGCAS tem responsabilidades específicas em relação aos impactos climáticos, elaboradas nos planos de contingência anuais preparados pelo INGC. As responsabilidades abrangem a prontidão (medidas proactivas), a resposta (medidas reativas) e a recuperação (medidas para regressar à vida social normal). As principais actividades são elaboradas mais adiante:

**Prontidão** — As medidas proactivas incluem:

- Formação de funcionários provinciais e distritais em torno da prevenção e resposta à Violência Baseada no Género (GBV) em situações de emergência, bem como a revisão de dados e mecanismos para monitorizar, comunicar, abordar e acompanhar as actividades relacionadas com este tipo de violência.
- Preparação de mensagens para comunicação com pessoas com deficiência ameaçadas por inundações e actividades de advocacia com a ação humanitária para priorização de grupos vulneráveis (pessoas doentes, idosos, famílias chefiadas por crianças, pessoas com deficiência, etc.) em assistência humanitária.
- Defesa com sectores de abrigo para garantir o cumprimento das normas em centros de acolhimento e bairros de realojamento para fortalecer o ambiente de proteção para grupos vulneráveis.

**Resposta** — As medidas proactivas em resposta aos impactos derivados de inundações e ciclones incluem:

- Ações de defesa para garantir o resgate e assistência de populações vulneráveis afetadas pelas catástrofes.
- Medidas de monitorização para avaliar o impacto de catástrofes e assistência humanitária e proteção de grupos vulneráveis.
- Realização de avaliações rápidas sectoriais e complementares com dados secundários; priorizar grupos populacionais mais vulneráveis; compilar e partilhar essas informações.
- Ativação de planos de proteção e assistência, incluindo através da entrega de kits de ajuda a grupos vulneráveis juntamente com outros sectores.
- Actividades em torno da violência baseada no género para prevenção, resposta e disseminação de códigos de conduta para parceiros operacionais.
- Monitorização da assistência humanitária e proteção de grupos vulneráveis, incluindo adolescentes, jovens adultos e mulheres grávidas.
- Disponibilização de actividades psicossociais, identificação de crianças perdidas e apoio à reunificação familiar.

**Recuperação** — As medidas para apoiar o regresso à vida social normal incluem:

- Consciencialização e monitorização contínuas em torno de violência baseada no género em alojamentos de acolhimento, realojamento, bem como disseminação da informação em torno de serviços locais disponíveis para cuidar de crianças e vítimas de violência baseada no género.
- Realização de visitas de monitorização às zonas afetadas para garantir que todos os grupos vulneráveis identificados têm acesso aos serviços sociais básicos, proteção e saúde.
- Promoção de projetos agrícolas para os grupos mais vulneráveis de bairros constituídos por pessoas realojadas.
- Apoio contínuo com reunificação familiar de crianças perdidas.
- Apoio psicossocial contínuo.

Fonte: INGC (2015), Contingency plan for rain and cyclone season 2015/16

Os SDSMAS e o INAS forneceram listas de famílias vulneráveis para as priorizar e incluir nas intervenções humanitárias e sectoriais, mas há uma opinião generalizada de que as listas são questionáveis em termos de se encontrarem entre os mais vulneráveis ou pobres:

«O MGCAS / INAS são fracos em torno da resposta humanitária, fazem parte dos CENOE e do CTGC, mas não são uma grande parte disto e não estão associados à seca. As informações que estão a

receber em termos de grupos vulneráveis e quem está a receber ajuda dos grupos não é muito clara.» (Entrevista com um informador-chave com um parceiro de desenvolvimento, Maputo)

A nossa investigação na província de Gaza sugeriu que as intervenções de emergência não utilizam necessariamente a lista de beneficiários existentes no âmbito da assistência social (por exemplo, PSSB, PASD, etc.). Na verdade, estes beneficiários podem ser vistos como «abrangidos» pela proteção social e, portanto, retirados da lista de prioridades para assistência, o que contrasta com a abordagem realizada tanto nas Filipinas como no Lesoto, onde os beneficiários dos programas de proteção social foram priorizados. Não parece haver uma política ou diretiva clara sobre se as pessoas que atualmente beneficiam destes programas devem ser incluídas nos programas de emergência ou não, resultando em decisões discricionárias e inconsistentes sobre a sua inclusão.

No âmbito da ENSSB II, há discussões sobre a introdução de programas que sejam reativas a inundações, ciclones e a secas. Embora o detalhe disto esteja a ser desenvolvido, o MGCAS vê o PASP e o PASD como dois desses programas. O PASP destina-se a oferecer emprego às famílias pobres e vulneráveis, com trabalho por um período de até quatro meses durante os períodos de escassez em Maio-Agosto para apoiar as famílias com rendimentos, bem como para criar recursos comunitários e, assim, desenvolver a sua resiliência para futuros impactos climáticos. Este ano, o governo decidiu divulgar a data deste programa em Gaza como parte da resposta à seca, de modo a ajudar as famílias a satisfazer as suas necessidades alimentares imediatas. Esta decisão foi, supostamente, feita e impulsionada pelo governador da província e não foi necessariamente iniciada pelo INAS. Não se espera que o programa seja prolongado com insegurança alimentar durante os períodos de escassez, embora se espere que a insegurança alimentar continue e piore.

No passado, o PASD foi utilizado em áreas inundadas para prestar apoio com a construção de novas casas e roupas; apesar da sua pequena dimensão e do custo e complexidade da entrega, o governo está interessado em mantê-lo.

«Querem mantê-lo [o PASD], a nova estratégia que se tenta afastar das espécies para dinheiro, mas o programa ainda estará lá porque, politicamente, é útil ser visto para conseguir dar coisas.» Informador-chave com um parceiro de desenvolvimento, Maputo)

O INAS também usa o PASD como resposta a impactos idiossincráticos que afetam as famílias (por exemplo, incêndio em casa). As famílias são apoiadas com prestações em espécie que variam dos produtos alimentares ao apoio na reconstrução de casas. Os destinatários de produtos alimentares recebem-nos por um período de tempo que fica a critério da equipa da delegação do INAS, mas que geralmente dura entre seis e 12 meses. O apoio direto através do PASD é de tamanho limitado e depende da disponibilidade de orçamentos. Atualmente, o programa atinge 59 430 famílias em todo o país. Em média, este programa atinge 428 famílias por distrito e, portanto, é de natureza muito pequena para lidar com impactos covariáveis.

Além dos impactos climáticos, o governo também teve que responder às crises económicas que resultaram em grandes aumentos no preço dos produtos básicos e que originaram tumultos nas zonas urbanas. Em resposta a isto, o governo introduziu um conjunto de subsídios em torno de produtos alimentares básico e transporte. Embora seja um instrumento de proteção social, isto não é visto como tal no contexto moçambicano e havia pouca informação para avaliar a sua concepção, operações ou reunir visões sobre a sua eficácia.

Tal como observado acima, a recém-aprovada ENSSB II sugere um desejo de maior envolvimento do MGCAS ao ser mais sensível aos impactos relacionados com o clima. No entanto, compreensivelmente, há uma desconfiança por parte do INAS em desempenhar mais um papel na linha da frente da entrega de respostas de emergência, dadas as restrições de capacidade existentes. No próximo capítulo, exploramos as possibilidades de um sistema de proteção social mais reativo a impactos em Moçambique no âmbito do sistema atual e no futuro.

## 5 Potencial para um sistema de proteção social mais reativo aos impactos

### Pontos Principais

- O Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) é o único programa de assistência social que, atualmente, possui cobertura suficiente para ser considerado uma expansão vertical. A prova sugere que em alguns distritos, é provável que os beneficiários do PSSB façam parte da população afetada pelos impactos climáticos, como a seca. No entanto, quando a população de um distrito afetada pelos impactos é pequena, a probabilidade de pertencerem ao programa PSSB diminuiu.
- Na melhor das hipóteses, o PSSB poderia ser utilizado para cobrir alguns dos casos de beneficiários afetados na resposta aos impactos de início lento e apenas em algumas áreas geográficas. No entanto, os atuais mecanismos de financiamento, a resistência política às transferências de dinheiro em respostas de ajuda e as preocupações sobre como gerir as expectativas dos beneficiários no futuro limitam a viabilidade desta opção no presente.
- A capacidade organizacional existente do Instituto Nacional de Ação Social (INAS) e a concepção e implementação dos principais programas de assistência social sugerem obstáculos significativos à rápida expansão dos programas existentes em resposta às emergências, especialmente a impactos de início rápido. A expansão horizontal exige que os programas mobilizem, registem e inscrevam rapidamente beneficiários adicionais, o que atualmente não é viável em Moçambique.
- Os intervenientes humanitários baseiam-se em algumas das estruturas da comunidade local do INAS para ajudar e identificar as populações afetadas. No entanto, além disso, o MIS e as modalidades de pagamento manual limitam as possibilidades de complementar os sistemas do INAS.
- O Programa de Apoio Social Directo (PASD) e o de Ação Social Produtiva (PASP) são vistos pelo governo como dois dos programas que poderiam ser mais reactivos aos impactos no futuro. O PASP já foi utilizado como uma resposta de emergência nas zonas afetadas pela seca. No entanto, a cobertura existente e os recursos de concepção do programa (por exemplo, um longo processo de direccionamento) não são adequados para a resposta de emergência. O PASP pode oferecer uma função protectora no futuro, assim que os seus recursos principais tenham melhorado. A concepção do PASD, incluindo a sua multiplicidade de critérios de elegibilidade, pacotes de prestações em espécie, bem como a sua cobertura limitada, colocam em causa a sua capacidade de responder a impactos de nível comunitário.
- No futuro imediato, as alterações às operações do programa - em particular, alterando o calendário de pagamentos atual (ex.: fazendo pagamentos duplos em Dezembro) - e garantindo que os beneficiários do INAS não são excluídos para outras intervenções de assistência, são duas formas pelas quais os programas atuais podem ser mais reactivos aos impactos.
- Quando os programas de proteção social cumprirem os seus objetivos principais com cobertura suficiente e processos administrativos aprimorados (por exemplo, pagamentos, direccionamento, MIS) e capacidade, podem ser mais adequados e viáveis para chegar a algumas (mas é improvável que todas) famílias afetadas. Isto exigirá uma mudança no ambiente político e, no caso do PSSB, a aceitação de transferências de dinheiro para resposta humanitária.

Nesta secção, avaliamos o potencial de um sistema de proteção social mais reativo aos impactos em Moçambique com base nos seus sistemas existentes, estruturas organizacionais e modalidades operacionais, bem como a forma como isso pode funcionar ao longo o tempo. Esta secção explora a redimensionabilidade dos sistemas atuais em resposta aos impactos, com base na tipologia descrita na secção 1.3.

## 5.1 Expansão vertical

*A expansão vertical dos programas de proteção social implica aumentar o valor do benefício ou a duração dos programas existentes ou a introdução de pagamentos adicionais «extraordinários» em situações de emergência.*

A viabilidade técnica da expansão vertical dos programas de assistência social existentes depende, em primeira instância, da adequação da cobertura em relação às zonas geográficas e às famílias afetadas pelos impactos. Caso contrário, se as pessoas que recebem os pagamentos não estão entre as afetadas pelos impactos, a repercussão dos benefícios crescentes é negada.

O SESTAN (2016) estima que 71 distritos foram afetados pela recente seca. Nestes distritos, a população média afetada pela seca é de 15 % e a população média abrangida pelo PSSB (o maior programa de proteção social) é de apenas 9 %. Por outras palavras, na maioria dos distritos, a população das pessoas abrangidas pelos programas de proteção social é menor do que a população que precisa de apoio. Isto sugere que, mesmo que os destinatários do PSSB fossem realmente a população mais afetada pela seca, ainda há uma grande população que continua a precisar de apoio<sup>22</sup>. A população-alvo do PSSB é, por concepção, os idosos e as pessoas com deficiência sem capacidade de trabalho. Este grupo populacional pode ser um dos grupos mais afetados pelos impactos de início lento, como as secas; dado o seu alvo populacional reduzido, também é provável que o programa esteja a deixar de fora muitas famílias igualmente vulneráveis. No geral, a probabilidade do programa PSSB que contém as famílias afetadas pela seca aumenta quanto maior a proporção da população do distrito afetada pela seca (ou qualquer outro impacto) e que necessita de apoio. Por outro lado, também é razoável supor que a probabilidade de sobreposição entre os afetados pela seca e os destinatários dos programas de assistência social diminui, em relação à menor proporção de população de uma zona afetada pelas secas. Isto é particularmente importante de constatar, uma vez que as áreas em que a população que necessita de apoio são as mais pequenas também são áreas em que a população abrangida pelos programas de assistência social são maiores, criando a falsa suposição de que os programas de assistência social são um canal de apoio apropriado. Na realidade, podem não ser um canal adequado para identificar os afetados pela seca.

A Tabela 11 apresenta a cobertura do PSSB e a população afetada pela seca nos 20 distritos mais afetados pela seca<sup>23</sup>. O que é evidente a partir desta tabela é que a proporção de população que precisa de apoio é significativamente maior que a população abrangida pelo PSSB. Existem alguns distritos onde o tamanho da população afetada e os distritos abrangidos pelo PSSB (por exemplo, Massangena, Massingir e Chigubo em Gaza) sugerem que a expansão vertical do PSSB pode ser uma consideração sensata que poderia potencialmente abranger uma proporção (mas não toda) do volume dos afetados. No entanto, esta possibilidade diminui à medida que a proporção de população que necessita de apoio diminui. De facto, no outro extremo da escala, a população dos 20 distritos com menor número de indivíduos afetados fica em menos de 5 % da população (Tabela 12). Para esses distritos, a probabilidade de os beneficiários do PSSB provirem dos 5 % da população é pequena.

---

<sup>22</sup> A metodologia usada para captar o número de indivíduos que precisam de apoio baseia-se nos dados dos inquéritos às famílias que são representativos a nível provincial, com as estimativas distritais extrapoladas usando dados populacionais. Como tal, não é possível combinar esses dados com informações sobre os beneficiários do PSSB e outros programas de assistência social. Além disso, há pouca informação disponível sobre as características socioeconómicas reais das famílias receptoras de assistência social. Assim sendo, em primeira instância, supõe-se que os destinatários do programa são, de facto, as famílias que cumprem os critérios de direccionamento dos vários programas que, provavelmente, não é o caso.

<sup>23</sup> Estes distritos combinados contêm 58 % da população total que necessita de apoio.

Resumindo, apenas na perspetiva da cobertura, em alguns dos distritos mais afetados, um PSSB expandido verticalmente poderia, em princípio, apoiar parte de uma resposta de emergência aos impactos e cobrir algum do volume das necessidades humanitárias. Por outro lado, os outros programas de assistência social (ou seja, o apoio em espécie para destituir os PASD e o PASP, o programa de obras públicas) são tão pequenos que não cobrem uma proporção significativa da população afetada para tornar a expansão vertical marcante.

Aumentar os valores do benefício dos programas de assistência social existentes confere pouco ou limitado encargo administrativo adicional para o INAS e exigiria pouca mudança nas estruturas operacionais existentes dos programas. A prestação do apoio suplementar aos beneficiários de qualquer um desses programas em caso de emergência, no entanto, caracteriza-se pela necessidade de duas características críticas: primeiro, a pontualidade da resposta, especialmente para um impacto de início rápido, e, segundo, a disponibilidade de finanças.

**Tabela 11 População afetada pela seca e cobertura da proteção social (20 distritos mais afetados)**

Província	Distrito	População	Afetada pela seca como % da população total	% de população abrangida pelo PSSB	Diferença (% pontos)
Gaza	Massangena	18 222	83 %	39 %	44 %
Gaza	Massingir	35 224	79 %	15 %	64 %
Gaza	Chigubo	29 383	79 %	24 %	55 %
Inhambane	Mabote	52 038	47 %	18 %	29 %
Inhambane	Govuro	41 635	45 %	16 %	28 %
Sofala	Muanza	36 849	43 %	10 %	33 %
Gaza	Mabalane	38 707	43 %	17 %	26 %
Sofala	Chemba	78 478	42 %	6 %	36 %
Sofala	Machanga	62 827	42 %	12 %	30 %
Inhambane	Funhalouro	47 637	39 %	15 %	24 %
Sofala	Búzi	190 975	39 %	5 %	34 %
Gaza	Guijá	93 890	38 %	15 %	23 %
Sofala	Caia	147 228	34 %	10 %	25 %
Tete	Magoé	99 210	32 %	13 %	19 %
Tete	Changara	199 975	32 %	0 %	32 %
Inhambane	Vilankulo	164 264	31 %	10 %	22 %
Tete	Mutarara	276 043	30 %	9 %	21 %
Gaza	Chicualacuala	44 847	30 %	34 %	-4 %
Tete	Chiuta	97 782	27 %	7 %	20 %
Zambézia	Mopeia	156 873	21 %	9 %	12 %

Fonte: INAS, INE e SETSAN (2016)

**Tabela 12 População afetada pela seca e cobertura da proteção social (20 distritos menos afetados)**

Província	Distrito	População	Afetada pela seca como % da população total	% de população abrangida pelo PSSB	Diferença (% pontos)
Tete	Zumbo	79 014	5 %	5 %	0 %
Tete	Tsangano	225 927	5 %	8 %	-3 %
Manica	Sussundenga	165 616	5 %	10 %	-5 %
Inhambane	Jangamo	110 152	5 %	8 %	-3 %
Tete	Angónia	380 134	5 %	9 %	-4 %
Inhambane	Inharrime	126 260	5 %	7 %	-2 %
Inhambane	Zavala	159 710	5 %	5 %	-1 %
Inhambane	Massinga	203 666	4 %	7 %	-3 %
Inhambane	Homoíne	127 727	4 %	8 %	-4 %
Zambézia	Lugela	153 884	3 %	5 %	-2 %
Sofala	Chibabava	132 060	3 %	5 %	-2 %
Manica	Tambara	54 416	3 %	28 %	-25 %
Zambézia	Mocuba	385 902	3 %	11 %	-9 %
M. Província	Cidade da Matola	927 123	2 %	1 %	1 %
Zambézia	Ile	331 706	2 %	3 %	-1 %
Zambézia	Maganja da Costa	314 454	1 %	1 %	0 %
Gaza	Manjacaze	181 999	1 %	13 %	-12 %
Inhambane	Morrumbene	147 728	1 %	8 %	-7 %
Zambézia	Milange	641 348	0,2 %	1 %	-1 %
Manica	Báruè	224 884	0,1 %	14 %	-14 %

Fonte: INAS, INE e SETSAN (2016)

**Fazer pagamentos atempados aos beneficiários da assistência social** tem sido um desafio regular para o INAS. Conforme observado no capítulo 4, o atual processo manual para o pagamento aos beneficiários coloca um encargo administrativo significativo na equipa das delegações, que nem sempre consegue emitir os pagamentos a tempo em condições não urgentes. Embora o aumento do valor das transferências possa ser resolvido através do aumento da denominação de transferências efetuadas, o próprio pagamento dependerá da infraestrutura e calendário administrativo do INAS, que atualmente ocorre numa base bimensal. A pontualidade também dependerá da disponibilidade das finanças. Uma fonte de financiamento que poderia, em princípio, ser divulgada rapidamente é a **disponibilidade de fundos de contingência**. No âmbito do atual financiamento de contingência, o INAS não recebe orçamento para a resposta programática aos impactos (tanto o valor dos benefícios para a população afetada, quanto os custos administrativos), o que seria necessário no caso de expansão vertical. O orçamento de contingência governamental para potenciais impactos está relacionado com o seu planeamento de contingência anual liderado pelo INGC. Conforme observado na secção 3.2, o governo normalmente financia 3,5 - 4 milhões de dólares para cobrir uma parte da resposta e recuperação imediatas de emergência, com fundos sobretudo canalizados através do INGC. Em princípio, o orçamento de contingência inclui os requisitos de financiamento por sector/ministério como parte do seu papel e responsabilidades na resposta de emergência. Em 2015/16, foram atribuídos 350

000 dólares de forma nocional ao MGCAS no pior cenário possível (montante máximo): isto é equivalente a 15 000 famílias que recebem um pagamento adicional de 1350 MT (18,7 dólares)<sup>24</sup>. Fontes alternativas de financiamento para a expansão vertical incluem ligações para mecanismos de seguro (por exemplo, Capacidade de Riscos de África) ou canalização de ajuda humanitária através de sistemas governamentais. Enquanto o primeiro está a ser explorado e pode ser viável no futuro, atualmente não há vontade por parte dos parceiros de desenvolvimento para canalizar recursos através dos sistemas governamentais. Diante disto, sob a atual estrutura administrativa, a introdução de um pagamento «extraordinário» vai além da capacidade operacional e financeira existente do governo e do INAS em particular.

A expansão vertical também pode ser alcançada estendendo a duração das intervenções existentes. Conforme observado anteriormente, o governo antecipou a implementação do PASP na província de Gaza por três meses como resposta à atual seca. Todavia, a duração do programa continua a ser a mesma, o que implica pouco apoio às famílias com insegurança alimentar durante os períodos de escassez. Onde o PASP está em vigor e onde coincide com as zonas mais afetadas por impactos de início lento, como a seca, o programa poderia, em princípio, ser utilizado em resposta aos impactos para ajudar as famílias a lidar com as necessidades imediatas de consumo. Atualmente, o PASP abrange 12 499 famílias beneficiárias em 14 distritos e na cidade de Maputo, limitando assim o seu papel existente na resposta aos impactos, embora mais recursos sejam direcionados para este programa no futuro e com o apoio do Banco Mundial.

Em suma, de uma perspectiva técnica e operacional, a viabilidade da expansão vertical dos programas de proteção social em Moçambique durante as emergências e no futuro imediato, além do PSSB, é limitada. Mesmo no âmbito do PSSB, a cobertura ainda é significativamente menor do que a população que necessita de apoio em muitas zonas afetadas. Além da sua cobertura, a preferência política pelo apoio em espécie e a baixa aceitação do dinheiro em resposta a emergências, combinadas com as preocupações relacionadas com a gestão das expectativas dos beneficiários, suscitam dúvidas sobre a viabilidade do PSSB como instrumento reativo aos impactos no âmbito do atual clima político.

No futuro imediato, independentemente de haver uma emergência ou não, o programa poderia considerar ter um perfil de pagamento diferente em certos meses, seja em antecipação a impactos iminentes ou para mitigar os atrasos na entrega de pagamentos. Por exemplo, tendo em conta os atrasos na divulgação dos orçamentos durante o primeiro trimestre do novo exercício, o governo pode querer considerar um pagamento ajustado durante o mês de Dezembro do exercício anterior ou considerar um perfil de pagamento diferente durante os períodos de escassez. Além disso, o programa pode desejar avançar formalmente para um calendário de pagamentos bimensal, dado que é o que acontece na prática e enquanto os sistemas de pagamento são manuais.

Os fatores necessários para tornar a expansão vertical dos programas de assistência social uma opção viável no futuro incluem a necessidade de alterações nos atuais pontos de vista políticos sobre a adequação dos programas de dinheiro e proteção social durante a resposta de emergência. Também exige que os programas cresçam e melhorem as suas operações (por exemplo, pagamentos). Por último, para que uma expansão vertical seja viável, a disponibilidade de fontes imediatas de financiamento é imperativa. Isto pode conseguir-se através de melhorias nos mecanismos de contingência existentes para a libertação de fundos e o nível de

---

<sup>24</sup> O valor do apoio humanitário em espécie é de cerca de 2000 MT. Os 1350 MT estabelecem a diferença entre o que os beneficiários no âmbito do PSSB recebem atualmente (máximo de 650 MT) e o valor das transferências humanitárias.

financiamento disponível, ou através de mecanismos de financiamento alternativos, como os mecanismos de seguros regionais.

## 5.2 Expansão horizontal

*A expansão horizontal dos programas de proteção social implica a adição de novos beneficiários a um programa existente. Isso pode ser feito ampliando a cobertura geográfica de um programa existente, inscrevendo mais pessoas nas mesmas zonas geográficas ou alterando os critérios ou regras pelas quais a elegibilidade é determinada.*

A capacidade organizacional existente e as operações do programa sugerem obstáculos significativos à rápida expansão dos programas existentes em resposta às emergências, especialmente as de início rápido. O pequeno número de funcionários da delegação do INAS possui recursos e orçamentos operacionais limitados, mas cada vez mais responsabilidades: lidam com o direcionamento, inscrição e pagamento aos beneficiários. As delegações não conseguem pagar aos beneficiários mensalmente, conforme o previsto, e já gastam um tempo considerável a oferecer benefícios do programa a um número crescente de pessoas, reduzindo assim o tempo disponível para chegar aos novos beneficiários do programa. O trabalho de campo na província de Gaza constatou que a inscrição de um pequeno número de beneficiários pode levar mais de três meses a concluir. As entrevistas com partes interessadas em Maputo e Gaza sugerem que o INAS não consegue expandir rapidamente e cobrir significativamente mais beneficiários sem maior aumento de recursos para administrar os seus programas. Além disso, existe um consenso emergente entre as partes interessadas na proteção social pela necessidade de fortalecer e melhorar os sistemas existentes, especialmente em relação ao direcionamento de beneficiários, MIS e sistemas de pagamento.

Diante disto, os programas existentes não conseguem expandir a sua cobertura rapidamente e em escala significativa em resposta a emergências. No entanto, à medida que o programa continua a sua expansão em consonância com os objetivos da ENSSB II, pode considerar priorizar zonas geográficas e populações mais vulneráveis a determinados impactos.

Além dos fatores mencionados acima, para que uma expansão horizontal seja viável no futuro, há necessidade de processos administrativos alternativos e critérios a serem utilizados pelo programa existente que possibilitem uma rápida ampliação ou alterações nos processos de registo atuais. Tais alterações devem seguir modelos semelhantes aos desenvolvidos na Etiópia e no Quênia, onde famílias adicionais são registadas e só recebem benefícios durante emergências, e acionadas através de sistemas de alerta precoce bem desenvolvidos. Isto exigirá um sistema MIS que seja preciso, abrangente e atualizado.

## 5.3 Aproveitar recursos existentes

*Um mecanismo para usar os sistemas de proteção social como resposta aos impactos é complementar o quadro administrativo das atuais intervenções de proteção social, mas operar os programas separadamente. Pode incluir usar os mesmos processos de direcionamento, inscrição ou pagamento.*

Até certo ponto, as respostas humanitárias de emergência complementam o quadro administrativo do INAS. Durante as emergências, as agências governamentais ou as ONG frequentemente confiam ou consultam os *permanentes* na identificação das populações mais vulneráveis ou afetadas nas comunidades. Além dos *permanentes*, os programas também consultam os líderes comunitários. No entanto, mesmo quando se utilizam as estruturas estabelecidas, os programas não utilizam necessariamente os mesmos critérios que os utilizados para outros programas do

INAS e, na verdade, não existe uma diretriz clara quanto a priorizar ou mesmo incluir os beneficiários existentes do INAS ou não. Além disso, algumas intervenções implementadas através das ONG dependem dos seus próprios procedimentos para identificar os beneficiários, embora alguma forma de envolvimento da comunidade na seleção de beneficiários seja a norma. Normalmente, os funcionários do INAS nas delegações ou os seus representantes nos SDSMAS, não conduzem os processos de seleção de beneficiários, mas são consultados. Aliás, os programas normalmente dependem das suas próprias estruturas para a entrega de apoio que geralmente está em espécie.

Atualmente, o MIS e os sistemas de pagamentos do INAS não conseguem responder rapidamente a situações de emergência, dadas as limitações de pessoal e de recursos, bem como a sua modalidade operacional. Presentemente, não há sistemas MIS unificados em todos os programas do INAS para permitir a elaboração ou partilha de uma lista unificada de beneficiários. Enquanto o PSSB utiliza um sistema MIS informático que capta a informação das famílias inscritas no programa, também não capta informações de famílias beneficiárias elegíveis atualmente não abrangidas pelo programa. A informação para estas famílias é mantida apenas em formato de papel e, portanto, não é fácil de recuperar, alterar ou utilizar durante emergências. Relativamente aos pagamentos, como observado anteriormente, a atual entrega manual de pagamentos representa um fardo significativo na disponibilidade de pessoal das delegações e outros recursos e não foi entregue tão regularmente quanto o previsto pelos regulamentos estabelecidos.

Concluindo, de momento, a capacidade organizacional, assim como a modalidade operacional dos programas do INAS, não são de tal forma que favoreçam a complementação por intervenientes humanitários além dos vínculos atuais com estruturas comunitárias e representantes da comunidade do INAS. Embora a complementação não seja viável, isso não significa que os intervenientes humanitários e a proteção social não devem trabalhar de forma mais estreita uns com os outros. Na verdade, é necessário um acordo e uma comunicação sobre como os atuais destinatários da assistência social devem ser tratados e garantir que não são injustamente excluídos, especialmente devido à pequena quantidade de benefícios que recebem.

No futuro, para que os programas de assistência social e os sistemas administrativos de apoio sejam uma opção viável para complementação, é necessário um MIS abrangente e preciso. Além disso, o sistema deve ter protocolos adequados para permitir a partilha de informações do destinatário com as agências de ajuda, mantendo a integridade dos dados e a confidencialidade dos destinatários. Em relação ao pagamento, os modelos alternativos têm de ser considerados (por exemplo, eletrónicos ou baseados em dispositivos móveis) para tornar a complementação dos sistemas de pagamento uma opção viável.

## 5.4 Alinhamento paralelo

*O alinhamento oficioso refere-se ao desenvolvimento de sistemas humanitários paralelos que se alinhem, o melhor possível, com um programa de proteção social atual ou possível.*

Conforme observado na secção 3, Moçambique possui um sistema de emergência elaborado e funcional liderado pelo governo, com papéis e responsabilidades claras para os ministérios, agências das Nações Unidas e ONG. No geral, o sistema existente é apropriado, embora haja necessidade de melhoria em relação às respostas à seca. O alinhamento oficioso não é necessariamente apropriado para impactos de início rápido que estão geograficamente concentrados e que são bem geridos e para os quais a justificação para utilização de programas

de proteção social é menos apropriada, dada a natureza indiscriminada das inundações<sup>25</sup>. Além disso, Moçambique não passou realmente por impactos de início lento, como a seca com regularidade suficiente ou em escala significativa semelhante à seca atual, para garantir a criação de um sistema humanitário paralelo.

No entanto, existe uma insegurança alimentar crónica nas zonas árida e semiárida do país e a intenção do governo (através da ENSSB II) é ampliar o PASP como um programa de obras públicas sazonal nas zonas de insegurança alimentar. O objetivo é regular o consumo de famílias durante o período de escassez, e ao fazê-lo, produzir bens comunitários que irão construir a resiliência das comunidades para futuros impactos. Visa, portanto, prevenir a vulnerabilidade e exposição a futuros impactos e limitar a sua possível repercussão. Tem uma série de características de concepção e implementação que podem limitar o compromisso do governo em expandi-lo rapidamente num ambiente de capacidade administrativa limitada e recursos financeiros. Deste modo, o governo poderia envolver outros parceiros para implementar programas com características de concepção semelhantes em zonas prioritárias.

Se o PASP pretende ser um programa de resposta de emergência, exigirá uma reformulação significativa para ser capaz de identificar e inscrever rapidamente as famílias que necessitam de ajuda e implementar rapidamente os projetos. Atualmente, uma implementação rápida não era viável, porque o PASP depende de um meio de procura abrangente e de um processo de direcionamento baseado na comunidade, bem como um processo elaborado para conceber e selecionar projetos de infraestrutura. A concepção atual do PASP também prevê a inscrição dos beneficiários por um período de três anos. Isto significa que o programa continuaria a centrar-se nas mesmas famílias anualmente durante três anos (independentemente de como outras famílias pudessem ter sido afetadas pela seca) ou que os mecanismos deveriam estar em vigor para expandir e contratar cobertura durante os períodos de impacto para integrar famílias novas ou adicionais afetadas pelo impacto, por exemplo, registando mais pessoas do que as que estão normalmente inscritas.

## 5.5 Ajustar o foco

*A reorientação passa pela redefinição de prioridades das áreas de foco pelo governo.*

Em caso de eventuais impactos, o governo pode introduzir novas políticas ou instrumentos de política social para apoiar os mais afetados, como foi o caso da introdução de subsídios para alimentos, combustível e transportes em 2010. A nova estratégia identifica o PASD como um potencial instrumento para a proteção social reativa aos impactos, embora não seja claro se isto é meramente através da reorientação das suas intenções ou através da expansão horizontal. Ainda assim, para que desempenhe esta função, exigirá a redução do foco, a simplificação dos seus critérios de elegibilidade e a uniformidade no tipo e valor do apoio que presta. Na sua forma atual, bem como escala, o PASD não consegue prestar apoio significativo em resposta aos impactos, especialmente porque o número alvo de famílias a alcançar pelo PASD nos termos da ENSSB II deve permanecer mais ou menos constante e reduzir marginalmente para 45 000 em 2024. Dentro deste contexto, o PASD só pode prestar apoio *ad-hoc* (como faz agora) a famílias que enfrentam impactos idiossincráticos, em vez de impactos covariáveis que afetam uma grande proporção das famílias. Além disso, embora o PASD seja um programa individual com os seus próprios objetivos específicos, é implementado através do INAS e gerido pelas mesmas pessoas que têm responsabilidades para a entrega do PSSB e PSSAS; assim, quaisquer requisitos adicionais no PASD afetarão a provável entrega no âmbito de outros programas. Assim, para que

<sup>25</sup> Embora o alinhamento oficioso não seja necessário, a melhor coordenação da resposta ainda é importante de modo a não excluir os atuais destinatários dos programas de proteção social.

o PASD seja uma opção reativa aos impactos viável no futuro, precisará de reorientar as suas intenções, simplificar a sua concepção e operações, ampliar o seu alcance em vez de o reduzir, como está atualmente refletido na ENSSB II.

Este ano, o governo reorientou o *timing* do PASP para responder à seca existente - uma forma inovadora de responder às atuais respostas de emergência. No entanto, dados os objetivos do programa e as suas características de concepção, a conclusão desta investigação é que primeiro deve visar cumprir bem a sua função de «prevenção» e apoiar as famílias a tornarem-se resilientes a futuros impactos em zonas específicas vulneráveis ao clima (por exemplo, zonas propensas à seca e que enfrentam insegurança alimentar crónica), em vez de visar que seja utilizado como instrumento de resposta ou recuperação de emergência. No futuro, quando os principais objetivos dos programas de assistência social forem cumpridos e quando estiverem em vigor outras condições, os programas de assistência social serão considerados como potenciais canais de distribuição para chegar às populações que precisam de apoio de emergência, embora isso possa só aliviar o volume de trabalho humanitário em vez de o substituir completamente.

Alguns impactos, por exemplo, a recessão económica, também podem ter implicações nos próprios orçamentos do governo, com necessidade de custos e ajustes orçamentais. Nestas circunstâncias, o governo também pode querer ajustar o seu sistema de proteção social existente para reorientar a assistência aos grupos mais vulneráveis. Não há indícios de que existam pressões orçamentais para reduzir a extensão atual dos programas de assistência social em Moçambique. Contudo, os recentes desenvolvimentos económicos - com o aparecimento de stock da dívida não divulgado anteriormente, mas substancial e a suspensão do apoio financeiro direto pelos parceiros de desenvolvimento - podem limitar os planos existentes de expansão do sistema de proteção social após a aprovação da ENSSB II.

## 6 Oportunidades e obstáculos para melhor coordenação da resposta

### Pontos Principais

Existem fortes medidas de prontidão em Moçambique, incluindo avaliações de risco e vulnerabilidade em que o Ministério do Género, Criança e Ação Social (MGCAS) / o Instituto Nacional de Ação Social (INAS) se podem basear, em princípio, e usar como parte dos critérios de direcção das zonas geográficas ou para o direcção de famílias à medida que a cobertura do programa de proteção social aumenta.

- Se o governo pretende usar o Programa de Apoio Social Directo (PASD) e o Programa de Ação Social Produtiva (PASP) como instrumentos sensíveis aos impactos, estes programas e as suas funções devem ser integrados no processo anual de planeamento de contingência de catástrofes.
- Pós-desastre, para intervenções de recuperação a longo prazo, o governo pode, em princípio, recorrer a um conjunto de critérios que são utilizados como parte das avaliações de necessidades ou outras avaliações de danos e perdas, para direccionar a cobertura do programa de proteção social e expansão futura.

Esta secção explora as potenciais formas em que os sistemas de proteção social em Moçambique podem, na medida em que sejam relevantes, estar melhor associados à gestão dos riscos de catástrofes relacionados com o clima e outros impactos (por exemplo, económicos). Exploramos se existem formas adicionais em que o atual sistema de proteção social, tal como entendido em Moçambique, se pode associar à DRM e, assim, focar-se nas catástrofes relacionadas com o clima. Estas são exploradas em cinco fases: prevenção, mitigação, prontidão, resposta e recuperação (consultar secção 1.3 acima).

### 6.1 Prevenção e mitigação

A principal função da proteção social na sua forma regular é contribuir para a resolução das situações subjacentes de pobreza e vulnerabilidade entre as famílias e as comunidades, satisfazendo as suas necessidades imediatas, construindo a sua base de bens e potencial resiliência a futuros impactos. Os principais programas de assistência social no âmbito da segurança social básica apoiam, em grande parte, famílias e pessoas sem capacidade de trabalho (com exceção do PASP) atuam principalmente para satisfazer, parcialmente, as suas necessidades imediatas. Estes instrumentos podem desempenhar um papel importante na mitigação da repercussão dos impactos futuros, no entanto, exigem valores de transferência maiores para permitir que as famílias atinjam os seus requisitos mínimos de consumo, antes de poderem atuar na construção da sua base de bens, melhorar os seus meios de subsistência e construir a sua resiliência aos impactos futuros. Portanto, em teoria, estes instrumentos poderiam contribuir para a mitigação a nível familiar, mas, atualmente, não se pode esperar que isso aconteça.

O PASP, em particular, é visto como um veículo para oferecer às famílias e às comunidades a capacidade de enfrentarem em resposta aos atuais e futuros impactos através do rendimento do nível familiar e dos bens comunitários. McCord et al (2016) destacam alguns dos desafios no âmbito da atual concepção do PASP que podem afetar o potencial impacto do PASP na mitigação da repercussão dos impactos (Caixa 3).

### Caixa 3 Avaliar o potencial impacto do Programa de Ação Social Produtiva (PASP) na resiliência às alterações climáticas

De acordo com McCord et al. (2016), a teoria por trás da utilização de programas de obras públicas (PWP), como o PASP em relação à resiliência das alterações climáticas, é que elas podem afetar a resiliência através de salários ou rendimentos, criação de bens e formação de competências. Os salários podem potencialmente aumentar as capacidades de defesa e adaptação dos beneficiários, melhorando o acesso a alimentos ou a prevenção de mecanismos de defesa negativos. As estruturas comunitárias desenvolvidas poderiam reduzir os impactos adversos dos impactos climáticos, ou mesmo permitir uma adaptação positiva nos meios de subsistência e, por último, através da formação profissional ou no local de trabalho, os beneficiários podem adquirir novas competências que possam potencialmente aumentar a resiliência ao permitir novas oportunidades de subsistência.

Avaliando o PASP existente, o estudo sugere que é improvável que tenha impacto na resiliência, seja através de salários ou recursos criados e, portanto, tenha um impacto limitado na resiliência e na adaptação às alterações climáticas sem melhorias significativas. O estudo observa que os salários atuais apenas prestam apoio parcial às capacidades de defesa das famílias, mas são inadequados para o investimento em suprimentos e diversificação laboral e, portanto, improváveis de melhorar as suas capacidades de adaptação. A qualidade dos recursos criados também é relatada como fraca e não durável, com processos inadequados para seleção, concepção e monitorização da infraestrutura produzida. Além disso, o estudo indicou que há uma oferta limitada de entradas de capital, materiais e equipamentos e a infraestrutura selecionada não corresponde às prioridades das autoridades locais, prejudicando assim a propriedade.

São feitas várias sugestões para melhorar o programa, incluindo: desenvolvimento do foco mais amplo de processos e sistemas chave do INAS que são um pré-requisito para a implementação eficaz, como pagamentos, MIS, M&E, direcionamento e reclamações; revisão das responsabilidades e protocolos institucionais para a seleção de bens e mudança do mandato para seleção de bens para serviços distritais e consonância com os planos e prioridades distritais, incluindo planos locais de adaptação onde foram utilizados e; calendarização por etapas para a introdução de componentes adicionais do programa quando o desempenho básico do programa estiver garantido.

McCord et al (2016).

## 6.2 Prontidão

Existem fortes medidas de prontidão em Moçambique, incluindo o alerta precoce, avaliações do risco e da vulnerabilidade, o planeamento de contingência e o posicionamento prévio de suprimentos, especialmente para os impactos de início rápido. O MGCAS / INAS podem, em princípio, recorrer a algumas dessas medidas, em particular os dados sobre avaliações de risco e vulnerabilidade, e utilizá-las como parte dos critérios para o direcionamento de zonas geográficas que pretende apoiar. Isto é particularmente relevante para programas como o PASP, que visam abordar a insegurança alimentar sazonal em zonas propensas à seca. As zonas afetadas pela insegurança alimentar em zonas áridas e semiáridas divulgaram o anterior direcionamento de alimentos-por-bens pelo WFP em 2013.

O direcionamento de famílias sob proteção social também pode beneficiar de indicadores que podem ser preditores da futura vulnerabilidade aos impactos (por exemplo, meios de subsistência, base de bens, etc.), embora estes não sejam perfeitos e serão propensos a erros de concepção e implementação semelhantes às medidas próximas da pobreza em que os programas normalmente se baseiam.

A atual evolução da resposta à seca também sugere a necessidade de uma melhor utilização da informação gerada através do SETSAN sobre a situação da segurança alimentar no processo de planeamento de contingência (que atualmente está fortemente orientado para os impactos de início rápido). Se o PASD e o PASP forem verdadeiramente considerados como parte dos

programas de resposta de emergência, também devem ser considerados no futuro planeamento de contingência. Além disso, os funcionários do MGCAS e do INAS devem utilizar a informação gerada através do SETSAN sobre segurança alimentar no planeamento e apoio que prestam.

### **6.3 Resposta e recuperação**

A Secção 5 explorou as potenciais opções de utilização dos sistemas de proteção social como parte da resposta a emergências. Em termos de intervenções de recuperação pós-catástrofe a longo prazo, o governo pode recorrer a um conjunto de critérios que são utilizados nas avaliações de necessidades ou outras avaliações de danos e perdas para determinar o seu direcionamento na expansão futura. Embora, em teoria, os programas de obras públicas possam ser utilizados para actividades de reconstrução, como a reconstrução de infraestruturas, isto exige conhecimentos técnicos, maquinaria, competências e recursos que geralmente não estão presentes em PWP intensivos em mão-de-obra e certamente não são evidentes no PASP atual, que enfrenta desafios para a seleção apropriada de bens, design, contributos técnicos adequados e apropriados (McCord et al., 2016).

O que é claro dos capítulos anteriores é a necessidade de uma coordenação contínua que a atual configuração permita, especialmente em torno da identificação e alcance dos grupos populacionais afetados, alguns dos quais são destinatários de programas de proteção social.

## 7 Conclusões e recomendações

### 7.1 Conclusões

O objetivo geral deste estudo foi analisar dois temas relacionados, mas distintos: em primeiro lugar, a proteção social e a sua potencial função na resposta aos impactos; e, em segundo lugar, as intersecções e as oportunidades de uma coordenação mais estreita entre a resposta humanitária, a DRM e a proteção social. Em particular, a investigação teve como objetivo responder às seguintes questões:

- Como é que o Governo de Moçambique responde aos impactos, incluindo aqueles que são relacionados com o clima (inundações, seca, ciclones) e/ou económicos (por exemplo, inflação)? Como é que isto é feito e por quem? Há lacunas na resposta atual?
- Quais as características na concepção e implementação de sistemas de proteção social que facilitam uma resposta eficaz aos impactos? Como é que isto se relaciona com a proteção social, conforme definido em Moçambique? Quais as restrições para o sistema de proteção social ser mais reativo aos impactos?
- Como é que os sistemas humanitários, de DRM e de proteção social podem trabalhar melhor para respostas eficazes aos impactos?

A investigação constatou que, nos últimos anos, tem sido atribuída uma importância significativa à prontidão e à resposta a inundações e ciclones. Desde 2007, a resposta a inundações parece ter sido eficaz devido à prontidão, liderança do INGC, boa coordenação entre o governo e as agências internacionais, rápida resposta de financiamento internacional para as agências das Nações Unidas e a escala controlável de inundações e ciclones. No entanto, são necessárias mais provas sobre as respostas a inundações e ciclones para determinar a melhor forma de as melhorar e a grande seca de 2015/16 levantou questões sérias sobre a adequabilidade do atual sistema de DRM na resposta aos impactos de início lento e de maior escala. Uma vez que a resposta ainda se está a revelar, é difícil concluir a adequação das avaliações atuais, a tomada de decisões e o financiamento para a seca, mas parece haver importantes pontos fracos que têm de ser abordados. A atual abordagem de DRM depende de agências de ajuda internacional para preencher a lacuna entre o que é necessário e o que o governo pode fazer através do orçamento de contingência. No caso da seca, isto implica tentar que as agências de ajuda expandam rapidamente as suas operações e prestar assistência às famílias com insegurança alimentar. A dependência da arquitetura humanitária internacional para a resposta atempada à seca é complicada, porque as agências humanitárias e o financiamento destacam-se principalmente quando as situações se tornam muito prejudiciais ao bem-estar das pessoas, em vez de sinais anteriores de agravamento da insegurança alimentar.

Dadas as tendências climáticas, esta seca pode ser o sinal do que está por vir, em vez de uma aberração, e será necessária uma abordagem mais estratégica para financiar as ações de DRM. É improvável que uma abordagem estratégica se centre apenas no ajuste do plano de contingência para catástrofes e no seu financiamento, que se foca em respostas imediatas de curto prazo e na pré-colocação de ajuda em espécie. Ajudar o processo de planeamento de contingência para abranger ações relacionadas com a seca exigiria um aumento de dez vezes no financiamento. O foco no processo de planeamento de contingência existente pode negligenciar uma abordagem mais focada na segurança alimentar e de longo prazo. Alternativamente, poderiam utilizar-se novas fontes e abordagens de financiamento. Em 2016, o Banco Mundial está a rever as opções para o financiamento do risco de catástrofes que pode servir de base para recomendar um mecanismo de financiamento.

Ao reconhecer a natureza recorrente dos impactos climáticos, a estratégia de proteção social pretende assumir um papel mais importante na resposta aos mesmos. De acordo com a recém-aprovada estratégia nacional, a ENSSB II, foram designados como potenciais instrumentos dois programas em particular: o PASP e o PASD. Uma vez totalmente operacional, o recém-reformulado PASP foi retratado como um programa sazonal de obras públicas destinado a apoiar as famílias para satisfazer as suas necessidades imediatas nas zonas áridas e semiáridas durante os períodos de escassez. Juntamente com os recursos comunitários construídos, o programa visa aumentar a resiliência das famílias e das comunidades aos futuros impactos. Entretanto, o governo antecipou o *timing* do PASP como resposta à atual seca na província de Gaza.

Estas intenções políticas e intervenções iniciais levantam questões quanto à adequação do atual sistema de proteção social para responder aos impactos e quanto ao mecanismo apropriado para fazê-lo. A revisão do sistema de proteção social destacou uma série de restrições relacionadas com os sistemas e as operações, em particular: pessoal limitado e presença nos níveis distrital e comunitário; recursos materiais limitados, incluindo veículos e combustível para suportar funções de rotina; mecanismos de pagamento ineficientes e demorados; sistemas de informação de gestão (MIS) e baixa cobertura do programa. Estas características limitam a função da proteção social para responder rapidamente a impactos sem comprometer as operações regulares de outros programas e não oferecem oportunidades para que outros programas se baseiem nos atuais sistemas administrativos de proteção social na entrega das suas respostas.

Contudo, não conseguir responder aos impactos não significa que a proteção social não pode ser «reativa aos impactos». Num prazo imediato, as alterações às operações dos programas - em particular, alterar o calendário de pagamentos atual do PSSB (por exemplo, fazendo pagamentos duplos em Dezembro) e os pagamentos - e garantir que os beneficiários do INAS não são excluídos para outras intervenções de assistência, são duas primeiras etapas. A futura expansão da proteção social também pode ter em consideração as vulnerabilidades climáticas juntamente com outros critérios utilizados, ao direcionar zonas geográficas e expandir o número de beneficiários apoiados.

Quando os programas de proteção social cumprirem os seus objetivos principais com cobertura suficiente e processos administrativos aprimorados (por exemplo, pagamentos, direcionamento, MIS) e capacidade, podem ser mais adequados e viáveis para chegar a algumas (mas é improvável que todas) famílias afetadas. Isto exigirá uma mudança no ambiente político e a aceitação de respostas baseadas em dinheiro, bem como uma visão mais favorável da proteção social como mecanismo de execução da resposta.

Em última análise, a questão reside em como a proteção social poderia contribuir para um processo de DRM multisectorial, em vez de assumir o protagonismo. Em Moçambique, o contributo da proteção social para o processo de DRM é, em primeira instância, melhor servido pela melhoria das operações e alcance do seu programa existente e pelo aprimoramento das suas funções «protetoras», em vez de assumir funções crescentes na resposta e recuperação que estão além da sua capacidade administrativa atual. Ao fazê-lo, os programas ainda podem, como observado acima, aperfeiçoar as suas operações a curto prazo para melhorar a resposta humanitária geral e a DRM.

## 7.2 Recomendações

As nossas recomendações dividem-se em quatro categorias: priorizar o fortalecimento do sistema de proteção social; proteção social reativa aos impactos; coordenação da proteção social, DRM e resposta humanitária; e DRM e resposta humanitária.

## 7.2.1 Fortalecimento do sistema de proteção social

### Recomendação 1 — Priorizar o fortalecimento do atual sistema de proteção social.

Dada a estrutura administrativa atual e a capacidade limitada do INAS e os pontos fracos nas características de concepção e implementação dos programas existentes, deve-se priorizar o fortalecimento do sistema atual, com atenção especial à capacidade organizacional e identificação de formas de melhorar a presença ao nível distrital através de aumentos ou alterações às estruturas do pessoal, em vez de assumir cargos e funções crescentes. Dado o atual congelamento do recrutamento da função pública, esta solução terá que se relacionar com a reestruturação organizacional e a redução dos encargos administrativos, a melhoria dos sistemas e a formalização de uma nova relação de trabalho entre as delegações do INAS e o governo distrital e, em particular, os SDSMAS.

### Recomendação 2 — Continuar as iniciativas existentes para melhorar as operações dos programas atuais, incluindo a identificação dos beneficiários, os MIS, os pagamentos e as actividades de monitorização.

O governo já está a empreender muitas iniciativas para melhorar os seus sistemas, incluindo os MIS e os seus processos de direcionamento. Qualquer processo de direcionamento proposto deve ter em consideração a capacidade existente, selecionado mecanismos que são simples de administrar e que são mais *rentáveis* em termos de custos do que apenas mais eficazes. O governo também está ciente dos desafios com os atuais processos de pagamentos que ocupam grande parte do seu tempo e recursos. O governo tem razão ao pensar que a terceirização dos pagamentos pode não necessariamente melhorar a sua execução ou ser necessariamente mais barata. Qualquer solução é suscetível de implicar vários prestadores de serviços, o que exigirá um forte sistema de aquisição e supervisão da gestão.

### Recomendação 3 — Dado o atual ambiente económico e o realismo em torno da capacidade de implementação existente, priorizar as ações e actividades que são mais importantes e implementá-las por etapas, no âmbito da ENSSB II recentemente aprovada.

As conquistas no âmbito da ENSSB I sugerem que os objetivos existentes são demasiado ambiciosos. De acordo com a ENSSB I, a estratégia visava introduzir subsídio de nascimento e o PASP, e ajudar mais de 500 000 e 900 000 famílias, respetivamente. O subsídio de nascimento não foi introduzido e a cobertura do PASP foi de pouco mais de 12 000 famílias em 2015. Isto sugere a necessidade de estabelecer metas mais credíveis e realistas sob os regulamentos a serem desenvolvidos em breve e a priorização das ações em conformidade.

## 7.2.2 Uma proteção social mais reativa aos impactos

### Recomendação 4 — Considerar um calendário de pagamentos diferente que apoiaria os beneficiários existentes de programas de assistência social a lidar melhor com os impactos iminentes.

Embora atualmente o INAS não tenha capacidade para responder rapidamente a situações de emergência, pode considerar mudanças em algumas das suas operações normais para melhor apoiar os seus beneficiários em tempos de crise. Dados os atrasos regulares da libertação orçamental, especialmente durante o primeiro trimestre do ano financeiro (e como isto coincide com o período de maior exposição a impactos climáticos), os programas como o PSSB podem querer considerar um plano de pagamento diferente que ofereça valores diferentes em diferentes épocas do ano, como um duplo pagamento no mês de Dezembro. Vista durante mais de um ano,

esta opção seria economicamente neutra em termos de custo se o valor agregado pago ao longo do ano permanecer o mesmo.

**Recomendação 5 — Considerar o PSSB em vez do PASP ou PASD como um instrumento «reativo aos impactos» mais adequado.**

Como o governo quer que os programas de proteção social desempenhem um papel na resposta às emergências, também deve considerar o PSSB. O PSSB é o programa com a maior cobertura em termos de zonas alcançadas e os beneficiários abrangidos. Dada a atual capacidade do INAS, o PSSB é o programa que, em princípio, pode abranger, com menor encargo administrativo adicional, parte ou grande parte do número de famílias afetadas pela seca, pelo menos em algumas zonas. Isto pode fazer-se por um aumento único ou temporário (expansão vertical) do valor pago aos beneficiários que é equivalente às necessidades imediatas das famílias afetadas. Isto provavelmente será mais barato, mais rápido e terá maior alcance do que o PASD ou PASP atualmente podem controlar, dada a sua complexidade e desafios operacionais.

**Recomendação 6 — Determinar os papéis específicos do PASP no ciclo da DRM e conceber o programa em conformidade.**

É importante esclarecer se o PASP foi concebido como um instrumento de proteção social que visa construir a resiliência familiar e comunitária aos impactos futuros, ou como um instrumento rápido de resposta aos impactos usado como parte da resposta de emergência ou ambos. Se o PASP for concebido como um instrumento de proteção social sensível ao clima com o objetivo de fortalecer a capacidade de resiliência aos impactos futuros, precisa de aumentar o número de benefícios que oferece, expandir a sua cobertura e melhorar o processo de seleção de bens e monitorização da qualidade (entre outras considerações e opções de concepção e operacionais) (consultar McCord et al. 2016). Por outro lado, um PASP «reativo aos impactos» *post-hoc*, exigirá características de concepção muito simples que podem ser ampliadas rapidamente para identificar novos beneficiários e oferecer apoio às populações afetadas. Se o governo pretende usar o PASP para responder a impactos climáticos e económicos relacionados, deve olhar principalmente para os seus parceiros internacionais que têm maior capacidade para aumentar rapidamente as intervenções baseadas em alimentos e dinheiro, como alimentos-por-bens ou dinheiro-por-bens. No contexto da resposta a crises de início lento, o prolongamento da duração do PASP, onde está a atuar, também poderia ser um mecanismo apropriado de resposta aos impactos, desde que o financiamento adicional pudesse ser mobilizado e canalizado através do sistema.

**Recomendação 7 — Alinhar as intervenções Alimentos-por-Bens ou Dinheiro-por-Bens implementadas em torno de algumas características comuns do PASP.**

Conforme observado na recomendação anterior, as atuais características de concepção do PASP, incluindo a incapacidade de acrescentar rapidamente novos beneficiários, não permitem que responda rapidamente a impactos imediatos e os programas paralelos com recursos simplificados (como alimentos-por-bens ou dinheiro-por-bens) implementados pelas ONG podem ser mais adequados a curto prazo. No entanto, ainda é razoável estabelecer um conjunto de diretrizes comuns a que os implementadores destes programas podem aderir (por exemplo, tipos de ativos selecionados, processo de seleção de ativos, nível de benefício, etc.) e que podem permitir a futura aquisição destes programas pelo governo, como foi o caso do programa dinheiro por trabalho testado pelo WFP que abriu o caminho para o PASP.

O tempo e a duração das respostas de ajuda usando alimentos-por-bens e dinheiro-por-bens podem precisar de ser diferentes para o PASP, pois, de outra forma, a sua função na prestação de ajuda familiar adequada poderia ser comprometida. As famílias podem ter aumentado as necessidades relacionadas com os impactos, exigindo mais rendimentos em comparação com a

duração do programa, como normalmente é implementado. Para implementar programas de dinheiro ou alimentos por bens em resposta aos impactos, as agências de ajuda devem utilizar os próprios processos de direcionamento e não os do INAS, que levam muito mais tempo. No entanto, devem usar critérios de direcionamento que correspondem aos critérios do INAS e também considerar a repercussão do impacto específico.

### **Recomendação 8 — Rever o possível papel que o PASD pode desempenhar na resposta de emergência e reformular em conformidade.**

O PASD é um programa muito pequeno, abrangendo apenas cerca de 50 000 famílias em todo o país e com uma média de 428 famílias em cada distrito. Esta escala é significativamente inferior ao número de famílias que normalmente precisam de resposta de emergência, particularmente devido à seca. Se a cobertura alvo do programa permanecer no mesmo nível proposto na ENSSB II (ou seja, 45 000 famílias em 2024), o programa apenas poderia prestar apoio a um número muito limitado de famílias afetadas em caso de impactos covariáveis. Mesmo com uma escala suficiente, o programa precisaria de simplificar os seus múltiplos critérios de elegibilidade e meios de verificação, bem como oferecer um pacote mais unificado do que atualmente. Também é importante notar que a mesma pessoa no INAS responsável pelo PASD também é responsável pelo PSSB e PSSAS, portanto, os recursos humanos são limitados, o que pode interferir com a pontualidade da execução do programa.

### **7.2.3 Coordenação da proteção social, gestão do risco de catástrofes e resposta humanitária**

#### **Recomendação 9 — Garantir que os beneficiários existentes do programa de assistência social não são excluídos dos programas de resposta de emergência se forem afetados pelos impactos.**

Atualmente não há uma diretriz clara sobre se os beneficiários do INAS devem ou não ser incluídos em quaisquer respostas de emergência e há exemplos do INGC a considerá-los como já «cobertos» devido à sua inclusão em programas de proteção social. Dado o baixo valor das prestações pecuniárias previstas no âmbito dos programas atuais em geral (por exemplo, 650 MT ou 9 dólares no máximo no âmbito do PSSB) e em comparação com o apoio prestado no âmbito da resposta humanitária (por exemplo, equivalente a 2000 MT ou cerca de 35 dólares por mês para uma ração alimentar / voucher), é importante garantir que esses beneficiários são incluídos em programas de ajuda se forem afetados pelos impactos. Isto exigirá a obtenção de diretrizes claras e a comunicação de mensagens claras aos líderes comunitários, *permanentes*, agências de ajuda e comités locais de gestão do risco de catástrofes para garantir a consideração dos beneficiários do INAS no direcionamento. Se o INGC e as agências de ajuda não estiverem a favor desta proposta, o MGCAS e o INAS podem considerar oferecer aos beneficiários um pacote parcial de apoio equivalente à diferença entre o nível atual de apoio e o valor do benefício prestado pela resposta de emergência. Dada a complexidade administrativa da ampliação desses benefícios, seria mais direto defender a inclusão dos beneficiários do INAS com o INGC e o CTGC.

#### **Recomendação 10 — Quando o MIS for estabelecido, recorrer sistematicamente a esta lista para garantir que as populações mais vulneráveis são consideradas no direcionamento dos programas de resposta de emergência.**

Em relação à recomendação acima, o INAS tem de utilizar sistematicamente o seu MIS e listas de beneficiários e defender que as agências que implementam a resposta humanitária considerem se essas famílias são afetadas pelos impactos. O INAS também deve manter registos eletrónicos de

famílias beneficiárias elegíveis atualmente incapazes de se inscrever (como a lista de espera atual para o PSSB e PASP) e também utilizá-los para informar o direcionamento das respostas de emergência.

**Recomendação 11 — Considerar a integração de avaliações de risco, vulnerabilidade e pós-catástrofe realizadas em actividades de DRM no direcionamento de programas no âmbito da proteção social.**

Em princípio, a proteção social poderia integrar a análise dos riscos, da vulnerabilidade e as avaliações pós-catástrofes no seu direcionamento e apoio geográfico com a sua priorização de áreas a expandir (por exemplo, priorizando as zonas de insegurança alimentar crónica, como deve ser feito pelo PASP).

#### **7.2.4 Gestão do risco de catástrofes e resposta humanitária**

**Recomendação 12 — Avaliar a adequação e frequência da recolha de dados utilizados para informar a tomada de decisões sobre as ações para combater a seca.**

Os dados utilizados para a resposta à seca basearam-se nas avaliações bianuais realizadas pelo SETSAN em Novembro e em Março de cada ano e o ciclo de recolha de dados foi ajustado em meados de 2016 para integrar a recolha de dados mais frequente e melhorar a qualidade dos dados, especialmente na nutrição. Dado o maior atraso na resposta à seca, analisar se a informação existente é confiável, oportuna e adequada ou se há necessidade de dados adicionais, melhores e mais frequentes.

**Recomendação 13 — Rever o processo de planeamento de contingência para integrar desencadeadores para a resposta à seca.**

O plano de contingência e os sistemas de alerta precoce focam-se em inundações e ciclones. Explorar a possibilidade de estabelecer desencadeadores específicos (por exemplo, dados sobre precipitação, produção agrícola, insegurança alimentar) para a seca, de modo a facilitar o planeamento e a tomada de decisões para os esforços de auxílio e apoio à segurança alimentar e aos meios de subsistência em caso de seca futura.

**Recomendação 14 — Avaliar as opções de financiamento para a DRM e a resposta humanitária dada a atual dependência pelo financiamento dos doadores.**

Uma grande parte do financiamento para a resposta de emergência é fornecida através da comunidade internacional. Dada a atual experiência internacional desfavorável com o financiamento de impactos de início lento através da arquitetura humanitária, considerar mecanismos de financiamento de risco alternativo, como a Capacidade de Riscos de África para financiar a resposta aos impactos.

**Recomendação 15 — Melhorar a monitorização e avaliação das respostas de ajuda.**

Melhorar a resposta à seca, às inundações e aos ciclones e pesar abordagens alternativas deve ser apoiado por melhores evidências sobre a adequação, eficácia, eficiência e cobertura das respostas de ajuda. Esta evidência pode ser construída através da monitorização do custo e da cobertura das respostas e dos resultados a nível familiar, bem como através de avaliações independentes de maiores respostas humanitárias.

## Anexo A Referências

- ACAPS (2016), «Displacement to Malawi. ACAPS briefing note 10 March 2016», ACAPS e Start Network.
- Alfani, F., Azzarri, C., d'Errico, M., Molini, V. (2012), «Poverty in Mozambique - new evidence from recent household surveys», World Bank.
- Arndt, C., Hussain, MA., Salvucci, V. e Østerdal, LP (2016), «Effects of food price shocks on child malnutrition: the Mozambican experience 2008/2009.» *Economics and Human Biology* 22: 1-13.
- Brito, L. (2010), «O Sistema Eleitoral Uma Dimensão Crítica Da Representação Política Em Moçambique.» *Instituto de Estudos Sociais E Economicos (IESE)*.
- Brito, L., Chaimite, E., Pereira, C., Posse, L., Sambo, M. e Shankland, A. (2014), «Hunger revolts and citizen strikes: popular protests in Mozambique, 2008-2012.» *Brighton/Maputo: Institute of Development Studies/Instituto de Estudos Sociais E Economicos* Food Riots (outubro).
- CCGC [Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades] (2014), «Plano de Contingência para Época Chuvosa e de Ciclones 2015/2016», Ministério da Administração Estatal e Função Pública
- CLGF (2013), «The local government system in Mozambique. Key facts,» 127-31.
- Christie, F. e Hanlon, J. (2001), *Mozambique and the Great Flood of 2000. African Issues*, Indiana University Press.
- Cosgrave., J., Gonçalves, C., Martyris, D., Polastro, R. e Sikumba-Dils, M. (2007), «Inter-agency real-time evaluation of the response to the February 2007 floods and cyclone in Mozambique».
- Cunha, N., Pellerano, L., Mueller, J., Lledo, V., Xiao, Y. e Gitton, P. (2013), «Extension of social security. Towards a Mozambican social protection floor. Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique : analysis of policy alternatives and costs.» 41. ESS Paper.
- Development Initiatives (2016), «[Global Humanitarian Assistance Report 2016](#)», Development Initiatives.
- DNEAP (2010), «Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: terceira avaliação nacional», DNEAP.
- FEWSNET (2010), «Mozambique Food Security Outlook April to September 2010», FEWSNET.
- FEWSNET (2014) «Mozambique Livelihood Zone Descriptions», FEWSNET.
- Foley, C. (2007), «Mozambique: A case study in the role of the affected state in humanitarian action». HPG Working Paper, ODI, London.
- Food Security Cluster (2016), «Food security cluster meeting minutes. 15 de setembro de 2016».
- Forquilha, S. (2014), «Do Discurso Da 'história de Sucesso' às Dinâmicas Políticas Internas: O Desafio Da Transição Política Em Moçambique.» Em *Desafios Para Moçambique*, editado por Luís de Brito; Carlos Nuno Castel-Branco; Sérgio Chichava; Salvador Forquilha; António Francisco., 61-82. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Economicos (IESE).
- GFDRR (2009), «Economic vulnerability and disaster risk assessment in Malawi and Mozambique».
- GFDRR (2014), «Recovery from recurrent floods 2000-2013. Mozambique. Recovery framework case study».
- «Grand Bargain» (2016), «[The Grand Bargain—a shared commitment to better serve people in need](#)», World Humanitarian Summit.
- HCT (2016), «2016 Strategic Response Plan Mozambique».
- Hodges, A., Pellerano, L., Guimarães, L., Matos, N. e Selvester, K. (2014), «Avaliação E Revisão Da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica. Nota Técnica», OPM.
- IFAD (2016), «[Rural Poverty Portal](#)», International Fund for Agricultural Development.
- IFRC (2015), «Mozambique: floods operations update», IFRC.
- IFRC (2016), «Emergency appeal operation update Mozambique: food insecurity», IFRC.
- ILO, WFP e UNICEF (2015) «The Development of a Social Protection Floor in Mozambique». Nações Unidas em Moçambique.
- IMF (2016), 'Republic of Mozambique Article IV Consultation—Press release; staff report. IMF Country Report no. 16/9', January.

- INE (2010), «Poverty and Wellbeing In Mozambique: Third National Poverty Assessment», Maputo.
- INE (2011), «Anuário Estatístico», Maputo.
- INE (2012), «Anuário Estatístico», Maputo.
- INE (2013), «Anuário Estatístico», Maputo.
- INE (2014), «Anuário Estatístico», Maputo.
- INE (2016), «Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional (IOF 2014/15)», Maputo.
- INGC (2015), Contingency plan for rain and cyclone season 2015/16
- INSS (2014), «Segurança Social Obrigatória Em Moçambique», Instituto Nacional de Segurança Social.
- Levine, S. with Crosskey, A. and Abdinoor, M. (2011), «System failure? Revisiting the problem of timely response to crises in the Horn of Africa», Humanitarian Practice Network.
- McCord, A., Beazley, R., Solorzano, A. e Artur, L. (2016), «[ICF social protection and climate change in Mozambique with a focus on the role of the PASP: Feasibility and design consultancy. Final report](#)», OPM, Oxford.
- MGCAS (2010), «Legal framework for social security in Mozambique», Ministério do Género, Criança e Ação Social, Maputo.
- MPD (2011), «Plano de Ação Para a Redução Da Pobreza (PARP) 2011-2014», Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Maputo.
- Negussie, E. (2014), «Mozambican parliament passes a new disaster management law». [ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/africa/mozambican-parliament-passes-a-new-disaster-management-law/](http://ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/africa/mozambican-parliament-passes-a-new-disaster-management-law/)
- OCHA (2016), «Mozambique humanitarian dashboard 31 October 2016».
- Perezniето, P., Gbedemah, C., Monjane, P., Roesen, G., Jones, N. e Harper, C. (2011), «Youth vulnerabilities and adaptation. Exploring the impact of macro-level shocks on youth: 3F crisis and climate change in Ghana, Mozambique and Vietnam.» ODI, London.
- República de Moçambique (2007), *Lei de Proteção Social*, Maputo.
- República de Moçambique (2014), «Boletim Da República. Orçamento Do Estado Para O Ano de 2014», Maputo.
- República de Moçambique (2015), MINISTÉRIO DO GÉNERO, CRIANÇA E ACÇÃO SOCIAL INSTITUTO NACIONAL DE ACÇÃO SOCIAL: Relatório Anual 2015, Dezembro.
- República de Moçambique (2016), «Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016-2024), fevereiro».
- Ribeiro, N. e Chauque, A. (2010), *Gender and climate change: Mozambique case study*, Cape Town.
- Selvester, K., Fidalgo, L. e Taimo, N. (2012), «Transforming cash transfers: beneficiary and community perspectives on the Basic Social Subsidy Programme in Mozambique,» nº. dezembro 69.
- SETSAN (2016), «Relatório da Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional». República de Moçambique, Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar, Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional.
- UNDP (2016), «[Human Development Report: Mozambique](#)».
- UNICEF (2014), «Situation analysis of children in Mozambique. Costing report. March.»
- UNISDR (2009), UNISDR «Terminology on Disaster Risk Reduction». United Nations International Strategy on Disaster Reduction.
- UNRCO (2013a), «Mozambique: Flooding, Office of the Resident Coordinator, Situation Report No. 4».
- UNRCO (2013b), «Mozambique Lesson Learned Summary Report».
- UNRCO (2015), «Mozambique Lesson Learned Summary Report».
- UNRCO (2016a), «Mozambique: Drought, Office of the Resident Coordinator, Situation Report No. 4».
- UNRCO (2016b), «Mozambique: Drought, Office of the Resident Coordinator, Situation Report No. 5».
- USAID (2000), «Southern Africa Floods Fact Sheet #23 Fiscal Year 2000».

- USAID (2007), «Mozambique Floods and Cyclones Fact Sheet #1, Fiscal Year 2007».
- Verduijn, R., Starr, L., e Fidalgo, L. (2014), «Mozambique, Protracted Relief and Recovery Operation 200355, Assistance to Vulnerable Groups and Disaster-affected Populations in Mozambique: An evaluation of WFP's Operation (2012-2014)». World Food Programme Office of Evaluation.
- WHO (2000), «Management of malnutrition in major emergencies», World Health Organisation.
- Wiles, P., Selvester, K. e Fidalgo, L. (2005), «Learning lessons from disaster recovery: the case of Mozambique. Disaster Risk Management Working Paper Series No. 12», World Bank.
- World Bank (2016a), »[Climate Change Knowledge Portal. Mozambique Dashboard](#)».
- World Bank (2016b), «[World Development Indicators](#)».
- World Food Programme (2016). «[Mozambique Country Information](#)».

## Anexo B Metodologia detalhada

### B.1 Abordagem à investigação

A investigação geral combina dados quantitativos e qualitativos reunidos através de uma combinação de investigação documental (revisão da literatura e entrevistas) e estudos de caso de seis países, três em profundidade e três superficiais (revisão de documentos e consultas com informadores-chave e partes interessadas). Os estudos de caso aprofundados oferecem informações detalhadas recolhidas ao longo de, pelo menos, três períodos de investigação no país, acompanhados de consultas regulares e interações com as principais partes interessadas entre as missões. Os estudos de caso superficiais analisam a informação relevante para as principais questões da investigação, mas durante apenas um período de investigação num país e focando-se em aspetos específicos particularmente interessantes de analisar (como um sistema de DRM eficaz, uma experiência bem-sucedida de complementação ou várias iniciativas regionais que visam oferecer respostas eficazes aos impactos). A investigação tem três componentes principais - normativa, diagnóstica e explicativa:

1. **Normativa:** esta componente assegurou a terminologia chave e os conceitos foram esclarecidos, levando à consistência em todo o projeto, por exemplo, nos objetivos da proteção social e principais fatores e restrições permitidos, conforme identificado pela literatura. Parte disto foi concluído durante a revisão da literatura e as consultas de fase inicial. O objetivo era identificar o que se qualifica como uma política e sistema de proteção social reativos aos impactos, as suas propriedades e as ligações para intervenções humanitárias.
2. **Diagnóstica:** esta componente traçou políticas e sistemas de proteção social e considerou o seu (atual e potencial) grau de capacidade de resposta em contexto de diferentes impactos. Também ofereceu uma análise descritiva de processos mais amplos que influenciam essa eficácia, como considerações políticas, o processo orçamental e a estrutura legislativa.
3. **Explicativa:** esta componente abordou a questão «porquê»? Analisou os fatores subjacentes aos padrões e resultados destacados na fase de diagnóstico. O seu objetivo era fornecer informações sobre os motivos pelos quais a política e os sistemas evoluíram e atuaram conforme descrito. Os fatores considerados incluem: detalhes de concepção e implementação de políticas, capacidade administrativa/operacional, variáveis de economia política e fontes e acordos de financiamento. A análise foi aplicada tanto às políticas de proteção social, quanto à coordenação ou integração (e/ou falta dela) entre a proteção social e a resposta humanitário aos impactos.

### B.2 Ferramentas Analíticas

A resposta às questões de investigação exigiu a aplicação de um vasto leque de ferramentas analíticas que abrangem diferentes temas e seguem diferentes objetivos. São elas:

1. **Mapeamento e análise das partes interessadas, relações de poder e governação:** Este conjunto de ferramentas analisa as pessoas e as organizações que estão ou podem estar envolvidas na contribuição de um sistema de proteção social reativo aos impactos; os seus mandatos, interesses e influências, a forma como se organizam e as suas capacidades. Consiste na análise das partes interessadas, análise institucional e avaliações de capacidade organizacional.
2. **Análise da vulnerabilidade / pobreza:** Isto envolveu a criação de um «perfil de risco e vulnerabilidade» para cada país, com base em dados quantitativos e qualitativos secundários de uma variedade de fontes respeitáveis.
3. **Mapeamento e análise de políticas e sistemas de proteção social, ajuda humanitária e DRM:** Envolveu a revisão e atualização de mapeamentos existentes e a recolha de informações relacionadas à concepção das políticas e sistemas relevantes e as características

de execução de políticas. Após os exercícios de mapeamento, a análise de políticas foi conduzida para rever os fatores explicativos.

4. **Análise orçamental / financeira:** Isto envolveu a revisão do ambiente macroeconómico e a perspetiva a médio prazo dos principais indicadores económicos; revisão dos processos e regras orçamentais para a atribuição de orçamentos, a sua utilização e a reatribuição dentro e entre sectores ou entidades administrativas; análise de fontes e níveis de despesas atribuídos à proteção social, DRM, resposta humanitária e (se relevante) alterações climáticas; e análise financeira de proteção social específica, redução do risco de catástrofes (DRR) / DRM ou programas ou intervenções de resposta humanitária.

A nossa abordagem prestou atenção às questões de conflito e fragilidade e o seu impacto no desenvolvimento e implementação de políticas e sistemas que podem responder aos impactos. Isto foi associado às questões exploradas em ferramentas analíticas, como a análise da vulnerabilidade e a análise financeira, já que o conflito e a fragilidade podem influenciar temas como a avaliação e a mitigação de riscos e as questões relacionadas com os ciclos de financiamento.

### B.3 Visão geral das consultas das partes interessadas

Na Tabela 13 é apresentado um resumo das entrevistas com informadores-chave. A equipa reuniu-se com cerca de 73 entrevistados.

**Tabela 13** Lista de informadores-chave entrevistados

Tipo	N.º de entrevistados	Organização
INGC, INAS e MGCAS	24	Nível nacional (12) Nível provincial e distrital (12)
Outros funcionários governamentais	14	Nível nacional (7) Ministério das Finanças, MITADRE, SETSAN, MISAU Nível provincial e distrital (7)
Parceiros de desenvolvimento multilaterais	16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Mundial</li> <li>• OCHA</li> <li>• OIT</li> <li>• WFP</li> <li>• UNICEF</li> <li>• União Europeia</li> <li>• Irish Aid</li> <li>• Embaixada do Reino dos Países Baixos</li> <li>• Embaixada da Suécia</li> </ul>
DFID	2	2 no escritório nacional do DFID
ONG	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oxfam</li> <li>• Civil Society Platform for Social Protection</li> <li>• Save the Children</li> <li>• IRC</li> </ul>
Organizações políticas / de investigação	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OPM</li> <li>• Consultores independentes</li> <li>• ANSA</li> <li>• IESE</li> </ul>

Fonte: OPM.

## B.4 Visão geral das operações

Esta investigação foi realizada de Setembro de 2015 a Junho de 2016 e incluiu uma revisão documental de documentos importantes (por exemplo, relatórios e dados disponíveis publicamente, etc.); três visitas aos países para reunir provas e partilhar os resultados iniciais; e codificação de dados, análise e redação de relatórios entre cada visita aos países, com cada visita subsequente ao país a servir para preencher as lacunas identificadas em rondas anteriores de análise de dados e exploração de novas questões. A Tabela 14 resume as principais actividades desempenhadas em cada visita. No geral, a equipa realizou 73 entrevistas com informadores-chave com representantes do governo, parceiros de desenvolvimento, ONG, sociedade civil e investigadores universitários.

**Tabela 14** Visitas aos países e principais actividades

Data	Actividades
17 - 27 de Novembro	Apresentar os objetivos e estrutura do estudo às partes interessadas do governo, doadores e ONG durante a semana da proteção social e realizar 24 entrevistas com informadores-chave com as partes interessadas da comunidade de doadores, ONG e o governo.
7 - 19 de Março	Entrevistas com outras partes interessadas em Maputo, incluindo o governo, a plataforma da sociedade civil sobre proteção social, representantes do sector humanitário e investigadores da universidade e grupos de reflexão. Uma semana de investigação em três distritos na província de Gaza, em colaboração com o ponto central para a resposta de emergência do INAS
22 de Maio - 1 de Junho	Apresentar os resultados iniciais ao MGCAS, participar no evento de proteção social e realizar entrevistas adicionais principalmente no sector humanitário e com o INGC.

Fonte: OPM.

O estudo realizou uma semana de trabalho de campo durante a sua segunda visita ao país. O objetivo do trabalho de campo foi visitar alguns distritos que sofreram impactos relacionados com o clima nos últimos anos, para entender como responderam a esses impactos e se a proteção social desempenhou algum papel ou deve desempenhar no futuro. Além disso, a investigação teve como objetivo compreender melhor os detalhes operacionais dos instrumentos de proteção social existentes e como são implementados no nível subnacional. O estudo centrou-se na província de Gaza. Selecionou dois distritos que estão atualmente a sofrer com a seca e que também passaram por inundações em 2013, a saber: Guijá e Chibuto. O estudo também visitou Chokwe, onde ocorreram inundações em 2013. As delegações do INAS estiveram presente em dois destes distritos. A equipa também realizou várias reuniões em Xai Xai, a capital da província, com funcionários da delegação do INAS, o MGCAS e representantes de ONG.

## Colaboração com outras iniciativas de investigação

Este estudo envidou esforços concertados para coordenar as suas actividades com outros dois estudos que ocorreram em Moçambique no mesmo período:

1. A OPM e o ODI estão a analisar os elementos de viabilidade e concepção de uma ligação mais estreita entre a resiliência e as alterações climáticas e a proteção social com um foco particular no PASD.
2. Um estudo financiado pela Irish Aid realizado pelo IIED visando a resiliência climática e a erradicação da pobreza e o papel da proteção social no apoio à resiliência climática dos mais pobres. O estudo analisa as sinergias entre a prestação de proteção social e o apoio à resiliência climática, avaliado como a proteção social e as intervenções em consonância podem enfrentar a vulnerabilidade climática, aumentando a resiliência climática dos grupos

alvo - os mais pobres e os mais vulneráveis. Este estudo está particularmente orientado para o nível comunitário.

As equipas realizaram inúmeras reuniões para coordenar as suas respetivas investigações e operações de campo; partilhar e validar descobertas emergentes e sintetizar os resultados numa única nota de resumo para o governo.

## Anexo C Visão geral do país

### Pontos Principais

- Moçambique é centralizado politicamente e administrativamente, com poder concentrado na presidência e órgãos nacionais do Estado. O país sofreu várias reformas institucionais que apoiaram a transição política, como a constituição de 1990, o acordo de paz em 1992 e as primeiras eleições multipartidárias em 1994. No entanto, o país ainda enfrenta alguns desafios em termos das suas políticas de descentralização que foram de implementação demorada.
- A situação macroeconómica do país provavelmente agravar-se-á após as dívidas recentemente divulgadas de 1,4 mil milhões de dólares. Embora as avaliações económicas anteriores do FMI tenham retractado uma perspectiva positiva, observou-se um desafio de curto prazo com reembolsos da dívida e diminuição das reservas externas.
- A resposta do governo ao aumento dos níveis de endividamento foi reduzir as suas autorizações de despesas, incluindo através do congelamento do recrutamento da função pública.

### C.1 Governação

Moçambique tornou-se independente de Portugal em 1975 após uma guerra de guerrilha de libertação que durou dez anos. A Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) estabeleceu então um estado de partido único e apoiou os movimentos de libertação na Rodésia e na África do Sul. A Rodésia formou a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) em 1976 para combater a Frelimo e desestabilizar Moçambique. A África do Sul assumiu o apoio à Renamo em 1980, e o movimento também atraiu o descontentamento popular com as políticas económicas da Frelimo. Moçambique mergulhou numa guerra civil devastadora (AfriMAP 2008). Moçambique sofreu várias reformas institucionais que apoiaram a transição política do país, como a constituição de 1990 que introduziu um sistema multipartidário, o acordo de paz assinado entre a Renamo e o governo em 1992 e as primeiras eleições multipartidárias em 1994, quando a Frelimo ganhou a presidência e a maioria dos assentos da assembleia nacional (Forquilha 2014). Outras eleições multipartidárias ocorreram nas eleições de 1999, 2004 e 2014; A Frelimo ganhou a presidência e a maioria dos assentos da assembleia nacional em todas as eleições.

Moçambique é centralizado politicamente e administrativamente, com poder concentrado na presidência e órgãos nacionais do Estado. O Presidente da República ocupa o cargo de Chefe de Estado e preside o Conselho de Estado e, ex officio, o Conselho de Ministros responsável pelo governo de Moçambique. O poder legislativo é partilhado entre o presidente e os deputados parlamentares, eleitos através da representação proporcional.

Administrativamente, o governo central é apresentado no nível subnacional através da estrutura estatal em cascata ao nível das províncias, distritos, postos administrativos, localidades, povoações e aldeias. As nomeações principais são feitas pelo executivo central, a quem relatam diretamente (por exemplo, o Presidente seleciona os Governadores Provinciais e os Administradores Distritais são nomeados pelo Ministro da Administração Estadual (AfriMAP 2008)). O governo local abrange apenas uma parte da população, e é predominantemente urbana, com municípios nas 33 cidades e apenas dez das 116 cidades dos distritos (CLGF 2013). A política de descentralização centrada na criação gradual de municípios baseados nos centros urbanos (Brito 2010).

## C.2 Economia e orçamento

### C.2.1 Ambiente macroeconómico

A situação macroeconómica em Moçambique agravou-se nos últimos meses, após a divulgação de dívidas externas ocultas de cerca de 1,4 mil milhões de dólares (pouco abaixo de 10 % do PIB), contraídas por empresas públicas estatais e que o país não consegue saldar, aumentando assim a probabilidade de incumprimento. Isto resultou na desvalorização das notações de risco da Fitch do país e na suspensão do apoio de ajuda direta por parte dos parceiros de desenvolvimento<sup>26</sup>. O Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou uma declaração em Abril de 2016, afirmando que está em processo de reavaliar a perspetiva macroeconómica do país após estas revelações<sup>27</sup>. O mais recente relatório de consulta ao pessoal do FMI ofereceu uma imagem positiva da saúde e da economia a longo prazo, embora também tenha destacado alguns desafios a curto prazo relacionados com os níveis crescentes de dívida internacional e reservas decrescentes, que agora provavelmente vão piorar (FMI 2016). De acordo com este relatório:

- A economia tem crescido de forma sólida nos últimos cinco anos, com uma taxa de crescimento média de 7 %. Apesar dos preços menores das mercadorias e do abrandamento da economia chinesa, o estado da economia continua saudável com uma perspetiva positiva, devido a prováveis investimentos no sector energético. O crescimento da economia é, em grande parte, impulsionado pelo crescimento no sector da mineração e pelos eminentes investimentos em grandes infraestruturas em iniciativas de gás natural.
- Os preços foram relativamente estáveis, apesar da depreciação do metical contra o dólar americano e o rand sul-africano (tornando as importações mais caras) em 2014. Com o aumento antecipado do preço do pão (devido à seca regional) e da eletricidade (como resultado das reformas das taxas alfandegárias), a inflação deverá subir para 5,6% em 2016, de uma média projetada de 12 meses de 1,9% em 2015.
- O perfil da dívida do país permanece estável e classificado como moderado, o que significa que está dentro dos limites aceitáveis da sustentabilidade. Contudo, a recente depreciação da moeda resultou num aumento significativo no atual valor da dívida externa, chegando a cerca de 40% do PIB no final de 2015, de 30% no final de 2014. Isto resultou na necessidade de uma gestão fiscal mais apertada. Embora existam pressões de curto prazo sobre a dívida pública geral, espera-se que estas caiam a longo prazo, diminuindo para menos de 20% até meados de 2020, como resultado das maiores taxas de crescimento antecipadas como resultado da produção de gás natural liquidado.

É muito claro que essa avaliação provavelmente mudará, dado o provável impacto da divulgação da nova dívida sobre a sustentabilidade da dívida.

### C.2.2 Enquadramento fiscal

Mesmo antes da crise da dívida, o governo, à luz do aumento dos níveis da dívida no curto/médio prazo e devido à diminuição das reservas internacionais, reforçou a sua gestão fiscal. Reduziu as suas despesas de 2016 em 1,5% do PIB em relação a 2015, com ajustes focados principalmente na redução dos subsídios e na contenção da despesa salarial. A despesa salarial deverá reduzir em 0,2 pontos percentuais do PIB em 2016, uma vez que o governo pretende abrandar o ritmo da contratação, bem como aumentar os controlos administrativos sobre os pagamentos de salários para eliminar os «funcionários fantasma». Existem limites rígidos para novas contratações em sectores não prioritários. Além disso, espera-se que os investimentos públicos sejam ajustados

<sup>26</sup> <http://www.reuters.com/article/idUSFit959912>.

<sup>27</sup> <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2016/pr16184.htm>.

para baixo, levando em consideração a capacidade de implementação, e através da aplicação de procedimentos de avaliação mais rigorosos, especialmente para projetos que excedam 50 milhões de dólares (FMI 2016). O governo registou um défice fiscal de 10,6% do PIB em 2014, que deverá cair para 6% do PIB em 2016, mas agora provavelmente aumentará. Isto acontece apesar dos aumentos projectados no crescimento da receita (que deverá aumentar em 1% do PIB apenas em 2016) e um perfil de despesas relativamente plano (Ibid). Isto sugere espaço limitado para o aumento das despesas com a proteção social além dos compromissos existentes, ou a menos que outros recursos sejam realocados de outros sectores.

### C.2.3 Processo orçamental

O exercício financeiro do governo corresponde ao ano civil, começando em Janeiro. O ciclo orçamental consiste em três etapas: orçamento para formulação e aprovação (apropriação), execução orçamental e relatórios orçamentais, auditoria e avaliação (Hodges e Tibana. 2004). O orçamento é regido pela Lei Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), que define o alcance do sector público, o mandato das instituições, bem como as regras e procedimentos para a preparação, aprovação e execução do orçamento estatal (FMI 2014).

O processo orçamental começa com a demonstração orçamental anual «Documento de Fundamentação do Orçamento do Estado» elaborado pelo Ministério das Finanças, que revê as condições internacionais e domésticas, estabelece previsões macroeconómicas, estimativas de receitas e despesas e requisitos de financiamento. Isto informa o desenvolvimento do quadro orçamental de médio prazo «Cenário Fiscal de Médio Prazo» que oferece estimativas históricas, atuais e projectadas das finanças públicas por um período de três anos. Este documento é elaborado pelo Ministério do Planeamento e Desenvolvimento até Maio de cada ano e determina o envelope geral de recursos e os limites máximos iniciais para o orçamento. Isto é dado aos ministérios competentes como orientação para a preparação das suas propostas de orçamento e requisitos para submissão do seu «Plano Económico e Social» (PES), que faculta informações sobre as suas políticas económicas e sociais no médio prazo. O Ministério das Finanças envia os orçamentos e os PES ao Conselho de Ministros até 15 de Setembro, e este documento, por sua vez, é apresentado ao parlamento antes de 30 de Setembro. O parlamento aprova o orçamento até 15 de Dezembro de cada ano através de uma lei anual de apropriação, a «Lei Orçamental».

Durante a execução do orçamento, são feitos diversos ajustes através do parlamento ou com a aprovação do Ministério do Planeamento Económico. Segundo a lei, os aumentos do orçamento original só devem ser autorizados por lei. A lei orçamental anual permite aumentos das despesas orçamentais globais nos casos em que as cobranças excedem as receitas orçamentais e apenas para categorias específicas de despesas, tais como redução da dívida, projetos de investimento prioritários e redução do défice. As alterações na composição das despesas não exigem aprovação legislativa. O governo pode aumentar as dotações para os ministérios dentro dos limites do orçamento nacional através da utilização dos fundos de contingência. As dotações orçamentais podem ser transferidas pelo governo em diferentes despesas ou entre diferentes instituições, caso não sejam necessárias por uma delas.

Com exceção dos riscos para o financiamento externo, nenhum risco fiscal é reconhecido ou analisado em documentos orçamentais, e não há estratégias para os gerir. Os principais riscos referem-se à suscetibilidade a impactos exógenos de catástrofes naturais, actividades de empresas públicas, contractos importantes e plurianuais para infraestruturas, bem como passivos contingentes e actividades quase-fiscais. Em relação às catástrofes naturais, os riscos fiscais não são avaliados previamente, embora os custos de resposta possam ser substanciais, por exemplo, para o plano de reconstrução pós-catástrofe após as inundações de 2013 (FMI 2016).

O governo tem uma provisão limitada para contingências. Não há diretrizes claras sobre como estas podem ser acedidas. A principal estipulação é que os recursos devem, por lei, ser utilizados para a execução de despesas que não podem ser previstas ou adiadas. Estas são classificadas como «dotações provisórias» dentro do orçamento.

## Anexo D Resposta humanitária e gestão do risco de catástrofes

### D.1 Leis e regulamentação

Estava em falta um quadro legal para governar a gestão de catástrofes até 2014, quando o governo aprovou a Lei n.º 15/2014. A lei abrange a prevenção e mitigação dos impactos das catástrofes, assistência, operações de resgate e reconstrução e recuperação. A situação em que o governo deve solicitar apoio é especificada no Artigo 18(1)(f), pelo qual o Conselho de Ministros é excecionalmente obrigado a recorrer a entidades públicas e privadas para prestar assistência em resposta a catástrofes (Negussie, 2014).

A lei estipula que a ajuda internacional de emergência é regulada pelo governo, que é uma continuação da sua abordagem anterior. As OING (Organizações Internacionais Não Governamentais) em Moçambique são obrigadas a estar escritas no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em teoria, a sua autorização de trabalho no país pode ser retirada. No entanto, a investigação sobre a resposta às inundações em 2007 não identificou quaisquer preocupações de que isso poderia ser usado para inibir o trabalho das OING em Moçambique ou restringir a sua independência (Foley, 2007).

Associada à lei das catástrofes e aprovada ao mesmo tempo, a Lei n.º 16/2014 estabelece os princípios e normas de proteção, conservação e restauração sustentável da biodiversidade (República de Moçambique, 2014). Moçambique é signatário do Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015 e do Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030.

### D.2 Estratégias e políticas

Em 1999, foi aprovada a Política Nacional de Gestão de Catástrofes. Seguindo a política de 1999, a abordagem do governo para lidar com as catástrofes evoluiu para um processo mais amplo de gestão de catástrofes com foco na prevenção. A política criou o INGC, que substituiu a agência governamental de assistência em caso de catástrofes (Departamento de Prevenção e Combate as Calamidades Naturais ou DPCCN), que se concentrou na oferta de ajuda e foi insustentável no contexto pós-guerra, com 3000 funcionários e 400 veículos (Wiles et al, 2005). A política marcou uma mudança da assistência reativa para ações preventivas e da prestação direta de assistência humanitária para um papel de coordenação e liderança (Ibid.).

Em 2006, o governo aprovou um Plano Diretor de 10 anos (*Plano Diretor de Prevenção e Mitigação de Desastres*) que estava a ser atualizado em 2015/16. Após o Plano Diretor, em 2007 o INGC criou três Centros Nacionais de Operações de Emergência (CENOE) para melhorar a prontidão e a resposta às catástrofes. Também criou uma unidade para operações de proteção civil e resgate (UNAPROC), um departamento de mitigação da seca (DARIDAS) e um gabinete de realojamento e reconstrução (GACOR).

#### D.2.1 Plano de Contingência

O Plano de Contingência Anual para a Estação Chuvosa e dos Ciclones é a estratégia central para a gestão de catástrofes. O plano de contingência define «as ações a realizar por cada sector e província na componente da prevenção, mitigação, gestão e redução do impacto das catástrofes resultantes de eventos extremos previstos para a estação chuvosa e dos ciclones.»<sup>28</sup> O INGC é

<sup>28</sup> Governo de Moçambique, Planos de Contingência 2011-12

responsável pela elaboração de planos de contingência anuais através de um processo de participação de vários sectores do governo, sociedade civil, agências das Nações Unidas, ONG, parceiros de cooperação internacional e os Comitês Locais de Gestão de Catástrofes (CLGRC). O plano de contingência apresenta as actividades a realizar por cada sector e em cada nível do governo (central, provincial e comunitário) (Tabela 15) e apoio prestado pelas agências das Nações Unidas através da HCT e dos grupos.

**Tabela 15 Responsabilidades dos ministérios no plano de contingência**

Ministério	Principais responsabilidades a partir de 2011-12
Ministério dos Transportes e das Comunicações	Monitorizar sistemas de ciclones de modo a emitir avisos e ações oportunas.
Ministério das Obras Públicas e Habitação	Monitorizar e informar a gestão dos recursos hídricos.
	Gerir o abastecimento de água e a situação do saneamento antes, durante e após o impacto.
	Monitorizar, coordenar e implementar a disponibilização de abrigos em espaços seguros.
	Apresentado em 2013-14: Reabilitação e reparação da infraestrutura hidráulica.
Ministério da Educação	Avaliação e mobilização rápida de empreiteiros para reparações rodoviárias.
	Monitorizar, coordenar e facilitar a minimização das interrupções nas escolas, alunos e actividades de ensino.
Ministério da Agricultura	Avaliar a vulnerabilidade dos resultados agrícolas, determinar as necessidades e recomendar ações relevantes.
Ministério dos Assuntos das Mulheres e da Ação Social	Garantir a assistência humanitária para as populações mais vulneráveis.
Ministério da Saúde	Minimizar a vulnerabilidade das pessoas afetadas pelas epidemias e restabelecer os serviços de saúde.
Ministério da Coordenação de Ação Ambiental	Expansão de bairros de realojamento.
Ministério da Indústria e Comércio	Avaliação e mobilização de bens de consumo, além de facilitação de compras.
Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas	Apresentado em 2015-16: Apoiar a construção de novas explorações piscícolas e reabilitação das que estão danificadas, etc.

Fonte: Adaptado do Governo de Moçambique, Plano de Contingência 2011-12 a 2015-16

São preparados três cenários de impactos, progredindo de ameaças menores para maiores (Tabela 16). Para cada cenário, estima-se o dano e o orçamento para resposta. Os fundos de contingência são então alocados no orçamento nacional todos os anos. Os três cenários diferem minimamente entre os planos. Os entrevistados descreveram as estimativas como imperfeitas, mas plausíveis, com a quantidade e a qualidade da contribuição dos níveis distritais como ponto fraco.

**Tabela 16 Cenários do plano de contingência**

Cenário	Definição de cada cenário nos planos de contingência
Cenário I	Tempestades, inundação localizada, seca e risco médio de inundações
Cenário II	Ameaças do cenário I mais inundações em bacias hidrográficas e ciclones de alto risco
Cenário III	Ameaças do cenário I maiores ciclones e terremotos

Fonte: Adaptado do Governo de Moçambique, Plano de Contingência 2011-12 a 2015-16

## D.2.2 Agências da ONU e ONG internacionais

O Quadro Geral de Assistência ao Desenvolvimento da ONU (UNDAF) constitui a base para a programação da ONU. Para 2012-2015, a menção do Quadro Geral de Assistência ao Desenvolvimento da ONU (UNDAF) sobre a resposta humanitária era simplesmente que, se as capacidades governamentais fossem sobrecarregadas, o sistema das Nações Unidas proporcionaria ajuda humanitária complementar às comunidades mais afetadas, ativando os seus grupos humanitários (Nações Unidas, 2011).

## D.3 Principais Programas

### D.3.1 Resposta humanitária

A maior parte da assistência humanitária é em resposta a inundações, que ocorrem numa base quase anual. A assistência alimentar tem sido o maior sector nas respostas a inundações, seguida pela saúde.<sup>29</sup> As mais recentes respostas humanitárias às inundações ocorreram em 2015 e 2013. As ações para enfrentar os impactos da seca em 2015 foram limitadas e assumiram, essencialmente, a forma de poços de perfuração. A declaração de um alerta vermelho em Abril de 2016 mudou a resposta para incluir um forte foco na assistência alimentar. A assistência foi, sobretudo, prestada sob a forma de ajuda em espécie (por exemplo, ajuda alimentar, materiais de abrigo, kits de produtos não alimentares). Os vouchers foram utilizados para sementes e ferramentas e, em menor medida, na alimentação. As transferências de dinheiro não foram utilizadas na resposta de emergência.

O maior programa humanitário e de DRM liderado pelas ONG é o COSACA. O COSACA é um consórcio das ONG Save the Children, CARE International e Oxfam. Fundado em 2007 para partilha de informações, o DFID financiou o COSACA desde 2011. O consórcio presta apoio ao INGC, aos distritos e à sociedade civil para criar capacidade para uma resposta de ajuda eficaz e rápida, com uma forte incidência no posicionamento prévio de suprimentos de ajuda. O DFID também está a apostar no COSACA para a implementação de uma resposta humanitária, incluindo uma resposta à seca de 2016.

**Tabela 17 Ajuda na resposta à seca de 2016 de Fevereiro a Julho de 2016**

Parceiros	Tipo de ajuda	Pessoas ajudadas
COSACA, Programa Alimentar Mundial, World Vision International, German Agro Action, Comité Ecuménico para o Desenvolvimento Social, Cruz Vermelha de Moçambique e Federação Luterana Mundial.	Distribuição geral de alimentos, alimentos-por-bens e vouchers de alimentação	190 225 (em Setembro de 2016), 384 385 pessoas com assistência

<sup>29</sup> Usando dados específicos do sector do FTS por anos disponíveis.

		alimentar de emergência
Plan International	Alimentação escolar	1873
FAO	Distribuição de sementes de vegetais	23 000 famílias
Parceiros WASH	Camiónes-tanque e reabilitação de pontos de água	79 582
UNICEF e parceiros	Tratamento da desnutrição	6200

Fonte: Seca de Moçambique, Escritório do Coordenador Residente, Relatório de Situação N.º 5

### D.3.2 Gestão do risco de catástrofes<sup>30</sup>

Os doadores que apoiam os esforços do governo para enfrentar o risco de catástrofes incluem GFDRR, DFID, Governo da Dinamarca, GIZ, PNUD, ECHO e USAID. A GIZ financiou um projeto sobre a institucionalização da prevenção de catástrofes em Moçambique, que apoiou o INGC para estabelecer estruturas de DRR a nível nacional, provincial, distrital e comunitário. O DFID, a DANIDA, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia e a Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento financiaram o Programa de Aprendizagem para a Adaptação para África, que pretendia aumentar a capacidade das famílias vulneráveis se adaptarem à variabilidade e mudança do clima. A Irish Aid está a realizar análises sobre as opções para alinhar a proteção social e a resiliência climática. O DFID financiou a OPM para analisar o potencial de apoiar a proteção social sensível ao clima com foco no PASP.

A GFDRR tem sido muito activa no apoio à DRM em Moçambique. O Apoio Programático à DRM, que terminou em Dezembro de 2014, visava apoiar o INGC a realizar uma avaliação de risco, desenvolver uma plataforma online de dados de risco, aumentar a integração do risco de catástrofes nas políticas nacionais e promover o diálogo de transferência do risco. A GFDRR também financiou o Fortalecimento da Capacidade Hidrometeorológica para Melhorar o Alerta Precoce e o Projeto de Escolas Seguras.

## D.4 Financiamento

### D.4.1 Resposta humanitária

O governo desempenha um papel principal no início e na coordenação das respostas humanitárias, mas a maior parte da implementação da resposta humanitária é extra-orçamental. Consiste na assistência prestada pelas agências relacionadas com o plano de contingência e outra ajuda em resposta aos pedidos do governo ou como parte das suas operações normais (por exemplo, ajuda aos refugiados por parte do WFP e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR)). O INGC tem uma pequena quantia de dinheiro para busca e salvamento. Diferentes sectores estão envolvidos em diferentes aspectos da resposta conforme descrito acima, mas o dinheiro adicional que recebem através do plano de contingência é mínimo.

Do ponto de vista global, Moçambique não recebe muito financiamento humanitário internacional. De 2004 a 2013, de acordo com dados da Assistência Humanitária Global, foi o 45º maior destinatário de financiamento humanitário, recebendo 0,4 % do financiamento humanitário internacional. Nos últimos 15 anos, o maior financiamento humanitário internacional ocorreu em 2000/2001, 2007/2008 e 2013 em relação às inundações.

<sup>30</sup> Os primeiros dois parágrafos são adaptados de Few et al., 2015

## D.4.2 Gestão do risco de catástrofes

Não temos um valor global para a DRR e a DRM. Através do plano de contingência, o governo reserva 3,5 a 4 milhões de dólares para cobrir uma proporção das necessidades imediatas de resposta e recuperação de emergência. A maior parte destes fundos estatais é atribuída pelo INGC.<sup>31</sup> As áreas prioritárias para este financiamento são a monitorização e alerta precoce, o posicionamento prévio de recursos, operações de busca e salvamento, ajuda humanitária dentro de 72 horas, reconstrução imediata pós-emergência e monitorização e avaliação.<sup>32</sup> Cenário III - a maior concessão de financiamento possível - está incluída no orçamento. O financiamento é concedido com base no cenário realizado e o financiamento concedido de forma consistente foi bem abaixo do montante orçamentado (Tabela 18). O orçamento do plano de contingência estima o financiamento exigido pelo INGC e por ministério, incluindo o MGCAS. Quando um pedido para financiamento de contingência do INGC é aprovado, a nível nacional, os ministérios recebem o financiamento directamente a partir do Ministério das Finanças. Até 2015, a alocação provincial para sectores foi canalizada através do INGC. Em 2016, o Ministério das Finanças está a conceder esse financiamento directamente aos ministérios. Um informador-chave indicou que o INGC havia sido abordado por ministérios para solicitar essa mudança.

**Tabela 18** Cenários do planeamento de contingência desde 2011-12

	Cenário	Impacto estimado (pessoas em milhares)	Orçamento estimado (milhões de meticais)	Fundos de Contingência atribuídos (milhões de meticais)
2011-12	Cenário I	634	393	60
	Cenário II	732	428	80
	Cenário III	997	499	120
2013-14	Cenário I	320	232	24
	Cenário II	693	485	56
	Cenário III	936	878	152
2014-15	Cenário I	318	350	101
	Cenário II	520	670	130
	Cenário III	934	992	186
2015-16	Cenário I	485	250	-
	Cenário II	679	580	-
	Cenário III	1123	967	260

Fonte: Adaptado do Governo de Moçambique, Plano de Contingência 2011-12 a 2015-16

A Tabela 19 mostra a atribuição do fundo de contingência por ministério em 2013.

Em Dezembro de 2015, o Banco Mundial levou a cabo uma missão para explorar uma estratégia de financiamento de risco de catástrofes para fortalecer a capacidade financeira para responder a catástrofes. A missão centrou-se na avaliação da vulnerabilidade fiscal às catástrofes e na exploração de potenciais instrumentos de financiamento de risco. Considerará o estabelecimento

<sup>31</sup> Recuperação de Inundações Recorrentes 2000-2013 MOÇAMBIQUE Agosto de 2014 Estudo de Caso da Estrutura de Recuperação

<sup>32</sup> Governo de Moçambique, Planos de Contingência 2014-15

de um Fundo de Redução do Risco de Catástrofes e opções para a transferência de risco. Em 2016, o Banco Mundial trabalhará com o Ministério da Economia e das Finanças nesta questão.

**Tabela 19 Atribuição do fundo de contingência por ministério e província em 2013-2014**

Ministério	Montante atribuído (MT)
Ministério da Agricultura	1 900,000
Ministério das Obras Públicas e Habitação	2 025,000
Ministério da Educação	740 000
Ministério da Saúde	1 100,000
Ministério da Mulher e Ação Social	1 100,000
Ministério da Coordenação de Ação Ambiental	800 000
Instituto Nacional de Meteorologia	800 000
<b>Total</b>	<b>8 465,000</b>
<b>Órgãos Provinciais</b>	
Escritório Provincial do INGC, Niassa	1 900,000
Escritório Provincial do INGC, Cabo Delgado	2 090,000
Escritório Provincial do INGC, Nampula	1 800,000
Escritório Provincial do INGC, Zambézia	7 334,810
Escritório Provincial do INGC, Tete	2 090,000
Escritório Provincial do INGC, Manica	1 450,000
Escritório Provincial do INGC, Sofala	4 250,000
Escritório Provincial do INGC, Inhambane	1 670,000
Escritório Provincial do INGC, Gaza	9 700,000
Escritório Provincial do INGC, Maputo	3 150,000
<b>Total</b>	<b>35 434,810</b>

Fonte: GFDRR 2014

### D.4.3 Recuperação<sup>33</sup>

O financiamento para recuperação e reconstrução a longo prazo é obtido separadamente dos orçamentos de contingência. Os orçamentos para necessidades de recuperação plurianual são principalmente integrados no plano de desenvolvimento nacional e no quadro macroeconómico, conforme estabelecido no Quadro Fiscal de Médio Prazo (CFMP ou Cenário Fiscal de Médio Prazo) todos os anos. Desta forma, as necessidades de reconstrução são integradas no ciclo orçamental habitual e são geridas como projetos de desenvolvimento de médio a longo prazo através dos mecanismos existentes. Por exemplo, os empréstimos do Banco Mundial para o PASP ou a gestão de estradas e pontes incluem o financiamento de recuperação ou reabilitação

<sup>33</sup> Adaptado da GFDRR 2014

após as inundações de 2013. Outros financiamentos para recuperação de fontes externas podem ser geridos fora do orçamento (ou seja, não implementados diretamente através de sistemas governamentais) pelas organizações de financiamento.

## Anexo E Sector da proteção social

### E.1 Leis e regulamentação

As leis que regem a proteção social em Moçambique incluem os **Artigos 35, 88, 89, 91 e 95 da Constituição**, estabelecendo que todos os cidadãos têm direito a educação, saúde e habitação sem qualquer discriminação, bem como proteção em caso de deficiência ou velhice.

A **Lei da Proteção Social 4/2007** estabelece o sistema de proteção social em Moçambique, composto por três níveis: **a) segurança social básica, b) segurança social obrigatória e c) segurança social complementar**. A segurança social básica refere-se ao **ramo não contributivo da proteção social**, enquanto a segurança social obrigatória e a segurança social complementar são o **sistema do ramo contributivo** (tanto para os trabalhadores do sector público quanto para os trabalhadores independentes). Os diferentes instrumentos de política serão explicados na próxima subsecção.

No que diz respeito à segurança social básica, a lei enfatiza a sua função compensatória, abrangendo todos os cidadãos nacionais não aptos para o trabalho, sem meios de satisfazer as suas necessidades básicas ao mesmo tempo que inclui, como potenciais destinatários, um leque mais variado de pessoas vulneráveis, incluindo pessoas em situação de pobreza absoluta, crianças em circunstâncias difíceis e idosos, pessoas doentes e deficientes. A Lei da Proteção Social estabelece ainda que a segurança social básica se concretiza através de:

- **Benefícios de risco**, equivalentes a transferências sociais que podem ser monetárias ou em espécie;
- **Benefícios de apoio social**, equivalentes à prestação de serviços, programas e projetos destinados a indivíduos ou grupos de pessoas com necessidades especiais.

Os regulamentos da Segurança Social Básica (Decreto n.º 85/2009) estabelecem os seguintes componentes: Ação Social Direta, Ação Social para a Saúde, Ação Social Escolar e Ação Social Produtiva.

Outras leis relevantes para a proteção social incluem: a Lei de Promoção e Proteção dos Direitos dos Idosos (Lei n.º 3/2014), a Lei da Proteção e Promoção dos Direitos da Criança (Lei n.º 7/2008), o Direito da Família (Lei n.º 12/2004), a Lei de Organização Tutelar de Menores (Lei n.º 8/2008), a Lei sobre o Tráfico de Seres Humanos (Lei n.º 6/2008), a Lei do Trabalho (2007) e a Lei sobre a Violência Domésticas (2009).

### E.2 Estratégias e políticas

A primeira estratégia a implementar a lei básica de segurança social foi a **Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica de 2010-2014 (ENSSB I)**, que estabeleceu os princípios, as principais ações, ferramentas de implementação e metas para a implementação da proteção social básica entre 2010 e 2014.

A **nova ENSSB II (2016-2024)** foi desenvolvida e aprovada após a avaliação da **ENSSB I**. Reflete uma abordagem dinâmica e promotora da proteção social, que enfatiza o potencial que a proteção social tem de **umentar o capital humano, produtivo e social** das famílias e das pessoas. Visa aprimorar as suas capacidades e resiliência. A estratégia propõe um conjunto de objetivos a realizar em 2019 e 2024 através dos programas básicos de proteção social.

As prioridades e as direções políticas também são articuladas no orçamento anual através do Plano Económico e Social para 2016 (PES 2016), que é um instrumento de programação e gestão da actividade económica e social do MGCAS.

### **E.3 Acordos institucionais**

O ministério competente responsável pelos principais programas de proteção social básica através dos componentes Ação Social Direta e Ação Social Produtiva no país é o MGCAS, implementado pelo INAS. O Ministério da Saúde é responsável pela gestão da ação social para a saúde. O Ministério da Educação gere a ação social escolar.

### **E.4 Programas no âmbito da segurança social básica (programas não contributivos)**

#### **E.4.1 Ação Social Direta**

O PSSB e o PASD são os principais programas no âmbito da Ação Social Direta.

#### **Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)**

As origens do PSSB podem ser rastreadas até 1990, quando foi estabelecido pela primeira vez como um Programa de Subsídio Alimentar (PSA) em zonas urbanas e em resposta à retirada de alimentos e outros subsídios de mercado vigentes durante o conflito armado<sup>34</sup>. O PSA foi gerido pelo Escritório de Assistência à População Vulnerável (GAPVU) antes de ser relançado no âmbito do INAS em 1997 e renomeado como PSSB em 2010 (Selvester et al., 2012). O programa passou de ser um programa de transferência de dinheiro para pessoas destituídas nas capitais provinciais para um programa de transferência para famílias pobres e vulneráveis sem capacidade de trabalho, expandido para zonas rurais (ESSB 2010-2014).

O PSSB é uma transferência de dinheiro incondicional que visa famílias em situação de pobreza crónica sem capacidade de trabalho. O programa visa, em especial: famílias chefiadas por idosos sem dependentes ou com dependentes incapazes de trabalhar (crianças ou pessoas com deficiência); famílias chefiadas por uma pessoa com deficiência sem membros do agregado familiar capazes de trabalhar; e famílias com membros que têm doenças crónicas degenerativas (não acamados). As famílias são escolhidas através de voluntários comunitários *permanentes* com base em critérios estabelecidos pelo INAS e em consulta com líderes comunitários. Os beneficiários selecionados recebem, em princípio, mensalmente entre 310-615 MT, dependendo do tamanho do agregado familiar<sup>35</sup>. Os pagamentos são feitos manualmente pela equipa do INAS em pontos de pagamento especificados. A cobertura do programa aumentou de forma constante ao longo dos anos, aumentando de 274 025 famílias em 2012 para 371 746 em 2015 e deverá aumentar para 371 746 em 2016: representando uma taxa de crescimento anual de 11 % para o período (Tabela 20).

---

<sup>34</sup> Isto realizou-se como parte do programa moçambicano de ajuste estrutural económico liderado pelo Banco Mundial e pelo FMI.

<sup>35</sup> O calendário de pagamentos é o seguinte: 310 MT por solteiro por família; 390 MT para famílias com duas pessoas; 460 MT para famílias com três pessoas; 530 MT para famílias com quatro pessoas e 615 MT para famílias com cinco membros ou mais.

**Tabela 20 Cobertura do PSSB (famílias)**

Província	2012	2013	2014	2015	2016 (PES)	Taxa de crescimento anualizada
C. Delgado	24 712	26 165	34 960	34 344	35 977	13 %
C. Maputo	8120	8777	10 023	9158	9158	4 %
Gaza	31 172	36 029	38 920	37 605	37 837	7 %
Inhambane	22 872	26 237	28 350	27 776	27 979	7 %
Manica	26 257	32 251	36 906	35 450	35 685	11 %
Nampula	45 956	51 379	64 819	67 056	70 638	15 %
Niassa	25 039	25 978	30 995	35 428	29 600	6 %
P. Maputo	10 909	11 162	13 909	13 226	13 246	7 %
Sofala	26 474	28 282	29 939	30 194	30 937	5 %
Tete	27 634	30 722	35 723	37 047	39 110	12 %
Zambézia	24 880	29 046	36 765	38 442	41 580	19 %
Total	274 025	306 028	361 309	365 726	371 746	11 %

Fonte: 2012 do Relatório Anual do INAS (2013), Números reais de 2013-2015 indicados pelo INAS ao Estudo do IIED e da Irish AID e partilhados com esta equipa. Os números de 2016 são do Plano Económico e Social (PES) para 2016.

### Programa de Apoio Social Direto (PASD)

O PASD tem como objetivo prestar assistência em espécie ou financeira para ajudar as pessoas a lidar com crises que agravam a sua vulnerabilidade. O PASD possui três subcomponentes (Hodges et al 2014):

- **Transferências regulares em espécie para famílias incapazes de trabalhar.** Isto inclui famílias chefiadas por crianças até atingirem a maturidade; famílias em transição do PSSB (quando todos os membros da família estão acamados); famílias temporariamente incapazes de trabalhar.
- **Transferências regulares em espécie para famílias pobres com adultos em Tratamento Antirretroviral ou crianças que sofrem de desnutrição aguda.** O apoio é concebido como uma intervenção complementar à ação terapêutica contra a desnutrição aguda realizada pelos serviços de saúde, para aumentar a sua eficácia e reparar a situação nutricional da pessoa. O apoio inclui a entrega de um kit alimentar para satisfazer as necessidades da família ou distribuição de substitutos do leite materno durante um período de tempo fixo para crianças que não podem ser amamentadas.
- **Apoio «multifacetado» oportuno em resposta aos impactos e vulnerabilidades específicas.** Inclui o suporte de distribuição para pessoas com deficiência, pagando os custos de transporte para a reunificação da família e as despesas funerárias; a distribuição do pacote de maternidade no caso de parto de gémeos e trigémeos, o fornecimento de materiais de construção de casas em caso de perda total ou parcial, a distribuição de kits alimentares e material escolar a famílias carentes, etc. Este apoio normalmente é pontual.

Uma das principais prestações em espécie são os kits alimentares que, normalmente, são compostos por uma série de produtos alimentares, incluindo arroz, feijão, sal, açúcar, óleo vegetal e ovos ou sardinhas, com um valor aproximado de 2200 MT-2500 MT. Os idosos recebem este kit permanentemente, com outros grupos a recebê-lo por um período de tempo especificado: as pessoas portadoras de VIH geralmente recebê-lo-ão durante 6 meses (VIH), para as crianças dos 0-2 anos de idade, o apoio é prestado até atingirem os 2 anos de idade, as crianças com mais de

2 anos recebê-lo-ão durante ano e meio e as famílias chefiadas por crianças recebê-lo-ão até aos 18 anos de idade (Manual PASD, sem data). Os benefícios são entregues no centro da localidade, mas para os beneficiários que não os conseguem ir buscar, são entregues à sua porta pela equipa do INAS. O PASD ajudou 57 415 famílias em 2015 (Tabela 21).

**Tabela 21 Cobertura do PASD (famílias)**

Província	2013	2014	2015	2016 (PES)	Taxa de crescimento anualizada (2013-2015)
C. Delgado	2512	2407	3664	2893	21 %
C. Maputo	2071	1283	2472	2114	9 %
Gaza	5935	7094	7211	6345	10 %
Inhambane	3194	3509	3944	3760	11 %
Manica	3993	4422	2876	2643	-15 %
Nampula	4957	4762	6314	4667	13 %
Niassa	6606	7632	6346	6201	-2 %
P. Maputo	2329	3557	2200	1922	-3 %
Sofala	7557	5245	9970	4676	15 %
Tete	3940	4540	4091	4035	2 %
Zambézia	8984	8417	8327	8031	-4 %
Total	52 078	52 868	57 415	47 287	5 %

Fonte: Números reais de 2013-2015 indicados pelo INAS ao Estudo do IIED e da Irish AID e partilhados com esta equipa. Os números de 2016 são do Plano Económico e Social (PES) para 2016.

### **Programa de Serviços Sociais para a Ação Social (PSSAS)**

O PSSAS presta assistência aos utilizadores das unidades sociais sob a supervisão do INAS, incluindo o apoio a lares de idosos, creches, centros de trânsito e centros abertos (INAS 2016). Os grupos apoiados no âmbito deste programa incluem pessoas vulneráveis abandonadas ou marginalizadas, incluindo crianças em dificuldades, idosos indefesos, pessoas com deficiência, repatriados, vítimas de violência ou tráfico e sem-abrigos e a orientação e reunificação familiar (Hodges et al 2014). A cobertura deste programa é muito baixa, apoiando 9134 pessoas<sup>36</sup> em 2015 (Tabela 22).

<sup>36</sup> Este apoio é prestado às pessoas, famílias ou instituições.

**Tabela 22 Cobertura do PSSAS (pessoas)**

Província	2013	2014	2015
C. Delgado	382	335	926
C. Maputo	1167	560	1574
Gaza	1182	913	1171
Inhambane	515	257	386
Manica	577	524	322
Nampula	1169	574	988
Niassa	845	820	961
P. Maputo	295	157	575
Sofala	864	591	809
Tete	991	837	147
Zambézia	981	1633	1275
Total	8968	7201	9134

Fonte: Números reais de 2013-2015 indicados pelo INAS ao Estudo do IIED e da Irish AID e partilhados com esta equipa. Os números de 2016 são do Plano Económico e Social (PES) para 2016.

#### E.4.2 Ação Social Produtiva

O PASP é o principal programa no âmbito do componente de Ação Social Produtiva.

##### Programa de Ação Social Produtiva (PASP)

O PASP no âmbito da ENSSB I (2010-2014) faz parte de um conjunto de programas de desenvolvimento orientados para pessoas extremamente pobres com capacidade física para trabalhar. As iniciativas no âmbito dos programas de desenvolvimento incluíram: um programa de benefício social para o trabalho que proporcionou oportunidades de emprego com mais de 18 meses em troca de subsídios mensais; programas de criação de rendimentos direcionados ao nível individual ou familiar para desenvolver actividades económicas e; um programa de desenvolvimento comunitário que visava apoiar as comunidades com a construção de pequenas infraestruturas comunitárias. A responsabilidade destes programas foi partilhada entre os ministérios responsáveis pelo desenvolvimento social, incluindo agricultura, obras públicas e habitação e administração estatal. A estratégia também visava conceber e concretizar um programa nacional de assistência social produtiva em resposta à insegurança alimentar crónica agravada por impactos e riscos estruturais e impactos das alterações ambientais, como a seca e o desemprego. Na sequência de um decreto em 2011, o programa foi introduzido e conduzido em 26 distritos da região sul e centro, com o apoio do WFP e do Banco Mundial. O programa foi repensado seguindo as lições aprendidas, e atualmente está a ser expandido com o apoio do Banco Mundial.

O novo PASP visa promover a inclusão socioeconómica de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade com capacidade de trabalho através de obras públicas, com a utilização de iniciativas intensivas em mão-de-obra e de desenvolvimento para a criação de rendimentos. Nas zonas rurais, o PASP deverá operar em zonas áridas e semiáridas e responder a inseguranças alimentares sazonais, oferecendo apoio temporário de forma sazonal. Nas zonas urbanas, o PASP destina-se a abordar a pobreza e o elevado desemprego e subemprego e a complementar o rendimento (Hodges et al 2014).

O programa foca-se em famílias chefiadas por mulheres; famílias com pessoas com deficiência, doenças crónicas ou com pessoas mais velhas; famílias com crianças com desnutrição; famílias

com elevada dependência; famílias de acolhimento em situações de pobreza e vulnerabilidade. Espera-se que os destinatários trabalhem quatro dias por semana durante quatro horas por dia e que recebam um subsídio mensal de 650 MT. O número máximo de meses que uma família pode trabalhar é quatro (ou seja, 64 dias úteis) nas zonas rurais e seis meses (ou seja, 96 dias de trabalho) em zonas urbanas por ano. O PASP tem três etapas para o direcionamento: geográfica, baseada na comunidade e teste de elegibilidade multidimensional (PMT). Nas zonas áridas e semiáridas, o direcionamento geográfico destina-se a atingir os postos administrativos, as localidades e as comunidades mais pobres. Dentro de cada comunidade, os dirigentes e os secretários distritais são responsáveis por elaborar a lista inicial de beneficiários que deve ser validada pelos comités consultivos locais e apresentada em reuniões públicas, antes da submissão ao INAS, que aplica fórmulas de PMT e seleciona a lista final de beneficiários. O novo processo de direcionamento ainda não foi implementado. Por fim, em termos de pagamento, os beneficiários devem ser pagos mensalmente e não mais de três semanas após o final do mês, num local próximo da residência dos beneficiários. Em 2015, a cobertura do programa limitou-se a 14 distritos e à Cidade de Maputo, chegando a 12 499 famílias. O programa visa atingir 79 832 famílias em 2016 (Tabela 23).

**Tabela 23 Cobertura do PASP (famílias)**

Província	2013	2014	2015	2016 (PES)
C. Delgado				2950
C. Maputo	1000	2870		3700
Gaza	7285	7582	3813	5914
Inhambane	4305	4315	2814	3164
Manica	2844	3876	1876	7376
Nampula		4773	530	19 850
Niassa			530	1177
P. Maputo	1191	1584		700
Sofala	5674	5493	2406	6901
Tete	8398	10 558		6375
Zambézia		6842	530	21 725
Total	30 697	47 893	12 499	79 832

Fonte: Números reais de 2013-2015 indicados pelo INAS ao Estudo do IIED e da Irish AID e partilhados com esta equipa. Os números de 2016 são do Plano Económico e Social (PES) para 2016.

### E.4.3 Ação Social para a Saúde

O principal objetivo da Ação Social para a Saúde é promover o acesso de pessoas pobres e vulneráveis aos seus serviços. Atualmente, isso é feito principalmente através de cuidados de saúde primários gratuitos prestados a todas as pessoas. No âmbito da ENSSB I, o Ministério da Saúde deveria estabelecer uma transferência (monetária ou em espécie) para as mães para incentivar os partos nas instalações de saúde. Também se destinava a prestar apoio nutricional específico a crianças entre os 6-24 meses e meninas adolescentes, para enfrentar o problema da desnutrição crónica e da anemia. Esta primeira iniciativa não aconteceu, e a segunda foi apenas parcialmente cumprida através do PASD, após a transferência da responsabilidade para esta da saúde para o INAS (Hodges et al 2014).

### E.4.4 Ação Social Escolar

Os principais instrumentos de proteção social no sector da educação incluem educação primária gratuita, fornecimento gratuito de livros escolares a todos os alunos do ensino básico, do 1º ao 7º

ano, programas de alimentação escolar e o Programa de Apoio Direto à Escola (ADE) que visa subsidiar diretamente todas as escolas primárias públicas para a compra de material escolar e para apoiar crianças vulneráveis e meninas necessitadas (ENSSB I). Em 2013 foi aprovado um programa nacional de alimentação escolar (PRONAE), mas foi muito pequeno em escala, cobrindo apenas 2,7 % de alunos na escola primária em meados de 2014 (Hodges et al, 2014).

#### **E.4.5 Alterações propostas aos programas no âmbito da ENSSB II**

A nova estratégia aprovada em Fevereiro de 2016 propõe uma série de mudanças nos programas de segurança social básica existentes. O projeto de estratégia propõe algumas mudanças no programa acima; estas são resumidas na Tabela 24.

**Tabela 24 Principais programas propostos no âmbito da ENSSB II**

Programa	Concepção/características atuais	Alterações propostas
PSSB	Oferece transferências monetárias mensais regulares indefinidamente a famílias pobres e vulneráveis sem capacidade de trabalho. Destina-se aos idosos, deficientes ou pessoas com doenças crónicas degenerativas que vivem por conta própria ou em famílias onde não há outros adultos com capacidade de trabalho.	Alterar os critérios de elegibilidade, visando indivíduos incapazes de trabalhar, independentemente da composição familiar e da capacidade de trabalho das famílias no seu todo. Reestruturar o PSSB, introduzir a concepção e implementar novos critérios e procedimentos para determinar a elegibilidade para o subsídio para idosos.
Subsídio de Nascimento	N/A	Novas intervenções para a criação de um pacote de subsídios para crianças em três áreas. Abono de família (0 – 2 anos). Subsídio para crianças órfãs que vivem em famílias pobres e vulneráveis. Conceder apoio a crianças chefes de família.
PASD	Transferências sociais em espécie para um período fixo a várias categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza e sem formas de satisfazer as suas necessidades básicas, incluindo famílias chefiadas por crianças, famílias com crianças em fase de recuperação de desnutrição aguda, famílias com incapacidade temporária para o trabalho, os idosos ou pessoas com doenças crónicas e degenerativas que estejam acamadas, pessoas em processo de reintegração sociofamiliar, pessoas com deficiências que necessitam de compensações e pessoas que vivem com VIH e SIDA.	Melhorar os mecanismos de planeamento orçamental do apoio multifacetado em resposta a situações de impactos específicos e catástrofes naturais. Esclarecer os padrões de serviço do PASD - apoio multifacetado - e fortalecer os mecanismos de identificação e encaminhamento de pessoas / famílias elegíveis para assistência. Em coordenação com o INGC, para determinar o pacote de intervenções a fornecer pelo MGCAS / INAS para responder a catástrofes, estabelecer protocolos e procedimentos de implementação.
PASP	Visa promover a inclusão socioeconómica de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade com capacidade de trabalho através de obras públicas, com a utilização de iniciativas intensivas em mão-de-obra e de desenvolvimento para a criação de rendimentos.	Visa aumentar a cobertura, melhorar o direcionamento geográfico e individual com foco nas zonas áridas ou semiáridas. Fortalecer o papel do PASP em resposta a catástrofes e aos efeitos das alterações climáticas. Elaborar e implementar medidas para promover a emancipação económica dos beneficiários do PASP. Refletir sobre a viabilidade de introduzir subsídios diferenciados para zonas urbanas e rurais.

Fonte: República de Moçambique (2016)

## E.5 Programas no âmbito da segurança social obrigatória (programas contributivos)

A **segurança social obrigatória** compreende os benefícios associados à segurança social obrigatória e outros mecanismos contributivos. A instituição encarregue da administração deste pilar é o **Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)**, que pertence à tutela do Ministério do Trabalho. O INSS foi criado há 20 anos e cobriu os trabalhadores assalariados residentes no

sector privado desde então, enquanto a cobertura estatutária foi estendida aos trabalhadores independentes em 2007 (Cunha et al., 2013).

De acordo com a Lei da Proteção Social (República de Moçambique 2007), a inscrição na segurança social obrigatória abrange os funcionários e os trabalhadores independentes. Abrange também residentes nacionais e estrangeiros no território nacional e os seus empregadores. Os empregadores são obrigados a registar os funcionários no seu serviço. Cabe aos trabalhadores independentes registarem-se. Inclui também um subsistema para funcionários públicos (incluindo os militares), que é da responsabilidade do Ministério das Finanças.

Inclui benefícios em caso de doença, maternidade, invalidez, velhice e subsídios para despesas de funeral. Os benefícios podem ser em dinheiro ou em espécie. Os benefícios em dinheiro são revistos periodicamente, tendo em consideração as variações salariais e as capacidades financeiras (INSS 2014) (consultar Tabela 25).

### **Subsídio de doença**

Isto é concedido aos trabalhadores que, por meio de um certificado médico, são declarados incapazes de trabalhar e cumprem um período de garantia e índice de profissionalismo. É atribuído ao funcionário que tenha seis meses de contribuições e um índice de profissionalismo para registo de rendimentos de, pelo menos, 20 dias em cada um dos últimos dois meses anteriores ao segundo mês anterior ao início da baixa médica. Em 2012, foram registados 6353 casos, representando 29,6 milhões de MT. Este valor apresentou uma redução de 14,7 % em relação a 2011 (INE 2012).

### **Subsídio de maternidade**

Isto é concedido para garantir a estabilidade das mulheres que trabalham, assumindo uma perda temporária de produtividade, reduzindo o encargo sobre o empregador. Corresponde a dois meses de salário. Foram registados 1055 casos de licença de maternidade em 2012, que representaram 22,8 milhões de MT, um aumento de 4,2 % em relação aos números de 2011 (INE 2012).

### **Pensão de velhice**

Isto é concedido quando o destinatário tem 20 anos de inscrição; 120 meses de contribuições; 55 anos de idade (mulheres) e 60 anos de idade (homens). Também é concedido, independentemente da idade, ao trabalhador que tem 30 anos de inscrição e 300 meses de contribuições. Em 2012, 17 346 pessoas receberam a pensão de velhice, que representou 706 milhões de MT (INE 2012).

### **Pensão por invalidez**

Esta pensão é concedida aos trabalhadores com deficiência antes de atingirem a idade da reforma, desde que sejam apresentadas provas médicas. 1259 trabalhadores receberam este apoio em 2012. Isto representou 38,5 milhões de MT e um aumento de 6,8 % em comparação com 2011 (INE 2012).

### **Subsídio por morte**

É concedida após uma inscrição de 3 anos e contribuições de seis meses nos 12 meses anteriores à morte. Foram atribuídos 1835 subsídios por morte em 2012, o que representou 84,3 milhões de MT e um aumento de 2,8 % em comparação com 2011 (INE 2012).

## Pensão de sobrevivência

Para receber esta pensão, o funcionário deverá satisfazer cinco anos de inscrição e 60 meses de contribuições. Os destinatários são o cônjuge sobrevivente (se não for separado), crianças com menos de 18 anos e, em determinadas circunstâncias, jovens adultos com idades entre os 21 ou os 25 anos, dependendo se estão matriculados no ensino secundário ou superior. Em 2012, 17 028 pessoas receberam a pensão de sobrevivência. Isto foi equivalente a 1,2 milhões de MT e a um crescimento de 20,9 % em comparação com 2011 (INE 2012).

**Tabela 25 Segurança social obrigatória, número de casos e montante em meticais**

Benefícios	Número de casos		Montante em Meticais		Alteração nos montantes 2012/2011
	2011	2012	2011	2012	
Subsídio de doença	7582	6353	34 719,963	29 630,292	-14,7
Subsídio por morte	1985	1835	82 034,503	84 304,540	2,8
Preparativos fúnebres	2110	2075	6 294,324	6 252,020	-0,7
Benefícios de hospitalização	16	14	1640	3287	100 7
Subsídio de maternidade	871	1055	21 883,100	22 803,772	4,2
Subsídio de subsistência	565	528	5 425,075	4 978,678	8,2
Subsídio de velhice	575	508	6 823,155	7 480,892	9,6
Pensão de velhice	16 125	17 346	557 732,423	706 001,708	26,6
Pensão por invalidez	1235	1259	36 117,030	38 581,794	6,8
Pensão de sobrevivência	16 086	17 028	316 593,318	390 660,337	23,4
Total	47 150	48 001	1 067 624,531	1 290 697,320	20,9

Fonte: INE 2012

## Pensão mínima

As contribuições para a segurança social obrigatória são distribuídas entre empregadores e funcionários. A parte atribuída ao funcionário não pode exceder 50 % do valor dessas contribuições. A inscrição no sistema de segurança social tem vindo a aumentar constantemente. Por exemplo, em 2010, havia 854 653 beneficiários inscritos e 33 142 contribuintes. Em 2014, 1,1 milhão de pessoas estava inscrito na pensão mínima e foram inscritos 50 085 contribuintes (Tabela 26).

As contribuições devidas à segurança social obrigatória estão sujeitas a um período de prescrição de 10 anos. O direito aos benefícios expira dentro de três anos, contados a partir do dia em que o pagamento é feito ou a data do evento que constitui o direito (MGCAS 2010).

**Tabela 26 Contribuintes e beneficiários do sistema de segurança social**

	Contribuintes inscritos	Beneficiários registados	Alteração de beneficiários, em relação à % do ano anterior
2014	58 045	1 290,931	10,8
2013	50 085	1 164,881	13,2
2012	43 485	1 028,925	11,4
2011	37 797	923 763	8,1
2010	33 142	854 653	

Fonte: INE 2011; 2012; 2013; 2014

## E.6 Segurança social complementar

A **segurança social complementar** abrange as pessoas inscritas no sistema de segurança social obrigatório numa base opcional e visa reforçar os benefícios da segurança social obrigatória (República de Moçambique 2007). O Ministro das Finanças, após consulta com o Ministro do Trabalho, licencia as entidades e mecanismos pessoais e complementares da segurança social obrigatória. Estes últimos são da natureza dos fundos de pensão, e outros integrados em ativos autónomos apenas para atingir os objetivos para os quais foram constituídos. O registo com mecanismos e instituições pessoais e complementares não exclui a exigência de inscrição na segurança social obrigatória (MGCAS 2010).

As receitas da segurança social complementar são as contribuições dos trabalhadores ou as contribuições dos trabalhadores e dos seus empregadores e outras contribuições previstas por lei ou em condições a estabelecer por acordo com a entidade gestora (Ibid.). Até agora, não foi desenvolvido qualquer regulamento ou mecanismo específico (Cunha et al. 2013)