



República de Moçambique

**PROGRAMA DE ACÇÃO SOCIAL
PRODUTIVA (PASP)**

Documento Base

Novembro de 2012

CONTEÚDO

ACRÓNIMOS	3
FUNDAMENTAÇÃO.....	4
CONTEXTO	5
1. OBJECTIVOS	8
1.1. Objectivo geral.....	8
1.2. Objectivos específicos.....	8
2. GRUPOS ALVOS	9
3. MODELO DE INTERVENÇÃO NO PASP	10
4. COMPONENTES DO PROGRAMA.....	12
4.1. Componente de Trabalhos Públicos com o uso da mão-de-obra intensiva	12
4.2. Componente de Apoio ao Desenvolvimento de Actividades de Geração de Rendimentos ..	13
5. INTERAÇÕES COM OUTROS EIXOS DA SSB E O PERCURSO PARA A GRADUAÇÃO ..	22
5.1. Interações com outros eixos do subsistema de segurança social básica	22
5.2. O percurso para a graduação por um AF.....	25
6. QUESTÕES LIGADAS À IMPLEMENTAÇÃO DO PASP	27
6.1. Articulação e Coordenação institucional.....	27
6.2. Reforço da capacidade institucional.....	30
6.3. Responsabilidades institucionais individuais	30
7. PAPEL DE INTERVENIENTES NÃO-GOVERNAMENTAIS	31
7.1. Organizações da Sociedade Civil.....	31
7.2. Sector privado	31
7.3. Parceiros de cooperação.....	32
8. FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA	33
9. MECANISMOS DE MONITORIA E AVALIAÇÃO.....	34
11. MATRIZ DO PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA ACTIVID. CHAVES.	36

ACRÓNIMOS

CCSSSB	Conselho de Coordenação do Subsistema de Segurança Social Básica
FDD	Fundo de Desenvolvimento Distrital
INAS	Instituto Nacional da Acção Social
INEFP	Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
IOF	Inquérito sobre o Orçamentos Familiares
MAE	Ministério da Administração Estatal
MINAG	Ministério da Agricultura
MMAS	Ministério da Mulher e da Acção Social
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitação
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
PASD	Programa Apoio Social Directo
PASP	Programa da Acção Social Produtiva
PERPU	Programa Estratégico de Combate a Pobreza Urbana
PSSB	Programa Subsídio Social Básico
PSSAS	Programa Serviços Sociais da Acção Social
SETSAN	Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutricional

FUNDAMENTAÇÃO

Moçambique está em processo de definição do seu piso de protecção social. Este facto demonstra-se pela aprovação de um quadro legal, estratégias e reformulação dos programas que concorrem para a assistência e protecção social dos grupos mais vulneráveis.

Dentre os avanços verificados, destaca-se a aprovação da Lei de bases de protecção social, a Lei n.º 4/2007, de 07 de Fevereiro, a aprovação do Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica, pelo Decreto n.º 85/2009, de 29 de Dezembro, a aprovação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) para 2010-2014 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2010, de 27 de Maio.

Foi dentro deste quadro que foi estabelecido o eixo da Acção Social Produtiva como um dos pilares do Subsistema de Segurança Social Básica em Moçambique com destaque para a necessidade de criação de programas visando a inserção social e económica das pessoas com capacidade para o trabalho mas vivendo em situação de pobreza extrema.

No seguimento da aprovação do quadro estratégico, em Setembro de 2011, através do Decreto n.º 52/2011, de 12 de Outubro, foram aprovados os programas de segurança social básica a serem implementados pelo Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS) através do Instituto Nacional da Acção Social (INAS), sendo parte destes programas o Programa da Acção Social Produtiva (PASP).

O presente documento surge assim como um instrumento de operacionalização do PASP visando clarificar as intervenções deste programa que é mais uma contribuição da segurança social básica para os esforços do Governo no combate à pobreza, alinhando-se com outras intervenções em curso, como por exemplo, o Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU), o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) e o Programa Nacional de Insumos Agrícolas.

O PASP procura contribuir para a superação da insegurança alimentar crónica agravada pelos choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais, como as secas, desemprego, permitindo que os agregados familiares abrangidos tenham estabilidade económica e social.

O PASP toma como alvo de intervenção os Agregados Familiares (AF) com pelo menos um elemento com capacidade para o trabalho, enfrentando altos níveis de vulnerabilidade, com prioridade para os agregados chefiados por mulheres, por pessoas com deficiências e com crianças com problemas de desnutrição, que estejam localizados nas zonas urbanas e rurais, a partir do envolvimento destes em *trabalhos públicos* como principal veículo para a disponibilização de transferências sociais monetárias que lhes permitam estabilizar o seu rendimento e consumo. Os mesmos agregados familiares são encorajados em seguida a se envolverem em *iniciativas de geração de rendimentos* através de um conjunto de acções enquadradas num processo de *preparação social para a graduação*.

O presente documento desenvolve o modelo de intervenções do PASP, os seus objectivos, componentes, nomeadamente, *trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva e apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos*, as ligações necessárias entre este Programa e outros processos no âmbito do combate à pobreza, bem como os mecanismos de implementação, financiamento e os factores críticos de sucesso do Programa.

CONTEXTO

a) Nacional

Moçambique tem registado importantes avanços nos domínios económico e social. Contudo, a pobreza e a vulnerabilidade ainda têm uma expressão bastante significativa no País.

A existência de redes de proteção produtivas em Moçambique é uma tradição e um dado já assente e para o qual têm concorrido os movimentos associativos a nível das comunidades, nas famílias, as intervenções do Governo, das organizações da sociedade civil e das instituições de micro- finanças.

Um dos pontos que é possível retirar da 3ª Avaliação da Pobreza é que, apesar da continuidade dos progressos conseguidos em termos de indicadores macroeconómicos, persistem desafios que não permitiram alcançar uma redução substancial da pobreza.

Os dados mais recentes do Inquérito sobre os Orçamentos Familiares (IOF) vieram demonstrar que é nas zonas rurais que continuam a fazer-se sentir de forma mais acentuada essas dificuldades e onde se encontram 56,9% de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza, enquanto nas zonas urbanas esse número se situa em 49,6%. Apesar desta diferença, estes dados indicam que a vulnerabilidade continua também a ser elevada nas zonas urbanas, o que obriga ao desenvolvimento de uma abordagem complementar, que se direcione tanto para as populações vulneráveis situadas nas zonas rurais como urbanas.

Um outro dado importante em termos dos padrões de vulnerabilidade é a variação da insegurança alimentar ao longo do ano, em particular nas zonas rurais. Por outro lado, nos últimos 5 anos, as pessoas mais pobres (que constituem cerca de 54% do universo da população moçambicana) sentiram mais as consequências negativas das flutuações internacionais dos preços dos combustíveis e de alimentos.

A questão do limitado acesso pela maioria da população moçambicana às intervenções formais de segurança social e mecanismos de seguro, aos mercados financeiros ou de crédito e aos programas de transferências sociais e de assistência fazem com que a maioria dos agregados familiares tenham de se basear em mecanismos informais para lidar com choques sazonais e imprevisíveis, incluindo a redução do consumo de alimentos ou a venda de activos. Essas estratégias não só representam uma barreira ainda maior para os grupos mais vulneráveis saírem da pobreza, como também podem provocar danos irreversíveis à formação de capital humano.

Reconhecendo esta situação, a inclusão social e económica dos grupos mais desfavorecidos e vulneráveis constituem um elemento importante do Programa Quinquenal do Governo 2010 – 2014 e ainda do Plano de Acção para a Redução da Pobreza 2011-2014 que colocam ênfase ao desafio da expansão do número de beneficiários cobertos pelos programas de protecção social entre as pessoas mais vulneráveis e pelas redes de protecção produtivas com benefícios comunitários contribuindo assim para a redução dos índices de pobreza e afirmando o seu compromisso em relação à protecção social.

Por outro lado, a existência de redes de protecção social produtivas em Moçambique é uma tradição e um dado já assente e para o qual têm concorrido os movimentos associativos a nível das comunidades, nas famílias, as intervenções do Governo, das organizações da sociedade civil e das instituições de micro-finanças.

Neste contexto, o Governo aprovou políticas e estratégias para a consolidação e expansão dos programas de protecção social básica, com destaque para a Política de Acção Social, a Lei de Protecção Social – Lei n.º 4/2007, de 07 de Fevereiro, o Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica, aprovado pelo Decreto n.º 85/2009, de 29 de Dezembro e a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010 – 2014 (ENSSB), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2010, de 27 de Maio.

A ENSSB estabelece que dentre os pilares do Subsistema de Segurança Social Básica, deve ser implementada a componente de Acção Social Produtiva, através do desenho do PASP. Este programa engloba as actividades que pretendem promover a inclusão sócio-económica das populações mais vulneráveis com capacidade física para trabalhar.

b) Internacional

Na maioria dos países em vias de desenvolvimento, as populações que vivem abaixo da linha pobreza estão envolvidas em ocupações de baixa produtividade e são altamente vulneráveis aos choques, tais como inundações, doenças e a oscilações dos preços dos alimentos.

A experiência internacional mostra que a falta de competências, de activos patrimoniais e de acesso a serviços sociais básicos torna as pessoas que vivem em situação de pobreza incapazes de beneficiar de intervenções existentes, tais como micro-finanças e a transferência de tecnologia. Por outro lado, a falta de uma renda previsível leva as pessoas que vivem em situação de pobreza a não quererem correr riscos com novas intervenções, dado que o custo de perder os bens pode ser devastador continuando assim envolvidas a actividades de baixa renda.

Uma realidade constatada ao nível de vários países é de que o crescimento económico por si só não tem conseguido garantir a saída das pessoas que vivem em situação de pobreza do estado que se encontram dado que estas enfrentam dificuldades em retirar vantagem das novas oportunidades existentes mesmo a nível local.

Neste contexto, ao longo das últimas duas décadas, os programas de protecção social têm ganho reconhecimento internacional como elemento central para a redução da pobreza e para contribuir para a inclusão social. Estes programas, evoluíram de um papel puramente distributivo dando uma maior ênfase ao desenvolvimento do capital humano e no estabelecimento de ligações entre a protecção social e as políticas activas de emprego e de auto-emprego. Em vez de ser entendida apenas como um mecanismo de redistribuição da riqueza nacional, a protecção social é vista actualmente como um importante factor de promoção do crescimento económico e de estabilidade.

A este propósito, um número crescente de países de baixa renda têm feito investimentos significativos em programas de segurança social básica, incluindo alguns países africanos como Etiópia, África do Sul, Malawi, Ruanda e Cabo-Verde.

Das intervenções desta natureza, podem ser retiradas cinco principais lições:

- A graduação é possível, mesmo para as pessoas que vivem em situação de pobreza (Bangladesh);
- Uma transferência previsível é a plataforma ideal para o fortalecimento de uma rede de protecção produtiva (Índia);
- A graduação exige transferências e um “algo mais” ou um “adicional ” (Etiópia);
- É necessário concentrar os recursos e integrar as intervenções (Ruanda) e, finalmente;
- Uma coordenação eficaz com parcerias fortes através de um processo liderado pelo Governo é crucial.

Outras lições fundamentais indicam-nos que:

- As redes de segurança são mais eficazes quando a fonte é confiável e a longo prazo e as transferências para o agregado familiar são previsíveis;
- As redes de segurança social devem ser combinadas com pacotes integrados associados com outros factores de produção;
- O acesso a serviços financeiros e ao crédito é fundamental para o sucesso - e o crédito começa com a capacidade para poupar;
- O processo de graduação leva tempo, especialmente nas populações mais pobres.

Acompanhando os progressos assinalados em várias regiões do mundo, ao nível da União Africana e da SADC, foram recentemente adoptados, respectivamente, o Quadro da Política Social para África e a Carta dos Direitos Fundamentais Sociais da SADC onde se reafirma claramente o imperativo de se dar prioridade às necessidades dos grupos mais vulneráveis em todos os programas e estratégias de desenvolvimento dos Estados membros. Neste contexto, Moçambique incorporou a protecção social nas suas políticas, programas de governação e legislação surgindo o PASP como uma das medidas de implementação.

1. OBJECTIVOS

1.1. Objectivo geral

O PASP tem como objectivo promover a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis com capacidades físicas para o trabalho.

1.2. Objectivos específicos

São objectivos específicos do programa:

- Contribuir para a superação da insegurança alimentar e nutricional a partir do contributo na estabilização de rendimentos e do consumo dos agregados afectados pelos choques, riscos estruturais, mudanças climáticas e ainda para a melhoria da produtividade a produtividade agrícola;
- Criar oportunidades de acesso a rendimentos para os agregados familiares mais vulneráveis, a partir do envolvimento dos membros com capacidade física para o trabalho em actividades produtivas;
- Criar capacidades, habilidades profissionais e conhecimentos na concepção e gestão de pequenos e médios negócios nas pessoas com capacidade para o trabalho membros dos agregados mais vulneráveis de modo a facilitar a sua integração em iniciativas de geração de rendimentos.

GRUPOS ALVOS

O PASP tem como grupos-alvo os agregados familiares em situação de vulnerabilidade que possuam, pelo menos, um membro com capacidade para o trabalho. Neste grupo, deverão ser priorizados:

- Agregados familiares chefiados por mulheres;
- Agregados familiares com pessoas com deficiência, doença crónica ou com pessoa idosa;
- Agregados familiares com crianças em situação de desnutrição;
- Agregados familiares com alto nível de dependência.
- Famílias de Acolhimento de crianças órfãs em situação de pobreza e vulnerabilidade.

Esta priorização não implica que apenas os agregados familiares aqui mencionados serão beneficiários do PASP. Os critérios de selecção deverão garantir que estes agregados tenham prioridade.

Ao mesmo tempo o PASP terá em conta as necessidades específicas destes agregados por forma a que as actividades previstas não promovam a sua exclusão. Assim, no caso dos trabalhos públicos será importante priorizar a selecção de trabalhos que fortaleçam a capacidade dos beneficiários para proteger e adaptar os seus meios de vida e responder melhor a mudanças climáticas, cheias e secas mais prolongadas e recorrentes).

Na selecção destes grupos serão privilegiados os que se encontram em zonas geográficas:

- Que apresentam índices de pobreza mais elevadas;
- Que apresentem maiores níveis de insegurança alimentar;
- Consideradas como as mais propensas a calamidades derivadas das mudanças climáticas e outros factores ambientais, com destaque para as zonas áridas e semi-áridas.

Estes indicadores darão origem à construção de um mapa de pobreza e vulnerabilidade ao nível do posto administrativo que inclua aquelas zonas afectadas recorrentemente por calamidades, e que servirá de referência para as opções de expansão do programa no futuro.

Ao mesmo tempo o PASP terá em conta as necessidades específicas destes agregados por forma a que as actividades previstas não promovam a sua exclusão. Assim, no caso dos trabalhos públicos será importante assegurar a existência de alguma tipologia de trabalhos que possam contribuir para a participação destes grupos, incluindo a disponibilização de serviços complementares.

2. MODELO DE INTERVENÇÃO NO PASP

A experiência nacional e internacional mostram que as famílias que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade sofrem das mais variadas adversidades e choques que não lhes permitem sair da situação de pobreza, podendo destacar-se o baixo nível de escolarização, a falta de acesso aos serviços básicos de saúde, a falta de rendimentos regulares e previsíveis derivado do trabalho, dificuldades no acesso a serviços financeiros e a falta de formação e capacitação para acesso as profissões e habilidades relevantes.

Um Programa de Protecção Social Produtiva é um elemento chave de um sistema de protecção social e tem em vista aumentar a produtividade das famílias mais pobres permitindo que as mesmas se protejam contra os riscos que enfrentam sem pôr em causa o consumo familiar e transitem da situação de extrema pobreza para a de estabilização de rendimentos e social.

Estes progressos serão alcançados através de uma série de intervenções que conduzem à estabilização de rendimentos e do consumo e, paulatinamente, levam a acumulação de activos patrimoniais, obtenção de conhecimentos e habilidades, acesso à serviços e facilidades de desenvolvimento localmente disponíveis melhorando assim o seu bem-estar.

Uma vez estabilizados os rendimentos e o consumo, uma família ou um agregado familiar que conta com membros economicamente activos, necessita de apoio para ter acesso ao emprego, estabelecer o seu próprio negócio e/ou aumentar o rendimento agrícola. Isto tem que ser feito com um entendimento realístico das capacidades de cada agregado familiar e das condições existentes no mercado.

Assim, tal como previsto na ENSSB, o PASP estrutura-se em dois pilares de intervenção que constituem o componente de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva e o de apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos.

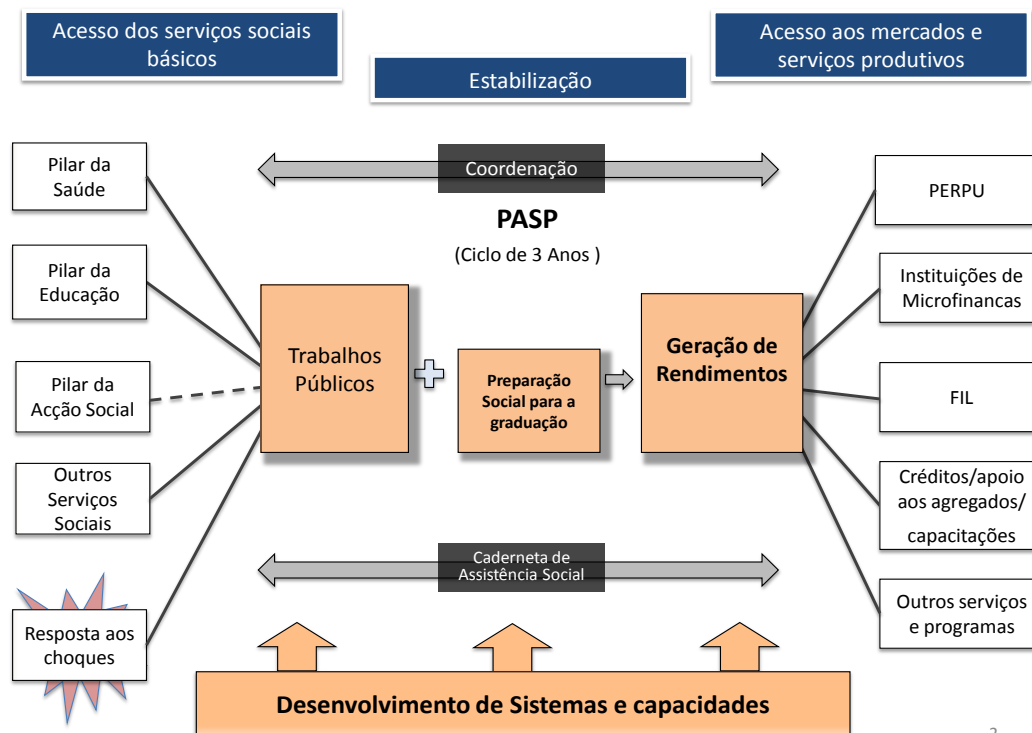
A materialização das duas componentes implicará que um AF seja atendido no programa iniciando pela integração de um dos seus membros, com capacidade para o trabalho, no componente de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva recebendo como contrapartida um subsídio monetário, previsível e regular. Com o subsídio concedido, espera-se que se contribua na estabilização dos rendimentos e do consumo familiar do AF. Se tal acontecer nos momentos anuais de maior variação de rendimento, esta transferência pode contribuir ainda para a redução da necessidade de utilizar os activos para responder a essas necessidades, permitindo a acumulação de activos patrimoniais familiares.

Em seguida, o mesmo AF passa a ser indicado para o envolvimento em actividades de geração de rendimentos de modo a contribuir para o aumento do capital na família, devendo este agregado beneficiar de algumas facilidades locais, incluindo o FDD, o PERPU e Programa Nacional de Insumos Agrícolas, bem como outras facilidades de financiamento e de promoção do desenvolvimento local disponíveis junto da sua comunidade.

Mas para que tal aconteça, é necessário garantir que haja uma preparação social para a graduação que o mesmo AF beneficiará aquando da permanência na componente de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva, devendo privilegiar-se actividades como a educação e alfabetização em poupança, formação profissional em habilidades relevantes, capacitação na concepção, implementação e gestão de pequenos e médio negócios, dentre outras.

Este processo deverá decorrer num espaço de 3 anos podendo ser estendido para mais um ano quando necessário, resultando num modelo de intervenção intensiva e concentrada sobre o AF e onde estão chamados vários serviços e intervenientes privilegiando-se como um dos factores críticos de sucesso o reforço da capacidade institucional dos sectores envolvidos no Subsistema de Segurança Social Básica, conforme a seguir se ilustra (Fig. 1. Modelo de intervenção do PASP):

Fig. 1. Modelo de intervenção do PASP



3. COMPONENTES DO PROGRAMA

4.1. Componente de Trabalhos Públicos com o uso da mão-de-obra intensiva

A componente de Trabalhos Públicos com uso da mão-de-obra visa garantir o apoio e protecção dos agregados familiares em situação de riscos e de vulnerabilidade através da atribuição de uma transferência monetária em troca da participação de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva, proporcionando aos agregados envolvidos nestes trabalhos uma fonte de renda sazonal (temporária), mas previsível.

Os desembolsos para os agregados familiares permitirão aos beneficiários planificar a estratégia de utilização do subsídio recebido.

Os trabalhos públicos e a renda por ela gerada para o AF serão tidos sempre como um complemento sem nunca prejudicar ou desviar a atenção do AF nas suas actividades habituais de geração de renda.

Os trabalhos públicos terão lugar numa primeira fase, durante 4 dias úteis por semana, por um período de 4 horas diárias, podendo o período de duração ser adaptado de acordo com as circunstâncias, e consistirão em actividades a ser identificadas pelos Municípios e Distritos, nos termos do Manual de Trabalhos Públicos correspondente.

Em todo o caso, as actividades elegíveis à componente de trabalhos públicos: i) devem fornecer um bem ou serviço público ou cujos benefícios de projectam para a maior dos membros da comunidade (e não privados ou para o benefício exclusivo de um pequeno grupo dentro da comunidade); ii) Não devem prejudicar o meio ambiente ou ter consequências sociais negativas, devem ter uma percentagem de custos de trabalho superior aos custos em capital; e iv) estar enquadradas nos planos distritais ou municipais.

Como se apontou, a inclusão de um AF através de um dos seus membros capaz de trabalhar é a base para o envolvimento deste agregado nas fases subsequentes do percurso do PASP, portanto, nas acções ligadas ao apoio no desenvolvimento de actividades de geração de rendimento, que incluem a preparação social para a graduação.

As comunidades a serem priorizadas devem ser as que possuem maior índice de vulnerabilidade perante a insegurança alimentar crónica, desastres decorrentes das mudanças climáticas, choques conjunturais e outras adversidades.

Dado que o PASP compreenderá intervenções nas zonas rurais e urbanas, deverá ter se em conta as especificidades específicas de cada zona.

Assim, no caso das zonas rurais, tendo em conta a sazonalidade existente em termos de insegurança alimentar, os agregados familiares que participam nos trabalhos públicos nas zonas rurais, se terá em conta os seguintes princípios:

- Período de permanência no sub-programa pelo membro do AF: pelo menos durante 4 meses durante o ano;
- Deverá ser implementada na época de menor actividade agrícola (ou outra actividade económica importante da população local), de modo a que durante o ciclo agrícola (ou outro) os membros possam dedicar-se às suas actividades económicas principais;
- Consequentemente, os trabalhos públicos serão implementados na época em que o nível de ocupação dos trabalhadores rurais é mais reduzido e se possível coincidir com os momentos de maior insegurança alimentar.

Tendo em conta que as regiões em Moçambique apresentam diferentes padrões de sazonalidade deverá ser realizada um levantamento dos melhores momentos para o desenrolar das actividades para as diferentes regiões e, se necessários, para as diferentes províncias.

Nas zonas urbanas não se terá em conta alguma época específica do ano e a realização dos trabalhos públicos deverá ter em conta o seguinte:

- Período de permanência até 6 meses por ano, por forma a permitir que os beneficiários possam constituir uma base monetária suficiente atenta ao nível de vida da zona urbana;
- Durante o período de permanência na componente dos Trabalhos Públicos os participantes irão beneficiar-se de capacitação e orientação para aceder a outros programas, tais como o acesso aos fundos disponíveis no âmbito de combate à pobreza urbana, programas de formação em gestão e desenvolvimento de negócio, bem como a possibilidade de serem incluídos nos programas de apoio ao desenvolvimento de pequenas empresas de prestação de serviços sociais (por exemplo, serviços de prestação de cuidados a crianças, idosos, recolha de resíduos sólidos, etc.).

Tanto nas zonas rurais como urbanas a administração ou provisão dos trabalhos públicos cabe a cada sector, entidade ou organismo no contexto dos respectivos mandatos, planos e orçamentos anuais ou de projectos específicos locais ou municipais.

A gestão da componente de trabalhos públicos cabe ao MMAS em articulação com o Ministério da Administração Estatal (MAE) intervindo diferentes sectores e a sua implementação a nível das zonas rurais é da responsabilidade dos governos distritais em articulação com as Delegações do INAS enquanto que nas zonas urbanas é da responsabilidade dos Conselhos Municipais.

4.2. Componente de Apoio ao Desenvolvimento de Actividades de Geração de Rendimentos

Na componente de apoio às iniciativas de geração de rendimentos deverão ser consideradas duas intervenções chave: a preparação social para a graduação e a facilitação do acesso a actividades

de geração de rendimentos e cada uma destas com as suas sub-intervenções, conforme a seguir se desenvolve e se ilustra mais ao fim (*Fig. 2: Componentes do Programa*).

4.2.1. Preparação social para a graduação

Enquanto o AF tiver sido identificado como elegível e registado para participar na componente de trabalhos públicos, o mesmo será simultaneamente beneficiário de intervenções sociais de diferente natureza que têm como objectivo a sua preparação para o acesso às actividades de geração de rendimentos que deveriam dar-lhe uma oportunidade de garantir a sua graduação.

As acções de preparação social para a graduação compreendem intervenções que visam garantir *a protecção e sensibilização social e o acesso às facilidades de formação e capacitação*.

a) Protecção e sensibilização social

As acções de protecção e sensibilização social terão em conta iniciativas que priorizam contacto directo com os AF envolvidos no PASP de modo que estes sejam sensibilizados para que tenham como acções permanentes na sua vida:

- O acesso aos cuidados de saúde;
- Mantenham as crianças na escola;
- Melhorem a sua dieta alimentar;
- Participem nos grupos de poupança;
- Melhorem os solos para responder as mudanças ambientais, dentre outras acções.

As acções de protecção poderão ter em conta ainda o acesso dos AF que estejam envolvidos no PASP a sementes e a outros insumos agrícolas, ou a um kit alimentar quando haja uma quebra repentina da produtividade agrícola ou momentos de crise causados por calamidades naturais numa comunidade por um período determinado. Estas acções podem ainda abranger outros AF que se tornem vulneráveis devido a estes factores.

A subcomponente de protecção e sensibilização social implicará a realização de acções permanentes e directas nos agregados familiares. Neste caso, o INAS desempenha um papel fundamental tendo em conta o seu mandato devendo orçamentar esta actividade e contar com um leque de agentes da acção social.

Nas acções de fornecimento de sementes e a outros insumos agrícolas, caberá a responsabilidade aos serviços que administram estas acções, sendo preponderando o papel do MINAG.

b) Acesso a facilidades de formação e capacitação

O Governo está ciente que a falta de conhecimentos e competências é uma barreira fundamental para o desenvolvimento da capacidade das famílias vivendo em situação de pobreza para se

tornarem auto-suficientes.

No quadro do PASP, a fase dos trabalhos públicos, o fornecimento de habilidades deve garantir a transferência de um conjunto de habilidades técnicas as famílias de modo que possam aceder a serviços e facilidades de formação e capacitação, assim como aos serviços financeiros e de crédito (em especial aos esquemas de pequenas poupanças e créditos) e ainda aos serviços de fomento e extensão agrária.

Deste modo, antes que um agregado familiar possa ter as condições para ter sucesso ao nível das oportunidades de geração de rendimento, o PASP propõe-se desenvolver uma componente de apoio à estabilização da renda dos agregados familiares na gestão e redução dos riscos, criação de competências, confiança e capital que lhe permita aumentar as possibilidades de sair da situação de pobreza.

Esta sub-componente irá incluir duas intervenções:

i) Capacitação em concepção e gestão de pequenos negócios e formação profissional

Outro elemento que também se irá incluir no pacote inicial tem a ver com a capacitação dos beneficiários na concepção e gestão de pequenos negócios e outros tipos de empreendimentos económicos em moldes associativos e cooperativo.

O Governo está ciente que a falta de conhecimentos e competências é uma barreira fundamental para o desenvolvimento da capacidade das famílias vivendo em situação de pobreza para se tornarem auto-suficientes.

No quadro do PASP, a fase dos trabalhos públicos, o fornecimento de habilidades deve garantir a transferência de um conjunto de habilidades técnicas, como gestão de negócios, empreendedorismo, poupança e gestão de recursos financeiros e ofícios relevantes (carpintaria, latoaria, costura, construção, água e saneamento, agricultura, pecuária, reflorestamento, melhoria de solos, mineração de pequena escala, etc.).

Os pacotes de formação a serem desenhados devem responder às capacidades dos grupos alvo envolvidos no PASP e as potencialidades existentes na comunidade ou distrito.

Para este fim, são de dois tipos as facilidades existentes a explorar no quadro do PASP:

- As implementadas pelos serviços ligados ao Estado, em particular o Instituto Nacional de Emprego Formação Profissional (INEFP), tendo em conta que esta instituição já oferece cursos de curta duração para a formação profissional nas 11 províncias através dos centros de formação profissional e está envolvido numa série de iniciativas de formação, embora geralmente orientados para um nível mais elevado do que o beneficiário PASP.
- As oferecidas por empresas e ONG's especializadas na formação e capacitação ao nível

da base presentes no distrito ou na província.

Os pacotes de formação a serem desenhados devem responder às capacidades dos grupos alvo envolvidos e as potencialidades existentes na comunidade ou Distrito. Neste caso, o INEFP tem um papel importante a desempenhar em termos de proceder ao levantamento das necessidades de formação, e desenhar pacotes de formação adequados as necessidades e condições destes grupos alvo. O INEFP deve ainda ser capaz de desenvolver métodos de formação uniformes, metodologias e módulos, e para monitorar e acompanhar o sucesso da formação realizada.

O INEFP será a instituição responsável pela coordenação do processo de formação em todo o país, incluindo em termos de supervisão geral, planificação estratégica, desenvolvimento curricular (tendo em mente a necessidade de manter a formação o mais simples possível), controle de qualidade, incluindo a monitorização e avaliação. A nível distrital, as actividades de formação e capacitação podem ser administradas por organizações da sociedade civil ou organizações do sector privado, dependendo da capacidade existente em cada Distrito e isto sem prejuízo do papel do INEFP de fiscalização e controle da qualidade.

ii) Acesso à educação financeira, com destaque através da participação em grupos de poupança

A preparação incluirá aprendizagem sobre finanças (educação financeira), como poupar, como é que funcionam os créditos e como funciona a lógica de seguro. Isto tudo pode ser feito através do recurso a grupos de poupanças.

Os grupos de poupança (GP) usam um modelo de baixo custo que permitem a criação de instituições sustentáveis. Os GP podem oferecer um conjunto de serviços aos mais pobres de uma forma que é facilmente replicáveis e que é em grande medida auto-sustentável. Podem constituir também uma plataforma efectiva para o desenvolvimento de outras actividades.

Os grupos de poupança ajudam também os agregados familiares mais pobres ao reduzir as barreiras de acesso e preparando os pobres para ter acesso às instituições de micro-finança, ao proporcionar-lhes contacto com princípios financeiros básicos.

No PASP, os Grupos de Poupança disponibilizaram um modelo de baixo custo para implementar um conjunto essencial de serviços de base a serem disponibilizados inicialmente aos beneficiários:

- Formação em literacia financeira;
- Formação em competências de vida práticas;
- Construir uma cultura de poupança;
- Educação e exposição a conceitos de seguro, através do desenvolvimento de um Fundo Social no seio do Grupo de Poupança;
- Educação e exposição ao micro-crédito através das operações do grupo;
- Um veículo para introduzir uma transferência de um património material.

A Metodologia de Grupos de Poupança e Empréstimo Rotativos – dos quais o Xitique é um exemplo vivo - é a forma mais comum de poupança em grupo em Moçambique e será considerado o modelo padrão dentro do PASP. No entanto, cada distrito terá a flexibilidade de

usar uma metodologia diferente em termos de grupo de poupança, dependendo da forma predominante dos grupos de poupança no distrito.

Os Grupos de Poupança serão abertos a uma participação alargada dentro da comunidade para contribuir para a coesão social da mesma. Isto é possível devido ao baixo custo de implementação e administração. Serão fixadas metas em cada distrito, que permite uma maior participação, mas dentro de limites orçamentais globais. No entanto, somente aqueles especificamente orientadas para a participação no PASP receberão uma transferência de activos no ano 3.

Para a promoção e apoio aos grupos de poupança serão contratadas instituições financeiras do sector privado, ONG's a nível distrital ou municipal sob a supervisão do MAE. O INEFP irá projectar e administrar uma série de módulos de formação para as agências de execução e trabalhará em estreita colaboração com MMAS para, em conjunto, fornecer supervisão e apoio a nível distrital, sob a coordenação geral do MAE.

4.2.2. Acesso a oportunidades de geração de rendimentos

Uma vez demonstrada a capacidade de resiliência do AF e sendo evidente que este é capaz de acumular alguns activos patrimoniais (bens e valores monetários) através da poupança ou de investimento, bem como ter acumulado capacidades e habilidades profissionais relevantes, o agregado familiar será ajudado a planear um determinado projecto de geração de rendimento e encaminhar-se para oportunidades de financiamento ou de acesso a *inputs* produtivos (incluindo inputs agrícolas).

O PASP pretende contribuir na motivação e capacitação das famílias abrangidas na poupança e com base a esta, facilitar o acesso ao crédito e a outras facilidades similares.

Esta facilitação será feita através da exposição do beneficiário aos serviços e mecanismo locais existentes, em especial:

- O FDD para as zonas rurais;
- O PERPU para as zonas urbanas;
- Os serviços de micro-crédito e a banca comercial;
- O acesso ao programa de insumos agrícolas;
- As transferências de activos patrimoniais produtivos.

Um outro mecanismo a explorar deverá ser a possibilidade a “transferências de activos patrimoniais produtivos” como por exemplo, cabeças de gado, maquinaria, equipamentos agrícolas, meios de transporte, moageiras, etc.

Para facilitar o acesso o PASP deverão ser mapeadas as oportunidades de financiamento existentes, em cada Distrito e Município, bem como das oportunidades que o mercado disponibiliza. No momento em que os beneficiários terminarem o ciclo de certificação estes

deverão ter uma reunião com os serviços distritais nos quais será informada das opções aos quais o mesmo se poderá candidatar.

O MMAS e o MAE irão negociar o estabelecimento de protocolos com as instituições responsáveis pela implementação dos Programas. Se possível estes acordos poderão estabelecer prioridade para os participantes no PASP acederem às oportunidades, caso as suas propostas respeitem determinados requisitos técnicos a definir.

a) Fundo de Desenvolvimento Distrital

Nos últimos 5 anos, o Governo tem incentivado o surgimento de pequenas e médias empresas através do FDD, também conhecido como "7 milhões".

Esta iniciativa abrange os Distritos rurais e visa apoiar os indivíduos ou grupos de indivíduos que apresentam um projecto ou iniciativa de negócio.

As experiências mostram que alguns dos grandes constrangimentos na implementação que o FDD procura superar são:

- A fraca capacidade na concepção de ideias e projectos inovadores, implementáveis, rentáveis, bem como sustentáveis a médio e a longo prazos;
- A fraca capacidade de implementação dos projectos ou negócios por falta de conhecimentos e habilidades profissionais específicas pelos beneficiários do FDD;
- A falta de uma prévia experiência e cultura de manuseamento de valores e receitas regulares e previsíveis pelos beneficiários;
- A falta de uma prévia experiência e cultura de poupança pelos beneficiários;
- O uso prematuro das receitas ou créditos recebidos em necessidades de consumo imediato mas necessário pelo beneficiário;
- A falta de cultura e disciplina no uso de empréstimos contraídos;
- A falta de um mecanismo e processo de acompanhamento dos beneficiários do FDD, antes, durante e depois da implementação dos projectos ou negócios financiados pelo Fundo.

Neste contexto, o PASP procura ser como uma das respostas que faltavam para o FDD poder aumentar o seu índice de sucesso, incluindo no capítulo de retorno dos valores desembolsados aos beneficiários.

Assim, os beneficiários do PASP serão directamente ligados ao FDD do respectivo distrito através dos projectos que serão capazes de apresentar aos Conselhos Consultivos locais que no entanto terão igual tratamento que os apresentados por outros proponentes.

O PASP assegurará que os projectos apresentados pelos beneficiários para o acesso ao FDD estejam em melhores condições de serem aprovados pelos Conselhos Consultivos do Posto

Administrativo e do Distrito tendo em conta que os beneficiários deverão estar melhor preparados para a apresentação da proposta.

b) Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU)

O PERPU foi projectado visando melhorar as condições de vida das pessoas vivendo em situação de pobreza junto das zonas urbanas.

Tal como o PASP, o PERPU incentiva o uso do trabalho intensivo para a realização de obras públicas temporárias e de baixo custo, oferecendo oportunidades de emprego em áreas urbanas, em especial os jovens, e mulheres que, como se sabe, são os mais afectados pela pobreza urbana.

O PERPU procura igualmente incentivar a produção peri-urbana de gado e agrícolas no "cinturão verde" das zonas urbanas através da facilitação de crédito para os produtores vivendo em situação de pobreza, a criação de associações de produtores, e a comercialização dos seus produtos.

Neste o quadro, deverão ser encontrados sinergias entre o PASP e o PERPU em especial nas seguintes áreas:

- Possibilidade de inclusão dos beneficiários do PASP no PERPU, nos moldes dispostos para o relacionamento entre o PASP e o FDD;
- Aproveitamento das potencialidades oferecidas pelo PASP para se evitar que o PERPU encontre as mesmas adversidades enfrentadas pelo FDD.
- Garantir a maior participação das pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza no acesso aos fundos do PERPU.

c) Serviços de micro-finanças e a banca comercial

O acesso a facilidades e serviços financeiros e de crédito é um elemento chave na criação da auto-suficiência dos AF envolvidos no PASP.

Contudo, reconhece-se que muitas pessoas vivendo em situação de pobreza podem não ser capazes de usarem efectivamente o crédito quando as suas necessidades básicas não são atendidas ou não encontram a resposta adequada sendo por isso compelidos a usarem parte da dívida contraída atender tais necessidade, incluindo para a compra de comida e outros bens e serviços básicas e não para o negócio ou projecto pretendido, o que os pode conduzir a um sobre-endividamento e a uma maior vulnerabilidade e empobrecimento. No PASP se garantirá a cobertura às necessidades e serviços básicos de modo a se evitar que os AF alvo, usem o crédito produtivo para o consumo.

Um dos mecanismos a usar são as micro-finanças, incluindo o micro-crédito, adaptadas para atender as necessidades das pessoas mais pobres que geralmente não têm acesso aos bancos e a outras serviços financeiros tradicionais.

Dentre as medidas a considerar nesta intervenção deverá se contar:

- O mapeamento das instituições de micro- finanças existentes e os grupos de poupança, tanto nas zonas urbanas como rurais;
- O estabelecimento das relações entre o acesso ao crédito e o desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimento pelos AF do PASP.

Deste modo, o PASP capacitará os seus beneficiários a mostrarem capacidade de poupança, concepção de projectos de negócios, acumulação de ativos patrimoniais e a munirem-se de outros requisitos necessários para merecerem aceitação pela banca e outros mecanismos de micro-crédito.

d) Acesso a insumos agrícolas

As pessoas vivendo em situação de pobreza e vulnerabilidade são muitas vezes excluídas da participação no desenvolvimento agrícola, porque não têm acesso a tecnologias, aos insumos agrícolas, ao crédito para aumentar a produção e ainda não tem informação sobre como os mercados funcionam de modo a garantir o uso efectivo e produtivo da terra e tornar a agricultura mais rentável.

O Programa de Sementes de Insumos Agrícolas implementado pelo MINAG visa promover o uso de fertilizantes e variedades melhoradas de sementes por pequenos agricultores para aumentar a produção de culturas alimentares e proporcionar maiores rendimentos. Os pequenos agricultores, na maioria dos casos não podem arcar com o custo dos insumos, deste modo, é lhes facultado uma senha que lhes permite adquirir directamente estes insumos a preços acessíveis.

Uma interligação entre este programa e o PASP deverá ser sempre promovida em relação aos AF alvo, em especial junto das zonas rurais.

Sempre que possível, os grupos de poupança podem ser encorajados a assumir o apoio as actividades agrícolas como riscos a serem partilhados pelo grupo, em especial para os casos em que não podem assumir esta responsabilidade a título individual. Tal como acontece com todos os serviços produtivos, uma família integrada no PASP só deve ser associada a um serviço agrícola se da avaliação das condições e capacidades do seu agregado familiar, bem como do mercado determinarem que esta é a melhor opção.

e) Transferências de activos patrimoniais produtivos

Trata-se de um incentivo adicional que se pode oferecer aos beneficiários do PASP na derradeira fase da sua transformação social e económica, mais concretamente para aqueles AF que tenham

realizado com sucesso o ciclo de certificação e que demonstrem ter um projecto viável relacionado com a utilização do potencial activo.

Neste caso, serão concedidos um bem patrimonial que possa servir de complemento para o projecto ou ideia de projecto que tenham concebido.

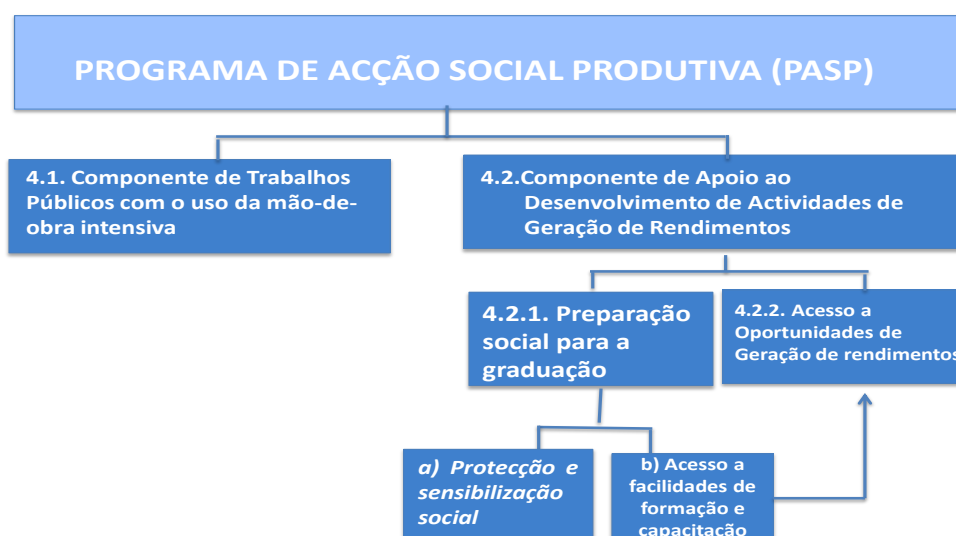
Da experiência internacional resulta o recurso mais comum transferido é o gado, mas também incluiu itens como mudas e outros insumos agrícolas, máquinas de costura ou estoque de mercadorias para abrir uma pequena loja.

Na implementação desta intervenção pelo PASP se procurará oferecer três a quatro alternativas de bens para a escolha por parte dos AF de acordo com as oportunidades oferecidas pelo mercado local e regional com o fim de se mitigar os riscos de insucesso.

O MMAS explorará junto do MINAG a possibilidade do Programa de Senhas de Insumos Agrícolas bem como outros programas implementados pelo MINAG com a finalidade de disponibilizar insumos a camponeses de modo a servir de fonte dos activos patrimoniais a serem transferidos para os beneficiários do PASP. O mesmo poderá ser realizado em termos de acesso a programas na área das pescas e na área do comércio, entre outros.

A componente de “Apoio ao Desenvolvimento de Actividades de Geração de Rendimentos” será coordenada pelo MAE em estreita articulação com as administrações distritais nas zonas rurais e as autoridades municipais nas zonas urbanas.

Fig-2: Componentes do programa



1

4. INTERAÇÕES COM OUTROS EIXOS DA SEGURANÇA SOCIAL BÁSICA E O PERCURSO PARA A GRADUAÇÃO

5.1. Interações com outros eixos do subsistema de segurança social básica

O sucesso do PASP para criar auto-suficiência para as pessoas vivendo em situação de pobreza e vulnerabilidade se baseia no estabelecimento das intervenções próprias do programa (trabalhos público e geração de rendimentos). Mas está visto que para além disso será necessário estabelecer ligações do PASP com outros serviços sociais e produtivos já existentes providenciados pelo Governo e pelas organizações da sociedade civil e sector privado.

Neste contexto, será importante que o MMAS garanta uma forte coordenação e comunicação, principalmente a nível distrital onde o foco principal deverá ser o processo de planificação distrital, incluindo o papel dos Conselhos Consultivos Distritais.

A seguir se destacam os programas e intervenções a considerar:

a) Interação com os programas do eixo da Acção Social Directa

O entrosamento com os programas do eixo da acção social directa deverá ser muito mais evidente no período da inserção do agregado familiar na componente de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva, pois nesta fase, em muitos casos os membros do agregado familiar alvo necessitam de protecção e apoio social directo face a sua situação de vulnerabilidade. Assim, poderão ser especialmente chamados o Programa Subsídio Social Básico (PSSB) e o Programa Apoio Social Directo (PASD) e nas seguintes situações e condições:

i. Programa Subsídio Social Básico

O PSSB é um dos programas que pode providenciar apoio e protecção social aos AF abrangidos pelo PASP que tenham pessoas idosas, pessoas com deficiências ou pessoas com doenças crónicas e degenerativas que são potencialmente beneficiários do PSSB e se tornam chefes do agregado porque perderam definitivamente o elemento do seu agregado familiar que tinha capacidade para o trabalho sendo por isso necessário garantir que este AF passa a ser beneficiário do PSSB.

Nesse sentido, seria ideal que o PASP usará a mesma plataforma operacional do PSSB, devendo-se considerar com prioridade o cadastro único dos beneficiários, o acesso ao cartão e caderneta de assistência social, os mecanismos de pagamento das transferências e o sistema de monitoria e avaliação.

Para além do uso da estrutura operacional, o PSSB será usado como a plataforma de atendimento dos AF atendidos pelo PASP que ao mesmo tempo estejam incluídos no PSSB.

ii. Programa Apoio Social Directo

No caso particular do Programa Apoio Social Directo (PASD) tendo em conta que este é um programa que integra pessoas temporariamente incapacitadas para o trabalho, este poderá ser uma potencial ferramenta de resposta a situações inesperadas que afectem os AF inseridos no PASP e que necessitem de apoio pontual como por exemplo, nascimento de gémeos, perda de habitação devido a um incêndio, dentre outras.

Uma das mais-valias da existência do PASD, é o facto deste Programa poder abranger os beneficiários do PASP que se encontrem numa situação de incapacidade temporária para o trabalho. Tais são os casos da mulher grávida (até o período máximo de 1 ano e seis meses) e das pessoas que a dado momento se encontrem doentes.

Por outro lado, o PASD pode ainda servir para atender os agregados familiares, em especial as famílias de acolhimento das crianças órfãs, que por algum infortúnio, passam a encontrar-se numa situação de inexistência de elementos com capacidade para o trabalho facto que lhes pode impedir de continuar a ser integrados no PASP.

A possibilidade e aplicabilidade desta assistência adicional aos AF do PASP será definida nos manuais e instrumentos de implementação das sub-componentes do PASP a serem aprovados pelo MMAS.

O MMAS promoverá junto dos sectores e organismos correspondentes as melhores formas de canalização aos beneficiários do PASP da referida assistência no quadro dos referidos manuais e instrumentos de implementação.

b) Interligação com programas da acção social escolar, acção social da saúde e outros serviços sociais

As famílias que vivem em situação de pobreza muitas vezes enfrentam barreiras em termos de acesso aos serviços sociais básicos como a saúde, educação, acesso a água potável e saneamento. A sua situação agrava-se quando estes agregados vivem em zonas remotas. No entanto, o acesso a esses serviços básicos é um ponto de partida fundamental para o desenvolvimento de meios de vida seguros e sustentáveis.

i. Interligação com programas da acção social da saúde

Os artigos 10 a 12 do Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica aprovado pelo Decreto n.º 85/2009, de 29 de Dezembro, dispõe que os beneficiários dos programas de segurança social básica terão acesso a um conjunto de iniciativas na área da saúde.

De modo a garantir a consolidação de sinergias entre os programas, os beneficiários do PASP devem ser automaticamente elegíveis para aceder aos programas do eixo da acção social da saúde, ou seja, aos cuidados de saúde gratuitos em especial para as crianças, mulheres grávidas, pessoas idosas, apoio nutricional, suplementação com micro nutrientes para mulheres grávidas,

lactantes e crianças dos 0 aos 24 meses de idade quando disponíveis. Neste caso devem ser priorizadas as acções que contribuem para o combate da mortalidade infantil e materna assim como para a melhoria da situação nutricional nos AF inseridos no PASP.

No contexto da implementação do PASP e dos acordos específicos a se celebrar com os chefes dos AF ou outro membro do agregado familiar que participa nos trabalhos públicos, constará como uma das obrigações destes, e neste caso, como contrapartida para a sua inclusão no PASP a obrigatoriedade de garantir que os seus membros acedam a esses serviços da saúde havendo facilidades e condições para o efeito.

ii. Interligação com programas da acção social escolar

Nos termos dos artigos 13 e 14 do Decreto n.º 85/2009, de 29 de Dezembro, outro eixo importante do Subsistema de Segurança Social Básica, é a acção social escolar.

Deste modo, na implementação do PASP, deverá ser considerada a inserção dos membros do AF, em especial, as crianças, nos serviços oferecidos pelo sector da educação, sendo de destacar os prestados através do Programa de Lanche Escolar e o Programa de Apoio em Material Escolar, onde e quando estes estejam disponíveis.

Outro potencial programa do sector da educação é o da Educação de Adultos administrado pelo Ministério da Educação (MINED), o qual tem como objectivo reduzir as taxas de analfabetismo na população adulta do actual nível 48% para 30% até 2014.

Será importante o acompanhamento da inserção das crianças e jovens dos AF inseridos no PASP nos programas do sector da educação de modo a verificar até que ponto os objectivos na área da educação são alcançados, em especial a conclusão de um ciclo completo do ensino primário e a elevação da percentagem de ingresso, permanência e sucesso da rapariga nas instituições de ensino.

iii. Interligação com outros serviços sociais

Visando ainda consolidar o subsistema de segurança social básica, é ainda importante que os beneficiários do PASP tenham acesso a outros serviços úteis para a área social, incluindo os serviços de apoio legal gratuito para as pessoas desfavorecidas e o registo de nascimento gratuito, proporcionados pelo sector da justiça onde e quando estes estejam disponíveis.

Para além dos serviços da justiça, é ainda importante garantir o acesso à água e saneamento básicos, que são fundamentais para a melhoria da situação social dos grupos vulneráveis.

c) Relevância do Cartão e Caderneta de assistência social

Na interligação do PASP com os eixos da acção social directa, acção social escolar, acção social da saúde e de outros serviços sociais úteis, o cartão e a caderneta de assistência social, já

aprovados pelo Governo, serão os instrumentos chave para a identificação e registo dos apoios concedidos e da abrangência dos vários programas de assistência social.

Assim:

- Por um lado, o acesso ao Cartão de Assistência Social confere ao beneficiário, todos os direitos consagrados no Subsistema da Segurança Social Básica, nomeadamente o acesso aos programas de acção social directa, aos programas de acção social escolar, à acção social de saúde, à assistência jurídica gratuita e ao registo de nascimento;
- Por outro, a Caderneta de Assistência Social tem o potencial de controlar as prestações sociais providenciadas pelas diferentes instituições provedoras da segurança social básica e acompanhar os agregados familiares beneficiários.
- A Caderneta de Assistência Social contribuirá para verificar os níveis de vulnerabilidade dos beneficiários directos e indirectos para se aferir da existência ou não das razões da sua manutenção ou não no sistema.

Dadas as limitações institucionais existentes e a limitada disponibilidade de recursos, estes esforços para fortalecer as ligações entre os programas de transferência monetárias não condicionadas e os programas da acção social directa, acção social escolar, acção social da saúde e outros serviços devem centrar-se inicialmente nos Distritos e comunidades onde já se registam melhorias significativas de disponibilização de serviços de assistência social directa, saúde e educação, podendo ser gradualmente estendidos para outros pontos do País.

5.2. O percurso para a graduação por um AF

A saída da situação de pobreza por parte de um AF é um processo que constitui um grande desafio em termos de gestão das expectativas das comunidades, dos membros dos AF abrangidos, bem como de diferentes segmentos da sociedade que estão interessados que as intervenções de combate à pobreza produzam resultados visíveis e imediatos.

Caberá ao MMAS, em articulação com os diferentes intervenientes do Subsistema de Segurança Social Básica, esboçar uma estratégia adequada para a gestão das expectativas que surgirão tanto ao nível da comunidade local (rural e urbana) como de outros extratos sociais nacionais.

Para o efeito, e no quadro da preparação social para a graduação, o MMAS deverá conduzir uma actividade de sensibilização social no quadro de uma Estratégia de Comunicação específica do PASP a ser aprovada, sendo este um dos factores críticos de sucesso deste Programa.

A estratégia de intervenção do PASP centrará acções que implicam o combate à pobreza tendo em mente que os resultados no âmbito do combate a pobreza ao nível de um AF se façam sentir num período de cinco anos.

Este processo pode-se depreender que após a inserção de um agregado familiar em actividades de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva durante 3 anos, o mesmo agregado será direccionado para o acesso a oportunidades de geração de rendimentos cujos impactos se espera comecem a fazer-se sentir num período razoável de não menos de 2 anos e num percurso que vai até aos 5 anos e mais.

Espera-se que o agregado familiar inserido na componente de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva beneficiará, no período de 3 anos, de acções de capacitação, obterá facilidade para acesso aos programas de outros eixos do subsistema de segurança social básica e beneficiará igualmente de informações que permitem obter meios para o desenvolvimento de actividades e que lhes capacitem a responder contra os choques, os quais podem ser climáticos, estruturais ou de outra natureza.

Após os 3 anos, o agregado familiar beneficiará de acompanhamento para acesso a oportunidades de acesso ao crédito e micro-crédito em diferentes iniciativas existentes e ainda beneficiará de activos patrimoniais, caso seja o caso, para o desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos.

Os cerca de 2 anos que seguem após a inserção do beneficiário em trabalhos públicos são preponderantes para assegurar a graduação do beneficiário da situação de pobreza, esperando-se que neste período o agregado tenha os meios materiais, patrimoniais necessários e acesso aos serviços sociais básicos, que lhes permita responder aos choques e situações que o colocam em situação de vulnerabilidade.

Com o fim de garantir um impacto deste Programa, o MMAS procurará garantir que um número maior de AF beneficiários do PASP possa percorrer com sucesso todos os passos e intervenções, em particular o seu envolvimento nas Actividades de Geração de Rendimentos de modo a saírem da situação de pobreza.

6. QUESTÕES LIGADAS À IMPLEMENTAÇÃO DO PASP

6.1. Articulação e Coordenação institucional

6.1.1. Nível central

O PASP é um programa nacional, cuja implementação é partilhada entre várias entidades governamentais, sob a coordenação do MMAS, conforme se estabelece no n.º3, do artigo 1, do Decreto n.º 52/2011, de 12 de Outubro.

No entanto, o sucesso da implementação do PASP requer a participação efectiva dos sectores da administração estatal, trabalho (INEFP), Gestão de Calamidades (INGC), agricultura, obras públicas e habitação, planificação e desenvolvimento onde também fazem parte os sectores da Saúde e Educação, diferentes organizações não-governamentais implementam acções na área de segurança social básica.

Para o efeito, a nível central o CCSSSB, presidido pelo Ministro que superintende a área da Acção Social funcionará como órgão central de coordenação do PASP, cabendo-lhe a responsabilidade de:

- Tomar as decisões estratégicas do PASP incluindo entre outras:
- Aprovar os Manuais de Procedimentos das diferentes componentes
- Aprovar o Orçamento do Programa
- Aprovar a distribuição geográfica do Programa (até ao nível do distrito);
- Garantida a articulação entre os vários programas na área de segurança social básica implementados por diferentes instituições, em especial a Saúde, Educação, Agricultura, Trabalho, Administração Estatal, Planificação e Desenvolvimento e Obras Públicas e Habitação, bem como por organizações não-governamentais.

Como mecanismo de suporte técnico ao CCSSSB no quadro do PASP, este deverá contar com os respectivos Secretariado Executivo e Conselho Técnico conforme se ilustra abaixo

Caberá em especial ao Conselho Técnico:

- Orientar e aprovar os parâmetros básicos do projecto e sua revisão a médio prazo (em especial os critérios de selecção dos beneficiários, os critérios de selecção dos subprojectos de trabalhos públicos);
- Aprovar o Manual de Operações e suas revisões;
- Aprovar os Planos Anuais de Trabalho e Orçamentos;
- Aprovar os relatórios de progresso do projecto preparados pelo INAS e submetidos pelo MMAS.

Sempre que necessário, e sem prejuízo de reuniões globais do Conselho Técnico com todos os seus membros, deverão realizar-se periodicamente reuniões dos técnicos com representantes dos sectores envolvidos directamente no PASP.

6.1.2. Nível provincial

Tendo o Governo já previsto o funcionamento dos Conselhos Provinciais de Coordenação do Subsistema de Segurança Social Básica, estes deverão ser efectivamente implantados em vista do PASP e será considerada como um dos factores críticos de sucesso.

6.1.3. Nível distrital e municipal

Os Governos Distritais e os Conselhos Municipais terão uma grande responsabilidade na implementação do PASP, considerando que é a estes níveis onde são desenvolvidas diferentes iniciativas que contribuem para o combate a pobreza, sendo assim cruciais para garantir a necessária articulação das intervenções.

Assim, os Conselhos Consultivos Distritais e fóruns similares ao nível Municipal terão no âmbito do PASP as seguintes responsabilidades:

- Identificação de áreas prioritárias de implementação do PASP dentro do Distrito/Município de acordo com os critérios já mencionados;
- Selecção de subprojectos de trabalhos públicos, em consulta com as comunidades beneficiárias e de acordo com os critérios acordados para a selecção dos subprojectos;
- Endosso das listas de AF beneficiários trazidas pelos níveis inferiores;
- Acompanhamento do progresso das famílias abrangidas no ciclo do PASP;
- Sugerir medidas para a melhoria do processo de implementação do PASP.

Enquanto aos Governos distritais e Conselhos municipais, lhes caberá a:

- Preparação técnica dos subprojectos de trabalhos públicos, sob a iniciativa do Serviço Distrital/municipal competente que contará com o necessário apoio das respectivas Direcções Provinciais;
- Afectação dos beneficiários aos subprojectos de acordo com as listas aprovadas pelo INAS;
- Aquisição de materiais e equipamentos, em conformidade com as regras de estabelecidas no respectivo Manual;
- Manutenção dos subprojectos finalizados, conforme o caso;
- Elaboração de relatórios de progresso e financeiros, a serem encaminhados ao INAS;
- Garantir a ligação entre os trabalhos públicos com uso da mão da obra intensiva com as outras intervenções do PASP, em especial a preparação social para a graduação e as actividades de geração de rendimentos;

- Homologar a lista de cursos de formação e capacitação propostos para o distrito ou município e comunidades abrangidas;
- Definir as melhores estratégias que garantam o acesso pelos AF do PASP às iniciativas facilitadas pelo FDD ou PERPU e a outras iniciativas de desenvolvimento existentes no distrito ou município.

O MMAS em coordenação com o MAE acordará com cada Município envolvido no PASP os melhores mecanismos de envolvimento local na coordenação e participação local a níveis territoriais inferiores do Município.

6.1.4. Nível de Posto Administrativo

Os Chefes de Posto Administrativo procedem à sistematização das listas de beneficiários e outros dados e informações recebidos das Localidades para o seu envio ao distrito servindo assim de canal de trânsito entre a localidade e o distrito no contexto das intervenções pelo PASP.

Prestará igualmente qualquer apoio de que as Localidades careçam na sua comunicação com o nível distrital e o INAS.

6.1.5. Nível de Localidade

O Chefe da Localidade participa com o Permanente do INAS na identificação dos beneficiários e na monitoria na implementação das actividades do PASP, incluindo dos trabalhos públicos junto das comunidades beneficiárias e acompanha o progresso dos AF abrangidos.

As listas recebidas de cada comunidade serão confirmadas pelo Conselho Consultivo local em encontro que contará com a presença do Permanentes do INAS.

Cabrá em seguida ao Permanente do INAS proceder à devolução da lista definitiva de beneficiários à comunidade já devidamente validada pelo INAS.

Querendo, a comunidade poderá reclamar sobre a composição de lista definitiva, devendo tais reclamações serem levadas à consideração do Conselho Consultivo da Localidade cuja decisão será definitiva cabendo apenas ao INAS proceder ao registo e envio aos níveis do Posto-Administrativo e Distrito.

6.1.6. Nível da Comunidade

O sucesso da implementação do PASP exige o envolvimento da comunidade local rural ou urbana, em especial no processo de elegibilidade dos grupos e AF alvos.

Cabe as autoridades locais e representantes do INAS ou acção social a nível local garantirão a atenção atempada às preocupações colocadas pela Comunidade no contexto do PASP e o

encaminhamento à Delegação do INAS e a outros níveis das questões que não possa dar resposta imediata nos termos do seu mandato.

6.2. Reforço da capacidade institucional

O sucesso do PASP está dependente do fortalecimento da capacidade institucional das instituições que coordenam e implementam o Programa.

Tendo em conta que se trata de um programa novo, que define como ponto fulcral a necessidade de coordenação e estabelecimento de interligações entre iniciativas em curso levadas a cabo pelo Governo, sociedade civil e sector privado, torna-se fundamental que se garanta a nível do reforço da capacidade institucional:

- O funcionamento pleno dos mecanismos de coordenação a nível central e local;
- A definição de mecanismos de monitoria e avaliação do Programa;
- A definição de plataformas de operacionalização do Programa e sua harmonização com demais programas existentes;
- O aumento das capacidades dos recursos humanos das instituições implementadoras do PASP;
- A definição e implementação de mecanismos transparentes de prestação de contas;
- A dotação de meios materiais e financeiros para a materialização do PASP.

6.3. Responsabilidades institucionais individuais

O sucesso do PASP depende em grande medida do cometimento das instituições envolvidas tanto no quadro das suas responsabilidades institucionais no capítulo da acção social como no quadro das suas responsabilidades emanadas do presente documento, nos termos resumidos no Anexo I do presente documento (*Anexo I- Matriz de responsabilidades institucionais*).

Os titulares das instituições e organismos envolvidos a nível central, do distrito e municípios garantem pelo cumprimento das responsabilidades trazidas na Matriz e prestam disto as devidas contas perante o Governo, os Governos Provinciais e distritais, bem como aos órgãos autárquicos, quer directamente quer através dos mecanismos de coordenação e supervisão do Subsistema de Segurança Social Básica.

7. PAPEL DE INTERVENIENTES NÃO-GOVERNAMENTAIS

7.1. Organizações da Sociedade Civil

A sociedade civil tem tido tradicionalmente um papel importante na prestação de serviços de protecção social para as comunidades em Moçambique.

Num ambiente de cobertura limitada dos serviços públicos existentes, as organizações da sociedade civil (OSC) são parceiros importante na construção do pilar da acção social produtiva.

No quadro do PASP, a sociedade civil participará nas acções de coordenação e gestão do PASP a nível local através dos Conselhos Consultivos locais e mecanismos similares existentes junto dos Municípios. Servirá de fonte de conhecimento técnico e de apoio, na administrando directamente algumas das acções por via de contratação nos termos previstos pelo presente documento, bem como no apoio na angariação de fundos para projectos identificados pelos beneficiários.

Na avaliação do progresso do PASP, o MMAS terá em conta os relatórios de acções de monitoria e avaliação levadas a cabo pelas OSC em especial as suas recomendações e sugestões.

Nos casos em que uma organização pretenda conceber e implementar directamente uma iniciativa ou projecto no quadro da Acção Social Produtiva ou outra enquadrada ou enquadrável no sistema de acção social moçambicano, em particular as que implicam a concessão de subsídios, a organização interessada o fará nos termos prescritos pelo Governo, devendo, através da correspondente legislação e os manuais de procedimentos a serem definidos pelo Governo.

Nesse sentido caberá ao MMAS propor ao Governo a aprovação das medidas e instrumentos complementares que visam a harmonização de tais intervenções com os princípios, normas e procedimentos definidos pelo Governo.

7.2. Sector privado

O sector privado desempenha um papel estratégico na implementação dos programas de segurança social básica, através do seu apoio nas acções em prol dos grupos alvo mais vulnerável, por via da responsabilidade social empresarial e outras formas.

O MMAS trabalhará no sentido de elevar a outros níveis qualitativos a contribuição do sector privado na acção social, em particular da acção social produtiva, incluindo através da promoção e encorajamento de parcerias público-privado.

Para o feito, o MMAS estudará a possibilidade do recurso de contratos ou acordos competitivos como um princípio no contexto de todo o processo de implementação do PASP com o fim de se

assegurar que toda a capacidade disponível é direccionada para a redução da pobreza, num quadro de intervenção múltipla: do Governo, da sociedade civil e do sector privado.

Como resultado das parcerias público-privado no PASP, se espera certos projectos possam ser total ou parcialmente financiados por um agente privado embora implementados pelo Estado ou por uma OSC ou mesmo por uma associação comunitária.

Noutros casos se tratará nas situações em que o agente privado esteja a executar obra pública contratada pelo Estado (estradas, pontes, sistemas de irrigação, sistema de abastecimento de água, pequenos projectos de restauração ambiental, etc) e onde se possa contar com parte da mão-de-obra o pessoal disponibilizado pelo PASP onde o Estado paga os encargos para com os subsídios correspondentes são suportados pelo PASP ou pelo privado.

No quadro da responsabilidade social empresarial ou da parceria público-privado, o MMAS explorará a possibilidade do sector privado servir de fonte de financiamento de algumas das intervenções enquadradas na componente de preparação para a graduação, em particular nas acções de capacitação e aquisição de activos patrimoniais.

Ainda sobre o papel do sector privado o MMAS e coordenação com o MITRAB/INEFP promoverá a empregabilidade dos membros dos AF “finalistas” do processo de graduação de acordo com as possibilidades locais.

7.3. Parceiros de cooperação

Actualmente, um conjunto de parceiros está envolvido no apoio de iniciativas na área de segurança social básica dos grupos mais vulneráveis, incluindo com recurso a trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva.

Com a aprovação do presente documento, os parceiros de cooperação e outros intervenientes passam a contar com um instrumento de referência para a harmonização das suas intervenientes com os princípios e normas legalmente estabelecidas, bem como de forma a se alinharem com os procedimentos aprovados pelo Governo, em especial quanto a fiabilidade dos processos de elegibilidade, identificação e registo dos beneficiários.

O presente documento representa igualmente um quadro de referência para as acções de apoio ao fortalecimento da capacidade institucional do sistema, em especial ao nível do MMAS e INAS.

8. FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA

O PASP é um programa que foi criado para ser implementado por tempo indeterminado como uma das estratégias do Governo no quadro do combate à pobreza e das desigualdades sociais.

Assim, o PASP será inscrito anualmente no Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado, bem como em diferentes instrumentos programáticos de médio e longo prazos.

A ENSSB prevê que o PASP deverá cobrir cerca de 5% dos agregados familiares com elementos em idade activa até 2014 (cerca de 219 mil agregados) tanto das zonas urbanas como rurais.

Nesse contexto, sendo este um Programa do Governo, perspectiva-se seja financiado pelo Estado podendo contar com apoio dos parceiros de cooperação.

Os encargos do Estado para financiamento do PASP irão acrescer à medida que se alarga o seu âmbito de cobertura territorial e do número de AF beneficiárias.

Será extremamente importante e urgente estimar os custos de cada componente de modo a se prever os valores a serem dispendidos numa intervenção completa sobre os beneficiários.

Os mecanismos de alocação orçamental devem ser claramente definidos considerando as instituições que coordenam as várias iniciativas previstas no programa.

Deste modo, considera-se que sendo este um programa que será implementado pelo MMAS através do INAS, nos termos do n.º1 do artigo 1 do Decreto n.º 52/2011, de 12 de Outubro, o Orçamento para o PASP deve ser inscrito na rubrica dos programas de assistência social do INAS.

Especial atenção deve ser dada à definição da proposta do subsídio a ser atribuído na componente dos trabalhos públicos, e a sua actualização periódica nos termos do artigo 8 do Decreto n.º 52/2011, de 12 de Outubro. Igualmente deve ser dada especial atenção à definição dos custos das actividades da sub-componente de preparação social para a graduação em especial as referentes à capacitação, educação e formação profissional, bem como as que têm em vista a protecção e sensibilização social.

Caberá ao MMAS/INAS a responsabilidade de alocar os recursos orçamentados aos sectores responsáveis pela materialização de cada componente e sub-componentes do programa e nos termos de acordos previamente estabelecidos.

As propostas de alocação orçamental devem ser aprovadas pelo CCSSSB antes do período de fecho da submissão da proposta de orçamento para o ano seguinte. Deste modo, o sucesso desta

actividade depende de um processo sistemático de planificação e orçamentação de cada componente e sub-componente.

Caberá ainda ao MMAS/INAS a responsabilidade de garantir a harmonização da elaboração de relatórios financeiros que permitam acompanhar a execução orçamental das verbas atribuídas ao PASP.

O MMAS, em articulação com os demais intervenientes da implementação do PASP, explorará outras fontes de financiamento do PASP, em especial no quadro das parcerias público-privadas.

9. MECANISMOS DE MONITORIA E AVALIAÇÃO

Todos os programas de assistência social devem ter processos claros para monitorar a implementação e avaliar o seu impacto. O estabelecimento de sistemas de acompanhamento e avaliações credíveis fornecem informações essenciais para melhorar a sustentabilidade do programa e a análise do custo-benefício e do seu impacto social.

O desenvolvimento de uma cultura de gestão por resultados e de acompanhamento e avaliação de políticas e programas é um processo que requer um compromisso contínuo e esforço do MMAS, incluindo a necessidade de investimentos em capital humano e meios tecnológicos.

O sistema de monitoria do PASP será materializado através da utilização de uma série de indicadores desenvolvidos para ver apurar se os componentes do Programa estão a ser implementados de acordo com os planos aprovados e se estão a trazer os resultados esperados em cada fase do processo (ano), através de avaliações de desempenho e outros métodos.

Este processo de monitoria e avaliação se enquadrará no processo de revisão de estratégias mais amplas de monitoria e avaliação, nomeadamente no quadro da reforma em curso ao nível do MMAS/INAS.

Para se estabelecer um sistema de monitoria fiável e funcional será necessário o estabelecimento de um quadro de partida (*base line*) sobre a situação social e económica dos AF abrangidos pelo PASP.

A supervisão do programa será da responsabilidade geral do Conselho Técnico do CCSSSB.

Os relatórios de acompanhamento e avaliação serão apreciados e aprovados pelo CCSSSB no contexto das suas responsabilidades em relação ao Subsistema Segurança Social Básica.

10. FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO

A implementação da PASP deve ser simples e flexível, devendo ter em conta as experiências existentes. A base do sucesso será a capacidade de concentrar recursos nas famílias vivendo em situação de pobreza, integrando uma série de iniciativas sectoriais.

Uma coordenação forte é essencial para o sucesso do Programa devendo incluir a harmonização de procedimentos dentro de um quadro operacional comum.

Dentre os factores críticos de sucesso se contam os seguintes:

- *As transferências devem ser previsíveis.* Os beneficiários devem saber quanto e quando vão receber e os subsídios resultantes da sua intervenção nos trabalhos públicos assim que eles vão ter segurança suficiente para arriscar os passos necessários para se tornarem auto-suficientes;
- *Permitir o desenvolvimento de iniciativas flexíveis* que combinam as capacidades dos beneficiários com a situação local, incluindo mercados.
- *Promover a inovação para trazer novas soluções*, nomeadamente as soluções produtivas;
- *Garantir que as famílias beneficiárias recebam apoio adequado dos actuais serviços sociais e produtivos* para criar as melhores condições para saírem da situação de pobreza;
- *Garantir que haja uma coordenação forte a todos os níveis* de modo a reduzir a fragmentação, aumentar o impacto das intervenções;
- *Construir parcerias fortes* entre Governo, organizações não-governamentais, instituições religiosas e organizações da sociedade civil;
- *Garantia da participação e envolvimento das comunidades locais* para o sucesso do Programa;
- *Construir os sistemas de apoio e criação de capacidades* necessários para apoiar a implementação do programa e o estabelecimento de ligações necessárias para promover a redução da pobreza;
- Estabelecer os Conselhos Provinciais de Coordenação do Subsistema de Segurança Social Básica;
- Conceber e implementar uma Estratégia de Comunicação para o PASP.

11. MATRIZ DO PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES CHAVES

O faseamento e articulação das intervenções no quadro da implementação da fase inicial do PASP (3 anos) constam da Matriz em anexo, donde se destacam as acções chaves e os respectivos prazos e as responsabilidades institucionais em relação aos vários intervenientes no programa (*Anexo II- Matriz com acções chave de implementação do PASP*).