

Percepções dos beneficiários e comunidades do Programa de Subsídio Social Básico em Mocambique





“

A nossa pesquisa tem como objective examinar as percepções dos beneficiários, implementadores e outros membros da comunidade do programa da transferência monetária, de modo a garantir que os pontos da vista dos mesmos se reflectem na politica e programação.

Introdução

As principais conclusões / recomendações

- **Dinheiro:** A transferência monetária é fundamental para a sobrevivência das famílias mais vulneráveis, mas o valor em dinheiro do Programa Subsídio Social Básico deve aumentar para pelo menos um terço da linha oficial de pobreza para evitar a miséria e promover a dignidade das pessoas mais pobres na sociedade.
- **Comunicação:** Um sistema de protecção social eficiente e eficaz é um sistema fedidigno. Abusos no sistema podem ser minimizados e a inclusão aumentada, particularmente para pessoas vivendo com deficiência, através da melhoria da divulgação de informações e desenvolvimento de um sistema de reclamação funcional.
- **Cuidado:** na área de estudo famílias que recebem a transferência são as mais pobres e mais vulneráveis. Fornecendo uma pensão em dinheiro pequena não é suficiente; uma rede de protecção social forte precisa de maior coordenação de todos os serviços básicos (educação, saúde e social).

O uso de transferências monetárias (CTs) para ajudar as famílias pobres e vulneráveis em países de poucos recursos, como parte de uma plataforma mais ampla de protecção social é um conceito relativamente novo para muitos países africanos. Este relatório do país, baseia-se em pesquisa qualitativa, com foco nas percepções dos beneficiários e comunidade do Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) em Moçambique, como parte de um projecto mais amplo de pesquisa em cinco países (Quênia, Moçambique, Território Palestino Ocupado (OPT), Uganda e Iêmen) desenvolvido pelo Overseas Development Institute (ODI), em parceria com as equipes de investigação nacionais envolvendo coleta de dados primários e secundários e análise , encomendado pelo Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID). O objectivo da nossa pesquisa foi a de garantir que a política e programação reflitam melhor as opiniões dos beneficiários do programa, implementadores e outros membros da comunidade.

O PSSB reflecte a posição sócio-política por parte do governo de Moçambique para garantir um padrão mínimo de bem-estar básico para os grupos mais marginalizados na sociedade e, como tal, é parte de uma ampla reforma do sector da protecção social no país. Durante o estudo, houve um foco particular sobre as percepções das pessoas que vivem com deficiência que também estão vivendo na pobreza, que é um dos principais grupos alvo do PSSB. O estudo foi realizado nos distritos de Chibuto e Chokwé na província de Gaza.

1. O valor da transferencia e revista anualmente, e com a transferencia pode-se comprar 8kg de acucar, 10 kgs de arroz, um tratamento completo de malaria ou mao de obra para a machamba para uma semana. O valor representa menos de um quarto do valor da linha de pobreza de \$1.25 por dia.

Pobreza, vulnerabilidade e estratégias de sobrevivência



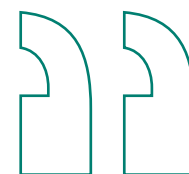
No passado, as estratégias de meios de vida na área de estudo eram muito ligadas aos padrões de renda do trabalho migratório e dependentes das remessas para complementar a actividade agrícola. Com a diminuição dos contratos de mineração formais com a África do Sul, as remessas não são mais uma característica proeminente da renda das pessoas e os meios de vida nas duas áreas são agora amplamente baseados na agricultura de subsistência. A capacidade de cultivar e comprar insumos agrícolas distingue melhor a situação das famílias mais pobres das ricas, e em ambas as comunidades entrevistadas foram enfáticos sobre como era fácil de cair na pobreza absoluta quando não é possível cultivar mais. As Pessoas que vivem com deficiência e participaram do estudo, acrescentaram que um dos aspectos mais onerosos da deficiência, para pessoas de todas as idades, foi a sua dependência de outras pessoas, uma vez que a agricultura é muitas vezes a única alternativa de subsistência e eles não são capazes de realizar estas actividades.

Um grande catalisador negativo na área é o HIV, que tem múltiplos impactos, que vão desde problemas

de saúde do indivíduo ao stress sobre o agregado familiar e as mudanças na demografia doméstica, com idosos deixados a cuidar de netos. Uma questão levantada em ambas as comunidades foi a reversão no sentido de que as crianças representam uma segurança futura, ou seja, que eles vão sustentar os pais na velhice. Com a ruptura social causada pelo HIV e as mudanças nos padrões de migração, as crianças tornaram-se agora um outro 'fator de risco'. Filhos adultos, voltam para casa doentes e precisam ser cuidados, ou morrer deixando órfãos com os avós. Esta situação aumenta substancialmente a pressão sobre a capacidade de auto apoio da comunidade e a abrangência extremamente limitada dos serviços fornecidos pelo Sistema Nacional de Saúde e os Serviços de Acção Social.

Entrevistados na pesquisa consideram os factores sociais extremamente importantes na definição da pobreza e vulnerabilidade, e ligados a estes apoio social e composição do agregado familiar. É claro que a família de um perdedor está ligada à posição social, que por sua vez está ligado à vulnerabilidade aos olhos da comunidade: a mais só você é o mais vulnerável você está para cair na pobreza.

11. Taxa de prevalência de 25% em 2010 (Min de Saúde e CNCS Inquerito de Risks de Comportamento e Informação HIV-SIDA).



Quando tu disse que
alguem é pobre é quando
eles estão sofrendo,
quando alguem olha em
volta e não tem ninguém
para se sustentar

(Membro idosa do grupo
de discussão, Chibuto)

Experiências dos TCs PSSB e percepções do desenho e implementação de programas

As experiências positivas e negativas do PSSB

Há uma série de efeitos positivos das transferências monetárias em agregados familiares beneficiários, um dos mais importantes é que a transferência confere um grau de independência nestes agregados. Um beneficiário idoso deficiente em Chokwe afirmou que ele recebeu apoio de vizinhos de vez em quando, por que ele era muito grato, mas a transferência PSSB era previsível e lhe permitiu planejar e ajudar a pagar as necessidades básicas:

“Eu ainda considero a ajuda em dinheiro [do PSSB] o mais importante [em comparação com outras formas de apoio], porque com isso eu posso pagar a água e comprar comida.”

Um número de beneficiários sentiu que receber as transferências deu-lhes status na comunidade e, como mencionado acima, o status social é essencial para o bem-estar:

“Antes de receber a ajuda [transferência] minha vida não estava indo bem [...] com a ajuda, muitas coisas melhoraram. Meu relacionamento com outras pessoas melhorou. Antes, ninguém queria ter nada a ver comigo. Agora, ninguém olha para baixo de mim” (homem idoso vivendo com deficiência).

A questão da dignidade pessoal ou familiar foi reiterada em várias ocasiões, e foi sentido por alguns beneficiários portadores de deficiência para mitigar o seu alto nível de dependência da família e amigos:

“Antes de ser um beneficiário eu era totalmente dependente do meu filho. Entre os efeitos positivos do programa é que agora sou capaz de contribuir para algumas despesas domésticas básicas” (mulher idosa e deficiente).

Discussões em grupo revelaram que as transferências monetárias aliviaram até certo ponto as comunidades, no que diz respeito ao de cuidar das pessoas que estão

desamparadas e as sem apoio familiar. No entanto, os entrevistados foram claros que o PSSB ainda não tem uma cobertura adequada para todas as famílias altamente vulneráveis, com muitas famílias carentes a não receberem a transferência.

Embora o estudo tenha revelado que não havia nenhuma animosidade em comunidades de famílias beneficiárias, houve inquietação sobre o poder dos líderes locais e o trabalhador social da comunidade (permanentes) de controlar a entrada no PSSB. Os entrevistados não fizeram alegações específicas sobre o abuso de poder, mas os participantes dos grupos focais e entrevistas individuais destacaram o papel do “gate-keeping” desses actores da comunidade.

Percepções de projecto e implementação de programas

Todos os entrevistados (beneficiários e não-beneficiários), concordaram que o valor da transferência foi insuficiente para dar resposta às necessidades mais básicas. O salário mínimo legal menor para 2012 foi de aproximadamente US \$ 83, e a linha da pobreza é fixada em US \$ 1,25 por dia. Comparado com ambos os padrões desses mínimos, o valor mensal pago pelo PSSB, \$ 4,8-14, é claramente insuficiente. Os impactos económicos da transferência sobre a vida dos indivíduos, suas famílias e sua comunidade em geral são, portanto, limitados.

Além disso, os pagamentos são irregulares: a transferência não é paga mensalmente, mesmo esta modalidade estando estipulada. Os beneficiários estão insatisfeitos com o sistema de pagamento, os prazos de pagamento mensal para o PSSB não são respeitados e não há uma explicação por escrito fornecida sobre os prazos de pagamento. Também não há nenhuma prova de pagamento fornecida pelo INAS para as famílias beneficiárias. No entanto, mesmo com esses problemas,

o conhecimento de que a transferência será paga eventualmente e será paga integralmente, é suficiente para permitir que os beneficiários façam pequenas quantidades de crédito para consumo doméstico ou acumulação de bens.

O PSSB foi apreciado nas comunidades do estudo, mas estava claro que as famílias beneficiárias consideraram a transferência monetária como um “presente” do governo e, em consequência colocam muito poucas demandas sobre os prestadores de serviços ou Permanentes, não há senso de direito. Em particular, as pessoas portadoras de deficiência se sentem marginalizadas, e até mesmo aquelas que recebem a transferência monetária sentem que eles estão lá por favor uma vez que o programa é direcionado principalmente para os idosos.

Famílias, líderes locais e até mesmo os Permanentes não estão claras sobre os critérios de elegibilidade ao PSSB e procedimentos de selecção. Isto leva a segmentação ineficaz e passiva: famílias apenas esperando pela selecção e inclusão no programa. Várias declarações de membros da comunidade sobre a falta de transparência revelaram que os líderes locais e Permanentes controlavam o processo de selecção e as relações posteriores com INAS. Em alguns casos, isso tem contribuído para o desenvolvimento de relações baseadas no clientelismo e teve impactos negativos sobre a família e a comunidade. Por outro lado, muitos beneficiários indicaram que os Permanentes desempenharam um papel positivo na mediação entre si e INAS, por exemplo, acompanhamento de pagamentos em atraso. Em um caso, uma viúva idosa disse que o permanente foi crucial para o restabelecimento do seu agregado familiar no programa. Este conjunto complexo de relações interdependentes mas desigual não faz deste um sistema robusto ou transparente.

2. Permanentes são selecionados pela comunidade para serem a ligação entre a comunidade e o Instituto Nacional de Acção Social (INAS). O papel deles é de ajudar na identificação dos agregados familiares altamente vulneráveis, e quando os agregados tornam-se beneficiários providenciar informação sobre o programa.



Programa de governança e prestação de contas-percepções

A pesquisa levantou uma série de questões de **governança e prestação de contas**. Em termos de prestação de contas, uma das questões mais difíceis de resolver é a falta de direito que os beneficiários sentem. Esta atitude levou a aceitação passiva de falhas no programa. Por exemplo, os **beneficiários raramente se queixam** sobre a chegada tardia de pagamentos ou mudanças nas quantidades da transferência. Os beneficiários são **relutantes em levantar quaisquer queixas**, ou por causa de um sentimento de que a transferência é “um presente- para não ser questionada ou recusada”, ou porque há um **medo de represálias** se as queixas são feitas. Em termos de governança do programa, o estudo destacou os seguintes aspectos como extremamente problemáticos: **a falta de informação** disponível sobre os critérios de elegibilidade e de o valor das transferências; procedimentos de selecção complexos e não uniformes; e o papel dos actores da comunidade (líderes locais e Permanentes) como **‘guardiões’** para acessar o PSSB.

As questões acima mencionadas estão sujeitas a discussão do INAS e acções estão sendo tomadas, como parte do processo de reforma a melhorar a governação e a prestação de contas dos programas de assistência social nacionais. O INAS está revendo todos os procedimentos para a implementação de programas de assistência social, incluindo a PSSB, e está no processo de concepção de um **Sistema de Informação de Gestão** integrada para a gestão de beneficiário. Procedimentos fundamentais que estão em análise são alvo e os critérios de selecção e processos, **sistemas de pagamento, gestão de caso e de monitoria e avaliação (M & E) de programas** do INAS. Como parte do processo de reforma, sistemas de pagamento, utilizando **soluções tecnológicas** (celular e opções de serviços bancários) estão sendo explorados e um sistema de reclamações estabelecido, a fim de melhor servir as famílias beneficiárias.

O governo também reconhece que o **aumento do senso de direito** aos programas nacionais de assistência social é um passo importante **para a responsabilização crescente**. A prestação de informações sobre os programas e incentivos activa das comunidades para se envolver com INAS através do sistema de reclamações, o que inclui órgãos independentes de arbitragem locais, são passos fundamentais aumentando para a prestação de contas para as famílias beneficiárias.

Fonte: entrevistas com informantes-chave com o pessoal do INAS; discussões de grupos focais no Chibuto e Chokwé, entrevistas em profundidade com famílias beneficiárias de Chibuto e Chokwé.

Conclusões e implicações políticas

O estudo revelou a importância do PSSB para as famílias mais pobres e mais vulneráveis na área do estudo e destacou uma série de questões que exigem esforço concertado de todos os intervenientes no sector da protecção social para melhorar o programa e seu impacto. Os esforços devem começar ouvindo atentamente aos beneficiários e respondendo as potenciais necessidades dos beneficiários em informações claras e procedimentos transparentes. Programação específica para atingir famílias com pessoas portadoras de deficiência é necessária para corrigir o desequilíbrio em termos de acesso ao PSSB.

Actualmente, o INAS está passando por um processo de ampla reforma que envolve a ampliação da plataforma da protecção social e do desenvolvimento de um sistema integrado para a gestão de beneficiários. Os resultados deste estudo irão adicionar peso na evidência de algumas das medidas que estão a ser tomadas, e fornecer pontos adicionais para serem considerados. Ele também irá ajudar na advocacia do compromisso político com a plataforma de protecção social e estimular o debate para o desenvolvimento de um mecanismo fiscal sustentável para a programação de protecção social.

Melhorias no sistema de entrega do valor, responsabilidade e eficácia do PSSB exigem um nível de compromisso político para abordar as questões destacadas pelos beneficiários.

Medidas específicas para consideração decorrentes directamente do estudo são as seguintes:

- Em resposta a conclusão chave do estudo de que o valor da transferência PSSB não satisfaz as necessidades básicas de agregados, deve haver uma revisão neste sentido. Actores estatais e não-estatais são obrigados a tomar uma acção coordenada e manter a pressão

sobre o governo para aumentar o valor da transferência e abrir o debate sobre o financiamento do Estado sustentável para programas de protecção social.

- O mecanismo de pagamento actual não fornece um serviço adequado às famílias beneficiárias, e não há, portanto, uma necessidade de estabelecer um sistema de pagamento de custo eficaz e transparente. O INAS está actualmente a realizar um processo de terceirizar pagamentos aos beneficiários desse processo e vai exigir um acompanhamento mais interessado por forma a garantir que este novo mecanismo sirva adequadamente aos beneficiários do PSSB (idosos, pessoas vivendo com deficiência e pessoas com doenças crónicas e degenerativas).
- O estudo destacou a falta de informação clara sobre as regras e procedimentos do PSSB, e como esse factor enfraquece as famílias, ambos os beneficiários e agregados familiares dos potenciais beneficiários. Há uma necessidade de fornecer informações claras e acessíveis sobre a elegibilidade, segmentação e procedimentos de selecção, valores de transferência e as modalidades de pagamento e os mecanismos para todos os actores dentro do sistema.
- Pessoas vivendo com deficiência não estão cientes dos seus direitos de requerer ao PSSB, levando a sub-representação das pessoas portadoras de deficiência no programa. Recomenda-se que o INAS realize segmentação activa das famílias pobres com membros com deficiência e incapazes de trabalhar, a fim de corrigir o desequilíbrio actual em termos de famílias elegíveis para beneficiar do programa.
- Beneficiários geralmente não se queixam de injustiça ou de problemas que eles encontram com o PSSB. Como parte do processo de reforma, um sistema melhor de queixa será estabelecido. No entanto, é importante que os recursos sejam



disponibilizados para a implementação do sistema de reclamações recentemente desenvolvido como parte do esforço para aumentar a prestação de contas, e que a sociedade civil e comunidades actoras se envolvam na implementação do sistema, incentivando as famílias a recorrerem a mecanismos de reclamação.

- Perguntas de prestação de contas foram levantadas em um número de ocasiões durante o estudo. A fim de garantir uma maior responsabilização e transparência, é necessário investir em ambos monitoria interna e no sistema de avaliação (INAS) e no sistema externo apoiado pela plataforma da sociedade civil, protecção social: fornecer “os olhos da comunidade” para melhor capacidade de resposta do sistema.
- Beneficiários do PSSB são as famílias mais pobres e mais vulneráveis na área de estudo. Dada a falta de integração de serviços básicos como a saúde, educação e social, estas famílias recebem assistência inadequada, o baixo valor da transferência monetária, não é suficiente para reduzir a vulnerabilidade. A fim de oferecer melhor cuidado para essas famílias, mecanismos para coordenar a prestação de serviços básicos são essenciais. Estes devem incluir sistemas de registo integrados, sistemas de benefícios harmonizados e melhoria da comunicação entre os serviços, comunidades e famílias.

TRANSFORMANDO AS TRANSFERÊNCIAS MONITÁRIAS

Autores: Kerry Selvester, Lourdes Fidalgo e Nelia Taimo (Associação de Nutrição e Segurança Alimentar-ANSA), e Paola Pereznieto (ODI).

O leitor é convidado reproduzir o material dos Documentos Sumários de ODI nas suas publicações, desde que eles não estão a ser vendidas comercialmente. O ODI tem os direitos de autor, e solicita o devido reconhecimento e uma cópia da publicação. Para utilização no internet, solicitamos os leitores que utilizam o link original no website do ODI

Os pontos de vista neste documento são dos autores e não necessariamente representam os pontos de vista de ODI.

© Overseas Development Institute 2013

Photographs:

Cover photo: Elderly disabled woman, Mozambique © some rights reserved by Eric Miller/World Bank 2007 (Flickr)
Inside cover: Self-portrait by Fabiao, a cash transfer beneficiary in Mozambique © Fabião António Tivane 2012 / ODI / PhotoVoice
Page 2: Self portrait by Linda, a cash transfer beneficiary in Mozambique © Linda Sarmento Manjaze 2012 / ODI / PhotoVoice
Page 4: Saqina helping her mother, a beneficiary, collect water © Linda Sarmento Manjaze 2012 / ODI / PhotoVoice
Page 5: Community mapping with group of female beneficiaries, Mozambique © Lourdes Fidalgo 2012 / ODI

Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road, London SE1 8NJ

Tel: +44 (0)20 7922 0300

Fax: +44 (0)20 7922 0399

Email: publications@odi.org.uk



Printed on recycled
paper, using
vegetable-based inks



MIX
Paper from
responsible sources
FSC® C021423