



COORDENAÇÃO



TRANSFORMAR é resultado de um processo interactivo de criação conjunta entre profissionais e peritos da região da África Austral e Oriental. Este manual foi elaborado com base na obra de Cathy Chames e Nana Davies (*Southern Hemisphere*), e contou com a contribuição de Thibault Van Langenhove (OIT).

Os editores das séries do currículo TRANSFORMAR são Luca Pellerano, Luís Frota e Nuno Cunha. O processo contou com os participantes nos seminários realizados no Quênia, Zâmbia e Tanzânia que também teceram comentários e contribuições importantes. Os conteúdos do presente manual não reflectem necessariamente a posição oficial das várias organizações que apoiam a iniciativa TRANSFORMAR.

A TRANSFORMAR é um bem público. Todos os materiais da serie TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registados sob licença da *Creative Commons – Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International*.

Você pode:

Partilhar – Reproduzir e redistribuir o presente material sob qualquer meio ou formato

Adaptar – Derivar, transformar e usar como base (*build upon*)

Desde que respeite as seguintes condições:

Atribuir o devido crédito ao autor e indicar o *link* da licença e indicar claramente caso tenha alterado a informação contida no original.

Não comercial – Não usar este material para fins comerciais sem autorização expressa do autor.

Compartilha igual – Em caso de derivação, transformação ou usar como base, as contribuições devem ser feitas nos termos da mesma licença do material original.

Para ver uma cópia da licença visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Para mais informações pode entrar em contacto com equipa da iniciativa TRANSFORMAR através de: transform_socialprotection@ilo.org ou visite: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Proposta de forma de citação: Transform, (2017) "Coordination of Social Protection Systems – Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa", disponível em: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Versão em língua portuguesa produzida pela equipe de publicação do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

LISTA DE ABREVIATURAS	4	5.3	Estruturas institucionais de coordenação de programas a nível nacional	37
1 INTRODUÇÃO: DESAFIOS E BARREIRAS DA COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL	5	5.3.1	Os principais factores de sucesso para a estrutura nacional de coordenação de programas	40
1.1 Objectivos	5	5.3.2	Planificação integrada dos programas de protecção social	40
1.2 Factores que contribuem para a fraca coordenação e fragmentação da protecção social	6	5.3.3	Sistema integrado de monitoria e avaliação	41
1.3 Quais são as vantagens e desvantagens gerais da coordenação?	8	5.4	Qual é o nível de integração do programa? Ligações e harmonização entre programas de diferentes sectores	41
1.4 Então porque coordenar a protecção social?	9	5.4.1	Categorização e abordagens para o reforço de programas coordenados	41
2 A NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO NO SECTOR DA PROTECÇÃO SOCIAL	10	5.5	Lista de verificação	47
2.1 Objectivos	10	5.6	Lições principais	47
2.2 Definição de coordenação da protecção social	10	6 COORDENAÇÃO A NÍVEL ADMINISTRATIVO/ OPERACIONAL	48	
2.3 A base de protecção social propõe uma abordagem holística	10	6.1	Objectivos	48
2.3.1 Coordenação dentro do sistema de protecção social no âmbito da abordagem BPS	11	6.2	Dimensões, objectivos e instrumentos de coordenação a nível administrativo	48
2.3.2 Coordenação entre o sistema de protecção social e outras áreas de política pública na abordagem BPS	12	6.3	Ferramentas para a melhoria da coordenação da protecção social a nível administrativo, serviços de atendimento/directos e administrativos/apoio	49
2.4 Continuidade de relações	13	6.3.1	Balcões únicos e outras soluções directas integradas	51
2.5 Lições principais	15	6.4	Lista de verificação	56
3 INTRODUÇÃO AOS NÍVEIS DE COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL	16	6.5	Lições principais	57
3.1 Objectivos	16	7 COORDENAÇÃO VERTICAL	58	
3.2 Modelo conceptual para coordenação da protecção social	16	7.1	Objectivos	58
3.3 Coordenação horizontal a nível político	19	7.2	Dimensões, objectivos e instrumentos para coordenação vertical	58
3.4 Coordenação horizontal a nível do programa/institucional	19	7.3	Fluxos verticais de informações a todos os níveis administrativos	60
3.5 Coordenação horizontal a nível administrativo	19	7.4	Melhoria da coordenação vertical	61
3.6 Coordenação vertical	20	7.4.1	Esclarecer os papéis e as responsabilidades dos diferentes níveis administrativos	61
3.7 Lições principais	21	7.4.2	Simplificação das estruturas de coordenação vertical	62
4 COORDENAÇÃO A NÍVEL DE POLÍTICAS	22	7.4.3	Garantir que os mecanismos de coordenação tenham mandato e capacidade de necessários para coordenar	64
4.1 Objectivos	22	7.4.4	Desenvolvimento de manuais de orientação/ operacionais para orientar a coordenação vertical da protecção social	64
4.2 Dimensões, objectivos e instrumentos de coordenação a nível das políticas	22	7.4.5	Criação de incentivos de coordenação	65
4.3 Análise de Intervenientes para Identificar Quem deve estar envolvido nas actividades de coordenação a nível das políticas	24	7.5	Lista de verificação	65
4.4 Melhoramento da coordenação através do desenvolvimento ou revisão da política de protecção social	26	7.6	Lições principais	67
4.4.1 Criação de um grupo de trabalho, para o desenvolvimento ou revisão da política de protecção social	26	8 COMO INICIAR A ACÇÃO: REALIZAÇÃO DE UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO SOBRE O ESTADO DA COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL	68	
4.4.2 Reforço da coordenação no financiamento à protecção social	31	8.1	Objectivo	68
4.5 Estruturas institucionais de coordenação de políticas	32	8.2	Objectivos e questões-chave para o estudo	68
4.5.1 Principais factores de sucesso para o conselho de protecção social	33	8.3	Métodos	70
4.6 Lista de verificação	34	9 CONCLUSÕES	71	
4.7 Lições principais	35	BIBLIOGRAFIA	73	
5 COORDENAÇÃO A NÍVEL DE PROGRAMAS	36			
5.1 Objectivos	36			
5.2 Dimensões, objectivos e instrumentos de coordenação a nível de programas	37			

LISTA DE ABREVIATURAS

ABND/DNBA	Diálogo Nacional Baseado na Avaliação
AIDS/SIDA	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
CBOs/OBC	Organizações Baseadas na Comunidade
CLICS/CILBC	Comités de Implementação do LEAP Baseados na Comunidade
CSG/SAC	Subsídio de Apoio às Crianças
CSOs/OSC	Organizações da Sociedade Civil
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FBOs /OR	Organizações Religiosas
HIV	Vírus de Imunodeficiência Humana
ILO/OIT	Organização Internacional do Trabalho
IMIS/IGSI	Instituto para a Gestão de Sistemas de Informação
ICT/TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
LEAP/FMCP	Fortalecimento de Meios de Vida Contra a Pobreza
M&A	Monitoria e Avaliação
MDCSMI	Ministério para o Desenvolvimento Comunitário e Saúde Materno-infantil
MESW/MEAS	Ministério do Emprego e Acção Social
MIS/SIG	Sistema de Informação de Gestão
NGO/ONG	Organizações não Governamentais
NHIA/ANSS	Autoridade Nacional de Seguro de Saúde
NHIS/RNSS	Regime Nacional de Seguro Saúde
NSPC/CNPS	Conselho Nacional de Protecção Social
NSPP/PNPS	Política Nacional de Protecção Social
NSPS/ENPS	Estratégia Nacional de Protecção
OVC/COV	Crianças Órfãs e Vulneráveis
PASP	Programa de Acção Social Produtiva
SAPS/SPAS	Serviços Polícias da África do Sul
SASSA/ASSAS	Agência de Segurança Social da África do Sul
SP/PS	Protecção Social
MIS/SIGPS	Sistema de Informação de Gestão da Protecção Social
SPF/BPS	Base de Protecção Social
SPLIT/CTMVPS	Comité Técnico para Meios de Vida e Protecção Social
SSN/RCN	Rede de Cobertura Social
SWS/SJU	Serviços de Janela Única
TASAF/FAST	Fundo de Acção Social da Tanzânia
TdR	Termos de Referencia
GTT	Grupo de Trabalho Técnico
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
V&E	Vulnerabilidade e Exclusão

1

INTRODUÇÃO: DESAFIOS E BARREIRAS DA COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

Devido à natureza multidimensional da vulnerabilidade, a concepção e prestação de serviços de protecção social é geralmente distribuída entre vários ministérios, incluindo ministérios do trabalho e segurança social, saúde, educação, agricultura, obras públicas, etc. Tradicionalmente a protecção social é feita através de várias instituições e intervenientes e concentra-se em certos grupos da população (como por ex: trabalhadores do sector formal), prestando serviços específicos (como saúde), ou determinados tipos de transferências (abonos de família).

Geralmente a protecção social também é da responsabilidade de várias organizações do sector público e ministérios de tutela, incluindo estruturas descentralizadas e governos locais. Os parceiros de desenvolvimento (particularmente organizações internacionais e da sociedade civil) também podem desempenhar um papel muito importante no apoio aos governos no desenvolvimento, implementação e execução de programas de protecção social, especialmente nos países em desenvolvimento.

A concepção e implementação de um sistema de protecção social requer coordenação entre as várias organizações envolvidas na prestação serviço de protecção e transferências sociais. Contudo, muitos programas de protecção social, tendem a ser concebidos e implementados em silos, com pouca ou sem nenhuma relação entre eles. Este factor tem contribuído para a fragmentação de políticas e para a sobreposição dos programas.

1.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta Secção, o participante terá ganho:

- Um bom entendimento sobre os desafios e barreiras inerentes à uma coordenação da protecção social eficaz.
- Conhecimentos iniciais sobre como resolver os desafios e barreiras da coordenação da protecção social.
- Um entendimento sobre as vantagens e desvantagens da coordenação.



1.2 FACTORES QUE CONTRIBUEM PARA A FRACA COORDENAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

Falta de um quadro nacional ou estratégia de protecção social

Muitas vezes, os programas de protecção social respondem a diversas referências normativas, regulamentos e quadros legislativos que não estão enquadrados numa estratégia ou quadro nacional (por ex: com um objectivo comum e prioridades acordadas). Estes factores aumentam a complexidade e a ineficiência e ao mesmo tempo ameaçam a coerência e legitimidade institucional.

Pouco entendimento sobre as opções mais adequadas para a operacionalização dos sistemas

Isto ocorre especialmente em contextos onde alguns programas de protecção social foram há muito tempo. Pessoas habituadas a trabalhar em silos podem não aceitar facilmente a mudança dos padrões actuais.

Conhecimento limitado e falta de partilha de informação

Isto tem a ver com uma real falta de conhecimento de que o departamento tem interesse na nossa área de trabalho ou esta a trabalhar nas mesmas iniciativas que o nosso. Isto pode ser devido a falta de competências ou a outras razões mais profundas. Dada a complexidade de muitas áreas políticas, existem várias possibilidades de sobreposições entre elas, mas na sua maioria, não são assim tão óbvias.

Falta de diálogo e coordenação entre iniciativas nacionais, não-estatais e sistemas informais

Muitos actores não estatais ou informais e grupos baseados na comunidade prestam serviços de protecção social, distribuídos entre várias comunidades e que beneficiam uma avariada gama de actores. No entanto, estas iniciativas não são devidamente coordenadas com políticas e programas nacionais institucionalizados.

Fraca coordenação vertical entre o nível central e o nível local

Os objectivos de protecção social estabelecidos a nível nacional e a sua implementação descentralizada muitas vezes não estão claramente interligados. No entanto, os governos locais muitas vezes detêm um papel importante no sector da protecção social, quer através de políticas de desenvolvimento local, quer através da implementação de políticas nacionais. Isto cria confusão entre o nível de responsabilidade, bem como entre a prestação de contas entre os níveis central e local. Além disso, alguns governos agravam os seus problemas de coordenado ao desagregar alguns ministérios em agências independentes.

Fraca coordenação horizontal entre múltiplos actores envolvidos na gestão (e financiamento) de vasta gama de políticas e programas

Os programas são muitas vezes geridos por várias agências ou departamentos diferentes, com diferentes responsabilidades de gestão política, dentro da mesma agência. Além disso, dependendo do contexto do país, os programas podem estar a ser conduzidos por doadores ou ONGs, resultando numa grande variedade de programas com objectivos contraditórios, sobrepostos, a operar em silos e não alinhados com as estratégias e prioridades nacionais, mais reflectem abordagens ou interesses particulares dos doadores.¹

Financiamento insuficiente e capacidade organizacional limitada da parte das principais agências responsáveis pela protecção social²

Muitas vezes isto resulta em capacidade política e de planificação limitada e em problemas de recursos humanos na realização das principais funções ministeriais a nível nacional e a nível descentralizado. Além disso, mais do que um benefício, a coordenação é vista como um custo nas agências e organizações. Os benefícios da coordenação são incertos.

¹ Rawlings, L, Murthy, S. e Winder, N. 2013. Aspectos Comuns: UNICEF e Banco Mundial: Abordagens de Construção de Sistemas de Protecção Social. Janeiro 2013. UNICEF e Banco Mundial.

² Presidência da Republica: Departamento de Monitoria e Avaliação do Desempenho (2013) Avaliação do Impacto e da Implementação dos Sistemas de Coordenação do Governo – Revisão da Literatura Internacional, DPME: Pretoria.





INTRODUÇÃO: DESAFIOS E BARREIRAS DA COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

Implementação de acordo com calendários diferentes e ciclos de planificação diferentes

O tempo constitui uma barreira adicional à coordenação. A coordenação de programas apenas em determinadas alturas é o formato mais comum de cooperação entre as organizações, contudo isto constitui um problema porque, para serem mais eficazes, os programas e organizações devem trabalhar juntas por um período de tempo mais alargado.

Pouca ou falta de relações entre programas contribuintes e não contribuintes

Em alguns contextos, em paralelo aos sistemas contribuintes tradicionais, foram criadas reformas para expandir a cobertura da protecção social para os sectores mais pobres da população. Contudo isto criou um duplo sistema (segurança social e assistência social) que atende às necessidades de grupos ou contingentes diferentes, sem estar necessariamente bem coordenadas ao longo dos vários instrumentos.

Utilização de sistemas administrativos diferentes, tais como sistemas de selecção e identificação, prestação e registo ou de monitoria e avaliação, para cada programa

Isto resulta na presença de pouca ou na falta total de coordenado ao longo dos programas, o que aumenta a possibilidade de duplicação e de erros de exclusão, dificultando a possibilidade de comunicação do gestor com todos os programas, para melhor gestão dos processos comuns.

Complexidades relacionadas com o nível de responsabilidade

Para a responsabilidade administrativa funcionar com eficácia deve haver níveis de responsabilidade bem claros e objectivos claros na utilização de fundos públicos. A coordenação pode obscurecer algumas destas relações de autoridade, tornando ainda mais difícil perceber as fontes de poder legal e o uso dos fundos públicos (por ex: no caso e fundos partilhados).

Fraca coordenação de sistemas de desempenho

Podem existir sistemas de desempenho usados entre os departamentos ou mesmo a nível de todo o sistema governamental. Mas como nenhuma desses sistemas se apropria dos indicadores ou é directamente responsável pelos resultados reflectidos pelos indicadores, nenhum deles tem responsabilidade individual sobre os resultados, criando uma lacuna clara em termos de responsabilização. É mais provável que o nível de cometimento de um gestor para o alcance de objectivos transversais seja menor do que seria para a realização de objectivos programáticos da sua responsabilidade directa.

Protecção orçamental

Os ministérios ou departamentos podem tentar proteger os seus orçamentos. Nas áreas de trabalho conjunto onde não foi firmado acordo claro sobre a partilha de despesas, abre-se a possibilidade de uma organização acabar subsidiando involuntariamente a outra. Quando esta área não constitui território ou responsabilidade essencial da organização e o financiamento não tem grande influência sobre como os serviços são desenvolvidos, o acordo alcançado risca a não ser atractivo para algumas ou para todas as organizações envolvidas.

A coordenação é mais importante nos momentos de escassez financeira por constituir uma forma de eliminar actividades inconsistentes e redundantes. Mesmo assim, à medida que os fundos públicos escasseiam ainda mais, a uma tendência das organizações se concentrarem mais nas suas funções e actividades essenciais, como forma de se defender de ameaças externas. Por exemplo, podem não se mostrar abertos a cooperar com outras organizações que prestam serviços similares ou complementares, uma vez que estes podem cair na categoria de "ameaça".

Questões de 'território'

Refere-se ao desejo de manter ou estender o âmbito de responsabilidades de um departamento ou ministério. Alguns peritos destacam esta como sendo uma das razões mais citadas que faz com que instituições não queiram trabalhar juntas.

Política burocrática

Na mesma organização, os vários ministérios e departamentos muitas vezes olham para o mesmo assunto sob perspectivas diferentes porque os seus departamentos têm objectivos e formas diferentes de fazer as coisas, ou porque foram preparadas para pensar e agir de forma diferente.





1.3 QUAIS SÃO AS VANTAGENS E DESVANTAGENS GERAIS DA COORDENAÇÃO?³

- Qualquer forma de trabalho conjunto tem custos e benefícios.
- As agências devem avaliar os custos e os benefícios de trabalhar isoladamente e compara-los com os benefícios da coordenação do seu trabalho, levando em consideração o interesse do público a quem devem servir.
- As agências devem concordar que o trabalho conjunto pode ser mais eficaz para o alcance dos resultados finais que se pretende alcançar, do que trabalhar isoladamente para alçar apenas parte deles.

Tabela 1: Vantagens e desvantagens da coordenação

BENEFÍCIOS/VANTAGENS	CUSTOS/DESVANTAGENS
<ul style="list-style-type: none">• Traz resultados potencialmente melhores para a população (ex: cobertura universal).• Ajuda a transmitir a 'visão maior' ou os objectivos estratégicos (ex: desenvolvimento sustentável), que nem sempre são reflectidos nos objectivos individuais das agências ou ministérios.• Ajuda na construção de sinergias e maximização da eficácia das políticas e na prestação de serviços.• Gera economias de escala (ex: partilha de infra-estruturas, instalações, informação, dados e propriedades, entre outros).• Cria um precedente sobre a forma como o governo funciona, que pode ser aplicado em outras áreas, para além da protecção social.• Melhora o enfoque sobre o cliente e consequentemente a qualidade dos serviços e sua facilidade de uso.• Ajuda na definição de prioridades, resolução de possíveis conflitos e a compromisso na tomada de decisões.• Melhora as relações de trabalho com outras agências e ministérios importantes para o sucesso futuro e para o alcance de objectivos transversais (ex: formalização).• Contribui para o empoleiramento de administrações locais, e por via disso, para o sucesso do processo de descentralização.	<ul style="list-style-type: none">• Cria uma camada adicional responsável pela coordenação, que pode criar confusão em termos de níveis de responsabilidade.• Resulta num processo longo para tomada de decisões.• Leva a uma maior dificuldade para avaliar o impacto e eficácia, por causa da necessidade de manter sistemas de avaliação de desempenho mais sofisticados.• Causa custos directos e indirectos relacionados com a gestão e com os quadros que trabalham para na elaboração e aplicação de acordos de trabalho conjunto.• Leva facilmente ao consenso e ao caminho de pouca resistência, em detrimento do compromisso na tomada de decisões mais fortes sobre os problemas, para a sua resolução.• Pode necessitar de planos de desenvolvimento de capacidade, principalmente a nível local.

Fonte: Autores.

³ Comissão dos Serviços do Estado, (2008), "Factores para a Coordenação com Sucesso", Governo da Nova Zelândia.



1.4 ENTÃO POR QUE COORDENAR A PROTECÇÃO SOCIAL?

A coordenação é necessária no estabelecimento de sistemas de protecção social pelas seguintes razões:

- Para garantir que o direito à protecção social se torne realidade reflectida no terreno (coordenação vertical).
- Confere mais eficácia ao sistema ao evitar duplicações e ao criar sinergia entre as várias componentes do sistema (as transferências sociais devem se complementar seguindo a dimensão vertical e horizontal da coordenação da protecção social para garantir a cobertura universal e adequação dos benefícios).
- Garante a eficácia do sistema de protecção social ao combater a natureza multidimensional da pobreza.

A coordenação também é necessária para integrar melhor os sistemas de protecção social no contexto de política social mais abrangente e na agenda de desenvolvimento, bem como para a melhoria da eficácia do sector público:

- Quando bem coordenada, a protecção social pode servir como catalisador para a expandir o acesso aos serviços e por via disso contribuir para resultados mais quíptaveis e melhorados.
- Sistemas de protecção social bem coordenados aumentam a resiliência contra a pobreza e contra choques ou situações de emergência e aumenta a autonomia económica.
- As políticas e serviços podem ser desenhados para comunidades particulares ou grupos de clientes, por isso a boa coordenação entre as agências pode servir para reorienta-las à volta dos grupos de clientes e evitar duplicação de serviços.
- Ao agrupar melhor os nossos recursos podemos oferecer melhores soluções, a diversidade de ideias e competências já provou produzir melhores resultados e serviços com melhor qualidade.

Em última análise, a coordenação no seio de um sistema de protecção social e entre o mesmo sistema e outros sectores da política pública é uma necessidade, não só para garantir adequação e consistência do próprio sistema, mas também para garantir a sua eficácia e sustentabilidade financeira.

Quando as agências certas coordenam sobre um assunto complexo, podem desenvolver soluções acertadas com base num melhor entendimento do seu âmbito total, resultando em intervenções mais eficazes.

De forma ainda mais simplificada, podemos dizer que, muitas vezes a coordenação é necessária para reduzir as lacunas existentes entre as intenções declaradas pelos governos e a realidade vivida pelos cidadãos no terreno. Vários estudos sobre as abordagens dos governos afirmam que as lacunas existentes entre as promessas e actos concretos, muitas vezes derivam das grandes barreiras de coordenação existentes. (Gregory. 2006).

2

A NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO NO SECTOR DA PROTECÇÃO SOCIAL

A estratégia de protecção social de um país – a sua definição, implementação e operacionalização através do sistema de protecção social – é multissectorial por definição e envolve diferentes camadas da administração que requerem coordenação a nível político, administrativo e do próprio programa, bem como coordenação vertical entre as várias camadas da administração.

2.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta Secção, o participante terá:

- Uma boa definição funcional de coordenação da protecção social.
- Conhecimentos sobre como a coordenação e integração suportam a abordagem da Base da Protecção Social.
- Boa compreensão conceptual de como a coordenação ocorre como uma continuidade de actividades conjuntas.

2.2 DEFINIÇÃO DE COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

No contexto da protecção social (política social), a coordenação refere-se ao trabalho conjunto entre todos os intervenientes do processo, a nível político, a nível dos programas e a nível da prestação de serviços (realizando actividades conjuntas) com o objectivo de reduzir as vulnerabilidades e reduzir a pobreza.

Pode ser definida como alinhamento e harmonização de todas as actividades dos intervenientes (a nível do programa e da administração) de forma coerente e holística para o alcance dos objectivos claramente identificados e partilhados (a nível político). Obviamente que a relação vertical (coordenação vertical) também é necessária entre o nível operacional e nível político.

2.3 A BASE DE PROTECÇÃO SOCIAL PROPÕE UMA ABORDAGEM HOLÍSTICA

Abordagem da Base de Protecção Social (BPS), desenvolvida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) oferece um conjunto integrado de políticas sociais, com o objectivo de promover uma abordagem coerente, abrangente e coordenada para a protecção social (PS) de modo a garantir que os beneficiários seja assistidos durante toda a sua vida.

A NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO NO SECTOR DA PROTECÇÃO SOCIAL

A abordagem BPS é uma abordagem que tem como base um princípio de justiça social que:

- Garante acesso universal a serviços básicos de saúde bem e a outras necessidades básicas conforme definidas no âmbito das prioridades nacionais.
- Garante acesso à rendimentos de segurança social básica sob forma de transferências sociais para crianças, idosos e pessoas portadoras de deficiência, bem como sob forma de benefícios de apoio aos rendimentos para pessoas desempregadas e trabalhadores pobres.

O conceito de Base de Protecção Social é baseado numa abordagem de protecção social holística e coerente (abordagem do sistema). Ela promove a coordenação horizontal (entre os sectores), e uma abordagem sistémica para o desenvolvimento de protecção social abrangente.

2.3.1 Coordenação dentro do sistema de protecção social no âmbito da abordagem BPS

- A dimensão horizontal da Base de Protecção Social, por ex.: cobertura universal, resulta da coordenação dos regimes e programas existentes e do desenvolvimento de uma estratégia para suprir as lacunas. Consequentemente, é necessária uma boa coordenação entre as várias organizações com a responsabilidade de prestar de serviços e transferências sociais, na elaboração e implementação de uma Base de Protecção Social.
- A concretização da dimensão vertical também requer a instalação de mecanismos de coordenação. De facto, espera-se que os diferentes intervenientes se complementem para conferir melhor qualidade na prestação da protecção social – como por exemplo, pacotes e benefícios mais adequados – tendo em conta e progredindo para o alcance de padrões internacionais mínimos.

Dois princípios orientadores da Recomendação No. 202 estão relacionados com a coordenação:

- Afastar-se da abordagem normal segmentada da protecção social (assistência social versus segurança social), e para prestar melhor assistência às pessoas ao longo de todo ciclo de vida prestando-lhes apoio acertado, é essencial que haja coordenação entre os regimes contributários e não contributários e prever a mobilidade de direitos, e desta forma, não deixar ninguém à margem.
- As Bases de Protecção Social devem ser integradas nos planos nacionais de desenvolvimento, e os meios específicos para a sua implementação – incluindo as modalidades de coordenação – devem ser flexíveis e deixados a cargo do próprio país.⁴ A elaboração e implementação de BPS deve ser organizada de acordo com os padrões de trabalho domésticos que obrigam à coordenação e colaboração entre os múltiplos intervenientes.

Quadro 1: Aspectos da Recomendação da Base de Protecção Social 2012 (No. 202) relacionados com coordenação

Secção 3 (m, n): Os Estados Membros devem aplicar os princípios de coerência entre as instituições responsáveis por prestar serviços de protecção social; e serviços públicos de elevada qualidade, que melhorem o desempenho dos sistemas de segurança social.

Secção 10 (c): Ao conceber e implementar bases de protecção social, os Estados Membros devem assegurar coordenação com outras políticas que fomentam o emprego formal, geração de rendimento, educação, alfabetização, formação profissional, competências e empregabilidade, que reduzam a precariedade e que promovam o trabalho seguro, empreendedorismo, e empresas sustentáveis no âmbito do quadro do trabalho digno.

Secção 13 (2): Os Estados Membros devem estabelecer progressivamente e manter sistemas de segurança social completos e adequados, coerentes com os objectivos políticos nacionais e procurar coordenar as políticas de segurança social com outras políticas públicas.

Fonte: Recomendação 202 da OIT.

⁴ Base de Protecção Social: Por uma Globalização Justa e Inclusiva. Relatório do Grupo Consultivo, Presidido por M. Bachelet. 2011. Genebra: OIT.

2.3.2 Coordenação entre o sistema de protecção social e outras áreas de política pública na abordagem BPS

Figura 1: BPS – Políticas sociais integradas para proteger e empoderar as pessoas ao longo do seu ciclo de vida



Fonte: Adaptado de:
 “A Fair Globalization:
 Creating Opportunities for All”,
 Fevereiro 2004, ILO.

A abordagem BPS reconhece que a protecção social não pode funcionar como uma área isolada e independente:⁵

- Também esta interrelacionada com um gama de sectores da política social: saúde, segurança alimentar, educação, formalização e políticas de emprego.
- Também esta claramente ligada às políticas de desenvolvimento económico através do seu impacto positivo sobre as economias locais, produtividade familiar, e da sua participação no mercado de trabalho, que por sua vez resulta em crescimento mais sustentável e evitável.
- Em reconhecimento do papel das famílias privadas e particularmente as mulheres na prestação de cuidados, as políticas de protecção social deviam também ser coordenadas com as estratégias de igualdade de género e empoderamento da mulher.
- As políticas de protecção social podem ser ligadas à gestão de riscos de calamidades e adaptação às mudanças climáticas, que partilham os mesmos objectivos.
- Para garantir a sustentabilidade das BPS, é importante assegurar que haja coerência entre as políticas de protecção social e o contexto financeiro, fiscal e económico nacional. Para tal, os ministérios das finanças bem como os departamentos de orçamento e planificação e instituições financeiras internacionais são parceiros chave na actividade de coordenação.
- Os benefícios de protecção social devem ser prestados perto de onde as pessoas vivem e trabalham. Como este aspecto tem impacto sobre as estruturas administrativas do país, é importante assegurar que as políticas de protecção social sejam consistentes com as reformas e políticas de descentralização e desconcentração.

⁵ Artigo 10 da Recomendação No. 202.

2.3.2.1 Consistência entre protecção social e políticas de descentralização

Um número crescente de países Africanos já está a delegar gradualmente as decisões sobre programação e alocação de recursos aos níveis distritais. Por um lado, a delegação pode criar oportunidades de colaboração entre os sectores, ao assegurar que políticas coerentes e respostas programáticas estejam mais adaptadas aos contextos específicos e necessidades locais, mas também pode criar outros desafios. A desconcentração da administração parece permitir alguma coordenação entre os sectores, especialmente em contextos onde realizam-se reuniões distritais de coordenação, o que permite a partilha de informação entre si. Com alguma delegação de poderes, alguns reajustes podem ser feitos aos programas para adapta-los às condições locais. Por outro lado, até que tenha sido criada capacidade a nível local, os passos iniciais rumo à delegação de poderes (por exemplo, novas leis, regulamentos e estruturas organizacionais) dificilmente vão fazer grande diferença. Além disso, em contextos onde os poderes sobre os programas de protecção social são detidos a vários níveis, a delegação de poderes pode tornar a colaboração entre os sectores, ainda mais complicada. Por exemplo, no Quénia e no Peru, os poderes sobre agricultura são delegados aos condados, enquanto a protecção social está centralizada, (Slater et al., 2016c; Espinoza et al., 2016).^{6,7}

2.4 CONTINUIDADE DE RELAÇÕES

‘Não existe uma abordagem universal sobre como os actores devem trabalhar juntos, uma vez que isso depende de vários factores incluindo capacidade institucional, os assuntos que devem ser resolvidos e o tamanho da população que deve ser abrangida, etc.’

A relação entre dois ou mais actores deve situar-se numa continuidade da intensidade e depende dos seguintes aspectos:

- Quais são os resultados que os intervenientes pretendem alcançar?
- O que está a ser partilhado?
- Quais são os riscos de responsabilização ou implicações sobre recursos?

A coordenação pode variar desde a menos complexa ou ‘flexível’ com acordos simples – na qual dois sectores podem partilhar apenas conhecimentos e objectivos, enquanto políticas de planificação e programação são separados – até a mais complexa e com acordos integrados, onde os objectivos, actividades e recursos (humanos, financeiros e TI) são partilhados.

Alguns exemplos incluem:

- Partilha de informação, conhecimento e experiência para o desenvolvimento de políticas e estratégias, concepção de programas e prestação de serviços, avaliação e ajuste de programas e serviços.
- Partilha de recursos sem partilhar o trabalho ou funcionários, onde se aplica a combinação de recursos para se ter acesso a fundos adicionais para os programas ou para prestação de serviços.
- Tomada de decisão conjunta e colaboração em relação à planificação, implementação e revisão de programas.

A coordenação pode ser vista como uma continuidade de relações que requerem aumento gradual dos níveis de confiança e partilha de recursos, riscos e recompensas ou resultados. A continuidade deve começar com as interligações (*networking*), sem partilha de recursos, para depois passar para a coordenação (partilha mínima de recursos), e depois cooperação (alguma partilha relativa de riscos e recompensas), para depois atingir a colaboração (partilha de riscos, responsabilidades e recompensas) e por fim termina com a integração, sob forma de fusão de estruturas e programas.⁸ Estes aspectos estão reflectidos na tabela a seguir.⁹

⁶ Organização das Nações Unidas (2016) para a Agricultura e Alimentação (FAO), “Reforço da coerência entre a agricultura e protecção social para o combate à pobreza e fome em África: Quadro de Análise e Acção”.

⁷ Da Protecção à Produção: Coordenação da agricultura e protecção social – Reflexões iniciais sobre principais aspectos. Fonte: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/p2p/workshops/Coordinating_Sp_Ag_issues_V5_final. Accessed 28 September 2014.

⁸ Presidência da República: Departamento de Monitoria e Avaliação do Desempenho (2013) Avaliação do Impacto e da Implementação dos Sistemas de Coordenação do Governo – Revisão da Literatura Internacional, DPME: Pretoria.

⁹ Governo do Estado de Victoria (2007), Abordagens locais para a governação conjunta, Autoridade dos Serviços Estatais do Governo do Estado de Victoria: Melbourne.

Existem outras abordagens para reforçar a coordenação de programas, que serão mais explorados na Secção 5 deste módulo.

Tabela 2: Continuidade de relações

INTERLIGAÇÕES (NETWORKING)	COORDENAÇÃO	COOPERAÇÃO	COLABORAÇÃO	INTEGRAÇÃO
Partilha de informação para benefício mútuo	Partilha de informação para benefício mútuo	Partilha de informação	Partilha de informação	Partilha Integrada de informação (ex.: uma base de dados dos beneficiários)
Relação informal	Relação formal	Relação formal	Relação formal	Relação formal reflectindo a diversidade de ideias e experiência
Tempo e confiança mínimas	Requer tempo e confiança média/moderada	Requer tempo e confiança substancial	Requer muito tempo e confiança	Requer muito tempo e confiança
Não há partilha de recursos	Pequena partilha de recursos	Partilha de recursos para o alcance de objectivos comuns	Partilha de recursos e capacitação do outro para o alcance de objectivos comuns	Fusão de recursos (humanos, financeiros, instalações de TI, propriedades, etc)
Alteração limitada de actividades	Alteração de actividades	Alteração de actividades e alguma partilha de riscos e compensações	Alteração de actividades e partilha de riscos, responsabilidades e compensações	Planificação integrada e realização conjunta de programas e partilha de agências/estruturas

Fonte: Autores, adaptado de: Governo do Estado de Victoria (2007), *Abordagens locais para a governação conjunta*, Autoridade dos Serviços Estatais do Governo do Estado de Victoria: Melbourne.

Notas:

- Com a mudança rumo à integração, os mecanismos de coordenação vão ficar mais complexos porque serão institucionalizados para garantir a fusão completa dos serviços de protecção social.
- A integração é mais do que uma mera partilha de responsabilidades ou delegação de autoridade. Geralmente envolve gestão partilhada e os ministérios das agências relevantes devem ser colectivamente responsáveis pelos resultados do acordo.
- Uma abordagem verdadeiramente integrada na extremidade mais a direita da tabela sobre a continuidade de relações, requer objectivos comuns, interdependências reconhecidas, altos níveis de comprometimento e resultados e responsabilidades partilhadas.

2.5 LIÇÕES PRINCIPAIS

- A vulnerabilidade é multidimensional na sua natureza e por isso deve ser combatida em várias frentes, através de uma resposta multi-sectorial bem coordenada.
- Os conceitos de coordenação e integração são princípios fundamentais que sustentam a Base de Protecção Social. Esta abordagem específica a necessidade de um conjunto de programas e políticas integradas com o objectivo de proteger e empoderar os cidadãos ao longo do seu ciclo de vida.
- A acção conjunta pode ser vista ao longo da continuidade de relações, desde a interligação (*networking*) até à coordenação, cooperação, colaboração e integração.

3

INTRODUÇÃO AOS NÍVEIS DE COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

Para ser verdadeiramente eficaz a coordenação horizontal deve acontecer a três níveis: a nível político, a nível do programa a nível administrativo. Além disso, deve haver um mecanismo para garantir a coordenação vertical entre os vários níveis, como parte das actividades de coordenação. Isto vai assegurar uma abordagem holística, desde a planificação ate à implementação. Também vai garantir que as instituições e mecanismos necessários para o combate às múltiplas vulnerabilidades sejam criados de forma integrada e holística.

3.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta Secção, o participante terá ganho:

- Conhecimentos sobre a necessidade de coordenado horizontal a vários níveis do sistema de protecção social, incluindo a nível político, a nível do programa e a nível administrativo e conhecimento dos actores intervenientes em cada nível do sistema.
- Conhecimentos sobre a necessidade de mecanismos de coordenado vertical.

3.2 MODELO CONCEPTUAL PARA COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

Quadro 2: Coordenação ao longo das estruturas verticais e horizontais

A coordenação horizontal ocorre entre os ministérios onde as políticas de PS são operacionalizadas através de actividades inter-sectoriais.

A coordenação vertical ocorre ao longo das estruturas hierárquicas, ou aos vários níveis estruturais; por exemplo, a nível nacional, distrital/provincial/regional e local/municipal e comunitário.

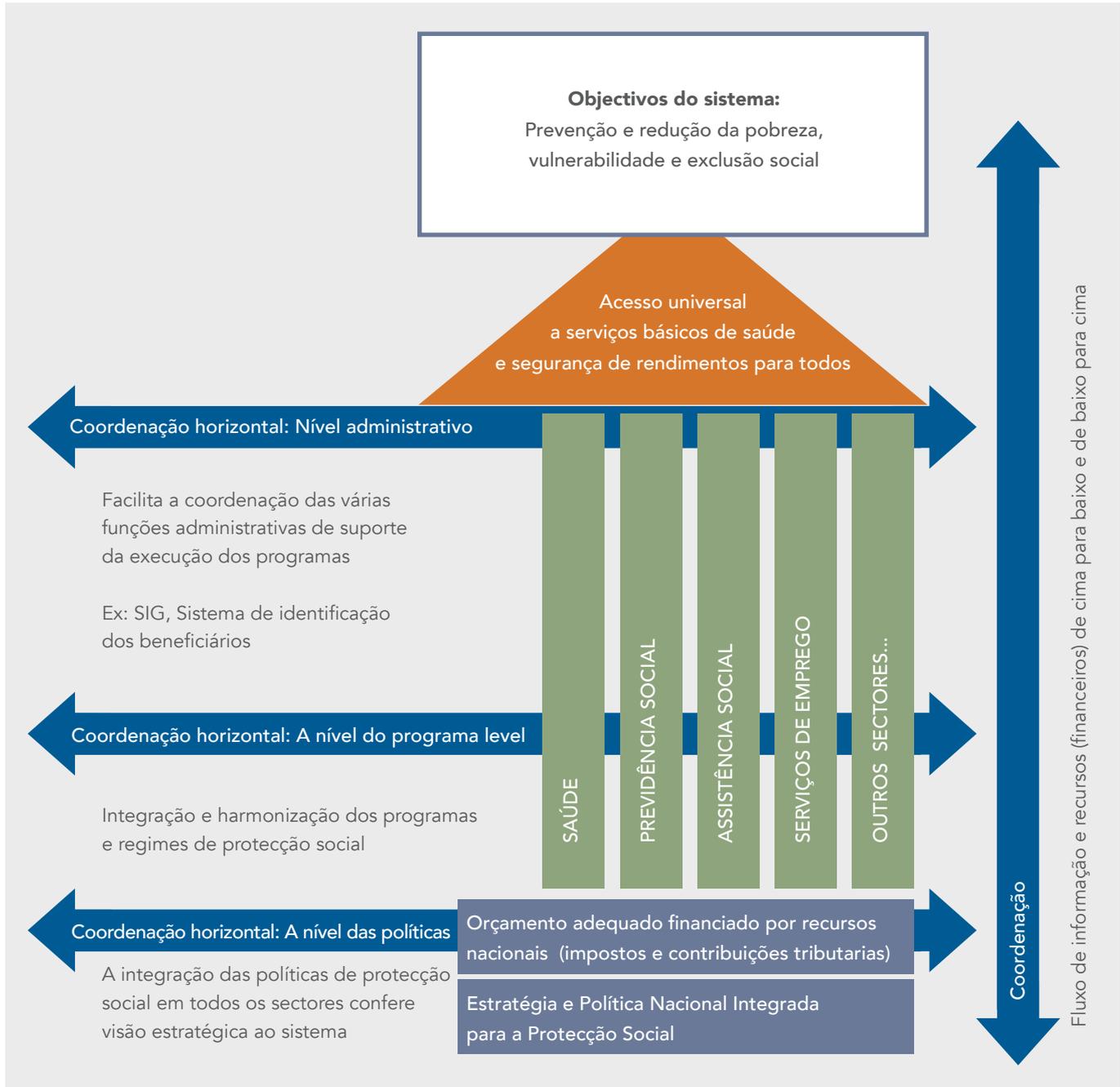
Fonte: Autores.

INTRODUÇÃO AOS NÍVEIS DE COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

A forma através da qual os vários níveis de coordenado interagem para reforçar todo o sistema de protecção social vem descrito no diagrama abaixo, com o formato de uma casa.

- O sistema de protecção social é composto por varias componentes que podem operar separadamente mas estão interligadas e complementam-se como sistema para o alcance do objectivo geral de aliviar e prevenir a pobreza, a vulnerabilidade e exclusão social. Juntas, estas componentes garantem acesso universal a serviços básicos de saúde e rendimentos para todos (*child transfers*, protecção social durante a idade activa e pensões).
- A base para o sistema é construída através de legislação nacional integrada para a protecção social, estratégias e políticas, acompanhadas de alocação orçamental adequada para a protecção social e financiado por recursos nacionais (impostos e outras contribuições tributárias). É nesta parte onde a coordenação horizontal a nível político é importante porque garante coerência do sistema entre as estruturas do governo ou ministérios responsáveis pelas várias componentes do sistema.
- A coordenação horizontal a nível administrativo e a nível dos programas passa por estes pilares e facilita o alinhamento, integração e harmonização dos programas com subsistemas que os sustentam.
- A coordenação vertical garante a consistência geral entre as bases e a prestação dos programas de protecção social. Ela deve incluir o fluxo de recursos e informações de cima para baixo e de baixo para cima.

Figura 2: Diferentes níveis de coordenação do sistema de protecção social



Fonte: Autores.

3.3 COORDENAÇÃO HORIZONTAL A NÍVEL POLÍTICO

Objectivo: Garantir coerência política entre os órgãos do governo.

O nível político é o nível de engajamento mais alto, onde são definidos os objectivos e funções do sistema de protecção social, no contexto dos parâmetros e objectivos nacionais.

- Inclui a visão estratégica geral para a melhoria da integração e coordenação entre funções e programas.
- Os quadros políticos e jurídicos são desenvolvidos para estabelecerem os princípios orientadores de suporte da protecção social e coordenação intersectorial.
- As escolhas sobre os programas e seus mandatos são feitas a este nível.
- Ajuda no mapeamento dos aspectos financeiros e institucionais que devem ser criados para facilitar a coordenação entre os vários ministérios e sectores.

3.4 COORDENAÇÃO HORIZONTAL A NÍVEL DO PROGRAMA/INSTITUCIONAL

Objectivo: Melhorar a concepção dos programas existentes e promover harmonização entre todo o portfólio de programas.

A nível do programa/institucional, podem ser envidados esforços na concepção de programas para torna-los mais coordenados e ligados a outros programas e sectores.

- Aspectos relacionados com a integração e harmonização¹⁰ de outros regimes de protecção social similares e programas são resolvidos a este nível.
- Tem enfoque na identificação e maximização de sinergias, e no melhoramento das interligações entre os programas e os vários sectores. Por exemplo, interligar os beneficiários da assistência social com programas do mercado de trabalho, tais como obras públicas; ou interligar os regimes de assistência social com a segurança social, para os trabalhadores da economia informal.
- Se o programa funcionar como parte de um sistema coerente e como uma rede de respostas, tem mais probabilidade de causar mais impacto no bem-estar social.¹¹
- Quando os programas de protecção social estão alinhados com as estratégias de redução da pobreza e de inclusão social, este alinhamento resulta em melhor coordenação multi-sectorial, o que permite aos países soluções mais holística e orientadas para o desenvolvimento.¹²

3.5 COORDENAÇÃO HORIZONTAL A NÍVEL ADMINISTRATIVO¹³

Objectivo: Melhorar eficiência na prestação de serviços, fomentar a qualidade dos mesmos serviços, sob perspectiva dos utilizadores, e reduzir duplicações e custos de transacção.

Este nível inclui a coordenação de sistemas para o lançamento de um ou mais programas. O enfoque é sobre aspectos práticos que facilitam os principais processos dos programas de protecção social.

¹⁰ A integração pressupõe o encerramento de alguns programas e a transferência de beneficiários para novos programas ou para programas consolidados, enquanto a harmonização implica a melhoria da coordenação entre os programas (Robalino, Rawlings e Walker 2012: 17).

¹¹ Rawlings et al 2013.

¹² Rawlings et al 2013.

¹³ Rawlings et al 2013.



Diferentes funções dos programas de protecção social podem fazer parte dos esforços de coordenação a nível administrativo:

- Sensibilização e prestação de informações aos beneficiários (comunicação);
- Sistemas de identificação e registo e critérios de selecção;
- Registo de beneficiários;
- Colecta de contribuições;
- Sistemas de pagamento e distribuição de benefícios;
- Mecanismos de apresentação de queixas e de reparação de danos;
- Monitoria e Avaliação.

As experiências internacionais mais relevantes em termos de organização da coordenação a nível administrativo podem ser resumidas nos seguintes termos:

- **Integração de sectores administrativos de serviços protecção social** – O uso de um sistema de gestão integrada de informação como plataforma de interligação dos diferentes SIGs e criação de áreas de possível integração entre programas.
- **Integração de balcões de atendimento de serviços de protecção social** – Uso de balcões de atendimento único para os beneficiários acederem aos sistemas de protecção social (“balcão administrativo único”, “serviços de janela única”, “postos de paragem única”, etc.)

O nível de integração varia. Um SGII pode se limitar apenas na selecção de beneficiários, enquanto em outros casos pode cobrir funções como monitoria e avaliação (como no caso da Turquia). Do mesmo modo, em alguns casos os balcões de atendimento único são usados apenas para recolha de informação, enquanto em outros países também registam os dados e fazem pagamentos (como no caso da Mongólia). Alguns países como as Maurícias, fizeram a combinação dos balcões de atendimento único com os SGII. Este aspecto é explorado com mais detalhe na Secção 6 do presente módulo.

3.6 COORDENAÇÃO VERTICAL

Objectivo: Garantir consistência, capacidade de resposta ao contexto local e responsabilização sobre a implementação do programa.

A coordenação é considerada vertical quando acontece entre os diferentes níveis do governo (federal, nacional, provincial/regional, distrital, comuna/aldeia) para garantir a implementação de políticas definidas, sustentabilidade financeira do sistema protecção social e descentralização da prestação de benefícios e transferências sociais.

A coordenação vertical tem como base o reconhecimento de que cada camada do sistema de protecção social depende da capacidade das outras camadas realizarem também as suas tarefas. Por exemplo, a camada operacional deve respeitar os parâmetros dos regimes definidos a nível mais alto. Inversamente, a camada de planificação requer algum tipo de informações dos campos que devem ser devidamente preenchidos.

Os objectivos da coordenação vertical são:

- Garantir consistência entre a visão política e a concepção do programa durante a fase de implementação.
- Melhorar a eficiência da administrativa através do princípio de subsidiaridade através da delegação de poderes às administrações locais e outras estruturas a nível local.
- Melhorar o nível de informação, responsabilização e apropriação a todos os níveis.





3.7 LIÇÕES PRINCIPAIS

- Para ser verdadeiramente eficaz, a coordenação do sistema de protecção social deve ser feita a nível político, a nível do programa e a nível administrativo.
- A coordenação vertical também é necessária para garantir consistência entre a política e os níveis operacionais.
- Isto vai garantir coerência política geral entre as estruturas do governo, vai melhorar a concepção dos programas existentes e vai conduzir à harmonização entre todo o portfolio de programas e seus subsistemas de suporte.

4

COORDENAÇÃO A NÍVEL DE POLÍTICAS

O entendimento e a aderência de todos os intervenientes na visão da protecção social e na forma de implementação promovida é essencial para garantir o seu desenvolvimento e implementação eficazes. As Estruturas de Protecção Social (EPS) definidas a nível nacional devem ser desenvolvidas através de actividades de coordenação fortes e inclusivas, a nível das políticas, para que haja o mesmo entendimento sobre os objectivos nacionais, prioridades e estratégias de desenvolvimento. O principal objectivo da coordenação a este nível é de definir as estruturas nacionais de protecção social e elaborar um roteiro de implementação.

4.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta Secção, o participante terá ganho:

- Apreciação e compreensão sobre algumas componentes da boa coordenação a nível das políticas.

4.2 DIMENSÕES, OBJECTIVOS E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO A NÍVEL DAS POLÍTICAS

O nível das políticas é o nível de engajamento mais alto, onde são definidos os objectivos e funções do sistema de protecção social, no contexto dos parâmetros e objectivos nacionais. Este capítulo explica os factores essenciais e as componentes da coordenação a nível político.



Tabela 3: Resumo da coordenação a nível das políticas

DIMENSÕES DA COORDENAÇÃO A NÍVEL POLÍTICO	OBJECTIVOS	PRINCIPAIS INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação entre os diferentes departamentos e agências que operam a nível do mesmo ministério. • Coordenação entre os diferentes ministérios de execução envolvidos na protecção social (incluindo o Ministério das Finanças). • Coordenação entre o governo e parceiros relevantes (parceiros sociais, sociedade civil, parceiros de desenvolvimento). 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver uma visão partilhada das EPS no país, consistente com as políticas relevantes e alinhadas com a história e a cultura específica dos país, principalmente em relação ao lugar da mulher na sociedade. • Definir os papéis e responsabilidades dos vários intervenientes para que complementem uns aos outros. • Criar a entidade e os indicadores necessários para monitorar a implementação das EPS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de equipas de protecção social. • Usar o diálogo nacional para avaliar a situação de protecção social e formular recomendações para a elaboração de EPS nacionalmente definidas. • Definir uma estratégia nacional de protecção realística, com prioridades claras e partilhadas. • Criar um Conselho de Administração ou um Comité de monitoria da implementação do roteiro. • Criar um sistema comum de monitoria e avaliação das EPS. • Criar apoio financeiro para a coordenação através do uso de fundos conjuntos do governo e outros mecanismos de financiamento conjunto dos parceiros (cabaz de financiamento); Abordagens de financiamento gerais do sector; e criar fundos nacionais de protecção social.

Fonte: Autores.

As secções a seguir apresentam instrumentos adicionais a aplicar na coordenação das políticas: análise de intervenientes, criação de grupos técnicos de trabalho, desenvolvimento de políticas de protecção social e criação de mecanismos institucionais de coordenação das políticas.



4.3 ANÁLISE DE INTERVENIENTES PARA IDENTIFICAR QUEM DEVE ESTAR ENVOLVIDO NAS ACTIVIDADES DE COORDENAÇÃO A NÍVEL DAS POLÍTICAS

Quadro 3: O que é um interveniente?

Um interveniente é uma pessoa/grupo de pessoas que podem afectar ou ser afectados pela concretização de um resultado determinado.

Fonte: “Factores para o Sucesso da Coordenação”, Comissão dos Serviços do Estado, Fevereiro 2008, Governo da Nova Zelândia.

O primeiro passo para a melhoria da coordenação das políticas é determinar quem são os intervenientes relevantes no sector da protecção social, para incluí-los no processo de revisão ou de desenvolvimento de políticas. A lista que se segue apresenta alguns dos principais intervenientes típicos na protecção social:

- Quadros do governo envolvidos na: i) concepção, implementação e gestão de programas e políticas de protecção social (por exemplo: ministérios da acção social, agricultura, trabalho); ii) financiamento de intervenções (por exemplo: ministério das finanças, comissões parlamentares); e iii) apoio à coordenação intersectorial (por exemplo: ministérios de planificação, comités directores nacionais e descentralizados e grupos sectoriais de trabalho).
- Parceiros de desenvolvimento que apoiam técnica e financeiramente as políticas e programas protecção social do governo.
- Organizações da sociedade civil incluindo agências de pesquisa, provedores de serviços não estatais e organizações baseadas na comunidade envolvidas na advocacia e na prestação de serviços de protecção social.¹⁴

Alguns aspectos a ter em conta na análise dos intervenientes:

- O engajamento antecipado com os intervenientes/parceiros pode representar um benefício, mas também pode ser um risco. Por um lado, porque leva tempo para se ganhar confiança e entendimento partilhados; por isso é importante começar cedo, para a construir um senso geral de apropriação e vontade de trabalhar em conjunto. Mas por outro lado, estender a rede de intervenientes muito cedo pode dificultar o alcance de consensos. Deste modo, os iniciadores das actividades conjuntas devem reflectir com cuidado sobre quem devem envolver e em que momento.
- É importante identificar quem são os líderes/campeões em material de protecção social. Geralmente, estes são encontrados nos Ministérios para o Desenvolvimento Social/Acção Social/Desenvolvimento Comunitário/Previdência Social. Além disso, podem existir muitos campeões em matéria de protecção social noutras instituições do governo, tais como Conselhos Nacionais das Crianças e da Juventude e noutras instituições similares.
- O investimento de tempo e energia no apoio e modelagem das actividades coordenadas por parte dos líderes seniores, é um factor importante para uma coordenação com êxito. Um líder sénior pode levantar muito o perfil da iniciativa e motivar a equipa da estrutura de coordenação.
- Muitas vezes, o papel da sociedade civil tem sido o de fiscalizador. Por isso, a sua forte advocacia a favor dos mais pobres cria alguma tensão com o governo. Algumas organizações da sociedade civil interagem de perto com o governo, enquanto outras assumem uma abordagem de adversário. Ambas as abordagens podem afectar a forma como o governo lida a questão da necessidade de protecção social.
- A comunidade empresarial organizada pode exercer grande influência sobre os legisladores, principalmente através da exigência de maior responsabilização, por parte do governo em relação ao serviço e finanças públicas, como forma de mostrar interesse pela boa aplicação dos fundos públicos. Alguns empresários estão directamente envolvidos em parcerias público privadas ou tiram benefícios indirectos imediatos das actividades de protecção (industrias alimentares, telecomunicações, banca ou intermediários financeiros, sector da saúde, etc.). Iniciar o processo político, para ouvir a opinião destes intervenientes, pode ajudar a reforçar a noção de que o investir na protecção social é bom para os seus negócios.

¹⁴ FAO, 2016.



A análise de intervenientes/partes interessadas pode ajudar a determinar quem deve fazer parte das actividades de coordenação a nível das políticas. As perguntas abaixo podem orientar nesta análise:

Tabela 4: Análise de intervenientes – Exemplo de questionário

PERGUNTA	RESPOSTA
Quem são os aliados e líderes/campeões que vão trabalhar para fazer da protecção social uma questão central?	
Quais são os seus interesses e objectivos específicos?	
O enfoque da protecção social é rendimento, pobreza ou desenvolvimento do capital humano?	
Existem alguns grupos prioritários especiais?	
Quais são os programas existentes que reflectem prioridades políticas?	
Quais são as lacunas existentes nesses programas?	
Quais são os adversários da protecção social?	
Quais são as suas preocupações?	
As despesas com a protecção social concorrem com as suas prioridades ou existem outros factores que justificam o seu posicionamento?	
Existem alguns aliados não governamentais?	
Quais são os riscos de envolver a sociedade civil?	
O governo tem uma relação de cooperação ou de confrontação com a sociedade civil?	

Fonte: Autores.



4.4 MELHORAMENTO DA COORDENAÇÃO ATRAVÉS DO DESENVOLVIMENTO OU REVISÃO DA POLÍTICA DE PROTECÇÃO SOCIAL

A identificação de objectivos comuns é crucial para a coordenação de esforços a nível político. A facilitação do diálogo nacional permite a identificação de prioridades partilhadas. Como resultado das prioridades partilhadas, os intervenientes devem ser capazes de desenvolver os seus próprios projectos e actividades, no âmbito determinado pelo consenso alcançado no diálogo nacional.

O desenvolvimento/revisão da política de protecção social pode ser instrumental na criação de bases para uma coordenação eficaz a nível político. Como os pontos de entrada para políticas específicas são diferentes entre os países, os actores deste processo devem identificar os processos e estruturas mais relevantes e exequíveis para a sua abordagem nos seus contextos.

4.4.1 Criação de um grupo de trabalho, para o desenvolvimento ou revisão da política de protecção social

Para garantir que a política de protecção social seja desenvolvida e revista de forma integrada e abrangente, evitando que os vários intervenientes trabalhem em silos, pode-se criar uma estrutura de assessoria à coordenação. Esta estrutura pode ser em forma de grupo de trabalho inter-ministerial ou entre agências, e pode servir como plataforma de partilha de informação e troca de experiências entre os profissionais do sector. A criação desta estrutura também pode melhorar o impacto das políticas e serviços de assessoria técnica prestada aos governos, uma vez que o seu parecer seria analisado de forma colegial.

Os aspectos essenciais a ter em conta na criação deste grupo de trabalho incluem:

- **Liderança, mandato e responsabilização** – O grupo de trabalho deve ser chefiado por um ministro com boa capacidade de liderança. A estrutura também deve ter um mandato claro que o permita realizar o processo de revisão e deve haver clareza sobre quem coordena a estrutura e a quem este se subordina, bem como o âmbito do seu poder em termos de tomada de decisão.
- **Membros do grupo** – Este grupo de trabalho deve ser constituído por representantes de várias instituições do governo envolvidas no sector da protecção social, bem como representantes de outros intervenientes no processo, empresários e o movimento trabalhista, parceiros de desenvolvimento e organizações da sociedade civil relevantes. Na presença de doadores que financiam o programa, também é importante coordenar o seu envolvimento neste grupo.
- **Papéis e responsabilidades** – Cada membro da estrutura de coordenação deve ter responsabilidade e papel claramente definido e detalhados nos Termos de Referência ou num Memorando de Entendimento. Os quadros do governo designados a participar devem ser quadros seniores e devem participar em todas as reuniões. Pode ser bastante útil a elaboração de um plano anual de reuniões, durante a primeira reunião para melhorar o nível de participação.

4.4.1.1 Desenvolvimento ou revisão do quadro jurídico, estratégia política, plano operacional e quadro de monitoria e avaliação para a protecção social

A definição de prioridades partilhadas sobre a extensão da protecção social e a implementação de uma EPS devem estar consagradas no quadro estratégico e na política nacional de protecção. A adopção de uma política e estratégia nacional de protecção social é uma forma eficiente de manter as prioridades, mesmo em caso de mudança de governo. Também oferece suporte oficial para a formalização da visão do país sobre o desenvolvimento da protecção social e a sua forma de implementação.

A preparação desta política e duma estratégia deste género também obriga o país a ter que garantir a coerência entre as políticas de protecção social, com outras políticas nacionais, principalmente em termos de fundos disponíveis (alocação de espaço fiscal). A Estratégia deve ser baseada em objectivos específicos pertinentes e ligados ao contexto, teorias de gestão de mudanças claras e bem estabelecidas e abordagens de gestão claras e baseadas nos resultados que garantem capacidade de planificação das intervenções certas, onde e quando forem necessárias.



As principais componentes do quadro de protecção social devem ser:

- **Uma política (documento de orientação)**

Como a protecção social cobre muitos sectores diferentes, a política nacional de protecção social deve ser abrangente. Ela deve estar alinhada com o plano nacional de desenvolvimento. A coordenação deve ser vista como princípio orientador da política e deve incluir detalhes dos acordos institucionais necessários tanto a nível da coordenação vertical como horizontal.

- **Plano operacional detalhado**

Uma vez desenvolvida a política e a estratégia de protecção social, ela deve ser operacionalizada através de um plano de execução. Este plano deve determinar (i) Actividades e programas específicos que devem ser realizados; (ii) Os ministérios/departamentos responsáveis pela sua realização, e (iii) Os recursos (humanos e financeiros) necessários para a sua realização.

- **Orçamento**

Deve ser elaborado o orçamento do plano de execução porque o desenvolvimento da política de protecção social deve ser feito com base nos recursos financeiros disponíveis e na sua devida alocação às actividades.

- **Quadro legal/jurídico**

As várias políticas, estratégias e planos, podem ser consolidadas num quadro jurídico detalhado sobre protecção social. Este quadro poder servir para reforçar a visão comum sobre protecção social e pode ser a base para a coordenação entre os vários ministérios. Por exemplo, o Governo de Moçambique desenvolveu um quadro jurídico de protecção social que inclui as seguintes componentes (ver também o Módulo LEG):

1. Lei de Protecção Social Básica, composta por três pilares: segurança social básica; segurança social obrigatória e segurança social complementar.
2. Regulamento para o Subsistema Básico de Protecção Social.
3. Regulamento para a Coordenação do Sistema de Segurança Social Obrigatória.
4. Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica.¹⁵

Estas componentes foram consolidadas num único documento intitulado Quadro Jurídico para a Segurança Social Básica (2012). Do mesmo modo, o Governo da Zâmbia está no processo de desenvolvimento do seu quadro legal detalhado para a protecção social, que será constituído pelos seguintes elementos:

1. Política Nacional de Protecção Social (2014).
2. O Projecto de Lei da PPS que reúne três elementos – protecção social básica, protecção social obrigatória e protecção social complementar, bem como as instituições de protecção social que as coordenam e implementam. O projecto de lei propõe um conjunto de acordos institucionais para a criação do sistema nacional de protecção social, incluindo o Conselho Nacional para a Protecção Social; a Unidade de Coordenação da Protecção Social Básica; a Agência Nacional de Segurança Social.
3. A Estratégia de Coordenação da Protecção Social que estabelece o quadro comum e a visão partilhada para a coordenação da protecção social a três níveis: a nível político, a nível do programa ou da implementação e a nível administrativo. O objectivo geral desta estratégia é de garantir melhores níveis de harmonização e coordenação dos programas e serviços como forma de assegurar uma abordagem multi-sectorial e melhorar a cooperação inter-ministerial.

¹⁵ República de Moçambique, Ministério da Mulher e Acção Social, "Quadro Jurídico para a Segurança Social Básica em Moçambique", Maputo - 2012.

• **Quadro e sistema de monitoria e avaliação**

A estratégia de estar baseada em objectives específicos pertinentes e baseados no contexto, teorias de mudança claras e bem estabelecidas e abordagens de gestão claras e baseadas em resultados e que garantem capacidade de planificação das intervenções certas onde e quando necessárias.

O sistema e quadro de monitoria e avaliação (M&A) é uma ferramenta importante para a coordenação eficaz do processo de gestão e prestação de serviços de protecção social. Deve conter um conjunto de indicadores principais para medir o impacto e resultados da coordenação e integração dos serviços de protecção social a todos os níveis do governo (ver Módulo M&A).

Devem ser realizadas avaliações regulares para avaliar o nível de coordenação dos programas e servisses a nível nacional, provincial e distrital.

De preferência, a definição da estratégia deve ser feita com base nos resultados do diálogo nacional (ver exemplo abaixo). Isto facilitaria o processo para a sua adopção e implantação.

Quadro 4: Exemplo – Uso do diálogo nacional para avaliar a situação actual, definir a base de protecção social e identificar prioridades partilhadas

Um Diálogo Nacional Baseado na Avaliação (DNBA) sobre a protecção social tem como objective identificar áreas prioritárias para intervenção do governo. O diálogo oferece uma oportunidade para todos os intervenientes se reunirem, e levar a cabo um debate estruturado sobre a situação da protecção social no país, e determinar prioridades em termos de opções políticas. Os debates são realizados em seminários nacionais, através de consultas, e durante debates nas reuniões técnicas. O diagrama abaixo faz um resumo do processo de DNBA.

Figura 3: Os três passos do DNBA



O diálogo nacional, onde representantes do governo, quadros não-governamentais, organizações dos trabalhadores e empregadores juntos elaboram o relatório do DNBA, permite que a situação geral da protecção social seja reflectida sob várias perspectivas e permite a construção progressiva de consensos. Este processo permite a definição holística duma Estrutura Nacional de Protecção Social alinhada com as visões dos vários segmentos da sociedade, e por isso, este processo pode variar de um país para o outro. O processo também serve para conferir legitimidade às escolhas políticas domesticas, ajuda a assegurar o espaço fiscal necessário, e como resultado, ajuda a garantir sustentabilidade às políticas.

Fonte: OIT: Diálogo Nacional Baseado na Avaliação da Protecção Social: Um Guião Global (Genebra, 2016).

O estudo de caso abaixo demonstra a importância de seguir um processo participativo envolvendo os vários intervenientes para o desenvolvimento de uma política nacional de protecção social abrangente na Zâmbia.

Quadro 5: Estudo de caso – Desenvolvimento da Política Nacional de Protecção Social (PNPS) na Zâmbia

Sumário executivo:

O presente estudo de caso apresenta como o Governo da Zâmbia seguiu um processo participativo envolvendo vários intervenientes para o desenvolvimento da sua Política Nacional de Protecção Social.

Contextualização:

O Governo da Zâmbia reconheceu que o desenvolvimento de uma Política Nacional de Protecção Social era um passo importante rumo à resolução de desafios como coordenação, porque havia de dar azo ao quadro político fundamental para uma resposta eficaz e sustentável na luta contra a pobreza, vulnerabilidade e miséria. O processo de elaboração da PNPS teve início em 2012 com a criação de um Grupo Técnico Interministerial de Trabalho (GTT).

O problema:

O sector da protecção social na Zâmbia vivia uma situação de falta de coordenação e mecanismos de integração para o desenvolvimento e prestação de serviços de protecção social, o que levou a sobreposições e fragmentação no sector. Estudos concluíram que a maioria dos programas que estavam a ser implementados não estavam a conseguir alcançar ou resolver as necessidades das populações mais pobres e vulneráveis. Por via disso, uma parte significativa das despesas publicas na protecção social não estava a contribuir para a redução da pobreza entre os que mais precisavam.

Os actores e suas contribuições:

O GTT era liderado pelo Ministério para o Desenvolvimento Comunitário e Saúde Materno-infantil (MDCSMI), que era o ministério de tutela quanto à formulação da política nacional de protecção social. Consequentemente, apesar da PNPS conter medidas que eram da responsabilidade exclusiva do MDCSMI, também continha medidas políticas indicativas cujo mandato de implementação era da responsabilidade de outros ministérios, departamentos e outros intervenientes do sector privado e da sociedade civil. Outros membro do GTT incluíam: Emprego e Segurança Social, Saúde, Educação, Finanças, Agricultura, Género e Desenvolvimento Infantil, Organizações da Sociedade Civil e Parceiros de Cooperação. O GTT esteve à frente de todo o processo de consulta, concepção e redacção da Política Nacional de Protecção Social, com o objectivo de submetê-lo ao Gabinete do Conselho de Ministros até o terceiro trimestre de 2013.

A solução:

Esperava-se que a PNPS servisse como base de orientação no desenvolvimento de políticas sectoriais de protecção social e outras intervenções relacionadas com o processo. O Governo também esperava que, uma vez concluída, a PNPS culminaria com um quadro geral de monitoria racional e avaliação das políticas e programas de protecção social entre as várias instituições e sectores, em todo o país.

Os resultados:

O GTT realizou várias reuniões multisectoriais que culminaram com uma proposta inicial do Quadro da PNPS. Esta estrutura provisória continha os seguintes pilares, que reflectem uma conceptualização geral da protecção social e a importância significativa de criação de um quadro que estabelece as bases para a coerência e para as relações fortes existentes entre as medidas de combate à pobreza, miséria, vulnerabilidade e riscos inerentes.

- Assistência Social: transferência não contributivas (em espécie e em numerário), isenção de taxas e subsídios, com o objectivo de reduzir a pobreza e vulnerabilidade.
- Segurança social: regimes de seguro contributivo (para pensões; [social] seguro de saúde), programas do mercado de emprego e regimes de protecção para os trabalhadores – incluindo protecção à maternidade.
- Subsistência e empoderamento: serviços de micro finanças, fornecimento de insumos agrícolas, programas de empoderamento da mulher e programas de alfabetização funcional.
- Protecção contra a violência, abuso e exploração: protecção legal/jurídica para grupos vulneráveis, sistemas de protecção da criança, programas de combate ao tráfico humano e programas contra a violência baseada no género.
- Para cada um dos pilares acima, foram identificadas todas as políticas, programas e disposições legais existentes. O GTT depois realizou uma análise das lacunas e desafios que haviam de sustentar as propostas políticas em cada um dos pilares e seus elementos constitutivos.



(continuação)

Debate/analise:

O desenvolvimento da PNPS é um passo positivo em termos de garantia de coordenação política a nível nacional. Este processo oferece um quadro comum para a PS é geralmente vista como um quadro geral que vai servir como base para melhor coordenação e coerência da PS de um país como um todo.

Transmissibilidade – potencial de aprendizagem:

Uma lição muito importante deste caso é prestar atenção tanto ao processo como ao produto, no desenvolvimento da PNPS de um país. A criação de um GTT multisectorial e com todos os intervenientes para liderar o processo, permite o desenvolvimento de um objectivo comum e acordado entre as prioridades existentes entre os vários sectores.

Fonte: Autores.

A Estratégia de Segurança Social Básica em Moçambique demonstra como quatro áreas políticas foram harmonizadas para melhorar o acesso a um 'pacote' de serviços aos beneficiários.

Quadro 6: Exemplo – Estratégia Nacional de Segurança Social Básica – Moçambique (2016-2024)¹⁶

A Estratégia Nacional de Segurança Social Básica de Moçambique (ENSSB) 2016-2024 foi elaborada com base nas metas definidas na Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035, na Agenda 2063 da União Africana e nos Objectivos para o Desenvolvimento Sustentável, aprovados pelas Nações Unidas. A estratégia visa dar continuidade às acções levadas a cabo desde a aprovação da Lei de Protecção Social em 2007, para a construção de um sistema de segurança social básica eficaz e eficiente, e apresenta uma abordagem integral para a protecção social dos grupos mais desfavorecidos da população Moçambicana.

A Estratégia visa alcançar quatro objectivos fundamentais:

1. Reforçar o nível de consumo e a resiliência das camadas da população que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade;
2. Contribuir para o desenvolvimento do capital humano através da melhoria da nutrição, do acesso aos serviços básicos de saúde e educação para as camadas da população que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade;
3. Prevenir e mitigar os riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social através de serviços de acção social;
4. Desenvolver capacidade institucional para a implementação e coordenação do subsistema de segurança social básica.

A estratégia será operacionalizada através de quatro eixos de intervenção alinhados com os objectivos acima indicados:

Eixo 1 – Reforço do consumo, autonomia e resiliência: Operacionaliza o primeiro objectivo da estratégia e cobre acções que visam reforçar, no âmbito do sistema de segurança social básica, as funções de compensação para os idosos e pessoas com incapacidade funcional, a redução da pobreza e desigualdades sociais e promoção da autonomia e da resiliência das camadas mais pobres e vulneráveis da população. Deste modo, espera-se que sejam introduzidas algumas mudanças no Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) para a criação de subsídios para pessoas idosas e com incapacidade funcional. Através destes eixos, o actual Programa de Acção Social Produtiva (PASP) será expandido e o seu papel será melhorado para a promoção da autonomia e graduação dos beneficiários vivendo em situação de pobreza. Um outro aspecto incluso neste eixo é o fortalecimento da segurança social básica em resposta aos choques.

¹⁶ República de Moçambique, "Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016-2024), Maputo, Fevereiro de 2016".



(continuação)

Eixo 2 – Melhoria da nutrição e do acesso aos serviços de saúde e de educação: Centra-se nas acções que promovem o desenvolvimento do capital humano, através de melhoria da nutrição e do acesso aos serviços de saúde e educação (objectivo 2). Este eixo inclui três componentes, nomeadamente, acção social de saúde e acção social escolar, para a redução dos altos níveis de desnutrição crónica nas crianças, expandir as casas de espera para mulheres grávidas, melhorar a alimentação escolar e incentivar o acesso das crianças ao ensino primário.

Eixo 3 – Prevenção e resposta aos riscos sociais: Centra-se nos Serviços de Acção Social que visam prevenir e responder aos riscos sociais que afectam as crianças, mulheres, idosos, portadores de deficiência e pessoas afectadas pelo HIV e SIDA (objectivo 3). Este eixo focaliza-se nos riscos tais como violência, abusos, exploração, discriminação, exclusão, violência baseada no género, negligência, e abuso de crianças, isolamento e marginalização dos idosos e das pessoas portadoras de deficiência e deserdação, respondida por um sistema de serviços de acção social que asseguram a prestação de serviços básicos de prevenção e protecção junto para as famílias e indivíduos, e prestação de serviços mais especializados ao nível da comunidade e através de centros de acolhimento quando necessário.

Eixo 4 – Desenvolvimento Institucional: Este eixo centra-se nas acções de desenvolvimento institucional (objectivo 4) necessárias para melhorar a capacidade de implementação dos três primeiros eixos a todos os níveis (central, provincial e distrital). Este eixo inclui quatro componentes que irão garantir a criação da capacidade necessária para a expansão da cobertura e da melhoria da qualidade dos serviços, nomeadamente: (i) reformas institucionais (ii) reforço dos sistemas de gestão operacional dos programas, (iii) reforço dos recursos humanos e (iv) coordenação da implementação da estratégia.

A estratégia também especifica que será desenvolvido um Plano Operacional que será implementado nas acções programáticas mais detalhadas, conforme definidas no seio da mesma estratégia, incluindo um calendário de actividades a realizar durante o seu tempo de vigência.

Fonte: Republic of Mozambique, “National Basic Social Security Strategy (2016-2024), Maputo, Fevereiro 2016”.

4.4.2 Reforço da coordenação no financiamento à protecção social

A coordenação no financiamento pode ser reforçada através de: Estruturas de investimento intersectoriais: estas são importantes para a transformação de políticas em acções concretas e para permitir que diferentes sectores acordem conjuntamente sobre as prioridades de investimento e suas características principais (por exemplo, grupos-alvo, localização geográfica, tipo de intervenção) e para a coordenação do financiamento à protecção social no seio do governo e entre os doadores. Instrumentos como o financiamento do sector da protecção social e orçamentos sociais, alinham o financiamento do governo e dos doadores, com as prioridades nacionais. Agrupamento dos fundos num único cabaz de financiamento comum: quando o financiamento das várias componentes do programa de protecção social é canalizado para um único fundo, fica simplificado a harmonização da planificação e a realização das actividades.¹⁷

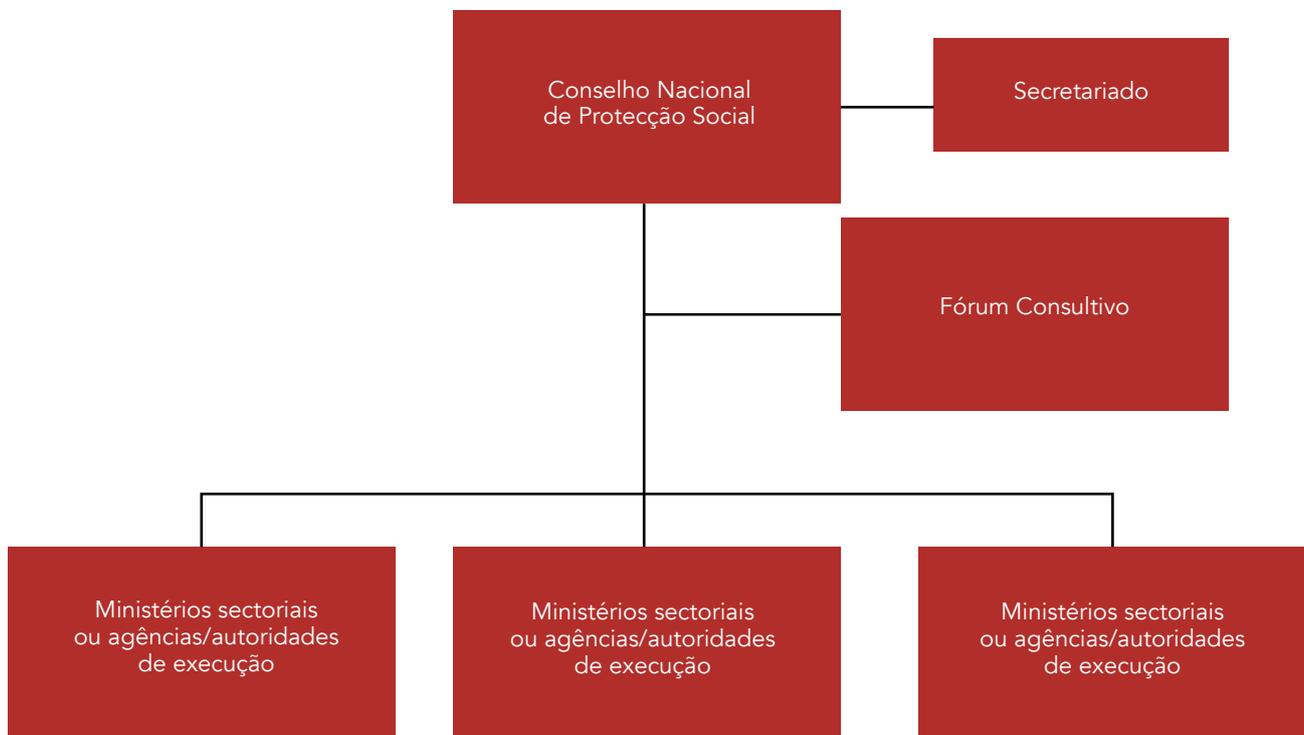
¹⁷ FAO, 2016.

4.5 ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS

Por último, a visão comum de protecção social seria incorporada numa entidade como o Conselho Nacional de Protecção Social. Esta entidade deve ser responsável pela provisão de orientação política e coerência; tomada de decisões e por fazer recomendações em torno da concepção e financiamento de programas e serviços de protecção social; assim como pela supervisão da coordenação da protecção social a nível de políticas. Além disso, deve ser responsável pela implementação bem-sucedida e eficiente do sistema de protecção social e deve subordinar-se ao Chefe de Estado e ao Conselho de Ministros.

Enriquecida pela experiência no terreno e casos de diferentes países (incluindo Quênia, Zâmbia, mas também Filipinas, Camboja e outros), a Figura 4 mostra uma estrutura que deveria permitir que os diferentes intervenientes que trabalham no domínio da protecção social coordenassem os seus esforços a nível de políticas. De um modo geral, a estrutura apresenta um possível modelo em relação ao qual as disposições institucionais para a coordenação da protecção social podem ser medidas.

Figura 4: Exemplo de estrutura organizacional para coordenação a nível de políticas



Na estrutura organizacional descrita acima, o Conselho Nacional de Protecção Social seria responsável pelo desenvolvimento de uma estratégia nacional de protecção social e revisão da política de cada ministério sectorial antes da sua submissão ao gabinete do primeiro-ministro ou do presidente. O Conselho iria igualmente consolidar as estatísticas nacionais e os dados administrativos sobre a extensão da protecção social e produzir ou actualizar os indicadores de cobertura nacional, bem como o desempenho dos principais programas/regimes de protecção social, na sua qualidade de responsável pela supervisão da implementação da estratégia nacional de protecção social.

Quadro 7: Coordenação da protecção social contributiva e não contributiva

Uma análise mais ampla de protecção além da componente não contributiva é necessária aquando da concepção de disposições institucionais. As diferentes “componentes” dos sistemas de protecção social – contributiva e não contributiva têm diferentes grupos de intervenientes e de interesse e, muitas vezes, respondem a diferentes agendas do ministério. Isto torna difícil assim como muito importante desenvolver uma estrutura institucional que inclua ambas componentes.

4.5.1 Principais factores de sucesso para o conselho de protecção social

Principais características do Conselho de Protecção Social que se afiguram essenciais para a sua eficácia:

- É importante que o Conselho tenha um mandato claro, idealmente definido através de uma lei orgânica.
- O Conselho deve ser dirigido por um alto funcionário com a capacidade e legitimidade para liderar a coordenação, e apresentar relatórios ao gabinete do presidente ou vice-presidente ou ao gabinete do primeiro-ministro.
- Para assegurar a sua participação, é crucial que seja dotado de orçamento e que os esforços de coordenação sejam reflectidos nas avaliações de desempenho individuais das organizações.
- Seria composto por representantes dos diferentes ministérios envolvidos no domínio da protecção social, bem como representantes dos trabalhadores e empregadores, representantes das organizações da sociedade civil e representantes dos parceiros de desenvolvimento.
- O número de membros deve ser o mais reduzido possível para assegurar a eficácia do Conselho na tomada de decisões e fornecimento de orientação para o desenvolvimento da protecção social no país (por exemplo, um representante de todos os parceiros de desenvolvimento deve ser suficiente, na medida em que estes actores realizam uma reunião de coordenação interna antes das reuniões do Conselho).
- O Conselho deve interagir regularmente com os intervenientes através de um Fórum Consultivo com vista a informar sobre as decisões tomadas pelo Conselho em relação à integração e harmonização dos programas e serviços de protecção social e distribuição de recursos entre os ministérios sectoriais.
- O Secretariado do Conselho deve preparar as reuniões e agendas do conselho, e as questões a serem discutidas.¹⁸

¹⁸ Um Diálogo Nacional baseado em Avaliação (ABND) sobre a protecção social é um grande exercício participativo que visa identificar as áreas prioritárias para a intervenção do governo no domínio da protecção social e estimar o custo destas intervenções. ABND pode igualmente tomar em consideração outras ferramentas de avaliação da protecção social, como o Instrumento de Diagnóstico dos Principais Sistemas (CODI), aplicado num país e incorporar os resultados das referidas ferramentas. Para mais informação, visite <<https://ispatools.org/>>.

4.6 LISTA DE VERIFICAÇÃO

Tabela 5: Lista de verificação para a coordenação a nível de políticas

COMPONENTE DE UMA BOA COORDENAÇÃO A NÍVEL DE POLÍTICAS	ASSINALE COM ✓
A avaliação dos intervenientes foi levada a cabo com vista a determinar quem deve ser envolvido nos esforços de coordenação a nível de políticas?	
Existe uma política nacional de protecção social abrangente?	
Existe uma estratégia nacional de protecção social?	
A estratégia de protecção social tem um plano operacional?	
Foi feita uma estimativa de custos da estratégia de protecção social e do plano operacional?	
Existe um sistema de monitoria e avaliação para a implementação da estratégia de PS?	
O quadro de M&A contém um conjunto de indicadores principais para medir os resultados e o impacto da coordenação e integração dos serviços de protecção social a todos os níveis do governo?	
Existe um grupo de protecção social criado para liderar o desenvolvimento e a avaliação da política de protecção social?	
Os doadores coordenam os seus esforços de desenvolvimento/avaliação da protecção social?	
Existe uma entidade de alto nível como o Conselho de PS para fornecer orientação e coerência em matéria de políticas; tomar decisões e fazer recomendações em torno de programas e serviços de protecção social e supervisionar a coordenação da protecção social a nível de políticas?	
O Conselho de PS tem um mandato claro, idealmente definido através de uma lei orgânica?	
O Conselho de PS é composto por representantes dos diferentes ministérios envolvidos no domínio da protecção social, bem como representantes dos trabalhadores e empregadores, representantes das organizações da sociedade civil e representantes dos parceiros de desenvolvimento?	
O Conselho de PS tem um orçamento adequado para assegurar a sua participação?	
O Conselho interage regularmente com os intervenientes através de um Fórum Consultivo com vista a informar sobre as decisões tomadas?	



(continuação)

COMPONENTES DE UMA BOA COORDENAÇÃO A NÍVEL DE POLÍTICAS	ASSINALE COM √
O Conselho é dirigido por um alto funcionário com a capacidade e legitimidade para liderar a coordenação, e apresentar relatórios ao gabinete do presidente ou vice-presidente ou ao gabinete do primeiro-ministro?	
O Conselho tem um Secretariado para preparar as reuniões e agendas do conselho, e as questões a serem discutidas?	

4.7 LIÇÕES PRINCIPAIS

- Uma avaliação dos intervenientes é importante para determinar que actores devem ser envolvidos nos debates sobre a coordenação da protecção social.
- A criação de um grupo de trabalho técnico nacional para o desenvolvimento ou revisão de políticas pode ser um passo importante na promoção da coordenação.
- Uma Política de Protecção Social deve ser operacionalizada através de um plano estratégico e operacional que deverá ser orçamentado, bem como através de um sistema e quadro de M&A que contenha indicadores para monitorar a coordenação a todos os níveis do governo.
- Por último, a coordenação de políticas depende da constituição de um organismo multisectorial de alto nível e eficaz que seja responsável pela supervisão de políticas e direcção estratégica.

5

COORDENAÇÃO A NÍVEL DE PROGRAMAS

Este capítulo centra-se nos principais facilitadores da coordenação a nível de programas. A coordenação a nível de programas tem como foco a harmonização ou integração de programas similares e exploração das interações/sinergias com programas relevantes dentro e entre as funções de protecção social. Um elemento-chave de um sistema social integrado é a sua capacidade de identificar e maximizar as sinergias entre os programas no espaço da protecção social e em diferentes sectores (por exemplo, saúde, educação e protecção da criança), e reforçar assim, a longo prazo, os resultados do desenvolvimento humano. Se um programa funciona como parte de um sistema e rede coerente de respostas, existe uma forte probabilidade de reforçar os objectivos individuais do programa em termos de ganhos em matéria de bem-estar.¹⁹ Este capítulo lida com estruturas institucionais, abordagens integradas de programação e planificação de programas que possam suportar a coerência, enquanto a coordenação a nível administrativo (próximo capítulo) centra-se nas “ferramentas básicas” que facilitam as actividades principais dos programas de protecção social.

5.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta Secção, o participante terá ganho:

- Uma compreensão e entendimento de alguns indicadores de boa coordenação a nível de programas.
- Conhecimento e compreensão do processo de desenvolvimento de uma boa coordenação, incluindo a aplicação prática da planificação de uma boa coordenação.

¹⁹ Banco Mundial e UNICEF (2013) Aspectos Comuns: UNICEF e Banco Mundial, Abordagens de Construção de Sistemas de Protecção Social.

5.2 DIMENSÕES, OBJECTIVOS E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO A NÍVEL DE PROGRAMAS

Tabela 6: Dimensões, objectivos e instrumentos de coordenação a nível de programas

DIMENSÕES DA COORDENAÇÃO A NÍVEL DE PROGRAMAS	OBJECTIVOS	PRINCIPAIS INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação entre diferentes departamentos e agências que operam num único ministério. • Coordenação entre os diferentes ministérios envolvidos na protecção social. • Coordenação entre o governo e os intervenientes (parceiros sociais, sociedade civil, parceiros de desenvolvimento). 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver um plano integrado do programa de protecção social com resultados claros. • Definir os papéis e as responsabilidades dos diferentes intervenientes de uma maneira que se complementam. • Implantar a entidade e definir indicadores necessários para monitorar e avaliar a implementação do plano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar uma unidade/agência de coordenação da protecção social a nível nacional. • Seleccionar a abordagem de programação relevante adequada para o país. • Desenvolver um plano integrado do programa com resultados claros para a protecção social em consonância com o SPF e as prioridades nacionais. • Assegurar que as necessidades dos beneficiários sejam incluídas no plano do programa. • Implantar um sistema comum de monitoria e avaliação para a implementação do plano.

Fonte: Autores.

5.3 ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS A NÍVEL NACIONAL

Os programas de protecção social podem variar de assistência social, como subvenções pecuniárias; regimes de segurança social e seguro de saúde, que são programas contributivos; meios de subsistência e empoderamento destinado a melhorar o acesso das pessoas vulneráveis aos recursos produtivos, competências, oportunidades de emprego e subsistência; e protecção da população vulnerável de abuso, violência, discriminação. Dado que os programas de protecção social são frequentemente implementados por vários ministérios e instituições, é importante que se estabeleça uma estrutura de coordenação a nível nacional, a fim de liderar a orçamentação, planificação de programas integrados de protecção social, a harmonização de programas, bem como a implementação integrada e coerente dos mesmos.

Isto pode assumir a forma de diferentes modalidades, tal como uma Unidade Nacional de Protecção Social, conforme sugerido na Lei da Protecção Social na Zâmbia ou integração completa quando uma agência estabelecida integra programas com uma estrutura de implementação como o modelo da SASSA na África do Sul. "Para uma análise profunda das abordagens alternativas de coordenação interinstitucional, pode igualmente consultar o Módulo GOV".

Embora o Conselho Nacional de Protecção Social (vide Capítulo 4) seja responsável pela orientação e coerência de políticas; pela supervisão da coordenação da protecção social a nível de políticas e tomada de decisões e recomendações de alto nível em torno da concepção e financiamento de programas e serviços de protecção social, a Unidade Nacional de Protecção Social sugerido a seguir iria liderar a orçamentação, planificação de programas de protecção social, a harmonização de programas, bem como a implementação integrada e coerente dos mesmos.

Figura 5: Exemplo da estrutura organizacional da coordenação a nível de programas – Unidade Nacional de Coordenação da Protecção Social.



Fonte: Autores.

A Unidade de Coordenação da Protecção Social Básica da Zâmbia descrita abaixo fornece um exemplo de como as estruturas de alto nível são projectadas para liderar a planificação, orçamentação e implementação coordenada.

Quadro 8: Exemplo – A criação de estruturas de coordenação para liderar a planificação e orçamentação da Protecção Social na Zâmbia

O governo da Zâmbia está em processo de criação de um novo quadro institucional para a coordenação da protecção social básica, que é descrito na Lei Nacional de Protecção Social. A Lei Nacional de Protecção Social visa fundir a legislação referente à protecção social numa só lei. A Unidade Nacional de Coordenação da Protecção Social Básica é a estrutura principal da coordenação de programas e é um departamento sob a alçada do Gabinete do Primeiro-Ministro. No projecto de lei proposto, a unidade é responsável por liderar a planificação, orçamentação, implementação e integração da protecção social e as suas principais funções são, entre outras, as seguintes:

1. Supervisionar e coordenar a concepção e o desenvolvimento de programas integrados de protecção social básica eficientes em termos de custos, eficazes, previsíveis e sustentáveis, com directrizes de implementação, em colaboração com os ministérios e instituições de execução.
2. Compilar as necessidades de financiamento dos diferentes ministérios e instituições de execução responsáveis pela protecção social básica e recomendar dotações orçamentais.
3. Mobilizar recursos para os ministérios e instituições de execução para financiar programas e iniciativas de protecção social básica.
4. Desenvolver, manter e operar um sistema integrado nacional de registo e gestão de informações electrónicas de todos os programas de protecção social básica.
5. Estabelecer e supervisionar a implementação de um quadro integrado sectorial de monitoria e avaliação amplo para programas de protecção social básica.
6. Supervisionar e levar a cabo acções de investigação, avaliação e outros estudos analíticos conforme necessário sobre a eficácia e o impacto da protecção social.
7. Reforçar a participação e a coordenação do sector privado, organizações religiosas e não governamentais e parceiros de cooperação na prestação de serviços de protecção social básica.
8. Desenvolver e coordenar a implementação de uma estratégia de comunicação em matéria de protecção social básica.



(continuação)

9. Criar e gerir procedimentos eficazes e transparentes de reclamação e de recurso para os beneficiários e candidatos à protecção social básica.
10. Definir e monitorar a aplicação de padrões de serviços para a prestação de serviços de protecção social básica.
11. Desenvolver um directório de provedores de serviços de protecção social básica.
12. Coordenar com a Agência Nacional de Segurança Social (uma agência responsável pela supervisão e implementação da protecção social contributiva) com vista a alcançar a complementaridade entre a protecção social contributiva e não contributiva.

A Unidade de Coordenação da Protecção Social Básica subordina-se ao Conselho Nacional de Protecção Social (um conselho composto por ministros dos ministérios responsáveis pela coordenação de políticas) e submeterá relatórios a estes através de um secretariado numa base trimestral.

Fonte: Governo da Zâmbia (2016), *Projecto de Estratégia de Coordenação da Protecção Social e Projecto de Lei de Protecção Social*.

A Agência Sul-africana de Segurança Social (SASSA) é um exemplo de integração plena, na medida em que possui uma agência que integra programas sob uma estrutura de execução. O objectivo da SASSA é integrar e consolidar a administração de subvenções. Os serviços da SASSA são descentralizados com escritórios locais, distritais, provinciais e nacionais, mas são orientados por normas e padrões uniformes.

Figura 6: Exemplo da estrutura organizacional da coordenação a nível de programas – Agência Sul-africana de Segurança Social



Fonte: Autores.



5.3.1 Os principais factores de sucesso para a estrutura nacional de coordenação de programas

Os seguintes factores críticos devem ser considerados aquando da formalização deste tipo de estrutura de alto nível, a fim de apoiar o seu funcionamento com sucesso:

- A estrutura tem de ser representada por todos os ministérios, sociedade civil, trabalhadores e empresários.
- A estrutura é liderada por um ministério técnico forte com capacidade para liderar a coordenação ou por um ministério como o Ministério das Finanças. Poder-se-ia considerar ter a unidade como um departamento no Gabinete do Primeiro-Ministro.
- A estrutura de coordenação tem poderes de decisão claros.
- Existem directrizes ou um manual operacional para orientar a cooperação entre os parceiros.
- A estrutura é auxiliada por um secretariado que fornece apoio em questões administrativas nas funções diárias.
- Existe um plano anual de reuniões acordado para a estrutura e participação regular dos membros do comité.
- Existe um Memorando de Entendimento claro que inclui funções e responsabilidades bem definidas e há linhas claras de responsabilidade para todos os membros.

5.3.2 Planificação integrada dos programas de protecção social

Quadro 9: Incluindo as necessidades dos beneficiários na planificação

As necessidades dos beneficiários devem ser incluídas nestes processos de planificação. As intervenções no domínio da protecção social tem como alvo grupos mais vulneráveis, tais como as viúvas, os órfãos, os idosos, as crianças, os pais, as pessoas que vivem em situação de pobreza extrema, deslocados e as minorias. Estes grupos são diversos, frágeis, marginalizados, e geralmente não estão organizados. Como resultado, é improvável que estes grupos de beneficiários manifestem as suas preocupações, exijam serviços de segurança, ou encaminhem queixas sobre serviços inadequados. Em vez disso, eles podem ser suplantados pelos mais poderosos, embora grupos menos carenciados, na defesa dos seus próprios interesses.

Há necessidade de apoiar os grupos de beneficiários a se organizarem e a assumirem os processos relativos às acções colectivas. Ao mesmo tempo, mecanismos de auscultação adequados têm de ser estabelecidos. Isto implica que os provedores de serviços estão dispostos e são capazes de ouvir os beneficiários e assumir as suas preocupações. Do mesmo modo, os beneficiários precisam ser capacitados e informados sobre como utilizar estes mecanismos de auscultação.

Fonte: Autores.

A maioria dos estudos sobre iniciativas coordenadas salienta a importância de trabalhar rumo a resultados conjuntos claramente definidos e mutuamente acordados. Se os objectivos não são claros ou partilhados, os participantes podem trabalhar em direcção a objectivos diferentes e incompatíveis e não alcançar, deste modo, os resultados almejados.

Para superar esse risco, todos os participantes precisam ter uma compreensão clara tanto dos prazos como dos objectivos para os quais estão a trabalhar. Assim, é importante que um sistema integrado de planificado de protecção social seja estabelecido, começando com o desenvolvimento de resultados conjuntos claramente definidos e acordados. Isto pode ser cumprido através do desenvolvimento de um quadro integrado para programas de protecção social.

COORDENAÇÃO A NÍVEL DE PROGRAMAS

A fim de fornecer detalhes explícitos sobre a operacionalização da política, melhorar a coordenação e reduzir a fragmentação dos programas de apoio social a nível das contrapartes nacionais, bem como otimizar as dotações para intervenções de protecção social, um quadro integrado para programas de protecção social deve ser desenvolvido. Os objectivos do quadro integrado para programas de protecção social são:

- Definir claramente as metas dos programas, os programas que serão expandidos e o seu plano de expansão, como também os programas que serão eliminados gradualmente, integrados ou fundidos, e os principais vínculos entre programas de protecção social e intervenções em outras áreas de políticas.
- Racionalizar a prestação de serviços de protecção social e reduzir a fragmentação, levando a um aumento do impacto da intervenção do governo.
- Garantir que a implementação do programa esteja ancorada numa estrutura coerente do sistema e interligada a nível de política, administrativo e de execução.
- Proporcionar um quadro melhor de mobilização de recursos para a protecção social.

O ABND acima referido na Secção 4.3.2 pode ser usado como a metodologia, na medida em que fornece um quadro para planificar a implementação gradual de Plataformas Básicas de Protecção Social definidas a nível nacional que assegurem a visão holística do sistema de protecção social.

5.3.3 Sistema integrado de monitoria e avaliação

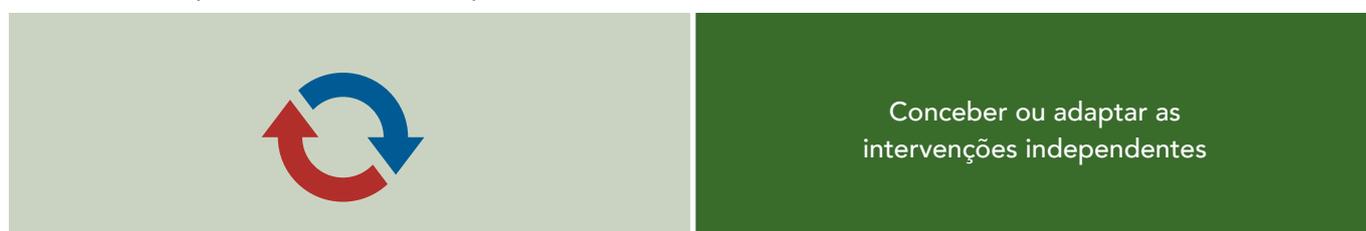
O sistema de Monitoria e Avaliação (M&A) é outra ferramenta para uma coordenação efectiva da gestão e prestação de serviços em matéria de protecção social. O quadro e sistema de M&A poderiam conter um conjunto de indicadores principais que poderiam ser usados para medir os resultados e o impacto da coordenação e integração dos serviços de protecção social a todos os níveis do governo. Avaliações regulares devem ser levadas a cabo para determinar o nível de coordenação dos serviços e programas a nível local, distrital, provincial e nacional. (Vide também o Módulo M&A).

5.4 QUAL É O NÍVEL DE INTEGRAÇÃO DO PROGRAMA? LIGAÇÕES E HARMONIZAÇÃO ENTRE PROGRAMAS DE DIFERENTES SECTORES

Para assegurar que os programas abordem as diferentes necessidades dos beneficiários ao longo dos seus ciclos de vida, é necessário que haja uma forte articulação entre os programas de diferentes sectores, como, por exemplo, transferências em dinheiro e intervenções no domínio da nutrição ou agricultura. Um passo inicial poderia passar pela determinação do grau de integração e coordenação que deve ter lugar. Abaixo está uma categorização de possíveis graus de integração ou abordagens que podem ser aplicadas e as vantagens e desvantagens de cada abordagem.

5.4.1 Categorização e abordagens para o reforço de programas coordenados²⁰

Conceber ou adaptar as intervenções independentes



É a este nível onde programas independentes podem ser concebidos ou adaptado com vista a maximizar a coordenação entre dois conjuntos de objectivos. Por exemplo, programas agrícolas podem ser concebidos para incorporar a protecção social nos seus projectos; e intervenções de protecção social podem ser concebidas para serem coordenadas com os programas de meios de subsistência agrícola.

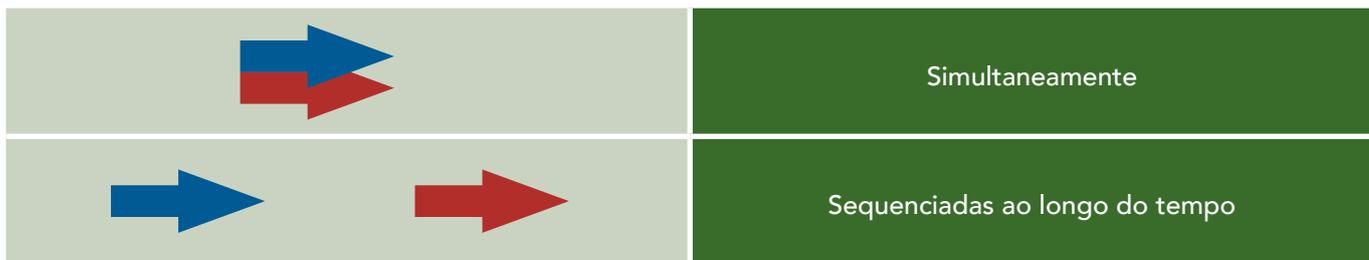
²⁰ Esta Secção apoia-se extensivamente na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (2016), "reforçar a coerência entre a agricultura e a protecção social para combater a pobreza e a fome em África: Quadro de análise e de acção".

Tabela 7: Vantagens e desvantagens da concepção e adaptação de intervenções independentes

VANTAGENS	DESVANTAGENS
<ul style="list-style-type: none"> • É mais fácil administrar e monitorar do que aderir a programas conjuntos implementados por diferentes agências. • A maioria dos países já dispõe de programas nacionais de protecção social que podem ser mais facilmente adaptados para explorar sinergias. • A implementação pode custar menos do que intervenções que combinam vários instrumentos/ sistemas num único pacote. 	<ul style="list-style-type: none"> • É difícil que intervenções únicas tenham impactos sustentáveis na capacidade produtiva das famílias, que muitas vezes requerem apoio a vários níveis e diversificado para transformar as suas escolhas e estratégias de subsistência. • Há um possível perigo de sobrecarregar os regimes com demasiados objectivos que divergem das principais prioridades.

Fonte: FAO (2016).

Combinar intervenções múltiplas num programa



Dois conjuntos de intervenções podem ser combinados num único programa para que famílias seleccionadas participem em ambas as intervenções. Um único programa é implementado por uma única agência. Componentes/programas diferentes podem ser oferecidos ao mesmo agregado familiar simultaneamente (por exemplo, incluir as obras públicas e componentes de apoio agrícola num programa de segurança alimentar; proporcionar o acesso ao regime de seguro de saúde para os beneficiários de transferência de dinheiro) ou de forma sequenciada ao longo do tempo, dependendo do que a família necessita.

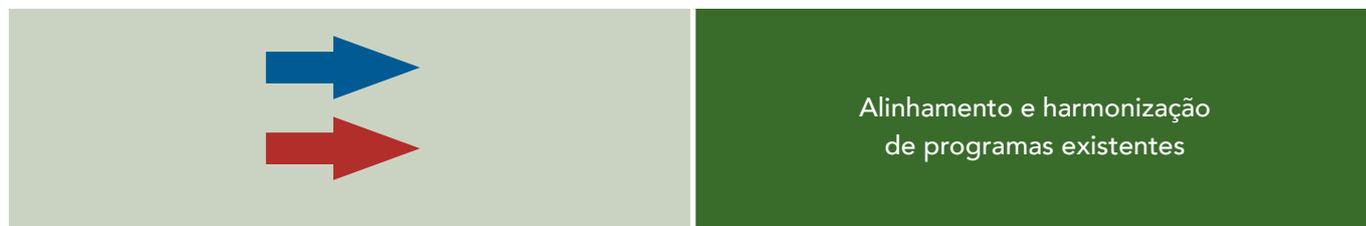
Quando as intervenções são sequenciadas ao longo do tempo, à medida que a situação de bem-estar do agregado familiar melhora, o pacote de intervenções poderia expandir de transferências sociais para incluir uma lista mais ampla de intervenções complementares. É imperioso que haja uma visão comum clara entre as diferentes componentes do programa sobre como as intervenções, podem transitar a nível dos agregados familiares entre as diferentes intervenções e limiares de bem-estar.

Tabela 8: Vantagens e desvantagens da combinação de múltiplas intervenções num programa

VANTAGENS	DESVANTAGENS
<ul style="list-style-type: none"> • Pode abordar diversos conjuntos de restrições enfrentadas pelos beneficiários e adaptar-se à mudança de necessidades dos beneficiários ao longo do tempo. • Pode abordar potenciais duplicações de programas através da harmonização da implementação do programa, resultando numa cobertura mais abrangente e eficiente utilização dos recursos financeiros e humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os mecanismos de coordenação para assegurar a planificação conjunta e a concepção de abordagens integradas são geralmente ineficientes, particularmente a nível dos sectores; mecanismos que permitem a transição sistemática e oportuna dos beneficiários entre programas são também muitas vezes inexistentes. • A implementação depende da disponibilidade de regimes complementares nos mesmos locais e da capacidade logística, incluindo a nível local, para coordenar actividades a nível e/ou entre programas. • Os custos iniciais de programas integrados podem ser altos (orçamento, recursos, tempo), embora o impacto adicional, quando comparado com regimes individuais, possam compensar. As intervenções normalmente requerem compromisso político sustentável para recuperar os investimentos iniciais que o programa necessita para ser sustentável durante um período suficiente.

Fonte: FAO (2016).

Coordenar e alinhar vários programas e políticas



As sinergias entre as diferentes intervenções de protecção social podem ser estabelecidas mesmo quando essas intervenções não são implementadas nos mesmos locais ou orientados para os mesmos beneficiários. Poderia envolver a coordenação de intervenções para alcançar as mesmas famílias, mas através de dois programas independentes. Por exemplo, em Lesoto, as intervenções no domínio de meios de subsistência agrícola e transferência de dinheiro estão a ser coordenadas para atingir as mesmas famílias, mas através de dois programas independentes e implementados por várias agências. O Governo do Lesoto implementa o Programa de Subsídio de Apoio à Criança e a FAO e os parceiros não-governamentais complementam com apoio para horta familiar, que inclui o fornecimento de sementes e formação. O alinhamento consiste em assegurar que as intervenções sejam coerentes e que, tanto quanto possível, os conflitos sejam resolvidos ou evitados.



COORDENAÇÃO A NÍVEL DE PROGRAMAS

Em locais onde programas de transferências de dinheiro são implementados, as intervenções no domínio de subsistência agrícola podem ser implementadas para os pequenos agricultores que não são alvo do programa de transferência de dinheiro, a fim de aproveitar o aumento da procura dos consumidores locais. Os exemplos incluem os esforços em curso em vários países africanos para ligar os programas de alimentação escolar com programas de contratação pública. O objectivo destes programas é promover o crescimento agrícola dos pequenos produtores, proporcionando aos produtores um mercado garantido e apoio à produção e, ao mesmo tempo, contribuindo para melhores resultados em termos de educação, saúde e nutrição entre crianças vulneráveis.

Em contextos onde existem muitos programas independentes no mesmo local e a funcionarem bem, o desafio é melhorar a sua harmonização e cobertura. Isto poderia envolver a coordenação contínua de intervenções de modo a expandir a cobertura. Como nem todos na comunidade necessitam do mesmo tipo de apoio, intervenções contínuas bem coordenadas podem ser levadas a cabo para responder a grupos distintos dentro das populações vulneráveis.

Tabela 9: Coordenar e alinhar vários programas e políticas

VANTAGENS	DESVANTAGENS
<ul style="list-style-type: none">• Eficaz em contextos onde os grupos-alvo e os objectivos políticos são diversos e podem explorar as economias de escala em termos de cobertura política em grande escala. Por exemplo, um programa de subvenção de insumos agrícolas pode ser orientado para mais agricultores comerciais e transferências de dinheiro social para pequenos agricultores familiares.• Pode ser relativamente mais barato do que programas integrados de subsistência.	<ul style="list-style-type: none">• Pode ser administrativamente bastante complexo conceber e implementar de forma eficaz.• Requer sistemas de planificação e implementação efectivos e sincronizados para harmonizar o calendário dos programas e a identificação de beneficiários, bem como um sistema de monitoria e avaliação robusto.• Os custos em termos de tempo e recursos podem ser substanciais.

Fonte: FAO (2016).

Quadro 10: O conceito de “cash plus”

Isto acontece quando os programas ligam as transferências de dinheiro a contribuições complementares que reforçarão e expandirão ainda mais tais resultados positivos. Estes “cash plus” também podem ser classificados de acordo com o grau de semelhança dos objectivos. Por exemplo, pode-se ter:

1. A articulação de dois programas existentes, cada um com objectivos ligeiramente diferentes (Coordenar e alinhar múltiplos programas).
2. Pacote integrado de transferência de dinheiro e outros serviços dentro do mesmo programa, normalmente com objectivos muito próximos (ou idênticos) (combinar múltiplas intervenções).
3. Adição de um “novo” serviço específico ao programa de transferência de dinheiro existente (geralmente com objectivo ligeiramente diferente).

Vide uma perspectiva nova e prática sobre isto no documento de trabalho de Innocenti da Unicef intitulado “How to Make Cash Plus Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors” – disponível para download em: <<https://www.unicef-irc.org/publications/915/>>.

Fonte: Autores.



Em conclusão, é importante estar ciente do grau de integração ou coordenação que deve ter lugar. Um exemplo de um programa “cash plus” que coordena e alinha múltiplos programas é o programa LEAP em Gana, que alavancou dois programas de protecção social existentes para colectivamente executar uma função de protecção social. Em Gana, o programa LEAP apoia a integração e coordenação horizontal entre programas. O estudo de caso a seguir fornece exemplos de algumas ferramentas e actividades que podem ser utilizadas para facilitar uma boa coordenação.

Quadro 11: Estudo de caso – Integração e coordenação horizontal de serviços a nível de programas no Gana

Sumário executivo:

Este estudo de caso demonstra como o Governo de Gana trabalhou no sentido melhorar a coordenação das intervenções de protecção social, bem como promoção de níveis mais elevados de cooperação inter-ministerial. Isto foi feito ligando o Programa LEAP a um sistema de subvenção pecuniária de longo prazo com ajuda de emergência e seguro de saúde, bem como sua ênfase na “elevação” dos seus beneficiários a outras intervenções de protecção social destinadas à transformação, empoderamento do beneficiário e auto-suficiência.

Informação de base/contexto:

Em 2007, uma Estratégia Nacional de Estratégia de Protecção Social (NSPS) abrangente foi desenvolvida através de um processo consultivo e participativo, que contou com os principais intervenientes dos ministérios governamentais, departamentos e agências (MDAs), organizações da sociedade civil (OSC) e parceiros de desenvolvimento. O desenvolvimento da estratégia anunciou uma mudança de uma “abordagem fragmentada para um quadro nacional harmonizado, integrado, sustentável e prospectiva”. Em 2008, o Governo do Gana introduziu uma fase experimental do Programa de Empoderamento em Meios Subsistência para o Combate à Pobreza, ou seja, Programa LEAP, como um programa intersectorial e emblemático da NSPS.

O problema/evento:

Gana reconheceu que o crescimento e a integração de intervenções de desenvolvimento podem não ser suficientes para tirar os pobres da pobreza extrema e proteger os grupos vulneráveis de choques tais como catástrofes naturais, ou aumento de preços de alimentos e combustíveis a nível mundial. Portanto, Gana desenvolveu uma Estratégia Nacional de Protecção Social (NSPS) que procura fornecer um conjunto de intervenções mais específicas para os pobres crónicos, e sugere a criação de novas redes de segurança que possam ser usadas para atenuar os grupos mais vulneráveis de choques económicos e ambientais. O programa LEAP é um destes programas.

Intervenientes e suas contribuições:

A implementação do Programa LEAP é coordenada por uma unidade de Protecção Social localizada no Ministério do Emprego e Segurança Social (MESW). Um Comité Directivo Nacional, composto por vários departamentos e agências governamentais, em conjunto com as OSC, ONG e parceiros de desenvolvimento, foi criado para fornecer a direcção política e de gestão; enquanto um Grupo Sectorial sobre Vulnerabilidade e Exclusão (V&A) de nível nacional, incluindo o governo e assessores técnicos de doadores intervenientes, foi estabelecido para fornecer apoio técnico para a implementação do programa.

A solução:

Inspirado por modelos de melhores práticas da África Austral e América Latina, o objectivo do LEAP é reduzir a pobreza, através do aumento do consumo e promoção do acesso a serviços e oportunidades entre os agregados familiares extremamente pobres e vulneráveis. O programa fornece serviços de transferência de dinheiro condicional e incondicional a cada dois meses, através dos serviços de correios do país, juntamente com o Seguro de Saúde Social para famílias extremamente pobres sem meios alternativos de satisfazer as suas necessidades de subsistência. Os beneficiários alvo do programa incluem: Os idosos/pessoas com idade acima de 65 anos; pessoas com deficiências graves; pessoas que cuidam de órfãos e crianças vulneráveis (OVC).

Em meados de 2016, o LEAP, em colaboração com a Autoridade Nacional de Seguro de Saúde (NHIA), realizou um exercício nacional para registar os beneficiários do LEAP no Regime de Seguro de Saúde Nacional (NHIS). O registo no NHIS é um serviço complementar automático para todos os beneficiários do LEAP ao abrigo de um MdE entre o Ministério e o NHIA. O objectivo do registo no NHIS é aumentar o acesso a serviços de saúde entre os beneficiários do LEAP.





(continuação)

A coordenação entre as agências é facilitada através de uma Equipa de Técnica de Protecção Social e de Subsistência (SPLiT), que incluía tanto actores estatais como não estatais. A SPLiT serve como uma plataforma para a coordenação e harmonização das actividades de protecção social. O seu objectivo é facilitar a ligação dos beneficiários do LEAP a outras intervenções de protecção social para garantir a sua elevação do programa de modo a serem autónomos e auto-suficientes. Entre estas intervenções destacam-se as iniciativas lideradas pelos Ministérios da Saúde, Educação e Agricultura.

Algumas das ferramentas e actividades utilizadas para facilitar a boa coordenação do programa LEAP incluem:

1. A formulação de um Manual de Operações, com detalhes sobre a operacionalização e execução do programa LEAP.
2. A criação e o desenvolvimento de capacidades dos comités de implementação do LEAP a nível distrital e comunitário (CLICS). Estes comités eram compostos de líderes tradicionais, membros da assembleia distrital, representantes de escolas e estabelecimentos de saúde, líderes religiosos e comunitários.
3. A geração de uma base de dados/registo único, que contém informações sobre todos os beneficiários, bem como melhora a coordenação e o acompanhamento dos programas de protecção social, forneceu uma base para o desenvolvimento de um sistema centralizado de gestão de informações.
4. A proposta de desenvolvimento de um mecanismo comum direccionado para melhorar a identificação e o registo do beneficiário.
5. A inclusão de um programa LEAP de Emergência em resposta à seca ou inundações e a subsequente criação de situações graves de carência alimentar.

O resultado:

Uma avaliação de impacto do programa LEAP em 2013 destacou a falta de sinergias com outros programas sociais, incluindo programas de meios de subsistência sustentáveis. Enfatizou igualmente que maior apoio para programas sociais ao nível da comunidade tem o potencial de melhorar consideravelmente os impactos do LEAP. Apesar destes desafios, verificou-se que através da estreita colaboração entre o programa NHIA e LEAP, os beneficiários do LEAP são capazes de aceder a cuidados de saúde gratuitos. Isto levou a uma considerável redução das despesas de saúde para famílias do LEAP, permitindo assim que estas utilizassem a subvenção em outras actividades produtivas. Isto levou igualmente ao aumento da utilização de cuidados de saúde por estas famílias.

Debate/análise:

Embora o Programa LEAP esteja ainda numa fase embrionária, muitas das suas estruturas e mecanismos propostos constituem uma base sólida para o futuro desenvolvimento do programa, particularmente a articulação entre o LEAP e o NHIS. O Governo de Gana foi igualmente elogiada pelos seus "esforços louváveis" para aprender a partir de modelos de melhores práticas de outros países em desenvolvimento e de baixa renda. No entanto, apesar destes esforços, a avaliação revelou que a má coordenação com outros programas sociais ainda persistem. No que diz respeito à coordenação entre o NHIS e o LEAP, verificou-se que um MdE não resolve desafios operacionais; em vez disso, é necessário um foco na execução e coordenação a nível local.

Portabilidade – potencial de aprendizagem:

Este estudo de caso apresenta uma descrição de possíveis estruturas e instrumentos de coordenação que podem ser adaptados e utilizados para uma melhor coordenação vertical e horizontal dentro e entre os ministérios, departamentos e agências. De particular interesse é a formulação de um programa de emergência e de cuidados de saúde que esteja ligado à intervenções em termos de subvenções pecuniárias de longo prazo, bem como a criação de um órgão de coordenação específica; nomeadamente, o SPLiT, a nível nacional, para facilitar o movimento transversal e a capacitação dos beneficiários do programa. A importância da realização de avaliações de impacto regulares é ainda mais realçada para identificar os problemas relacionados com a má coordenação e geração de evidências para os programas futuros.

Fonte: Autores.



5.5 LISTA DE VERIFICAÇÃO

Tabela 10: Lista de verificação a nível de programas

COMPONENTES DE UMA BOA COORDENAÇÃO A NÍVEL INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS	ASSINALE COM ✓
Existe uma estrutura de coordenação a nível nacional que lidera a orçamentação, planificação de programas integrados de protecção social, a harmonização de programas, bem como a implementação integrada e coerente dos mesmos?	
Ou existe uma integração plena onde a agência criada integra programas sob uma estrutura de execução?	
A estrutura de coordenação levou a cabo uma planificação integrada com resultados claros para o programa de protecção social?	
As necessidades dos beneficiários foram incluídas na planificação do programa?	
Foi desenvolvido um quadro integrado de M&A para os programas de protecção social?	
O nível de integração foi determinado? Ou seja, há uma concepção ou adaptação de intervenções independentes? Ou uma combinação de intervenções múltiplas num programa? Ou coordenação e alinhamento de múltiplos programas?	

Fonte: Autores.

5.6 LIÇÕES PRINCIPAIS

- Uma estrutura/comité nacional de coordenação de alto nível entre as diferentes agências governamentais e/ou entre diferentes sectores/ministérios muitas vezes é a chave para o sucesso dos esforços de coordenação.
- Existem vários factores que podem tornar este grupo mais eficaz: liderança por parte de um ministério forte; directrizes operacionais; presença de representantes de todos os grupos de intervenientes; MdE ou TdR que detalham as responsabilidades de cada membro; um secretariado e um plano de reuniões anual.
- Assim, é importante que um sistema integrado de planificação de protecção social seja estabelecido, começando com o desenvolvimento de resultados conjuntos claramente definidos e acordados. A importância do processo de se chegar a resultados comuns não deve ser subestimada.
- Atenção especial deve ser dada para dar voz e capacitar os grupos beneficiários, que, de outra forma, possam carecer de mecanismos de acção colectivos para se organizarem e defenderem as suas necessidades.
- É importante desenvolver um sistema de M&A para programas de protecção social com vista a acompanhar o impacto do programa. Além disso, um sistema de M&A serve como uma ferramenta adicional para uma coordenação efectiva da gestão e prestação de serviços em matéria de protecção social.
- Para o início da harmonização de programas pode muitas vezes ser útil determinar o grau de integração e coordenação que deve ter lugar e as vantagens e desvantagens de cada uma destas categorizações.

6

COORDENAÇÃO A NÍVEL ADMINISTRATIVO/OPERACIONAL

A separação de funções e responsabilidades existentes na concepção de políticas e programas de protecção social muitas vezes é duplicada dentro de cada nível da administração sub-nacional, incluindo a nível comunitário, onde os serviços de protecção social têm lugar, resultando numa falta de coordenação na administração e implementação de regimes de protecção social, tanto a nível central como local.

Este capítulo explica os principais viabilizadores e componentes de coordenação a nível administrativo/operacional. O objectivo da coordenação da protecção social a nível administrativo é desenvolver subsistemas básicos para apoiar um ou mais programas. O nível administrativo centra-se no desenvolvimento de “instrumentos básicos” que facilitam as principais actividades dos programas de protecção social.²¹ Este tipo de coordenação pode assumir diferentes formas, tais como serviços integrados, serviços de balcão único/janela única, mecanismos para a identificação de beneficiários, bases de dados conjuntas, mecanismos de referência, funções e responsabilidades claras para os membros das estruturas de coordenação e a implementação de serviços específicos conjuntos, como serviços de sensibilização.

6.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta Secção, os participantes terão obtido uma compreensão e entendimento de alguns indicadores de boa coordenação a nível administrativo/operacional.

6.2 DIMENSÕES, OBJECTIVOS E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO A NÍVEL ADMINISTRATIVO

A coordenação a nível operacional consiste na integração das seguintes funções administrativas: provisão de informações; identificação, selecção e registo de beneficiários; provisão de documentos de identificação; recolha de contribuições; mecanismos de pagamento ou de serviços aos beneficiários; contratação de provedores de serviços e sistemas de reclamação e queixa. Dependendo do contexto do país, os esforços de coordenação existentes só cobrirão algumas destas funções.

²¹ Banco Mundial e UNICEF (2013) Aspectos Comuns: UNICEF e Banco Mundial, Abordagens de Construção de Sistemas de Protecção Social.

COORDENAÇÃO A NÍVEL ADMINISTRATIVO/OPERACIONAL

A coordenação a nível local pode ser complementada com uma integração no ponto de contacto com os residentes, através da instalação de escritórios principais comuns. A coordenação efectiva poderia igualmente ser feita através do desenvolvimento de abordagens mais sistemáticas para processos e sistemas administrativos internos (por exemplo, uso de uma abordagem de gestão de dados e informações, através de um registo social, registo integrado de beneficiários ou uma combinação dos dois (vide Módulo SIG).

Tabela 11: Dimensões, objectivos e instrumentos de coordenação a nível administrativo

DIMENSÕES DA COORDENAÇÃO A NÍVEL ADMINISTRATIVO	OBJECTIVOS	PRINCIPAIS INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação entre os diferentes departamentos de administração local. • Coordenação entre a administração local e serviços desconcentrados (divisões e agências). • Coordenação entre a administração local e intervenientes relevantes que trabalham a nível operacional (parceiros sociais, organizações da sociedade civil, parceiros de desenvolvimento), bem como agregados familiares e mulheres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a eficiência na prestação de serviços. • Reduzir a duplicação e os custos de transacção através da melhoria do uso eficiente dos recursos disponíveis (particularmente no contexto do espaço fiscal limitado e atribuição de orçamento inadequado). • Simplificar o sistema de protecção social para a população (de modo a evitar vários pontos de entrada para acesso a programas por parte das pessoas) e serviços na perspectiva dos usuários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integração dos serviços de atendimento/directos e administrativos/de apoio. • Administrativo/apoio: abordagens integradas de gestão de informações. • Atendimento/directo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistemas de referência e gestão de casos. ▪ Serviços de balcão único. ▪ Serviços de janela única. ▪ Sistemas integrados de queixa e recurso.

Fonte: Autores.

6.3 FERRAMENTAS PARA A MELHORIA DA COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL A NÍVEL ADMINISTRATIVO, SERVIÇOS DE ATENDIMENTO/DIRECTOS E ADMINISTRATIVOS/APOIO

Os serviços de protecção social a nível administrativo normalmente são prestados através de serviços directos e de apoio. As actividades que permitem a interacção directa com os clientes enquadram-se nos serviços directos, enquanto as actividades levadas a cabo pelos funcionários ou prestadores de serviços sem o contacto directo com o cliente enquadram-se nas actividades de apoio. O que segue reflecte a maioria das actividades de cada nível.²²

²² Ebken, C. (2014) "Serviços de Janela Única na Protecção Social: fundamentos sobre a sua concepção e características no contexto dos Países em Desenvolvimento".

Tabela 12: Actividades directas e de apoio

ACTIVIDADES DIRECTAS	ACTIVIDADES DE APOIO
Informação e aconselhamento.	Solicitação de informações junto das entidades responsáveis pelos diferentes programas.
Apoio ao processo de registo (fornecimento dos formulários de registo, apoio para preencher os formulários, apresentação do formulário de registo, etc.).	Introdução de dados (quando necessário) e verificação dos documentos de validade, exactidão e integralidade. Em alguns casos, determinação de elegibilidade.
Validação/finalização de determinação de elegibilidade e apoio ao processo de inscrição (recolha de dados suplementares).	Introdução de dados adicionais e gestão e transferência de dados a outras entidades quando pertinente.
Notificação e entrega dos documentos de identificação/ códigos (por exemplo, <i>smart cards</i>).	Acompanhamento e comunicação com entidades responsáveis, processamento aprofundado e gestão de dados.
Receber reclamações e recursos e comunicar os resultados.	Acompanhamento de reclamações e recursos junto das entidades responsáveis pelo respectivo programa.

Fonte: Autores.

A integração administrativa entre programas poderia ser feita a nível dos serviços directos ou de apoio ou ambos. Os serviços directos e de apoio não tem de estar necessariamente no mesmo lugar. A integração de serviços entre os escritórios que prestam serviços directos e de apoio pode produzir resultados positivos para o cliente, uma vez que pode criar as condições para que os serviços sejam baseados numa abordagem centrada nas pessoas e responder de forma mais rápida e eficaz às necessidades dos clientes. A integração de serviços entre os escritórios que prestam serviços directos e de apoio pode evitar a duplicação de tarefas e assegurar a partilha de tarefas entre os mesmos, tais como recursos humanos e soluções tecnológicas.

Nesta Secção, abordamos de forma breve algumas das principais opções (sobreposição e complementares) para a coordenação das operações directas e de apoio – dado que estas foram discutidas extensivamente nos outros módulos:

Registo comum dos potenciais beneficiários – Muitos países têm feito isto através do desenvolvimento de registos sociais, centralização da recolha de dados entre programas e redução significativa da duplicação de esforços. Para mais detalhes consulte o Módulo SIG.

Sistemas comuns de selecção dos beneficiários – Nem todos os programas têm os mesmos critérios de elegibilidade, no entanto, vários países optaram por desenvolver uma abordagem nacional para a classificação dos agregados familiares (integrado no seu Registo Social) que pode ser utilizada e adaptada por programas individuais para seleccionar os seus beneficiários. Para mais detalhes consulte o Módulo SIG.

M&A partilhado dos beneficiários dos programas – Os países que desenvolveram Registos Integrados de Beneficiários tem uma visão geral de quem recebe o quê nos diferentes programas, uma ferramenta com grande potencial para a planificação conjunta e M&A. Este é o caso do Quénia, como discutido no Módulo SIG.

Sistemas de informação partilhados e interoperáveis – Muitos países têm vindo a fazer a integração através de aplicativos de software que permitem a gestão e o fluxo de informações dentro do sector da Protecção Social e, por vezes, para além de outros sectores, através da interoperabilidade e partilha de dados de serviços-web (ou *ad-hoc*). Para mais detalhes consulte o Módulo SIG.

Sistemas partilhados para implementação e administração de programas – Isto inclui assegurar que diversos programas coordenem e adotem a mesma abordagem de processamento de pagamentos, gestão de reclamações e recursos e assegurem o encaminhamento e a gestão de casos. Para mais detalhes consulte o Módulo ADM e a Secção abaixo sobre o conceito de “Balcões Únicos” e “Janela Única”.

6.3.1 Balcões únicos e outras soluções directas integradas

Uma forma simples mas muito eficaz para estimular a colaboração é estabelecer instalações partilhadas onde diferentes serviços são representados e servem as pessoas. Estes mecanismos de implementação simplificam o acesso a serviços pelos beneficiários. Através de uma estreita proximidade, estes mecanismos servem também de base para a colaboração através de uma melhor compreensão das actividades e mandatos de cada um.

O Balcão Único é um exemplo deste tipo de mecanismo de implementação colaborativo. Os balcões únicos podem agrupar a prestação de serviços directos para os beneficiários. Estas instalações podem evitar a estigmatização dos pobres, uma vez que o mesmo escritório é usado para muitos outros fins diferentes da assistência social. A prestação de vários serviços num único local contribui para aumentar a transparência e a eficiência, reduzindo os custos de transacção, tanto para o governo como para os cidadãos.

Quadro 12: Exemplo – Serviço de Janela Única como um modelo avançado de integração administrativa

O Serviço de Janela Única (SWS) é um mecanismo para o desenvolvimento coordenado e implementação de programas de protecção social e outros serviços de apoio (por exemplo, emprego). Incorporados em instituições governamentais e operados pela administração sub-nacional, o SWS está ligado ao nível central através de um sistema de comunicação formalizado baseado num SIG integrado. Este sistema de comunicação garante a transparência e a rastreabilidade do sistema de protecção social. Além disso, facilita uma melhor coordenação entre o nível local (responsável pela prestação do serviço) e o nível nacional/central (responsáveis pela elaboração de políticas, planificação, monitoria e avaliação).

O SWS pode fornecer um quadro coerente para a implementação de estratégias nacionais de protecção social no âmbito de uma abordagem integrada, eficaz e eficiente, através do estabelecimento de um sistema de gestão e um mecanismo de comunicação que liga o governo central às províncias, distritos, comunidades e aldeias.

Fonte: Autores.

Quadro 13: Alternativas ao Balcão Único para atingir as pessoas com serviços integrados

1. Um portal de *Internet* onde os clientes podem fazer o *download* de formulários de candidatura, fazer nomeações, inscrição, efectuar pagamentos ou verificar o estado de um pedido *on-line*.
2. Os centros de atendimento são também uma opção para os cidadãos que têm telefones fixos e telemóveis. Estes são úteis para fornecer aos cidadãos informações iniciais sobre processos e documentos de candidatura necessários ou para verificar o estado dos pedidos a partir de casa.
3. Os Serviços de Mensagens Curtas (SMS) também podem ser utilizados como um canal para interagir com os clientes sobre o processo de candidatura ou ofertas de trabalho.
4. Os terminais de auto-atendimento também podem ser usados como um canal automatizado para interagir com os clientes e podem ser usados para funções de pagamento.

Fonte: Autores.



A criação de balcões únicos pode ser eficiente para garantir a continuidade da prestação de serviços, sem aumentar as despesas públicas (por exemplo, os funcionários podem substituir um ao outro para fornecer os serviços básicos).

No contexto africano, existem sérios desafios com a descentralização da capacidade dos escritórios que prestam serviços directos nas zonas rurais. O governo carece de recursos a nível local e cada ministério implementa os programas de protecção social em silo e sem a cooperação com outros ministérios pertinentes. Como resultado da falta de capacidade do governo para oferecer serviços descentralizados, os potenciais beneficiários enfrentam barreiras, como altos custos de transporte. Associado à falta de conhecimento entre os membros da comunidade dos procedimentos e de critérios de elegibilidade dos programas de protecção social e a falta de canais de comunicação fiáveis, isto pode resultar numa baixa absorção de serviços.

Uma possibilidade para alcançar os clientes em pequenas aldeias e zonas mais rurais é através de unidades móveis, quer através de agentes ou usando camiões e autocarros equipados especialmente para o efeito. Isto prova ser particularmente útil para servir as populações que vivem em regiões periféricas e isoladas ou permitir que os pobres e grupos vulneráveis – muitas vezes o principal grupo-alvo dos serviços de balcão único na protecção social – tenham acesso mais fácil aos serviços.

Um balcão único móvel utilizando veículos especialmente equipados foi implementado com sucesso na África do Sul.

Quadro 14: Estudo de caso – Programa Comunitário Integrado de Sensibilização sobre Registo (ICROP) – servindo os pobres rurais através de unidades de serviço móvel – África do Sul

Sumário executivo:

Este estudo de caso demonstra como um mecanismo partilhado móvel de prestação de serviços pode aumentar o alcance de programas de protecção social existentes em lugares remotos e, ao mesmo tempo, reduzir os custos administrativos.

Informação de base/contexto:

O ICROP é um programa que presta serviços sociais através de unidades de balcão único, móveis totalmente equipadas, ou veículos equipados com tecnologia, instalações modernas e pessoal. O seu objectivo é promover o desenvolvimento, a redução da pobreza e a inclusão social de pessoas isoladas.

O problema/evento:

Apesar da existência de programas de protecção social na África do Sul, entre 2001 e 2007 não houve grandes melhorias nos índices de pobreza e carência. Uma avaliação das intervenções sociais mostrou a necessidade de ampliar e melhorar a prestação de serviços sociais e de transferências.

Preocupada com estes resultados, a Agência de Segurança Social da África do Sul (SASSA) decidiu lançar o ICROP, em 2007, a fim de institucionalizar e ampliar o actual programa bem-sucedido de Subvenção de Apoio à Criança (CSG). Desde o lançamento, pelo Presidente, da iniciativa de “luta contra a pobreza”, em 2008, o ICROP evoluiu para um programa de governo que leva todos os serviços de forma integrada aos mais excluídos. Intervenientes e suas contribuições.

A principal agência responsável pela implementação do programa de protecção social é o SASSA, que está sob tutela do Ministério de Desenvolvimento Social. Os gestores distritais do SASSA são os coordenadores do projecto responsáveis pela implementação do programa nos seus distritos. Eles trabalham em estreita colaboração com as estruturas locais de uma forma integrada, como se segue:

- Os vereadores identificam áreas específicas onde existem necessidade nas comunidades.
- As CBOs, FBOs e os líderes tradicionais ajudam com a mobilização das comunidades.
- O governo local (municípios) garante que a infra-estrutura é adequada para o programa (por exemplo, vias de acesso, salões comunitários, etc.).





(continuação)

Existe também coordenação com os principais ministérios do governo, a fim de proporcionar uma verdadeira abordagem integrada de prestação de serviço:

- O Ministério da Saúde apoia os beneficiários na obtenção de documentos de identidade legítimos, sem o qual não poderiam se candidatar a subvenções sociais.
- O Ministério da Educação ajuda com a emissão de certidões escolares para as crianças.
- O Ministério da Justiça auxilia com a emissão de ordens judiciais para clientes em lares adotivos.
- O Ministério da Saúde auxilia com o cartão "Road to Health", avaliação dos clientes, promoção da saúde e aconselhamento e testagem de VIH/SIDA.
- O SAPS (serviços da polícia sul-africanos) prestou apoio na assinatura de declarações, certificação de documentos e a prestação de serviços de segurança nos pontos de serviço móvel.²³

A solução:

A finalidade do programa ICROP é alcançar a maioria das pessoas e comunidades socialmente excluída e isoladas, proporcionando-lhes acesso a serviços sociais e assistência social, a fim de ajudar a reduzir a pobreza, a exclusão social e o isolamento. Um dos objectivos principais do ICROP é agregar todos os serviços do governo. Isto é feito através da oferta de um serviço móvel que utiliza veículos personalizados com a tecnologia de informação e comunicação necessária. Os veículos se deslocam de aldeia em aldeia, e, com uma equipa dedicada de seis membros, prestam assistência e orientação sobre a inscrição para as subvenções; fazem uma ligação da subvenção de apoio à criança à educação e ECD; e promovem o acesso aos serviços de saúde.²⁴

Através de unidades móveis totalmente equipadas e com pessoal necessário e outros serviços de extensão, o ICROP:

1. Facilita os processos de inscrição e registo de beneficiários, bem como emite cartões inteligentes que dão acesso a benefícios em sete programas de previdência social.
2. Identifica os beneficiários através de dados biométricos (impressões digitais e reconhecimento de voz) desde 2013.
3. Actualiza a base de dados dos beneficiários baseada na *web* em tempo real ou dentro de 7-21 dias úteis, dependendo da conectividade.
4. Leva a cabo acções de sensibilização e fornece informações sobre os benefícios e serviços existentes.
5. Fornece acesso a pontos de pagamento onde os cartões inteligentes podem ser usados com um custo mínimo e com períodos de espera reduzidos. (Note que o ICROP não efectua o pagamento dos subsídios; o sistema de pagamento de subsídios é terceirizado a uma empresa privada e os benefícios podem ser obtidos em estabelecimentos credenciados, caixas electrónicas, bancos, ou pontos de pagamento).
6. Facilita o acesso ao processo de recurso, incluindo pedidos para constituição de advogado para recorrer contra a decisão de terminar os benefícios.
7. Conduz as visitas domiciliárias pela equipa de médicos e assistentes sociais para garantir que os indivíduos incapazes de ir ao hospital ou de deixar as suas casas devido a deficiência ou doença tenham acesso a serviços e benefícios.



²³ Taieb, D, Schmitt, V, (2012) "Pesquisa sobre Boas Práticas de Serviços de Janela Única existentes em todo o mundo (Índia, Chile, Brasil, África dos Sul, Paquistão) e principais lições a tirar sobre Camboja", Organização Internacional do Trabalho.

²⁴ "O que é ICROP?" – Folheto de informações produzido pelo SASSA.





(continuação)

Resultados/conclusões:

Em 2011, cerca de 45 por cento da população total do país estava concentrada nas zonas rurais, dos quais 20 por cento vivia em zonas rurais remotas. Um estudo recente indica que nas zonas rurais visadas pelo programa ICROP, a percentagem da população efectivamente abrangida por programas de protecção social existentes era elevada em comparação com a estimativa da população-alvo³¹. Entre 2007 e 2013, o ICROP prestou serviços a mais de 730 municípios e concluiu mais de 320.000 pedidos para que crianças pudessem aceder ao Subsídio de Apoio à Criança. O objectivo final do ICROP é contribuir para a redução da pobreza. Desde a introdução do ICROP, em 2007, o rácio de pobreza diminuiu de 57,2 por cento em 2006 para 45,5 por cento em 2011.²⁵ ICROP também visa tornar os beneficiários financeiramente independentes, proporcionando oportunidades de desenvolvimento de competências, emprego e empreendedorismo, através de pequenas iniciativas de emprego público. Por exemplo, o programa do SASSA de Alívio Social do Sofrimento distribui alimentos adquiridos de produtores locais e uniformes escolares comprados de cooperativas locais para desfavorecidos, pessoas da comunidade. Assim, a iniciativa não só beneficia as crianças e as famílias, mas também melhora o desenvolvimento económico local dentro de comunidades pobres.

Debate/análise:

O ICROP melhorou significativamente o acesso das populações rurais e das pessoas com deficiência aos subsídios existentes. Todavia, alguns desafios ainda permanecem:

- O programa foi concebido tendo em conta os impedimentos físicos. Por exemplo, em alguns casos, os veículos são grandes demais para chegar a comunidades. É importante avaliar qual a melhor forma de chegar a essas comunidades.
- A iniciativa do ICROP de aumentar a independência económica dos beneficiários visa proporcionar oportunidades financeiras para mais de 8 milhões de pessoas. Devido à sua grande dimensão, a iniciativa enfrentou muitos desafios. O programa foi reorientado para projectos de menor escala que promovem a ligação entre os subsídios sociais e as iniciativas de ou de desenvolvimento de competências.
- O SASSA tem de adaptar as suas estratégias para melhorar a sua prestação de serviços para os pobres que vivem nas províncias e zonas urbanas ricas. O número de potenciais beneficiários nesta área demográfica que não tem acesso efectivo aos subsídios sociais existentes aumentou nos últimos anos. Embora os serviços possam estar disponíveis nessas zonas, eles são muitas vezes insuficientes e carecem de pessoal.
- Um mecanismo institucionalizado para a auditoria da prestação de serviços, consultas públicas, e recolha de comentários deve ser concebido e estabelecido para avaliar a satisfação e ajudar a melhorar o sistema de prestação de serviços.
- Várias reformas estão a ser introduzidas como parte da extensão de uma base de protecção social nacional, o que pode levar à criação de novos regimes. O ICROP tem de estar preparado para apoiar a prestação eficaz desses potenciais novos serviços e transferências.

Portabilidade – potencial de aprendizagem:

Para os países mais ricos em África, o modelo de Prestação de Serviços Móveis do ICROP poderia melhorar a cobertura nas comunidades rurais. Embora irá reduzir custos administrativos a longo prazo, os custos iniciais de arranque serão elevados. Além disso, ter uma base de dados integrada de beneficiários baseada na *internet*, como indicado no estudo de caso do ICROP, apresenta desafios como resultado das frequentes dificuldades de conectividade de *internet* na África rural, tal como discutido no estudo de caso do Brasil.

Fonte: Autores.

²⁵ Banco Mundial (2015). *África do Sul*. Disponível em: <http://data.worldbank.org/country/south-africa> [2 Mar. 2015].





No Lesoto, os Balcões Únicos foram recentemente testados a nível dos Conselhos Comunitários e através da oferta de dias dedicados a serviços especiais, os clientes são capazes de aceder a vários serviços nas suas casas.

Quadro 15: Estudo de caso – Testagem de escritórios dos Conselhos Comunitários como Balcões Únicos para melhorar o acesso e a prestação de serviços

Sumário executivo:

O Balcão Único e os seus dias de serviço são parte dos esforços do Governo do Lesoto e seus parceiros doadores no sentido de apoiar um sistema integrado de protecção social e maximizar o seu impacto para a redução sustentável da pobreza.

Os dias de serviço, organizados periodicamente, trazem os serviços e provedores de serviços difíceis de alcançar à comunidade. Fora dos dias de serviço, os serviços difíceis de obter serão encaminhados para o Balcão Único, com o objectivo de reforçar a rede de referência através da ligação dos provedores locais de serviços aos membros da comunidade.

Informação de base/contexto:

O Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento estabeleceram uma parceria com o Governo do Lesoto para testar um Balcão Único em quatro conselhos comunitários. Em consonância com a Política Nacional de Descentralização aprovada em Fevereiro de 2014 e a Estratégia Nacional de Protecção Social lançada em Fevereiro de 2015, o Balcão Único visa aumentar a prestação de serviços a nível dos Conselhos Comunitários através da:

1. Consolidação do acesso a vários serviços do sector público num único local através de um ou mais canais de prestação de serviços;
2. Apresentação, de forma transparente, de informações sobre os padrões de prestação do serviço, taxas, processos e horários no local onde os serviços são prestados;
3. Melhoria dos serviços de referência entre os beneficiários e a comunidade em geral.

Problema/evento:

A maioria dos serviços de protecção social é prestada na capital, Maseru, obrigando a população rural a viajar para a capital para aceder aos serviços. Um pesquisa²⁶ conduzida antes do lançamento do Balcão Único piloto revelou que os custos de transporte, sensibilização insuficiente no seio dos membros das comunidades sobre os procedimentos e critérios de elegibilidade dos programas de protecção social e a falta de canais de comunicação fiáveis constituíam todos uma barreira ao acesso aos serviços.

Intervenientes e suas contribuições:

Como o proprietário dos Escritórios do Conselho Comunitário, o Ministério do Governo Local e *Chieftainship* (MOLG) é o Ministério líder e eventual administrador do Balcão Único. Embora os funcionários externos ao ministério sejam plenamente responsáveis pela prestação dos seus respectivos serviços, os funcionários do Conselho Comunitário são responsáveis pela gestão geral do Balcão Único. Várias ONGs também desempenham um papel como prestadores de serviços.

A solução:

Os serviços prestados dependerá de cada escritório da comunidade, mas irá incluir a protecção social e a outros programas como a protecção da criança e HIV e tratamento da AIDS e programas de prevenção. Para a gama de serviços seleccionados, os serviços-piloto procurarão estabelecer o mecanismo de referência adequado de acordo com o nível de integração dos trabalhos necessários no escritório do conselho comunitário:

1. Envolvimento simples: Informações sobre os critérios de elegibilidade, procedimentos e custos (conhecimento dos funcionários, placas de anúncios, folhetos).
2. Envolvimento moderado: Registo/formulários de candidatura disponíveis.
3. Envolvimento elevado: Gestão de caso.
4. Envolvimento completo: O processamento completo de serviços no local de forma permanente ou periódica.



²⁶ UNICEF, Visão Mundial e GIZ (2014). Avaliação do Status Quo da Prestação de Serviços em Aldeias Seleccionadas no Lesoto”.



(continuação)

A necessidade de aproximar mais os serviços finais às pessoas permanece a mesma quando a descentralização plena não é acessível ou economicamente viável. Para estes casos, o Balcão Único implementa os serviços de Dias de Serviço através dos quais vários prestadores de serviços são convidados para fornecer os seus serviços durante um dia na comunidade, conselho ou outros locais adequados na comunidade. Esta é uma oportunidade para os diferentes actores estenderem os seus serviços de sensibilização a uma massa crítica, bem como aos cidadãos acederem a diversos prestadores de serviços no mesmo dia.²⁷

Resultados/conclusões:

Os quatro Balcões Únicos testados foram lançados no final de 2015, a fim de aumentar o acesso dos cidadãos a uma gama de serviços diferentes e melhorar os mecanismos de referência a nível dos conselhos comunitários. O Balcão Único é também uma forma de fornecer actividades ascendentes complementares para apoiar e reforçar o processo de descentralização que terá lugar a partir do nível central para o nível distrital e pode proporcionar informações práticas sobre como as funções descentralizadas podem a longo prazo chegar aos cidadãos através dos Escritórios do Conselho Comunitário. Assim, o Balcão Único pode ser um alicerce na medida em que pode oferecer experiência prática aos conselhos comunitários sobre a coordenação da prestação de serviços como uma contraparte do processo de descentralização descendente do governo central.

Uma vez plenamente operacional, o Balcão Único visa servir como um centro de informações fiável sobre os serviços disponíveis para a comunidade e como eles podem ser acedidos. Para isso, o UNICEF está a desenvolver um Pacote de Educação Comunitária, que irá abordar a protecção da criança, educação, saúde, protecção social e agricultura. Além disso, os Balcões Únicos terão um assistente social e serão totalmente equipados para prestar serviços de registo civil como a emissão de certidões de nascimento e de BI nacionais, que são a chave para abrir as portas para outros serviços.

Debate/análise:

Embora as estruturas permanentes ainda estejam em processo criação, todos os quatro Conselhos Comunitários implementaram com êxito os Dias de Serviço, de uma forma geral com uma crescente boa participação dos provedores de serviços e clientes. O Governo do Lesoto pretende expandir o Balcão Único para todas as comunidades; no entanto, recomenda-se primeiro que assegure que as estruturas permanentes estejam bem estabelecidas e que os Balcões Únicos-piloto sejam avaliadas antes da expansão ser efectuada.

Portabilidade – potencial de aprendizagem:

Os Balcões Únicos no Lesoto têm o potencial de proporcionar bons aprendizados para os Balcões Únicos nas zonas rurais e comunidades pobres em África, onde o poder está a ser transferido para as estruturas locais. No entanto, os Balcões Únicos no Lesoto ainda têm de ser avaliados antes que lições possam ser tiradas.

Fonte: UNICEF, Visão Mundial e GIZ (2014). Avaliação do Status Quo da Prestação de Serviços em Aldeias Seleccionadas no Lesoto”.

6.4 LISTA DE VERIFICAÇÃO

Tabela 13: Lista de verificação a nível administrativo

COMPONENTES DE UMA BOA COORDENAÇÃO A NÍVEL DE GESTÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	ASSINALE COM ✓
Existe uma estrutura comunitária onde os ministérios relevantes, a sociedade civil, os líderes tradicionais, os trabalhadores, os empresários possam identificar as comunidades/pessoas pobres e vulneráveis juntas?	
Existe um sistema de base de dados integrado de beneficiários ou registo dos beneficiários?	
Existem estruturas de coordenação que avaliam e aprovam os pedidos de assistência social?	



²⁷ UNICEF (2015), Nota Conceptual.



(continuação)

COMPONENTES DE UMA BOA COORDENAÇÃO A NÍVEL DE GESTÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	ASSINALE COM ✓
Existe uma estrutura de coordenação que distribui as transferências de dinheiro?	
Há coordenação dos diferentes tipos de programas de protecção social, tais como:	
Assistência social	
Seguro social	
Serviços relativos a emprego	
Serviços de subsistência	
Existe coordenação entre os programas de assistência social e os programas de nutrição, apoio à agricultura, micro crédito e de poupanças? (Elevação)	
Existem termos de referência, planos de trabalho anuais e directrizes para definir o trabalho da estrutura de coordenação?	
Para a implementação dos programas de protecção social, existe uma estrutura de coordenação que assegura que as necessidades dos beneficiários sejam satisfeitas de uma forma holística, sistemática e sustentável?	
Há coordenação de todas as componentes de protecção social através de um serviço de Janela Única?	
Os potenciais beneficiários foram sensibilizados sobre os vários programas de protecção social e como podem acede-los?	

Fonte: Autores.

6.5 LIÇÕES PRINCIPAIS

- Várias ferramentas estão disponíveis para os gestores de protecção social harmonizarem ainda mais os programas de protecção social. Estas incluem: a identificação e selecção conjunta de comunidades/pessoas pobres e vulneráveis; bases de dados ou registos centralizados de beneficiários; estruturas de coordenação para a gestão e distribuição das transferências de dinheiro; serviços de Janela Única; mecanismos de reclamação integrados; sistemas de referência e Sistemas de Informação de Gestão.

7

COORDENAÇÃO VERTICAL

A delegação de responsabilidades e actividades do nível central para o nível local é fundamental para qualquer organização ou regime de protecção social. Os serviços de transferências sociais têm de estar próximos das pessoas, incluindo aquelas em zonas rurais e remotas, a fim de garantir a acessibilidade para os grupos mais vulneráveis da sociedade. Outras funções, tal como a identificação de grupos vulneráveis ou o ajustamento de benefícios às necessidades e limitações locais, também exigem o envolvimento das camadas sub-nacionais da administração.

Por último, o sistema de protecção social tem de ser consistente com as políticas de desconcentração e descentralização, bem como com as capacidades administrativas locais.

Este capítulo centra-se nos elementos fundamentais da coordenação vertical. Os estudos de caso são usados em todo o capítulo para ilustrar como alguns países conseguiram reforçar a coordenação da protecção social a este nível.

7.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta Secção, o participante terá ganho:

- Uma compreensão e apreciação de alguns dos indicadores de boa coordenação vertical.
- Conhecimento e compreensão do processo de desenvolvimento de uma boa coordenação vertical.

7.2 DIMENSÕES, OBJECTIVOS E INSTRUMENTOS PARA COORDENAÇÃO VERTICAL

Esta dimensão de coordenação concilia o nível político com o nível administrativo. A coordenação vertical deve incluir mecanismos descendentes (orientação, monitoria e dotação orçamental) e ascendentes (comentários e elaboração de relatórios) para assegurar o fluxo eficiente de informações e de recursos entre os níveis central e operacional.



Tabela 14: Resumo da coordenação vertical

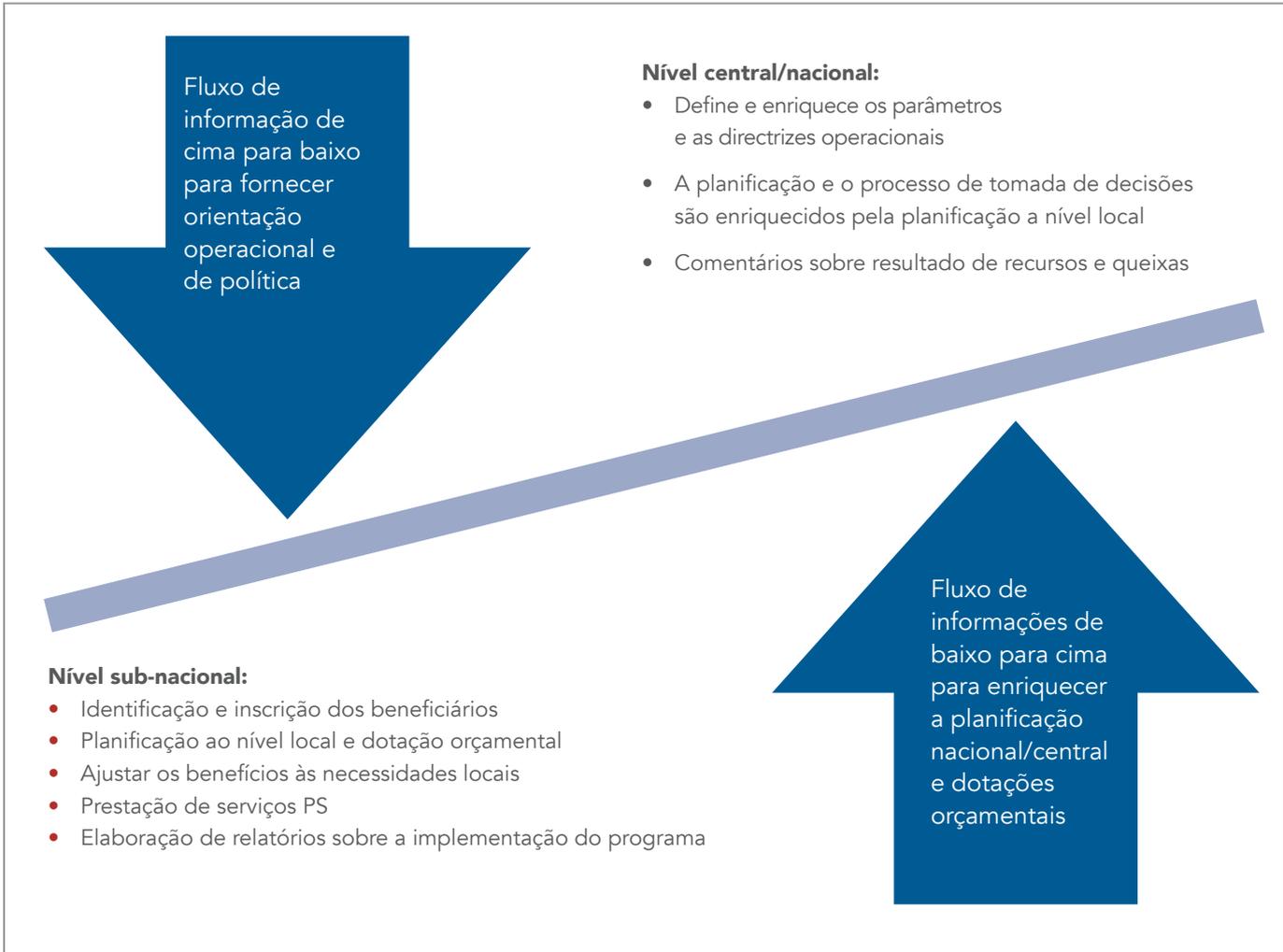
DIMENSÕES DA COORDENAÇÃO VERTICAL	OBJECTIVOS	PRINCIPAIS INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação do nível central de uma organização (sede) com as suas instalações locais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir o respeito das decisões políticas durante a implementação. • Melhorar a eficiência da administração através do princípio de subsidiaridade, capacitando as administrações locais e outras estruturas a nível local. • Melhorar o fluxo de informações em todos os níveis. • Melhorar a transparência e a rastreabilidade das informações no sistema de protecção social. • Criar sentido de pertença nos níveis mais baixos. • Facilitar a alocação eficiente e atempada de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegar responsabilidades às autoridades locais com definições claras dos papéis e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração sub-nacional. • Instalar uma cadeia eficiente de estruturas de coordenação e conjunto de processos, a fim de organizar os fluxos de informação e financeiros em duas direcções (de cima para baixo e de baixo para cima) e assegurar estas estruturas têm mandato suficiente para coordenar. • Instalar um sistema de incentivos para a coordenação ao nível da administração local. • Conceber e implementar directrizes/ manual operacional, mecanismos de comunicação e ferramentas para a coordenação vertical. • Reforçar as capacidades de coordenação a todos os níveis (do nível nacional para o nível comunitário).

Fonte: Autores.

7.3 FLUXOS VERTICAIS DE INFORMAÇÕES A TODOS OS NÍVEIS ADMINISTRATIVOS

A coordenação vertical consiste em assegurar um fluxo de informações tanto para baixo como para cima.

Figura 7: Fluxos verticais de informações entre os níveis administrativos



Fonte: Autores.

- O nível central geralmente define e influencia o nível local no que diz respeito a os parâmetros do regime e directrizes operacionais, enquanto o nível local faz a inscrição dos beneficiários, controla as acções condicionais, se houver, e, em alguns casos, proporciona os benefícios.
- A coordenação vertical é particularmente importante para a planificação e dotação orçamental. A fim de planificar e alocar o orçamento disponível correctamente, é necessário que o nível central recupere as informações disponíveis no nível operacional (por exemplo, o número de beneficiários identificados).
- Por outro lado, o nível local precisa de informações correctas sobre detalhes de regimes e critérios de elegibilidade, a fim de contribuir para o processo de planificação e dotação orçamental.
- A coordenação vertical contribui também para um mecanismo de recurso e reclamação perfeitamente funcional. A fim de garantir a acessibilidade, os beneficiários e residentes devem ser capazes de apresentar denúncias a nível local da administração. Portanto, é importante garantir um fluxo ascendente eficiente de informações que levará à resolução de casos ao nível adequado da organização. É igualmente importante instalar um sistema de fluxo descendente de informações que irá fornecer respostas adequadas aos beneficiários.

7.4 MELHORIA DA COORDENAÇÃO VERTICAL

As seguintes componentes são fundamentais para garantir a coordenação vertical adequada num país:

- Um quadro coerente para a delegação de responsabilidades aos níveis mais baixos da administração;
- O estabelecimento de uma cadeia de estruturas de coordenação que ligam os diferentes níveis da administração para criar um sentido de pertença e assegurar decisões bem informadas;
- Definir o mandato e desenvolver a capacidade das estruturas de coordenação para que possam coordenar de forma eficaz;
- O estabelecimento de ferramentas de comunicação eficientes e comuns para a troca de informações e planificar orçamentos através do uso de um manual de operações.

7.4.1 Esclarecer os papéis e as responsabilidades dos diferentes níveis administrativos ²⁸

- De acordo com o princípio da subsidiaridade, as questões devem ser tratadas pela autoridade competente menor, mais baixa, ou menos centralizada. A delegação de responsabilidades aos níveis mais baixos da administração tem de ser consistente com a estrutura administrativa e política do país, e tem de ser alinhada com a descentralização das capacidades e orçamento relacionados.
- A descentralização está associada aos objectivos da prestação eficaz e eficiente dos serviços públicos, tomada de decisão democrática, participação popular no governo e responsabilização das instituições públicas perante os cidadãos.

É geralmente aceite que a descentralização de algumas funções do sistema de protecção social deve levar os melhores serviços para os residentes. O processo de descentralização pode melhorar substancialmente a eficiência, a transparência, a responsabilização, a capacidade de resposta e de prestação de serviços em comparação com sistemas centralizados. Por exemplo, a ideia da subsidiaridade é particularmente apropriada para o mecanismo de apresentação de reclamações, uma vez que questões básicas poderiam ser tratadas a nível local da administração.

Todavia, os sistemas de protecção social, à semelhança da maioria dos sistemas de prestação de serviços públicos, em geral, exigem um certo grau de uniformidade e padronização na forma como os serviços são definidos e prestados. Portanto, é geralmente necessário que os parâmetros e procedimentos chaves de regimes de protecção social sejam estabelecidos centralmente. O que é fundamental é a definição dos papéis e responsabilidades dos intervenientes a diferentes níveis (vide exemplo a seguir).

²⁸ PUND; FDCNU. 2013. *Reforço da governação da protecção social: O papel dos do governo local – Análise Regional (Bangkok)*. Disponível em : http://www.asia-pacific.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic_governance/RBAP-DG-2014-Strengthening-Governance-of-Social-Protection.pdf.



Quadro 16: Exemplo – A definição clara dos papéis e responsabilidades para a implementação rede de segurança na Tanzânia

O Fundo de Acção Social da Tanzânia (FASTA) implementa programas de obras públicas descentralizados. Os seus manuais operacionais descrevem os papéis e as responsabilidades detalhados para cada agência participante nos níveis nacionais, locais e aldeia.

A nível nacional:

- O comité director nacional fornece orientação política global, apoia subprojetos comunitários verificados por peritos do sector, e debate os relatórios de progresso.
- A equipa de peritos do sector garante que subprojetos apoiados estejam em conformidade com as normas e padrões do sector.
- A unidade de gestão é responsável pelas actividades diárias.

A nível local:

- A autoridade do governo local gere o projecto e aprova e supervisiona subprojectos, e o seu comité de finanças é responsável pela aprovação de subprojetos comunitários.
- A equipa de gestão do conselho é responsável por avaliar as formas de juro dos subprojectos, tendo como alvo as comunidades para a avaliação participativa, através da prestação de apoio técnico, monitoria dos subprojetos durante a implementação, e supervisão do funcionamento e manutenção do programa.

A nível comunitário:

- A assembleia da vila é responsável por endossar manifestações de interesse beneficiários, eleger um comité de gestão da comunidade e receber e discutir relatórios de progresso de subprojectos.
- O conselho da aldeia é responsável por ratificar o comité de gestão da comunidade eleitos pela assembleia de aldeia e pela supervisão de subprojetos.
- O comité de gestão da comunidade é responsável pela implementação de subprojetos de acordo com a orientação prevista no manual de gestão de subprojectos comunitários.

Fonte: *Segurança Nets How To: Aspectos institucionais*, o Banco Mundial, protecção social e laboral, <<http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1291746977764/8-institutionalaspects.pdf>>, acessada 21 novembro 2014.

7.4.2 Simplificação das estruturas de coordenação vertical

A fim de facilitar a coordenação vertical, a estrutura de coordenação nacional deve ser espelhado até o provincial, distrital e local.

As disposições institucionais seleccionadas para facilitar a coordenação vertical dependerão em grande parte sobre como os programas de protecção social são actualmente implementados. Por exemplo, os programas de protecção social podem ser implementados num sistema centralizado (por exemplo, através de uma agência nacional) ou de forma descentralizada (vide o Módulo GOV). A determinação de disposições institucionais apropriadas é muitas vezes um processo evolutivo baseado nas lições aprendidas, evolução das necessidades do programa, participação dos intervenientes e na liderança do governo.

Pode ser necessário harmonizar os mecanismos de coordenação baseados no programa já existente, dado que muitas vezes há uma proliferação de mecanismos de coordenação, resultando em fragmentação das acções. Isto poderia ser abordado através da simplificação das estruturas distritais ou de nível comunitário com vista a melhorar a coordenação do programa.





O estudo de caso queniano abaixo fornece um exemplo de disposições institucionais destinadas a facilitar a coordenação vertical.

Quadro 17: Estudo de caso – O quadro institucional para a coordenação das intervenções de protecção social no Quênia

Sumário executivo:

Este estudo de caso demonstra as disposições institucionais que têm sido postas em prática para facilitar a coordenação vertical da PS no Quênia.

Informação de base/contexto:

Em 2012, o governo queniano adoptou uma política de protecção social que inclui um quadro institucional para a coordenação das intervenções de protecção social desde o nível municipal ao nível nacional (sendo o anterior o que assume a maior parte da responsabilidade pela prestação de serviços).

O problema:

As intervenções de protecção social no Quênia são geridas por vários ministérios diferentes, incluindo o Ministério do Género, Criança e Desenvolvimento Social; o Ministério do Trabalho; o Ministério da Saúde Pública e Saneamento; o Ministério de Serviços Médicos; o Ministério de Programas Especiais, do Ministério da Agricultura e o Ministério da Educação. Isto levou à fragmentação e à falta de coordenação e sinergia no sistema de protecção social.

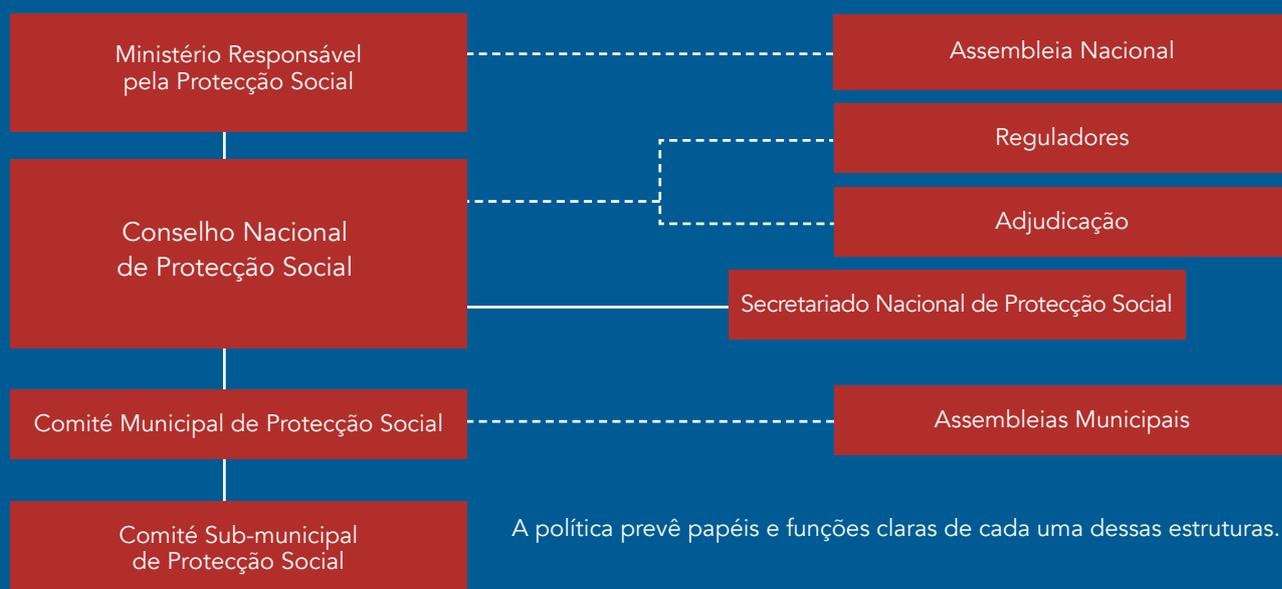
Os intervenientes e suas contribuições:

O Comité Director Nacional de Protecção Social foi criado (2007) sob a presidência do Secretário Permanente do Ministério do Género, Criança e Desenvolvimento Social. O país, através do Ministério do Género, Infância e Desenvolvimento Social, facilitou a formulação do documento de Política Nacional de Protecção Social que foi aprovado pelo Conselho de Ministros em 2011.

A solução:

Em resposta à necessidade de uma abordagem mais coordenada de protecção social, o Governo criou um Conselho Nacional de Protecção Social (NSPC) para coordenar e supervisionar o desenvolvimento, implementação e integração de estratégias de protecção social, programas e recursos. Esta agência terá escritórios tanto a distrital como nacional.

O diagrama abaixo fornece uma visão ampla dos mecanismos de coordenação a nível municipal e nacional concebidos para supervisionar o desenvolvimento, a implementação e a integração de estratégias de protecção social, programas e mobilização de recursos.





(continuação)

Conselho Nacional de Protecção Social: Este é um organismo multisectorial que facilita a supervisão da implementação da Política de PS. Ele é composto de secretários permanentes dos ministérios da protecção social, Finanças, Saúde, Trabalho e representantes do Ministério Público, do sector privado e da sociedade civil.

Secretariado Nacional de Protecção Social: O principal papel desta estrutura é a implementação de decisões do Conselho e desempenhar funções do dia-a-dia. Portanto, fornece apoio técnico e coordena a implementação dos pontos da agenda em matéria de protecção social.

Comités de Protecção Social Municipais e Sub-municipais: Estas estruturas são responsáveis por iniciativas baseadas na comunidade. Todos são responsáveis perante o Conselho Nacional. Suas principais funções serão:

- Promover a supervisão e monitoria das intervenções de protecção social na sua jurisdição.
- Promover a coordenação e harmonização dos programas dentro do município para evitar a sobreposição.
- Assegurar que as políticas e as directrizes do sector são implementadas no município.
- Manter um registo de programas e beneficiários no município em coordenação com o registo único a nível nacional (integração de SIG entre os municípios e a nível nacional). Os litígios são resolvidos ou submetidos ao Conselho Nacional de PS pelos comités municipais.

Regulação e adjudicação: Reguladores Independentes regulam, estabelecem padrões e supervisionam o cumprimento dos regimes de protecção social e de seguro de saúde. Uma ou mais instituições de adjudicação desempenham a função de recurso independente para a resolução de litígios no domínio da protecção social. Instituição (ões) de recurso tornam-se acessíveis após o mecanismo interno de reclamação de uma determinada instituição de segurança social, seguro de saúde ou instituição de assistência social for esgotado.

Debate/análise:

A criação de um Conselho de PS de alto nível para supervisionar e implementar a política de PS é importante para assegurar a liderança e vontade política para a coordenação intersectorial. A criação de estruturas subnacionais com mandatos, papéis e responsabilidades claros garante ligações fortes e fluxo de informações dentro do sistema tanto de baixo para cima e de cima para baixo.

Portabilidade – potencial de aprendizagem:

As disposições institucionais no Quênia proporcionam um bom 'protótipo' para outros países, mas é essencial que a determinação das disposições institucionais apropriadas seja um processo evolutivo que deve ser baseado nas lições aprendidas, evolução das necessidades do programa, participação dos intervenientes, e liderança do governo.

Fonte: Autores.

7.4.3 Garantir que os mecanismos de coordenação tenham mandato e capacidade de necessários para coordenar

Isto inclui uma combinação de influência política, poder de coordenar e capacidade técnica e funcional adequada e sistemas de incentivos para estimular efectivamente os atores para a colaboração multisectorial.

A fim de operar de forma eficaz e eficiente, o pessoal nestas estruturas em todos os níveis (nacional até o nível da comunidade) requer orientação e capacitação em matéria de coordenação da protecção social e de diferentes formas para efectuar a coordenação (por exemplo, adaptando as intervenções individuais, combinando intervenções num único programa, coordenar e alinhar as políticas e os programas) (para detalhes, vide a Secção 5).



COORDENAÇÃO VERTICAL

7.4.4 Desenvolvimento de manuais de orientação/operacionais para orientar a coordenação vertical da protecção social

Pode ser útil ter um manual de operações para orientar a coordenação vertical e horizontal. Este manual deve:

- Descrever em detalhe as estruturas diversas, as funções e a capacidades das estruturas de coordenação nos diferentes níveis do sistema (de nacional até o nível da comunidade) – um organograma pode ser usado para descrever estas estruturas e o desenvolvimento de uma estratégia de coordenação nacional poderia também ajudar.
- Especificar e delinear os papéis e as responsabilidades de todos os intervenientes a todos os níveis do sistema.
- Fornecer orientações sobre o fluxo bidireccional de informações entre as autoridades nacionais a nível comunitário, que deve ser tanto de cima para baixo como de baixo para cima – o que inclui orientação sobre os fluxos de comunicação em torno da planificação e dotações orçamentais; e mecanismos de recursos e reclamação.
- Fornecer orientações sobre como os diferentes intervenientes coordenam a diferentes níveis na implementação do programa de protecção social, e como este está relacionado com outros tipos de programas de protecção social.

7.4.5 Criação de incentivos de coordenação

Aumento de financiamento, providenciado na condição de as metas de coordenação alcançadas poderem ser usadas pelos ministérios das finanças para criar incentivos para trabalhar em conjunto.

7.5 LISTA DE VERIFICAÇÃO

Tabela 15: Lista de verificação da coordenação vertical

COMPONENTES DE UMA BOA COORDENAÇÃO VERTICAL	ASSINALAR COM ✓
Existe um quadro institucional para facilitar a coordenação vertical em todos os níveis do sistema administrativo?	
Os papéis e as responsabilidades dos diferentes níveis da administração são claros com relação à protecção social?	
Existe uma estrutura que lidera a coordenação da planificação, orçamentação, programação da protecção social e monitoria da sua implementação?	
Esta estrutura de coordenação representa de todos os ministérios relevantes, a sociedade civil, empresários, líderes tradicionais e beneficiários?	
A estrutura de coordenação é liderada por um ministério forte com a capacidade de liderar a coordenação?	
A estrutura de coordenação têm as competências e capacidades necessárias para coordenar os programas e serviços de protecção social?	
Existe uma linha clara de prestação de contas na estrutura de coordenação?	

→



COORDENAÇÃO VERTICAL

(continuação)

COMPONENTES DE UMA BOA COORDENAÇÃO VERTICAL	ASSINALE COM ✓
A estrutura de coordenação reúne-se regularmente? (Existe um plano de reuniões anual?)	
Existem TdRs ou MdE para todos os membros da estrutura de coordenação que incluem funções e responsabilidades claramente definidas para todas as agências?	
Existe uma linha clara de prestação de contas entre as estruturas de coordenação a nível nacional e sub-nacional?	
Existem incentivos para colaboração?	
As necessidades dos beneficiários são incluídas na planificação de programas de protecção social e orçamento?	
A coordenação tem sido incluída nas áreas de desempenho dos vários membros?	
Todos os membros do comité participam regularmente nas reuniões?	
Existe um orçamento de coordenação para o local, transporte e outras despesas?	
Existe uma directriz ou manual de operações que orienta a coordenação da implementação do programa de protecção social (ex: programas de transferência de dinheiro)?	
Existe um manual de operações que orienta os canais de comunicação que liga o nível comunitário ao nacional?	
Existe um sistema de referência para a implementação do programa a nível distrital?	
Os regimes e programas de protecção social similares foram harmonizados?	
Existem fortes ligações entre programas de diferentes sectores, por exemplo, entre programas de mercado de trabalho e programas de obras públicas?	

Fonte: Autores.



7.6 LIÇÕES PRINCIPAIS

- A fim de facilitar a coordenação vertical, os quadros institucionais têm de estar presentes ligando as estruturas de coordenação nacional às estruturas aos níveis local, distrital e provincial.
- Os papéis e responsabilidades devem ser claramente definidos, não só a nível nacional mas também a nível distrital e provincial.
- Para o seu sucesso, os mecanismos de coordenação requerem o mandato, competência e capacidade necessários para coordenar a planificação e programas de protecção social a todos os níveis do sistema.
- Orientação e manuais operacionais que especificam as estruturas, funções e capacidades de todas as estruturas de coordenação pode ajudar no reforço da coordenação vertical.
- O uso de incentivos para colaboração e desempenho eficaz nos níveis descentralizados é muitas vezes útil.

8

COMO INICIAR A ACÇÃO: REALIZAÇÃO DE UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO SOBRE O ESTADO DA COORDENAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

A fim de desenvolver e implementar uma política integrada e holística de protecção social, programas e administração, é fundamental entender a situação actual da coordenação da protecção social num determinado país.

8.1 OBJECTIVO

O objectivo da análise da situação é tirar proveito do que já está a funcionar bem, abordando ao mesmo tempo os desafios e as lacunas existentes.

Uma análise minuciosa da situação permitirá que a política e a planificação sejam baseadas em evidências e ajudará o governo e seus parceiros para:

- Tomar decisões informadas e empiricamente robustas sobre o que priorizar em relação à protecção social.
- Destacar as questões a serem consideradas na fase de planificação do programa.

8.2 OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE PARA O ESTUDO

Um estudo e análise da situação podem ter vários objectivos, tais como:

- Determinar e avaliar o actual quadro legislativo para a protecção social.
- Avaliar a eficácia dos mecanismos e estruturas verticais de coordenação da protecção social a nível nacional e sub-nacional.
- Avaliar a eficácia da coordenação horizontal da protecção social ao nível de políticas, programa e administração.
- Avaliar o impacto de programas de protecção social ao nível da comunidade e analisar a relevância de uma maior colaboração entre os serviços de protecção social para o aumento do impacto.



- Identificar desafios para a utilização dos serviços de protecção social na comunidade.
- Determinar o que contribuições/instituições e/ou mecanismos/processos podem ajudar a aumentar o âmbito da protecção social num contexto de expansão da protecção social, e avaliar o impacto provável de um sistema de protecção social melhor coordenado a nível de políticas, programas e administração.
- Fazer recomendações para um processo institucional em torno da formulação e implementação de uma política nacional interdepartamental e multisectorial coordenada de protecção social, em conformidade com as boas práticas nacionais e internacionais.

As seguintes questões poderão orientar a análise:

Eficácia/impacto dos programas existentes

1. Quais são os programas presentes no terreno e até que ponto são eficazes tendo em conta os recursos existentes?
2. Quais são os desafios enfrentados por esses programas que impedem que sejam mais eficazes (requisitos de documentação, burocracias; processos de candidatura; pagamentos pelos serviços; suficiência de recursos humanos)?
3. Até que ponto estão estes desafios relacionados com as ligações com outros serviços públicos?
4. Qual é o papel dos actores tradicionais e não tradicionais de protecção social, incluindo organizações comunitárias locais, organizações formais e informais baseadas na filiação e das igrejas?
5. Qual é o papel da comunidade empresarial? Empregadores?
6. Com vista a promover a eficiência, o impacto, a capacidade de resposta e a responsabilização da protecção social como um todo, como podem as funções básicas de instituições e programas de protecção social ser melhoradas para aumentar a sinergia? Nos níveis locais e nacionais? Em diferentes domínios políticos?
7. O que, em particular, pode ser considerado um papel reforçado, para o ministério líder?

Coordenação existente

1. Como é que as sinergias, parcerias com/entre os programas ajudam a aumentar o âmbito de programas de protecção social?
2. Até que ponto recursos adicionais para programas de protecção social podem ser alavancados com sucesso?
3. Que abordagens de coordenação podem servir como modelos a serem aplicados e/ou expandidos?
4. Por outro lado, que abordagem mostra que a coordenação não é sempre útil e pode ter resultados negativos não intencionais?
5. Quais são as percepções sobre a coordenação entre os intervenientes nos diferentes níveis – rever a coordenação a nível nacional e sub-nacional?
6. Quais são as consequências da descentralização da coordenação?

Nível mais elevado de políticas

1. Que disposições institucionais são necessárias para acompanhar a implementação de uma política nacional de protecção social e para garantir um sistema mais amplo e mais eficaz de protecção social?



8.3 MÉTODOS

O estudo pode conter as seguintes etapas:

1. Um *workshop* de planificação participativo com os principais intervenientes identificados na análise dos intervenientes.
2. Uma revisão baseada em documentação de instituições, mandatos, programas e sua implementação no país.
3. Concepção do instrumento de recolha de dados.
4. Recolha de dados.
5. Análise de dados.
6. Elaboração do projecto de relatório.
7. Seminário para apresentação de comentários e recomendações com os principais intervenientes.
8. Elaboração do relatório final.

9

CONCLUSÕES

A coordenação no domínio da protecção social é uma necessidade com vista a:

- Melhorar a eficácia do sistema de protecção social (ou seja, redução da vulnerabilidade e alívio da pobreza através de um mecanismo de transformação).
- Melhorar a eficiência do sistema de protecção social (ou seja, aproveitando as sinergias e evitando a duplicação de esforços).
- Assegurar a coerência do sistema de protecção social (ou seja, assegurar que faça sentido e esteja alinhado com os objectivos do país, recursos e prioridades).

Existem muitas barreiras à coordenação da protecção social. É importante estar ciente destas barreiras, a fim de ser capaz de convencer os diferentes actores de que é para o seu próprio interesse ter mais coordenação.

A coordenação no sistema de protecção social consiste de:

- Coordenação horizontal a diferentes níveis (políticas, programas e administração).
- Coordenação vertical entre os diferentes níveis da administração (níveis nacional/central e sub-nacional).

O custo de coordenação não deve ser ignorado e recursos dedicados devem ser alocados para a coordenação. A coordenação ao nível de políticas pode ser reforçada através do seguinte:

- Criação de um grupo de trabalho de protecção social composto de múltiplos intervenientes.
- Usando um diálogo nacional para avaliar a situação da protecção social, definir a protecção social nacional básica, e identificar prioridades.
- Desenvolvimento ou revisão das estratégias, políticas de protecção social, e desenvolver um quadro de monitoria e avaliação com indicadores para medir a coordenação da PS.
- Criação de apoio financeiro para a coordenação.

Coordenação a nível de programa pode ser reforçada através de:

- Estabelecimento de uma estrutura de coordenação a nível nacional para liderar a planificação integrada, orçamentação e implementação coerente do programa de protecção social.

- Planificação integrada do programa de protecção social e desenvolvimento de um quadro integrado para programas de protecção social.
- Assegurar que as necessidades dos beneficiários sejam incluídas nos processos de planificação.
- Fortalecimento dos vínculos e harmonização entre os programas com base numa análise inicial do grau de integração e coordenação que tem de ter lugar.
- Diferentes categorizações e abordagens podem ser utilizadas para orientar a harmonização e integração dos programas.

A coordenação a nível administrativo pode ser reforçada através do seguinte:

- Serviços integrados directos e de apoio.
- Estabelecimento de um sistema centralizado de base de dados de beneficiários ou de registo de beneficiários.
- Criação de um sistema de referência eficaz que preveja a implementação de uma abordagem de gestão de casos a nível local.
- Balcões Únicos e outras soluções integradas de serviços directos, como o Serviço de Janela Única para simplificar o acesso ao serviço pelos beneficiários e assegurar o desenvolvimento coordenado e implementação de programas de protecção social e outros serviços de apoio.

A coordenação vertical pode ser reforçada através do seguinte:

- O esclarecimento dos papéis e responsabilidades nos diferentes níveis da administração.
- Simplificação dos mecanismos verticais de coordenação a cada nível da administração (alinhados com as políticas de descentralização).
- Garantir que os mecanismos de coordenação tenham o mandato e capacidade necessários para coordenar.
- Desenvolvimento de manuais de orientação/operação para orientar a coordenação vertical.
- A criação de incentivos para a colaboração.

BIBLIOGRAFIA

Leituras introdutórias gerais sobre a coordenação – definição de conceitos

Devereux, S. (2010) Building Social Protection Systems in Southern Africa. European Report on Development. Centre for Social Protection, Institute for Development Studies. Brighton, United Kingdom

Food and Agricultural Organization, (2016) Strengthening Coherence between Agriculture and Social Protection to Combat Poverty and Hunger in Africa: Framework for Analysis and Action. FAO. Rome.

International Labour Organisation and United Nations Development Group (2016), "UNDG Social Protection Coordination Toolkit – Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors.

Managing for Shared Outcomes Development Group, (2004) Getting Better at Managing for Shared Outcomes: A Resource for Agency Leaders.

Robalino, D. Rawlings L. & Walker, I. (2012) Building Social Protection and Labor Systems: Concepts and Operational Implications. Discussion Paper 1202. Social and Labor Protection. WorldBank.

Samson, M., Van Niekerk, I. & Mac Quene, K. (2006) Designing and Implementing Social Transfer Programmes. EPRI Press. Cape Town.

Schneider, A. (2002) Decentralization and the Poor. Institute of Development Studies. University of Sussex. Brighton. England

Tirivayi, N., Knowles, M. & Davis, B. (2013) Coordinating Social Protection and Agriculture Initial Thoughts on Key Issues. FAO. Rome.

UNICEF. & World Bank, (2013) Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Protection System.

Estudos de casos sobre coordenação a nível do programa e a nível administrativo

Beesley, J. (2011) The Hunger Safety Nets Programme, Kenya: A Social Protection Case Study. Oxfam

Damerau, V. (2015) "Methodological Guidelines to Establish a One Stop Shop (OSS) for Service Delivery in the Kingdom of Lesotho – Proposal".

Devereux, S. (2006) Social Protection Mechanisms in Southern Africa. Regional Hunger Vulnerability Program.

Ebken, C. (2014) Single Window Services in Social Protection: Rationale and design features in developing country contexts. Discussion Papers on Social Protection. Issue 19. June GIZ. Eschborn

International Labour Organization, (2010) Social Protection Floor Initiative. Brazil in Search of Universal Social Protection.

International Labour Organisation (2015) Cadastro Único – Operating a registry through a national public bank (Geneva).

International Labour Organization. (2015) ICROP: Reaching out to rural poor through mobile service units.

International Labour Organization, (2013) Coordinating social protection and employment policies: Experiences from Burkina Faso, Cambodia and Honduras. An EU/ILO Project on Improving Social Protection and Promoting Employment; International Labour Office. Geneva.



Jones, N., Ahadzie, W. and Doh, D. 2009. Social Protection and Children: Opportunities and Challenges in Ghana. UNICEF Ghana and the Ministry of Employment and Social Welfare.

Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J. & de la Briere, B. (2007) The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. World Bank.

Ministry of Health. Kenya Health Sector Referral Strategy (2014-2018) Ministry of Health. Nairobi, Kenya.

Olivier, M. (2013) Study on Social Protection in Sub-Saharan Africa, Lesotho Case Study: Report. European Commission

Roelen, K., Long, S. & Edstrom, J. (2012) Pathways to Protection-referral mechanisms and case management for vulnerable children in Eastern and Southern Africa. Lessons learned and ways forward. Centre for Social Protection, Institute for Development studies, Brighton, England.

Sharp, K., Brown, T. & Teshame, A. (2006) Targeting Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP). Overseas Development Institute.

Roelen, K., Long, S. & Edstrom, J. (2012) Pathways to Protection-referral mechanisms and case management for vulnerable children in Eastern and Southern Africa. Lessons learned and ways forward. Centre for Social Protection, Institute for Development studies, Brighton, England.

Sharp, K., Brown, T. & Teshame, A. (2006) Targeting Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP). Overseas Development Institute.

Taieb, D, Schmitt, V, (2012) "Good practices on Single Window Services Research on existing Single Window Services around the world (India, Chile, Brazil, South Africa, Pakistan) and key lessons to be learned for Cambodia", International Labour Organization.

United Nations Development Programme & International Labour Organization, (2011) Sharing Innovative Experiences. Successful Social Protection Floor Experiences. Vol. 18. Global South-South Development Academy. UNDP. New York.

UNDP and UNCDF, (2013) Strengthening the governance of social protection: The role of local government – Regional Analysis (Bangkok).

WorldBank, (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Brazil: Bolsa Família.

WorldBank, (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Chile: Chile Solidario.

World Bank. (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Mexico: PROGRES/Oportunidades.

World Bank, (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Ethiopia: Productive Safety Net Programme.

World Bank, (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Colombia: Familias en Accion Toolkits.

Food and Agriculture Organization, (2016) Strengthening Coherence between Agriculture and Social Protection to Combat Poverty and Hunger in Africa. Diagnostic Tool. FAO. Rome.

Mathauer, I., Institutional Analysis Toolkit for Safety net Interventions. Social Protection Discussion Paper Series. No. 048. August. World Bank. Washington D.C.



CURRÍCULO VISÃO GERAL

O Pacote de Aprendizagem TRANSFORMAR

é organizado com base numa estrutura modular, e reflecte os alicerces fundamentais de um sistema de protecção social holístico e interdependente.

Os módulos da TRANSFORMAR que estão actualmente disponíveis são apresentados abaixo.

Outros módulos estão em desenvolvimento e serão adicionados ao currículo.

LEG	Quadros Legais
S&I	Seleção e Identificação
ADM	Sistemas de Gestão e Implementação
COO	Coordenação
GOV	Governança, Instituições e Estrutura Organizacional
SIG	Sistemas de Informação para Gestão e abordagem para a Integração de Dados
FIN	Financiamento e Gestão Financeira
M&A	Monitoria e Avaliação

Todos os materiais da TRANSFORMAR estão disponíveis em:

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

O QUE É TRANSFORMAR?

TRANSFORMAR é um pacote de aprendizagem inovador na administração de sistemas nacionais de protecção social básica em África. O principal objectivo do TRANSFORMAR é construir pensamento crítico e reforçar as capacidades dos decisores políticos e profissionais aos níveis nacional e descentralizado com vista a melhorar a concepção, a eficácia e a eficiência dos sistemas de protecção social. TRANSFORMAR visa não apenas transmitir conhecimentos mais avançados que sejam adequados aos desafios enfrentados pelos países da região, mas também para incentivar os aprendizes a assumir a liderança da mudança e transformação dos sistemas de protecção social definidos a nível nacional.

POR QUE TRANSFORMAR?

Existem muitos currículos de formação no domínio da protecção social e, portanto, ideias, conceitos, abordagens e técnicas fundamentais são acessíveis. Não obstante isso, instituições e indivíduos debatem-se com a complexidade do desenvolvimento de um sistema de protecção social abrangente e amplo.

Esta complexidade exige uma abordagem transformacional de ensino e partilha de conhecimentos. Todavia, ela está longe de ser suficiente para transmitir conhecimento, colocar ideias nas cabeças das pessoas. Exige que os aprendizes lidem com as características da complexidade, a fim de estimular a criatividade, apreciar a diversidade e a singularidade, para que sejam envolvidas como um elemento-chave da apropriação – elementos que são pelo menos tão importante como conhecimento factual em si. Este pacote de aprendizagem visa exactamente isso: TRANSFORMAR!

Todos os materiais da TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registados sob a licença *Internacional Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 NonCommercial*. Para ver uma cópia desta licença, visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Contacte a iniciativa TRANSFORMAR em: transform_socialprotection@ilo.org

ou visite <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORMAR FOI DESENVOLVIDO A PEDIDO DA UNIÃO AFRICANA



UMA INICIATIVA INTER-AGÊNCIAS
PROMOVIDA EM ÁFRICA POR



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCIADA POR

 **Irish Aid**
Rialtas na hÉireann
Government of Ireland



PARCEIROS DA TRANSFORMAR



ITC 
International Training Centre


socialprotection.org



