



**GOVERNAÇÃO,
INSTITUIÇÕES
E ESTRUTURA
ORGANIZACIONAL**

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 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 série 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: Transformar, (2017) “Governança de Sistemas de Protecção Social: Instituições, Estrutura Organizacional e Capacidade – Manual para a Liderança e Transformação Curricular sobre Construção e Gestão de Pacotes Básicos de Protecção Social em África”, 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

1	INTRODUÇÃO	5		
2	ESTRUTURA INSTITUCIONAL	6		
2.1	Objectivos	6		
2.2	Visão geral	6		
2.3	Quadro de política	6		
2.4	Leis e regulamentos	7		
2.5	Actores e responsabilidades	9		
2.5.1	Política e coordenação	15		
2.5.2	Implementação e prestação de serviços	15		
2.5.3	Supervisão e responsabilização	18		
2.6	Lições principais	18		
3	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	19		
3.1	Objectivos	19		
3.2	Visão geral	19		
3.3	Funções a diferentes níveis administrativos	19		
3.4	Modelos centralizados e descentralizados de prestação de serviços	20		
3.4.1	Prestação de serviços centralizados	21		
3.4.2	Prestação de serviços descentralizados	21		
3.5	Abordagens de descentralização	22		
3.5.1	Desconcentração	22		
3.5.2	Delegação a uma agência administrativa	22		
3.5.3	Delegação a autoridades governamentais locais	26		
3.5.4	Devolução	26		
4	3.5.5 Financiamento de prestação de serviços descentralizados	28		
5	3.5.6 Permutas com modelos alternativos	28		
6	3.6 Terceirização de componentes de serviços de protecção social	30		
6	3.7 Lições Principais	33		
7	4 DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES	34		
9	4.1 Objectivos	34		
15	4.2 Visão geral	34		
15	4.3 Estabelecimento de requisitos de capacidade	35		
18	4.4 Desenvolvimento de capacidades – etapas chave	37		
18	4.4.1 Passo 1: Envolver os intervenientes no desenvolvimento de capacidades	38		
19	4.4.2 Passo 2: Avaliar as lacunas e as necessidades de capacidade	39		
19	4.4.3 Passo 3. Formulação de uma resposta de desenvolvimento de capacidades	42		
20	4.4.4 Passo 4: Implementação de uma resposta de desenvolvimento de capacidades	42		
21	4.4.5 Passo 5: Avaliação do processo de desenvolvimento de capacidades	43		
22	4.5 Lições principais	44		
22	BIBLIOGRAFIA	45		

LISTA DE ABREVIATURAS

ADM	Sistemas de Administração e Prestação de Serviços
CCSSSB	Conselho de Coordenação da Segurança Social Básica
CDAs	Assistentes de Desenvolvimento Comunitário
CDO	Oficial de Desenvolvimento Comunitário
CGP	Programa de Subsídio para Crianças
CWACs	Comitês Comunitários de Assistentes de Previdência
Social DA	Administrador Distrital
DCD	Departamento de Desenvolvimento Comunitário
DSW	Ministério dos Assuntos Sociais
DSWO	Oficial Distrital de Assistência Social
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
INAS	Instituto de Acção Social
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
JRA	Abordagem de Requisitos de Trabalho
LEG	Quadros Legais
M&A	Monitoria e Avaliação
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
MLSSS	Ministério do Trabalho e Segurança Social
ONGs	Organizações Não Governamentais
PSNP	Programa de Redes de Segurança Produtiva
S&I	Seleccção & Identificação
SASSA	Agência de Segurança Social da África do Sul
SLAs	Acordos de Níveis de Serviços
TASAF	Fundo de Acção Social da Tanzânia

1

INTRODUÇÃO

Este módulo tem como objectivo fornecer uma visão detalhada do quadro de governação para a implementação de regimes de protecção social não contributiva.

A nível institucional, governação refere-se a incentivos e estruturas de prestação de contas a nível do Estado e, por último, **a forma como o poder e a autoridade são exercidos**. A governação é moldada pelas normas formais, funções e responsabilidades dos intervenientes envolvidos no sector e, finalmente, mecanismos de controlo e prestação de contas estabelecidos para garantir a conformidade através e entre diferentes organizações envolvidas no sector.¹ Todos estes elementos são articulados através de leis, regulamentos, políticas governamentais e directrizes operacionais e são também moldados por normas informais formadas através da cultura, crenças e atitudes.

A nível organizacional, a governação centra-se num conjunto de incentivos e requisitos de prestação de contas que influenciam **a forma como as organizações de provedores de serviços e seus funcionários se comportam e a forma através da qual os seus serviços são prestados**.² Os serviços são prestados através de diferentes estruturas organizacionais que seguem os mecanismos institucionais do Estado e que têm implicações para a gestão do sistema e como os serviços são prestados. Isto inclui a capacidade de estabelecer normas e protocolos, monitorar o desempenho e reforçar a prestação de contas tendo em vista o desempenho através de funções de gestão adequadas.

Um sistema abrangente de governação de protecção social deve fornecer um quadro claro e vinculativo que organiza os diferentes actores e seus relacionamentos de forma coerente e prever funções, responsabilidades e tarefas operacionais bem definidas e garantir igualmente que essas tarefas sejam levadas a cabo de acordo com padrões estabelecidos e executados através de um conjunto de mecanismos de prestação de contas.³

Este módulo analisa todos estes diferentes elementos de governação. O lembrete do módulo é estruturado da seguinte forma:

Capítulo 2 – centra-se de forma breve nos aspectos institucionais da governação, incluindo leis e regulamentos que estabelecem as regras formais de jogo e atribuem funções e responsabilidades específicas para os diferentes actores.

Capítulo 3 – analisa as estruturas organizacionais de prestação de serviços. Analisa os diferentes modelos de implementação, incluindo modelos centralizados versus descentralizados, inclusive as suas vantagens e desvantagens.

Capítulo 4 – propõe uma abordagem para identificar as necessidades de capacidade e destaca o principal argumento para o desenvolvimento de capacidades e formação.

¹ Bassett et al., 2012.

² Fiszbein, et al., 2011 citado em Rubio, 2011.

³ OIT, 2010 citado em Bassett et al., 2012.

2

ESTRUTURA INSTITUCIONAL

2.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta secção, o participante terá obtido:

- Uma compreensão e entendimento da importância do quadro legal e de políticas para fins de governação dentro do contexto de protecção social e, por último, para a implementação com sucesso do programa.
- Uma compreensão dos vários intervenientes envolvidos na protecção social, as suas responsabilidades e funções típicas, e as oportunidades e desafios que elas apresentam.

2.2 VISÃO GERAL

O sucesso dos programas de protecção social depende fundamentalmente dos mecanismos institucionais com base nos quais são estabelecidos.⁴ Os aspectos institucionais incluem tanto as leis como os regulamentos que estabelecem o mandato de uma entidade e definem as suas responsabilidades, deveres, obrigações e poderes, e também os requisitos em termos de procedimento (que também podem ter valor jurídico) que determinam a maneira pela qual as funções críticas são levadas a cabo. Incluem também as formas através das quais as relações de trabalho são geridas entre Ministérios, entre Ministérios e outras entidades públicas e entre diferentes níveis de governo central e descentralizado, e seus mecanismos para a coordenação das actividades.⁵

Não existe um único quadro institucional que seja adequado para todos os contextos. Diferentes modelos evoluem a partir dos contextos específicos de cada país, com base no discurso político do tempo, a configuração constitucional com base no qual ele é moldado e as circunstâncias históricas que moldaram-no. Este capítulo destaca as dimensões mais importantes da estrutura institucional, incluindo: o quadro de política, leis e regulamentos, e os intervenientes e as suas responsabilidades.

2.3 QUADRO DE POLÍTICA

A política de um Governo ajuda a elucidar a sua visão de protecção social através da articulação dos seus objectivos, e serve para moldar a acção futura do Governo.⁶ O desenvolvimento de políticas e estratégias adequadas é um dos alicerces para o desenvolvimento de um sistema de protecção social e abre o caminho para leis e regulamentos futuros.⁷ Além disso, como já foi coberto no Módulo COO, um quadro de acção global é visto como um dos instrumentos que permitem uma melhor coordenação sectorial.

⁴ Samson et al., 2006.

⁵ Kardan et al, 2016.

⁶ Agência Internacional de Avaliação de Protecção Social (IPSA), "Core Diagnostic Instrument: What matters guidance note".

⁷ Ibid.



O processo de formulação de políticas e o grau de apoio e de apropriação do Governo e outros principais intervenientes é tão importante como as políticas e as próprias estratégias.

Em alguns casos, o desenvolvimento de políticas sectoriais está ligado a um plano nacional global de desenvolvimento económico e social. A elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento – que têm designações diferentes em lugares diferentes – normalmente procurará analisar os objectivos e as prioridades do país em todos os sectores em relação às necessidades nacionais identificadas.

Vários países da África Oriental e Austral desenvolveram nos últimos anos estratégias e políticas específicas de protecção social. Na Zâmbia, por exemplo, a Política Nacional de Protecção Social foi aprovada em 2014, abrindo caminho para o desenvolvimento por parte do Governo de uma Política de Protecção Social abrangente em 2016, que está ainda por ser promulgada pelo Parlamento. Em Moçambique uma Lei de protecção social “geral” foi promulgada em 2007, seguida de duas estratégias posteriores de protecção social básica, em 2010 e 2016.

2.4 LEIS E REGULAMENTOS

O papel dos quadros legais para a governação e administração dos sistemas de protecção social é discutido em detalhe no Módulo LEG.

As leis e regulamentos definem a base jurídica de um programa e fornecem uma declaração formal das intenções de um governo.⁸ A incorporação da protecção social e dos seus programas relacionados na lei oferece segurança de longo prazo para a população que pretende alcançar, juntamente com o direito legal para aceder e beneficiar dos programas. Ao nível do sistema, as leis e regulamentos podem:

- Estabelecer os direitos da população à protecção social e acesso a serviços relacionados.
- Determinar quem é responsável pela definição de políticas de protecção social e implementação de programas.⁹
- Estabelecer quem tem direito a que benefício ou apoio e por quanto tempo.

Em alguns países, especialmente onde a protecção social é incipiente, não há base jurídica para os programas de protecção social. Estes programas ou operam fora do âmbito formal do Governo ou são implementados através de instrumentos não legislativos, como uma ordem executiva, uma declaração de política ou um memorando de entendimento. A implementação destes programas é normalmente orientada por um manual de operações desenvolvido pelas agências responsáveis pela implementação, mas mesmo quando este é aprovado a nível ministerial ele não fornece o apoio legal formal ou mandato necessário para um sistema baseado em direitos.

A recomendação da OIT 202 sobre os Pacotes Básicos de Protecção Social enfatiza a importância da lei e a necessidade de uma revisão regular com base em procedimentos transparentes que são estabelecidos por leis, regulamentos ou práticas nacionais. Além disso, faz alusão à necessidade de estratégias de extensão de segurança social que sejam baseadas em “consultas nacionais, através de um diálogo social eficaz e participação social”. O Quadro de Política Social da União Africana aconselha também os Estados-Membros a reconhecer a sua responsabilidade na prestação de protecção social através da adopção da legislação pertinente (União Africana, 2008).

⁸ Ibid.

⁹ Bassett et al, 2012.



Há uma série de desafios relacionados com a governação de sistemas de protecção social que carecem de base jurídica:

- Os programas podem ser implementados em silos e sem garantia de continuidade de longo prazo.
- Os programas são propensos a uma maior interferência política e vulnerabilidade à mudança política.
- Há maiores desafios para a coordenação sectorial e execução das funções de prestação de contas (vide os Módulos 4 e 5).
- Não há nenhum direito formal, as reivindicações baseadas em direitos não são aplicáveis através dos tribunais, mesmo quando um indivíduo ou organização tem os meios para intentar uma acção.
- A falta de uma base jurídica compromete a disposição dos beneficiários para reclamar pela não prestação de serviços ou atraso no pagamento de benefícios ou mau desempenho das agências de execução.
- Onde as leis e regulamentos estão em vigor deve haver consistência e alinhamento com as políticas e estratégias. Caso contrário, inconsistências institucionais tendem a permanecer e a prestação de serviços é susceptível de ser afectada (Quadro 1).

Quadro 1: Leis que sustentam a protecção social no Quénia

O Programa Nacional de Rede de Segurança (NSNP) no Quénia foi criado em 2013, a fim de difundir cinco programas de transferência de renda não contributiva separados, implementados pelo Governo do Quénia, num quadro institucional e programático coordenado e em conformidade com a Política Nacional de Protecção Social de 2012 do Governo. Os programas tinham começado a operar em momentos diferentes, inicialmente com fontes de financiamento divergentes e respondiam a diferentes necessidades. A administração do Programa era baseada na Política, e ordens executivas associadas para a criação das estruturas organizacionais necessárias, ao invés de uma legislação e regulamentação primária. Como parte disto, um Secretariado de Protecção Social foi criado em 2012 dentro do Ministério do Trabalho e Serviços de Segurança Social (MLSSS) para fornecer liderança estratégica e apoio de gestão e com vista a reforçar as estruturas de governação para assegurar a coordenação efectiva e execução de todas as iniciativas de protecção social no Quénia.

Além disso, a Política Social Nacional previa a criação de um Conselho Nacional de Protecção Social que seria responsável pelo fornecimento do quadro global de coordenação como uma agência estatutária do governo central. Esta intenção foi reflectida num projecto de lei que ainda não foi promulgado. Na ausência do Conselho, as actividades são coordenadas pelo Secretariado de Protecção Social sob tutela do MLSSS. No entanto, sem um Conselho ou base legislativa eficaz, ainda há alguma incerteza no sector de protecção social quanto ao papel do Secretariado na medida em que não tem nenhum mandato estatutário, autoridade ou poder para coordenar as actividades nos departamentos do MLSSS, muito menos com outras instituições.

A principal peça legislativa sobre a protecção social é a Lei de Assistência Social, que foi promulgada e entrou em vigor em 2013. No entanto, esta Lei não está alinhada em muitos aspectos com a Política Nacional de Protecção Social que foi aprovada em 2012; notavelmente, não prevê nenhuma disposição relativa ao Conselho Nacional de Protecção Social, mas prevê o estabelecimento de uma Autoridade Nacional de Assistência Social como órgão estatutário para a execução de uma gama de funções de protecção social. Os processos políticos, através dos quais a legislação passou a ser desassociada da intenção política agora prevalecente, são difíceis de desvendar, mas a lei tal como está não foi implementada.

Fonte: Waytt et al (2014) em Kardan et al (2016).

Em conclusão, as leis e regulamentos estabelecem as regras formais do jogo. Regras claras, simples e transparentes são vistas como pré-requisitos para o estabelecimento de funções de fiscalização eficazes e relações de prestação de contas, bem como o bom funcionamento do programa.¹⁰ Para mais detalhes sobre isto, vide o Módulo LEG.

¹⁰ Governo do Quénia, 2014, pp 8.



2.5 ACTORES E RESPONSABILIDADES

Leis e regulamentos estabelecem o mandato, as funções e as responsabilidades dos diferentes intervenientes no domínio da protecção social. Há muitos intervenientes diferentes envolvidos na estrutura institucional da protecção social, com responsabilidades em matéria de concepção e prestação de serviços de protecção social em geral espalhados por vários ministérios, assim como agências e actores não estatais. Estes actores são agrupados em três funções principais ou papéis principais:

- **Política e coordenação** – A nível de políticas, as funções essenciais definem a direcção geral da protecção social através das políticas, estratégias sectoriais de desenvolvimento, concepção de programas e estabelecimento de directrizes de implementação. Também incluem a coordenação das actividades dos diferentes actores e intervenientes.
- **Implementação** – Refere-se à realização de intervenções de protecção social, incluindo a identificação do grupo da população elegível, a sua inscrição, prestação de apoio e todas as actividades de gestão relacionadas, tais como orçamento e planificação. Vide também o Módulo ADM.
- **Supervisão ou controlo** – Refere-se à garantia da prestação de serviços de acordo com as leis e regulamentos estipulados, bem como padrões de prestação de serviços estabelecidos (vide também Módulo M&A e Módulo LEG).

Este facto é amplamente ilustrado na Figura 1 abaixo. Na realidade, onde os diferentes intervenientes se situam em relação a estas funções varia de um lugar para outro, dependendo da estrutura institucional e organizacional geral. Analisamos estes diferentes modelos na Secção 3.

Figura 1: Actores de protecção social nas diferentes funções



Fonte: Autores.

A Tabela 1 abaixo apresenta alguns dos potenciais actores no domínio da protecção social e os seus papéis tradicionais. O envolvimento de cada um dos actores listados oferece oportunidades e desafios que também estão listados na tabela. Na realidade, é claro que onde os diferentes intervenientes se estendem além destas funções centrais irão variar de um lugar para outro, dependendo da estrutura institucional e organizacional geral. Nós olhamos para estes diferentes modelos na Secção 3. Da mesma forma, vários dos actores apresentados irão executar responsabilidades em mais de uma função.

Tabela 1: Intervenientes e os seus papéis e responsabilidades

INTERVENIENTE	FUNÇÃO	POTENCIAIS OPORTUNIDADES	POTENCIAIS DESAFIOS
POLÍTICA E COORDENAÇÃO			
Gabinete da Presidência ou do Primeiro-Ministro	Alguns países colocam a direcção estratégica e política inteiramente no topo do governo.	<ul style="list-style-type: none"> • Forte poder de convocação e maior visibilidade. • Geralmente tem mais capacidade do que outros ministérios sectoriais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode ser sobrecarregado com multiplicidade de responsabilidades centrais. • Pode ofuscar outros programas igualmente importantes de protecção social que não estejam sob a sua responsabilidade.
Ministério das Finanças	Guardião das finanças públicas e alocação de recursos, às vezes responsável por alguns programas de protecção social (por exemplo, as pensões sociais), pode também assumir a responsabilidade de definir a política global do sector ou seus elementos.	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação estreita com Ministério das Finanças poderia garantir o apoio e níveis potencialmente mais elevados de recursos financeiros para programas de PT. • Geralmente tem mais capacidade do que outros ministérios. • Poder de convocação forte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não pode se envolver em questões de protecção social e limita o apoio e financiamento para as mesmas. • Pode ser sobrecarregado com multiplicidade de responsabilidades centrais. • Pode ofuscar outros programas igualmente importantes de protecção social que não estejam sob a sua responsabilidade.
Ministérios sectoriais	Responsável por definir a orientação política global do sector e é directa ou indirectamente responsável pela implementação de alguns ou de todos os programas de protecção social. Pode iniciar a regulação e supervisiona a sua correcta aplicação.	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério dedicado à protecção social garante maior visibilidade do sector que pode ter sido tradicionalmente agrupado com outras responsabilidades em carteira, tais como saúde, trabalho, género, etc. • A disseminação de responsabilidades entre os ministérios pode aumentar a capacidade em garantir uma maior coordenação dos programas de PS com outras intervenções em matéria de política social e as instituições em melhor posição para implementá-los (por exemplo, bolsas de estudo, vale de saúde, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de convocação fraco do ministério dedicado à protecção social. • Desafio de coordenação quando os programas de protecção social são orientados através de diferentes ministérios. • Incapacidade de fazer cumprir e/ou sancionar o não cumprimento.





(continuação)

INTERVENIENTE	FUNÇÃO	POTENCIAIS OPORTUNIDADES	POTENCIAIS DESAFIOS
Comité ou conselho de coordenação	Coordenar e supervisionar o desenvolvimento, implementação e integração de estratégias, programas e recursos de protecção sociais.	<ul style="list-style-type: none"> Melhor coordenação e integração de programas de protecção social. Criar mais tracção e capacidade para responsabilizar os ministérios pelas suas respectivas funções. Forte poder de convocação. 	<ul style="list-style-type: none"> Não pode ter qualquer mandato legal ou oficial e sem poder de convocação. Um dos muitos comités ou conselhos e, portanto, incapaz de colaborar de forma efectiva com os diversos intervenientes. Representação e apoio regular e contínuo por parte de funcionários apropriados e vários intervenientes pode não ser satisfatório.
Legisladores	Apoiar o desenvolvimento de sistemas de protecção social através de promulgação de leis relevantes, estes prevêm também funções de fiscalização e responsabilização.	<ul style="list-style-type: none"> Criação de mandatos claros e regras de actuação apropriadas para diferentes instituições. Incorporação na lei e apoio legal para a provisão de serviços de longo prazo. Avançar para a protecção social baseada nos direitos. 	<ul style="list-style-type: none"> Inadequação da legislação Inconsistência ou contradições entre diferentes textos legislativos. A falta de regulamentação adequada e dificuldade na aplicação da legislação. Domínio de regras informais e desrespeito pelas disposições formais previstas na lei.
IMPLEMENTAÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS			
Órgão administrativo	Um órgão estatal responsável pela administração ou implementação de programas de protecção social.	<ul style="list-style-type: none"> Mandato, funções e responsabilidades claros. Profissionalização de serviços e foco no desempenho dependendo da autonomia suficiente e adequação de recursos. Capaz de atrair pessoal mais talentoso e motivado Consistência na prestação de serviços através de acordos de nível de serviço. Separação da prestação de serviços de políticas e interferência política. 	<ul style="list-style-type: none"> Alcance limitado a nível das áreas locais. Manter um relacionamento saudável com o ministério responsável pela definição de orientação política geral. Insuficiência de recursos para permitir a prestação de serviços ideais. Não totalmente imune a interferências políticas e ciclo político.



(continuação)

INTERVENIENTE	FUNÇÃO	POTENCIAIS OPORTUNIDADES	POTENCIAIS DESAFIOS
Administração local	Responsável por funções de prestação de serviços de primeira linha, como parte de uma agência do governo central ou ministério ou como uma função de governo autónomo local.	<ul style="list-style-type: none"> Serviços mais próximos dos locais onde as pessoas vivem. Serviços que se adequam às necessidades localizadas e mais orientados às populações afectadas. Serviços mais orientados à gestão de casos e resolução de queixas. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumenta o risco de prestação de serviços de baixa capacidade, especialmente em locais mais remotos. Variação dos padrões de serviços. Desigualdade na cobertura e no alcance da população elegível.
Organizações não Governamentais (ONG)	<p>Às vezes, responsável pela implementação de partes do programa (por exemplo, identificação, inscrição, etc.).</p> <p>Elas podem também exercer funções de fiscalização e responsabilização.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Preenchimento da lacuna de capacidade na prestação de serviços. Responsabilização adicional em relação aos sistemas que visam melhorar a prestação de serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldade na criação de estruturas de prestação de contas e relação de trabalho com o ministério sectorial. Perda de capacidade por parte do governo e dificuldade na criação de conhecimento institucional. Falta de capacidade para iniciar um diálogo eficaz com o governo sobre as questões de política e estratégia. Potencialmente insustentável a longo prazo.
Sector privado	Contratado para apoiar a implementação ou execução de um elemento específico do programa (por exemplo, pagamentos) ou apoio mais geral à concepção e implementação.	<ul style="list-style-type: none"> Aumento significativo na eficiência e eficácia da prestação de serviços com a supervisão contínua do cliente. Redução do ónus o pessoal do governo. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de capacidade de supervisão dentro do governo inclusive em torno de gestão de desempenho e aquisição. Perda de capacidade do governo e dificuldade na criação de conhecimento institucional. Os custos podem ser significativos. Continuidade das actividades e riscos relacionados com a segurança dos dados.

→



(continuação)

INTERVENIENTE	FUNÇÃO	POTENCIAIS OPORTUNIDADES	POTENCIAIS DESAFIOS
Parceiros de desenvolvimento	Apoio no financiamento e na prestação de assistência técnica para desenvolver e implementar programas de protecção social.	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a visibilidade do sector. • Aliviar os défices de financiamento e de capacidade. • Apoio ao reforço dos sistemas e transferência de conhecimentos e <i>know-how</i>. • Potencialmente, efeito catalítico sobre a mobilização de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agendas concorrentes e diferença ideológica entre parceiros de desenvolvimento e apoio a determinados sectores alinhados com as prioridades das agências. • Falta de apropriação pelo governo. • Imprevisibilidade da duração do apoio e financiamento. • Dificuldade em garantir o controlo pelo governo e sustentabilidade fiscal e institucional.
Estruturas comunitárias	Apoio na implementação de programa, funções de fiscalização e responsabilização.	<ul style="list-style-type: none"> • Compreensão das necessidades da sua comunidade. • Apropriação e apoio ao programa. • Colmatar os défices de capacidade herdados nas estruturas administrativas locais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamento a longo prazo e sustentabilidade do apoio da comunidade. • Captura por parte da elite ou falta de apoio da comunidade. • Variação no desempenho do programa devido a variação de competências e capacidades.
Beneficiários do programa	Responsável pelo cumprimento das exigências administrativas e critérios para beneficiar do programa. Desempenham também um papel importante na prestação de informação e em assegurar que os responsáveis prestem contas.	<ul style="list-style-type: none"> • Compreensão das necessidades da sua comunidade. • Apropriação e apoio ao programa. • Colmatar os défices de capacidade herdados nas estruturas administrativas locais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamento a longo prazo e sustentabilidade do apoio da comunidade. • Captura por parte da elite ou falta de apoio da comunidade. • Variação no desempenho do programa devido a variação de competências e de capacidades.
RESPONSABILIZAÇÃO E SUPERVISÃO			
Poder judiciário	Apoiar os direitos dos titulares e arbitrar reclamações contra o Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Fornecer uma forma adicional de apoio à população que goza de direitos e benefícios. 	<ul style="list-style-type: none"> • As comunidades raramente têm os recursos financeiros e outros para recorrerem ao tribunal sem apoio externo.



(continuação)

INTERVENIENTE	FUNÇÃO	OPORTUNIDADES POTENCIAIS	DESAFIOS POTENCIAIS
Instituição suprema de auditoria	Escritório Nacional de Auditoria e/ou (Controlador e) Auditor Geral – geralmente, responsável pelo poder legislativo, controlo das despesas públicas e implementação do programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de responsabilizar o prestador de serviços e melhorar a prestação de serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacidade e apoio financeiro para realizar a função. • Domínio de regras informais e desrespeito pelas disposições formais previstas na lei.
Sociedade civil	Desempenha funções no domínio da prestação de contas e fiscalização.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de melhorar a prestação de serviços através do desenvolvimento de formas de prestação de contas. • Envolvimento dos cidadãos e maior conhecimento dos direitos. • Pode ajudar a identificar fontes de ineficiência ou desigualdade no sistema, e destacar quaisquer abusos na administração do programa, através da presença de múltiplas vozes e canais para supervisão e <i>feedback</i>. As organizações não governamentais e da sociedade e civis podem também carecer de capacidade para o diálogo eficaz com o governo sobre as questões de política e estratégia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcance limitado ao nível da comunidade. • Captura por parte da elite ou falta de apoio dos líderes comunitários. • Variação do nível de envolvimento e desempenho. • Dependente de financiamento externo e incerteza em relação à duração do apoio. • Falta de capacidade para diálogo efectivo com o governo sobre as questões de política e estratégia. • Maior abertura pode aumentar a consciência pública sobre quaisquer falhas no sistema ou seu nível de recursos e colocar pressão indesejada sobre funcionários do governo e sua liderança política; portanto, os funcionários públicos podem ser relutantes em partilhar informações com os seus homólogos não estatais, a menos que estejam certos de que os seus ministros estejam confortáveis com isso.

Fonte: Autores.

Abaixo discutimos com mais profundidade as funções e responsabilidades de alguns dos intervenientes em todas as diferentes esferas funcionais e fornecemos alguns exemplos reais da região Subsaariana.

2.5.1 Política e coordenação

Os programas de protecção social abrangem tematicamente vários ministérios, incluindo os ministérios do trabalho e segurança social/previdência social, saúde, educação, agricultura, obras públicas, etc. Portanto, o principal desafio é como garantir:

- Coordenação suficiente a nível dos principais actores que têm uma participação na prestação de serviços (vide também o Módulo COO).
- Recursos suficientes versus outros sectores sociais historicamente mais poderosos.

O risco é a proliferação de muitos pequenos programas que competem por recursos escassos, na medida em que todos procuram encontrar um lugar numa instituição diferente e perpetuam uma abordagem fragmentada para responder às necessidades de um país de pobres e vulneráveis.

Muitas vezes, um ministério sectorial responsável pela “previdência social” tem mandato para definir a orientação política geral e a coordenação das actividades em todo o sector da protecção social. Este ministério sectorial pode ter sido criado para o único propósito de protecção social, como o Ministério do Desenvolvimento Social no Lesoto, ou ter a protecção social como uma das suas funções com outras responsabilidades relativas a trabalho, saúde, crianças ou questões de género, à semelhança, por exemplo, o caso do Ministério do Género e Acção social (MGCAS) em Moçambique. O quadro de Política Social da União Africana aconselha os Estados-Membros a reforçar a capacidade de tais ministérios responsáveis pela protecção social (União Africana, 2008).

Outro actor importante pode ser o Ministério das Finanças. Os Ministérios das Finanças têm influência significativa e autoridade em relação à protecção social, como os guardiões das finanças do Estado. Eles são responsáveis por determinar os recursos disponíveis para o Governo e sua alocação nos diferentes sectores, incluindo a protecção social através de processos orçamentais anuais e plurianuais. Em alguns países, os Ministérios das Finanças têm assumido algumas das funções de protecção social, como é o caso com o Ministério das Finanças em Lesoto que oferece a pensão de velhice universal não contributiva. No Malawi, o Ministério das Finanças, Planificação e Desenvolvimento Económico (DFEPD) liderou o desenvolvimento da Política Nacional de Apoio Social e do Programa que fornece o quadro geral para a protecção social no Malawi.

Às vezes, embora um ministério sectorial específico tenha mandato para o desenvolvimento de políticas sectoriais, a sua coordenação é colocada a níveis mais altos do Governo, como o Gabinete do Presidente ou do Primeiro-ministro, uma via proposta actualmente em Moçambique. Embora não seja comum em África, alguns países podem inteiramente colocar a direcção estratégica e política no topo do governo, como é o caso da Tanzânia, onde o Fundo de Acção Social da Tanzânia (FASTA) é gerido através do Gabinete do Presidente.

Uma outra característica comum dos sistemas de protecção social é a criação de comités ou conselhos interministeriais para apoiar a coordenação das políticas e programas de protecção social. Estas entidades são muitas vezes mandatadas para coordenar e supervisionar o desenvolvimento, a implementação e a integração de estratégias de protecção social, programas e recursos. Por exemplo, no Quênia, um projecto de lei prevê um Conselho Nacional de Protecção Social, que é encarregado de: analisar o estado e progresso dos programas; prestar consultoria ao Secretário de Gabinete; coordenar os intervenientes envolvidos; apoiar os sistemas de comunicação e bases de dados; realizar pesquisas; e estabelecer registos – entre outras funções.¹¹ O Conselho é igualmente responsável por fornecer orientação aos órgãos de implementação de programas de protecção social através da definição de normas para a implementação ao nível local e nacional.

2.5.2 Implementação e prestação de serviços

Na maioria dos países da África Subsaariana, a gestão, implementação e supervisão da previdência social continua a ser centralizada e implementada pelos ministérios sectoriais, mencionados acima. Na maioria dos casos, esses ministérios dependem das suas estruturas alargadas nos níveis mais baixos de governo para implementar esses programas. Estas estruturas administrativas locais ao nível sub-nacional são muitas vezes encarregadas de prestar serviços de primeira linha e administrar programas de protecção social. Por exemplo, no Quênia, a prestação de serviços de transferências de dinheiro é impulsionada por pessoal a nível distrital e sub-distrital e na Zâmbia, os Funcionários Distritais de Assistência Social desempenham um papel importante (Quadro 2).

¹¹ Governo do Quênia, 2014, pp 8.



A Secção 3 sobre a Estrutura Organizacional esclarece melhor o seu funcionamento em diferentes contextos, enquanto o Módulo ADM discute os principais desafios da administração de programas de protecção social. Por exemplo, no Quênia a prestação de serviços de transferências de dinheiro é impulsionada por pessoal a nível distrital e sub-distrital e na Zâmbia, os funcionários distritais de assistência social desempenham um papel importante (Quadro 2).

Quadro 2: Estrutura descentralizada para a implementação de programas de assistência social na Zâmbia

O Ministério do Desenvolvimento Comunitário, Saúde Materno-Infantil é o organismo líder em relação aos programas de assistência social na Zâmbia. Em termos de estrutura organizacional interna, implementa os programas através de dois departamentos principais que fornecem apoio às comunidades a nível sub-nacional: o Departamento de Desenvolvimento Comunitário (TDC) e o Departamento de Bem-Estar Social (DSW). O DCD e DSW são assistidos na sua prestação de serviços de assistência social por uma estrutura comunitária substancial de comités voluntários.

O papel do DCD é apoiar o empoderamento socioeconómico das comunidades com fraca capacidade e indivíduos tanto nas zonas urbanas como rurais da Zâmbia. A nível provincial, o departamento é composto por um Director Provincial de Desenvolvimento Comunitário, apoiado por três Oficiais Superiores de Desenvolvimento Comunitário, enquanto os escritórios distritais são dirigidos por um Director de Desenvolvimento Comunitário (CDO), apoiado por dois Oficiais Assistentes de Desenvolvimento Comunitário. Subordinando-se aos Escritórios de Desenvolvimento Comunitário Distrital, existem Assistentes de Desenvolvimento Comunitário (CDAs) que trabalham a partir de sub-centros a nível da comunidade.

O DSW é responsável pela satisfação das necessidades físicas, mentais, emocionais, espirituais e económicas de vários grupos (crianças, jovens, homens, mulheres, idosos e pessoas com deficiência), bem como por proteger e promover os direitos das vítimas de tráfico de seres humanos e da violência baseada no género. As suas funções incluem um grande número de serviços não-estatutários e regulamentares. A nível provincial, a estrutura do departamento é composta por um Oficial de Previdência Social Provincial apoiado por dois Oficiais Superiores de Assistência Social, enquanto a nível distrital há um Oficial de Previdência Social Distrital (DSWO) apoiado por um Oficial de Previdência Social e Assistente de Previdência Social.

A estrutura dos comités a nível comunitário, municipal e distrital é uma componente essencial do quadro institucional através do qual MCDMCH implementa os seus principais programas sociais. Abaixo do nível distrital, os programas são apoiados por estruturas voluntárias de Comités Comunitários de Assistentes de Previdência Social (CWACs) com apoio substancial na identificação, segmentação e supervisão de beneficiários de programas.

Fonte: Autores.

Nos estados federais, os governos regionais (provincial, estatal, territorial, etc.) têm uma maior autonomia na definição de políticas, como é o caso da Etiópia e Nigéria. O desafio sobre a configuração descentralizada é que tanto a definição de políticas como a implementação de programas estabelecidos, podem ser fragmentados. Na Nigéria, existem actualmente algumas iniciativas para desenvolver uma estratégia de protecção social a nível federal e um conjunto de programas estão a ser desenvolvidos e geridos directamente pelo governo federal. Ao mesmo tempo, existem iniciativas directas com os governos estatais para incentivá-los a desenvolver as suas próprias estratégias e iniciativas de protecção social, levando assim a um processo desconexo. Em alguns países federalistas, alguns programas continuam a ser geridos verticalmente, tais como o Programa de Rede de Segurança Produtiva na Etiópia e vários programas de assistência social no Quênia, apesar de um ambiente altamente centralizado onde os Estados e o distrito têm maior controlo da direcção política, da concepção e implementação do programa.

Em alguns países, a responsabilidade pela implementação dos programas de protecção social é atribuída a agências estatais semi-autónomas (vide a Secção 3 para mais detalhes) que subordinam-se aos ministérios responsáveis pela protecção social. Em Moçambique, a agência responsável pela implementação de programas de assistência social é o Instituto de Acção Social (INAS) (Quadro 4), ou SASSA na África do Sul (Quadro 5).

Quando a responsabilidade de implementar programas de protecção social é atribuída a órgãos administrativos, o papel das estruturas administrativas locais difere e varia de nenhum envolvimento nas funções de supervisão ou coordenação (vide a Secção 3)



Quadro 3: Criação de instituições especializadas responsáveis pela protecção social em Moçambique

A lei de protecção social em Moçambique foi promulgada em 2007. Estabeleceu um sistema de protecção social a três níveis: Segurança Social Básica; Segurança Social Obrigatória e Segurança Social Complementar. Os regulamentos da Segurança Social Básico (Decreto nº 85/2009) estabeleceram vários programas de assistência social não contributiva e de saúde e educação. Todos os programas de assistência social enquadram-se na segurança social básica e a responsabilidade global por eles é de duas entidades: Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e o Instituto Nacional de Acção Social (INAS). O MGCAS tem mandato por lei para coordenar as actividades de protecção social não contributiva e para fornecer orientação ao sector. O MGCAS é orientado pela Estratégia Nacional recentemente aprovada para a Segurança Social Básica (ENSSBII). O MGCAS também é responsável pela coordenação sectorial da segurança social básica, através do Conselho de Coordenação de Segurança Social Básica (CCSSSB), criado em 2011, que conta com membros dos Ministérios das Obras Públicas, Agricultura, Finanças, Saúde e Educação. Embora isto tenha sido um desafio dada à autoridade e poder limitado de convocação do MGCAS.

O INAS é a divisão responsável pela prestação de serviços do MGCAS, e é atribuído fundos necessários através do Ministério das Finanças. Ao nível sub-nacional, a representação do INAS está confinada a 30 delegações em 128 distritos do país. As delegações são normalmente responsáveis por um número de distritos na sua vizinhança e subordinam-se directamente à delegação a nível nacional. A nível distrital, o INAS também se subordina ao Administrador Distrital (DA), criando assim uma certa ambiguidade em torno de vias de responsabilização e o mandato do DA em relação ao INAS. O INAS tem metas anuais estabelecidas pelo MGCAS e elabora relatórios com base nas referidas metas. De uma forma mais genérica, descreve as suas actividades e despesas através de relatórios trimestrais e anuais. Os fundos para o INAS são definidos directamente pelo Ministério das Finanças e com pequenas contribuições do MGCAS.

Fonte: Kardan et al. (2016) (b).

Além de actores estatais, o sector privado, ONG e os próprios cidadãos podem desempenhar um papel importante na implementação de programas de protecção social.

Algumas funções de protecção social podem ser subcontratadas ao sector privado, mais comumente os sistemas de pagamento do programa (vide também o Módulo ADM). No Malawi, dois bancos comerciais e um provedor de serviços de rede móvel foram contratados para fazer os pagamentos aos beneficiários em três dos distritos de intervenção. Na Suazilândia, o subsídio para idosos é pago através das redes de correios. Na África do Sul, o SASSA é responsável pela contratação de prestadores de serviços de pagamento que entregam as transferências em seu nome através de um processo de concurso. As consultorias do sector privado também podem ser envolvidas na prestação de apoio técnico para a concepção, implementação e avaliação da protecção social, muitas vezes com o apoio financeiro de agências de desenvolvimento.

As ONGs também podem fornecer apoio significativo para a implementação e execução do programa. Por exemplo, no Lesoto, a Visão Mundial foi responsável pela orientação e inscrição de beneficiários do Programa de Subsídio para Crianças (CGP), enquanto a Oxfam foi altamente envolvida na implementação do Programa Rede de Segurança Alimentar no Quênia que está sob tutela da Autoridade Nacional de Gestão de Desastres. As ONGs prestam também cada vez mais apoio na testagem de novas iniciativas de protecção social em vários países – muitas vezes cumprindo um papel complementar do Estado. Exemplos disto incluem o Programa de Desenvolvimento da Criança no norte da Nigéria, implementado pela *Save the Children*.

Em alguns contextos, as **estruturas comunitárias** voluntárias desempenham um papel importante e substancial na implementação de programas de protecção social. Dependendo do contexto, elas podem ajudar a identificar e validar os potenciais beneficiários de um programa, ajudar a gerir reclamações, monitorar e reportar às administrações locais. No Malawi, os Comitês Comunitários de Apoio Social, constituídos de voluntários da comunidade, apoiam os funcionários do distrito na identificação de pessoas elegíveis para o programa de transferência de renda social. Um papel semelhante é desempenhado pelos Comitês Comunitários de Assistência Social na Zâmbia e “Secretários Permanentes” em Moçambique – entre outros países. Embora a participação da comunidade seja essencial para melhorar os impactos, melhorar a prestação de contas, diminuir a corrupção e promover a sustentabilidade de programas de protecção social, as experiências na África Subsaariana demonstraram a importância de:

- Assegurar que o uso de estruturas voluntárias não substitua o reforço das capacidades do Estado.
- Criar tais estruturas de uma forma que minimize os riscos de captura por parte da elite.



Por último, os parceiros de desenvolvimento têm vindo a desempenhar um papel visível na promoção da expansão dos programas de protecção social na África Subsaariana. Eles costumam fornecer apoio financeiro e técnico aos países com protecção social numa fase embrionária para apoiar a concepção, implementação e expansão de programas de protecção social e estabelecer as funções de apoio necessárias do sistema de protecção social. O seu apoio pode também ter um efeito catalisador na mobilização de recursos internos.

2.5.3 Supervisão e responsabilização

O envolvimento dos cidadãos e apoio são necessários e importantes para a prevenção da fraude e da corrupção e prestação de serviços de qualidade. Eles podem também ser capazes de moldar ou influenciar o debate político através do seu trabalho e engajamento com as comunidades e decisores políticos. Os fiscalizadores da sociedade civil, sindicatos de trabalhadores e ONG podem contribuir para reforçar a responsabilização pública de organizações de protecção social, através do fornecimento de avaliações independentes, sensibilização através de diferentes canais de comunicação social, e ajudar indivíduos nas reivindicações de reparação contra a corrupção.¹² As organizações da sociedade civil e outros actores não estatais também podem apoiar programas de monitoria e avaliação, que podem não só contribuir para a transparência, mas também no sentido de aumentar a credibilidade da administração. Os legisladores (membros do parlamento nacional ou de órgãos legislativos locais ou regionais onde que estes existem e têm um papel importante no sistema de protecção social) podem desempenhar um papel importante. Eles podem fornecer funções de supervisão e responsabilização ou apoiar no desenvolvimento de sistemas de protecção social através da advocacia e promulgação de leis relevantes. Mais detalhes sobre esta importante função podem ser encontrados no Módulo M&A e o Módulo LEG.

2.6 LIÇÕES PRINCIPAIS

- A política do governo esclarece a sua visão para a protecção social, articulando os seus objectivos e serve para moldar a acção futura do Governo.
- Leis e regulamentos formalizam os compromissos dos governos e intenção dentro do sector de protecção social. Estabelecem também o mandato de uma entidade e definem as suas responsabilidades, deveres, obrigações e poderes, e os requisitos de procedimento (que também podem ter valor jurídico) que determinam a forma através das quais as funções críticas são executadas. Podem também determinar a forma através da qual as relações de trabalho são geridas entre os diferentes actores.
- Os programas de protecção social em países da África Subsaariana muitas vezes não são incorporados na lei, embora estejam a começar a ser articulados numa narrativa sectorial mais consistente através do desenvolvimento de políticas e estratégias relevantes.
- As leis e regulamentos têm de ser claros, consistentes e alinhados com as intenções políticas definidas, a fim de reduzir a ambiguidade e a possibilidade de erros ou fraudes.
- Uma gama de diferentes intervenientes é frequentemente envolvida na estrutura institucional de protecção social, com responsabilidades em relação à concepção e prestação de serviços de protecção social geralmente espalhados por vários ministérios, agências e actores não estatais. Estes diferentes intervenientes apresentam oportunidades, bem como os desafios para a implementação eficaz de programas de protecção social.
- As funções envolvidas na prestação de serviços de protecção social podem ser agrupadas sob os principais títulos:
 - Direcção política e coordenação.
 - Implementação e prestação de serviços.
 - Prestação de contas e supervisão.

Haverá diferenças entre países no papel desempenhado pelos diferentes actores em cada um desses grupos de funções, e na atribuição de responsabilidades entre eles.

¹² Reddy e Sokomani, 2008, p. 32.



3

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

3.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta secção, o participante terá:

- Obtido um entendimento dos diferentes modelos organizacionais para a implementação de programas de protecção social, incluindo modelos de prestação de serviços centralizados e descentralizados.
- Aprendido sobre os pontos fortes e fracos dos diferentes modelos de organização e prestação de serviços, e será capaz de aplicar esse conhecimento ao avaliar os méritos de possíveis iniciativas de reforma ou reorganização.

3.2 VISÃO GERAL

A estrutura organizacional diz respeito à forma como as pessoas são organizadas para que possam desempenhar as suas funções individuais dentro de uma entidade. Dentro do sector de protecção social muitas organizações diferentes são susceptíveis de estar activas, cada uma com as suas próprias responsabilidades e funções. Nesta secção, vamos analisar os diferentes modelos de organização, destacando os seus pontos fortes e fracos.

3.3 FUNÇÕES A DIFERENTES NÍVEIS ADMINISTRATIVOS

O Módulo ADM forneceu uma visão abrangente das diferentes tarefas e funções principais executadas pelos diferentes intervenientes na implementação de programas de protecção social. Estas tarefas e funções são atribuídas a diferentes níveis da administração, dependendo do modelo organizacional existente.

A nível nacional, será tipicamente responsável por “funções a montante”, incluindo a formulação de políticas e planificação, bem como funções de apoio. Num modelo totalmente centralizado – só é possível em pequenas Estados – a nível nacional podem desempenhar funções importantes de prestação de serviços, enquanto em modelos mais descentralizados, o centro desempenhará essencialmente uma função de coordenação e gestão/visão geral (vide a Tabela 3).

Dada a natureza da prestação dos serviços de protecção social, quase todos os países têm algum nível de descentralização de tarefas para reduzir os níveis de poder do governo, o qual é alcançado tanto através de desconcentração, delegação como descentralização. Por exemplo, a administração no nível sub-nacional é normalmente encarregada de funções de prestação de serviços directos, particularmente os relacionados com o registo de programas, inscrição, monitoria e gestão de reclamações. Vide também a Figura 2.

Figura 2: Responsabilidades num sistema desconcentrado [administrativamente descentralizado]



Fonte: Samson, van Niekerk, e Mac Quene, p. 95.

Além da configuração institucional global e estruturas organizacionais propostas, a divisão adequada das tarefas dependerá também da capacidade dos diferentes níveis de administração. Além disso, dependerá das estruturas de prestação de contas que estão em vigor para combater quaisquer incentivos perversos criados através da atribuição de tarefas de maneiras particulares.

No resto deste capítulo, exploraremos os diferentes modelos organizacionais utilizados para a protecção social e a sua implicação provável sobre como as tarefas são divididas entre os vários actores.

3.4 MODELOS CENTRALIZADOS E DESCENTRALIZADOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Muitos diferentes modelos organizacionais e mecanismos de gestão são possíveis para a prestação de serviços públicos. Estes são moldados por factores maiores de governação e concepção institucional do Estado. Em alguns países onde o poder é centralizado, os modelos de prestação de serviços podem também ser concentrados no centro. Em outros contextos, algumas funções, responsabilidades ou poder de decisão podem ser delegados ou devolvidos às agências autónomas ou semi-autónomas ou outros níveis de poder do governo a nível sub-nacional, como discutido com maior detalhe nas seguintes subsecções e resumido na Tabela 2.

Diferentes modelos de organização atribuirão funções e responsabilidades diferentes a diferentes níveis de administração. Além disso, podem ser configurados para a execução de algumas funções directamente e terceirização de outras. Nesta secção descreveremos estes grandes modelos organizacionais e destacaremos as suas vantagens ou desvantagens gerais.

Como será evidente a partir das seguintes subsecções, **argumentos para melhor prestação de serviços, ganhos de eficiência e melhor transparência podem ser feitos para cada um dos modelos propostos; sua força dependerá em última análise do contexto em que o serviço de protecção social é prestado, mas é muito difícil determinar ex ante** se os benefícios pretendidos de qualquer abordagem específica serão materializados.

3.4.1 Prestação de serviços centralizados

Sob um sistema e modelo organizacional totalmente centralizado, todos os aspectos do programa ou concepção e prestação de serviços são controlados e geridos através de uma única entidade central a nível nacional. Esta possibilidade é incluída aqui para fins de exaustividade, mas é improvável que seja aplicável aos serviços de protecção social excepto em pequenos Estados (como, por exemplo, Granada nas Caraíbas, onde o Ministério do Desenvolvimento Social e Habitação não tem presença local). A necessidade de prestação de serviços a partir de locais fisicamente próximo dos seus beneficiários geralmente requer algum grau de descentralização.

3.4.2 Prestação de serviços descentralizados

Uma definição comum de descentralização é a transferência de autoridade e responsabilidade funcional do governo central para outras organizações governamentais, incluindo o governo local ou agências autónomas.¹³ Argumenta-se que a descentralização traz os serviços mais perto das pessoas e pode melhorar a prestação de contas e eficiência dos programas através da redução dos custos de acesso aos serviços para os cidadãos e aumentando a sua capacidade de expressar suas preocupações e necessidades, reforçando assim a responsabilização do governo pela prestação de serviços.¹⁴ No entanto, a descentralização também traz riscos de fragmentação na prestação de serviços e pode exacerbar as desigualdades geográficas num país.

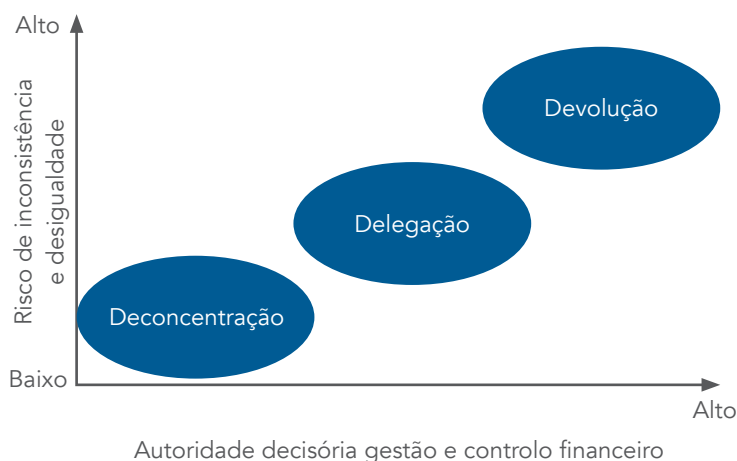
Há três abordagens principais para a descentralização, a saber:

- Desconcentração
- Delegação
- Devolução¹⁵

Como ilustrado na Figura 3 abaixo, enquanto passamos da desconcentração para devolução, o âmbito em que a autoridade para tomar decisões (incluindo as decisões sobre gestão financeira) é transferido do centro da aumenta, mas também há o risco de inconsistência e desigualdade na prestação de protecção social (por exemplo, implementação e alcance do programa).

Embora haverá diferentes permutações quanto ao nível de responsabilidade delegada para diferentes funções em diferentes sistemas descentralizados,¹⁶ é seguro dizer que o grau de controlo local e poder de tomada de decisão aumenta à medida que avançamos para um sistema descentralizado. Isto é discutido com mais profundidade abaixo.

Figura 3: Sistemas administrativos descentralizados



Fonte: Autores.

¹³ UNCDF de 2012.

¹⁴ Normand e Weber (2009) p. 100.

¹⁵ UNCDF de 2012 UNCDF, 2012. Um quarto termo, dispersão, refere-se à remoção geográfica de toda ou parte da sede de um órgão do governo central para outro local fora da capital nacional, normalmente como um estímulo para o desenvolvimento económico local.

¹⁶ Por exemplo, em algumas jurisdições funcionários do governo local continuam a fazer parte de uma função pública ou pública integrada e o seu recrutamento e termos de emprego ou são geridos ou sujeitos a escrutínio de uma Comissão central ou da Função Pública; em outras eles podem pertencer a um ramo separado do serviço público.



Passamos agora a discutir cada uma das abordagens de descentralização.

3.5 ABORDAGEM DE DESCENTRALIZAÇÃO

3.5.1 Desconcentração

Sob a **desconcentração, a autoridade decisória, responsabilidades financeiras e de gestão permanecem dentro da estrutura organizacional de um órgão do governo central** (ministério ou departamento), mas a responsabilidade administrativa pela prestação de serviços em áreas geográficas específicas é distribuída a nível local, distrital ou escritórios regionais.

Sob este modelo, as sub-unidades geográficas funcionam como uma extensão do nível nacional, ou como uma presença local do ministério ou departamento nacional.

Um exemplo é apresentado pela estrutura do escritório provincial e distrital do Departamento de Serviços Sociais no Zimbábue, que por sua vez é parte do Ministério do Trabalho e Serviços Sociais. Estas unidades administrativas permanecem directamente subordinadas ao nível nacional; eles implementam políticas e intervenções concebidas a nível central com pouca ou nenhuma discricção quanto aos serviços que são prestados.¹⁷

Para que seja eficaz, **a desconcentração requer que o nível nacional organize e supervise a implementação das intervenções, enquanto os escritórios locais são responsáveis pela prestação de serviços.** Em particular, há necessidade de regras e regulamentos claros que são definidos a nível nacional e executados, e, atribuindo ao mesmo tempo a autoridade necessária às estruturas administrativas locais para cumprirem as suas funções em conformidade com estes.¹⁸ Em alguns casos, os gestores locais do escritório podem ter amplos poderes delegados para decidir determinadas questões sem referência à sede.

A desconcentração permite que os serviços sejam fisicamente acessíveis aos beneficiários, preservando os benefícios de um sistema centralizado unitário; uma única estrutura administrativa harmonizada permite que padrões comuns sejam mantidos, facilita a transparência e proporciona a possibilidade de potenciais poupanças em termos custos através de economias de escala, tal como um processo e mecanismo único de pagamento, sistemas de informação de gestão (SIG) centralizada, etc.¹⁹

A desvantagem de estruturas burocráticas monolíticas individuais deste tipo é que elas geralmente sufocam a iniciativa local e a flexibilidade por parte dos gestores, na medida em que se tornam pesadas e lentas a responder às condições de mudança, e fazem mudanças ao processo que tornariam difícil introduzir melhorias em termos de eficiência. Esta análise tem estado por detrás da inclusão da descentralização e abordagens de criação de agências como parte das iniciativas de reforma do sector público em muitas partes do mundo desde a década de 1980.²⁰

3.5.2 Delegação a uma agência administrativa

Sob delegação, os governos centrais transferem a responsabilidade da administração de funções públicas a organizações semi-autónomas dentro da estrutura do governo central, ou para governos locais que não são totalmente controlados pelo governo central. Embora as organizações com responsabilidade delegadas tenham um grau de discricionariiedade na tomada de decisões, este pode ser retirado ou rejeitado pelo governo central.²¹

Dada a complexidade operacional de um sistema de protecção social e os seus vários programas, há uma justificação para a criação de estruturas especializadas a nível central com capacidade adequada e autonomia de gestão para gerir os programas. Pensa-se que isto permitirá o desenvolvimento de culturas e sistemas centrados em resultados, recrutamento de pessoal especializado e melhoria da prestação de contas em virtude da separação de funções políticas.²²

¹⁷ Hanf e Toonen de 1985.

¹⁸ Normand e Weber (2009) p. 100.

¹⁹ Samson et al, 2006.

²⁰ Cf. Hood, 1991; Osborne de 2010.

²¹ UNCDF de 2012.

²² Barrett & Kidd de 2015.



ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Esta categoria inclui a delegação a órgãos administrativos (ou executivos), que permanecem formalmente parte das estruturas do governo central, mas operam com um alto grau de autonomia de gestão. O âmbito destes poderes delegados, e as respectivas responsabilidades do órgão e do ministério ou departamento principal que supervisiona o seu trabalho, são geralmente estabelecidos nos documentos constituintes, tais como uma declaração de gestão. Este foi o modelo adoptado para a prestação de assistência social no Reino Unido entre 1991 e 2011 (vide o Quadro 4 abaixo). Dependendo do quadro jurídico que rege o serviço público no país em causa, a criação de agências pode exigir legislação ou (como foi o caso no Reino Unido) e pode ser alcançado através de instrumentos administrativos apenas.

Quadro 4: O caso da Agência de Benefícios

Na década de 1990 no Reino Unido, uma gama de benefícios de segurança social era oferecida pela Agência de Prestações (BA), que foi criada como uma agência executiva do Ministério da Segurança Social em 1991. A agência foi dissolvida em 2001, e desde 2002, as suas funções foram fundidas com os de outra agência executiva, o Serviço de Emprego, a fim de proporcionar uma abordagem mais integrada ao pagamento de prestações pecuniárias e a prestação de serviços do mercado de trabalho. Em 2011 a agência fundida, conhecida como *Job Centre Plus* foi dissolvida e suas funções reabsorvidas pelo Ministério principal (conhecido desde 2001 como o Ministério do Trabalho e Pensões). Ao levar a cabo esta nova reorganização, o novo governo desejava fazer poupanças na ordem de 40% a nível da sede do Ministério e suas agências.

Este caso ilustra tanto a flexibilidade com a qual grandes mudanças na máquina do governo podem ser realizadas quando não requerem acção legislativa, como a mudança de pensamento sobre o valor das estruturas da agência. Os proponentes de agências sempre reconheceram que implicaria custos administrativos e transaccionais adicionais para a sede, em comparação com uma burocracia integrada, mas que estes seriam compensados por aumentos de eficiência, eficácia e capacidade de resposta na prestação de serviços. Depois de vinte anos e mais de experiência desta forma de organização muitos políticos têm achado este argumento menos convincente, embora a evidência de avaliação clara seja escassa. Também pode-se argumentar que, agora que os ganhos na economia e eficiência foram garantidos através de uma gestão da agência mais rígida e centrada em resultados, alguns dos mecanismos de apoio podem ser dispensados, pelo menos durante um período.

Fonte: <https://www.gov.uk/government/news/government-announces-organisational-changes-to-jobcentre-plus-and-the-pension-disability-and-careers-service>.

Quando uma agência é criada por decreto é susceptível de ser atribuída a sua própria identidade jurídica à semelhança de uma pessoa jurídica, e seus poderes, funções e responsabilidades serão delegadas pelo Estado por meio da legislação e não por delegação administrativa do ministro. No entanto, continuará, de forma geral, a operar com um papel subordinado ao ministro e ministério responsável e sob a sua orientação política.

A agência Sul-Africana de Segurança Social (SASSA) fornece um bom exemplo de uma agência estatutária (Quadro 5), assim como o Serviço Nacional de Seguro Social (CNAS) na Moldávia. A última é uma instituição autónoma pública, fundada em 2001 com base numa lei de 1999, e é dirigida por um presidente nomeado pelo governo e supervisionado por um conselho de administração com representantes de ministérios envolvidos e outros organismos envolvidos. O CNAS é responsável pelo pagamento de uma gama de pensões, compensação e assistência social aos beneficiários em todo o país.

A delegação das funções de um ministério multifuncional a agências com um único propósito é em si considerada como uma forma de descentralização, porque dispersa o controlo de gestão (embora não normalmente a direcção da política) para vários centros de tomada de decisão, mesmo que as organizações em causa permaneçam com o âmbito do governo central. Na prática, as agências que prestam serviços pessoais, tais como a protecção social também serão susceptíveis de operar com base num modelo de prestação de serviço desconcentrado através de uma rede de escritórios locais.

A SASSA fornece um exemplo claro de uma agência de implementação estatutária, a qual é delegada uma ampla gama de funções de protecção social, mas não a definição da direcção política. Ilustra também uma possível divisão de responsabilidades funcionais entre o nível nacional, regional, distrital e local da organização. No entanto, a medida em que esta estrutura interna será replicada em outras regiões depende de uma série de factores, incluindo as condições geográficas e financeiras, recursos humanos e tecnológicos disponíveis.



Quadro 5: O caso da SASSA

A agência Sul-Africana de Segurança Social (SASSA) é uma entidade administrativa com mandato para prestar serviços de segurança social abrangente a pessoas vulneráveis e pobres dentro do quadro constitucional e legislativo.

A agência foi criada nos termos da Lei de Segurança Social Sul-Africana de 2004. É dirigida por um Director Executivo, que é nomeado, responsável e sujeito a um acordo de desempenho escrito com o Ministro do Desenvolvimento Social; a agência é designada como um órgão do Estado e tem personalidade jurídica própria.

Afastando-se do que é muitas vezes visto como a direcção usual de descentralização, a SASSA foi instituída para transferir a função de protecção social de nove províncias eleitas da África do Sul para o âmbito nacional do governo. A administração provincial do sistema estava por detrás dos atrasos na aprovação e pagamentos de subvenções, possível fraude e corrupção, instalações pontos de pagamentos desumanas e custos de administração enormes.

A SASSA é descentralizada, tanto em termos institucionais, na medida em que prevê uma relação equitativa entre o ministro responsável e a gestão da prestação de serviços, e como de estrutura organizacional descentralizada. Tem um escritório central a nível nacional, nove escritórios regionais e escritórios a níveis distrital e local.

A nível nacional a agência realiza as seguintes funções:

- 1) Implementação de políticas e funções de monitoria.
- 2) Funções indirectas centrais para operações.
- 3) Funções não nucleares (gestão de pessoal, comunicação, apoio ao sistema de TI distribuído).

Os níveis mais baixos (regional, distrital e local) da agência centra-se nas operações centrais integrais que envolvem a captura de dados e interface do cliente. Os sistemas de pagamento são organizados de forma independente, ao nível da sede. As políticas são definidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social, o ministério governamental principal responsável pela protecção social; o papel da SASSA é apoiar a sua implementação.

Os escritórios regionais têm três departamentos – nomeadamente, serviços corporativos, finanças e administração de subsídios – e uma sub-unidade de auditoria interna que se subordina directamente ao Director Executivo a nível nacional. Os escritórios regionais são responsáveis pela M&A nas suas áreas, incluindo a melhoria, o desenvolvimento e elaboração de relatórios sobre os indicadores de desempenho em relação à prestação de serviços, e pelo desempenho do programa e prestação de serviços adequados. Os escritórios distritais têm divisões para fornecer funções não essenciais e sub-unidades para levar a cabo as funções essenciais da prestação da assistência social; escritórios locais têm divisões para a execução de funções essenciais e uma secção de serviços de apoio administrativo.

Fonte: República da África do Sul (2004), SASSA (2014), OIT (2015).

Este tipo de modelo de prestação de serviços é bem suportado com o estabelecimento de uma agência que, como descrito acima, é independente do governo e atribuída a responsabilidade de implementar políticas e executar funções públicas, tais como a prestação de serviços. Essas agências são muitas vezes estabelecidas pelo governo central como um meio de distanciar os ministros dos detalhes administrativos e gestão da prestação de serviço; elas poderiam, em princípio, também ser estabelecidas pelos governos sub-nacionais exercendo poderes que lhe forem delegados ou descentralizadas do nível central.

Sob este modelo, o pessoal principal é normalmente composto de funcionários públicos e a principal fonte de recursos é o orçamento do Estado, razão pela qual a legislação e os procedimentos administrativos se aplicam às suas operacionais.²³ Embora o carácter específico de uma agência depende em grande parte da legislação nacional e o contexto nacional, uma agência é geralmente definida por linhas claras de responsabilidade e autoridade e tem um mandato claro.²⁴ Uma agência deste tipo pode tanto fazer parte dos serviços públicos nucleares, criada através de medidas administrativas para definir a sua gestão e prestação de contas e, geralmente, separada e mantendo ligações estreitas com um ministério principal ou uma pessoa jurídica separada dentro do sector público, geralmente estabelecida por estatuto (direito primário).

²³ Politt, et al. 2001, p. 275.

²⁴ Politt, et al. 2001, p. 272.





Os elementos-chave da agência típica são:

- **Liderança** – O modelo normal para as agências é a nomeação de um Directivo Executivo pelo ministro responsável, por um período fixo e sujeito a realização satisfatória dos objectivos e metas especificadas, promovendo um claro foco na melhoria do desempenho e serviços. É geralmente possível que o Director Executivo seja nomeado de dentro ou de fora da função pública, permitindo a indicação do melhor candidato em termos de experiência profissional e qualidades de liderança visível.
- **Mandato claro** – A criação de uma agência para exercer um conjunto único ou limitado de funções práticas dentro da função pública, longe das incertezas da formulação de políticas e domínio político, promove a clareza sobre o propósito e mandato da organização. Isto tem também de ser documentado em acordos de desempenho ou documentos – quadro, que a ajuda na clareza e auxilia os funcionários a manter o foco em resultados e prestação de serviços, proporcionando ao mesmo tempo alguma protecção contra a imposição de mudanças de direcção não programadas ou novas exigências pela liderança política. Este é um modelo quase – contratual de gestão, cujos termos são do domínio público.
- **Desempenho** – Ambas as características acima apoiam uma ênfase no desempenho, e a definição de indicadores quantificáveis e metas para permitir que o desempenho seja medido. Os documentos de base de uma agência geralmente também determinam as vias através das quais tem de se elaborar relatórios sobre o desempenho, não só para o ministro responsável, mas também para o Parlamento e o público. Os Directores Executivos estão também tipicamente numa posição relativamente forte para negociar compromissos entre os resultados a alcançar e os níveis de mobilização de recursos.

Outras características das agências dependem em grande medida do contexto nacional e o quadro institucional:

- **Recursos humanos** – As organizações tipo-agência são muitas vezes consideradas pelos seus defensores como sendo caracterizadas por altos níveis de profissionalismo; embora isto também possa ser alcançado em departamentos governamentais com as práticas de gestão de talentos correctas, organizações que têm autonomia suficiente para ser capaz de oferecer termos e condições flexíveis para os funcionários estão bem colocadas para melhorar a motivação e a eficiência. A autoridade para contratar e demitir funcionários, e para alterar os termos e condições para atrair e retê-los, é uma das expressões cruciais de autonomia de gestão. Em particular, na criação de sistemas de segurança social, pode ser necessário um grau de flexibilidade para transferir experiência interna de diferentes níveis de administração e/ou empregar peritos externos.

O nível em que esta liberdade na gestão de recursos humanos pode ser alcançada por agências dentro da estrutura da função pública central depende do quadro legal em vigor. Em alguns casos, pode ser alcançado através da delegação formal da autoridade do ministério ou de um empregador central, como uma Comissão da Função Pública, se a lei permitir, enquanto entidades públicas autónomas com personalidade jurídica podem ser empregadoras por direito próprio, com diferentes restrições à sua liberdade de acção. No caso da SASSA, o Ministro da Função Pública e Administração, em consulta com o Ministro do Desenvolvimento Social e do Ministro das Finanças, tem poderes para definir a política de recursos humanos e remuneração da agência; isso permite, em princípio, um grau de flexibilidade para satisfazer os requisitos operacionais da agência.

- **Liberdade de gestão financeira** – Varia também de lugar para lugar. Como entidades da função pública, as agências estarão sujeitas a gestão financeira pública e regulamentos de aquisição, mas podem ser atribuídas maior autoridade para realizar despesas pelo Ministério das Finanças, a fim de aumentar a sua flexibilidade de operações, e podem negociar níveis mais elevados de delegação financeira interna do que normalmente permitido – desde que o quadro jurídico permita. A lei nacional do orçamento também vai determinar se uma agência é tratada como uma unidade de orçamento por direito próprio, e, portanto, negocia a sua parte dos recursos nacionais directamente com o Ministério das Finanças, ou se o seu orçamento for integrado no seu ministério de tutela, e pode, portanto, ser afectado por mudanças nas prioridades dentro da carteira de responsabilidades do ministério.
- **Autonomia operacional** – A menos que as agências tenham autonomia suficiente na sua gestão do programa, com alguma imunidade de interferência nas decisões de gestão pela liderança política, bem como recursos financeiros e humanos suficientes para cumprir o seu mandato, não há razão para esperar que o seu desempenho seja melhor do que a de departamentos do governo central. A criação de agências oferece um meio útil através do qual essas condições podem ser alcançadas. No entanto, em certos países, a administração pública central pode oferecer um ambiente suficientemente flexível para a gestão eficaz e focalizada de serviços sem esta mudança organizacional.



Apesar da independência que uma instituição semi-autónoma encarregada da execução do programa pode beneficiar, a continuidade da gestão ainda pode ser afectada por ciclos políticos, mudanças na liderança ministerial e mudanças nas estruturas organizacionais ministeriais. Portanto, mesmo em circunstâncias onde existe uma agência dedicada responsável pelos serviços de protecção social, é altamente recomendável que haja o máximo de delimitação quanto possível das operações de programas de protecção social, definindo claramente o âmbito dos poderes do Director Executivo e autoridade independente. Também é recomendado que haja uma separação entre os compromissos políticos e o recrutamento de altos funcionários para a prestação de serviços de protecção social; os últimos devem ser sujeitos a procedimentos de consultas públicas que garantam a selecção por mérito.

A concessão de autoridade administrativa a uma instituição executiva envolvendo algum grau de independência em relação ao principal ministério ou departamento governamental responsável pela protecção social pode ajudar os serviços a continuar orientada para resultados. A instituição de execução deve ter metas operacionais que possam ser medidas sob Acordos-Quadro com o governo. Os resultados, actividades e orçamentos também devem estar alinhados para que os resultados previstos possam ser alcançados. Dotações orçamentais específicas são determinadas e controladas. Os custos administrativos e de segurança social, por exemplo, são claramente separados.

- **Quadro legal** – Se um novo organismo responsável por remessas for criado, a organização deve idealmente ser legalmente estabelecida (na África do Sul, por exemplo, a SASSA é regulada em conformidade com os Regulamentos para Agências Executivas e a Lei de Gestão das Finanças Públicas, bem como pela sua própria legislação que a constitui). Além disso, a extensão da responsabilidade e controlo ministerial deve ser claramente especificada na base jurídica. No caso de autoridades legais forem criadas, e que sejam totalmente independentes do governo e da direcção ministerial, há necessidade de desenvolver estruturas de governação alternativas fortes. Alguns argumentam que as instituições independentes de prestação de serviços só devem ser criadas se demonstrar que elas possam conduzir a uma maior eficiência para alcançar os objectivos e se a independência é necessária com vista a atingir um grau de objectividade.²⁵ É importante notar que a independência pode ter inconvenientes em termos de controlo e responsabilidade democráticas; o que pode ser visto como interferência de um ponto de vista de gestão, numa outra perspectiva pode ser considerado como um exercício adequado de controlo por parte dos representantes eleitos do povo.

3.5.3 Delegação a autoridades governamentais locais

Em alguns casos, a delegação não será a uma agência ou outro organismo público dentro do governo central, mas do governo central a autoridades governamentais locais. O exercício de funções do governo central por delegação pode ser distinguido do exercício dos seus próprios poderes devolvidos conferidos pela legislação ou acordo constitucional das autoridades locais. Sob devolução (vide a seguir), uma autoridade local tem total responsabilidade e responsabilização por uma função; **por delegação, as agências implementam um programa nacional dentro da sua área de acção, como agentes ou parceiros do governo central.**

Quando vários aspectos operacionais de um programa são geridos conjuntamente pelo governo nacional e níveis inferiores do governo, instrumentos tais como **acordos-quadro, acordos de gestão conjunta ou acordos de nível de serviço (SLAs) podem ser ferramentas úteis.** Estes acordos, celebrados entre o ministério de tutela e instituições que prestam serviços, formalizam as responsabilidades e introduzem padrões mínimos de serviço (como no caso do Bolsa Família no Brasil, ou o programa “4Ps” nas Filipinas). Estes acordos podem estabelecer os termos dentro dos quais os poderes delegados podem ser exercidos, e as condições sob as quais podem ser retirados ou substituídos.

3.5.4 Devolução

Devolução, ocorre quando a autoridade responsável por todo o sistema de protecção social (política, concepção do programa, finanças e gestão da prestação de serviços) é atribuída a órgãos autónomos do governo sub-nacional. Isto pode ocorrer quando a Constituição confere responsabilidade por um domínio de política específico aos estados constitutivos de uma nação federal; por exemplo, a Constituição da Etiópia de 1994 reserva aos estados o poder de “formular e executar estratégias, planos e políticas económicas, sociais e de desenvolvimento,” para os seus respectivos territórios.

²⁵ Parlamento da Austrália, 2011, p. 7.



A devolução pode também ocorrer quando um Estado transfere responsabilidade por uma função ou serviços a unidades autónomas de governo local com o seu próprio estatuto jurídico e mandato eleitoral, por exemplo, presidentes municipais e câmaras municipais eleitos. Sob este modelo, a prestação de contas é feita ao eleitorado local, e as entidades governamentais locais são responsáveis por determinar o âmbito e a qualidade dos serviços a serem prestados.²⁶ Por exemplo, a Constituição do Quênia de 2010 foi promulgada com vista a prever a devolução de uma ampla gama de funções para os governos distritais; no entanto, isto não inclui protecção social, o que, portanto, por predefinição, é da responsabilidade do governo central.

O princípio da devolução, em contraste com a delegação, é que as funções não podem ser exercidas simultaneamente pelo governo nacional central e órgãos sub-nacionais, e a transferência de autoridade não pode ser revogada unilateralmente. Se a responsabilidade pela protecção social tiver sido transferida a um nível provincial ou estatal, o governo central já não pode decidir operar o seu próprio sistema paralelo ou assumir o funcionamento do sistema. No entanto, o grau de controlo sobre a política, padrões de serviço e níveis de despesa mantida pelo governo central sob um acordo de devolução pode variar consideravelmente entre jurisdições.

Os proponentes da devolução argumentam que os governos sub-nacionais estão mais bem informados sobre os seus constituintes e em melhor posição para alcançar os necessitados.²⁷ Contudo, pode haver problemas de captura por parte da elite – onde poderosas figuras locais operam o sistema para o seu próprio benefício, por exemplo, através da manipulação de pagamentos para recompensar os seus apoiantes políticos – ou baixa capacidade administrativa das entidades autónomas. A baixa capacidade administrativa local pode comprometer uma gestão eficaz dos programas e as informações disponíveis sobre eles; é especialmente o caso em áreas desenvolvidas mais remota com algumas comodidades, onde é difícil para as autoridades locais atrair e reter funcionários qualificados, que tendem a migrar para as zonas urbanas. Os mesmos problemas também podem se aplicar em casos de delegação, onde as autoridades locais são responsáveis pela execução de um programa, mas limitações de capacidade nacionais conduzem a disparidades na implementação.²⁸

Quadro 6: O Programa de Redes de Segurança Produtiva na Etiópia como um exemplo da administração de estados federais

O Governo da Etiópia executa o seu Programa de Redes de Segurança Produtiva (PSNP) através da sua estrutura federal. O programa é descentralizado e identifica os beneficiários através de comunidades. É totalmente implementado pelo nível nacional do governo, por meio de organismos administrativos a nível regional e local para fins de apoio. O PSNP tem uma componente de transferência de dinheiro incondicional e de obras públicas. O programa requer, portanto, a coordenação e cooperação entre os intervenientes relevantes e capacidade forte do governo a todos os níveis.

O ambiente descentralizado em que o PSNP é implementado e implica que as linhas técnicas de prestação de contas nem sempre seguem a responsabilização política. Na verdade, o PSNP não se enquadra no mandato de uma única agência ou departamento governamental. Em vez disso, seus objectivos incidem nos mandatos dos vários departamentos dentro do Ministério da Agricultura e do Ministério das Finanças.

As comunidades locais têm funções claramente definidas na implementação. As comunidades e as suas subunidades trabalham na planificação de obras públicas e seleccionam os beneficiários do PSNP. As comunidades identificam os beneficiários e mobilizam os membros da comunidade para participar na planificação e, de forma intermitente, na monitoria dos projectos de obras públicas. O sistema de identificação baseado na comunidade é apoiado por um Grupo de Trabalho Comunitário de Segurança Alimentar que endossa as listas de beneficiários seleccionados nas reuniões da comunidade, onde os beneficiários e não beneficiários debatem e chegam a acordo sobre que famílias receberão o apoio do programa no ano seguinte.

Fontes: Autores.

²⁶ Ibid.

²⁷ de Neubourg de 2002.

²⁸ Samson, van Niekerk, e Mac Quene, p. 115.



3.5.5 Financiamento de prestação de serviços descentralizados

A descentralização do financiamento pode ser particularmente sensível e pode contribuir para as disparidades inter-regionais na cobertura, dado que as localidades pobres são susceptíveis de fornecer menos serviços.

Se a responsabilidade pelos programas de financiamento for transferida sem fundos adicionais, os níveis mais pobres e inferiores do governo podem enfrentar dificuldades financeiras e podem enfrentar dificuldades para prestar serviços de qualidade em tempo útil aos candidatos elegíveis. Podem também usar critérios indevidos no pagamento de benefícios, por exemplo, para recompensar e reforçar o apoio político e, portanto, tornar os pagamentos menos confiáveis e transparentes.²⁹

Assim sendo, os governos nacionais geralmente mantêm a responsabilidade pelo financiamento de programas de protecção social com vista a ajudar os países a colher todos os benefícios da solidariedade social nacional. Contudo, a descentralização fiscal é uma área complexa por si só, com uma vasta gama de possíveis modelos de financiamento de serviços descentralizados, que atingem diferentes equilíbrios entre a dependência de receitas locais e apoio do orçamento nacional, e com diferentes mecanismos de alocação para permitir um grau de compensação entre as áreas que reflectem as suas necessidades sociais divergentes e recursos fiscais.

Mesmo quando o governo nacional continua a financiar o custo associado a pagamentos aos beneficiários no âmbito de um programa de protecção social, na maioria das formas de descentralização delegada ou descentralizada, é provável que as infra-estruturas administrativas através das quais os programas são implementados sejam afectadas pelas restrições orçamentais da autoridade de execução. Estas podem afectar a capacidade do pessoal (em termos de número e competências) e a disponibilidade de recursos, como computadores, veículos ou espaço de escritórios, levando a inconsistências na qualidade do serviço. Quando a delegação é feita a uma agência dentro do governo central é menos provável que surjam disparidades significativas entre áreas geográficas, embora como com todos os serviços, pode haver dificuldades em manter um número suficiente de pessoal qualificado em locais remotos; contudo, as agências podem ser particularmente susceptíveis a pressões para reduzir os custos administrativos, uma vez que o âmbito para ganhos de eficiência é, muitas vezes, uma justificação para a sua criação.

3.5.6 Permutas com modelos alternativos

Na realidade, existe uma gama muito ampla de diferentes abordagens de descentralização e os sistemas de prestação de serviços variam muito nas suas bases institucionais e estruturas organizacionais. A tipologia oferecida acima e resumida na Tabela 2 abaixo, só pode, portanto, oferecer um guia aproximado para a compreensão de um determinado conjunto de disposições nacionais, ou projectar novas. A distinção entre delegação e devolução é particularmente susceptível de se tornar conturbada, embora todas as formas de serviços de protecção social sejam formalmente centralizadas ou descentralizadas, são mais susceptíveis de ser prestadas através de (geograficamente dispersos) estruturas organizacionais descentralizadas.

Em última análise, o grau de descentralização de protecção social será determinado pela posição do Estado em relação à descentralização política, administrativa e financeira de forma mais geral, bem como a sua abordagem de gestão e reforma dos serviços públicos. O peso relativo dado aos argumentos a favor e contra cada tipo de abordagem dependerá muito, portanto, de um conjunto mais amplo de considerações próprias ao contexto nacional.

Em geral, a passagem da provisão descentralizada de serviços para uma provisão de serviços mais descentralizada oferece uma série de contrapartidas, por exemplo, entre a consistência e a equidade na prestação de serviços, por um lado, e flexibilidade e capacidade de resposta às condições locais, por outro, ou entre implementação de uma política nacional uniforme utilizando os meios nacionais e responsabilização local mais directa pelas decisões locais. Os principais modelos disponíveis de prestação de serviços públicos – em geral, não simplesmente a protecção social – são apresentados na Tabela 2, conjuntamente com algumas considerações importantes relacionadas com cada um.

Em termos gerais, o desafio de qualquer forma de descentralização da protecção social está em saber como assegurar que as abordagens baseadas em direitos sejam mantidas uniformemente em todo o país, e como os padrões comuns de serviço são definidos e aplicados, sem deixar de usar as estruturas descentralizadas de uma forma eficaz para garantir a prestação de serviços de forma eficiente e ágil na linha da frente. O desafio é maior em condições de devolução, onde as autoridades políticas diferentes podem não concordar com uma posição política comum sobre os direitos dos beneficiários ou padrões de serviço.

²⁹ p. 48.



Tabela 2: Modelos alternativos de prestação de serviços de protecção social: abordagens de descentralização

TIPO	DESCRIÇÃO	OPORTUNIDADES E DESAFIOS
Centralizado	Prestação directa de serviços através de uma única entidade do governo central (com uma única estrutura de gestão e responsabilidade organizacional, em local ou locais satélite).	<ul style="list-style-type: none"> • Permite alto nível de consistência em termos de padrões de serviço e qualidade. • Apenas adequado para uma gama limitada de serviços (por exemplo, emissão de passaportes), que não precisam de ser prestados próximos da população beneficiária. • Pode aplicar-se à protecção social, mas somente em pequenos estados.
Descentralizado	Desconcentração	<p>Prestação de um serviço do governo central através de uma rede de escritórios geograficamente dispersos, que permanecem directamente subordinados à sede nacional numa única estrutura organizacional, com a administração local, mas poucos ou nenhuns critérios, quanto aos serviços que são prestados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algum grau de desconcentração é provável que seja necessário para a maioria dos serviços aos cidadãos que precisam ser prestados próximo de onde eles vivem. • Aumenta a acessibilidade de serviços aos cidadãos. • Aumenta o risco para a prestação de serviços de baixa capacidade, especialmente em locais mais remotos.
	Delegação	<p>Entidade do governo central (Ministério) transfere a responsabilidade pela tomada de decisões e controlo dos serviços de gestão a um órgão administrativo semi-autónomo ou órgão estatutário dentro da estrutura do governo central, ou a entidades governamentais locais. As organizações com responsabilidade delegada têm um grau de discricionariedade na tomada de decisões, mas isso pode ser retirado ou anulado pela entidade que delega.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A delegação pode ser a uma única agência ou várias entidades (por exemplo, órgãos do governo local). • A única agência pode apresentar as suas funções de forma centralizada ou desconcentrada. No primeiro caso, é ainda susceptível de ser considerado como tendo sido trazido mais perto dos usuários através da separação da prestação de serviços da política, e distanciamento do envolvimento político próximo. • Os acordos-quadro, acordos de gestão conjunta ou acordos de nível de serviço (SLAs) podem ser usados para estabelecer padrões de serviço e os termos em que a delegação é feita, a fim de manter um grau de coerência na prestação de serviços.



(continuação)

TIPO	DESCRIÇÃO	OPORTUNIDADES E DESAFIOS
Descentralizado Devolução	O Estado transfere a autoridade pela tomada de decisões e gestão do governo central para unidades autónomas de governo sub-nacional com estatuto jurídico e mandato eleitoral próprio (por exemplo, presidentes de municípios eleitos e conselhos municipais), em princípio, irreversível e sem exercício concomitante de poderes. A prestação de contas das entidades é feita ao eleitorado local.	<ul style="list-style-type: none"> • O governo sub-nacional determina o âmbito e a qualidade dos serviços prestados, mas o grau de controlo sobre políticas e padrões de serviços – e responsabilidade final pelos resultados – mantido pelo governo central pode variar consideravelmente entre jurisdições. • O financiamento dos serviços pode passar a ser assegurado na totalidade pelas receitas locais, continuar a ser assegurado pelo orçamento nacional, ou uma combinação dos dois. • Se houver alguma dependência de financiamento local, variações de necessidades e recursos são susceptíveis de levar a inconsistências na prestação de serviços entre as áreas, a menos que mecanismos de compensação sejam estabelecidos.
Prestação de serviços locais	Sob uma divisão capital de responsabilidades entre as autoridades nacionais e sub-nacionais, a prestação de serviços é inteiramente da responsabilidade das entidades locais (estatais, provinciais, regionais ou municipais).	<ul style="list-style-type: none"> • Mais provável de ser encontrado num modelo constitucional federal. • As entidades governamentais sub-nacionais podem prestar os serviços usando abordagens centralizadas, descentralizadas ou delegadas, dentro dos seus próprios territórios.

3.6 TERCEIRIZAÇÃO DE COMPONENTES DE SERVIÇOS DE PROTECÇÃO SOCIAL

Por razões que envolvem recursos, capacidade e/ou restrições técnicas, a oferta de certas componentes dos serviços de protecção social (mais frequentemente os pagamentos através da transferência de dinheiro) às vezes é feita em colaboração ou terceirizada para actores não governamentais, tais como empresas privadas ou grupos da sociedade civil. Os benefícios potenciais deste modelo incluem os seguintes:

- **Prestação de serviços de forma mais eficiente e redução de custos** – Os prestadores privados ou semi-privados podem ser capazes de fornecer alguns serviços especializados de forma mais barata ou mais eficiente do que o sector público, como resultado de melhores práticas, ou de níveis mais elevados de investimento, por exemplo, em equipamentos de TIC. A terceirização de serviços de pagamento, por exemplo, pode permitir que a função de protecção social seja apoiada por plataformas bancárias e sua equipa especializada de apoio técnico existente, enquanto as empresas de TI especializadas são susceptíveis de aumentar as propostas para o desenvolvimento, melhoria e possivelmente manutenção do SIG.
- **Redução dos encargos administrativos sobre o pessoal** – No outro extremo da escala de especialização, a terceirização de algumas funções indirectas de secretariado pode economizar o tempo de pessoal na função pública para actividades profissionais, por exemplo, trabalho social estatutário, que de outro modo poderia ser preterido. A terceirização também pode simplesmente fornecer capacidade adicional em momentos de muita procura. No Quênia, o Ministério do Trabalho e Segurança e Serviços Sociais lidou com os requisitos de introdução de dados para a rápida ampliação do Programa de Rede Nacional de Segurança através do recrutamento de um grande número de agentes temporários em contratos de curto prazo, mas é possível que dados de melhores qualidade pudessem ter sido fornecidos com a subcontratação do trabalho.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

As funções terceirizadas podem incluir a selecção/registo de beneficiários (por exemplo, no Zimbábue, o Programa de Transferências Sociais Monetárias Harmonizado e o Subsídio para o Desenvolvimento da Criança, no Lesoto), desenvolvimento de SIG ou realização de pagamentos. Na verdade, na esfera da prestação de serviços, em oposição à formulação de políticas, é difícil discernir todas as barreiras ao que pode, em princípio, ser terceirizado, a menos que existam fornecedores capazes e dispostos no mercado. No entanto, enquanto a terceirização de funções pode produzir os benefícios previstos, há também aspectos que precisam de uma consideração cuidadosa:

- A terceirização vai exigir capacidades organizacionais adicionais, incluindo a supervisão e gestão do desempenho dos prestadores de serviços, bem como as funções relacionadas com contratos públicos.
- Os governos devem decidir com cuidado os serviços e funções a terceirizar e se o devem fazer, os motivos ou objectivos, e a que organizações, e quantas.
- Os governos devem estar particularmente conscientes das implicações da transferência ou terceirização de funções relacionadas com funções de serviços nucleares, dado que excessiva dependência de fornecedores externos pode ter impacto na prestação de serviços a longo prazo e reduzir a capacidade interna. Por exemplo, se a terceirização de SIG ou pagamentos relacionados com as funções do governo não for cuidadosamente analisada ou gerida, pode levar a vários riscos, como ilustrado no Quadro 7 abaixo.

Quadro 7: Alguns riscos da terceirização

A terceirização pode ter vários riscos:

Riscos de continuidade das actividades

- Dependência de tecnologias cujos os direitos autorais não são necessariamente propriedade do governo, arriscando descontinuidade das actividades/operações.
- Pagamentos realizados por operadores privados individuais e/ou um canal único em que a administração é “bloqueada pelo vendedor” e enfrenta-se o risco de abuso de poder em termos de fixação de preços e condições de serviço.
- Riscos decorrentes da multiplicação e potencial incompatibilidade de processos administrativos em diferentes órgãos utilizados para o desembolso de benefícios.

Riscos de segurança de dados

- Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), que são operadas de fora da organização com os riscos operacionais não conhecidos (*hackers*, perda de dados, fuga de informações de bancos de dados de pagamentos, etc.).
- Uso de bancos de dados de beneficiários para fins comerciais ou outros não autorizados.
- O uso do sistema bancário para pagamentos pondo em risco a protecção jurídica dos clientes vulneráveis, levando a cobrança de taxas directas sobre contas bancárias dos beneficiários (para reembolso de empréstimos, taxas, políticas funerárias, etc.).

Fontes: Autores.

Portanto, como os prestadores de serviços são contratados e como isto é aplicado são considerações importantes para o Governo e este deve, no mínimo, assegurar que:

- Os direitos dos beneficiários de protecção social são respeitados pelas agências da empresa (e não subordinadas a interesses comerciais do prestador de serviços).
- A confidencialidade dos dados é mantida.
- Os padrões de qualidade de serviço sejam respeitados.
- As reclamações e mecanismos de reclamação são funcionais.
- Há supervisão e elaboração de relatórios suficientes para assegurar a responsabilidade do governo pelo serviço prestado.

A tabela abaixo apresenta um resumo do modelo terceirizado, bem como outra variação no envolvimento com o sector privado, que são menos comuns na protecção social.

Tabela 3: Modelos alternativos de prestação de serviços de protecção social: abordagens de terceirização

TIPO	DISCRIÇÃO	OPORTUNIDADES E DESAFIOS
GOVERNO CENTRAL OU LOCAL		
Terceirizado	Os serviços são prestados (na totalidade ou em parte) por empresas privadas ou ONG sob contrato com o governo central ou local, ou por parcerias comunitárias em regime quase-contratual, tais como memorandos de entendimento (MdE). A responsabilidade financeira permanece com a entidade governamental em causa.	<ul style="list-style-type: none"> • Requer existência de mercados suficientemente maduros para fornecer um campo competitivo de potenciais prestadores de serviços competentes. • Essencial para as entidades adjudicantes reterem ou adquirirem conhecimentos técnicos suficientes para agir como clientes inteligentes pelos serviços prestados, supervisionar e serem responsáveis pela qualidade dos serviços prestados, e evitar a captura pelo provedor. • Podem proporcionar melhorias significativas na eficiência e eficácia, mas apenas com adequada supervisão contínua do cliente. • Pode tornar mais difícil as reclamações, reparação de injustiças e exercício dos direitos dos cidadãos. • Inclui formas de pagamento por resultados, tais como Contratos de Impacto Social e Contratos de Impacto no Desenvolvimento.
Parcerias público-privadas	Os serviços são prestados através de alguma forma de <i>joint venture</i> entre órgãos governamentais e empresas privadas, ou para injectar capital de investimento privado em serviços, ou para fornecer acesso a capacidades de gestão superior, ou ambos.	<ul style="list-style-type: none"> • Existem várias formas possíveis, de <i>joint ventures</i> formais através da incorporação de um veículo para fins especiais (SPV) para permitir a mobilização de recursos, a contratação de gestão privada para operar as instalações públicas existentes, para projectar, construir e operar contratos que dispensem a necessidade de investimento de capital público em novas instalações. • O governo continua a ser responsável a longo prazo pelos custos da prestação de serviços, além de garantir o retorno do capital do parceiro privado. • Competências de negociação de alto nível para garantir a transferência adequada de risco para o parceiro privado.
PRIVADOS		
Regulamentado	Os serviços são prestados por empresas privadas, ONG ou empresas comunitárias sujeitas a regulação estatal da qualidade, segurança e possivelmente preço.	<ul style="list-style-type: none"> • O Governo não assume responsabilidade pelo financiamento dos serviços. • O governo local ou central mantém a capacidade de registo e fiscalização dos serviços, e, possivelmente, tratamento de reclamações. • Apenas aplicável a serviços que podem, em princípio, gerar um fluxo de receita, a menos que sejam apoiados por um financiamento de caridade voluntária. • É improvável que forneça cobertura nacional uniforme, especialmente para os mais pobres.



(continuação)

TIPO	DISCRIÇÃO	OPORTUNIDADES E DESAFIOS
Não regulado	Os serviços são prestados por empresas privadas, ONGs ou empresas da comunidade sem a intervenção do Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Governo abdica toda a responsabilidade pelo serviço • Qualidade e preço são mantidos inteiramente por mecanismos de mercado. • A reparação de injustiças pode existir através do sistema judicial. • Apenas aplicável a serviços que podem, em princípio, gerar um fluxo de receita, a menos que sejam apoiados por um financiamento de caridade voluntária. • É improvável que forneça cobertura nacional uniforme, especialmente para os mais pobres.

3.7 LIÇÕES PRINCIPAIS

- Modelos organizacionais são moldados pela governação e concepção institucional do Estado. Desde que o contexto institucional permita, alguns papéis, responsabilidades ou poder de decisão para serviços, tais como protecção social, podem ser delegados ou devolvidos a órgãos autónomos ou semi-autónomos ou outros níveis de governo a nível sub-nacional.
- Os sistemas de protecção social não contributiva podem ser implementados de forma centralizada ou descentralizada. A adequação de cada abordagem dependerá de uma série de factores tanto a nível das agências nacionais e federal como a nível dos governos estatais ou municipais, incluindo a capacidade de pessoal, orçamento disponível, e registo de implementação de programas anteriores.
- Sob um sistema centralizado e modelo organizacional, todos os aspectos da concepção e implementação do programa são controlados e geridos através do nível central. Isto pode melhorar o estabelecimento de normas e coordenação das actividades, mas também pode ser mal configurado para responder (ou mesmo identificar) às necessidades das populações a nível local.
- Sob uma autoridade descentralizada do sistema, as responsabilidades funcionais podem ser atribuídas a estruturas administrativas subordinadas ou autónomas. Acredita-se que isto levará os serviços mais perto das pessoas e melhorará a responsabilidade e prestação de serviços no sector.
- O desafio de qualquer forma de descentralização de protecção social é saber como assegurar que as abordagens baseadas em direitos são mantidas uniformemente em todo o país, e como os padrões comuns de serviço são definidos e aplicados, sem deixar de usar estruturas descentralizadas de uma forma eficaz para garantir a prestação de serviços de forma eficiente e ágil na linha da frente.
- Dada a complexidade operacional dos sistemas de protecção social, estruturas especializadas com capacidade adequada e autonomia de gestão podem ser criada para gerir programas de protecção social. Isto é feito com o objectivo de desenvolver culturas e sistemas centrados em resultados e aumentar a responsabilidade de gestão em virtude da separação de funções de política (e, por extensão, de considerações políticas).
- Modelos organizacionais pode ser configurado para entregar algumas funções directamente e terceirizar outros.
- Algumas tarefas de protecção social podem ser terceirizadas para o sector privado, que pode estar melhor colocado para prestar os serviços de forma mais eficiente; no entanto, isso requer funções de aquisições forte, de gestão e de supervisão para garantir que os serviços sejam prestados entregues como previstos.
- A capacidade institucional existente deve ser tomada em consideração ao determinar as disposições para a prestação de serviços. Os países com capacidade institucional limitada podem contar com o sector privado e os provedores não-governamentais (embora com regulamentação governamental). No entanto, o reforço da capacidade das instituições e funcionários envolvidos na implementação do programa é fundamental para assegurar que todos os processos de implementação funcionem adequadamente.

4

DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

4.1. OBJECTIVOS

Após a conclusão desta secção, o participante:

- Obterá uma compreensão das diferentes dimensões da capacidade, incluindo a capacidade institucional, capacidade de organização e capacidade individual.
- Reconhecerá a natureza intertemporal da capacidade, incluindo a capacidade de obter, utilizar e manter a capacidade.
- Será capaz de identificar as lacunas de capacidade em diferentes elementos da capacidade.
- Poderá propor um plano de desenvolvimento de capacidades e formação para lidar com restrições de capacidade.

4.2 VISÃO GERAL

Um dos desafios de implementação de programas de protecção social são as limitações de capacidade, especialmente nos níveis mais baixos de governação. Como amplamente discutido no Módulo ADM e na literatura mais ampla sobre o tema, alguns dos principais problemas encontrados em toda a África Subsaariana incluem:

- Insuficiência técnica, por exemplo, unidades técnicas de formulação de políticas “não composta de peritos, mas de apoiantes políticos” (WDR, 2017).
- Falta de pessoal estatutário suficiente.
- Alta rotatividade de pessoal.

A questão que surge naturalmente é compreender o que se entende pelo termo “capacidade” e como avaliar e desenvolvê-la. A OCDE define capacidade como: “A capacidade de pessoas, organizações e da sociedade como um todo de gerir os seus assuntos com sucesso (OECD 2006)”.

Existem outras definições de capacidade, mas todas fazem alusão a atributos semelhantes e todos compartilham um entendimento de que a capacidade é um fenómeno complexo, que compreende uma combinação de atributos institucionais, organizacionais e individuais que convergem de maneira a permitir que as tarefas sejam realizadas e os objectivos atingidos (Kardan et al, 2016).

Este capítulo propõe uma abordagem para identificar os requisitos de capacidade e destaca a consideração principal para o desenvolvimento de capacidades e formação.

4.3 ESTABELECIMENTO DE REQUISITOS DE CAPACIDADE

Antes de discutir como avaliar e desenvolver a capacidade é importante dar um passo para trás e estabelecer a forma como os requisitos de capacidade devem ser definidos para o sector da protecção social. Definimos alguns princípios orientadores a seguir.

Primeiro lugar, a capacidade só existe em relação à realização de actividades ou tarefas específicas e em relação ao cumprimento de metas ou objectivos particulares. A capacidade pode, portanto, ser definida em relação à capacidade de implementar programas de acordo com as normas e requisitos estabelecidos na regulamentação ou manuais operacionais estabelecidos. No contexto da protecção social, os organismos responsáveis pelas diferentes partes do sistema têm, entre eles, de ser capaz de garantir que as funções administrativas fundamentais sejam executadas de forma eficaz (vide também o Módulo ADM).³⁰ A SASSA expressa o requisito básico perfeitamente no seu slogan: “Pagar o subsídio social certo, à pessoa certa, no momento e lugar certo.” A evidência de deficiências no desempenho de qualquer uma destas funções constitui uma clara evidência de uma diferença de capacidade, que requer investigação. Por exemplo, em Moçambique, o pagamento aos beneficiários é feito numa base mensal, no entanto, dada a limitada presença de pessoal no terreno este é feito a cada dois meses. Na Zâmbia, a falta de recursos materiais significa que as actividades de monitoria são limitadas e restritas a áreas mais próximas aos centros administrativos.

Em segundo lugar, existem três dimensões nucleares de capacidade, ou seja, institucional, organizacional e individual:

- O aspecto institucional, como discutido no Capítulo 2, inclui tanto leis como regulamentos que estabelecem o mandato de diferentes entidades e seus papéis e responsabilidades e também a forma como as suas relações de trabalho e coordenação são estabelecidas.
- O aspecto organizacional se refere a forma como os funcionários são estruturados, os sistemas e processos configurados e as funções executadas. Este aspecto inclui abordagens para recrutamento, desenvolvimento de pessoal e retenção, bem como alocação de recursos materiais necessários para a execução do seu mandato organizacional.
- O aspecto individual incide nas capacidades pessoais dos indivíduos que compõem a organização. Analisa o nível de conhecimentos, competências e atitudes dos seus funcionários e como estes se relacionam com os seus papéis e responsabilidades e as funções que se espera venham a desempenhar. Por exemplo, procura saber se os funcionários estão suficientemente formados para identificar e registar os potenciais beneficiários do programa, utilizar sistemas de informação de gestão ou lidar com queixas dos beneficiários – tudo isto pode ser reforçado através de formação e desenvolvimento.

Em terceiro lugar, é **importante reconhecer o elemento temporal da capacidade** (Tabela 4). Isto significa olhar não só para a capacidade da entidade para criar ou adquirir capacidade (por exemplo, através de formação ou de recrutamento) numa determinada altura, mas também para a sua capacidade de utilizar esses novos recursos de forma eficaz e garantir que a capacidade continua em vigor ao longo do tempo (Kardan et al, 2016). Por exemplo, no Quénia, embora o nível de capacidade do pessoal a nível nacional foi considerado como alta, o congelamento do recrutamento e do aumento da idade média da força de trabalho resultou em desafios na retenção da capacidade existente (vide o Quadro 9). Como ilustrado na Tabela 4, sob esta abordagem, a **criação capacidade** a nível individual é entendida como sendo o desenvolvimento de habilidades, conhecimentos, competências adequados e atitudes que possam não existir. A utilização de capacidades diz respeito como as habilidades, conhecimento e competências adquiridos são aplicados para funções nucleares e **retenção** significa que novas habilidades são retidas e transferidas para o resto da organização.

³⁰ Por exemplo: a identificação e registo dos beneficiários elegíveis em conformidade com a política acordada (minimizando os erros de inclusão e exclusão); pagamentos regulares, oportunos e precisos, de acordo com a política; controlo dos pagamentos e de absorção por parte dos beneficiários; manutenção de informação de gestão precisa e actualização de registos, conforme necessário; e tratamento eficaz das queixas e reclamações.

Tabela 4: Matriz de capacidades

	CRIAÇÃO DE CAPACIDADE	CAPACIDADE DE UTILIZAÇÃO	RETENÇÃO DE CAPACIDADE
Nível individual	Desenvolvimento de competências adequadas, conhecimentos, competências e atitudes.	Aplicação de habilidades, conhecimento, competências no local de trabalho.	Redução da rotatividade de pessoal, facilitação de transferência de habilidades e de conhecimento dentro das organizações.
Nível organizacional	Estabelecimento de estruturas, processos e procedimentos eficiente; recrutamento de pessoal suficiente e aquisição de equipamento adequado.	Integração de estruturas, processos e procedimentos nos fluxos de trabalho diários; provisão adequada de consumíveis.	Adaptação regular de estruturas, processos e procedimentos; manutenção e reparação de equipamentos.
Nível institucional	Estabelecimento de instituições, leis e regulamentos adequados.	Aplicação de leis e regulamentos para a boa governação.	Adaptação periódica das instituições, leis e regulamentos.

Fonte: Wyatt 2014.

Em quarto lugar, afigura-se também **útil olhar para a capacidade através das diferentes funções e sequência de processos administrativos que sob a competência de diferentes entidades e indivíduos**. De um modo geral, estes poderiam ser agrupados em todo o ciclo de política, concentrando-se: a) na identificação e análise do problema (por exemplo, avaliar as categorias que são deficientes, vulneráveis ou que necessitam de apoio); b) no desenvolvimento de políticas e concepção de intervenções; c) na prestação de serviços e implementação, e; d) no controlo e avaliação. Sob cada fase de um processo, um subconjunto de funções e sub-estágios também existem, como exemplificado na Figura 4.

Assim, a capacidade pode ser avaliada através de diferentes níveis, ao longo do tempo e em relação à sua existência, utilização e retenção nas diferentes funções ou etapas de processos.

Figura 4: Processos e funções



Fonte: Autores.

4.4 DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES – ETAPAS CHAVE

A colmatação das lacunas de capacidade envolve a compreensão, manutenção, reforço e adaptação da capacidade existente, mas também pode envolver capacitação em novas áreas. Embora a capacidade pode ser desenvolvida a nível individual, (porque a nossa capacidade de realizar tarefas fundamentais depende da experiência, conhecimento, habilidades técnicas), pode também acontecer a nível institucional e organizacional. O ambiente institucional, por exemplo, influencia o comportamento das organizações e os indivíduos dentro delas através de um conjunto de incentivos que estimula as organizações e incentiva as pessoas a agir de maneiras particulares.

De um modo geral, é importante que:

- O processo de desenvolvimento de capacidades seja liderado pelo governo nacional ou partes interessadas e comece com as prioridades e objectivos claros.
- Os objectivos globais de iniciativas de desenvolvimento de capacidades estejam em linha com as estratégias e políticas de protecção social.
- O desenvolvimento de capacidades não aconteça num único momento, mas que seja um processo em constante evolução.
- As necessidades de capacidade identificadas sejam o mais específico possível.³¹

³¹ Por exemplo, no caso de uma unidade de transferência de renda, pode não ser suficiente identificar apenas a capacidade de monitorar, mas especificar também os aspectos do processo de monitoria, tais como comunicação, verificação de dados, etc. onde a capacidade pode precisar de ser reforçada.

Ao definir a prioridade de um processo de capacitação, podemos ser guiados por perguntas como:

- Que tipos de capacidades precisam ser desenvolvidas para concretizar os objectivos da nossa estratégia?
- Que propósitos a criação de capacidades irão servir?
- Quando é que precisamos de desenvolver essa capacidade?
- Que capacidades precisam de ser desenvolvidas?

A Figura 5 descreve abaixo cinco passos de um processo de desenvolvimento de capacidades. O âmbito e as circunstâncias específicas irão determinar a proeminência que é dada para cada passo do processo:

Figura 5: O processo de capacitação – passo a passo



Fonte: PNUD 2009.

4.4.1 Passo 1: Envolver os intervenientes no desenvolvimento de capacidades

O processo de desenvolvimento de capacidades deve começar com a interacção com organizações e indivíduos que poderão beneficiar directa ou indirectamente ou ser afectados pelo referido processo de desenvolvimento de capacidades. Isto irá **umentar o apoio e o interesse**, que é o precursor importante para o sucesso de um processo de capacitação. O envolvimento de uma ampla gama de intervenientes pode, em particular, ajudar a manter o alinhamento com os objectivos de uma estratégia.



4.4.2 Passo 2: Avaliar as lacunas e as necessidades de capacidade

Antes da capacidade ser desenvolvida, é importante estabelecer os actuais níveis de capacidade em relação às tarefas, responsabilidades e normas em questão e determinar o nível de capacidade necessária para a sua execução. Os níveis desejados de capacidade que estão previstos devem ser compatíveis com as tarefas e responsabilidades que têm de ser executadas. Além disso, as expectativas do que pode ser alcançado e dentro de um prazo determinado devem ser realistas e exequíveis. A fase mais precoce de envolvimento dos intervenientes pode ser útil na definição dos níveis de capacidade desejada. É importante considerar algumas escalas de tempo diferentes – curto, médio e longo prazos em que diferentes níveis de capacidades podem se desenvolver. A realização de uma avaliação de capacidade é vantajosa porque:

- Oferece uma visão abrangente do tipo de problemas de capacidade que tem de ser abordado pelo processo de desenvolvimento de capacidades.
- Traz mais rigor para determinar as necessidades futuras de capacidade.
- Fornecer um ponto de entrada para discutir expectativas de processo de desenvolvimento de capacidades.
- Fornecer os dados necessários para apoiar como um plano de desenvolvimento de capacidades pode ser posteriormente implementado.

Uma avaliação eficaz de capacidades deve cobrir os três níveis amplos como observado na Secção 4.3: institucional, organizacional e individual. Deve também abranger as dimensões temporais de capacidade, bem como a capacidade em relação aos requisitos funcionais de uma entidade.

4.4.2.1 Nível institucional

Ao nível institucional, uma avaliação procuraria identificar a adequação das instituições, incluindo leis, regulamentos e políticas que fornecem papéis, responsabilidades e funções claras de prestação de contas. **Várias ferramentas podem ser aproveitadas para ajudar na avaliação da capacidade a este nível, incluindo um mapeamento das instituições e os principais intervenientes** (vide o Quadro 8).

Quadro 8: Mapeamento institucional e de intervenientes

O mapeamento e análise institucional e de intervenientes tem como objectivo identificar as características dos intervenientes, seus interesses e motivações, e a natureza e o grau da sua influência nas questões existentes ou futuras, políticas, reformas, intervenções ou decisões do programa. Eles ajudam a responder às seguintes perguntas:

- Quem são os diferentes actores e intervenientes responsáveis pela concepção, implementação e coordenação da protecção social?
- Quais são os papéis e mandatos formais e informais destes diferentes actores e intervenientes em relação à concepção, implementação e coordenação da protecção social?
- Quais são os interesses e níveis de poder/influência desses diferentes actores locais, nacionais e internacionais? Como é que essas relações de poder afectaram (positiva ou negativamente) a concepção e implementação da protecção social?

Um processo de mapeamento e análise institucional e dos intervenientes pode ser conduzida de uma forma participativa e com o envolvimento de diferentes agentes. O processo está centrado em obter respostas para as perguntas acima junto de uma variedade de actores e agregar estas de forma consensual e identificar onde as divergências prevalecem. No mapeamento e análise dos principais actores e instituições, somos capazes de entender melhor se as leis e regulamentos em vigor são adequados, se há consistência ou contradições e duplicidade dentro das leis e legislação existentes e se os programas e intervenções estão baseados nas instituições certas. A avaliação pode levar à necessidade de revisão do existente mandato e introdução de novas leis ou regulamentos ou alteração das já existentes.

Alguns aspectos do mapeamento de intervenientes e análise podem ser controversos (por exemplo, os níveis de poder e influência) e podem não ser fáceis de discutir com os colegas de outros ministérios ou organizações e podem ter de ser uma parte implícita da sua análise e não necessariamente explicitamente discutidos.

Fonte: Autores.





Alguns dos desafios mais comuns em relações a capacidade institucional na protecção social incluem: a falta de políticas e estratégias que articulem a posição do Estado sobre a protecção social, a inconsistência das leis e políticas existentes, a falta de clareza sobre os papéis e responsabilidades ou duplicidade de funções (Vide a Secção 2).

4.4.2.2 Nível organizacional

A nível organizacional, a avaliação da capacidade deve incluir um foco nos seguintes domínios-chave: liderança, gestão financeira, gestão organizacional, recursos humanos e gestão do programa. Contudo, é importante reconhecer que as alterações ou desenvolvimento de capacidades em cada um desses domínios pode exigir uma aprovação executiva a nível do Conselho de Ministros ou alterações nos regulamentos. Também pode ser que os processos organizacionais em questão sejam comuns em todo o governo, o que vai complicar ainda mais a tarefa de criação de capacidade. O recrutamento de pessoal adicional pode ser limitado por protocolos da função pública em geral como foi o caso no Quênia (vide o Quadro 9) e a aquisição de bens e serviços reduzidas por disponibilidade orçamental.

O sector de protecção social em vários países da África Austral carece de capacidade em vários domínios mencionados acima. Apesar de não ser um problema exclusivo da protecção social e prevacente em outros sectores e ministérios sectoriais, a capacidade é especialmente limitada na protecção social, dado o nível nascente dos sistemas e instituições a si relacionados. À semelhança da maioria dos outros sectores, a gestão financeira e as capacidades de desenvolvimento de políticas são mais fracas, há maior falta de pessoal e as vagas não preenchidas são maiores já que os ministérios são novos, e os sistemas de gestão, incluindo aquisições e sistemas de informação de gestão, são mais rudimentares ou estão em processo de desenvolvimento.

Ao avaliar a capacidade de uma organização, várias ferramentas podem ser usadas, incluindo as seguintes:

- **Processo de mapeamento** – Que inclui o mapeamento das funções essenciais da organização e explora em grandes detalhes como as decisões são tomadas, as acções realizadas e os serviços prestados. Destina-se a entender porque motivo as coisas são feitas, para que finalidade ou resultado e qual o sucesso. Através de mapeamento de processos, somos capazes de entender melhor como as coisas são destinadas a serem feitas ou como são realmente feitas e, mais importante, permite-nos entender a inconsistência ou os desafios que surgem através das várias etapas e ajuda a analisar a implicação destes em termos de desenvolvimento ou utilização de capacidades.
- **Matrizes de responsabilidade e responsabilização** – Apoia a compreensão de um programa ou um processo, as matrizes de responsabilidade e responsabilização (também conhecido como RACI) ajudam a esclarecer os papéis e as responsabilidades e garantem que haja apropriação clara de tarefas e decisões. Ajuda a compreender os papéis dos envolvidos para cada processo e a extensão do seu compromisso, ou seja, se são responsáveis pelo processo, responsabilizados por ele, ou apenas consultados ou informados.
- **Análise funcional** – Uma abordagem de tomada de decisão em que os problemas são divididos em componentes menores e sub componentes de funções que são usados como a unidade de análise de compreensão de um problema. Por exemplo, o problema dos atrasos nos pagamentos pode ser discriminado em número de subcomponentes com a libertação de fundos a ser identificada como o principal ponto de estrangulamento e analisado.



Quadro 9: Revisão funcional do Programa Nacional de Rede de Segurança no Quênia

Uma análise funcional de cinco programas não contributivos separados do Governo do Quênia foi levada a cabo em 2014. A análise centrou-se no cenário institucional, capacidade de organização, assim como nos níveis de pessoal e os seguintes resultados foram apresentados:

Em termos de pessoal, embora o Ministério do Trabalho, Segurança e Serviços Sociais (MLSSS) e seus secretariados para as transferências de dinheiro tenham sido dotados de pessoal para a área de planificação, havia uma falta significativa de pessoal a nível distrital e sub-distrital nos seus dois departamentos responsáveis pelos programas de transferência de dinheiro, com altos níveis de vagas para postos criados. Apesar deste défice, havia pouca perspectiva de recrutamento de novos funcionários devido a um congelamento de recrutamento imposto pela Comissão da Função Pública. Como consequência, muito apoio foi prestado por grupos de voluntários e agentes temporários. Em termos de capacidades pessoais, a capacidade do pessoal era relativamente elevada em todos os órgãos envolvidos, especialmente a nível nacional. A equipa de profissionais tinha, em geral, uma vasta experiência no desenvolvimento social e serviços relativos à criança, mas com o congelamento do recrutamento o aumento da idade média da força de trabalho apresentou um problema potencial e o perigo de minar significativamente as competências e experiência acumuladas dos organismos envolvidos quando esses funcionários aposentarem. No entanto, eram necessárias competências adicionais para além das oferecidas através da sua educação formal. Os resultados da pesquisa sobre o pessoal indicaram que muitos funcionários informaram que há falta de competências em gestão de projectos, gestão financeira, utilização de computadores de forma eficaz (especialmente Excel e SIG), e elaboração de relatórios. Acharam também que estavam mal preparados no que se refere à liderança, comunicação e competências motivacionais necessárias para gerir comités e voluntários.

Dado o elevado prémio político colocado na expansão dos programas de transferências sociais monetárias, muito tempo e recursos do pessoal sub-nacional foram desviados para a implementação desses programas, e quase todos os funcionários sub-nacionais entrevistados informaram que as funções de transferência de dinheiro tiveram um impacto negativo na sua capacidade e tempo para realizar outras funções de protecção social e de desenvolvimento social. Embora os recursos fossem bastante suficientes a nível nacional, onde o pessoal não identificou a escassez de recursos como uma restrição crítica ao seu trabalho, na maioria dos distritos e sub-distritos havia restrições particulares de disponibilidade de computadores, modems de *internet*, reembolsos de despesas pessoais relacionadas com TI, veículos e combustível, e fundos para a manutenção dos equipamentos.

A nível institucional, uma Lei de Assistência Social foi promulgada e entrou em vigor em 2013, mas não está alinhada em muitos aspectos com os objectivos políticos do Governo expressos na Política Nacional de Protecção Social que foi aprovado em 2012, e não foi implementada. Por conseguinte, lacunas legislativas prevalecem. Além do cenário institucional, uma série de factores organizacionais foram considerados como tendo um impacto na implementação eficaz e eficiente dos programas de transferência de dinheiro, incluindo: tomada de decisões centralizadas sobre gestão de recursos humanos, com autoridade limitada para os coordenadores do distrito para gerir o seu pessoal no que diz respeito a recrutamento, colocação ou natureza das tarefas realizadas; um sistema de avaliação de desempenho com sanções para baixo desempenho, mas nenhuma recompensa para alto desempenho, afectando assim a moral dos funcionários; falta de descrições de trabalho claras que incorporem as funções de prestação de serviços de transferências de dinheiro juntamente com os deveres existentes do pessoal envolvido, resultando em horas de trabalho significativamente mais longas; e nenhuma planificação da força de trabalho para determinar quantos funcionários são necessários e de que tipo.

Fonte: Wyatt et al (2014) em Kardan et al (2016).

4.4.2.3 Nível individual

Uma avaliação da capacidade individual analisará as competências e qualificações actuais do pessoal e as suas atitudes ou motivação, a fim de determinar onde há défices de competências que precisam de ser colmatados. O papel dos trabalhadores da administração pública é crucial na prestação de serviços eficazes. Em princípio, o seu trabalho deve ser baseado num quadro definido de normas e padrões. No entanto, com a introdução de programas de protecção social, o pessoal existente de organizações pode ser encarregado de desempenhar novas funções para as quais não foi devidamente preparado.



A avaliação da capacidade individual pode usar uma série de ferramentas, incluindo:

- **Abordagem de Requisitos das Funções (JRA)** – A JRA procura identificar os principais papéis dentro de uma instituição, as competências necessárias para os papéis principais, e como o pessoal existente corresponde às competências identificadas. Esta metodologia permite a recolha de informações em dois níveis. Ao nível de requisitos de competências, a JRA cria um cenário rico das actividades principais que os profissionais de programas precisam levar a cabo de forma eficaz no seu trabalho diário, e os conhecimentos, habilidades e atitudes que são necessários para o desempenho de cada actividade. Num outro nível, a JRA também fornece informação para formar a base de gráficos RACI que realçam a função de um funcionário em cada processo nuclear (ver acima).
- **Quadro de competências** – É uma estrutura que estabelece e define as competências, conhecimentos e comportamentos necessários para o bom desempenho de uma tarefa particular (competência). Isto é usado como uma base para avaliar se os funcionários individuais de uma organização têm as competências certas para levar a cabo as suas funções e responsabilidades exigidas.

4.4.3 Passo 3: Formulação de uma resposta de desenvolvimento capacidade

Após a identificação de lacunas de capacidade, **o próximo passo é o desenvolvimento de uma resposta e um plano de acção**. É importante que esta resposta seja baseada na capacidade existente e que os intervenientes entendam que os processos de desenvolvimento de capacidade significa fazer o que eles já estão a fazer melhor.

É importante que as respostas abranjam todos os níveis analisados acima: institucional, organizacional e individual. As respostas devem distinguir entre aquelas que são relativamente económicas e accionáveis num curto espaço de tempo, daquelas que terão um prazo mais longo, ou que são mais caras de implementar. Por isso é importante que as respostas sejam orçamentadas para avaliar a sua viabilidade e que as prioridades sejam definidas em momentos diferentes. Qualquer processo de priorização pode ser político e, como tal, tem de ser feito de forma participativa.

Na Zâmbia, a avaliação da capacidade dos voluntários da comunidade resultou em recomendações para a realização de alteração às directrizes fornecidas ao distrito e voluntários da comunidade, bem como ao plano de formação utilizado para formar estes grupos em questões relativas às suas funções e responsabilidades com base nestas directrizes revistas.

4.4.4 Passo 4: Implementação de uma resposta de desenvolvimento de capacidades

Esta é a fase em que a planificação e a análise feitas nas fases anteriores tornam-se accionáveis. Para que a resposta seja apropriada e sustentável, a implementação deve ser canalizada através de sistemas existentes, ao invés criar sistemas paralelos.

A nível institucional, o desenvolvimento de capacidades neste contexto passa pela criação de instituições adequadas e apropriadas, incluindo leis, regulamentos e políticas que estabeleçam funções claras, responsabilidades e funções de prestação de contas. Um plano de desenvolvimento de capacidades pode exigir a identificação de instituições apropriadas para supervisionar a coordenação e execução das funções de protecção social, e apoio na elaboração de políticas apropriadas e documentos legislativos e garantir a sua aprovação. Nos países onde estes se encontrem estabelecidos, o plano de desenvolvimento de capacidades pode exigir o estabelecimento de processos e mecanismos para assegurar o seu cumprimento ou adaptação de acordo com o ambiente em mudança e evolução dos programas.

A nível organizacional, a curto prazo, os parceiros de desenvolvimento podem apoiar a capacidade através da prestação de assistência técnica e apoio financeiro, como tem sido o caso em muitos países da África Subsaariana. No entanto, de modo que este apoio a curto prazo seja transformado num aumento sustentável da capacidade, será necessário o desenvolvimento de um plano de transição com o aumento de responsabilidades pelo financiamento e recrutamento de pessoal por parte do Governo ao longo do tempo.

Parte da lacuna de capacidade organizacional também pode ser resolvida através de mudanças a nível institucional que possam resultar num maior alinhamento ou integração de programas e ajuste de modelos de prestação de serviços para combinar a capacidade existente, especialmente nas circunstâncias em que se espera que as principais limitações da capacidade prevaleçam (Kardan et al, 2016).

A nível individual, o desenvolvimento de capacidades dos indivíduos tem sido normalmente abordado através da formação. Isto toma, muitas vezes, a forma de "formação em cascata" devido à intensidade dos recursos de modelos alternativos. Considerações importantes na formação incluem o desenvolvimento de funções dedicadas de formação dentro das organizações, a fim de fornecer formação regular por formadores que estão familiarizados não só com elementos técnicos da formação, mas também com técnicas de formação adequadas que se baseiam em princípios de educação de adultos (Kardan et al, 2016).





Em muitos países, voluntários da comunidade desempenham papéis importantes e substanciais na execução de programas de protecção social. É importante que os planos de formação tomem estes grupos importantes em consideração e proporcionem-lhes o apoio técnico e material necessário.

Em última análise, as organizações podem querer desenvolver uma política de recursos humanos abrangente que engloba uma componente de desenvolvimento de capacidades dedicadas através da qual funcionários são formados através de vários mecanismos e recebem assistência técnica adequada na concepção e execução das suas funções. Algumas organizações proporcionarão formação para fins de reciclagem e melhoria das competências críticas para uma boa prestação de serviços com um alto grau de destaque na sua planificação de trabalho.

Além do desenvolvimento de competências e conhecimentos através da formação, a avaliação da capacidade deve olhar para a interface entre as dimensões organizacionais e individuais. Em particular, deve considerar se os sistemas e processos organizacionais, tais como os para a avaliação de desempenho e determinação de aumentos salariais, oferecem estruturas de incentivo apropriadas a um nível que irá incentivar a aprendizagem e o bom desempenho, realçar a responsabilidade pessoal pelos resultados alcançados e permitir a retenção de competências e talentos.

Quadro 10: Iniciativas de desenvolvimento de capacidades para servidores públicos na Austrália

A Centrelink é a antiga agência do Departamento de Serviços Sociais do Governo Federal da Austrália, agora absorvida pelo Departamento, que é responsável pela oferta de uma gama de serviços de protecção social e de pagamentos e serviços relacionados com a saúde. Em 2014-15, mudanças significativas foram feitas à abordagem utilizada para o desenvolvimento de competências técnicas de todos os funcionários, centrada em simplificar, consolidar e melhor organizar os produtos de aprendizagem para apoiar uma força de trabalho capaz e empenhada. Foi desenvolvido um modelo claramente definido para toda a aprendizagem técnica em matéria de prestação de serviços, incluindo a implementação de um novo catálogo do sistema de gestão de aprendizagem (incluindo percursos de aprendizagem), assim como foi fornecido um conjunto de bases de aprendizagem para todas as funções de prestação de serviços.

Um programa de reciclagem obrigatória, para actualizar o conhecimento da força de trabalho em comportamento e competências críticas baseadas em legislação, foi implementado, e foi concluído por 88% de toda a força de trabalho do departamento.

Fonte: Governo da Austrália (2015).

4.4.5 Passo 5: Avaliação do processo de desenvolvimento de capacidades

Logo que as actividades de desenvolvimento de capacidade estiverem em curso, é importante monitorar continuamente a sua execução e avaliar a sua contribuição para as estratégias sectoriais globais. Na avaliação de um processo de desenvolvimento de capacidades, é importante olhar para como elas melhoraram a eficiência da prestação de serviço ao invés dos resultados: número de pessoas formadas, etc. Um bom sistema de monitoria e gestão apoiará este processo (Vide o Módulo M&A).

4.5 LIÇÕES PRINCIPAIS

- A capacidade dos órgãos responsáveis, bem como do sistema da função pública em geral em que eles operam, é um determinante importante para a implementação de programas de protecção social.
- No contexto da protecção social, a capacidade é avaliada em relação às agências responsáveis pela implementação dos seus programas de acordo com as normas e requisitos estabelecidos na regulamentação ou manuais operacionais estabelecidos. Para avaliar a adequação da capacidade existente é importante, portanto, começar por rever a experiência actual de prestação de serviços e identificar as deficiências específicas como evidência das deficiências de capacidade actuais.
- A avaliação da capacidade deve olhar para a adequação das disposições legislativas, regulamentares e relações institucionais; o nível de pessoal, recursos e sistemas existentes a nível organizacional para a execução das funções atribuídas; e para os conhecimentos, competências e atitudes dos funcionários.
- Após as lacunas de capacidade tiverem sido identificadas em relação às normas e padrões estabelecidos, um plano pode ser desenvolvido para a sua abordagem. É importante notar que algumas lacunas podem ser mais fáceis de colmatar do que outras e que é necessária uma abordagem de longo prazo para o desenvolvimento de capacidades.
- Um plano de desenvolvimento de capacidades deve reconhecer o horizonte temporal para implementação e os custos e recursos necessários para a sua implementação. Algumas acções exigirão sempre menos tempo intensivo ou serão onerosas para implementar do que outras. É importante assegurar que a magnitude da mudança de capacidade não adie indefinidamente a reforma, mas ajude sim com uma visão sequenciada e de longo prazo para o desenvolvimento de capacidades.

BIBLIOGRAFIA

- Barrett, S., & Kidd, S. (2015). Materials on Development Financing, (3). <http://doi.org/10.13140/RG.2.1.1575.6003>
- Bassett, L., Giannozzi, S., Pop, L., & Ringold, D. (2012). Rules, Roles and Controls: Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance, (1206), 1–88. Retrieved from http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSID=IB/2012/03/22/000386194_20120322015348/Rendered/PDF/676120NWP012060Box367885B00PUBLIC0.pdf
- de Neubourg, C. (2002). Incentives and the Role of Institutions in the Provision of Social Safety Nets. Social Protection Discussion Paper Series, (0226), 27.
- Garcia, M., & Moore, C. (2012). The Cash Dividend. <http://doi.org/10.1596/978-0-8213-8897-6>.
- Government of Australia (2015), Department of Human Resources Annual Report 2014-15; retrieved from <https://www.humanservices.gov.au/corporate/annual-reports/annual-report-2014-15>.
- Hood, C. (1991), A Public Management For All Seasons? Public Administration Vol. 69, Spring 1991, 3-19.
- ILO (2015), Cash transfer programmes, poverty reduction and empowerment of women in South Africa; Working Paper No. 4/2015, Geneva.
- ILO. (2016). A one-stop shop for accessible, transparent and efficient public service delivery: Mongolia. Social Protection in Action: Building Social Protection Floors.
- ISSA. (2011). ISSA good governance guidelines for social security institutions.
- Kardan, A. Wyatt, A. Quarles van Ufford, P., Attah, R., (2016) "Assessing the capacity of local administration and community structures to deliver social protection programmes".
- Kardan, A., Bailey, S., Solorzano, A. and Fidalgo, L. (2016), 'Shock-Responsive Social Protection Systems research: Mozambique country case study', Oxford Policy Management, Oxford, UK.
- Osborne, S. (ed.) (2010), The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, Abingdon: Routledge.
- Rubio, G. M. (2011). Safety Net Programs Measuring Governance and Service Delivery in Safety Net Programs, (1119). Republic of South Africa (2004), South African Social Security Agency Act 2004, Government Gazette Vol. 468, No. 26418. Samson, M., Niekerk, I. Van, & Mac, K. (2006). Designing and implementing social transfer programmes.
- South African Social Security Agency (SASSA) Annual Report 2013/14.
- UN Capital Development Fund (UNCDF). (2012). Local Government and Social Protection: Making service delivery available for the most vulnerable, 1–116. Retrieved from <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=373&menu=35>
- UNDP. (2013). Strengthening the Governance of Social Protection: The Role of Local Government. A Working Paper for the Regional Dialogue for Social Protection and Local Governance.
- World Bank. (n.d.). Safety Nets How To: A tool kit for practitioners.
- Wyatt, A. (2010), Social Welfare Strengthening to Address the Needs of Most Vulnerable Children: A Methodological Framework for Capacity Gap Analysis. Volume 2: Draft Methodological Framework. UNICEF.



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 registrados 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/>>.

Contate 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



