



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
LICENCIATURA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ACÇÃO  
SOCIAL PRODUTIVA NO INAS (2012-2020)**

**SURAYA ERNESTO SEDEIA**

**Supervisor: Prof. Doutor Eduardo Siteo**

Maputo, Junho de 2025

## **Avaliação da implementação do Programa de Acção Social Produtiva no INAS (2012-2020)**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para obtenção de grau de Licenciatura em Administração Pública.

### Mesa de Júri

Presidente\_\_\_\_\_

Supervisor\_\_\_\_\_

Oponente\_\_\_\_\_

## Sumário

DECLARAÇÃO DE HONRA .....	i
AGRADECIMENTOS .....	iii
ABREVIATURAS .....	iv
LISTA DE TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS .....	v
RESUMO .....	vi
ABSTRACT .....	vii
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Problemática .....	2
1.2. Hipótese .....	5
1.3. Objectivos do Estudo .....	5
1.3.1. Objectivo geral .....	5
1.3.2. Objectivos específicos .....	5
1.4. Justificativa .....	5
1.5. Delimitação do Tema.....	6
1.6. Metodologia.....	7
CAPÍTULO II – CONCEITOS, REVISÃO DE LITERATURA E REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1. Conceitos .....	9
2.1.1. Política Pública.....	9
2.1.2. Ciclo das políticas publicas .....	10
2.1.3. Avaliação das políticas Públicas.....	11
2.1.4. Avaliação de implementação.....	12
2.2. Revisão de literatura .....	13
2.2.1. Vulnerabilidade .....	13
2.2.2. Vulnerabilidade ao Nível do Indivíduo .....	14
2.2.3. Vulnerabilidade ao Nível do Agregado Familiar .....	15
2.2.4. Génese dos Programas de Segurança Social Básica em Moçambique.....	17
2.3. Referencial Teórico e Analítico .....	21
2.3.1. A teoria de implementação .....	21
2.3.2. Escolhendo uma diretriz teórica de análise .....	23
CAPÍTULO III – AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ACCÇÃO SOCIAL PRODUTIVA NO INAS .....	25

3.1.	PASP como instrumento de política pública: objectivos, grupo alvo e componentes	25
3.2.	O Processo de Implementação do PASP e os seus principais stakeholders .....	29
3.2.1.	Governo .....	29
3.2.2.	Organizações da Sociedade Civil (OSC).....	29
3.2.3.	Sector Privado .....	30
3.3.	Financiamento e Sustentabilidade do Programa .....	30
3.4.	Factores Institucionais e Estruturais no Processo de Implementação do PASP .....	31
3.4.1.	A Influência dos Factores Institucionais e Estruturais no Desempenho do PASP	32
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....	45
4.1.	Considerações finais .....	45
4.2.	Recomendações .....	47
5.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	48
	Legislação .....	51
	Documentos consultados .....	51
	ANEXOS I.....	52
	ANEXO II .....	53

## **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Declaro por minha honra que este trabalho nunca foi apresentado na sua essência para a culminação do curso, e que o mesmo, constitui resultado da minha investigação estando indicadas no texto e na bibliografia todas as fontes utilizadas para a sua elaboração.

A Licencianda

---

Suraya Ernesto Sedeia

Aos meus irmãos (Basílio Sedeia e Ernesto Sedeia Jr).

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por permitir que tudo isso acontecesse ao longo de minha vida.

Ao meu primeiro amor, meu pai (Ernesto Sedeia), que, com seus valores e amor incondicional, me guiou mesmo nos momentos em que a presença física não era possível, minha eterna gratidão. A minha *mamy* (Cecília Morais) por toda confiança depositada em meus sonhos e por me fazer acreditar em mim. Aos meus manos (Helena Sedeia, Rozmen Sedeia, Basílio Sedeia, Ernesto Sedeia Jr e a Celina Sedeia) que sempre estiveram ao meu lado, aos meus tios e avós.

Ao meu supervisor (Prof. Doutor Eduardo Siteo) pela orientação, apoio e dedicação fornecidos, seu acompanhamento foi essencial para a culminação desta etapa. A minha gratidão estende-se ao Prof. Nobre Canhanga, por me incentivar nesta modalidade de culminação de curso, aos Professores Pimpão e Tomás Fuel pelas correções prestadas desde as primeiras versões deste trabalho.

Aos meus amigos que nunca hesitaram em prestar um apoio no esclarecimento de qualquer dificuldade no processo de elaboração do presente trabalho nomeadamente: Alberto Ussete, Riana Mucumbie, Mário Machunguene, Dulcido Sambo, Janésia Mateus. Aos meus colegas de faculdade, Basílson Ferraz, Américo Simango, Sevene Marcelo, Nidloide da Costa, Neide Buque e Edna Augusto espero que um “obrigado” seja suficiente para expressar a máxima gratidão que tenho pela ajuda fornecida desde os meus primeiros anos de formação.

As minhas colegas do tangará, Márcia Zaqueu, Alice Pelembe e Tamar Américo agradeço pelos momentos compartilhados. Agradeço de igual forma aos funcionários da DSS que se responsabilizaram em garantir a minha estadia na residência universitária. Agradeço também ao corpo técnico e administrativo da FLCS e aos entrevistados pela disposição em ser uma ferramenta imprescindível na resposta aos questionamentos desta pesquisa.

Por fim, não menos importante, agradeço ao Alvo Ofumane pelo apoio imensurável para a conclusão deste trabalho.

## **ABREVIATURAS**

ADIGR	Apoio ao Desenvolvimento de Iniciativas de Geração de Rendimento
CCSSSB	Conselho Consultivo do Subsistema de Segurança Social Básica
DPE	Departamento de Planificação e Estatística
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
FLCS	Faculdade de Letras e Ciências Sociais
GdM	Governo de Moçambique
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
MMAS	Ministério da Mulher e Acção Social
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
IOF	Inquérito ao Orçamento Familiar
INS	Instituto Nacional Saúde
OIT	Organização de Internacional do Trabalho
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OPM	Oxford Policy Management
PASP	Programa de Acção Social Produtiva
PSSSB	Programas do Subsistema de Segurança Social Básica
PMT	Proxy Means Test
RMA	Repartição de Monitoria e Avaliação
SDSMAS	Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social

## LISTA DE TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS

Tabela 1 Subsistema de Protecção Social Básica em Moçambique .....	18
Tabela 2 Sistema de monitoria do PASP .....	41
Figura 1 Ciclo das políticas públicas.....	10
Figura 2 Vulnerabilidade ao nível do indivíduo.....	14
Figura 3. Estrutura hierárquica do PASP .....	32
Figura 4 Sistema de selecção dos beneficiários .....	38
Gráfico 1 Cobertura do PASP .....	19
Gráfico 2 Incidência dos beneficiários do PASP .....	39

## **RESUMO**

O Programa de Acção Social Produtiva (PASP) é uma ferramenta de política pública do governo moçambicano criado para promover a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis com capacidades físicas para o trabalho. Contudo, apesar do PASP desempenhar um papel fundamental no domínio do subsistema de segurança social básica na integração socioeconómica dos grupos supracitados, desde o ano da sua implementação até 2020, as suas avaliações, em termos de eficácia dos seus objectivos, têm sido largamente negativas o que levanta questionamentos sobre as razões por detrás das falhas. Assim, este trabalho foca-se no estudo das razões subjacentes a estas falhas, estudando o impacto dos factores institucionais e estruturais no processo de implementação do Programa nos períodos compreendidos entre 2012 a 2020. Guiando-se pela abordagem qualitativa através da pesquisa bibliográfica, documental e com o apoio das entrevistas semi-estruturadas, o estudo mostrou existir deficiências significativas nos factores institucionais e estruturais do programa, estes elementos deficientes afectaram negativamente no processo de implementação limitando, desta forma, o seu impacto na inclusão socioeconómica dos grupos mais vulneráveis.

Palavras-chave: Avaliação de implementação de políticas públicas, PASP, factores institucionais e factores estruturais.

## **ABSTRACT**

The Productive Social Action Program (PASP) is a public policy instrument of the Mozambican government designed to promote the socioeconomic inclusion of the most vulnerable populations who have the physical capacity to work. However, although the PASP plays a fundamental role within the basic social-security subsystem, from its inception until 2020 its evaluations—measured against the achievement of its objectives—have been largely negative, raising questions about the reasons behind these shortcomings. Accordingly, this study focuses on examining the underlying causes of these failures by investigating the impact of institutional and structural factors on the program’s implementation process during the period from 2012 to 2020. Guided by a qualitative approach—through bibliographic and documentary research, and supported by semi-structured interviews—the study found significant deficiencies in the program’s institutional and structural dimensions, which adversely affected its implementation and thus limited its impact on the socioeconomic inclusion of the most vulnerable groups.

**Keywords:** evaluation of the implementation of public policies, PASP, institutional factors and structural factors.

*“ Uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamentos alheios à vontade do implementador que implicaram que as metas e os objectivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados (Arrecthe, 2001, p. 52).*

## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

O reconhecimento da protecção social como um direito humano fundamental é acompanhada pela proliferação de iniciativas globais<sup>1</sup> criadas para reduzir a pobreza, desigualdade, vulnerabilidade e incentivar o crescimento económico. Esse interesse global decorre do entendimento de que o desenvolvimento social não é automaticamente garantido pelo crescimento económico, ao contrário, sem intervenções adequadas, o crescimento pode aprofundar as disparidades.

Moçambique é um país de baixa renda e que apresenta níveis preocupantes de pobreza, desigualdade, vulnerabilidade social e a insegurança social (GdM, 2012). Portanto, a protecção social seria um instrumento importante para mitigar os danos sociais e impulsionar o crescimento económico, o que fez com que o país começasse o processo de desenvolvimento da primeira Estratégia de Segurança Social Básica guiando-se da orientação fornecida pela Recomendação n.º 202<sup>2</sup> sobre os pisos de protecção social que estabelece nos seus parágrafos 4 e 5 o dever dos países membros em estabelecer 4 níveis básicos de segurança social<sup>3</sup> em seus países.

Nesta senda, no âmbito da operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2010-2014, que definia diretrizes, princípios e padrões para o pilar de assistência social do sistema de protecção social moçambicano, foi criado o decreto n.º 52/2011 de 12 de outubro que aprovou os Programas de Segurança Social Básica (PSSB) a serem implementados pelo Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS), hoje, Ministério do Trabalho, Género e Acção Social (MGCAS) através do Instituto Nacional de Acção Social (INAS). De entre estes programas a serem implementados, está o Programa de Acção Social Produtiva (PASP), objecto do presente estudo. É importante frisar que o decreto supracitado foi derogado<sup>4</sup> em 2018 pelo Decreto n.º 47/2018 de 6 de agosto, adicionando mais um programa.

O PASP faz parte de uma iniciativa de política pública do governo moçambicano no domínio da assistência social que foi criado para promover a inclusão socioeconómica das populações

---

<sup>1</sup> A iniciativa do piso de protecção social aprovada pelas nações unidas em 2009, é um dos exemplos de iniciativas globais criadas a nível mundial para fazer face ao fenómeno indicado.

<sup>2</sup> A recomendação n.º 202 é um padrão internacional de segurança social adoptada pelos países membros da OIT no contexto dos pisos de protecção social.

<sup>3</sup> Acesso a cuidados de saúde; segurança de renda básica para crianças; segurança de rendimento básico para pessoas em idade activa e segurança de rendimento básico para idoso.

<sup>4</sup> Expressão jurídica que indica uma revogação parcial da lei.

mais vulneráveis com capacidades físicas para o trabalho através da criação de oportunidades de acesso a rendimentos e criação de capacidades, habilidades profissionais e conhecimentos na concepção e gestão de pequenos e médios negócios (GdM, 2012).

Contudo, apesar do PASP desempenhar um papel fundamental no domínio do subsistema de segurança social básica na inclusão socioeconómica dos grupos mais vulneráveis, desde o ano da sua implementação até 2020, as suas avaliações, em termos de eficácia dos seus objectivos, têm sido largamente negativas levantando importantes questionamentos sobre as razões subjacentes às essas falhas. Portanto, este trabalho oferece uma oportunidade para a resposta destas indagações, estudando o impacto dos factores institucionais e estruturais no processo de implementação do Programa.

Os factores institucionais e estruturais estudados neste trabalho referem-se aos elementos internos críticos do programa que podem influenciar positiva ou negativamente os resultados de uma política pública. Com este trabalho pretende-se estudar até que ponto estes factores influenciaram no desempenho do programa.

Em termos de estrutura o presente trabalho comporta cinco capítulos, o primeiro é referente à introdução, seguido do problema de pesquisa, a hipótese, os objectivos e a justificativa. O segundo é referente à revisão de literatura sobre a política de segurança social em Moçambique. O terceiro é apresentado os principais conceitos que norteiam a pesquisa. No quarto, é apresentado o enquadramento teórico. No quinto, dedica-se a apresentação, análise e interpretação dos resultados. E por fim, são apresentadas as conclusões e as recomendações que auxiliem os gestores públicos e as organizações envolvidas na implementação do PASP, garantindo que os recursos e esforços empregados alcancem os resultados esperado.

### **1.1. Problemática**

Desde a década de 2010, tem-se registrado um renovado interesse em políticas de Segurança Social como ferramenta de redistribuição, com o potencial de reduzir a pobreza e a desigualdade, além de fomentar um crescimento económico verdadeiramente inclusivo. Esse interesse global decorre do entendimento de que o desenvolvimento social não é automaticamente garantido pelo crescimento económico – ao contrário, sem intervenções adequadas, o crescimento pode aprofundar as disparidades (Castel-branco, 2020).

Um dos exemplos do fenómeno supradito, é o caso de Moçambique que, por duas décadas (1993-2015), experimentou um crescimento muito rápido atingindo uma média de 7,9%, estando entre os mais elevados da África Subsaariana (Banco Mundial, 2022). No entanto,

segundo o mesmo relatório, esse crescimento mostrou-se limitado em sua capacidade de gerar empregos produtivos e assim promover melhorias na vida das comunidades moçambicanas.

Nesse cenário, a segurança social é considerada essencial para reduzir os impactos negativos e estimular o crescimento económico. Por isso, o país iniciou a expansão da sua Estratégia de Segurança Social conforme as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de acordo com a Recomendação nº 202, que defende que todos os países garantam um nível básico de segurança social.

Um dos grandes avanços do governo moçambicano na consolidação da segurança social foi a implementação do PASP, instituído pelo Conselho de Ministros por meio do Decreto nº 52/2011 de 12 de outubro (posteriormente derogado), o programa operacionaliza a ENSSB estabelecendo os Programas de Segurança Social Básica a serem executados pelo MGCAS através do INAS, com o intuito de promover a inclusão socioeconómica dos grupos mais vulneráveis (Francisco, 2013).

O programa tem como principal objectivo aumentar a produtividade das famílias em situação de extrema pobreza, proporcionando-lhes meios para se protegerem contra os riscos que enfrentam, sem comprometer o consumo básico, e promovendo sua transição para uma condição de maior estabilidade económica e social (GdM, 2012).

Embora o PASP seja uma iniciativa ambiciosa e de alta relevância, sua eficácia no enfrentamento das causas estruturais da pobreza tem sido intensamente questionada<sup>5</sup>. Até 2020, os dados demonstravam que, mesmo com alguns avanços, o país continuou a enfrentar desafios profundos que o manteve entre os mais pobres e menos desenvolvidos do mundo, figurando na 181ª posição entre 189 países no Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2020). Evidenciando que, desde a implementação do Programa até recentemente, o Governo de

---

<sup>5</sup> Veja: Castel-Branco, R. “A segurança social em Moçambique: Conversa para o boi dormir ou um instrumento de redistribuição viável? ”, In: *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE, 2020, pp. 347-361; FRANCISCO, António. “Acção social produtiva em Moçambique: Uma falsa solução para um problema real”. In: *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE. 2013. Pp.357-415; McCord, A., et all. *ICF social protection and climate change in Mozambique with a focus on the role of the PASP: feasibility and design consultancy*. Oxford: OPM. 2016.

Moçambique, através do PASP, não conseguiu promover melhorias consistentes nas condições de vida das comunidades (Maquenzi, 2021).

O PASP busca promover a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis com capacidade física para o trabalho, criando oportunidades que favoreçam sua integração sustentável no mercado de trabalho e na sociedade (GdM, 2012). Embora tenha havido uma ligeira redução entre 2014 e 2015, a desigualdade social continua alarmante e a pobreza permanece predominantemente concentrada nas zonas rurais, especialmente nas regiões norte e centro do país, onde as condições de vida são mais precárias (INE, 2015).

Entre as outras ambições do PASP, destacam-se a elevação imediata do nível de vida dos beneficiários, por meio de sua qualificação com formações profissionais, a promoção de actividades de poupança e o acesso facilitado ao microcrédito (GdM, 2012; MGCAS, 2017). No entanto, o PASP enfrenta dificuldades em garantir a graduação de seus beneficiários, ou seja, sua transição para condições de vida mais sustentáveis sem a necessidade de assistência contínua o que levanta a questionamentos sobre a eficácia do programa (Beazley & Picanyol, 2019).

O PASP visa também a criação de bens públicos duradouros por meio de projectos comunitários, contudo, a sua contribuição efectiva para o reforço da resiliência comunitária, por meio das obras realizadas, permanece incerta, sobretudo diante das fragilidades relacionadas à selecção dos tipos de projetos públicos e à qualidade de seu planeamento e gestão (Kardan *et al.* 2017).

Segundo Castel-Branco (2020), o PASP apresenta cobertura reduzida e impacto limitado. A ENSSB 2010-2014 previu que o programa fosse alcançar 443 mil beneficiários até 2014, mas, segundo avaliação da OIT e OPM (2015), a cobertura efectiva foi de apenas 78.590 beneficiários atingidos, 17% da meta definida pela ENSSB I. No plano operacional da ENSSB II (2016-2019), a meta era atingir 157.223 beneficiários (92.490 em Trabalhos Públicos e 64.743 em Preparação para Graduação), mas o Relatório de Avaliação Intermédia da ENSSB (2022) revelou que somente 47.484 beneficiários foram alcançados, 51,3% da meta, beneficiando menos de 5% dos agregados familiares pobres elegíveis.

A análise anterior evidencia a ineficácia do programa em atingir seus objectivos propostos, levantando importantes questionamentos sobre as razões subjacentes a essas falhas. Apesar disso, é fundamental lembrar que o sucesso de qualquer política pública depende não apenas

do desenho de seus objectivos, mas, sobretudo, da qualidade de sua implementação. Nesse sentido, a fase de implementação do programa é decisiva, pois ela não ocorre de forma isolada, ela pode sofrer influência de alguns factores institucionais e estruturais que podem mudar o curso de acção dos resultados de uma política pública ou programa (Draibe, 2001).

Tendo em consideração a discussão acima levantada, questiona-se: *de que forma os factores institucionais e estruturais impactaram a implementação eficaz do Programa de Acção Social Produtiva no INAS entre 2012 a 2020?*

## **1.2.Hipótese**

Para efeitos da presente pesquisa foi levantada a seguinte hipótese: *os factores institucionais e estruturais do programa, como deficiências nos sistemas de gestão e decisão, nos processos de divulgação de informação, nos sistemas de selecção e capacitação e nos sistemas logísticos e operacionais, afectaram negativamente a eficácia do PASP.*

## **1.3. Objectivos do Estudo**

### **1.3.1. Objectivo geral**

- Avaliar o impacto dos factores institucionais e estruturais na implementação do Programa de Acção Social Produtiva no INAS entre 2012 a 2020.

### **1.3.2. Objectivos específicos**

- Descrever o Programa de Acção Social Produtiva e o seu processo de implementação;
- Identificar os factores institucionais e estruturais importantes no processo de implementação do PASP;
- Aferir a influência destes elementos no desempenho do PASP.

## **1.4. Justificativa**

Em contexto de crescentes vulnerabilidade, insegurança social e pobreza, a intervenção do governo por meio de programas sociais como o PASP torna-se cada vez mais necessário para minimizar os seus impactos na vida das comunidades moçambicanas. Nesse sentido, discutir as razões que levam ao fracasso da eficácia destes programas é relevante porque permite identificar as falhas nos processos de implementação, oferecer subsídios para o redesenho de estratégias de gestão e aprimorar a utilização dos recursos públicos. Ao compreender os obstáculos que impedem a efectivação dos objectivos do PASP, é possível propor ajustes que fortaleçam a execução das políticas, promovam a inclusão social e contribuam para o

desenvolvimento sustentável, beneficiando de maneira mais ampla e eficaz a população em situação de vulnerabilidade.

Contribuindo para o aprimoramento do programa este estudo tem impacto directo na sociedade pois ele atinge directamente o grupo-alvo – famílias e indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade – oferecendo-lhes um suporte que pode promover não apenas a melhoria imediata das condições de vida, mas também a possibilidade de emancipação e inclusão social a longo prazo.

Este estudo propõe-se a investigar as razões subjacentes à falha PASP, com foco especial na fase de implementação. No ciclo de políticas públicas, a implementação é uma etapa crítica que transforma intenções em acções e resultados concretos. No entanto, essa fase tem sido menos estudada, com avaliações frequentemente concentradas na aferição de impactos finais, negligenciando os desafios enfrentados durante a execução das políticas, portanto este estudo oferece uma oportunidade para preenchimento desta lacuna na área de avaliação de política pública.

### **1.5. Delimitação do Tema**

O presente estudo enquadra-se na área de avaliação de políticas públicas, definida como a aplicação de métodos de investigação sistemáticos com o objeto de examinar o desenho, a implementação e a utilidade das políticas e programas públicos para a melhoria na qualidade dos serviços prestados. Assim sendo, este estudo aplica os métodos de investigação de forma sistemática estudando a fase de implementação do PASP, considerando que, no ciclo das políticas pública, esta fase ou etapa é muito decisiva porque é aqui onde as intenções são transformadas em acções concretas.

O período analisado nesta pesquisa, de 2012 a 2020, é particularmente relevante, pois abrange desde o início do programa até um ano crítico marcado pela pandemia da COVID-19, que intensificou desafios económicos e sociais. Além disso, nesse intervalo, Moçambique enfrentou outros eventos adversos, como desastres naturais (exemplo: os ciclones Idai e Kenneth, em 2019), instabilidades políticas e crises financeiras, todos os quais podem ter impactado a implementação do PASP. Dessa forma, compreender como esses factores influenciaram a execução do programa ao longo dos anos permitirá identificar fragilidades e propor estratégias para tornar políticas de protecção social mais resilientes e eficazes.

## **1.6. Metodologia**

O presente estudo consiste em pesquisa aplicada de carácter explicativo. Segundo GIL (2008), as pesquisas de carácter explicativo têm como preocupação central identificar os factores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenómenos, ou seja, ela vai além da descrição de um fenómeno, buscando explicar porquê ocorrem e quais os factores envolvidos. Assim sendo, o principal objectivo da pesquisa é entender como os factores institucionais e estruturais influenciam directamente nos resultados do programa. O uso deste tipo de pesquisa é uma oportunidade de investigar as relações causais.

Neste sentido, os resultados são apresentados seguindo a abordagem qualitativa, visto que permite aprofundar-se na compreensão das razões subjacentes as falhas do programa segundo a perspectiva dos diferentes actores envolvidos no processo de implementação do programa nomeadamente, os gestores do PASP a nível central e nas delegações do INAS de Maputo e Matola, os técnicos e os beneficiários.

A abordagem qualitativa acima descrita, apoia-se no método hipotético-dedutivo, uma vez que parte da formulação de uma hipótese para o problema identificado procurando submetê-la a testes empíricos como forma de verificar a sua validade explicativa.

Para a colecta dos dados que respondem aos questionamentos do estudo, foi imprescindível o uso da pesquisa bibliográfica e documental, onde foram seleccionadas literaturas relevantes sobre as políticas públicas, mais especificamente o PASP, tendo sido consultados livros, artigos científicos, teses de doutoramento e relatórios das instituições locais e internacionais que se debruçam sobre o andamento dos programas de segurança social básica em Moçambique onde inclui o PASP, nomeadamente: relatórios do MGCAS, relatórios da OIT e OPM e relatórios do Banco Mundial. Estas fontes foram importantes na medida em que ajudaram a contextualizar o PASP desde a sua concepção como instrumento de política pública à sua implementação, identificando, desta forma, desafios e propondo melhorias para aumento do seu impacto.

Foi igualmente necessário o uso das entrevistas semi-estruturadas como técnica de recolha de dados, este tipo de entrevista ofereceu a possibilidade de adaptar as perguntas conforme o andamento da pesquisa, permitindo que os entrevistados expressassem as suas opiniões sobre o tema de forma simples e detalhada. Para o efeito, por meio da amostragem intencional – que encerra o número de actores relevantes no processo de implementação do PASP – foram seleccionados 11 entrevistados, dentre os quais 3 chefes de repartição de promoção de

iniciativas de geração de rendimento considerando que são os que melhor conhecem os desafios na gestão do programa, 3 técnicos que auxiliam directamente na implementação do programa nos distritos geridos pela delegação provincial do INAS na Matola e 5 beneficiários do programa alocados nos distritos geridos tanto pela delegação do INAS na Matola, assim como na Cidade de Maputo. Sendo as entrevistas conduzidas presencialmente.

Para a análise e interpretação dos resultados, adoptou-se a técnica de análise de conteúdo, comparando com a abordagem *top down* da teoria da implementação.

### **1.7.Limitações do Estudo**

As limitações deste estudo devem ser consideradas para uma compreensão mais precisa dos resultados e das conclusões. Embora o PASP seja implementado em todos os distritos de Moçambique pelas representações provinciais do INAS (desde Cabo Delgado até Maputo), o estudo concentrou-se apenas nas delegações de Maputo e Matola pelas limitações financeiras e logísticas. Esse recorte geográfico restringiu a abrangência das percepções colectadas, não capturando variações regionais que podem existir noutras províncias e distritos.

Embora estivesse prevista a realização de entrevistas com representantes das OSCs envolvidas no processo de implementação do PASP, essa articulação institucional não se concretizou e os contactos não foram estabelecidos a tempo. Assim não foi possível incluir as percepções das OSCs, o que reduziu a abrangência dos pontos de vista sobre o funcionamento e os impactos do programa.

## CAPÍTULO II – CONCEITOS, REVISÃO DE LITERATURA E REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Conceitos

Esta secção do trabalho, visa apresentar os principais conceitos que norteiam o tema estudado. De acordo com o debate que se pretende desenvolver nesta pesquisa, os conceitos *de política pública, ciclo de políticas públicas, avaliação de políticas públicas e avaliação de implementação* (que é o tipo de avaliação escolhido para o presente estudo) são importantes para enquadramento, compreensão e fundamentação do estudo em alusão.

#### 2.1.1. Política Pública

Enquanto área de conhecimento e disciplina académica a política pública surge nos Estados Unidos da América nos anos de 1930 rompendo desta forma os estudos europeus desta área que se concentravam mais em estudar sobre o papel do Estado e do Governo (produtor, por excelência, de políticas públicas) tomando como pressuposto analítico dos seus estudos de que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (Sousa, 2006).

O conceito de políticas públicas é, na visão de Siteo (2013), historicamente, lato, isso explica a multiplicidade de definições que são apresentadas pelos especialistas na matéria, no entanto, como ponto de partida vale aqui apresentar a definição oferecida por Dye (2012), que define a política pública como tudo que o governo decide ou não fazer. Essa definição convida a questionar o que o governo escolhe fazer ou deixar de fazer em suas interações com actores da sociedade civil e do mercado; porquê adopta tais escolhas; como as implementa; qual o impacto dessas decisões e quem se beneficia delas.

Sousa (2006, p.26), por outro lado, define a política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em acção” e/ou analisar essa acção (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) ”

Para Sechi (2013), política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, neste caso a política pública, na visão do autor supracitado, possui dois elementos fundamentais: A intencionalidade pública e a resposta a um problema público.

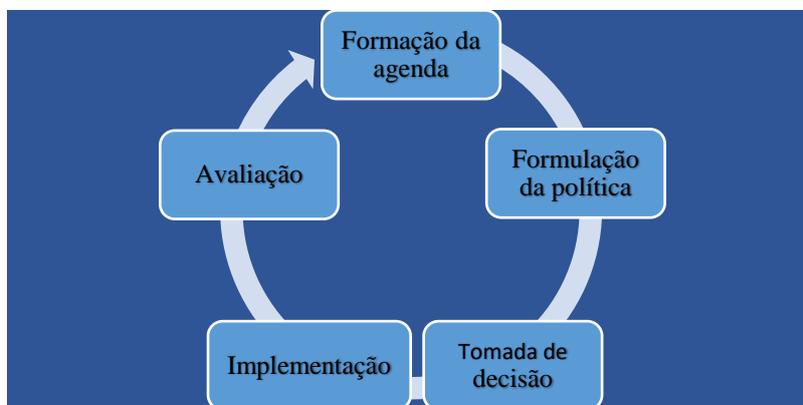
É importante destacar duas abordagens nos estudos de políticas públicas. A abordagem estatista (*state centered policy-making*) que vê as políticas como domínio exclusivo dos actores estatais.

Em contraste, a abordagem multicêntrica inclui também organizações privadas, não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas, todos protagonistas na formulação das políticas (Secchi, 2013). Assim, o termo “pública” pode ser entendido como “comum”, abrangendo não apenas as políticas governamentais, mas também as soluções para problemas coletivos.

Embora existam políticas públicas com abordagens não governamentais, este estudo foca na política como produto do governo e o conceito de política pública que fundamenta este estudo é o de Secchi (2013), que define como uma diretriz elaborada pelo governo para enfrentar um problema público. Assim, a pesquisa visa avaliar a implementação do PASP, uma iniciativa do Governo de Moçambique destinada a promover a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis.

Para que a política pública alcance seus objectivos e se torne efectiva, ela precisa passar por diversas etapas. Essas etapas são conhecidas como “ciclo das políticas públicas” que inclui o seu desenho, sua implementação e avaliação que garantem os mecanismos de ajuste e melhoria contínuem.

*Figura 1 Ciclo das políticas públicas*



Fonte: Adaptado pela autora com base no conceito de Secchi, 2013.

### **2.1.2. Ciclo das políticas publicas**

Como mostra a figura 4, o ciclo das políticas públicas também chamado de processo de formulação de políticas públicas apresenta diversas fases, dentre elas: Formação da agenda; Formulação da política; tomada de decisão; Implementação e Avaliação (Secchi, 2013). “Na prática, as fases se interligam de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo” (Farias, 2021, p.130).

Assim sendo, na primeira fase o problema é identificado e recebe atenção em busca de alternativas; no segundo momento as alternativas são mensuradas em termo de riscos, eficiência e benefícios, sendo então submetidas à apreciação quando os *policy-makers*<sup>6</sup> decidem pelo que consideram mais adequado, seguindo para a implementação, momento em que as decisões são aplicadas a cada realidade, buscando atender aos objectivos propostos. O passo seguinte à implementação é a avaliação como forma de verificar o atendimento aos objectivos propostos (Secchi, 2013;).

### **2.1.3. Avaliação das políticas Públicas**

A avaliação assumiu a condição de instrumento estratégico em todo o ciclo da política pública desde meados da década de 1980, com o processo de construção do Estado Democrático e consolidação dos Direitos fundamentais que mudaram as relações entre o Estado e a sociedade (Rua, 2013; Farias, 2021).

Ballart (1993) define a avaliação de Políticas Públicas como a aplicação de métodos de investigação sistemáticos com o objeto de examinar o desenho, a implementação e a utilidade das políticas e programas públicos para a melhoria na qualidade dos serviços prestados.

A avaliação de políticas públicas é “exame sistemático e objectivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultado, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância dos seus objectivos” (Ramos e Schabbach, 2012, p. 1272).

No mesmo fio de pensamento, Thomas Dye (2012: p.63) diz que “Avaliar é aprender em relação às consequências de uma Política Pública”. Este aprender que Dye traz na sua definição refere-se ao exame objectivo, sistemático e empírico dos impactos das políticas programas, projectos existentes para os seus grupos-alvo em termos das metas a serem alcançadas, onde se procura determinar até que ponto as acções implementadas vão de encontro aos objectivos previamente estabelecidos (Sitoe, 2013; Howlett, 2009).

A avaliação pode ocorrer posterior ou concomitantemente à política, concebendo que a política perpassa três diferentes fases que correspondem a criação ou formulação, a implementação e a

---

<sup>6</sup> Expressão usada para designar membros do governo ou da política que tem a responsabilidade decisória sobre políticas publicas.

produção dos resultados ou seja, o impacto de uma política ou programa (Ballart, 1993; Ramos & Schbabach, 2012; Theodoulou, 2012).

Na fase de formulação, os estudiosos concentram-se na definição do problema, na investigação dos processos políticos e sociais que levam à sua elaboração, e na análise da racionalidade das intervenções propostas. Na etapa de implementação, o foco é identificar e solucionar eventuais problemas, aprimorando a relação entre os meios empregados e os fins desejados. Por fim, a fase de resultados avalia os efeitos diretos das ações implementadas em relação aos objectivos estabelecidos (Ballart, 1993; Siteo, 2013; Theodoulou, 2012).

Como a literatura sobre avaliação é bastante vasta, a proposta deste trabalho é de focalizar os tipos de avaliação que melhor respondem aos problemas de implementação de políticas públicas já que em perspectiva sistémica as dificuldades de implementação dos programas – que ocupam a maior parte do seu tempo de vida – deveriam estar no centro de preocupação dos gestores e avaliadores. Importa também acrescentar que o conceito de avaliação de política pública que fundamenta a pesquisa é a do Ballart (1993), que define a avaliação como a aplicação de métodos de investigação sistemáticos com o objeto de examinar o desenho, a implementação e a utilidade das políticas e programas públicos para a melhoria na qualidade dos serviços prestados. Porque é imperioso que se adote métodos e técnicas de pesquisa que estabeleçam tal relação.

#### **2.1.4. Avaliação de implementação**

Como visto através do debate anterior, a avaliação pode ocorrer em três fases distintas do ciclo de políticas públicas (na criação da política, implementação e impactos/ou resultados). Portanto, a proposta deste trabalho é a de focalizar na avaliação que melhor responde aos problemas de implementação de políticas públicas já que em perspectiva sistémica acredita-se que as dificuldades de implementação dos programas ocupam a maior parte do seu tempo de vida, então devem estar no centro de preocupação dos gestores e avaliadores.

As avaliações de implementação são aquelas que “buscam identificar os factores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objectivos” (Draibe, 2001, p.30). Tais factores podem ser entendidos como condições institucionais e estruturais dos resultados. Portanto, a

questão básica que guia as investigações desta natureza é de verificar condicionantes no plano do processo dos êxitos ou dos fracassos dos programas

“As avaliações de implementação são aquelas que concentram seus interesses nos determinantes ou condicionantes do sucesso ou insucesso de uma política pública” (Araújo, 2015, p.40). Elas indicam como possíveis factores podem influenciar o curso de acção de uma política pública (Hill,2006, Araújo, 2015).

Segundo Silva (2023), a avaliação da implementação desempenha um papel fundamental na gestão de políticas públicas, pois permite restabelecer a conexão entre os resultados pretendidos e a metodologia adotada para a execução da política. Além disso, possibilita a revisão e o ajuste das estratégias caso os instrumentos utilizados na implementação se mostrem inadequados.

## **2.2. Revisão de literatura**

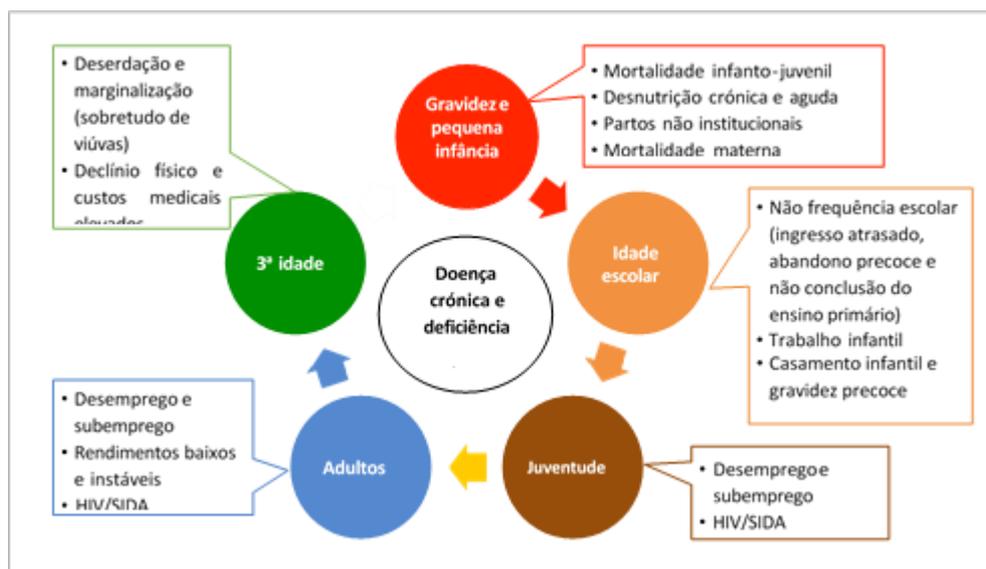
Esta secção do trabalho dedica-se ao estado da arte sobre a política de segurança social básica em Mocambique, olhando essencialmente para o debate sobre a vulnerabilidade e a gênese dos programas de segurança social básica com particular ênfase ao PASP. A secção mostra que a vulnerabilidade se situa em dois níveis nomeadamente, nível do indivíduo e do agregado familiar e estes programas, como o PASP, surgem para fazer face a este fenómeno, contudo o debate sobre a eficácia do PASP alega que este não foi eficaz no cumprimento dos seus objectivos, o que, de certa forma, levanta outro debate sobre as causas das razões deste fracasso.

### **2.2.1. Vulnerabilidade**

A vulnerabilidade pode ser definida como a carência no acesso efectivo à garantia dos direitos e à protecção social. Essa condição manifesta-se por meio de incertezas, inseguranças e pela dificuldade ou até a impossibilidade de se obter serviços e recursos essenciais para a manutenção de uma vida digna e com qualidade (Carmo & Guizardi, 2018)

Em Moçambique, este fenómeno situa-se a dois níveis, ao nível do individuo-a natureza dos riscos e o grau de vulnerabilidade variam de acordo com as diferentes etapas do ciclo da vida, desde a gravidez e pequena infância até a terceira idade. Para além das vulnerabilidades ao nível do indivíduo existem outras vulnerabilidades que se relacionam com o agregado familiar no qual o indivíduo reside, associadas ao nível de vida (rendimento e bens), à localização geográfica, e aos níveis de capital humano e social do agregado, que determinam em grande medida a capacidade de protecção (ou o nível de resiliência) do agregado como um todo (Cunha *et al.* 2015, p.17).

Figura 2 Vulnerabilidade ao nível do indivíduo



Fonte: OPM & OIT, 2015.

### 2.2.2. Vulnerabilidade ao Nível do Indivíduo

Como se mostra na Figura 1, a vulnerabilidade ao nível do indivíduo segue as diferentes etapas do ciclo da vida, tomando também em conta as dimensões de saúde, nomeadamente, a presença de deficiências ou doenças crónicas que limitam a capacidade funcional do indivíduo e as relações de género que acentuam a vulnerabilidade das mulheres.

O ciclo de vida humana começa pela etapa da gravidez e do parto, durante a qual em Moçambique, a mulher enfrenta um risco elevado de mortalidade. O rácio da mortalidade materna em Moçambique continua alta, por exemplo em 2015 a 2020 girava em torno de 233 (Intervalo de confiança: 131, 335) mortes maternas por 100 000 nascidos vivos com maior predominância de adolescentes e jovens dos 15 aos 24 anos, do que em qualquer outra faixa etária reprodutiva (INS, 2020). Apesar de registar avanços na redução da mortalidade infantil desde os anos 90, ainda persistiam desafios, verificando-se que uma em cada dez crianças não conseguia atingir os cinco anos de idade.

As crianças em idade escolar correm riscos de não concluir o ensino primário e de não ingressar e permanecer no ensino secundário. Segundo a Unicef (2021), muitas de crianças em idade escolar interrompem ou deixam permanentemente a educação para trabalhar e apoiar o agregado familiar, assim, mais de 21 por cento das crianças de 7 a 9 anos estão envolvidas em alguma forma de trabalho infantil que envolve crianças trabalhando pelo menos 1 hora por semana em uma actividade económica e/ou envolvidas em trabalho doméstico não remunerado,

por mais de 21 horas por semana, os altos níveis de gravidez na adolescência também constituem razões de desistência escolar.

Os jovens e os adultos enfrentam riscos em relação à inserção no mercado de trabalho. O desemprego afecta 46.5% dos indivíduos na faixa etária de 15 a 19 anos e 29.6% entre os 20 e 24 anos, segundo os dados do Inquérito ao Orçamento familiar<sup>7</sup> (IOF) 2014/15. As pessoas idosas são afectadas por riscos ligados à redução da capacidade física, à redução da produtividade e do rendimento e aos custos de medicamentos, assim como aos problemas sociais de abusos, incluindo incidentes de violência, isolamento e marginalização, sobretudo quando não recebem apoios da família (GdM, 2018).

A deficiência, a falta de capacidade funcional e a doença crónica são outros factores de vulnerabilidade que limitam o acesso à educação e ao emprego e que conduzem à uma situação de marginalização social. O censo de 2017<sup>8</sup> mostrou que a maioria das pessoas com deficiência vive nas áreas rurais em famílias pobres e sem acesso a serviços especializados ou a subsídios de compensação (INE, 2022). A presença de uma pessoa com deficiência ou doença crónica incapacitante numa família traz consequências financeiras para um agregado familiar em termos de custos para cuidados especiais para além de reduzir a capacidade de geração de rendimento.

Destacam-se ainda as desigualdades nas relações de género que fragilizam a mulher e a rapariga, aumentando os riscos no acesso à herança e às oportunidades económicas, por exemplo nota-se que a taxa de desemprego em Moçambique é maior entre as mulheres de todos os níveis de educação que dos homens com os mesmos níveis: mulheres com nível superior, a taxa de desemprego é de 17,6%, contra 8,5% registada entre os homens com nível de superior (IOF, 2019/2020).

### **2.2.3. Vulnerabilidade ao Nível do Agregado Familiar**

Os dados dos inquéritos aos orçamentos familiares indicam um elevado grau de vulnerabilidade dos agregados familiares a choques agregados e idiossincráticos, resultante de uma combinação de elevada exposição a riscos e da falta de capacidade e mecanismos para lidar com eles. Estes

---

<sup>7</sup> O IOF 2014/15 foi uma pesquisa realizada pelo INE sobre a situação dos agregados familiares em Moçambique, usando indicadores como despesas e receitas, força de trabalho, efeitos de calamidades e indicadores de turismo.

<sup>8</sup> O Censo 2017 foi uma operacionalização estatística realizada pelo INE com objectivo de obter dados sobre a população residente e suas condições habitacionais em Moçambique.

altos níveis de pobreza e vulnerabilidade, têm sido observados principalmente em áreas rurais e em indivíduos de baixa escolaridade.

A força de trabalho moçambicana ainda está concentrada na agricultura de subsistência e no sector informal de baixa produtividade. O IOF (2019/2020) revela que a maior parte dos chefes de agregados familiares são camponeses (61,3%), com maior predominância nas áreas rurais (76,5%) do que nas urbanas (28,4%). Isso faz com que os níveis de pobreza e vulnerabilidade se mantenham altos.

A insegurança alimentar ainda é um grande desafio. De acordo com o relatório da avaliação remota de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>9</sup> (2020, p.13) “de Outubro a Dezembro de 2020, estimava-se que 2.67 milhões de pessoas (15% da população) enfrentavam altos níveis de insegurança alimentar aguda. Isso incluiu cerca de 305.930 pessoas classificadas em Emergência e outros 2.364.785 milhões de pessoas classificadas em Crise em todo o país”.

Moçambique também sofre choques económicos e instabilidade política. A crise global de preços de alimentos e combustíveis de 2008 levou a um aumento nos preços de combustíveis e colheitas em Moçambique, impactando particularmente os pobres urbanos. Episódios de protestos populares em 2008, 2010 e 2012 ocorreram em reação a crises económicas (Kardan et al. 2017).

Em algumas regiões, os agregados familiares são vulneráveis a calamidades naturais, entre as quais a seca, cheias e ciclones. Estas diminuem o nível de consumo das populações afectadas e deterioram os seus bens e activos, acentuando a sua vulnerabilidade. Os agregados familiares são também vulneráveis a choques incomuns ou individuais, que afectam um só agregado, tais como doença grave ou falecimento de um membro produtivo da família (GdM, 2018).

Portanto, a superação da situação de vulnerabilidade depende, igualmente, da intermediação e da protecção oferecida pela estrutura estatal por meio dos programas de segurança social básica, pois só assim os actores sociais conseguirão usufruir dos diferentes tipos de activos necessários para responder às situações de vulnerabilidade vigentes. Moçambique deu passos importantes na consolidação de um sistema de segurança social para responder as crescentes vulnerabilidades que se apresentava, como veremos a seguir.

---

<sup>9</sup> Pesquisa realizada pelo GdM com ajuda financeira do programa mundial de alimentos com vista a providenciar informações atualizadas sobre o ponto de situação de insegurança alimentar nos agregados familiares em Moçambique.

#### **2.2.4. G3nese dos Programas de Segurança Social B3sica em Moçambique**

Para apoiar iniciativas de protecção social atreladas aos esforos de combate à pobreza absoluta e no reconhecimento da importância e necessidade da protecção da população vulnerável, o país começou a construir a sua estrutura legal que se materializou através da aprovação da Lei de Protecção Social (Lei n.º 4/2007, de 07 de fevereiro), que estruturou a protecção social em torno de três pilares<sup>10</sup>, entre os quais o subsistema de Segurança social básica, que está relacionada com assistência social não contributiva.

A partir das bases lançadas pela Lei, o Governo adoptou o Regulamento da Segurança Social Básica (Decreto n.º 85/2009, de 29 de dezembro) o qual estabelece os princípios e normas apropriadas ao Subsistema de Segurança Social Básica e posteriormente, para definir diretrizes, princípios e padrões para este pilar, o país promulgou a primeira Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB), abrangendo o período de 2010-2014, como podemos ver:

Tendo em conta as necessidades deste grupo e o papel da Segurança Social Básica, o Governo aprovou o Decreto n.º 85/2009, de 29 de dezembro, o Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica. Entre outros aspectos, este Regulamento estabelece um conjunto de prestações, definindo que a sua concretização deve ser realizada de forma gradual. Assim, o Governo da República de Moçambique considerou essencial elaborar um documento de enquadramento que permitisse definir os principais caminhos para a área da Protecção Social Básica, como forma de melhor se preparar para fazer face aos objectivos estabelecidos no Regulamento mencionado (RdM, 2010, p 2).

No âmbito da operacionalização da ENSSB acima mencionada, foi criado o decreto número 52/2011 de 12 de outubro e posteriormente derogado por meio do Decreto n.º 47/2018 de 6 de agosto que aprovou a revisão dos programas de Segurança Social Básica a serem implementados MGCAS através do INAS.

Portanto, a responsabilidade de implementação dos Programas de Segurança Social Básica em Moçambique está sob tutela do MGCAS-cabendo a responsabilidade na definição de diretrizes estratégicas do programa, e o INAS que funciona como o órgão executor do programa cabendo a responsabilidade da implementação do programa e sua gestão descentralizada, ou seja,

---

<sup>10</sup> Subsistema de segurança social básica, Subsistema de segurança social obrigatória e subsistema de segurança social complementar.

garantir a implementação do programa em todos os distritos e municípios de Moçambique através das suas delegações provinciais existentes.

*Tabela 1 Subsistema de Protecção Social Básica em Moçambique*

Instituições responsáveis	P. de Segurança Social	Beneficiários
MGCAS INAS	a) Programa Subsídio Social Básico; b) Programa Apoio Social Directo; c) Programa Serviços de Acção Social; d) Programa de Acção Social Produtiva; e) Programa de Atendimento em Unidades Sociais.	Idosos, pessoas com deficiências, AFs em pobreza absoluta, crianças vulneráveis e pessoas com doenças.

Fonte: Decreto n.º 47/2018 de 6 de agosto

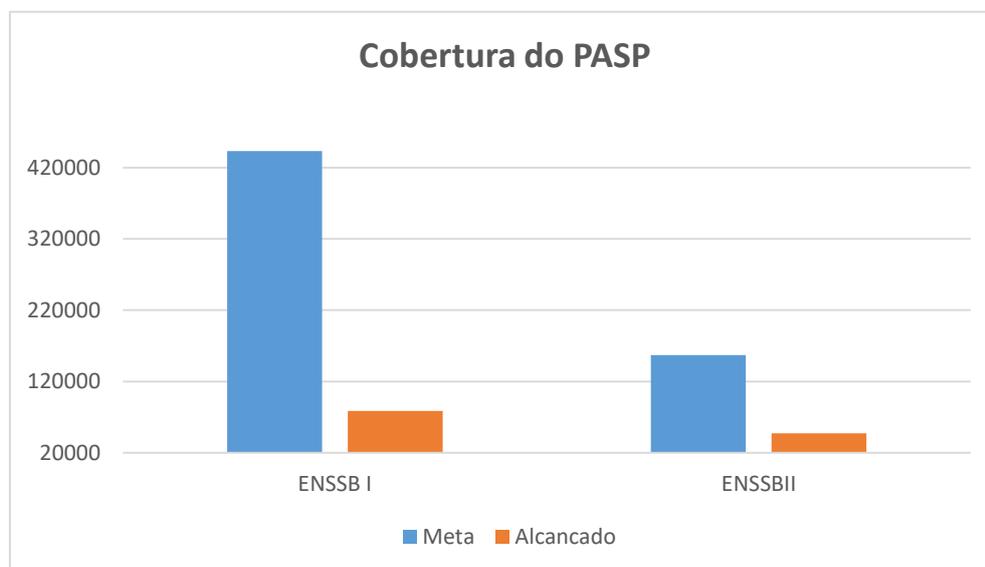
Como mostra a figura 3, de entre os programas a serem implementados pelo INAS sob supervisão do MGCAS, está o PASP cujo é objeto do presente estudo. O PASP é um dos programas de segurança social básica aprovados pelo governo de Moçambique no combate a vulnerabilidade, como podemos constatar:

O Programa Acção Social Produtiva, adiante designado PASP consiste em transferências monetárias mensais direcionados a pessoas vivendo em situação de pobreza e de vulnerabilidade, com capacidade para o trabalho, através da sua participação em trabalhos públicos, acompanhada de medidas complementares de reforço da sua autonomia económica. (artigo n.º 15 do Decreto 47/2018, de 6 de Agosto).

Embora o programa seja uma iniciativa de extrema importância no domínio dos programas de segurança social básica em Moçambique, sua eficácia no enfrentamento da vulnerabilidade e da pobreza tem sido intensamente questionada. O programa enfrenta críticas significativas em relação a sua capacidade na inclusão socioeconómica das populações vulneráveis como capacidade para trabalho.

A ENSSB 2010-2014 previu que o programa fosse alcançar 443 mil beneficiários até 2014, mas a cobertura efectiva foi de apenas 78.590 mil beneficiários atingidos, 17% da meta definida pela ENSSB I. Em 2016, a ENSSB II (2016-2019) definiu atingir 157.223 mil beneficiários, mas o PASP conseguiu cobrir somente 47.484 mil beneficiários foram alcançados, 51,3% da meta, beneficiando menos de 5% dos agregados familiares pobres elegíveis e em 2020, as obras públicas foram suspensas durante a maior parte do ano devido à pandemia da COVID.

Gráfico 1 Cobertura do PASP



Fonte: OPM, 2015 e 2022.

Uma pesquisa realizada Guibundana (2020) no Distrito Municipal de KaMaxakeni entre 2018 a 2020 concluiu que, embora o PASP auxilie parcialmente nas despesas familiares, não teve o impacto positivo na inclusão socioeconómica dos agregados familiares com alto nível de dependência, isso porque os beneficiários continuam enfrentando pobreza e dificuldades para suprir necessidades básicas. Este estudo se evidencia com os dados do índice de desenvolvimento humano que manteve o país entre os mais pobres e menos desenvolvido do mundo em 2020, colocando 181ª posição entre 189 países no Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2020).

Um outro estudo foi realizado do Distrito Municipal de KaMukwana entre 2015 a 2020 e revelou que, embora o PASP contribua para criação de empregos e geração de renda, ainda assim não há garantia de sustentabilidade destes projectos (Albano, 2023). Esses achados estão em consonância com a avaliação formal do programa feita por Kardan *et al.* (2017), que aponta que a contribuição efectiva do PASP para o fortalecimento da resiliência comunitária permanece incerta. Essa incerteza está especialmente ligada às fragilidades na selecção dos tipos de projetos públicos, bem como às deficiências no seu planeamento e gestão

Igualmente, um estudo realizado no Posto Administrativo Número 1, cidade de Quelimane, Província da Zambézia entre 2016 a 2020, mostra também que apesar do PASP ser um

instrumento para a melhoria das condições de vida, as actividades realizadas dentro do programa estão desajustadas com as necessidades e experiências dos beneficiários (Raivoso, 2023).

A literatura que avalia a eficácia do programa no enfrentamento da vulnerabilidade evidencia que o mesmo não alcançou plenamente seus objectivos, levantando questionamentos importantes sobre as razões subjacentes às suas falhas.

Embora existam poucos estudos dedicados a investigar os impactos dos factores institucionais e estruturais na implementação do PASP, existem estudos que se concentram em estudar de forma global os programas de segurança social básica – entre os quais inclui-se o PASP. Segundo esses autores, as falhas dos programas de segurança social básica em Moçambique (onde inclui o PASP) podem ser agrupadas em dois conjuntos de desafios: institucionais e estruturais, como mostra a seguir:

Zapatero *et al.* (2017) aponta que as razões subjacentes ao fracasso do programa estão directamente relacionadas a diversas ineficiências. Segundo estes autores, o processo de selecção dos beneficiários é oneroso e tende a excluir os jovens urbanos pobres, grupo que, teoricamente, seria o mais adequado para participar das actividades de activação.

Os autores acrescentam que o programa enfrenta desafios operacionais significativos, incluindo a ausência de sistemas eficientes de pagamento, registro de beneficiários e de um sistema de informação gerencial robusto, bem como a escassez de recursos humanos em nível descentralizado. Também se evidencia uma fraca coordenação interinstitucional, o que contribui para que as redes de segurança e as iniciativas de activação em Moçambique sejam fragmentadas e não funcionem de maneira integrada.

Adicionalmente, os autores identificam outras limitações críticas: (i) a cobertura do programa é extremamente baixa, beneficiando apenas cerca de 7.000 pessoas; (ii) as características intrínsecas do programa não atraem a participação dos grupos-alvo pretendidos; (iii) as actividades complementares às transferências de dinheiro, essenciais para a efetiva activação dos beneficiários, não foram desenvolvidas nem implementadas; e (iv) o programa não estabelece os vínculos esperados com outras iniciativas de activação, conforme inicialmente planejado (Zapatero et al. 2017).

McCord *et al.* (2016) identificam desafios no desenho do Programa de Acção Social Produtiva (PASP) que comprometem seu impacto potencial. Entre os principais desafios, destacam-se as deficiências operacionais, os problemas de coordenação institucional e a implementação não gradual, aliada à falta de adaptação do programa.

Entretanto, essa abordagem holística, que examina todos os programas da estratégia, não permite uma análise aprofundada das especificidades do PASP. Assim, há uma lacuna na literatura quanto à avaliação específica dos factores institucionais e estruturais que impactam a implementação do PASP lacuna essa que nossa pesquisa se propõe a preencher.

### **2.3. Referencial Teórico e Analítico**

De acordo com Lota (2019), os estudos sobre a fase de implementação das políticas públicas têm sido historicamente fundamentados em referenciais teóricos e metodológicos oriundos da administração pública e da ciência política. Diante disso, esta secção abordará o quadro teórico e analítico que sustenta e orienta as pesquisas voltadas para a avaliação da implementação de políticas públicas.

#### **2.3.1. A teoria de implementação**

A Teoria da Implementação começa por se consubstanciar através do trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) sobre o Projecto de Oakland, com a publicação do livro *Implementation*, cujo subtítulo expressa claramente a questão central da obra: *How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (“Como grandes expectativas em Washington são adulteradas em Oakland”). Os autores visavam perceber as razões do insucesso daquele projecto da luta contra a pobreza, que havia defraudado os propósitos formados em Washington (Texeira, 2010; Lota, 2019). Essa obra marcou o início dos estudos sobre a implementação de políticas públicas, trazendo à tona a complexidade do processo e as dificuldades na transposição das diretrizes formuladas para a prática

A primeira geração de estudos sobre implementação de políticas públicas, ainda na década de 1970, surgiu a partir da necessidade de compreender por que os resultados das políticas frequentemente divergiam do que havia sido planificado. Esses estudos adotavam uma abordagem normativa, fundamentada em um ideal democrático de funcionamento do Estado, inspirado na tradição weberiana (Lota, 2019).

A premissa central era de que as decisões legítimas deveriam ser tomadas por políticos eleitos democraticamente. Essa primeira geração, principalmente baseada nos Estados Unidos, se propunha a olhar o processo de implementação de cima para baixo, ou seja, tendo como referência os objectivos previamente propostos (democraticamente) para encontrar qual camada burocrática teria pervertido os objectivos. Por olhar de cima para baixo, esta é a chamada análise *top down* de implementação (Idem).

A abordagem *Top-down*, conforme descrita por autores como Pressman e Wildavsky (1973) enfatiza a implementação como um processo hierárquico, no qual as diretrizes estabelecidas pelos formuladores da política determinam o sucesso ou fracasso de sua execução. Os autores dessa perspectiva vão concluir que as políticas falham sistematicamente porque a implementação não segue a formulação. A saída, portanto, seria aumentar definição e clareza de objectivos e aumentar controle de quem os executa.

Nesta senda, Sabatier e Mazmanian (1989) elaboram “*Six condition of effective implementation*” ou seja, seis factores específicos que determinariam uma implementação ideal que são : teoria causal adequada, a política deve estar fundamentada em uma explicação clara de como e por que ela resolverá o problema; objectivos claros e consistentes; processo de implementação legalmente estruturado para melhorar o cumprimento dos objectivos através de funcionários executores e grupos-alvo; implementadores comprometidos e habilidosos; apoio de grupos de interesse e superiores e mudanças nas condições socioeconómicas que não comprometem substancialmente o apoio político ou a teoria causal.

Sob a mesma perspectiva Draibe (2001) elabora um modelo de análise do processo de implementação seguindo a abordagem de *top down* que a mesma chama de “anatomia do processo geral de implementação”, que pressupõe a análise de factores como: sistema gerencial e decisório, sistema de divulgação e informação, sistema de capacitação e selecção, sistema de monitoramento e por último, sistemas logísticos e operacionais.

Assim sendo, a condição para uma adequada implementação nos padrões do modelo *top-down* é de haver entendimento e acordo sobre os objectivos a serem alcançados e que esses devem persistir durante todo o processo de implementação. E ainda, deve haver perfeita comunicação e coordenação entre os vários actores e instituições envolvidos no processo (Brites & Clemente, 2019).

Em contraposição a visão *top down* e altamente prescritiva, nos anos 1970 e 1980 se desenvolve uma corrente e analítica que busca compreender o processo de implementação de outra forma. Essa é a segunda geração de estudos, denominada *bottom up*. Para esses autores, a implementação não é falha. Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são actividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado.

Segundo Lipsky (1980), os agentes implementadores, como servidores públicos e gestores locais, adaptam as diretrizes políticas à realidade concreta, podendo modificar o curso da implementação. Além disso, factores externos, como mudanças económicas, políticas e sociais, podem influenciar o funcionamento do programa, tornando a implementação um processo de constante adaptação.

Para o autor, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de facto acontece no momento de implementação. A abordagem *bottom up* está preocupada em compreender a “política como ela é”, como foco no que de facto acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. Até porque “na prática real da administração pública, a implementação ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que está inteiramente alheio à vontade dos implementadores” (Arretche, 2001), assim sendo, para essa abordagem, a implementação deve ser analisada considerando não apenas as decisões dos formuladores de políticas, mas também os desafios enfrentados no nível local.

### **2.3.2. Escolhendo uma diretriz teórica de análise**

Para analisar a implementação do Programa de Ação Social Produtiva (PASP), esta pesquisa se apoia na teoria da implementação utilizando elementos da abordagem *top down*. A partir desta perspectiva, será analisado se as falhas na implementação do PASP estão relacionadas a deficiências na gestão e organização do programa. Para isso, será utilizado o modelo de “Anatomia do processo geral de implementação” pressuposto por Draibe (2001), que propõe a análise de seis factores: (i) sistema gerencial e decisório, avaliando a estrutura organizacional, a capacidade de gestão e a coordenação do PASP; (ii) sistema de divulgação e de informação, examinando se os beneficiários têm acesso a informações claras e suficientes sobre o programa e se existe um sistema eficiente de sistematização de informação; (iii) sistemas de capacitação

e selecção dos beneficiários, investigando se o possuem treinamento para executar as actividades; e (iv) sistemas de monitoramento e avaliação, verificando se existem mecanismos eficazes para acompanhar a execução e corrigir falhas e por último, (v) Sistemas logísticos e operativos, investigando se os agentes possuem recursos materiais suficientes para o cumprimento das metas.

Embora modelos clássicos da abordagem *top-down*, como o de Sabatier & Mazmanian (1989), sejam amplamente utilizados na literatura internacional, eles foram desenvolvidos a partir de experiências em países com estruturas institucionais mais consolidadas. Já o modelo de Draibe (2001) leva em consideração o contexto de países em desenvolvimento como Moçambique onde os desafios da implementação são mais complexos devido a fragilidades institucionais e limitações de recursos.

## **CAPÍTULO III – AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ACÇÃO SOCIAL PRODUTIVA NO INAS**

O presente capítulo dedica-se a avaliar a implementação do PASP no INAS, começando no primeiro momento por apresentar o PASP como instrumento de política pública, destacando seus objectivos, grupo alvo e componentes, no segundo momento e feita a análise do processo de implementação do programa que tem o objectivo de mapear os principais *stakeholders* envolvidos neste processo sem se esquecer da sua sustentabilidade. No terceiro momento é identificado os factores institucionais e estruturais como elementos críticos no processo de implementação do PASP e por último, no quarto momento discute-se a influência dos elementos acima indicados no desempenho do programa em estudo, revisando os pressupostos oferecidos por Draibe (2001) cujos norteiam o estudo.

### **3.1. PASP como instrumento de política pública: objectivos, grupo alvo e componentes**

O PASP, como descrito nos capítulos anteriores, faz parte de um conjunto de vários instrumentos de política pública do Estado Moçambicano, estabelecidos na sequência da aprovação da Lei de Protecção Social (Lei no 4/2007) e subsequente aprovação dos regulamentos dos três principais subsistemas de segurança social básica, obrigatória e complementar, bem como da Estratégia Nacional de Segurança Básica para 2010 – 2014. Trata-se de um programa de transferências monetárias direccionadas a pessoas que vivem em situação de pobreza e de vulnerabilidade, com capacidade para o trabalho e tem como objectivo geral promover a inclusão socioeconómica dos mesmos ajudando no reforço da sua autonomia económica (Decreto n.º 47/2018 de 6 de agosto).

O documento operacionalizador programa (2012) define como objectivos específicos: – Contribuir para a superação da insegurança alimentar e nutricional a partir do contributo na estabilização de rendimentos e do consumo dos agregados afetados pelos choques, riscos estruturais, mudanças climáticas e ainda para a melhoria da produtividade a produtividade agrícola; – Criar oportunidades de acesso a rendimentos para os agregados familiares mais vulneráveis, a partir do envolvimento dos membros com capacidade física para o trabalho em actividades produtivas; – Criar capacidades, habilidades profissionais e conhecimentos na concepção e gestão de pequenos e médios negócios nas pessoas com capacidade para o trabalho membros dos agregados mais vulneráveis de modo a facilitar a sua integração em iniciativas de geração de rendimentos.

Em 2018 estes objectivos foram revistos através do Decreto n.º 47/2018 de 6 de Agosto<sup>11</sup>, definindo apenas dois objectivos:

1. O PASP visa promover a inclusão socioeconómica de pessoas em situação de pobreza e de vulnerabilidade em idade activa com capacidade para o trabalho, através da sua participação em trabalhos públicos e do aumento da resiliência às mudanças climáticas, assim como incentivo ao desenvolvimento de actividades geradoras de rendimento. 2. Igualmente, visa aumentar o nível de consumo dos agregados familiares beneficiários, assim como reduzir o risco de pobreza e vulnerabilidade através dos benefícios e investimentos na protecção ambiental e no reforço da capacidade produtiva e de autonomia económica dos beneficiários (artigo 16 do decreto n.º 47/2018 de 6 de Agosto).

O PASP tem como grupos-alvo os agregados familiares em situação de vulnerabilidade que possuam, pelo menos, um membro com capacidade para o trabalho. Neste grupo, são priorizados: – agregados familiares chefiados por mulheres; agregados familiares com pessoas com deficiência, doença crónica ou com pessoa idosa; agregados familiares com crianças em situação de desnutrição; agregados familiares com alto nível de dependência, famílias de Acolhimento de crianças órfãs em situação de pobreza e vulnerabilidade.

O PASP estrutura-se em dois pilares de intervenção que constituem a componente de trabalhos públicos com o uso da mão-de-obra intensiva e a de apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos.

A componente de Trabalhos Públicos com uso da mão-de-obra visa garantir o apoio e protecção dos agregados familiares em situação de riscos e de vulnerabilidade através da atribuição de uma transferência monetária em troca da participação de trabalhos públicos com o uso da mão-de obra intensiva, proporcionando aos agregados envolvidos nestes trabalhos uma fonte de renda sazonal (temporária), mas previsível, essas actividades são : recolha de resíduos sólidos, limpeza de valas de drenagem, vias públicas. Houve a pretensão de implementar outros projectos mais sustentáveis no domínio desta componente, mas não foi possível por questões orçamentais, como explica o entrevistado:

---

<sup>11</sup> Decreto concernente à revisão dos Programas de Segurança Social Básica, criados pelo Decreto n.º 52/2011, de 12 de Outubro e revoga o Decreto n.º 52/2011, de 12 de Outubro.

“O INAS, através do PASP, não pretende oferecer emprego aos beneficiários, até porque os beneficiários têm suas próprias fontes de rendimento que garantem sua subsistência. O que nós fazemos é ajudar, sem interferir nas suas próprias actividades, e fazemos isso através da inserção dos beneficiários em actividades públicas em troca de uma transferência monetária (MZN 1.050). Estas actividades são iguais à recolha de lixo, limpeza de valas de drenagens e vias públicas, actividades que são implementadas em época de baixa produtividade agrícola, ou seja, momento em que os beneficiários se encontram numa situação de subemprego. Nós temos a pretensão de implementar outras actividades que garantam mais sustentabilidade ao beneficiário, como a avicultura, piscicultura, pecuária, corte e costura, e entre outros, mas as condições financeiras ainda não estão criadas para que isso se efetue.”

Em todo o caso, as actividades elegíveis à componente de trabalhos públicos: i) devem fornecer um bem ou serviço público ou cujos benefícios de projetam para a maior dos membros da comunidade (e não privados ou para o benefício exclusivo de um pequeno grupo dentro da comunidade); ii) Não devem prejudicar o meio ambiente ou ter consequências sociais negativas, devem ter uma percentagem de custos de trabalho superior aos custos em capital; e iv) estar enquadradas nos planos distritais ou municipais. Os beneficiários do PASP participam nos trabalhos públicos apenas durante seis meses por ano nas zonas urbanas e quatro meses por ano nas zonas rurais e durante um período máximo de três anos.

A segunda é a Componente de Apoio e Desenvolvimento de Iniciativas de Geração de Rendimentos (ADIGR), “consiste na promoção de oportunidades de autossustento por via do autoemprego para indivíduos vivendo em situação de pobreza com capacidade para o trabalho” (n.º 3, artigo 5, Decreto n.º 52/2011). Essa componente se desenvolve por meio de duas intervenções principais:

#### 1. Preparação Social para a Graduação:

- Capacitação em concepção e gestão de pequenos negócios;
- Formação profissional;
- Acesso à educação financeira, destacando-se a participação em grupos de poupança.

#### 2. Facilitação ao acesso a oportunidades de geração de rendimento:

Após demonstrada a capacidade de resiliência, com o agregado familiar acumulando activos por meio da poupança ou investimento e desenvolvendo habilidades profissionais, este será

auxiliado no desenho de um projecto de geração de renda e encaminhado para oportunidades de financiamento ou acesso a insumos produtivos.

Contudo, desde a implementação do programa, a componente da graduação pela autonomização económica dos participantes no PASP, que é um dos principais objectivos do programa, não foi executada, em razão da falta de financiamento e das limitações técnicas, impactando desta forma, o acesso a actividades de geração de rendimentos.

“Entendemos que não basta inserir o beneficiário em uma actividade pública apenas em troca de remuneração; é necessário dotá-lo de conhecimentos, competências e habilidades técnicas que o tornem verdadeiramente autossuficiente. Por essa razão, o PASP desenvolveu a componente ADIGR, com o objectivo de oferecer formação profissional aos beneficiários e garantir sua graduação. Contudo, para que essa iniciativa seja efetivada, é imprescindível estabelecer parcerias com instituições de ensino confiáveis – como o Instituto Nacional de Emprego – e com ONGs especializadas em formação e capacitação a nível distrital ou provincial. Trata-se de um esforço que depende do comprometimento dessas instituições parceiras, além de enfrentar o desafio do orçamento ainda bastante limitado para alcançar esse objectivo<sup>12</sup>”.

De acordo com o relatório do MGCAS, a componente ADIGIR não foi implementada devido a diversos desafios. Inicialmente, a insuficiência de financiamento impediu seu desenvolvimento. Além disso, as expectativas de que os beneficiários do PASP teriam acesso a fontes de microcrédito – como o fundo de “7 milhões” destinado aos governos distritais para financiar pequenos negócios – não se concretizaram, já que muitos participantes eram analfabetos, encontrando dificuldades para elaborar propostas de negócios e oferecer garantias. Outro factor foi a ausência de apoio à formação de grupos comunitários de poupança e crédito, fundamentais para a autonomia dos mais pobres. Ademais, a oferta limitada de instituições e programas de treinamento técnico e profissional, especialmente voltados para pessoas com baixos níveis de educação, restringiu as oportunidades de capacitação. Por fim, os tipos de projetos de obras públicas implementados pelo PASP mostraram-se inadequados para o desenvolvimento de habilidades essenciais (MGAS, 2022; Banco Mundial, 2017).

Portanto, o fracasso desta componente implica que o programa tem pouco impacto na vida dos participantes a longo prazo.

## **3.2. O Processo de Implementação do PASP e os seus principais stakeholders**

A implementação do PASP, segundo o documento de operacionalização do mesmo, é feita entre o Governo e algumas instituições complementares que são as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o sector privado, essa articulação visa garantir melhor eficácia do programa.

### **3.2.1. Governo**

O PASP é um programa nacional cuja implementação é partilhada entre várias entidades governamentais sob orientação do MGCAS, estas entidades se subdividem em nível central, nível provincial e distrital, e por último, ao nível das autoridades locais (GdM, 2012). Como vemos a seguir

- A nível central é feita pelo MGCAS através do CCSSSB (Concelho Consultivo do Subsistema de Segurança Social Básica) presidido pelo ministro que superintende a área de Acção Social que funciona como órgão central cabendo a responsabilidade de tomar as decisões estratégicas do programa e o INAS que funciona como órgão executor ao nível central encarregado de coordenar a implementação do programa a nível nacional.
- A nível provincial é presidida pelas delegações provinciais do INAS que asseguram a articulação entre as políticas centrais e a implementação no local, ou seja, são responsáveis pela implementação dos programas nos distritos das suas províncias.
- Nível distrital e municipal, executam as actividades do programa nos distritos, incluindo a selecção dos beneficiários e organização de trabalhos públicos através dos SDSMAS.
- Nível local, os chefes do posto administrativo e os chefes de localidade constituem importantes ferramentas na focalização/identificação dos beneficiários e sistematização das listas para envio ao distrito servindo assim de um canal de “trânsito” entre a localidade e o distrito no contexto das intervenções do PASP.

### **3.2.2. Organizações da Sociedade Civil (OSC)**

De acordo com o documento operacionalizador, a sociedade civil é considerada uma peça-chave para o sucesso do programa. Ela deve actuar na coordenação e na gestão do PASP a nível local, por meio dos Conselhos Consultivos Locais e de mecanismos semelhantes existentes nos municípios. Além disso, as OSC têm o papel de fornecer conhecimento técnico, apoio especializado e até de administrar determinadas acções por meio de contratação, contribuindo

também para a angariação de fundos destinados a projectos identificados pelos beneficiários. Na avaliação do progresso do PASP, o MGCAS deve considerar os relatórios de monitoria e avaliação elaborados pelas OSC, dando especial atenção às recomendações e sugestões apresentadas.

No entanto, um entrevistado da delegação provincial do INAS na Matola afirmou que essa articulação institucional nunca ocorreu na prática, declarando: “Confesso que é a primeira vez que ouço que deveriam ser criadas parcerias com a sociedade civil; até onde eu sabia, os únicos externos que tínhamos eram os que trabalham na localização dos beneficiários, fora disso, nunca tive essa informação.”

### **3.2.3. Sector Privado**

O sector privado tem um papel relevante, contribuindo com o financiamento de determinados projetos, mesmo quando estes são implementados pelo Estado, por OSCs ou por associações comunitárias. Em outros casos, o sector privado executa obras públicas contratadas pelo Estado – como estradas, pontes, sistemas de irrigação, abastecimento de água e pequenos projetos de restauração ambiental – onde se pode contar com a participação de mão-de-obra proveniente do PASP. No entanto, essa articulação institucional não se concretizou, pois os microfinanciadores não estavam dispostos a financiar projectos de pessoas sem experiência comprovada ou garantias suficientes e sem experiências comprovadas torna-se difícil a integração em determinados projectos executados pelas empresas privadas, uma vez que a componente que lhes iria dotar desses conhecimentos não chegou a ser implementada.

### **3.3. Financiamento e Sustentabilidade do Programa**

Sendo um programa que foi criado para ser implementado por tempo indeterminado como uma das estratégias do Governo no quadro do combate à pobreza e das desigualdades sociais, este é inscrito anualmente no Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado, bem como em diferentes instrumentos programáticos de médio e longo prazos. Deste modo o programa é financiado pelo Estado e pelo Banco Mundial cujo constitui principal financiador externo do programa contribuindo por quase 90% do orçamento do programa (Banco Mundial, 2017; Beazley & Picanyol, 2019). Embora este seja controlado como recursos externos, o Governo moçambicano terá que pagar o empréstimo e os juros correspondentes. O que implica que, na prática, o PASP é financiado internamente pelo Estado (UNICEF, 2018).

De qualquer das formas, O orçamento do PASP é atribuído da seguinte forma: a) 70% vai para as transferências de dinheiro; b) 10% para cobrir as despesas da delegação do INAS; c) 10% para materiais e equipamentos; e d) 10% para as despesas administrativas dos governos distritais (no caso dos municípios, esta é dividida em dois: 5% para o governo da cidade e 5% para o governo municipal (Beazley & Picanyol, 2019).

### **3.4. Factores Institucionais e Estruturais no Processo de Implementação do PASP**

Lembrando que o objectivo deste trabalho é avaliar o impacto dos factores institucionais e estruturais no processo de implementação do PASP, investigando se as falhas do programa estão relacionadas às ineficiências desses factores. Assim, o presente tópico tem como objectivo identificar esses factores.

Toda política pública ou programa, para que se efetive, precisa necessariamente passar pelo processo de implementação, fase na qual os objectivos definidos são traduzidos em acções concretas. Trata-se, portanto, de uma etapa decisiva, que não ocorre de forma isolada, mas sim sob a influência de diversos factores, especialmente de natureza institucional e estrutural.

No caso do PASP, a sua implementação deve ser conduzida de forma simples e flexível, considerando as experiências anteriores acumuladas. O êxito do programa depende, sobretudo, da capacidade de concentrar recursos nas famílias que vivem em situação de pobreza, articulando diferentes iniciativas sectoriais de forma integrada. Para isso, uma coordenação forte é essencial, devendo envolver a harmonização de procedimentos dentro de um quadro operacional comum (GdM, 2012). Assim sendo são factores críticos do programa:

A existência de um sistema decisório eficiente; A existência de um sistema eficiente de divulgação de informação que transmitam os dados de forma clara, suficiente e abrangente entre os públicos interno e externo; A existência de um sistema de selecção eficiente, pois constituem determinantes para identificar as áreas de maior vulnerabilidade social atendidas pelo programa; A existência de um sistema de capacitação eficiente, tanto para os implementadores, assim como para os beneficiários, assim garante-se suas competências para o papel que desempenha fortalecendo a implementação institucional; A existência dos sistemas logísticos e operacionais que possam conduzir a eficácia dos objectivos definidos; e por último, a existência de um sistema eficiente de monitoria pois permite monitorar o andamento das atividades e identificar, em tempo real, eventuais desvios em relação ao planejamento inicial.

Portanto, o sucesso do PASP depende da articulação eficiente dos factores institucionais e estruturais acima indicados, a ineficiência destes factores constitui um problema para a aferição do impacto esperado pelo programa.

### 3.4.1. A Influência dos Factores Institucionais e Estruturais no Desempenho do PASP

#### 3.4.1.1. Sistema decisório

Figura 3. Estrutura hierárquica do PASP



A estrutura organizacional do PASP é organizada em uma hierarquia clara, conforme ilustrado na figura acima. No nível superior, encontra-se o MGCAS, responsável pela formulação de políticas e diretrizes estratégicas do programa. Logo abaixo, o INAS actua como o órgão executor, coordenando a implementação do programa em nível nacional. Em seguida, as delegações provinciais são encarregadas de operacionalizar os programas nos respectivos distritos de suas províncias. No nível seguinte, os SDSMAS realizam as actividades directamente no terreno, envolvendo a selecção dos beneficiários e a organização de trabalhos públicos. Por fim, os Conselhos Consultivos Locais e as Organizações Comunitárias, representados pelos chefes do posto administrativo e de localidade, colaboram na identificação dos potenciais beneficiários e na selecção das actividades.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Entrevista 12/03/2025.

Para maior sucesso do programa, o MGCAS considerou a participação de outras instituições, complementando a estrutura organizacional descrita anteriormente. Enquanto o MGCAS define as políticas e diretrizes estratégicas e o INAS coordena a implementação nacional, foram incluídas também instituições complementares para reforçar a efectividade e a sustentabilidade do PASP.

Nesse sentido, o primeiro grupo dessas instituições são as OSCs, que desempenhariam um papel relevante na gestão local, na participação comunitária e na monitoria do programa. O segundo grupo é composto pelo sector privado que, por meio de financiamento e da promoção da inclusão dos beneficiários em actividades geradoras de renda, potencializaria os resultados do PASP e reforçaria sua sustentabilidade a longo prazo (GdM, 2012).

Dessa forma, uma boa articulação e uma coordenação forte entre o MGCAS, o INAS, as delegações provinciais, os serviços distritais e os conselhos consultivos locais se complementariam com a colaboração activa das OSCs e do sector privado, garantindo uma abordagem integrada e abrangente para o sucesso do programa.

Segundo Draibe (2001), independentemente da inscrição institucional de um programa, seu desenvolvimento está ancorado em uma estrutura organizacional específica, que por sua vez se submete a um sistema gerencial próprio, responsável por conduzir e dirigir o processo de implementação. Para a autora, aspectos como a hierarquia do sistema, os graus de centralização ou descentralização, os níveis de autonomia ou dependência dos executores frente aos decisores, são indicadores cruciais a serem considerados para avaliar a eficiência de um sistema decisório de um dado programa.

A relação entre o INAS e o Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) evidencia claramente um modelo de implementação do tipo *top-down*, como se pode depreender do seguinte depoimento de um entrevistado:

“Olha bem, todas as diretrizes, decisões orçamentais etc., são definidas pelo Ministério do Género, Criança e Acção Social. A nós, cabe apenas a responsabilidade de implementar o programa no terreno, porque o INAS corresponde ao braço executor do programa. Não temos nenhuma autonomia para definir diretrizes ou dar alguma recomendação, não participamos na definição dos recursos a serem alocados, recebemos tudo pronto e já definido. A nossa missão é apenas implementar

taxativamente as diretrizes emanadas pelo MGCAS, sem nenhuma modificação. Temos metas, missão e objectivos a partir das perspectivas do MGCAS. ”

Esse relato revela que o processo decisório é centralizado no nível ministerial, restando ao INAS o papel de executor operacional, sem margem de autonomia para adaptações locais ou participação na formulação das estratégias. Essa configuração embora possa favorecer a uniformidade das acções e o controle político e técnico do programa, pode comprometer a flexibilidade necessária para responder aos desafios específicos dos territórios, além de limitar o potencial de inovação e aprendizagem institucional a partir da experiência dos implementadores no terreno.

O Governo de Moçambique identificou, entre os factores críticos para o sucesso do PASP, a necessidade de construir parcerias sólidas entre diferentes intervenientes institucionais complementares (OSCs e o sector privado).

“No quadro do PASP, a sociedade civil participará nas acções de coordenação e gestão do PASP a nível local através dos Conselhos Consultivos locais e mecanismos similares existentes junto dos Municípios. Servirá de fonte de conhecimento técnico e de apoio, administrando directamente algumas das acções por via de contratação nos termos previstos pelo presente documento, bem como no apoio na angariação de fundos para projectos identificados pelos beneficiários. Na avaliação do progresso do PASP, o MMAS terá em conta os relatórios de acções de monitoria e avaliação levadas a cabo pelas OSC em especial as suas recomendações e sugestões” (GdM, 2012, p. 31).

Contudo, essa articulação nunca se concretizou na prática, tendo a responsabilidade da implementação recaído exclusivamente sobre o Governo, por meio do INAS.

Essa situação reforça a ideia de um modelo de implementação centralizado, no qual o INAS adopta de forma taxativa as orientações e estratégias definidas pelo MGCAS, sem incorporar de maneira significativa as perspectivas, experiências e sugestões dos actores locais, especialmente das OSCs. A ausência dessa articulação compromete uma implementação mais eficaz, sensível ao contexto local, apesar de o próprio Governo reconhecer, nos documentos oficiais do programa, a importância da coordenação interinstitucional como elemento-chave para o sucesso do PASP.

Como anteriormente mencionado, o sucesso do PASP também depende do papel desempenhado pelas autoridades locais e pelas comunidades, representadas pelos chefes dos postos administrativos, bairros e localidades, que deveriam constituir elementos-chave na focalização dos beneficiários e na selecção das actividades a serem implementadas seguindo os critérios amplos estabelecidos pelo programa.

No entanto, na prática, a definição das actividades recai frequentemente sobre os distritos, ou seja, a selecção é feita principalmente em nível distrital/municipal e em linha com os planos de desenvolvimento distritais/municipais. Estas relações desafiadoras entre as delegações do INAS e as autoridades locais, bem como um envolvimento limitado das comunidades na escolha das actividades, dificultam a apropriação local do programa e limitam sua capacidade de adaptação às necessidades específicas dos beneficiários, enfraquecendo a sua eficácia e impacto no contexto local (Kardan *et al.*, 2017).

Portanto, no contexto da implementação do PASP, verifica-se uma clara centralização do sistema decisório, conforme relatado por técnicos do Instituto Nacional de Acção Social (INAS), responsável pela execução do programa. Todas as directrizes operacionais, decisões orçamentais, metas, objectivos e indicadores de desempenho são definidos exclusivamente pelo MGCAS, cabendo ao INAS apenas a execução das actividades no terreno, sem autonomia decisória ou capacidade de influência sobre o desenho ou reorientação do programa.

Embora essa configuração possa favorecer a uniformidade das acções e o controle político e técnico do programa, ela compromete significativamente a flexibilidade, a contextualização local e a capacidade adaptativa dos implementadores. A ausência de canais formais de retroalimentação entre a prática (INAS) e a formulação (MGCAS) enfraquece a possibilidade de melhorias baseadas na experiência concreta de campo, além de afectar a motivação e o protagonismo dos técnicos locais.

Além disso, essa centralização inviabiliza a governança participativa, afastando da implementação outros actores relevantes como as Organizações da Sociedade Civil e o setor privado. Esses actores poderiam contribuir com conhecimento do território, práticas inovadoras e recursos complementares, tornando o programa mais sensível às necessidades reais das comunidades beneficiárias.

### **3.4.1.2. Sistema de divulgação e de informação**

Neste tópico, precisa-se investigar os meios pelos quais são divulgadas as informações sobre o programa, se estes meios transmitem de forma clara, suficientes e abrangentes principalmente para os beneficiários e se existe um sistema de gestão de informação eficiente para a organização e sistematização dos dados. Para Draibe (2001) parte do sucesso do programa depende da adequação dos meios de divulgação junto aos seus públicos alvos, bem como informação qualificada entre os agentes implementadores.

Como nos foi dito por uma técnica que trabalha directamente a nível local, o INAS realiza campanhas de comunicação destinadas à divulgação de informações e à sensibilização sobre programas como o PASP. Essas campanhas são essenciais para informar as comunidades sobre os objectivos do programa, critérios de elegibilidade e procedimentos de participação, promovendo maior transparência e engajamento dos beneficiários, a divulgação é feita na sede da povoação, em todas as comunidades, localidades e bairros.

O sistema enfrenta limitações, especialmente em regiões remotas. Nessas áreas, a realização de reuniões e campanhas depende de recursos físicos, como transporte e materiais, o que dificulta a execução das acções. Um entrevistado afirmou que, muitas vezes, as actividades ficam comprometidas por falta de combustível e de veículos, chegando a comentar: “Hoje, por exemplo, tínhamos algumas actividades no campo, mas estamos limitados por falta de combustível e recursos financeiros – cada viagem exige recursos”. Além disso, essas actividades exigem a presença activa dos beneficiários, o que pode ser um obstáculo devido a factores como longas distâncias, falta de tempo e outros compromissos diários das comunidades.

O universo que o PASP pretende alcançar é realmente muito grande, uma vez que há uma grande população de pessoas pobres com capacidade para o trabalho. O grande desafio para o PASP é garantir que essas pessoas, muitas vezes em regiões afastadas, tenham acesso à informação necessária sobre o programa, como critérios de elegibilidade, procedimentos de participação e benefícios só significa que, para ser eficaz, o programa precisa de um sistema de divulgação de informações que vá além das abordagens tradicionais, aproveitando diferentes meios de comunicação e estratégias para atingir o maior número possível de beneficiários, respeitando as particularidades de cada região.

E para aprimorar a gestão e sistematização de informações, o INAS desenvolveu e implementou o Sistema de Gestão de Informação, conhecido como e-INAS. Este sistema foi concebido para processar e gerir dados essenciais dos programas de assistência social, incluindo o PASP. Suas funcionalidades abrangem processos administrativos-chave, como focalização, inscrição, pagamento e gestão de casos (OIT, 2019).

O e-INAS, foi desenvolvido entre 2014 e 2015 com o apoio da OIT. Em dezembro de 2015, a primeira versão do sistema foi instalada na sede do INAS. No entanto, ao serem questionados sobre a eficiência do sistema, os entrevistados apontaram diversos constrangimentos, como a excessiva centralização do sistema, que ainda limitam os ganhos esperados com a implementação do e-INAS.

Embora o e-INAS represente um avanço significativo na acessibilidade das informações, sua centralização excessiva tem gerado desafios operacionais. Actualizações de dados e resolução de problemas técnicos dependem exclusivamente do nível central, resultando em atrasos e ineficiências nas delegações provinciais. Além disso, dificuldades técnicas e limitações de conectividade à Internet em algumas delegações forçam o retorno a métodos tradicionais de registro, comprometendo a eficácia do sistema.

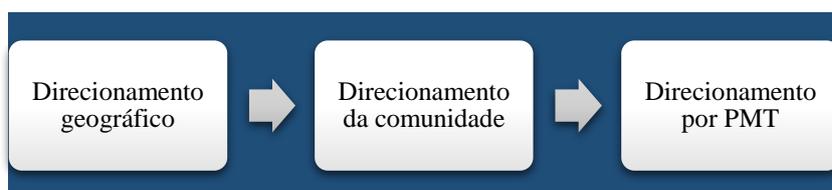
Os entrevistados acrescentam que, com frequência, são forçados a recorrer ao sistema tradicional de registo de dados, uma vez que muitas delegações do INAS não dispõem da capacidade técnica necessária para operar plenamente o e-INAS. Essa limitação está em consonância com os achados de um estudo rápido sobre capacidades, realizado com o apoio do Banco Mundial, que constatou que aproximadamente uma em cada quatro delegações do INAS é regularmente obrigada a deslocar-se até delegações vizinhas para aceder ao sistema, devido à fraca qualidade da conexão à internet em suas localidades.

Esses desafios nos sistemas de informação e nos processos de divulgação têm implicações directas na implementação do PASP. A centralização do e-INAS limita a capacidade das delegações provinciais de responder prontamente às necessidades dos beneficiários, afectando a eficiência na gestão de casos e na actualização de informações. Problemas técnicos não resolvidos de forma ágil podem resultar em atrasos nos pagamentos e na prestação de serviços, comprometendo a confiança dos beneficiários no programa. Além disso, a dependência de métodos tradicionais devido a limitações técnicas evidencia a necessidade de investimentos em infraestrutura e capacitação para garantir a plena funcionalidade do sistema.

### 3.4.1.3. Sistema de Selecção e Capacitação

O PASP tem como grupo-alvo pessoas vulneráveis que, apesar de sua condição socioeconómica, possuem capacidades físicas para o trabalho. O mecanismo de selecção do programa combina três etapas (i) direcionamento geográfico por meio de mapas de pobreza; (ii) direcionamento baseado na comunidade para preparar as listas de potenciais beneficiários; e (iii) um do Proxy Means Test (PMT)<sup>14</sup> para minimizar erros de inclusão.

*Figura 4 Sistema de selecção dos beneficiários*



Fonte: INAS por entrevista.

No primeiro momento se faz a focalização geográfica dos distritos e localidades com maior incidência de pobreza. Após a selecção das áreas geográficas pelo INAS, a escolha dos candidatos é realizada localmente pelos líderes comunitários sob orientação dos governos distritais representado pelo SDSMAS. As listas formadas são enviadas às delegações do INAS, que, por sua vez, realizam visitas domiciliares para coletar informações socioeconómicas adicionais. Esses dados são encaminhados ao nível central, onde são utilizados para estimar o nível de pobreza de cada candidato por meio da metodologia PMT, garantindo, assim, uma selecção mais precisa e direcionada dos beneficiários.

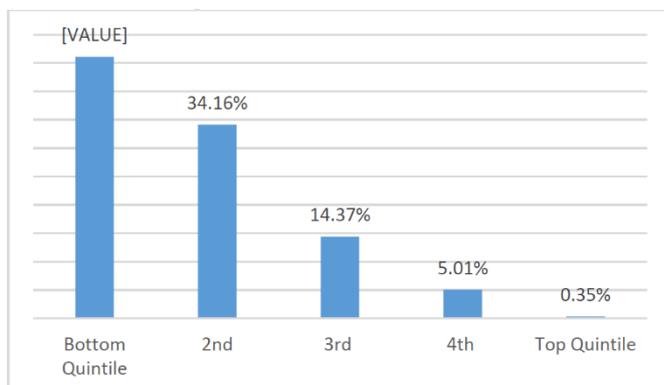
O mecanismo de direcionamento do PASP mostrou-se eficiente, destacando que o uso do PMT aprimorou significativamente a selecção dos beneficiários. Segundo o relatório do Banco Mundial, (2017) oitenta por cento dos beneficiários do PASP urbano em Maputo são de famílias que estão no quintil<sup>15</sup> um ou dois, o que implica que o desempenho do programa de segmentação da pobreza é muito bom. Cerca de 46 % dos beneficiários do PASP são do quintil 1 e 34 % são do quintil 2. Cerca de 14 % dos beneficiários do PASP pertencem ao quintil 3, 5

<sup>14</sup> Um proxy means test (PMT) é um mecanismo de focalização económica que utiliza uma fórmula matemática de indicadores (diversos tipos de bens, características de habitação, características do agregado familiar e dos seus membros, etc.), com ponderações determinadas, tiradas dos dados de um inquérito nacional (como o IOF no caso de Moçambique), para estimar o nível de consumo de um agregado familiar.

<sup>15</sup> Termo usado em estatística para dividir uma população em 5 partes iguais com base na renda e outros indicadores socioeconómicos.

% ao quintil 4 e nenhum beneficiário do PASP pertence ao quintil 5. Conforme ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 2 Incidência dos beneficiários do PASP



Fonte: *Banco Mundial, 2017.*

No entanto, a seleção realizada a nível comunitário revela significativas dificuldades. A triagem inicial nas comunidades mostrou-se ineficiente, uma vez que maior parte dos beneficiários urbanos propostos nas listas iniciais não foram elegíveis, por não se enquadrarem na linha de pobreza determinada pelo PMT (Banco Mundial, 2017). Um funcionário do INAS confirmou que quase todos os indivíduos inicialmente registrados foram posteriormente excluídos pelo teste de meios proxy, evidenciando um descompasso em relação às metas estabelecidas pela ENSSB. Essa ineficiência na seleção comunitária implica que muitos gastos operacionais foram direcionados para o registro e verificação de agregados familiares que, ao final, não atendiam aos critérios de elegibilidade para o programa

Um ponto adicional diz respeito à discrepância entre a percepção de pobreza nas comunidades e os critérios definidos no desenho do programa. Dessa forma, as comunidades podem priorizar grupos considerados vulneráveis segundo seus próprios critérios — como idosos ou famílias chefiadas por mulheres —, o que pode resultar na exclusão de jovens desempregados, por exemplo.

Por um lado, o uso de um mecanismo objectivo de verificação da pobreza, como o do Proxy Means Test (PTM) tende a reduzir os riscos associados à margem discricionária na seleção dos beneficiários, evitando que líderes comunitários ou outras estruturas administrativas

influenciem indevidamente o processo, mas o desempenho da segmentação baseada na comunidade enfraquece esta tentativa. (Hodges, *at al.*, 2022).

Após o processo de selecção, é fundamental que os beneficiários do PASP recebam capacitação adequada para a execução das actividades propostas pelo programa. No entanto, uma entrevistada do INAS revelou que não existe um sistema estruturado de capacitação; as acções se limitam a transmitir informações sobre os objectivos do programa, suas componentes e o público-alvo pretendido. Essa comunicação ocorre por meio de campanhas e visitas às localidades e distritos após a selecção dos beneficiários. Banco Mundial (2017, p. 74) já havia identificado essa lacuna, observando que “os contratos de trabalho municipais não incluem ou preveem quaisquer medidas de capacitação, nem no campo da formação profissional, nem no de preparação ou canalização de trabalhadores municipais do PASP para actividades geradoras de renda”.

Essa ausência de capacitação estruturada compromete a eficácia do programa, pois os beneficiários podem não estar devidamente preparados para desempenhar as funções atribuídas, limitando o potencial de geração de renda e a sustentabilidade das iniciativas promovidas pelo PASP considerando que a definição das actividades a serem desempenhadas ficam sob responsabilidade dos distritos.

#### **3.4.1.4. Sistema de Monitoria e Avaliação**

Segundo Draibe (2001) mesmo que se faça de modo explícito, a implementação dos programas tende a ser monitorada ou supervisionada pelos seus gestores, um sistema eficiente de monitoria dos programas constitui um passo fundamental para identificar, de forma sistemática, os pontos fortes e as falhas dos processos, permitindo a implementação de ajustes corretivos e, conseqüentemente, o aprimoramento dos resultados alcançados. Nesse contexto, a aprovação do Decreto nº 63/2018, que criou formalmente a Repartição de Monitoria e Avaliação (RMA) no INAS, representou um avanço significativo no desenho dos sistemas de monitoria e avaliação tanto no INAS quanto no MGCAS. Integrada ao Departamento de Planificação e Estatística (DPE), a nova repartição tem o objectivo de reforçar a capacidade de monitoria e avaliação em todos os níveis – central, provincial e distrital.

Adicionalmente, em 2020 foi elaborado, com o apoio da OIT, o Plano de Monitoria e Avaliação dos Programas do INAS, guiando-se da acção estratégico número 33 do Plano Operacional da

ENSSB 2016-2024, que visa “Operacionalizar o novo Sistema de Monitoria e Avaliação (M&A) do INAS e concluir o desenvolvimento de um sistema de M&A mais abrangente para o Subsistema de Segurança Social Básica”. O plano define o sistema a ser utilizado para acompanhar os programas geridos pelo INAS, incluindo o PASP. Esse sistema organiza os indicadores a partir dos principais processos administrativos: cobertura geográfica, cadastro, focalização, inscrição pagamentos.

*Tabela 2 Sistema de monitoria do PASP*

<b>Indicadores de desempenho do PASP</b>	
<b>Cobertura geográfica</b>	Número de comunidades com programa implementado na comunidade / Número de potenciais beneficiários na lista de espera; Número de beneficiários inscritos / Meta
<b>Cadastro</b>	Número de agregados familiares candidatos com documento de identificação / Número total de beneficiários; Número de Mulheres Chefe de AF / Número de total de AF
<b>Focalização</b>	Número de AF elegíveis/Total de AF candidatos; Número de beneficiários que entendem os critérios de elegibilidade / Número total de beneficiários entrevistados
<b>Inscrição</b>	Número de AF inscritos/Meta do programa; Número de beneficiários com cartão e caderneta /Número total de beneficiários do programa
<b>Pagamento</b>	Total dos beneficiários/Total de beneficiários que colectaram o subsídio

Fonte: MGCAS, 2020.

As informações referentes à monitoria são registradas por meio do Sistema de Gestão de Informação do INAS, que inclui a plataforma e-INAS. Essa ferramenta é usada para atualizar os dados de cadastro, focalização, inscrição e pagamentos, além de possibilitar a gestão de casos e o acompanhamento dos indicadores de monitoria e avaliação.

Porém, apesar dos esforços para operacionalizar o sistema, ainda persistem desafios. Entre os entraves destacados pelos entrevistados, estão a dependência da eficiência do e-INAS e a insuficiência de recursos nas delegações – como a disponibilidade de computadores, acesso à internet e a implementação de módulos essenciais (por exemplo, o módulo específico de M&A). Muitas vezes, a coleta e sistematização da informação ainda ocorrem de maneira fragmentada, com registros mantidos em formatos físicos e digitais a nível local, e a transmissão posterior desses dados para a central, onde são utilizados para a elaboração de relatórios semestrais e anuais o que de certa forma compromete significativamente a recolha e sistematização de dados.

Conforme discutido anteriormente, o ideal para a avaliação do progresso do PASP seria que o MGCAS incorporasse nos seus processos os relatórios de monitoria e avaliação elaborados pelas OSCs, valorizando as recomendações e sugestões apresentadas por esses actores. Essa abordagem permitiria uma visão mais plural e enriquecida do desempenho do programa, reforçando a transparência e a *accountability*<sup>16</sup>.

No entanto, na prática, devido à ausência – ou ainda à incipiente articulação – de mecanismos de coordenação que integrem as diferentes instituições participantes da rede de segurança social, esse processo de monitoria tem sido concentrado predominantemente na avaliação centralizada pelo INAS. Essa centralização limita a capacidade de aproveitar as contribuições externas e impede que o sistema evolua de forma colaborativa para refletir as realidades e necessidades locais, restringindo o aprendizado e a implementação de ajustes baseados em múltiplas perspectivas.

#### **3.4.1.5. Sistemas logísticos e operacionais**

O PASP é um programa de transferências monetárias direcionado a pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade, que têm capacidade para trabalhar, e o objectivo central é promover a inclusão socioeconómica ao reforçar a autonomia económica dos beneficiários – conforme estabelecido pelo Decreto nº 47/2018, de 6 de agosto.

De acordo com o documento operacionalizador do programa (2012), os objectivos específicos do PASP são: contribuir para a superação da insegurança alimentar e nutricional; desenvolver capacidades, habilidades profissionais e conhecimentos para a concepção e gestão de pequenos e médios negócios, facilitando a integração dos membros desses agregados em iniciativas de geração de renda.

Beazley e Picanyol (2019) concordam com a ideia de que a implementação de um programa de obras públicas como o PASP impõe uma série de desafios adicionais. Além de entregar dinheiro no prazo, monitorar e avaliar as atividades e lidar com reclamações, o PASP exige gerenciamento técnico significativo para o design, selecção e supervisão do desenvolvimento de infraestrutura, e a abordagem de direcionamento do programa é mais trabalhosa do que a implementada pelos outros programas de assistência social. O programa também precisa

---

<sup>16</sup> é um termo que se refere à responsabilidade e à obrigação de prestar contas pelos atos, decisões e resultados alcançados por indivíduos, organizações ou instituições.

fornecer aos beneficiários seguro, equipamento de segurança, instalações no local de trabalho, etc. Além disso, o “componente de graduação” do PASP.

Portanto para que os objectivos sejam alcançados, é fundamental que haja uma correspondência adequada entre as metas do programa e os recursos disponíveis, não só, como a existência de um sistema de pagamento eficiente para garantir que as transferências sejam realizadas de forma pontual aos beneficiários

Um rápido estudo de inventário conduzido pelo INAS, com apoio do Banco Mundial, revelou que muitas delegações enfrentam sérias deficiências em recursos humanos e materiais. Por exemplo, mais de 50% das viaturas e 40% das motorizadas estão danificadas ou inoperacionais, enquanto 77% das delegações relatam dificuldades frequentes na aquisição de combustível. Além disso, seis das 31 delegações carecem de espaços físicos adequados para abrigar seu quadro actual de funcionários, e problemas recorrentes com acesso à internet e instabilidade no fornecimento de energia elétrica afetam 42% e 26% das delegações, respectivamente (Hodges et al., 2022).

Um dos entrevistados destacou que, além da insuficiência de recursos financeiros – que nem sempre são disponibilizados com a devida antecedência para a adequada planificação das ações – a escassez de recursos materiais também resulta em atrasos na entrega dos pagamentos, falhas na identificação, verificação e inscrição dos beneficiários, bem como dificuldades na execução de processos essenciais, como comunicação, gestão de casos e tratamento de queixas e reclamações. Draibe (2001) aponta para a verificação nos sistemas logísticos e operacionais, tanto na quantidade dos recursos, quanto na disponibilização dos mesmos dentro dos prazos necessários, pois atrasos nos repasses financeiros comprometem a execução dos programas.

Tanto as entrevistas, assim como o estudo conduzido por Beazley & Picanyol (2019) confirmam que os pagamentos do PASP ainda são entregues manualmente: os técnicos do INAS dirigem da sede do distrito até as comunidades para pagar os benefícios em dinheiro. Em áreas rurais, algumas comunidades podem estar a algumas horas de carro e, portanto, esse mecanismo é amplamente visto como ineficiente, trabalhoso e arriscado, além de ocupar uma grande quantidade de tempo dos técnicos do INAS, deixando-os com pouco tempo para se dedicar a questões mais importantes em torno da supervisão da qualidade ou do monitoramento e avaliação do programa.

Um estudo realizado por McCord et al. (2016) destacou que praticamente todo o orçamento distrital do INAS para a gestão do PASP é gasto na entrega de dinheiro, deixando poucos recursos para outros processos e actividades. Para economizar, acumulam-se dois ou três meses de pagamentos, embora estes devessem ser efetuados mensalmente, prejudicando a previsibilidade e a eficácia das prestações. Essa acumulação na visão de Hodges (2022) compromete a previsibilidade dos pagamentos, o que cria dificuldades para os beneficiários e limita a eficácia das prestações.

A ENSSB II propõe a terceirização do processo de pagamento como uma solução para aumentar a eficiência, permitindo que os técnicos do INAS se concentrem em outras actividades essenciais. Entretanto, essa iniciativa ainda não foi plenamente implementada, em razão da falta de recursos e da necessidade de estabelecer parcerias com operadoras de telefonia móvel, considerando que nem todos os beneficiários possuem acesso a dispositivos móveis ou rede confiável, e que muitos agentes de serviço não têm capacidade para realizar os pagamentos de forma pontual.

Assim, o padrão descrito nesta secção registra argumentos fortes encontrados nos documentos observados e nos depoimentos dos actores envolvidos no processo de implementação, a carência de sistemas eficazes de pagamento e logísticos, falta e atrasos na disponibilização de recursos, portanto um factor limitador na eficácia do PASP.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

### 4.1. Considerações finais

O presente estudo propunha-se a avaliar os impactos dos factores institucionais e estruturais na implementação do Programa de Acção Social Produtiva (PASP) no INAS, no período de 2012 a 2020, para isto foram desenhados os seguintes objectivos específicos: (i) descrever o programa e seu processo de implementação; (ii) identificar os factores institucionais e estruturais importantes no processo de implementação do PASP; e (iii) analisar a influência desses factores no desempenho do PASP. Os resultados indicaram que os objectivos da pesquisa foram integralmente alcançados.

No que se refere ao PASP, os dados demonstram que, concebido como um instrumento de política pública em conformidade com a aprovação da ENSSB I (2010–2014), o programa visa promover a inclusão socioeconómica dos beneficiários, direccionando transferências monetárias a pessoas vulneráveis que têm capacidade física para o trabalho – inicialmente por meio de sua inserção em trabalhos públicos, seguida do acesso a oportunidades de geração de renda através de diversas iniciativas. Embora o desenho inicial do PASP vislumbrasse a articulação e o envolvimento de diferentes actores – como Governo, OSC e o sector privado – a pesquisa revelou que, na prática, essa integração não foi efectuada.

A existência de um sistema decisório eficiente, um sistema robusto de divulgação de informações, um processo eficiente de selecção dos beneficiários, um mecanismo de capacitação adequado, sistemas logísticos e operacionais que assegurem a eficácia dos objectivos definidos e, finalmente, um sistema de monitoria julgaram-se factores institucionais e estruturais extremamente importantes no processo de implementação do programa.

Assim sendo, cruzando os pressupostos da abordagem *top down* da teoria da implementação, a pesquisa mostrou que as deficiências dos elementos supracitados influenciaram de forma negativa na implementação do programa impactando directamente no seu desempenho:

O sistema decisório do PASP revelou-se ineficiente devido à sua excessiva centralização e à limitada autonomia dos executores. Além disso, a deficiente coordenação interinstitucional, com a escassa integração de organizações da sociedade civil no processo decisório e os desafios enfrentados pelas delegações do INAS junto às autoridades locais, restringe a capacidade de adaptação do programa e dificulta sua apropriação pelos beneficiários.

O mecanismo de divulgação de informações do PASP mostrou-se ineficiente, especialmente para atingir os potenciais beneficiários localizados em regiões remotas. A realização de actividades de divulgação nestas áreas demanda recursos físicos, como veículos e combustível, os quais as delegações afirmam não possuir, comprometendo, assim, a abrangência das informações necessárias para alcançar todos os potenciais beneficiários.

Embora o e-INAS represente um avanço significativo ao facilitar o acesso às informações, sua eficiência é limitada pela centralização excessiva e pela insuficiência de capacidade técnica para sua plena operacionalização. Em contrapartida, o processo de selecção dos beneficiários demonstrou-se relativamente eficiente, devido ao aprimoramento alcançado com o uso do PTM, que contribuiu para uma identificação mais precisa dos agregados familiares elegíveis.

A ineficiência ou inexistência de um mecanismo de capacitação para os beneficiários do programa limita a disposição dos microfinanciadores em apoiar projectos concebidos pelos beneficiários, bem como a possibilidade de sua integração em determinados projectos executados pelas empresas.

O sistema de monitoria e avaliação demonstra eficiência relativa, uma vez que os indicadores de desempenho – cadastro, cobertura geográfica, focalização, inscrição e pagamento – oferecem subsídios valiosos para o acompanhamento do progresso do PASP. No entanto, a participação fraca ou inexistente das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) compromete o sistema, pois tais organizações são essenciais para assegurar a transparência, a verificação independente dos dados e a responsabilização na implementação do programa.

Por fim, a indisponibilidade de recursos financeiros e materiais emerge como o factor mais citado entre as falhas do programa em todas as delegações do INAS. Essa deficiência compromete a adequada planificação das actividades e resulta em atrasos nos pagamentos, afectando directamente a previsibilidade e a execução de diversas acções do PASP.

Portanto, pode-se concluir que, embora o PASP seja um instrumento importante de política pública para o enfrentamento da vulnerabilidade, seu impacto total permanece comprometido pelas ineficiências nos factores institucionais e estruturais.

## **4.2. Recomendações**

Tendo em conta os factores institucionais e estruturais que limitaram o impacto do PASP na promoção da inclusão socioeconómica das populações vulneráveis em Moçambique, recomenda-se:

- Conceder maior autonomia decisória ao INAS e sua delegações.
- Investir em canais alternativos de divulgação de informação.
- Desenvolver um sistema de capacitação para beneficiários, bem como, a articulação com algumas instituições de ensino.
- Fortalecer a articulação com as OSCs e o sector privado.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBANO, Orlando. *Avaliação da implementação do programa ação social produtiva na geração de emprego e renda sustentável no Distrito Municipal de KaMubukwana (2015-2020)*. Monografia de Licenciatura em Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane, 2023

ARAÚJO, R. *Capacidades estatais para implementação de políticas públicas em ambientes federativos: O caso do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Natal, 2015.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: CARVALHO, M. do C. B. de; BARREIRA, M. C. R. Nobre. (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BALLART, X. *Evaluacion de políticas: Marco conceptual y organizacion*. *Estudios Políticos*. Madrid: 1993. P.199-222.

BEAZLEY, R. PICANYOL, C. *Gender- sensitive publicworks in Mozambique: Scoping study-Final draft*. UK: OPM. 2019.

CARMO, M. E, GUIZARDI. F. L. *O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de assistência social*. Brasília: caderno saúde pública, 2018.

Castel-Branco, R. “A segurança social em Moçambique: Conversa para o boi dormir ou um instrumento de redistribuição viável? ”, In: *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE, 2020, pp. 347-361.

CUNHA, Nuno. *et al. Towards a Mozambican Social Protection: Floor Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique: Analysis of policy alternatives and costs*. Geneva: OIT. 2013.

\_\_\_\_\_. *Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2010-2014) de Moçambique*. Maputo: OPM e OIT. 2015.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 13-42, 2001

DYE, Thomas. R. *Understanding Public Policy*, New York, 14. ed, 2012.

DE FARIA, Francisco Alberto Silva. *O centro público de emprego, trabalho e renda de natal: uma avaliação de implementação (2010/2020)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2021.

FRANCISCO, António. “Acção social produtiva em Moçambique: Uma falsa solução para um problema real”. In: *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE. 2013. Pp.357-415.

GUIBUNDANA, Dilma Hilario. *Avaliação do impacto do Programa de Acção Social Produtiva na promoção da inclusão socioeconómica dos agregados familiares com alto nível de dependência: o caso do Distrito Municipal Kamaxakeni (2018-2020)*. Monografia de Licenciatura em Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane, 2020.

GIL, António. *Como elaborar projectos de pesquisa*. 4.ed São Paulo: Atlas, 2008.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E, FERRAREZI, E. (Org). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.2006. P.61-89.

HODGES, Anthony. *et al. Avaliação da estratégia nacional de segurança social básica (2010-2014) de Moçambique*. Maputo: OPM e OIT. 2015.

HOWLETT, M, RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Canada: Press, 2009.

KARDAN, Andrew. *et al. Shock- Responsive Social Protection Systems research: Case study—Mozambique*. UK: OPM. 2017.

LOTA, Gabriel (Org). A política como ela é: Contribuição do estudo sobre implementação em análises de políticas públicas. In:\_\_\_\_\_.*Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas*. Brasília: ENAP. 2019

LIPSKY, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

McCord, A., et all. *ICF social protection and climate change in Mozambique with a focus on the role of the PASP: feasibility and design consultancy*. Oxford: OPM. 2016.

MAQUENZI, Jerry. *Pobreza e desigualdades em Moçambique: um estudo de caso em seis Distritos*. Maputo: N° 113. Observador Rural, 2021.

MGCAS. *Relatório Final da Auditoria ao Projecto de Acção Social Produtiva (PASP)*. Maputo: Exercício Económico, 2017.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 5ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAZMANIAN, D. A., SEBATIER. P. A., *Implementation and public policy with a new post cript*. New York: Lanhom.1989.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2020. A próxima fronteira: O desenvolvimento humano e o antropoceno*. New York: 2020.

PRESSMAN, J.L., WILDAVSKY.A.B. *Implementation: How great expectation is washinsgton are dashed in oakland*. Berkeley: University of California. 1973.

MGCAS. *Relatório de Avaliação intermedia da Estratégia de Segurança Social Básica (2016-2024)*. Maputo: OPM, 2022.

RAIVOSO, Vânia Maciel. *Programas de combate à pobreza: uma análise a partir de um grupo de mulheres beneficiárias do programa da acção social produtiva-PASP no posto administrativo número 1, cidade de Quelimane, Província da Zambézia*. Monografia de Licenciatura em Antropologia da Universidade Eduardo Mondlane, 2022.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. *O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil*. Revista de Administração Pública-RAP, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: conceitos Básicos. In: RUA, M. G.; VALADÃO, M. I. *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 2013

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ed. São Paulo: Cengege learning. 2013.

SILVA, Naira Sousa, SILVA, Maria do Rosário. Implementação de políticas públicas: aspectos Teóricos e Metodológicos para a Escolha de Diretrizes Avaliativa. [S.L]: *Revista de políticas Públicas*, v.27, n.1, 2023.

SITOE, Eduardo, LUMBELA, Sécia. *Planificação, Análise e Avaliação de Políticas Públicas*, Maputo: 2013.

SOUSA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Porto Alegre: Sociologias. ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

TEXEIRA, D. *Igualdade e oportunidades: um olhar sobre as barreiras arquitetónicas a acessibilidade*. Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas. Lisboa: ISCSP, 2010

THEODOULOU, Stella, CAHN, Matthew. *Public Policy: The essential reading*, New Jersey: prentice hall, 2.ed, 2012.

ZAPATERO, E. *et al.*, Urban safety nets and activation in Mozambique. World Bank. 2017

### **Legislação**

1. Lei n.º 4/2007, de 07 de fevereiro- Lei de protecção social
2. Decreto n.º 52/2011 de 12 de outubro- Cria os Programas de Segurança Social Básica
3. Decreto n.º 85/2009, de 29 de dezembro- estabelece os princípios e normas apropriadas ao Subsistema de Segurança Social Básica

### **Documentos consultados**

1. Programa de Acção Social Produtiva (PASP) – Documento Base. Maputo, 2012.
2. Estratégia Nacional de Segurança Social BASICA (2010-2014). Maputo
3. INE. Relatório final do inquérito ao orçamento familiar-IOF-2014/2015.
4. Estratégia Nacional de Segurança Social Basica-2016-2014. Maputo
5. A Situação das Crianças em Moçambique: Resumo do Relatório © UNICEF, 2021
6. República de Moçambique relatório sobre saúde e bem-estar da mulher, do recém-nascido, da criança e do adolescente, 2020
7. Documento de orientação para a execução de monitoria e avaliação dos Programas de Segurança Social Básica Maputo, Setembro de 2020.
8. Relatório da avaliação remota (mvam) de segurança alimentar e nutricional, setembro 2020
9. Inquérito sobre orçamento familiar – IOF 2019/20 relatório final , 2021, INE.
10. IV Recenseamento geral da população e habitação. 2017 indicadores sócio-demográficos moçambique.

### **Sites consultados:**

## ANEXOS I

### Lista de pessoas entrevistadas

Entrevistado	Posição	Data
Vasco Banze	Chefe de repartição de iniciativas de geração de renda afecto no INAS central	17/10/2024
Carlos João	Chefe de repartição de iniciativas de geração de renda afecto na delegação do INAS da cidade de Maputo	22/10/2024
José saíde	Chefe de repartição de iniciativas de geração de renda afecto na delegação do INAS na província da Matola	12/03/2025
Fatima Marivete	Técnica do INAS para o PASP	12/03/2025
Romao Langa	Técnico do INAS para o PASP	12/03/2025
Helena Magaia	Técnica do INAS para o PASP	12/03/2025
Isabel Pedro	Beneficiária do PASP	26/03/2025
Rita Gonias	Beneficiária do PASP	26/03/2025
Amélia Banze	Beneficiária	26/03/2025
Carlota Zunguza	Beneficiária do PASP	26/03/2025

## ANEXO II

Bom dia/ Boa tarde!

Em primeiro lugar, gostava de agradecer por me receber e aceitar o meu pedido em conceder esta entrevista que constitui uma ferramenta importante para resposta aos questionamentos do meu estudo. Eu chamo-me Suraya Sedeia e sou finalista do curso de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane. O objetivo desta pesquisa é colher dados para o meu trabalho de culminação de curso que procura perceber o impacto que os factores institucionais e estruturais tiveram na implementação do PASP.

A sua colaboração é muito importante para garantir a consistência da pesquisa.

### Guião de Entrevista Para os Gestores e Técnicos do PASP

Sistema decisório
<ul style="list-style-type: none"><li>• Quais são os actores institucionais relevantes na implementação do PASP?</li><li>• Qual é o papel desempenhado por cada actor institucional na implementação do PASP?</li><li>• Quais são as principais dificuldades que enfrentam a nível de coordenação institucional na implementação do PASP?</li></ul>
Sistema de divulgação e de informação
<ul style="list-style-type: none"><li>• De que forma a informação sobre o PASP chega aos beneficiários?</li><li>• Quais são os canais utilizados?</li><li>• Existe um sistema de informação para cadastro dos beneficiários? Como funciona?</li></ul>
Sistema selecção e capacitação dos agentes
<ul style="list-style-type: none"><li>• Como são seleccionados os beneficiários?</li><li>• Existe um processo de capacitação antes que os beneficiários comecem a actuar no programa?</li><li>• A capacitação é contínua ou ocorre apenas antes do início das actividades?</li></ul>
Sistemas de monitoramento
<ul style="list-style-type: none"><li>• Existem sistemas formais de monitoramento para avaliar o desempenho do PASP?</li><li>• De que forma os resultados da avaliação são divulgados a população interessada?</li><li>• Há mecanismos para corrigir falhas identificados durante a implementação?</li></ul>

#### Sistemas logísticos e operacionais

- Consideram que os recursos entre 2012 a 2020 foram suficientes para atender aos objectivos propostos?
- Os prazos estabelecidos para entrega de insumos e materiais são respeitados?

#### **Guião de entrevista para beneficiários do PASP**

- De que forma teve conhecimento do programa?
- Quais foram as suas expectativas para o programa? Foram atendidas?
- Como funciona o processo de selecção das actividades desenvolvidas? Vocês podem escolher as actividades?
- Você recebeu alguma capacitação antes do desenvolvimento das actividades?
- Quais são as coisas que gostaria que melhorassem no programa?