

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Avaliação do Impacto das Políticas Públicas na geração de Emprego: o Caso do PERPU no Distrito Municipal KaMavota (2011-2014).

Licenciando:

Filipe de Castro Matuassa

Supervisor:

Tomás Heródoto Fuel, MA

Maputo, Abril de 2016

Índice

Lista de Tabelas	i
Lista de Gráficos	ii
Lista de Imagens	iii
Lista de Figuras	iii
Lista de Abreviaturas	iv
DECLARAÇÃO DE HONRA.....	vii
DEDICATÓRIA	ix
RESUMO.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
CAPÍTULO I: Elementos Introdutórios.....	1
1.1. Introdução.....	1
1.2. Contextualização	2
1.3. Tema.....	6
1.4. Delimitação do Tema	6
1.5. Justificativa.....	6
1.6. Problemática.....	7
1.7. Pergunta de Partida.....	11
1.8. Hipótese.....	11
1.9. Objectivos do Trabalho	11
1.9.1. Objectivo Geral:.....	11
1.9.2. Objectivos Específicos:.....	11
CAPÍTULO II – METODOLOGIA	12
2.1. Tipo de Abordagem.....	12
2.3. Método de Abordagem.....	13
2.4. Método de Procedimento	13
2.5. Técnicas de Pesquisa.....	13
2.5.1. Pesquisa documental.....	13
2.5.2. Pesquisa Bibliográfica	14

2.5.3. Entrevista.....	14
2.6. Escolha da Amostra.....	14
CAPÍTULO III: Quadro Teórico	15
3.1. Definição de conceitos Básicos.....	15
3.1.1. Políticas Públicas.....	15
3.1.2. Tipologia de Políticas Públicas.....	16
3.1.2.1. Classificação do PERPU quanto a tipologia.....	17
3.1.3. Políticas de Emprego.....	18
3.1.4. Emprego e Trabalho	18
3.1.5. Avaliação de Políticas Públicas.....	21
3.2. Revisão Bibliográfica.....	23
3.2.1. Apresentação dos tipos de Trabalho de acordo com a OIT.....	23
3.2.2. Diferenças entre o Desemprego e o Subemprego.....	25
3.2.3. Políticas Públicas.....	28
3.2.4. O Processo de Política Pública	29
3.2.5. Políticas Públicas de Emprego	31
3.2.6. Políticas Públicas de Emprego em Moçambique	34
3.2.7. Avaliação de Políticas Públicas.....	35
3.2.8. Tipos de Avaliação de Políticas Públicas	38
3.2.8.1. Avaliação Formativa.....	38
3.2.8.2. Avaliação Sumativa	38
3.2.8.3. Avaliação do Processo	39
3.2.8.4. Avaliação do Resultado	40
3.2.8.5. Avaliação do Impacto	40
3.2.8.6. Análise de Custo-Benefício	41
3.2.8.7. Escolha do tipo de avaliação.....	41
3.2.9. Indicadores para a avaliação de políticas públicas	42
3.3. Teoria de Base.....	45
3.3.1. Teoria Keynesiana	45
3.3.2. Crítica à Teoria Keynesiana	48

CAPÍTULO IV: Apresentação e Análise dos Resultados	50
4.1. Apresentação do Distrito Municipal KaMavota.....	50
Limite dos Bairros do Distrito Municipal KaMavota	53
4.2. Apresentação do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU)	56
4.2.1. Génese do PERPU	56
4.2.2. Grupo Alvo	58
4.2.3. Lista Indicativa de Actividades Abrangidas	58
4.2.3. Critérios de aprovação de projectos.....	59
4.3. Apresentação do Impacto do PERPU no Distrito Municipal KaMavota à luz dos seguintes indicadores: eficácia, eficiência e efectividade.	60
4.3.1. Eficácia	60
4.3.2. Eficiência	63
4.3.3. Efectividade.....	69
Imagens de alguns projectos aprovados pelo PERPU	76
CAPÍTULO V: CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.	80
5.1. Conclusão.....	80
5.2. Recomendações	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82
Documentos:.....	85
Internet	86
Entrevistados:	87
ANEXOS	88

Lista de Tabelas

Tabela 1: Diferença entre Emprego e Trabalho.....	20
Tabela 2: Políticas adoptadas pelos governos para a geração de emprego.....	32
Tabela 3: Políticas de emprego adoptadas pelo governo moçambicano.....	34
Tabela 4: População do Distrito por Bairro.....	51
Tabela 5: Análise <i>Swot</i> do PERPU.....	57
Tabela 6: Número de empregos distribuídos por respectivas áreas de actividade.....	62
Tabela 7: Distribuição dos recursos financeiros por cada DM.....	63
Tabela 8: Demonstração do nível de reembolso de 2011-2014.....	64
Tabela 9: Limites de financiamento e Taxas de Juro por Sector de Actividade.....	68

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Empregos criados pelo PERPU entre 2011-2014.....	61
Gráfico 2: Nível de reembolso do fundo do PERPU.....	66
Gráfico 3: Razões do reembolso do fundo do PERPU.....	67
Gráfico 4: Formas de divulgação do PERPU.....	69
Gráfico 5: Classificação da divulgação do PERPU.....	70
Gráfico 6: Dificuldades para aderir ao PERPU.....	70
Gráfico 7: Razões para a adesão ao PERPU.....	71
Gráfico 8: Avaliação do PERPU.....	72
Gráfico 9: Contribuição do PERPU.....	73
Gráfico 10: Relação entre os beneficiários e os empregados.....	74
Gráfico 11: Sugestões de melhoria do PERPU.....	75

Lista de Imagens

Imagem 1: Edifício frontal do DM KM.....	52
Imagem 2: Edifício lateral do DM KM.....	52
Imagem 3: Projecto de agricultura.....	76
Imagem 4: Projecto de agricultura.....	76
Imagem 5: Projecto de carpintaria.....	77
Imagem 6: Projecto de <i>car wash</i>	78
Imagem 7: Projecto de <i>car wash</i>	78
Imagem 8: Projecto de avicultura/pecuária.....	79
Imagem 9: Projecto de avicultura/pecuária.....	79

Lista de Figuras

Figura 1: Fluxograma da avaliação.....	43
Figura 2: Síntese do modelo keynesiano em uma figura.....	48

Lista de Abreviaturas

- ADMKM** – Administração do Distrito Municipal KaMavota;
- AMPCM** – Associação Moçambicana de Promoção do Cooperativismo Moderno;
- BAD** – Banco Africano de Desenvolvimento;
- BM** – Banco Mundial;
- CENPEC** – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Acção Comunitária;
- CFM** – Caminhos de Ferro de Moçambique;
- CMCM** – Conselho Municipal da Cidade de Maputo;
- CPS** – Centro Paula Souza;
- CTAP** – Comissão Técnica de Análise de Projectos;
- DIC** – Direcção Nacional de Identificação Civil;
- DM** – Distrito Municipal;
- DM KM** – Distrito Municipal KaMavota;
- EDM** – Electricidade de Moçambique;
- EEFPM** – Estratégia de Emprego e Formação Profissional em Moçambique;
- ENAP** – Escola Nacional de Administração Pública;
- FIPAG** – Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água;
- FLCS** – Faculdade de Letras e Ciências Sociais;
- FMI** – Fundo Monetário Internacional;
- FOFA** – Forças – Oportunidades – Fraquezas – Ameaças;
- FPLM** – Forças Populares de Libertação de Moçambique;
- FRELIMO** – Frente de Libertação de Moçambique;
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- IBW's** – Instituições da *Bretton Wood's*;
- IDESP** – Instituto de Estudos Económicos e Sociais de São Paulo;

INSS – Instituto Nacional de Segurança Social;

INEFP – Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional;

ISAP – Instituto Superior de Administração Pública;

MAE – Ministério de Administração Estatal;

MBO – *Management by Objectives*, ou Gestão por Objectivos;

MF – Ministério das Finanças;

MMAS – Ministério da Mulher e Acção Social;

MPD – Ministério de Planificação e Desenvolvimento;

MT – Ministério do Trabalho;

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico;

OIT – Organização Internacional do Trabalho;

ONG's – Organizações Não Governamentais;

PARP – Plano de Acção para a Redução da Pobreza;

PARPA – Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta;

PERPU – Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana;

PPI – Plano Prospectivo Indicativo;

PQG – Programa Quinquenal do Governo;

PRE – Programa de Reabilitação Económica;

PRES – Programa de Reabilitação Económica e Social;

RAE – Revista de Administração de Empresas;

SWOT – *Strengths* (forças) – *Weaknesses* (fraquezas) – *Opportunities* (oportunidades) – *Threats* (ameaças);

UGC – União Geral das Cooperativas;

UEM – Universidade Eduardo Mondlane;

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional;

Avaliação do Impacto das Políticas Públicas na geração de Emprego: o Caso do PERPU no Distrito Municipal KaMavota (2011-2014).

Trabalho de Fim do Curso apresentado em cumprimento dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

O Licenciando

Filipe de Castro Matuassa

O Presidente

O Supervisor

O Oponente

Maputo, Abril de 2016

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que este trabalho nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau, e que constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei para a elaboração do mesmo.

O Licenciando

(Filipe de Castro Matuassa)

Maputo, Abril de 2016

EPIGRAFE

“Ter Fé é assinar numa folha em branco e deixar que nela DEUS escreva o resto”.

Santo Agostinho

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus Pais:

Arnaldo Julai Matuassa e Teresa Mula Francisco Matuassa.

O pouco que eu sou devo a eles.

AGRADECIMENTOS

Sou eternamente grato a **DEUS**. Hoje, alcanço mais uma vitória e estou firme que se não fosse pelo seu amor, sua bondade, sua misericórdia, sua iluminação intelectual e espiritual nada disto estaria acontecendo, por isto, o **SENHOR** é digno de toda a minha gratidão.

Agradeço aos meus Pais, Arnaldo Julai Matuassa e Teresa Mula Francisco Matuassa, por todo o tipo de suporte: emocional, espiritual, material, financeiro e familiar, agradeço-os por tudo, porque sem vocês, a licenciatura e o trabalho final não teriam sido realizados.

Agradeço a uma figura incontornável, o homem que se transformou num verdadeiro “*Messias*” para os estudantes de licenciatura em Administração Pública na UEM, o homem que de forma aberta, simples, humilde, sábia, inteligente e científica orienta os trabalhos de fim do curso de inúmeros estudantes ao nível do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da UEM. Indubitavelmente que muitos estudantes devem muito a esta nobre figura, estou falando do meu supervisor, o Tomás Heródoto Fuel, MA. Vai o meu muito obrigado, pelos momentos de instrução científica, por transformar a ciência até ao meu nível de compreensão, pelos ensinamentos extra-científicos, pelas longas horas de conversa e pelos momentos extrovertidos que juntos partilhamos.

Agradeço aos meus irmãos, a minha “*gang*”, a minha pequena cúpula, que acompanhou e tem acompanhado por perto a minha formação: Armando Julai Matuassa, Jeque Julai Matuassa, Arminda da Vitória Matuassa, Eveliza da Marina Bombi o Arnaldo Julai Matuassa Júnior. Por todo o tipo de apoio que me deram e me tem dado sou-lhes eternamente grato.

Agradeço aos docentes do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da UEM, aqueles que ensinaram-me o “*B A BA*” da Administração Pública e me atribuíram ferramentas que permitem que eu seja científica e profissionalmente útil a sociedade. Em simultâneo, agradeço ao pessoal da secretaria do Departamento, em especial a Dona Leonarda, como carinhosamente lhe temos chamado.

Agradeço aos meus amigos, a família que construí ao longo dos 4 anos de formação académica, aqueles que ontem eram simples colegas e hoje são verdadeiros irmãos, aos membros da “*team dos sonhos*”: Elias Langa, Carlota Delane, António Tsamuele e Cloves Maguengue. Estes foram

os meus leais companheiros no sucesso e no fracasso, no trabalho e na diversão, contudo, não deixarei de agradecer os meus companheiros “*Ad hoc*”, que a semelhança dos primeiros, foram o baluarte para que eu chegasse até a esta parte: Alexandre Zandamela, Selito Sualehe, Onofre Muianga, Édia Rungo, Estrela Mate, Marta Mónica e Hilardino Muiambo.

Agradeço aos amigos que ganhei na UEM: Isaura Macuácuca, Valente Nhampalela, Marcelino Nhantumbo, Dércio Tsandzana, Katia Real, Cláudio Monjane e Angélica Hilário.

Agradeço aos membros do tão abençoado grupo Estudantes Unidos em Cristo: Benson Banze, Dércia Macave, Minelda Maússe e Denóvio Cossa. Para além de amigos, vocês são meus grandes irmãos, pessoas que contribuíram directamente para que eu conhecesse o pouco que conheço sobre Jesus Cristo, o que vocês fizeram por mim, só DEUS poderá vos pagar.

Agradeço aos meus eternos amigos, aqueles que conhecem-me desde a minha idade fértil, os que cresceram e continuam crescendo comigo e constituem a plateia de cada acontecimento na minha vida: Gilberto Novela, Francisco Matine, Gildo Matsinhe, Emilco Panzeca, Nelson Tivane, Armando Pereira, Álvaro Fumo, Ercílio Miliate, Duarte Tembe, Fernando Bata, Carlitos Novela, Êxodo Siteo, Messias Siteo, Teresa Mavanda e Mónica Mucocana.

Agradeço ao colega Simião Uqueio, por cada dica, cada palpite dado para o desenvolvimento deste trabalho.

À todos que de forma directa e/ou indirecta contribuíram para a minha formação vai o meu:

MUITO OBRIGADO!

RESUMO

Este trabalho avalia o impacto das políticas públicas na geração de emprego. E, para o efeito, foi escolhida a implementação do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana no Distrito Municipal KaMavota, no horizonte temporal entre 2011-2014. Durante a consolidação do estudo, foi possível deduzir que o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana enquadra-se nas políticas de emprego, pois constitui uma medida que actua sobre a oferta de trabalho aumentando as oportunidades de emprego sobre a população. Simultaneamente, foi possível concluir que o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana teve um impacto positivo no Distrito Municipal KaMavota, pois foi eficaz, isto é, aumentou as oportunidades de emprego no Distrito, foi efectivo, pois os empregos criados traduziram-se em mudanças significativas para a população beneficiária. Não obstante, a eficiência deste programa é colocada em causa, visto que os beneficiários não reembolsam os valores do financiamento, o que ameaça a sustentabilidade do programa, por isto, foi à luz dessa fragilidade que recomendou-se que o Distrito Municipal KaMavota adopta-se um instrumento de coerção/sanção dos beneficiários que não cumprem com o plano de reembolso.

Palavras-chave: *Avaliação de Políticas Públicas, Políticas de Emprego, Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana no Distrito Municipal KaMavota.*

ABSTRACT

This study evaluates the impact of public policies on employment generation. And to this end, was chosen the implementation of the Strategic Program for the Reduction of Urban Poverty in Municipal District KaMavota in the time horizon between 2011-2014. During the consolidation of the study was possible to deduce that the Strategic Program for the Reduction of Urban Poverty is part of the employment policies because it constitutes a measure acting on the labor supply increasing employment opportunities for the population. At the same time it was possible to conclude that the Strategic Program for the Reduction of Urban Poverty had a positive impact in the Municipal District KaMavota because it was effective, i.e., increased employment opportunities in the District, was effective because the jobs created translated into significant changes to the population benefit. Nevertheless, the efficiency of this program is called into question, since the beneficiaries do not reimburse the financing values, which threatens the sustainability of the program, for this, according that fragility was recommended the Municipal District KaMavota to adopt a coercion/sanction tool to the beneficiaries who do not comply with the repayment plan.

Keywords: *Evaluation of Public Policies, Employment Policies, Strategic Program for the Reduction of Urban Poverty in the Municipal District KaMavota.*

CAPÍTULO I: Elementos Introdutórios

1.1. Introdução

Este trabalho foi feito em virtude do cumprimento dos requisitos para a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane, e o mesmo é subordinado ao tema “*Avaliação do Impacto das Políticas Públicas na geração de Emprego: o Caso do PERPU no Distrito Municipal KaMavota (2011-2014)*”.

Este estudo foi desenvolvido no âmbito do problema de desemprego registado em Moçambique, e para colmatar esse problema, avalia o papel exercido pelo governo, através de políticas públicas, isto é, conjunto de decisões governamentais com vista a resolver problemas na sociedade. A avaliação é feita à luz dos indicadores de eficácia (o alcance dos objectivos), eficiência (a correlação entre os recursos dispendidos e os objectivos alcançados) e efectividade (as melhorias/mudanças advindas do objectivo alcançado à população beneficiária).

Para o desenvolvimento deste trabalho e melhor sistematização da realidade analisada foi escolhida a Teoria Keynesiana, pelo facto desta advogar maior intervenção do Estado na resolução dos problemas socioeconómicos. Portanto, na perspectiva dessa teoria, o Estado não assume apenas a função de simples regulador e passa a intervir directamente nos assuntos económicos, realizando investimentos públicos num nível que assegure o pleno emprego.

O trabalho é composto por cinco (5) capítulos, sendo que o 1º capítulo apresenta os elementos introdutórios do estudo, estando incluídos a introdução, a contextualização, delimitação do tema, a problemática, pergunta de partida, as hipóteses e os objectivos (geral e específicos) do trabalho. O 2º capítulo alberga a metodologia usada para a elaboração deste trabalho. O 3º capítulo debruça sobre o quadro teórico, que apresenta definição dos conceitos básicos, a revisão bibliográfica e a teoria de base. O 4º capítulo apresenta e analisa os dados encontrados no estudo de caso deste trabalho, isto é, no Distrito Municipal KaMavota, e por último, o 5º capítulo apresenta as conclusões do trabalho e tece algumas recomendações com vista a melhorar a implementação do PERPU ou outros programas da mesma natureza no Distrito retro mencionado.

1.2. Contextualização

Moçambique é um país que desde a independência vem adoptando uma série de políticas para restaurar a economia e colmatar muitos males que apoquentam a sociedade moçambicana, incluindo a pobreza. No âmbito dessas políticas, com vista a resolver os problemas de subdesenvolvimento destacam-se os seguintes momentos, acompanhados pela adopção de respectivas políticas:

1980-1990: neste período destaca-se a formulação do **Plano Prospectivo Indicativo**, fruto da realização do III Congresso da Frelimo, ocorrido em 1977. O PPI era definido como guia de acção e instrumento fundamental para a construção de uma economia socialista relativamente desenvolvida. Para esse objectivo eram definidos três eixos centrais da materialização do PPI:

- 1- A socialização do campo e o desenvolvimento agrário através do desenvolvimento acelerado do sector estatal agrário (com base na grande exploração agrária e na mecanização, a realizar principalmente através dos grandes projectos) e da cooperativização do campo (transformação de milhões de camponeses num forte campesinato socialista edificado sob novas relações de produção; fortalecer, expandir e aprovar a criação de cooperativas e envolver os camponeses num novo modo de vida colectivo nas aldeias comunais);
- 2- A industrialização com novo enfoque na indústria pesada; e
- 3- A formação e qualificação da força de trabalho, através da adopção de normas e metodologias que permitissem a massificação da formação dos trabalhadores incluindo a alfabetização de adultos (FRELIMO, 1980, *apud* CHICHAVA, 2011).

Em 1983, o IV Congresso da Frelimo reuniu-se para analisar a crise económica e social que o país vivia e decidiu adoptar novas directivas económicas e sociais para contrariar o declínio. Foi no âmbito da implementação das decisões do IV Congresso que Moçambique desencadeou uma ofensiva diplomática destinada a “abrir as portas ao ocidente” e a negociar a ajuda ao desenvolvimento nacional. Assim, o presidente Samora Machel visitou os Estados Unidos e o Reino Unido em 1983, e, o país iniciou negociações com as instituições da *Bretton Woods*. Em 1984, a busca de condições de segurança para o seu próprio desenvolvimento, assina com a África do Sul o Acordo de *NKomati*, um acordo de não agressão e boa vizinhança. No mesmo

ano, Moçambique é aceite como membro do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), o que permitiu ao país começar a receber uma significativa assistência bilateral das instituições de ajuda ao desenvolvimento (CHICHAVA, 2011).

A adesão às instituições de *Bretton Woods* permitiu ao país beneficiar de um programa de recuperação e transformação económica.

Em Janeiro de **1987**, iniciava em Moçambique a implementação do **Programa de Reabilitação Económica** (PRE) (*Ibidem*). Todavia, MATSINHE (2011) apregoa que a terapia de choque imposta pelo FMI e BM provocou cortes drásticos nas despesas públicas, a redução de salários e um aceleradíssimo processo de privatização de empresas estatais e bancos comerciais, o que provocou greves e profundas manifestações sociais. Greves, mobilizações sociais, conflitos sociais e degradação moral da sociedade caracterizaram esse processo.

“A consequência de inúmeras manifestações de descontentamento (greves e mobilização de cidadãos e trabalhadores) levou em 1989 a transformação do Programa de Reabilitação Económica em Programa de Reabilitação Económica e Social” (MOSCA, 2005: p.350, apud MATSINHE, 2011).

Na perspectiva de HANLON (2008: p.39) *apud* MATSINHE (2011), as IBW's impuseram à Moçambique um conjunto de obrigações:

- Cortes das despesas do governo – diminuição de salários e serviços sociais;
- Acabar com o envolvimento do Estado na economia, e, o acesso ao crédito só podia ser determinado pelas forças de mercado;
- Privatizar serviços e empresas do Estado ou controladas pelo Estado;
- Acabar com subsídios e controlo de preços;
- Abolir os regulamentos que restringiam as actividades das empresas privadas;
- Liberar o comércio internacional de barreiras e minimizar as taxas de importação e exportação, a produção nacional não podia ser protegida; e
- Encorajar o investimento e as exportações.

De acordo com CHICHAVA (2011) o PRES tinha por objectivo liberalizar a economia e sucessivamente deixá-la orientar-se para o mercado e o IV Congresso marcou, de facto, a viragem do sistema económico de planificação central para uma economia de mercado. Em simultâneo, o país assistiu ao abandono do sistema político mono partidário para um pluralismo político, através da reforma constitucional de 1990.

2001-2005: neste período destaca-se a implementação do **PARPA I (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005)**, um programa adoptado pelo Governo de Moçambique, dando continuidade à sua estratégia de combate à pobreza absoluta no país. Este programa tem como objectivo central a redução substancial dos níveis de pobreza absoluta em Moçambique, através de medidas para melhorar as capacidades e as oportunidades para todos os Moçambicanos, e, em particular, para os pobres, e, como objectivo específico, tencionou reduzir a incidência da pobreza absoluta do nível de 70% em 1997 para menos 60% em 2005, e, menos de 50% até finais da primeira década de 2000, e, para atingir esses objectivos centrou suas forças nas seis (6) seguintes áreas de acções: I-) Educação; II-) Saúde; III-) Agricultura e Desenvolvimento Rural; IV-) Infra-estruturas básicas; V-) Boa governação; e VI-) Gestão macro-económica e financeira. Essas áreas de acção são consideradas fundamentais porque são essenciais para a redução da pobreza e para o crescimento, e, também porque têm efeitos profundos e abrangentes (PARPA I, 2001).

2006-2009: de forma a reduzir a pobreza, o Governo de Moçambique adoptou o **Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta para 2006-2009 (PARPA II)** que teve em vista alcançar o objectivo de diminuir a incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009. Este documento sucedeu o PARPA I de 2001 a 2005, mantendo em comum as prioridades em áreas de desenvolvimento do capital humano na educação e saúde, da melhoria na educação, do desenvolvimento das infra-estruturas básicas e da agricultura, do desenvolvimento e de melhoria na gestão macro-económica e financeira (PARPA II, 2006).

O presente PARPA distingue-se do anterior por incluir nas suas prioridades uma maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade. Em particular, focaliza a atenção no desenvolvimento de base ao nível distrital, na criação de um ambiente favorável ao crescimento do sector produtivo nacional, a melhoria do sistema financeiro, ao florescimento das

pequenas e médias empresas enquadradas no sector formal, e a desenvolver ambos os sistemas de arrecadação de receitas internas e de afectação dos recursos orçamentais (*Ibdem*).

2011-2014: aprovação do **Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014**, que constitui numa estratégia que operacionaliza o Programa Quinquenal do Governo (2010-2014) focando no objectivo de combate à pobreza e promoção da cultura de trabalho, com vista ao alcance do crescimento económico inclusivo e redução da pobreza e vulnerabilidade no país.

O PARPA 2011-2014 é continuidade ao PARPA II, cuja implementação cobriu o horizonte temporal de 2006 a 2009, estendido até 2010, e, tem como meta principal reduzir o índice de incidência da pobreza alimentar dos actuais 54.7% para 42% em 2014, e, para alcançar o objectivo do crescimento económico inclusivo para a redução da pobreza, o Governo definiu os objectivos gerais, sobre os quais serão direccionados os esforços da acção governativa, designadamente: I-) Aumento na produção e Produtividade Agrária e Pesqueira; II-) Promoção do Emprego; e III-) Desenvolvimento humano e social, mantendo em comum os pilares sobre IV-) Governação e V-) Macroeconomia e gestão de finanças públicas. Os assuntos de natureza transversal são devidamente considerados com cada um dos domínios retro mencionados (PARP, 2011).

No mesmo período, com vista a reduzir a pobreza, no sentido mais restrito, isto é, a pobreza urbana, o Governo Moçambicano implementou o **Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU) 2011-2014**. O que difere este dos outros programas, ou seja, do PARPA I, PARPA II e PARP, é que estes últimos abordam a pobreza de forma ampla ou macro, ao passo que, o PERPU tenciona reduzir a pobreza, só e somente nas áreas urbanas.

O PERPU é um programa que apresenta um conjunto de acções que conduzem à melhoria das condições de vida da população pobre, através do aumento do emprego e do fortalecimento da protecção social, ou seja, este é um programa adicional às várias actividades já previstas para a redução da pobreza nos demais instrumentos de gestão pública. Este programa será operacionalizado por cada um dos municípios, tomando em conta as características de cada um (PERPU, 2010).

1.3. Tema

Avaliação do Impacto das Políticas Públicas na Geração de Emprego: o Caso do PERPU no Distrito Municipal KaMavota (2011-2014).

1.4. Delimitação do Tema

Dotado necessariamente de um sujeito e de um objecto, o tema passa por um processo de especificação, isto é, é o assunto que se deseja provar ou desenvolver. O processo de delimitação do tema só é dado por concluído quando se faz a limitação geográfica e espacial do mesmo, com vistas a realização da pesquisa (MARCONI e LAKATOS, 2008). A presente pesquisa tem como critério espacial o DM KaMavota e o critério temporal, o período compreendido entre 2011-2014, que coincide com os limites temporais da implementação do PERPU.

1.5. Justificativa

Em resposta ao notável desemprego urbano em Moçambique, notou-se a intervenção do Estado (entanto que instituição responsável pela satisfação das necessidades colectivas), que agiu através de suas instituições - MPD, MF, MAE, MT, MMAS e (para o caso da Cidade de Maputo) o CMCM, que por sua vez, descentraliza suas funções aos respectivos Distritos Municipais -, implementando programas e/ou projectos de redução da pobreza (através da criação de emprego). No quadro dessas iniciativas, destaca-se o PERPU (Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana), um programa que procura reduzir a pobreza urbana através do incremento do emprego e da protecção social. Portanto, o presente trabalho revela-se pertinente e relevante, na medida em que, tenciona avaliar os efeitos ou consequências da implementação do PERPU no Distrito Municipal KaMavota no âmbito da criação de emprego, e tecer algumas considerações com vista a melhorar os efeitos ou consequências advindos da implementação do PERPU no Distrito Municipal KaMavota.

A escolha do DMKM como horizonte espacial deveu-se ao facto do distrito ser de fácil acesso para o autor, pois é o local onde o mesmo reside, e é menos dispendioso no processo de recolha de dados em comparação com outros DM's. A escolha do horizonte temporal: 2011-2014, está ligado ao facto desse intervalo coincidir com o período pelo qual foi executado o PERPU nos

DM's, o que permitiu ao autor o acesso aos relatórios de execução do PERPU no período em avaliação.

1.6. Problemática

As elevadas taxas de incidência da pobreza em Moçambique estão intimamente associadas ao desemprego e sub-emprego. Factores tais como: I-) elevadas taxas de analfabetismo, principalmente entre as mulheres; II-) baixos índices de produtividade no sector agrícola familiar, de onde provêm os rendimentos de mais de 80% da população, e III-) fraca disponibilidade de infra-estruturas na zonas rurais (estradas, energia, água, telecomunicações, etc.), são, simultaneamente, causa ou consequência, quer da pobreza, quer do desemprego (EEFPM¹, 2006-2015).

De acordo com a AMPEM² (2012), o desemprego de jovens é uma questão de desenvolvimento fundamental para Moçambique, com uma alta taxa de crescimento populacional de 2.8% e cerca de 300.000 novos trabalhadores, por ano, no mercado de trabalho; o INEFP aponta para menos de 10.000 jovens empregados anualmente, num universo de mais de 3 milhões de jovens Moçambicanos espalhados pelo país.

Na visão do BAD³ e OCDE⁴ (2012), citados pela USAID⁵ (2014), estima-se que 300.000 novos participantes no mercado de trabalho entrem na força de trabalho a cada ano, e, de acordo com o Ministério do Trabalho (2012), pouco mais de 280.000 empregos foram criados em 2012, incluindo postos de trabalho no sector público, sector privado, o auto-emprego, contratação de estrangeiros e os trabalhos de mineração na África do Sul. Estes números, se comparados, sugerem que a criação de emprego em Moçambique não está acompanhando ao crescimento da população em idade de trabalho, pois, de acordo com as estatísticas nacionais, Moçambique em 2012 era um país de 23.7 milhões de habitantes, dos quais metade entre as idades de 15 e 59 anos. As crianças em idades entre 0-14 anos compõem 45% de toda a população, os de 15-24 anos de idade (jovens) são em 20%, e aqueles com mais de 60 anos são quase 5% da população

¹ Estratégia de Emprego e Formação Profissional

² Associação Moçambicana de Promoção do Cooperativismo Moderno

³ Banco Africano de Desenvolvimento

⁴ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

⁵ Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

total. Isso deixa 7.3 milhões ou 30.6% do total da população na força de trabalho⁶ adulta, com idades entre 25 e 59 anos. Destes, pouco mais de 1 milhão foram registados no sistema nacional de segurança social em 2012, ou seja, estão formalmente empregados (USAID, 2014).

A população total, que em 2012 era de 23.7 milhões, está a crescer a uma taxa média de 2.7% por ano. As projecções do Instituto Nacional de Estatística (INE) estimam que, no ano 2025 a população Moçambicana atingirá cerca de 33.2 milhões. Isto significa que, em 2025 haverá mais 9.4 milhões de habitantes, ou seja, a população crescerá 39.6%. Prevê-se que cerca de 34.5% da população viverá nas zonas urbanas e metade dos cidadãos terá idade activa, e não encontrará emprego no mercado de trabalho. Do projectado aumento de mais de 9.4 milhões de habitantes até 2025, 2.8 milhões habitarão nas zonas urbanas. Estas projecções revelam desafios adicionais a enfrentar (AGENDA 2025, 2013).

Segundo as mesmas projecções, o aumento demográfico manterá a proporção de 51.3% da população activa. Consequentemente, haverá uma grande pressão sobre o mercado de trabalho, aumentando o êxodo rural e engrossando o sector informal (*Ibidem*).

Um crescimento populacional elevado aumenta o tamanho da força de trabalho para além da capacidade do país criar investimentos para absorver toda a demanda. Embora numa situação de elevada fecundidade a percentagem da população em idade activa no total da população tenda a não aumentar significativamente em termos absolutos este aumento é notório e não tem sido acompanhado pelo aumento de emprego. O crescimento rápido da força de trabalho pode ter implicação no aumento da demanda do emprego, sobretudo no primeiro emprego (ARNALDO & MUANAMOBA, 2014).

O emprego é fundamental para a geração do rendimento sustentável do trabalhador e de seus dependentes. O censo da população de 2007 verificou que a população activa, que abrange os cidadãos entre 15 e 65 anos, constituiu 51.3% da população. O sector formal da economia empregava menos de 850.000 pessoas, ou seja, apenas 8% da população activa. Destes, cerca de 245.000 pessoas trabalhavam na Administração Pública. O tecido empresarial empregava cerca

⁶ Refere-se ao número de pessoas com capacidade para participar do processo de divisão social do trabalho em determinada sociedade. A forma e o grau de aproveitamento desse potencial humano dependem de como a sociedade está organizada, do regime de propriedade e do nível de desenvolvimento das forças (SANDRONI, 1999).

de 532.000 trabalhadores, e, segundo um estudo de 2012, com base no censo à economia informal, a cidade de Maputo concentrava 42.7% do total do emprego. A província de Maputo seguia no 2º lugar com 8.3% e a Administração Pública era o maior empregador, com cerca de 33% dos empregos formais (AGENDA 2025, 2013). Todavia, a geração de “empregos de qualidade” tem sido insuficiente para absorver esta crescente oferta de mão-de-obra, em contrapartida a educação e formação nem sempre são adequadas às necessidades. Dado o número limitado de oportunidades de emprego no sector formal, muitos dos que entram pela primeira vez no mercado de trabalho são forçados a aceitar empregos marginais, na economia informal, nas áreas urbanas e nas actividades de agricultura de subsistência em áreas rurais (MPD⁷, 2014).

Para a AMPCM (2012), as preocupações que se ouvem dos jovens em relação ao emprego são as seguintes:

- Os anúncios são insuficientes e na maior parte das vezes exigem uma experiência de 5 a 10 anos;
- É difícil obter emprego formal porque há muitas pessoas formadas e muitas desempregadas;
- Há uma taxa muito forte de desemprego em Maputo e as ofertas são limitadas;
- Muitos jovens vêm das províncias para procurar emprego em Maputo;
- Muitos jovens não sabem por onde começar e o que fazer.

Por seu turno, o Jornal Notícias, na sua edição do dia 28 de Setembro de 2013⁸ afirma que:

“O índice de desemprego é alto em Moçambique e atinge principalmente os jovens que pretendem ingressar no mercado de trabalho pela primeira vez, segundo indica um relatório da Organização dos Trabalhadores de Moçambique. O acesso ao emprego formal é cada vez mais difícil, sobretudo para os jovens, que são a maioria da força de trabalho activa no país. O acesso ao emprego não é apenas dificultado pelas exigências do mercado, mas também pela falta de transparência no processo de absorção da força de trabalho. Outro factor tem a ver com contratos precários, que rapidamente retornam as pessoas à situação de desempregados. Pesa para o efeito a pouca disponibilidade de emprego, fraca qualificação, falta de transparência no processo de absorção

⁷ Ministério de Planificação e Desenvolvimento

⁸ www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/3652-desemprego-em-mocambique-jovens-sao-as-principais-vitimas.

da força de trabalho (contratos via familiares ou amigos como forma de aceder ao mercado de trabalho tende a generalizar-se), precariedade e falta de uma política de emprego consentânea. Com o acesso ao sector formal cada vez mais difícil, o informal continua a ser a única alternativa para a sobrevivência de muitas famílias com níveis acentuados de pobreza, desemprego e com alto nível de percepção de exclusão social e económica.”

O problema do desemprego é uma questão que tem assolado inúmeros moçambicanos, em particular os jovens que apresentam uma faixa etária activa e têm a necessidade de se inserirem no mercado de trabalho com vista a auferir um rendimento que supra suas necessidades. No entanto, esse é um sonho que se tem transformado em frustração para muitos Jovens, na medida em que, a situação de emprego não satisfaz as expectativas dessa faixa etária, razão pela qual, muitos deles recorrem ao sector informal na tentativa de satisfazer suas necessidades básicas de forma autónoma. O problema do desemprego afecta tanto os jovens com um baixo nível de formação quanto os que têm formação técnica, média ou superior. Para estes últimos, a frustração tem sido mais agravada, devido às expectativas que estes têm durante o período de formação, bem como devido aos recursos dispendidos para que se concretize esse nobre objectivo.

A maioria dos jovens conclui seus cursos de formação profissional ou técnica e logo de imediato anseiam inserir-se no mercado de trabalho. No entanto, para o caso do Estado, nota-se uma fragilidade em empregar mão-de-obra capacitada e qualificada (licenciados), devido às tabelas salariais de muitas instituições estatais, que preferem empregar técnicos médios ou aqueles recursos humanos oriundos do ensino geral, pois parte-se do princípio que tanto o licenciado, quanto o técnico médio podem exercer as mesmas funções, e com essas decisões, boa parte dos formados no ensino superior acabam ficando de fora no mercado de trabalho. Face à essa situação, urge a necessidade de inversão de ênfase, isto é, mudar-se do paradigma segundo o qual, os indivíduos devem estudar para serem empregados de uma determinada organização, para um paradigma que confere mais autonomia às ideias empreendedoras destes indivíduos, até ao ponto de se criar condições para o auto-emprego, através da implementação de programas governamentais que tenham por ímpeto o alcance desse objectivo (impulsão do auto-emprego).

De acordo com a USAID (2014), as respostas também podem ser consideradas por factores institucionais. Os mercados de trabalho, tal como os mercados de outros factores, bens e serviços, também são influenciados por leis e políticas governamentais. Os governos podem optar por meio de leis laborais, ou por outras medidas legais administrativas, em regular os salários, números de emprego, condições de contratação e demissão, a associação dos funcionários, a representação no local de trabalho, condições de trabalho, benefícios associados ao emprego. Os governos também podem oferecer incentivos para encorajar os resultados do mercado de trabalho, tais como programas de formação, entre outros.

1.7. Pergunta de Partida

- Até que ponto a implementação do PERPU contribuiu para a geração de emprego no Distrito Municipal Kamavota no período entre 2011-2014?

1.8. Hipótese

- A implementação do PERPU no Distrito Municipal Ka Mavota contribuiu para a criação de mais postos de trabalho, e, conseqüentemente, aumentou o número de empregos para os residentes do DMKM.

1.9. Objectivos do Trabalho

1.9.1. Objectivo Geral:

- O presente estudo tem como principal objectivo avaliar o impacto do Programa Estratégico para Redução da Pobreza Urbana na geração de emprego no Distrito Municipal KaMavota, no período entre 2011-2014.

1.9.2. Objectivos Específicos:

- Compreender o impacto que a implementação do PERPU teve no Distrito Municipal KaMavota a luz dos seguintes indicadores: eficácia, eficiência e efectividade;
- Identificar os constrangimentos da implementação do PERPU no Distrito Municipal Ka Mavota;
- Apresentar recomendações para a melhoria da implementação do PERPU.

CAPÍTULO II – METODOLOGIA

2.1. Tipo de Abordagem.

Este trabalho esteve subordinado à pesquisa **quantitativa** e **qualitativa**.

Quantitativa por considerar que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las (PRODANOV e FREITAS, 2013).

Qualitativa por considerar que a pesquisa tem o ambiente como fonte directa dos dados, ou seja, o pesquisador mantém contacto directo com o ambiente e o objecto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem quaisquer manipulações do pesquisador (*Ibdem*).

Foi usada a abordagem quantitativa, pois para o avanço do trabalho foram recolhidas as opiniões e informações junto aos beneficiários sobre o impacto que o PERPU teve nas suas vidas. As mesmas opiniões e informações foram quantificáveis percentualmente, o que permitiu a classificação e análise das mesmas. Ademais, foram apresentados numericamente os empregos criados pelo PERPU no DM KM e os respectivos recursos financeiros dispendidos para o alcance desse objectivo.

A abordagem qualitativa revelou-se de crucial importância, pois o autor manteve um contacto directo com o objecto de estudo e suas implicações no DM KM, através de um trabalho intensivo de campo, que consistiu em visitas aos projectos financiados pelo PERPU e respectivas entrevistas aos beneficiários.

2.3. Método de Abordagem

Foi usado o **método dedutivo**, que na perspectiva de GIL (2008), é o método que parte do geral, a seguir, desce ao particular. Parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica. Este trabalho esteve subordinado a esse método, pois o mesmo procurou analisar o papel das políticas públicas na geração de emprego de forma geral, particularizando o assunto para o papel que as políticas públicas exercem em Moçambique e a contribuição desempenhada pelo PERPU na geração de emprego no Distrito Municipal KaMavota;

2.4. Método de Procedimento

O método estatístico fundamenta-se na aplicação da teoria de estatísticas da probabilidade, utilizando números, percentuais e análises estatísticas (GIL, 2008), por isso, foi o método eleito neste trabalho, visto que o mesmo procurou apresentar números dos empregos criados desde a implementação do PERPU no DMKM, com base nos relatórios de execução do PERPU 2011-2014 e com base nas entrevistas feitas aos funcionários do DMKM.

2.5. Técnicas de Pesquisa

Na perspectiva de MARCONI e LAKATOS (2003), técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática, e, na sua opinião, existem as seguintes técnicas de pesquisa: documentação indirecta (que alberga a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica), documentação directa (pesquisa de campo e pesquisa de laboratório), observação directa intensiva (observação e entrevistas) e observação directa extensiva (questionário e formulário).

2.5.1. Pesquisa documental

Consistiu na consulta de arquivos públicos, os quais, na opinião dos autores supracitados podem ser municipais, estaduais e nacionais, e, em sua maior parte contêm: documentos oficiais, tais como: ordens régias, leis, ofícios, relatórios, correspondências, alvarás, etc.

Para o caso deste trabalho, os documentos consultados foram os Relatórios de Execução do PERPU (2011-2014), fornecidos pelo Conselho Municipal da Cidade de Maputo e os

documentos sobre a organização do DM KM e sobre as áreas de actividade, projectos financiados e empregos criados no âmbito do PERPU no DM KM;

2.5.2. Pesquisa Bibliográfica

Neste processo, foi privilegiada a consulta de vários livros, artigos escritos, jornais, monografias sobre as políticas públicas, políticas de emprego e renda, teoria keynesiana e vários outros assuntos abordados neste trabalho. Para o efeito, auxiliou-se na biblioteca do Instituto Superior de Administração Pública (ISAP), nos livros e artigos disponibilizados nas disciplinas de Análise e Avaliação de Políticas Públicas e Políticas de Emprego e Renda, decorridas durante o processo de formação do autor, e, uma parte dessa informação foi acessada na internet;

2.5.3. Entrevista

As entrevistas foram dirigidas aos funcionários do Conselho Municipal da Cidade de Maputo que estiveram inteirados na criação e implementação do PERPU nos cinco (5) Distritos Municipais, e, aos técnicos responsáveis pela operacionalização desse programa no Distrito Municipal KaMavota.

2.6. Escolha da Amostra

Neste estudo, escolheu-se como população os beneficiários do fundo do PERPU no Distrito Municipal KaMavota, e, de acordo com o Relatório de Execução do PERPU de 2014, de 2011 a 2014 o Distrito Municipal KaMavota teve um total de 215 beneficiários, neste caso, esse número constitui a população do presente trabalho, e, de acordo com a mesma (população), estipulou-se uma amostra de 43 beneficiários, o que corresponde a 20% do universo pesquisado. Os dados quantitativos foram recolhidos no Relatório de Execução do PERPU referente ao ano de 2014, por seu turno, os dados qualitativos foram resultado de entrevistas por questionário dirigidas aos 43 beneficiários eleitos.

CAPÍTULO III: Quadro Teórico

3.1. Definição de conceitos Básicos

Neste capítulo são definidos os conceitos considerados indispensáveis para a persecução do presente estudo, dentre eles: Políticas Públicas, Políticas de Emprego, Avaliação de Políticas Públicas, Emprego e Trabalho.

3.1.1. Políticas Públicas

Este é um conceito definido por vários autores, nas mais vastas dimensões e perspectivas. Sendo influenciados por suas áreas de conhecimento e/ou interesse, cada autor defini-o à luz de suas percepções.

Uma das definições clássicas de políticas públicas (“*public policy*”) é dada por DYE (1975) *apud* ROCHA (2010):

“public policy is whatever governments choose to do or not to do”, isto é, “políticas públicas é o que os governos optam por fazer ou não fazer”.

Embora possa ser ambígua, esta definição permite-nos explicar aquilo que se entende, tradicionalmente por políticas públicas. Em primeiro lugar, trata-se de políticas desenvolvidas pelo governo e outras autoridades públicas. Os actores não governamentais podem apenas participar e influenciar o desenvolvimento de políticas. Em segundo lugar, trata-se de escolhas que visam a produção de resultados, tais como o aumento de rendimentos dos mais desfavorecidos ou o aumento do nível de formação e educação. Pelo que as políticas incluem não apenas a criação de uma lei, mas também as acções subsequentes destinadas a implementar a decisão formulada em lei. Em terceiro lugar, as políticas referem-se ao que os governos fazem, não ao que tencionam fazer; por outras palavras, as decisões políticas geram *outputs*. Em quarto lugar, as políticas públicas podem ser positivas ou negativas (ROCHA, 2010).

Este conceito implica a aceitação do Estado como caixa negra, o qual recebe *inputs* e converte-os através do processo de decisão, em programas e leis destinadas a produzir *outputs*. Este modelo do Estado está, porém, em crise tendo como consequência a mudança do processo político. Em

primeiro lugar, porque todos os actores, mesmo aqueles que não pertencem ao Executivo, estão envolvidos no processo político (*Ibdem*).

Para SARAVIA (2006), **Políticas Públicas** trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar uma realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reacções e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adoptam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

A finalidade última de tal dinâmica - avança o autor – constitui elemento orientador geral das inúmeras acções que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a acção ou omissões, preventivas ou correctivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários sectores da vida social, por meio da definição de objectivos e estratégias de actuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objectivos estabelecidos.

3.1.2. Tipologia de Políticas Públicas

LOWI (1964; 1972), citado por SOUZA (2006) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública. Para LOWI, a política pública pode assumir quatro (4) formas:

- 1- **Políticas Distributivas:** são decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão de recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo;
- 2- **Políticas Regulatórias:** são as mais visíveis porque elas restringem ou ditam a acção dos indivíduos, políticos, burocratas e grupos de interesse, porque se está regulando a conduta de certos grupos na sociedade;
- 3- **Políticas Redistributivas:** atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema previdenciário e são as de mais fácil encaminhamento;

- 4- **Políticas Constitutivas:** são as que lidam com procedimentos, definem a estrutura do governo, isto é, estabelecem a forma segundo a qual encontra-se distribuído o poder entre os diferentes órgãos que compõem o Estado.

STEWART, *et al.* (2008), apontam que as políticas também podem ser **liberais** ou **conservadoras**. Políticas liberais são aquelas em que o governo é amplamente utilizado para produzir uma mudança social, geralmente no sentido de garantir níveis ótimos de igualdade social. Políticas conservadoras, geralmente se opõem a acção do governo para preservar o “*status quo*” ou promover os interesses favorecidos.

Há também políticas **substantivas** e **processuais**. Políticas substantivas estão preocupadas com as acções governamentais para lidar com problemas de fundo, como a construção de rodovias, protecção ambiental ou pagamento de benefícios sociais. Políticas processuais, por outro lado, são aquelas que se preocupam em saber como algo vai ser feito ou quem é que vai tomar medidas.

As políticas também podem ser **materiais** ou **simbólicas**, dependendo do tipo de benefícios que atribuem. Políticas materiais são as que fornecem recursos concretos ou poder substantivo aos seus beneficiários ou ainda impor desvantagens reais sobre aqueles afectados negativamente. Políticas simbólicas, por sua vez, recorrem mais aos valores estimados do que benefícios tangíveis. Alguns exemplos dessas políticas são feriados nacionais que honram patriotas, as políticas relativas à bandeira e religião nas escolas.

Finalmente, as políticas públicas podem estar divididas em **bens colectivos** ou **bens privados**. Bens colectivos são os benefícios que não podem ser dados a alguém, mas negados a outros. Alguns exemplos seriam a defesa nacional e segurança pública. Bens privados são aqueles bens que podem ser divididos em unidades, e para os quais os consumidores podem ser alterados. Por exemplo, o alimento é, na sua maior parte, um bem privado.

3.1.2.1. Classificação do PERPU quanto a tipologia

Para classificar esta política recorreu-se à tipologia avançada por LOWI (1964; 1972) citado por SOUZA (2006), quem divide as políticas públicas em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Portanto, quanto a tipologia, o Programa Estratégico para e Redução da Pobreza

Urbana é enquadrado nas Políticas **Distributivas**, visto que, este programa tem impactos individuais do que universais, ao se restringir no financiamento de projectos individuais, das microempresas e associações situadas nas áreas urbanas, em detrimento do país como um todo, tomando em consideração que o país é composto por áreas urbanas e rurais. Este programa privilegia certos grupos sociais, isto é, a população economicamente activa que não reúne requisitos para aderir ao crédito bancário e abrange os municípios e capitais provinciais, em detrimento do país como um todo.

3.1.3. Políticas de Emprego

RAMOS (2003) considera que Políticas de Emprego é aquele conjunto de medidas que actua sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando seu bem-estar, ou sobre o nível de emprego alterando a demanda de forma directa (criação de emprego públicos, por exemplo) ou indirecta (formação profissional). Em ambos os casos se actua sobre o mercado de trabalho e preponderantemente, ainda que não exclusivamente, sobre a população (oferta de trabalho).

Por sua vez, a OIT (2013) sustenta que Políticas de Emprego refere-se a um conjunto de intervenções multidimensionais que são concebidas para atingir os objectivos quantitativos e qualitativos específicos do emprego num dado país. Inclui um plano de acção, seleccionado à luz de determinadas condições e adoptado por todas as partes interessadas. É prosseguido por um governo para responder aos desafios e oportunidades clarificadas.

Uma Política de Emprego não é implementada apenas pelo Ministério responsável pelo emprego, é da responsabilidade de um conjunto diversificado de actores, desde Ministérios-chave responsáveis pela criação de emprego até aos governos locais e organização de trabalhadores e de empregadores. O Ministério responsável pelo emprego desempenha um papel central de coordenação, defende a promoção do emprego digno e assegura o bom funcionamento do mercado de trabalho (OIT, 2013).

3.1.4. Emprego e Trabalho

A maioria das pessoas associa trabalho e emprego como se fossem a mesma coisa, não são. O trabalho é mais antigo que o emprego, o trabalho existe desde o momento que o homem começou a transformar a natureza e o ambiente ao seu redor, desde o momento que o homem

começou a fazer utensílios e ferramentas. Por outro lado, o emprego é algo recente na história da humanidade. O emprego é um conceito que surgiu por volta da Revolução Industrial, é uma relação entre os homens que vendem sua força de trabalho por algum valor, alguma remuneração, e homens que compram essa força de trabalho pagando algo em troca, algo como salário.⁹

VIOLLANTE (2011) assevera que o trabalho é apenas uma actividade a ser desempenhada, não há vínculos entre o empregado e o empregador, ao passo que, emprego vai muito mais além desta relação. Ocorre quando há vínculo entre quem está oferecendo vagas de emprego e quem está a procura delas, onde se estabelece um contrato de prestação de serviços, deveres e direitos bem definidos, benefícios assegurados por lei, etc. Quando alguém se propuser a procurar por vagas de emprego ou uma oportunidade profissional deve mentalizar que está procurando um emprego e não um trabalho.

BRIEF e NORD (1990), citados por MORIN (2001) afirmam que o único elemento que reúne os demais significados de trabalho é: uma actividade que tem um objectivo. Geralmente, essa noção designa um gasto de energia mediante um conjunto de actividades coordenadas que visam produzir algo de útil. Quanto ao emprego, trata-se da ocupação de uma pessoa, correspondendo ao conjunto de actividades remuneradas em um sistema economicamente organizado. A noção de emprego implica quase necessariamente a noção de salário e do consentimento do indivíduo em permitir que uma outra pessoa dite suas condições de trabalho (MORIN, 2001).

Trabalhador é um género do qual empregado é uma de suas espécies. O trabalhador presta actividade profissional independentemente de troca de salário ou não, não há subordinação e nem habitualidade, conclui-se, portanto, que não há vínculo de emprego. Para ser classificado como empregado, devem ser atendidos alguns requisitos da relação empregatícia, enquanto para ser trabalhador o mesmo não ocorre. A relação de emprego é realmente contratual, ou seja, é a manifestação da vontade, com características de subordinação, habitualidade, onerosidade, pessoalidade com relação ao empregado, e deve ser pessoa física¹⁰:

- **Subordinação:** trata-se da submissão do empregado em relação ao empregador, acatando as ordens impostas por este e atendendo às exigências para a realização do trabalho;

⁹ <http://www.ime.usp.br/~is/ddt/mac333/projetos/fim-dos-empregos/empregoEtrabalho.htm>.

¹⁰ http://uol.iesde.com.br/aprovaconcursos/demo_aprova_concursos/direito_do_trabalho_para_concursos_02.pdf

- **Habitualidade:** significa que deverá haver a prestação de serviço de forma contínua e certa, não podendo este ser de forma esporádica ou ocasional;
- **Onerosidade:** este requisito alude o contrato de trabalho não ser gratuito, mas sim oneroso, o empregador tem o dever de pagar o salário ao empregado pelos serviços prestados, e o empregador tem a obrigação de prestar serviços ao empregador;
- **Pessoalidade:** o trabalho tem que ser realizado com pessoa certa e específica, sempre pessoa física;
- **Pessoa física:** só poderá ser empregado a pessoa física; pessoa jurídica não poderá ser empregada de outra pessoa jurídica.

A tabela abaixo mostra algumas diferenças que se denotam no emprego e no trabalho.

Tabela 1: Diferença entre Emprego e Trabalho

Condições do Emprego	O Trabalho em si
-Um salário justo e aceitável	-Variedade e desafios
-Estabilidade no emprego	-Aprendizagem contínua
-Vantagens apropriadas	-Margem de manobra, autonomia
-A segurança	-Reconhecimento e apoio
-A saúde	-Contribuição social que faz sentido
-Processos adequados	-Um futuro desejável

Fonte: KETCHUM e TRIST (1992, p.11) citados por MORIN (2001)

De forma resumida, pode se perceber que os conceitos emprego e trabalho são conceitos que comumente parecem a mesma coisa, porém, na realidade são diferentes, visto que o trabalho é muito mais antigo que o emprego. Um indivíduo pode ter um trabalho e não ter necessariamente um emprego, na medida em que o emprego se refere a uma relação que se estabelece entre o empregado e o empregador, ou seja, para que haja um emprego é necessário que haja quem emprega e quem é empregado, enquanto, o trabalho não se subordina a essa relação. Um indivíduo pode realizar trabalhos voluntários, pode realizar um trabalho de carácter estagiário, pode trabalhar em organizações comunitárias, sem fins lucrativos e de carácter filantrópico, sem nenhuma remuneração, limitando-se (se for o caso) a receber subsídios pelo trabalho exercido,

pode desenvolver actividades de forma autónoma, que lhe conferem ou não uma contrapartida monetária. Contudo, não significa que este indivíduo tenha um emprego, visto que o emprego implica uma ocupação remunerável por uma entidade patronal, e, na maioria das vezes é resultado de um contrato de trabalho entre o empregador e o empregado.

3.1.5. Avaliação de Políticas Públicas

Não existe consenso quanto ao que seja Avaliação de Políticas Públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Este facto, se explica justamente porque a área de Políticas Públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas (TREVISAN & BELLEN, 2008). Todavia, neste trabalho são avançados conceitos como o de LIMA *et al.* (1978: 4), *apud* FIGUEIREDO & FIGUEIREDO (1996), advogando que:

Avaliação de Políticas Públicas é a análise crítica do programa (política) com o objectivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo activados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de acção mais eficazes.

Contudo, como lembra BARRY (1975: p.340) citado por FIGUEIREDO & FIGUEIREDO (1996), avaliar é atribuir valor: é determinar se as coisas estão boas ou más. A avaliação Política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios actos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas. Para tanto é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permite dizer por quê uma política é preferível à outra. Na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma conexão de bem-estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, a análise de avaliação terá sempre um carácter complexo e controverso.

PRITTWITZ (1994: p.60) citado por FREY (2006), defende que a Avaliação de Políticas Públicas é a fase em que apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus efeitos efectivos. Trata-se de indagar o défice de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para acções e programas futuros. A avaliação pode, no caso de os

objectivos do programa terem sido alcançados, levar à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior.

3.2. Revisão Bibliográfica

3.2.1. Apresentação dos tipos de Trabalho de acordo com a OIT¹¹

- **Trabalho Decente:** é um trabalho que permite a satisfação das necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança, além de garantir protecção social em caso de impedimentos de um exercício como desemprego, doença, acidentes, etc. E ainda, que assegure renda na aposentadoria e respeite os direitos fundamentais dos trabalhadores e trabalhadoras, numa perspectiva de equidade no trabalho. De um ponto de vista mais amplo, a OIT sustenta que a agenda do trabalho decente é a única forma dos países superarem a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e garantirem a governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável¹²;
- **Trabalho Digno:** o conceito de trabalho digno resume as aspirações do ser humano na sua vida profissional: oportunidades e remuneração; direitos, voz e reconhecimento; estabilidade familiar e desenvolvimento pessoal; justiça e igualdade de género (OIT, 2007);
- **Trabalho Doméstico:** é o trabalho realizado por uma pessoa, no âmbito de um domicílio que não seja o de sua unidade familiar, e pelo qual se recebe uma remuneração. O trabalho doméstico compreende actividades ligadas aos cuidados como serviços de limpeza, arrumação, cozinha e cuidado de vestuário, além do cuidado das crianças, idosos, pessoas com deficiência e animais, entre outras actividades. As pessoas que realizam o trabalho doméstico são, em sua maioria, mulheres (OIT, 2011);
- **Trabalho Escravo:** quando se fala de trabalho escravo está se falando de homens, mulheres e crianças que não têm garantia da sua liberdade. Ficam presos a fazendas durante meses ou anos por três (3) principais razões: acreditam que têm que pagar uma dívida ilegalmente atribuída a eles e por vezes são instrumentos de trabalho, não têm acesso à alimentação constante, e o transporte encontra-se distante da via de acesso mais próxima, o que faz com que seja impossível qualquer fuga, ou são constantemente

¹¹OIT- **Organização Internacional do Trabalho** é um organismo especializado das Nações Unidas que procura fomentar a justiça social e os direitos humanos e trabalhistas internacionalmente reconhecidos. Foi criada em 1919, e é o único resultado importante que ainda perdura do Tratado de Versalhes, o qual deu origem à Sociedade das Nações; em 1946 se converteu no primeiro organismo especializado das Nações Unidas, acedido em: https://www.google.co.mz/?gws_rd=cr,ssl&ei=iNvmVdjYI4itsAGp4ZOYAw#q=oit+tipos+de+trabalho.

¹² <http://www.kas.de/wf/doc/11286-1442-5-30.pdf>

ameaçados por guardas que, no limite, lhes tiram a vida na tentativa de uma fuga. É comum que sejam escravizados pela servidão por dívida, pelo isolamento geográfico e pela ameaça às suas vidas (OIT, 2006);

- **Trabalho Forçado:** a convenção da OIT sobre o trabalho forçado, de 1930, define trabalho forçado como:

“Todo o trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob ameaça de sanção e para o qual ela não tiver se oferecido espontaneamente.”

Vale acrescentar que para a OIT, os termos “trabalho forçado”, “escravidão”, “práticas análogas à escravidão” e “servidão” expressam modalidades gerais de violação dos direitos humanos, sendo que cada tipo faz referência a uma forma específica dessa violação. Assim, a “escravidão” é uma forma de trabalho forçado que implica no controle absoluto de uma pessoa por outra, ou, eventualmente de um colectivo social por outro. As “práticas análogas à escravidão” incluem situações nas quais um indivíduo ou um colectivo social se vê forçado a trabalhar para as outras. A “servidão” denomina as situações nas quais um indivíduo é levado a realizar um trabalho endividando-se ao mesmo tempo, em função dos custos associados à realização desse trabalho (OIT, 2001, *apud* BOLSON e VASCONCELOS, 2008).

- **Trabalho Infantil:** refere-se à entrada precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho, ou seja, é aquele trabalho realizado por crianças e adolescentes. Isso significa que a permissão (ou a proibição) para a entrada dos indivíduos no mercado de trabalho é estabelecida por lei de acordo com a idade. No entanto, esse recorte é móvel, varia de sociedade para sociedade e, em cada uma, muda também de acordo com a compreensão do que seja infância e adolescência (OIT, 2001);
- **Trabalho Nocturno:** designa todo e qualquer trabalho efectuado durante um período de, pelo menos, sete horas consecutivas, compreendendo um intervalo entre a meia noite e as 5 horas da manhã, a determinar pela autoridade competente após a consulta das organizações mais representativas dos empregadores e trabalhadores ou através de convenções colectivas.¹³

¹³ <http://www.gddc.pt/siii/docs/rar56-1994.pdf>.

3.2.2. Diferenças entre o Desemprego e o Subemprego

Neste capítulo, verificou-se a pertinência em distinguir os conceitos, desemprego e subemprego, visto que, a semelhança dos termos, emprego e trabalho, os primeiros também são aparentemente iguais e com o mesmo significado. Porém, este capítulo tem a pretensão de desmitificar essa semelhança.

NETO e ZYBERSTAJN (1999) concordam em afirmar que o desemprego pode ser definido como uma situação na qual o indivíduo deseja estar empregado a uma dada taxa de salário prevalecente no mercado de trabalho. Para se definir formalmente o que vem a ser desemprego, deve se considerar os seguintes pressupostos: I-) a população, que pode ser definida entre aqueles que estão na força de trabalho e aqueles que não estão na força de trabalho. A força de trabalho consiste naqueles indivíduos que estão empregados e aqueles que não estão empregados mas gostariam de estar, ou seja, os desempregados. Ainda na óptica dos mesmos autores, existem várias razões pelas quais um indivíduo pode estar desempregado:

- Ele pode estar entrando pela primeira vez na força de trabalho, como no caso de estudantes ou adolescentes que estão a procura do primeiro emprego, ou de reentrantes que estão voltando à força de trabalho, depois, por exemplo, de prestar serviço militar ou ter completado algum curso ou programa de formação;
- O indivíduo pode ter pedido demissão de um emprego para procurar outro e registrar-se para procurar outro, registrando-se como desempregado enquanto tal;
- Ele pode ser dispensado temporariamente porque a empresa fechou definitivamente, ou sua vaga foi extinta.

O IBGE¹⁴ (2009) define o desemprego como:

- Pessoas que não estão trabalhando;
- Pessoas que estão disponíveis para trabalhar;
- Pessoas que tomam alguma providencia para conseguir trabalho.

¹⁴ O IBGE é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e é o responsável pelos levantamentos demográficos, pesquisas estatísticas sobre mais variados temas (do meio ambiente à economia), manutenção de indicadores sobre o Brasil e informações geográficas, além de ser também a fundação responsável pelo SIG (Sistema Geodésico) Brasileiro (FARIA: 2015).

Ainda na óptica do IBGE (2009), existem cinco (5) tipos de desemprego:

- 1- **O desemprego voluntário:** é decorrente na maioria das vezes, da vontade da pessoa, ou seja, têm pessoas que objectivam primeiro agregar conhecimentos para depois ingressar no mercado de trabalho, ou também têm pessoas na família que se dedicam aos fazeres do lar, ou pessoas que vivem de seu próprio negócio;
- 2- **O desemprego involuntário:** é a perda do emprego por não serem mais necessários ou essenciais as habilidades do indivíduo na função que exercia;
- 3- **O desemprego estrutural:** é aquele ocasionado por frustração ou ineficiência da política macroeconómica que resulta na estagnação da economia;
- 4- **O desemprego cíclico:** é mais frequente nas áreas rurais, na maioria das vezes são severos, temporários e generalizados. Exemplos são os cortadores de cana-de-açúcar, que o trabalhador levanta cedo, leva o almoço e acaba comendo frio por não ter onde esquentar, trabalha num sol escaldante e recebe pouco pelo que faz e para este tipo de trabalho não tem uma pessoa específica, tanto o homem como a mulher até mesmo adolescentes fazem este tipo de trabalho e quando o empregador não precisa mais de seus serviços são dispensados;
- 5- **O desemprego friccional:** é consequência de pessoas que se encontram desempregadas por certos períodos, ou seja, por pouco tempo. É o desemprego que ocorre quando uma pessoa está mudando de ocupação ou procurando por melhores oportunidades de emprego.

SANDRONI (1999) define o subemprego como uma situação económica dos trabalhadores que se dedicam à prestação de serviços avulsos de baixa remuneração ou que só encontram trabalho em certos períodos do ano. O subemprego crónico de parte da mão-de-obra é uma característica do subdesenvolvimento. Nos centros urbanos, o subemprego se manifesta por meio da existência de grande número de pessoas que vivem de biscates (venda de mercadoria e calçados nas ruas, lavagem de carros, etc.) e, na zona rural, o caso mais típico é representado pelo trabalho temporário dos “biscateiros”, por ocasião das colheitas de frutas, café, cana-de-açúcar, algodão, etc. Por sua vez, AZEVEDO (1985), sustenta que as definições mais comuns de subemprego na literatura económica corrente baseiam-se no critério de produtividade. Isto é, o subemprego caracterizar-se-ia por uma situação de trabalho em que a produtividade da mão-de-obra seria

muito baixa. Os critérios em geral utilizados para identificar uma baixa produtividade seriam ou uma renda mensal baixa relativamente aos padrões vigentes ou a dedicação ao trabalho em período mais curto que o normal. Na verdade, a ocupação em determinadas actividades seria quase um sinónimo de “desperdício de trabalho”.

“Basicamente, o que o conceito de subemprego procura reflectir é que uma parte da força de trabalho efectivamente empenhada em certos tipos de actividade económica está ociosa durante uma parte do tempo, ou, se está trabalhando é quase improdutivo (HOOFFMAN, 1977, p. 61, apud AZEVEDO, 1985)”.

Por seu turno, STREET (2013) defende que o subemprego é uma situação localizada entre o emprego e o desemprego, ocorrendo quando a pessoa não tem recursos ou condições para sustentar-se financeiramente no período em que encontra-se desempregado, recorrendo então, devido a necessidade de sobrevivência, à uma actividade da economia informal como captador de papel, etc. Assim, os subempregados quase que em sua totalidade auferem baixas remunerações, o que resulta em baixa qualidade de vida dos mesmos, além de certa instabilidade com relação ao salário. Tal situação – *a priori*, temporária – transforma-se em definitiva quando o trabalhador não consegue voltar à economia formal (com o recebimento de salário, carteira assinada, etc.), transformando o subemprego em sua fonte de renda principal. Os trabalhadores em situação de subemprego não podem pagar a previdência social, nem possuem direitos trabalhistas estabelecidos por lei.

Pelo exposto, pode se perceber que há distinção entre os termos desemprego e subemprego, pois quando se fala de desemprego deve se ter em conta que se está perante uma situação de pessoas que não estão trabalhando; disponíveis para trabalhar e que desenvolvem acções no sentido de conseguir um trabalho, ao passo que, subemprego refere-se à aquela situação de indivíduos que estão “aparentemente” trabalhando, mas que suas condições laborais, salariais e o tempo na execução de tarefas não identifica alguém que esteja efectivamente empregado e/ou trabalhando. São sujeitos à condições muito abaixo do padrão estabelecido no mercado de trabalho.

3.2.3. Políticas Públicas

O interesse pelo estudo de políticas públicas é recente, e, tem se tornado crescente e merecido atenção por parte de estudiosos de áreas sociais. Nos Estados Unidos de América, por exemplo, investigações em volta de políticas públicas começaram nos princípios da década cinquenta, sob designação de *policy science*. Na mesma altura, na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação pelas políticas públicas foi a partir da década setenta (TREVISAN, 2008: p.4, citado por MERO, 2012).

SITOE (2006), referenciado por MERO (2012) assevera que o campo de políticas públicas para além de ser recente funda-se na disciplina de ciência política. Na óptica deste autor, o estudo de políticas públicas centra-se na relação que as políticas públicas têm com a sociedade no seu todo, e o sistema político vigente em particular.

SABATIER (1995) citado por MONDLANA (2014) afirma que as políticas públicas surgiram como um sub-campo significativo dentro da disciplina de ciência política entre os anos 1960 e 1970. Por sua vez, SOUZA (2006) *apud* MONDLANA (2014) aponta que a área de políticas públicas contou com quatro (4) grandes pais fundadores: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles de Lindblom e David Easton.

Para ROCHA (2010), o estudo de políticas públicas não tem por objecto a estrutura política, eleições, partidos ou comportamentos eleitorais. O que é importante para as políticas públicas são as decisões políticas que tem impacto na vida dos cidadãos, ou o resultado da actividade governamental. Ora, torna-se necessário clarificar que nem toda a decisão política é uma política pública, como relata RUA:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas acções estrategicamente seleccionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos actores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir política pública.

SARAVIA (2006) defende que as políticas públicas albergam os seguintes elementos comuns:

- 1- Institucional: a política é elaborada ou decidida por uma autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e é colectivamente vinculante;
- 2- Decisório: a política é um conjunto sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;
- 3- Comportamental: implica acção ou inacção, fazer ou não fazer nada, mas uma política é, acima de tudo, um curso de acção e não apenas uma decisão singular;
- 4- Causal: são os produtos de acções que têm efeitos no sistema político e social.

THOENING, citado por SARAVIA (2006) considera que os elementos que podem caracterizar uma política são cinco (5):

“ (...) Um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um ‘quadro geral de acção’ tenha um público-alvo (ou vários públicos); presente definição obrigatória de metas ou objectivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores (...).”

3.2.4. O Processo de Política Pública

Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os actores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. “ As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os actores” diz THOENING, citado por SARAVIA (2006).

As etapas normalmente consideradas em matéria de política pública – formulação, implementação e avaliação – precisam de certo grau de especificação, argumenta SARAVIA (2006). É necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica. A implementação também deve ser mais detalhada. É necessário separar a implementação propriamente dita, que é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projectos), da execução, que é pôr em prática a decisão política.

É possível, na perspectiva do autor acima citado verificar várias etapas num processo de política pública:

- 1- O primeiro momento é o da **agenda** ou inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades do poder público. Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os factos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-o em objecto de debates e controvérsias políticas na média. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.
- 2- O segundo momento é a **elaboração**, que consiste na identificação e delimitação de um problema actual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades;
- 3- A **formulação**, que inclui a selecção e especificação da alternativa mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adoptada, definindo seus objectivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro;
- 4- **Implementação**, constituída pelo planeamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para por em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projectos que permitirão executá-la. HOGWOOD e GUNN, citados por SARAVIA (2006) referem que a implementação é possível se as circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efectivamente disponível; se a política a ser implementada baseia-se numa teoria causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é directa e se existem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se existe compreensão e acordo sobre os objectivos; se as tarefas estão totalmente especificadas e na sequência correcta; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência.

- 5- **A Execução**, que é o conjunto de acções destinado a atingir os objectivos estabelecidos pela política. É por em prática efectiva a política, é a sua realização.
- 6- **O Acompanhamento**, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma actividade (e de diversos componentes), que tem como objectivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correcções a fim de assegurar a consecução dos objectivos estabelecidos;
- 7- **Avaliação**, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

3.2.5. Políticas Públicas de Emprego

No decorrer dos anos 80 (na Europa) e na década posterior (no restante do mundo), o desafio que representava o crescente desemprego começou a ser combatido através de uma série de políticas públicas que passaram a denominar-se, genericamente, de “políticas de emprego” ou “políticas de emprego e renda” (RAMOS, 2003).

Essas políticas podem ser classificadas em dois grandes grupos: as **políticas passivas** e as **políticas activas**. As políticas passivas são as que consideram como dado o nível de desemprego, e tem como objectivo principal assistir o trabalhador desempregado e/ou sua família. Como exemplo destacou-se o seguro-desemprego¹⁵, a indemnização por demissão e a redução da jornada de trabalho. Já as políticas activas têm como objectivo melhorar o desempenho do mercado de trabalho e atender os indivíduos desempregados. Podem ser divididas em grandes categorias, segundo KATZ (1994, p.259) *apud* ZYLBERSTAIN & NETO (1999: I-) Políticas de oferta, que privilegiam investimentos em educação e formação, a fim de melhorar as habilidades de grupos desfavorecidos; II-) Políticas de demanda, que procuram estimular o aumento de emprego por meio da criação directa de empregos no sector público ou mediante subsídios salariais para o sector privado; e III-) Políticas que melhoram o fluxo de informação do mercado

¹⁵ A lógica do seguro-desemprego é mais ou menos a seguinte: O desempregado não está nessa condição porque é seu desejo senão porque a economia (a sociedade, em realidade) é incapaz de oferecer-lhe um posto de trabalho. Nessas circunstâncias, para atenuar sua falta de renda, a sociedade deve outorgar-lhe um benefício no período de transição entre um emprego e outro (RAMOS, 2003).

de trabalho bem como a assistência na busca de emprego, com a finalidade de aumentar a eficiência no “*matching*” (casamento) entre as empresas e os trabalhadores.

Para atenuar a situação do desemprego em muitos países, há que destacar varias acções desenvolvidas pelos governos sob forma de políticas públicas, que, por sua vez ramificam-se em passivas e activas:

Tabela 2: Políticas adoptadas pelos governos para a geração de emprego

Políticas Passivas	
Descrição	Características
Extensão dos Ciclos Escolares	Consiste em postergar o início do ingresso no mercado de trabalho. Ao permanecer por mais tempo no sistema escolar, a pressão sobre a oferta de trabalho reduz (em realidade, se posterga).
Aposentadoria Precoce	Em certas ocasiões, um indivíduo, pela sua idade e formação, pode ter sérias dificuldades para reinserir-se, como ocupado, no mercado de trabalho. Nessas circunstâncias adiantar sua aposentadoria pode ser menos oneroso que pagar o seguro-desemprego por longos períodos.
Expulsão dos Emigrantes	Ao reduzir os emigrantes ou elevar as exigências para o ingresso de trabalhadores estrangeiros, se altera, de forma directa, a oferta de trabalho.
Políticas Activas	
Apoio aos Micro e Pequenos Empreendimentos	Abrange diversas acções, que vão desde crédito dirigido até ao apoio para o desenvolvimento tecnológico e identificação de novos canais de comercialização. As micro e pequenas empresas são catalisadoras na geração de emprego e, dessa forma, ajudar o seu desenvolvimento promove, indirectamente, a geração de novos empregos.
Subsidio à contratação de uma determinada população alvo	Acontece quando por exemplo o diagnóstico do mercado de trabalho de uma determinada região ou país estabeleceu que os jovens sem experiência nem qualificação têm sérias dificuldades em encontrar emprego. Nesse caso, o governo pode induzir as

	empresas a contratar jovens sem experiência ou com pouca escolaridade mediante a redução dos encargos sociais (INSS, por exemplo), ou ainda ter salários mínimos específicos (menores que o normal) para certos segmentos da população.
Criação Directa de Empregos pelo Sector Público	Na maioria das ocasiões, essa forma de geração de empregos era indirecta, mediante obras públicas e não mediante a contratação directa (elevar o número de funcionários públicos para reduzir o desemprego).

Fonte: Adaptado pelo autor, com base no artigo de RAMOS (2003).

Uma grande lacuna dos programas oficiais de emprego e renda é a sua concentração no sector formal da economia e, portanto, sua dificuldade em chegar aos mais pobres. Como destacado, os indivíduos mais pobres sentem falta de requisitos básicos, sem os quais não se qualificam aos programas do Governo. Uma alternativa é oferecida pelos empreendimentos de economia solidária, empreendimentos que se distinguem pela ausência da distinção entre capital e trabalho e pela presença de formas participativas de autogestão e de distribuição dos resultados. Os tipos comuns de empreendimento solidário são as cooperativas que administram empresas falidas, adoptando procedimentos participativos. Outro são as associações que se formam por iniciativa da igreja, de ONG's e de outros grupos visando criar alternativas para a população mais pobre.

Um exemplo de um empreendimento solidário é a União Geral de Cooperativas (UGC), de Maputo, Moçambique, criada por uma ordem religiosa e voltada para organizar mulheres pobres e oferecer alternativas de subsistência. A cooperativa disponibilizava terreno, instrumentos de trabalho, sementes, formação, assistência técnica e financiamento, visando produzir hortícolas e carne para abastecer a região de Maputo. Além disso, a UGC oferecia aos colaboradores serviços de alfabetização e formação em gestão e cooperativismo. O processo decisório era caracterizado pela existência de vários canais de participação (GUIMARÃES, 2011).

3.2.6. Políticas Públicas de Emprego em Moçambique

Ao longo dos últimos anos, Moçambique tem sido uma das economias com um dos crescimentos mais rápidos na África Subsaariana. No entanto, em muitos países as taxas elevadas de crescimento não se têm traduzido automaticamente em menos pobreza e em mais benefícios para as pessoas mais pobres. Crescimento económico com impacto na redução da pobreza é um dos objectivos de política para Moçambique (MPD, 2014), adoptando-se políticas para a promoção do emprego e redução do desemprego.

Dentro desses instrumentos destacam-se algumas políticas públicas que o Estado foi implementando com vista a impulsionar a criação de emprego e mais postos de trabalho.

Confira algumas das políticas expostas no quadro abaixo:

Tabela 3: Políticas de Emprego adoptadas pelo Governo Moçambicano

POLÍTICAS DE EMPREGO	PRESSUPOSTOS
DESCRIÇÃO	
<p>Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (2011-2014)</p>	<p>Geração de Emprego:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar as oportunidades de emprego e os níveis de empregabilidade da mão-de-obra; - A promoção do emprego e da possibilidade de se criar auto-emprego, que far-se-á em quatro (4) eixos: auto-emprego; pequenas e médias empresas, indústrias e serviços intensivos em trabalho; e ambiente de negócios.
<p>Estratégia de Emprego e Formação Profissional em Moçambique (2006-2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver programas especiais para absorção da força de trabalho (principalmente nas camadas mais vulneráveis) em áreas com alto potencial de criação de emprego e auto emprego tais como: agricultura, turismo, comércio, indústria, obras públicas, mineração, pescas, saúde, administração pública e tecnologias de informação e comunicação;
<p>Fundo de Desenvolvimento Distrital</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Financiar acções que visam estimular o empreendedorismo, a nível local, de pessoas pobres mas economicamente activas e que não tem acesso ao crédito bancário;
	<ul style="list-style-type: none"> - Melhorar o ambiente de negócios, com vista atrair os

<p>Plano de Acção para a Redução da Pobreza (2011-2014)</p>	<p>investimentos e estimular as Micro Pequenas e Médias Empresas (MPME's), alavancar a empregabilidade da força de trabalho e incrementar o seu papel de facilitação na ligação entre a procura e oferta de emprego. Para alavancar os objectivos da promoção de emprego são identificadas três prioridades: estimular a criação de Emprego; Melhorar a empregabilidade dos cidadãos, e facilitar a ligação entre a procura e a oferta de trabalho.</p>
<p>Estratégia da Revolução Verde em Moçambique</p>	<p>- O combate à pobreza passa pela eliminação de uma das suas manifestações, nomeadamente, a carência em alimentos básicos e a insegurança permanente ou temporária, acompanhada pela geração de emprego e da renda.</p>

Fonte: adaptado pelo autor, com base na informação obtida nas políticas supra-mencionadas.

3.2.7. Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação, de raiz latina “*valere*” significa “trabalhar com o valor” (de alguma coisa). A avaliação informa decisões diárias sobre como bom ou mau, desejável ou indesejável algo é. A avaliação formal implica o mesmo julgamento, mas é mais sistemático e rigoroso do que as avaliações informais, com controlos apropriados para a validade e confiabilidade dos resultados e conclusões (CLOETE & CONING, 2011).

A avaliação de políticas públicas, em essência, não difere de qualquer outra avaliação. É uma avaliação sistemática das respostas previstas ou desenvolvidas de um tomador de decisão do sector público para melhorar um “problema” social percebido de uma maneira específica. A avaliação pode focar-se ao conteúdo do que deve/precisa ser feito (a política em si), ou a implementação da intervenção política seleccionada (como ele é realizado). Por exemplo, este poderia ser através do processo de conversão de recursos (inputs) em resultados concretos (outputs), ou pelas consequências da intervenção (os resultados sectoriais intermédios ou impactos transectoriais). Avaliações abrangentes e integradas podem se concentrar em todas estas fases do processo de políticas públicas (Ibidem).

As décadas 1960 e 1970 assistiram a emergência da disciplina na sua forma moderna, marcada pela publicação de livros como os de Campbell e Stanley (1966) e Suchman (1967) e a criação da revista “*Revisão de Avaliação*” em 1976. Como Henshel regista com referência para os EUA,

onde a expansão da avaliação era mais extensa, na década de 1970 a mensagem básica da pesquisa de avaliação de repente alcançou “*status*” do senso comum, e os governos nos níveis estadual e federal apressaram-se a mandar a avaliação de muitos programas (HENSHEL, 1990: 214 *apud* PARSONS, 1996).

Na década seguinte, a noção de avaliação em políticas públicas foi alargada para abranger ideias e técnicas desenvolvidas no mundo dos negócios, principalmente com a incorporação na gestão do sector público de MBO¹⁶, gestão de recursos humanos e de auditoria. De facto, alguns argumentam que o surgimento de avaliação e "auditoria" no governo, em muitos sentidos, trouxe um novo "estado avaliativo" e o alvorecer de uma "sociedade de auditoria" (NEAVE, 1988 & ENERGIA, 1994, citados por PARSONS, 1996).

Ao longo dos anos, a avaliação tornou-se num campo comum, que foi incorporado nos novos governos para avaliar se seus programas são rentáveis e estão alcançando os benefícios desejados. A título de exemplo, os decisores políticos norte-americanos tornaram-se mais preocupados em julgar os efeitos das políticas na década de 1960, com o advento da Guerra sobre os programas de pobreza. A partir deste momento, os decisores políticos americanos preocuparam-se em saber se as diferentes políticas de bem-estar e programas ante pobreza estavam tendo o efeito que deveriam e se o dinheiro dos impostos estava sendo gasto de forma eficiente e eficaz. A partir do final dos anos 1960, os requisitos para a avaliação dos programas foram escritos em quase todos os programas federais.

A preocupação com a prestação de contas, eficácia e eficiência na formulação de políticas está se intensificando em todos os níveis. Os funcionários eleitos, os decisores políticos, líderes comunitários, burocratas, e o público em geral querem saber para que e por quê as políticas estão funcionando. Frequentemente, as políticas e os programas criados, na maioria das vezes não conseguem atingir os efeitos pretendidos e tendem a ter resultados inesperados. O objectivo da

¹⁶ A Gestão por Objectivos ou, na terminologia inglesa, *Management By Objectives* (MBO), corresponde a um conceito desenvolvido por Peter F. Drucker no anos de 1950, que define um tipo de gestão caracterizado como um método de planeamento e avaliação, baseado em factores quantitativos, pelo qual superiores e subordinados elegem áreas prioritárias, estabelecem resultados a serem alcançados pela organização, dimensionam as respectivas contribuições e procedem ao sistemático acompanhamento do desempenho, acedido em www.knoow.net/cienciaconemp/gestao/gestao-por-objectivos-mbo/.

avaliação é determinar se um programa implementado está fazendo o que se predispôs a fazer. Se estiver fazendo, então a avaliação incidirá sobre o quão bem ele está atingindo os objectivos e metas pretendidos. Se o programa ou política não tiver um bom desempenho, a avaliação vai determinar quais os efeitos que o programa está tendo. Através da avaliação, pode se determinar se os efeitos de uma política são intencionais ou não e se os resultados são benefícios positivos ou negativos para a população-alvo e para a sociedade como um todo (THEODOULOU & KOFINIS, 2001, *apud* THEODOULOU & CAHN, 2012).

De acordo com DUN (2012), a principal característica da avaliação é que ela resulta em reivindicações que são avaliativas no carácter. Aqui, a questão principal não é a de factos (será que alguma coisa existe?) ou de acção (que deve ser feito?), mas dos valores (de que valor é?). Por conseguinte, a avaliação tem várias características que o distinguem de outros métodos de análise política:

- A avaliação concentra-se em julgamentos sobre a conveniência ou o valor de políticas e programas. A avaliação é principalmente um esforço para determinar o valor ou utilidade de uma política ou programa e não simplesmente para colectar informações sobre os resultados esperados e inesperados das acções políticas;
- A avaliação depende tanto de “factos” quanto de “valores”. Para reivindicar se uma política ou programa alcançou um alto (ou baixo) nível de desempenho requer não apenas que os resultados políticos sejam valiosos para um indivíduo, grupo ou sociedade como um todo, mas que os resultados das políticas sejam, na verdade, uma consequência das acções tomadas para resolver um problema particular;
- As reivindicações de avaliação subjacente têm uma dupla qualidade, elas podem ser consideradas como fins e meios. A avaliação é semelhante a recomendação, na medida em que, um determinado valor (por exemplo saúde) pode ser considerado como intrínseco (valioso em sim mesmo), bem como extrínseco (desejável porque conduz a algum outro fim).

3.2.8. Tipos de Avaliação de Políticas Públicas

PARSONS (1996) apresenta dois (2) tipos de avaliação de Políticas Públicas: a avaliação formativa e a avaliação sumativa.

3.2.8.1. Avaliação Formativa

De acordo com PALUMBO (1987: 40) citado por PARSONS (1996), este é um tipo de avaliação que ocorre quando a política/programa está sendo implementado, o que envolve a análise da medida em que um programa está a ser implementado e as condições que promovem a implementação bem-sucedida. Por conseguinte, a fase de implementação exige uma avaliação "formativa", que monitora a maneira em que um programa está sendo administrado ou gerido de modo a fornecer *feedback* que pode servir para melhorar o processo de implementação.

ROSSI e FREEMAN (1993: 163) *apud* PARSONS (1996) descrevem este modo de avaliação como sendo dirigido a três perguntas:

- A medida em que um programa está atingindo uma adequada população-alvo;
- Quer ou não, a sua prestação de serviços é coerente com as especificações do projecto do programa; e
- Que recursos estão sendo ou foram gastos na condução do programa.

Cada vez mais, o acompanhamento do processo de implementação proporciona aos decisores políticos, partes interessadas e gestores as ferramentas para avaliar a maneira em que um programa está sendo implementado, de modo que esta informação possa ser usada para corrigir e/ou controlar o processo de execução das políticas de forma mais eficaz.

3.2.8.2. Avaliação Sumativa

Este tipo de avaliação busca medir como a política/programa tem realmente impacto sobre os problemas para os quais foram abordados, preocupando-se em avaliar o impacto na fase pós-implementação, a avaliação visa chegar a uma estimativa dos efeitos brutos de intervenção. Este é essencialmente um modo comparativo nas seguintes vertentes: comparando, por exemplo, antes e depois; comparando o impacto da intervenção sobre um grupo beneficiado e outro grupo não beneficiado; comparando o que aconteceu com o que poderia ter acontecido sem a

intervenção; ou comparando como diferentes partes do país experimentaram diferentes impactos da mesma política.

A avaliação sumativa (retrospectiva ou *ex post*) determina se as expectativas declaradas do programa foram atingidas e processa um julgamento sumário após a conclusão do programa no desempenho total (rendimento, produto, impacto) e o valor do programa, geralmente em benefício de um público externo (SCRIVEN *et al*, 1991: 340, citados por CLOETE & CONING, 2011).

Os resultados da avaliação sumativa devem incluir mudanças tanto positivas quanto negativas para as circunstâncias sociais em que a política foi destinada, comparando os resultados com a situação anterior à implementação da política. Após as alterações terem sido identificadas, é importante determinar as suas causas, porque as mudanças podem não ter sido o resultado da política. Por exemplo, eles podem ter sido trazidas como um resultado de outras políticas ou desenvolvimentos que estejam fora do controle dos formuladores de políticas.

A avaliação sumativa, portanto, concentra-se no produto final, bem como sobre o impacto ou mudanças que esse produto provoca às condições da vida real em que foi aplicado (HERMAN *et al*, 1987, citados por CLOETE & CONING, 2011).

THEODOLOU & KOFINIS (2001) citados por THEODOLOU & CAHN (2012) avançam os seguintes tipos de avaliação de políticas públicas: avaliação do processo, avaliação do resultado, avaliação do impacto e análise custo-benefício.

3.2.8.3. Avaliação do Processo

Este tipo de avaliação incide sobre as preocupações concretas de implementação do programa. Ele avalia como um programa ou política está sendo entregue a populações-alvo ou como ele está sendo gerido e executado pelos administradores. A avaliação do processo deve abordar o seguinte:

- Determinar por quê um programa ou política está sendo realizado nos níveis actuais;
- Identificar eventuais problemas;
- Desenvolver soluções para os problemas;

- Melhorar o desempenho do programa, recomendando;
- Especificar como as soluções devem ser implementadas.

Com este tipo de avaliação, o foco não é verificar se o programa está atingindo as metas especificadas, mas é apenas desenvolver recomendações para melhorar os procedimentos de implementação. Este tipo de avaliação é mais adequado às necessidades dos gestores do programa e tem o objectivo de ajudar gestores a superar os obstáculos na consecução dos objectivos da política a ser implementada.

3.2.8.4. Avaliação do Resultado

Este tipo de avaliação incide sobre o grau em que uma política está a atingir os objectivos pretendidos no que respeita à população-alvo. Ela está preocupada com saídas e se a política está a produzir os resultados pretendidos. Isso pode levar a avaliação da eficácia, incluindo o custo. A avaliação de resultados não é bem adequada para as necessidades dos gestores do programa porque ela não fornece directrizes operacionais sobre como melhorar a implementação do programa. Pelo contrário, é mais adequada para as necessidades dos desenhadores de política porque identifica se há coerência entre as saídas e intenções da política/programa. Uma avaliação de resultados deve determinar o seguinte:

- Os objectivos do programa;
- Elementos e indicadores do programa;
- Medidas de indicadores; e
- Os resultados dos programas e valências de resultados (sejam positivos ou negativos).

3.2.8.5. Avaliação do Impacto

Este tipo incide sobre se um programa está tendo um impacto sobre ele pretendido na população-alvo. A principal diferença entre uma avaliação de impacto e uma avaliação dos resultados é que este último é o único preocupado em examinar se as metas e objectivos da política ou programa estão sendo alcançados. Em comparação, a avaliação de impacto está preocupada com a apreciação se a população-alvo está sendo afectada de alguma forma com a introdução e implementação da política. Existe também a preocupação com o impacto do programa sobre o problema original que está sendo abordado. O benefício de uma avaliação de impacto é que é

adequado às necessidades de ambos os níveis do programa, os gestores e os formuladores de política, por isso é importante tanto para verificar se as populações-alvo estão adequadamente recebendo os benefícios de um programa.

3.2.8.6. Análise de Custo-Benefício

Este tipo de avaliação incide sobre o cálculo do saldo líquido dos benefícios e dos custos de um programa. Essencialmente, a análise de custo-benefício é um método com o qual pode se avaliar a eficácia dos custos, benefícios e resultados de uma política. Os avaliadores identificam e quantificam tanto os custos e benefícios positivos e negativos de modo a determinar o benefício líquido. Para muitos, é uma técnica de avaliação controversa devido a dificuldade em aplicá-lo para o sector público. Ele ignora as preocupações qualitativas em detrimento de informações quantitativas.

Há algumas coisas, como a qualidade de vida, que não podem ser quantificados. Se usado isoladamente, a análise custo-benefício pode colorir discussão sobre se um programa ou política é bem sucedida ou não. É mais útil como uma ferramenta em conjunto com um dos outros tipos de avaliação.

3.2.8.7. Escolha do tipo de avaliação

Esta pesquisa esteve subordinada à **avaliação de impacto**, pois procurou saber se a população-alvo (isto é, os beneficiários do fundo do PERPU no DM KM) está sendo afectada de alguma forma com a introdução ou implementação do PERPU.

3.2.9. Indicadores para a avaliação de políticas públicas

O termo indicador é derivado da palavra latina *indicare*, que significa “tornar patente, demonstrar, revelar, denotar, expor” (FERREIRA, 1999 *apud* TREVISAN e BELLEN, 2008).

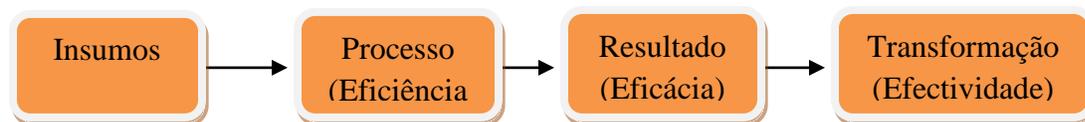
Para a OCDE *apud* TREVISAN e BELLEN (2008), um indicador deve ser compreendido como um parâmetro, ou valor derivado de parâmetros que fornecem informação sobre o estado de um fenômeno, com uma extensão significativa.

CLOETE & CONING (2011) entendem que os indicadores são instrumentos de medição usados para acompanhar e avaliar os progressos, na realização dos objectivos e resultados.

Os indicadores são variáveis definidos para medir um conceito abstracto, relacionado a um significado social, económico ou ambiental, com a intenção de orientar decisões sobre determinado fenómeno de interesse. Eles funcionam como um termómetro, permitindo balizar o entendimento e o andamento das acções e são fundamentais para avaliar os objectivos, metas e resultados propostos, quantitativa e qualitativamente¹⁷.

A temática da avaliação é bastante ampla, daí a necessidade de delimitação dos principais critérios que se deseja estudar diante dos infindáveis questionamentos que podem ser elaborados na etapa de avaliação. A relevância dos indicadores pode ser observada quando SULBRANDI (1993) *apud* SANO & FILHO (2013) agrupa as experiências avaliativas de programas em três (3) metodologias básicas: a-) avaliação de metas (eficácia); b-) avaliação de impacto (efectividade); e c-) avaliação do processo (eficiência). Por seu turno, JANNUZZI e PATARA (2006) citados por SANO & FILHO (2013) destacam a importância do monitoramento dos programas segundo o raciocínio insumo-processo-resultado-impacto, que pode ser realizado com os três (3) indicadores, conforme ilustrado na Figura a seguir:

¹⁷ http://www.ppaparticipativo.Apresentacao_SEI_Indicadores.pdf.ba.gov.br/anexos/.

Figura 1: Fluxograma da avaliação

Fonte: SANO & FILHO (2013)

A lista dos indicadores é longa e a escolha de um ou vários deles, depende do que se deseja privilegiar na avaliação (TREVISAN e BELLEN, 2008).

Para o presente estudo foram seleccionados os seguintes indicadores: eficácia, eficiência e efectividade.

Eficácia: refere-se ao grau em que se alcançam os objectivos e metas do projecto da população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993: p.102 *apud* CAVALCANTI (2009). FIGUEIREDO & FIGUEIREDO (1986) citados por ARRETCHE (1998) sustentam que a eficácia entende-se como a relação entre os objectivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efectivos. A avaliação da eficácia pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efectivamente empregados (ARRETCHE, 1998).

Eficiência: é a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. Envolve a avaliação da relação custo-benefício, sendo a mais necessária tendo em vista a escassez de recursos públicos e a dimensão dos universos populacionais a serem cobertos (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986 *apud* BLOEMER & XAVIER, 2012). Para FAGUNDES & MOURA (2009) a eficácia estabelece a correlação entre os efeitos dos programas (benefícios) e os esforços (custos) empreendidos para obtê-los. Traz como referência o montante dos recursos envolvidos, buscando aferir a optimização ou desperdício dos insumos utilizados na obtenção dos resultados.

Efectividade: é a relação entre os resultados e o objectivo, é a medida do impacto ou do grau de alcance dos objectivos (COHEN & FRANCO, 2004: p.107, *apud* CUNHA, 2006).

COSTA & CASTANHAR (2003), citados por SANO & FILHO (2013) argumentam que a efectividade está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Por seu turno, avaliar o impacto social é mensurar o real valor de um investimento social. O que torna uma avaliação indispensável é o facto de que, caso o impacto social não seja o esperado, poder-se-á replanejar a actuação (FONTES, 2005, *apud* SANO & FILHO, 2013).

3.3. Teoria de Base

3.3.1. Teoria Keynesiana

Esta teoria surge no sec. XX, baseada nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946). A ascensão do pensamento de Keynes ocorreu com a publicação em 1936, de sua mais comentada obra, *Teoria geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*. Keynes passou a ser o principal mentor das políticas económicas que advieram da crise de 1929 e se consolidaram logo após a Segunda Guerra Mundial.

Suas opiniões ganharam destaque especialmente graças a suas interpretações relativas às causas das crises e suas proposições de políticas para devolver a economia a seu caminho de crescimento. O contexto da emergência dessas ideias é exactamente o período da maior crise já vivida pelo mundo capitalista, a chamada Grande Depressão, iniciada em 1929, com reflexos em todos os países ao longo da década de 1930 (VASCONCELLOS & GARCIA, 1998, *apud* DA SILVA, 2010).

No pensamento de Keynes, o capitalismo sem a intervenção do Estado será vítima de suas próprias crises. A crise que atingia o sistema significava, para o autor, o fim de uma visão do capitalismo como um sistema harmónico e auto-regulável, que tendia espontânea e automaticamente para um equilíbrio estável de pleno emprego¹⁸. Assim, na perspectiva de Keynes, na medida em que o Estado não consegue manter o investimento privado num nível que assegure o pleno emprego, não lhe resta outro caminho para atingir este objectivo senão o de realizar investimentos públicos. Mas, considerando que a propensão a consumir é normalmente bastante estável em relação a renda, o nível da produção e o do emprego dependerão fundamentalmente do montante do investimento corrente.

O instrumento monetário parece ser o mais importante instrumento de que dispõe o Estado Keynesiano para exercer alguma influência sobre o fluxo dos investimentos privados, e diante das limitações que o mesmo apresenta, Keynes diz esperar ver o próprio Estado:

¹⁸ É a situação em que a demanda de trabalho é igual ou inferior à oferta. Isso significa que todos os que desejarem vender sua força de trabalho pelo salário corrente terão condições de obter um emprego. Em termos mais globais, pleno emprego significa o grau máximo de utilização dos recursos produtivos (materiais e humanos) de uma economia. Uma economia em pleno emprego se encontra em equilíbrio (SANDRONI, 1999).

“ (...) Assumir a responsabilidade cada vez maior na organização directa dos investimentos (...)”;
“ (...) Eu entendo, portanto, que uma socialização ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada do pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permite ao Estado cooperar com a iniciativa privada (...)” (KEYNES, 1982: p.135, apud CORAZZA, 1986).

Para Keynes, o Estado deve assumir um papel de liderança na promoção do crescimento e do bem-estar material e na regulação da sociedade civil. Em outras palavras, os mercados livres não regulados, por si só, não conseguem gerar crescimento estável, nem eliminar as crises económicas, o desemprego e a inflação. Keynes prega que o Estado tenha um papel central no crescimento e no bem-estar material. Em sua teoria, o pleno emprego ganhava prioridade como um direito do cidadão.

Falando-se do Estado Social, pode-se afirmar que foi com a constituição mexicana, em 1917, e a constituição de Weimar, de 1919, que teve início a construção do modelo constitucional do *Welfare State*, ou o Estado de Bem-Estar Social. O *Welfare State* seria o Estado no qual o cidadão, independentemente de sua situação social, tem direito a ser protegido, por intermédio de mecanismos de prestação públicas estatais, emergindo assim a questão da igualdade como o fundamento para a atitude intervencionista do Estado (MORAIS, 2002: p.38, apud CREMOSE, 2009).

A razão primitiva da intervenção do Estado na “organização directa” ou “socialização dos investimentos”, está na incerteza, na falta de garantias ou mesmo na incapacidade de investimentos privados manterem-se num patamar elevado, sem grandes oscilações, de tal maneira a assegurarem o pleno emprego, pois o investimento privado está ligado às expectativas de lucro futuro, e estes são profundamente instáveis no sentido de que não há base segura de cálculo para a sua previsão. O investimento privado flutua e com ele o emprego.

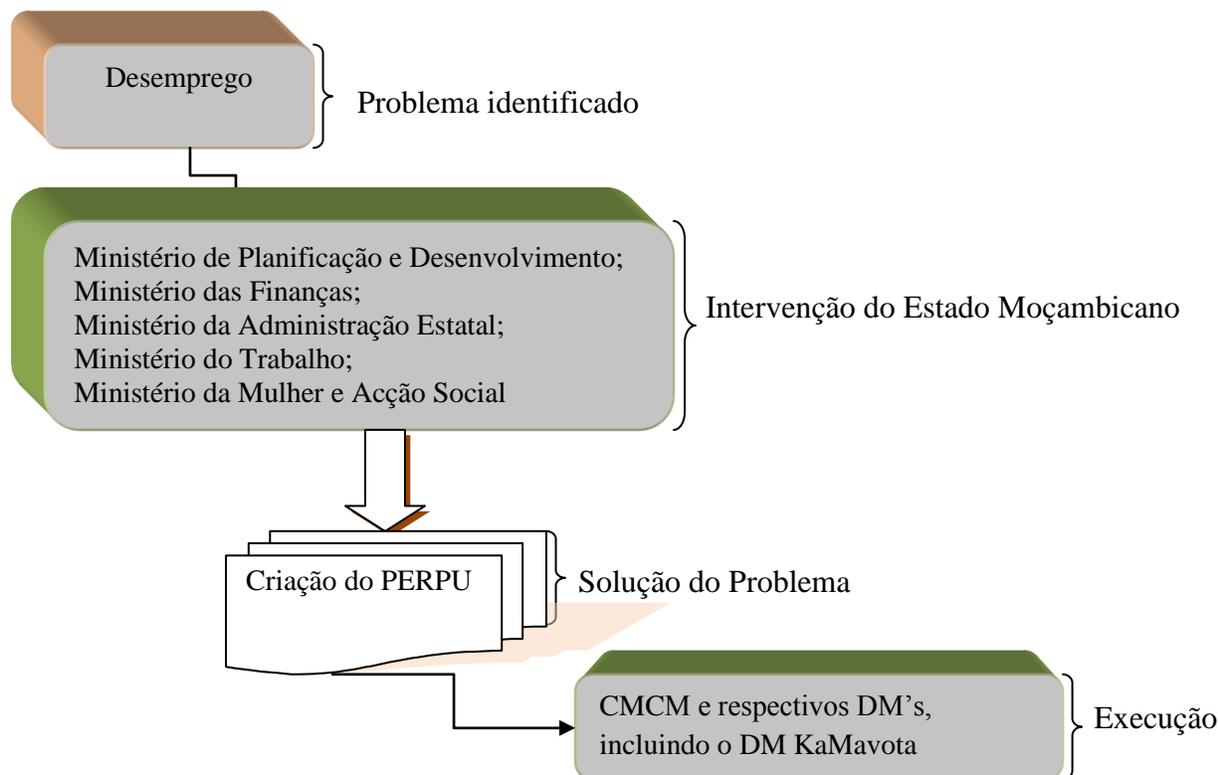
Assim, cabe ao Estado assumir aquelas funções que estão fora do âmbito individual, “aquelas decisões que ninguém adopta se o Estado não o faz”. Cabe ao Estado tomar certas decisões de controlo da moeda, do crédito e do nível do investimento, com o objectivo de eliminar os grandes males económicos de seu tempo (desigualdades de riqueza, desemprego, decepção de expectativas dos empresários) frutos do risco e da incerteza, da ignorância e da especulação financeira (*Ibidem*).

Para a teoria Keynesiana, o desemprego pode ser involuntário porque os trabalhadores não conseguem empregos mesmo se dispendo a trabalhar por menores salários que os vigentes no mercado, isso acontece devido ao facto de que não é o salário real que determina o desemprego, mas sim a demanda efectiva muito baixa. Dessa forma, justificam-se acções governamentais exógenas ao “livre mercado” para tirar a economia do equilíbrio indesejado e levá-la ao equilíbrio de pleno emprego, ou também para manter a economia próxima a este estado. Ou seja, as políticas Keynesianas são instrumentos com o objectivo de evitar ou combater as crises. Além disso, mesmo que os mecanismos automáticos do mercado tirassem a economia da recessão, as políticas poderiam se justificar para acelerar este processo (DATHEIN, 2000).

Assim, o Estado, na visão de Keynes, deixa de ser um coordenador da actividade económica e passa a intervir nos problemas económicos normais, actuando como um investidor, e, neste caso, de maneira desigual, proibindo, inclusive, o desenrolar de uma economia livre, onde as forças competitivas delimitariam as suas actuações, tanto do lado dos consumidores, como do lado, dos produtores, como agentes económicos vivos.

As funções do Estado seriam de procurar conseguir o máximo bem-estar económico e social possível, para toda a sociedade; e, no caso da dominação de um capitalismo monopolizador, tentar redistribuir as rendas excessivas extraídas da mais-valia dos trabalhadores, para benefício dos próprios participantes do processo de produção (PIMPÃO, 2011).

O modelo Keynesiano mostrou-se relevante para este estudo, porque notou-se que o Estado Moçambicano (através de suas instituições: MPD, MF, MAE, MT, MMAS) entendeu para a resolução de um problema socioeconómico “**desemprego**”, através de todo um conjunto de políticas públicas, ou seja, decisões governamentais (PERPU), que (para o caso da Cidade de Maputo) fora executado pelo CMCM e respectivos DM’s, incluindo o DM KaMavota, com o ímpeto de amenizar a caótica situação de desemprego, financiando os projectos que têm como objectivo a geração de emprego, como mostra a figura abaixo:

Figura 2: Síntese do modelo keynesiano em uma figura

Fonte: O autor.

3.3.2. Crítica à Teoria Keynesiana

A partir dos anos 70 o modelo Keynesiano passa a ser questionado por investir e gastar demasiadamente nas questões sociais (saúde, emprego, moradia, previdência e educação). Os gastos sociais aumentam, o que desencadeia uma crise fiscal do Estado, além de estancamento económico, elevadas taxas de desemprego e inflação.

As raízes da crise, pressupostos do fortalecimento neoliberal, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos, e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos inflacionários não podiam deixar de desembocar numa crise generalizada das economias de mercado: “o remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no

controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções económicas (CREMONESE, 2005).

Com essa situação, ressurgem as ideias liberais do livre mercado, agora sob um novo rótulo chamado neoliberal, tendo em Friedrich von Hayek o seu principal interlocutor. Para HAYEK, a vida social sob a égide do Estado é o caminho indefectível (que não falha) para a servidão. A crítica dos neoliberais incide sobre o dirigismo e a planificação do Estado sobre a economia, ou seja, defendem o mercado desregulamentado e menores pressões tributárias. A Crítica que HAYEK faz ao socialismo deve-se ao facto de este não dispor de preços de mercado, ser autoritário, exterminar a liberdade e suprimir a individualidade do homem (*Ibidem*).

Os fundamentos da teoria neoliberal pressupunham a existência da ambição. Esse conceito surgiu, para HAYEK, à medida que o homem tomou consciência de seu próprio destino. A partir de então emergiu inúmeras possibilidades de melhorar a sua vida, com novas oportunidades e possibilidades; o sucesso; e com o sucesso a ambição: “O homem tem todo o direito de ser ambicioso” (HAYEK, 1944: p.42, *apud* CREMONESE, 2005).

Os autores do Novo Consenso Económico continuam a acreditar que o equilíbrio com o pleno emprego seria o estado normal de uma economia de mercado, pois existem forças endógenas que levam automaticamente à posição de pleno emprego dos factores de produção. Sob essa interpretação considera-se no longo prazo a perfeita flexibilidade dos preços e salários simultâneos em todos os mercados, inclusive no de trabalho (MESQUITA, 2011).

Os teóricos neoliberais, contrários ao Estado social apregoam que o Estado tem apenas uma função: garantir, por meio de seu aparato, o livre mercado. Estas ideias já foram defendidas pelo liberalismo clássico do sec. XVII, mas o Estado neoliberal tem um diferencial: o descompromisso com as questões sociais, afectando a saúde, educação, infra-estrutura, segurança e a política de previdência da colectividade (CREMONESE, 2005).

CAPÍTULO IV: Apresentação e Análise dos Resultados

4.1. Apresentação do Distrito Municipal KaMavota

O Distrito Municipal KaMavota situa-se na Cidade de Maputo, que por sua vez, encontra-se no sul de Moçambique. A Cidade de Maputo possui uma área de 346,77 quilómetros quadrados e faz divisão com o distrito de Marracuene, a norte; o município de Matola a noroeste e oeste; o distrito de Boane a oeste e o distrito de Matutuine a sul, todas pertencentes à Província de Maputo. A Cidade de Maputo está situada a 120 quilómetros da fronteira com a África do Sul e 80 quilómetros da fronteira com a Suazilândia¹⁹.

População

Segundo os resultados dos Censos de 1997 e 2007, Maputo Cidade registou um aumento da sua população ao passar de 966, 837 em 1997, para 1.111,638 habitantes em 2007. Neste espaço de uma década (1997-2007) Maputo Cidade observou uma taxa média anual de crescimento de 1.4% contra 2.7% registado a nível nacional. Este crescimento corresponde a um aumento de 144,801 habitantes (INE, 2012).

Divisão Administrativa²⁰

A Cidade de Maputo está dividida em sete distritos municipais, que se encontram divididos em bairros e povoações:

- 1- Distrito Urbano de KaPfumo (antigo n°1);
- 2- Distrito Urbano de Nlhamankulo (ou Chamanculo, antigo n°2);
- 3- Distrito Urbano de KaMaxaquene (ou Maxaquene, antigo n°3);
- 4- Distrito Urbano de KaMavota (ou Mavota, antigo n°4);
- 5- Distrito Urbano de KaMubukwana (ou Mubukwana, antigo n°5);
- 6- Distrito Municipal de Katembe (ou Catembe, antigo n°6);
- 7- Distrito Municipal de KaInyaka (ou Inhaca, antigo n°7).

¹⁹ <https://pt.wikipedia.org/wiki/Maputo#Geografia>.

²⁰ <https://pt.wikipedia.org/wiki/Maputo>.

Limites do Distrito Municipal KaMavota

A Norte com o Distrito de Marracuene partindo da ponta de Macaneta por uma linha imaginária até a Costa, por um carreiro e pela Estrada do Limite entre o Município de Maputo e a Província de Maputo até um ponto no entroncamento com a Av. Cor. Gen. Sebastião Mabote; a Sul com o Distrito Municipal KaMaxaquene pela Rua 4.500, por uma linha imaginária que atravessa sucessivamente uma casa de construção espontânea, um caniçal, Campo de Golfe, um canavial/bananal e pela Av. Acordos de Lusaka; a Este com a Baía de Maputo; a Oeste com o Aeroporto Internacional de Maputo e Distrito Urbano de KaMubukwana pela Av. Das F.P.L.M, pela Rua 4.865, por um caminho e por uma linha imaginária que atravessa uma casa de construção espontânea e uma canavial/bananal²¹.

Com uma população total de 293.361, dos quais 140.279 são homens e 150.417 mulheres (CMCM, 2010). O distrito é composto pelos Bairros: Mavalane “A”; Mavalane “B”; F.P.L.M; Hulene “A”; Hulene “B”; Ferroviário; Laulane; 3 de Fevereiro; Mahotas; Costa do Sol; Albazine; Ilha da Xefina do Meio e Ilha da Xefina Grande.

Tabela 4: População do Distrito por Bairro

Bairro	Total	Masculino	Feminino
Total	293766	141301	152465
Albazine	15957	7657	8300
Costa do Sol	16828	8336	8492
F.P.L.M	11428	5501	5927
Ferroviário	49877	23770	26107
Hulene “A”	28240	13797	14443
Hulene “B”	45390	21647	23743
Laulane	27969	13494	14475
Mavota	47508	22785	24723
3 de Fevereiro	16710	8024	8686
Mavalane “A”	20829	10010	10819
Mavalane “B”	13030	6280	6750

Fonte: Administração do Distrito Municipal KaMavota, citada por CMCM (2010).

²¹ Assembleia Municipal do Município da Cidade de Maputo.

Imagem 1: edifício frontal do DM KM



Fonte: O autor.

Imagem 2: edifício lateral do DM KM²²



Fonte: O autor.

²² É neste edifício onde o cidadão apresenta suas preocupações ao Distrito Municipal KaMavota

De acordo com o Sr. Luis Zero²³, o Distrito Municipal KaMavota funciona com as seguintes direcções:

1. Administração do Distrito Municipal KaMavota;
2. Direcção Distrital de Saúde;
3. DIC-Distrital;
4. Direcção Distrital de Educação;
5. Direcção Distrital de EDM;
6. Serviços Distritais da FIPAG;
7. Direcção da Juventude e Desportos;
8. Direcção de Agricultura;
9. Governo da Cidade de Maputo;
10. Comité Distrital do Partido Frelimo; e
11. Direcção Distrital da Mulher e Acção Social.

Limite dos Bairros do Distrito Municipal KaMavota²⁴

Mavalane “A”

A Norte com o Aeroporto Internacional de Maputo pela Rua do Aeroporto e o Bairro de Hulene “A” pela Rua 4.056; a Sul com o Bairro de Maxaquene “A” e “D” pela Av. das F.P.L.M; a Este com os Bairros das F.P.L.M pela Rua 4.115, Mavalane “B” e Hulene “A” pela Rua dos C.F.M e a Oeste com o Bairro da Urbanização pela Av. Acordos de Lusaka;

Mavalane “B”

A Norte com o Bairro de Hulene “A” pela Rua das Mahotas; a Sul com o Bairro das F.P.L.M pela Rua 4.018; a Este com o Bairro Ferroviário pela Av. Julius Nyerere e a Oeste com o Bairro de Mavalane “A” pela Rua dos C.F.M.

²³ Chefe do sector dos Bairros do Distrito Municipal KaMavota.

²⁴ Informação obtida num documento produzido pela Assembleia Municipal do Município da Cidade de Maputo.

F.P.L.M

A Norte com o Bairro de Mavalane “B” pela Rua 4.018; a Sul com os Bairros da Maxaquene “D” e Polana Caniço “B” pela Av. das F.P.L.M; a Este com o Bairro Ferroviário pela Av. Julius Nyerere e a Oeste com o Bairro de Mavalane “A” pela Rua 4.115;

Hulene “A”

A Norte com o Bairro de Hulene “B” pela Rua da Beira; a Sul com o Bairro de Mavalane “B” pela Rua das Mahotas, Mavalane “A” pela Rua 4.056; a Este com o Bairro Ferroviário pela Av. Julius Nyerere e a Oeste com o Bairro de Mavalane “A” pela Rua dos C.F.M e o Aeroporto Internacional de Maputo pela Rua do Mercado;

Hulene “B”

A Norte com o Bairro de Magoanine “A” pela Av. Maria de Lurdes Mutola; a Sul com o Bairro de Hulene “A” pela Rua da Beira; a Este com os Bairros de Laulane e 3 de Fevereiro pela Av. Julius Nyerere e a Oeste com o Aeroporto Internacional de Maputo;

Ferroviário

A Norte com o Bairro de Laulane por uma cratera, por uma via não denominada e pelas Ruas 4.342 e 4.395; a Sul com o Bairro da Polana Caniço “B” pela Rua 4.685, por um caminho e por uma linha imaginária que atravessa uma casa de construção espontânea e um canavial/bananal; a Este com o Bairro da Costa do Sol por um carreiro; a Oeste com os Bairros das F.P.L.M, Mavalane “B” e Hulene “A” pela Av. Julius Nyerere e a Noroeste com o Bairro de Laulane pelas Ruas da Beira 4.395;

Laulane

A Norte com o Bairro 3 de Fevereiro por uma linha imaginária que atravessa casas de construção espontânea e pela Rua 4.750; a Sul com o Bairro Ferroviário por uma cratera, por uma via não denominada e pelas Ruas 4.342 e 4.395; a Este com o Bairro da Costa do Sol por um carreiro, por uma linha imaginária que atravessa terrenos de cultivo de hortícolas e pelas Ruas 4.704 e

4.695; a Oeste com o Bairro de Hulene “B” pela Av. Julius Nyerere e a Sudeste com o Bairro Ferroviário pelas Ruas da Beira e 4.395;

3 de Fevereiro

A Norte com o Bairro das Mahotas pelas Ruas 4.708 e 4.816; a Sul com o Bairro de Laulane por uma linha imaginária que atravessa casas de construção espontânea e pela Rua 4.750; a Este com o Bairro da Costa do Sol pela Rua 4.695 e a Oeste com o Bairro de Hulene “B” pela Av. Julius Nyerere;

Mahotas

A Norte com o Bairro de Albazine por duas vias não denominadas e por uma linha imaginária que atravessa uma zona pantanosa; a Sul com o Bairro 3 de Fevereiro pelas Ruas 4.708 e 4.816; a Este com o Bairro da Costa do Sol por meio de um carreiro; e a Oeste com o Bairro de Magoanaine “A” pela Av. Coronel General Sebastião Marcos Mabote;

Costa do Sol

A Norte com o Bairro de Albazine por uma linha imaginária que atravessa uma zona pantanosa; a Sul com o Bairro da Polana Caniço “B” pela Rua 4.500 e por uma linha imaginária que atravessa sucessivamente uma casa de construção espontânea, um caniçal, campo de golfe e uma canavial/bananal e uma casa de construção espontânea; a Este com a Baía de Maputo incluindo as Ilhas da Xefina do Meio e da Xefina Grande; e a Oeste com os Bairros Ferroviário e Laulane por meio de um carreiro, por uma linha imaginária que atravessa terrenos de cultivo de hortícolas, Ruas 4.704 e 4.695, 3 de Fevereiro pela Rua 4.695 e Mahotas por meio de um carreiro;

Albazine

A Norte com o Distrito de Marracuene pela Estrada do Limite entre o Município da Cidade de Maputo e a Província de Maputo; a Sul com os Bairros das Mahotas por duas vias não denominadas e Costa do Sol por uma linha imaginária que atravessa uma zona pantanosa, a Este com a Baía de Maputo.

4.2. Apresentação do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU)

4.2.1. Génese do PERPU

Nas palavras do Sr. Jeremias Rendição²⁵, vários factores contribuíram para o surgimento do PERPU, dentre eles: I-) O aumento da pobreza urbana, principalmente nas zonas periféricas; II-) Manifestações populares nas cidades de Maputo e Matola causadas pelo aumento do custo de vida; III-) A falta de emprego, transporte e rendimento para a satisfação das necessidades básicas; IV-) O êxodo rural, que influenciou no elevado índice demográfico nas cidades, e, conseqüentemente, maior pressão sobre o mercado de trabalho; V-) Elevado índice de criminalidade e VI-) Reclamação dos munícipes em relação a abrangência do Fundo de Desenvolvimento Distrital, vulgo 7 milhões, visto que, este fundo abrange somente as zonas rurais. Neste contexto, o Governo viu-se na obrigação de criar uma política que pudesse resolver ou minimizar os problemas retro mencionados, adoptando-se como solução o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana.

Aliado a esses factores, O PERPU surge através do Programa Quinquenal do Governo (PQG), que inclui um conjunto de acções que conduzem à redução da pobreza em geral. O documento operacional do PQG 2010-2014, que nos mandatos anteriores foi designado PARPA, definiu a estratégia geral de redução da pobreza, tanto rural como urbana.

O PQG previu a elaboração do instrumento designado Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, um programa que apresenta um conjunto de acções que conduzem à melhoria das condições de vida da população pobre, através do aumento do emprego e do fortalecimento da protecção social, ou seja, o PERPU, que é um instrumento adicional às várias actividades já previstas para a redução da pobreza nos demais instrumentos de gestão pública, o qual deve ser operacionalizado por cada um dos distritos municipais, tomando em conta as características de cada um. As acções indicadas no PERPU são da responsabilidade dos municípios, excepto as que explicitamente sejam imputadas a outras entidades (PERPU, 2010-2014).

²⁵ Técnico de Serviços Municipais das Finanças do departamento de Programação e Orçamentação do Conselho Municipal Cidade de Maputo.

Com vista a compreender o impacto do PERPU na geração de emprego torna-se pertinente recorrer a algumas ferramentas fornecidas pela Análise SWOT²⁶, de tal modo que se tire ilações sobre as Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças desse instrumento.

Tabela 5: Análise SWOT do PERPU

FORÇAS	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> - É um programa que procura resolver um dos problemas mais sonantes na juventude moçambicana (desemprego); - Facilidades e vantagens que o fundo concedido pelo PERPU proporciona aos munícipes em relação à fundos concedidos por outras instituições; - Se destina a apoiar pessoas vulneráveis mas economicamente activas e que não tenham acesso ao crédito bancário ou outro tipo de crédito concedido por instituições financeiras formais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de um instrumento de coerção para com os beneficiários que não reembolsam os valores do empréstimo do PERPU; - Falta de acompanhamento directo durante a implementação e execução dos projectos por parte dos membros do conselho consultivo do distrito; - Os DM's não tinham a CTAP a funcionar tal como previsto no PERPU, sobretudo ao nível dos bairros, o que criou uma lacuna na tramitação dos projectos submetidos;
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilização de maiores circulantes e materiais para monitoria dos projectos; - Com o objectivo de dotar os técnicos e membros dos Conselhos Consultivos em conhecimentos relativos aos procedimentos de uso de recursos no âmbito do PERPU, o CMCM realizou seminários de capacitação que foram orientados por formadores do Ministério da Administração Estatal, do Ministério da Planificação e Desenvolvimento auxiliados por técnicos do CMM; 	<ul style="list-style-type: none"> - Baixo nível de divulgação do PERPU ao nível dos bairros, o que fazia com que apenas pessoas ligadas ou próximas das estruturas locais (bairros ou da administração) submetessem as propostas; - Baixa taxa de reembolso; - Falta de conhecimento da idoneidade dos proponentes dos projectos e desvio de aplicação dos valores concedidos, o que resulta em não cumprimento do pagamento das prestações; - Desconhecimento por parte dos proponentes, dos requisitos para a aprovação dos projectos.

Fonte: Do autor, baseada nos Relatórios de Implementação do PERPU (2011 a 2014)

²⁶ A análise S.W.O.T também denominada de análise F. O. F. A em português é uma ferramenta estrutural da administração, utilizada na análise do ambiente interno e externo, com a finalidade de formulação de estratégias da empresa. Nesta análise se identificam as Forças, Fraquezas da empresa, extra pondo Oportunidades e Ameaças internas para a mesma. É uma sigla do idioma inglês, na qual representa: Forças (*Strenghts*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Oportunities*) e Ameaças (*Threats*), sendo fundamentada por **Kennety Anelrews** e **Roland Christensun**. A aplicação se divide em ambiente interno (Forças e Fraquezas) e ambiente externo (Oportunidades e Ameaças) (NETO, 2011).

4.2.2. Grupo Alvo

O financiamento disponibilizado no âmbito do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana destina-se, prioritariamente, a apoiar pessoas pobres mas economicamente activas e que não têm acesso ao crédito bancário e/ou outro tipo de crédito concedido por instituições financeiras formais. Este grupo social inclui:

- Jovens;
- Mulheres chefes de agregados familiares, incluído viúvas;
- Pessoas empreendedoras, em geral, com prioridade para os sem acesso ao financiamento formal;
- Pessoas portadoras de deficiência com capacidade de trabalhar.

4.2.3. Lista Indicativa de Actividades Abrangidas²⁷

São elegíveis os projectos das áreas de actividades adiante que concorrem para o alcance dos objectivos do PERPU. Os projectos a considerar devem estar estritamente ligados ao desenvolvimento económico local e de impacto rápido do quadro da redução da pobreza urbana.

São elegíveis os projectos comunitários propostos por indivíduos, associações, grupos sociais organizados e outras formas sociais de base comunitária urbana reconhecidas pelas autoridades municipais em estreita colaboração com as autoridades locais.

Assim, e de acordo com o PERPU 2011-2014 devem ser priorizados projectos referentes às seguintes áreas:

1- Pessoas Singulares com ênfase para Empreendedores.

- Agricultura na cintura verde das cidades;
- Piscicultura;
- Confecção de vestuário;
- Sapataria;
- Mercenaria;
- Serralharia;
- Electricidade civil e auto;
- Artesanato;

²⁷ Informação obtida no manual sobre os critérios de afetação e procedimentos para o uso de recursos no âmbito da redução da pobreza urbana.

- Pequena construção civil;
- Recolha de lixo;
- Confecção de alimentos e venda de produtos alimentares (vai permitir a intervenção na formação).

2- Micro, Pequenas e Médias Empresas

- Manufactura diversa, incluindo de fogões;
- Mecânica auto;
- Electricidade;
- Construção;
- Serralharia;
- Manutenção de edifícios e infra-estruturas.

3- Indústria e Serviços Intensivos em Trabalho

- Construção ou pavimentação de avenidas e ruas;
- Recolha e Reciclagem do lixo;
- Construção e reabilitação de obras de saneamento, água, incluindo de escoamento das águas da chuva;
- Serviços de electricidade, serviços de energia alternativa, meios de comunicação e de transportes.

4.2.3. Critérios de aprovação de projectos²⁸

- a-) Ser identificado pelas comunidades, priorizadas e aprovadas pelos conselhos consultivos Distritais Municipais;
- b-) Ter origem nos Bairros e ter a primeira apreciação/aprovação a este nível antes de transmitirem para os conselhos consultivos de escalão superior;
- c-) Ser implementado no território do Distrito Municipal;
- d-) Os proponentes dos projectos devem ter domicílio no Distrito Municipal;
- e-) Devem privilegiar o uso sustentável dos recursos locais (humanos, materiais e naturais).

Adicionalmente, a apreciação das propostas visando a sua aprovação e financiamento deve obedecer a ordem de submissão pelos beneficiários, observados os itens acima indicados.

²⁸ Informação obtida no manual sobre os critérios de afetação e procedimentos para o uso de recursos no âmbito da redução da pobreza urbana.

4.3. Apresentação do Impacto do PERPU no Distrito Municipal KaMavota à luz dos seguintes indicadores: eficácia, eficiência e efectividade.

4.3.1. Eficácia

Como foi anteriormente debruçado, a eficácia procura perceber se os objectivos do programa foram alcançados em relação aos resultados alcançados. E, os objectivos gerais do PERPU são os seguintes:

- Aumentar as oportunidades de emprego;
- Melhorar o ambiente de negócios e os níveis de empregabilidade da mão-de-obra;
- Melhorar o sistema de protecção social básico (PERPU, 2011-2014).

Como corolário da entrevista feita ao Senhor Orlando Zandamela²⁹, pode se constatar que no Distrito Municipal KaMavota o PERPU teve uma contribuição positiva, porque:

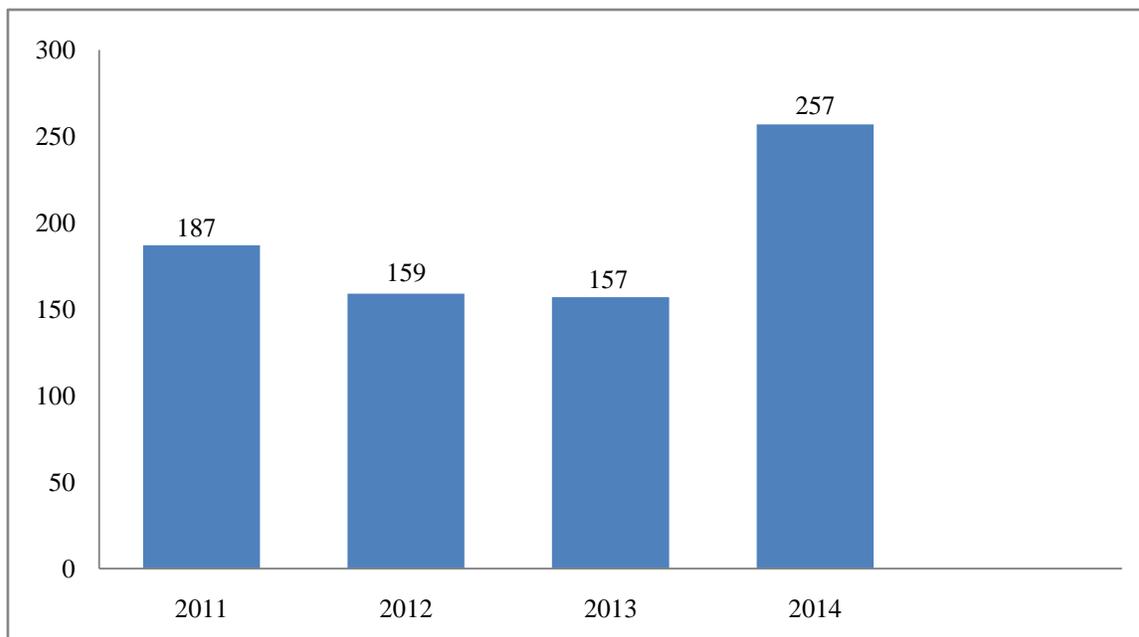
- Gerou muitos empregos: o que sucedeu é que inúmeros munícipes pobres (economicamente activos) estavam estagnados, pois eram cidadãos com ideias/projectos, no entanto, não tinham como desenvolvê-las, devido à falta de financiamento, e muitos deles (os munícipes) não tinham como recorrer ao empréstimo bancário, devido às condições exigidas pelos bancos³⁰, portanto, olhou-se para o PERPU como uma solução aos problemas ligados à escassez de recursos financeiros para a implementação dos projectos dos munícipes;
- Melhorou a renda familiar: alguns beneficiários optaram em contratar a mão-de-obra familiar, o que contribuiu na melhoria da renda dos membros integrantes do agregado familiar.

²⁹ Técnico de Planeamento e Monitoria na Administração do Distrito Municipal KaMavota.

³⁰ A garantia real constituiu o principal embaraço no acesso ao financiamento por parte dos munícipes do Distrito Municipal KaMavota, pois a maioria dos que tinham ideias/projectos eram económica e financeiramente pobres e não reuniam condições que servissem de garantia para os bancos.

O gráfico abaixo descreve o número de empregos criados pelo PERPU no Distrito Municipal Kamavota, no período entre 2011-2014:

Gráfico 1: Empregos criados pelo PERPU entre 2011-2014



Fonte: adaptado pelo autor, com base na entrevista feita ao Sr. Orlando Zandamela.

Conforme ilustra o gráfico acima, em 2011 foram criados 187 empregos, em 2012 foram criados 159 empregos, 157 empregos em 2013 e finalmente, 257 empregos foram criados em 2014.

A tendência de criação de empregos foi decrescente entre 2011 à 2013, porque os beneficiários não tinham conhecimento do número de empregados em função do projecto, isto é, não tinham o total domínio do projecto, pois, a medida que o tempo passava, os beneficiários iam se apercebendo que não havia necessidade de contratar dois ou mais empregados para uma função que pode ser exercida por um só empregado, nesse caso, os projectos iam sofrendo gradualmente o efeito *downsizing*³¹, com vista a garantir maior eficiência dos recursos financeiros dispendidos com a contratação de recursos humanos. Em 2014, o número de empregos criados disparou, pois o que sucedia é que nas fases embrionárias, os beneficiários exigiam recursos avultados.

³¹ É uma expressão da língua inglesa que significa literalmente reduzir o tamanho de uma organização, especialmente pela redução planejada do número de empregados e de níveis hierárquicos da organização (LACOMBE, 2009: p.228, *apud* DA SILVA *et al*, 2001).

Entretanto, esses recursos eram deficientemente geridos, por exemplo: um beneficiário podia exigir 100.000.00 Mtn (Cem mil meticais), mas não havia uma gestão financeira sólida e como consequência não havia reembolso dos valores. Perante essa situação, o Distrito Municipal decidiu reduzir os valores aos beneficiários, e invés de financiar 100.000.00 Mtn a um e único beneficiário, o valor era repartido para muitos beneficiários, o que acabou gerando mais postos de emprego e conseqüentemente, mais empregos.

A tabela abaixo descreve os empregos criados no DM KM, repartidos em períodos, áreas de actividades, números de projectos aprovados e os respectivos empregos criados.

Tabela 6: Número de empregos distribuídos por respectivas áreas de actividade.

Período	Projectos Aprovados	Áreas de Actividade						Empregos criados
		Agricultura	Agro-Processamento	Pecuária	Pequena Indústria	Pesca	Serviços	
2011	41	4	2	13	9	3	10	187
2012	44	3	2	17	10	1	11	159
2013	48	2	2	17	13		14	157
2014	82	3		40	12	4	23	257

Fonte: Compilação do autor, baseada nos documentos disponibilizados pela Administração do Distrito Municipal KaMavota.

4.3.2. Eficiência

A semelhança do que sucedeu com a eficácia, já se tinha referido que a eficiência lida com a optimização dos recursos, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis.

Para o caso do PERPU, observou-se que a Assembleia Municipal através da Resolução N°54/AM/2011, de 13 de Abril, aprovou a proposta de distribuição de recursos previstos no âmbito de Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU) pelos Distritos Municipais conforme a seguinte tabela³²:

Tabela 7: Distribuição dos recursos financeiros por cada DM

Distritos Municipais	Valor atribuído
DM KaMphumo	3.083.000,00 MT
DM Nhlamankulu	3.373.000,00 MT
DM KaMaxakeni	3.932.000,00 MT
DM KaMavota	5.308.000,00 MT
DM KaMubukwana	5.040.000,00 MT
Total	20.738.000,00 MT

Fonte: CMCM (2012).

Feita a distribuição, foram elaboradas notas de comunicação de transferência dos valores atribuídos a cada um no dia 12 de Maio de 2011.

³² CMCM (2012)

4.3.2.1. Homologação dos projectos

No DM KaMavota o valor dos projectos homologados foi de 5.294.480,00 MT, correspondente à 99,75% do valor atribuído a esse Distrito, distribuídos nas áreas de Pequena Indústria, Agro-Processamento, Prestação de Serviços, Agricultura (Horticultura), Pecuária (Avicultura, Aquacultura e Suinicultura), Pesca e Comércio³³.

Tabela 8: Demonstração do nível de reembolso de 2011 a 2014.

Período	Valor Planificado		Valor Reembolsado		% de Reembolso	Valor em dívida
2011	425.577,54		222.850,76		52,4	202.724,78
	Reembolso referente ao 2º semestre do ano		Reembolso global desde 2011 até agora		Taxa de Reembolso	
	Planificado	Realizado	Planificado	Realizado		
2012	1.021.477,35	385.507,42	2.484.455,91	1.111.391,42		44,75
2013	3.443.829,02	1.029.664,87	5.928.284,93	2.141.056,29		36,1
2014	2.398.359,69	1.906.856,52	8.323.648,62	4.047.912,81		48,6

Fonte: adaptado pelo autor, com base na informação obtida nos relatórios de execução do PERPU (2011-2014).

Conforme a ilustração do gráfico acima, em 2011 o DM KaMavota com um total de 222.850,76 MT reembolsado, correspondente à 52,36% é aquele que lidera a taxa de reembolso.

Em 2012, o DM KaMavota alocou 5.042.000,00 MT, o que permitiu criar 44 projectos. Os projectos financiados estão divididos pelas áreas de Pequena Indústria, Comércio Agrícola, Pecuária, Agro-Processamento, Pesca, Serviços e Artesanato (CMCM, 2013).

³³ Informação obtida no relatório sobre a implementação do PERPU durante o ano de 2011.

Até 31 de Dezembro de 2012, os beneficiários do fundo do PERPU reembolsaram 385.507,42 MT do total de reembolsos planificados para este período (1.021.477,39 MT).

Em 2013, o DM KaMavota alocou 5.092.000,00 MT, o que permitiu financiar 48 projectos, e os projectos financiados no âmbito do PERPU estão divididos pelas áreas de Pequena Indústria, Comércio, Agricultura, Pecuária, Agro-Processamento, Pesca, Serviços e Artesanato (CMCM, 2014).

No mesmo ano, o DM KaMavota estipulou como reembolso planificado 3.443.829,02 MT e teve como reembolso realizado 1.029.664,87 MT.

Em 2014, o DM KaMavota disponibilizou o valor correspondente à 7.193.080,00 MT, que possibilitou o financiamento de 82 projectos no valor de 6.664.961,70 MT (CMCM, 2015).

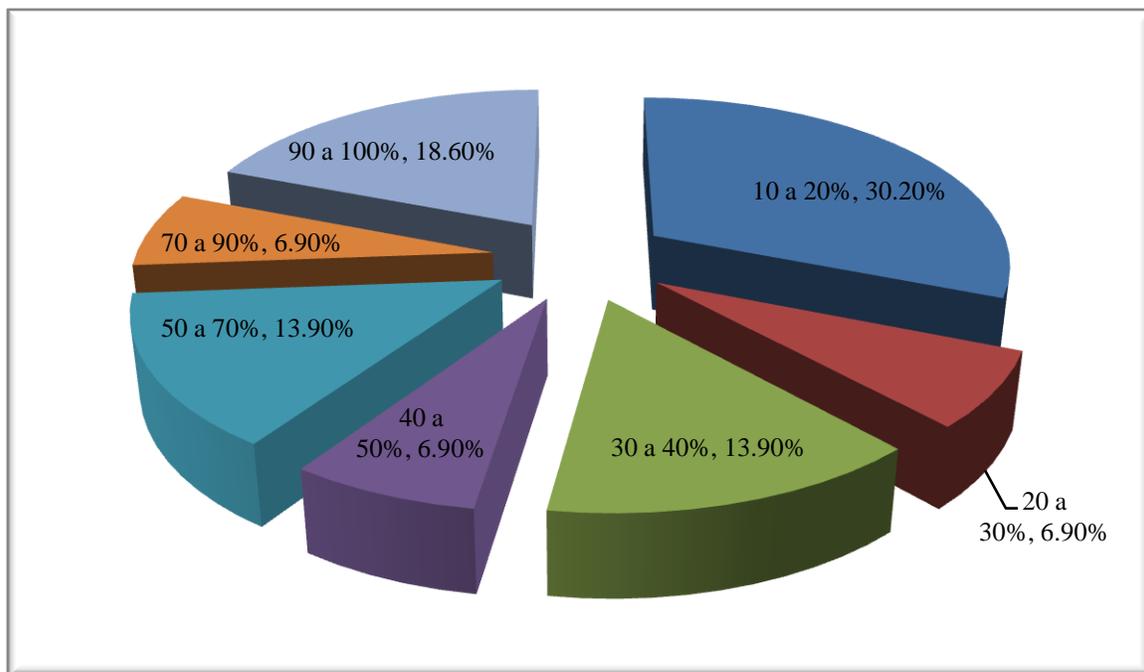
Durante o ano 2014 foram reembolsados 1.906.856,52 MT dos 2.398.359,69 MT planificados.

De acordo com a tabela acima, a taxa de reembolso é baixa, sendo resultado de:

- Falta de idoneidade por parte de alguns mutuários;
- Ausência de um acompanhamento permanente dos projectos financiados por parte dos membros dos conselhos consultivos; e
- Inexistência de um instrumento de coerção para com os beneficiários que não reembolsam os valores do empréstimo do PERPU, o que dá incentivo aos mutuários a não reembolsar o empréstimo recebido (CMCM, 2013).

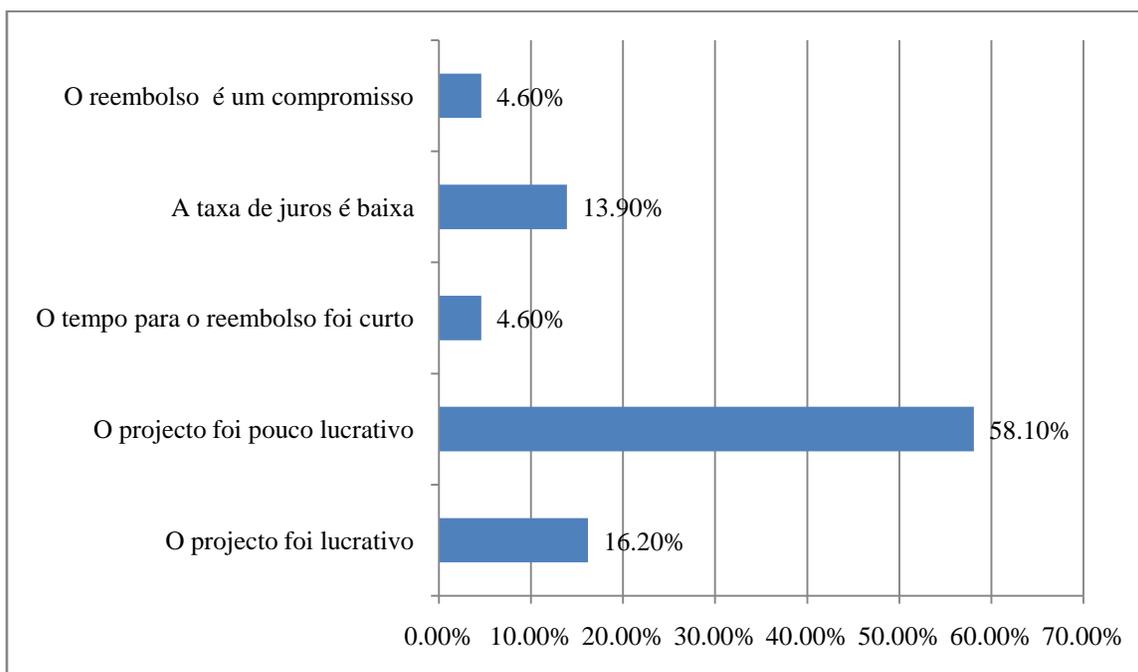
Questionados sobre os reembolsos, foi possível confirmar que maior parte dos beneficiários apresenta uma taxa de reembolso muito baixa, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 2: Nível de reembolso do fundo do PERPU



Fonte: O autor.

Conforme o gráfico mostra, a maior porcentagem é a dos beneficiários que teve um reembolso entre 10 a 20%, e interrogados sobre as razões do fraco reembolso, os beneficiários responderam de acordo com as razões que são apresentadas no gráfico abaixo:

Gráfico 3: Razões do reembolso do fundo do PERPU

Fonte: O autor.

4.3.2.2. Limites indicativos das Taxas de Juro

As taxas de juro a aplicar para todos os projectos financiados no âmbito do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana variam na banda de 3 a 7 por cento sobre o montante concedido de acordo com a natureza do projecto.

Este valor é consistente com as taxas em vigor no Fundo Distrital de Desenvolvimento em aplicação em todos os distritos do país (MAE, MPD & MF, 2011).

A tabela abaixo ilustra a combinação das actividades elegíveis com a correspondente taxa de juro e os limites indicativos do financiamento para pessoas singulares e colectivas.

Tabela 9: Limites de Financiamento e Taxas de Juro por Sector de Actividade.

Sector de Actividades	Limites de Financiamento (MT)		
	Taxas de Juro (%)	Pessoas Singulares	Associações e Micro e Pequenas Empresas
Agricultura	3	Até 200.000	Até 350.000
Pecuária	3	Até 75.000	Até 350.000
Agro-Processamento	2	Até 200.000	Até 350.000
Pesca, Pecuária	3	Até 350.000	Até 350.000
INDÚSTRIA			
Confecção de Vestuário Sapataria Mercearia Serralharia	4	Até 100.000	Até 200.000
COMÉRCIO	5	Até 100.000 Até 150.000	
SERVIÇOS			
Electricidade Civil e auto Pequena	6		
Construção civil	5		
Recolha de Lixo	3		
Confecção de alimentos e venda de produtos alimentares	4	Até 100.000	Até 200.000
Mecânica auto	7		
Manutenção de edifícios e infra-estrutura	5		
Turismo		Até 100.000	Até 130.000

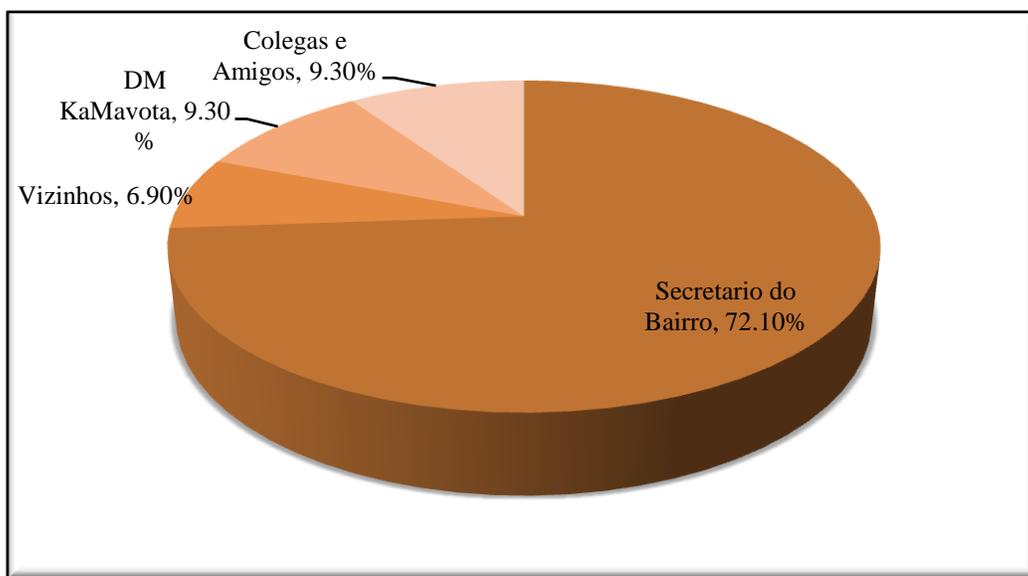
Fonte: MAE, MPD & MF (2011).

4.3.3. Efectividade

A efectividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma acção trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objectivo foi atingido, enquanto a efectividade mostra se aquele objectivo trouxe melhorias para a população visada (CASTRO, 2006).

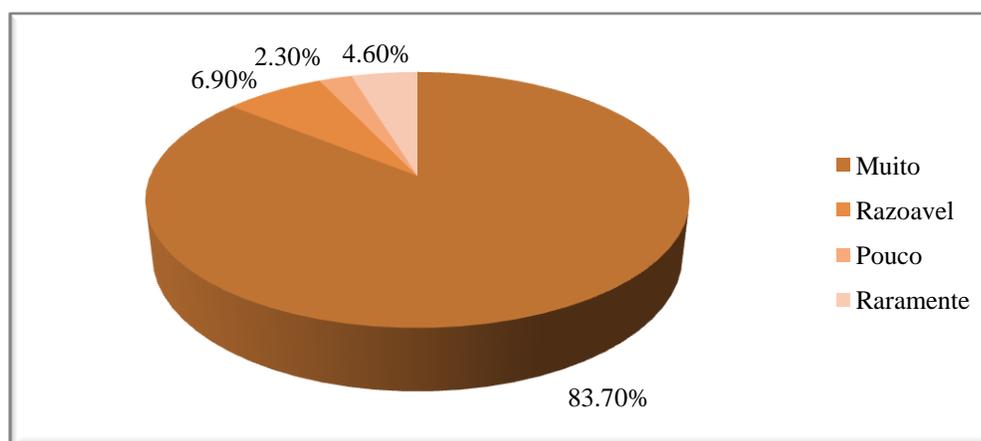
Para tornar público, isto é, ao conhecimento do cidadão, o DM KM tem divulgado o PERPU através dos secretários dos bairros, que, por sua vez, os respectivos secretários sensibilizam os munícipes por via de reuniões nos bairros para a divulgação do PERPU. O gráfico abaixo mostra as diferentes formas de divulgação do PERPU no DM KM e suas respectivas percentagens:

Gráfico 4: Formas de divulgação do PERPU



Fonte: O autor.

Conforme a ilustração do gráfico, o Secretariado do Bairro não é o único meio de divulgação do PERPU no DM KM, pois alguns beneficiários tiveram conhecimento do PERPU através de vizinhos, DM KM e colegas e amigos, porém o Secretariado do Bairro é o meio dominante com 72.10%, por isto, quando questionados sobre a divulgação do PERPU no DM KM maior parte respondeu que o DM KM faz a divulgação do PERPU, conforme ilustra o gráfico abaixo:

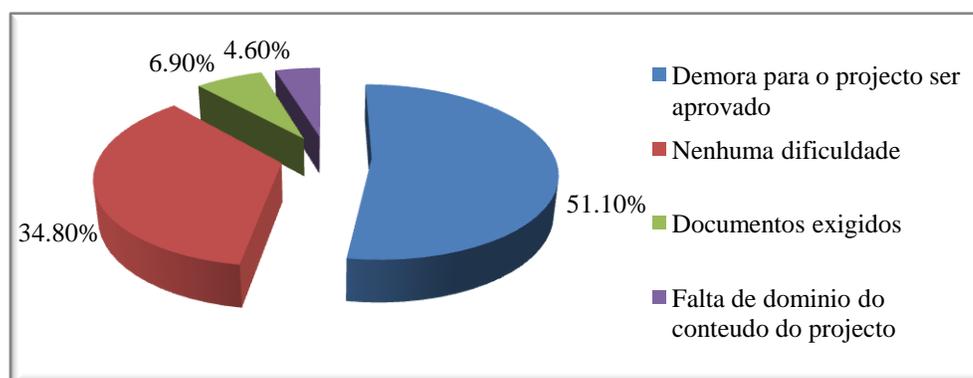
Gráfico 5: Classificação da divulgação do PERPU

Fonte: O autor.

Pelo exposto, pode se perceber que na percepção dos beneficiários o DM KM faz a divulgação do PERPU, porém não há unanimidade nessas asserções, visto que, para alguns beneficiários o DM KM faz pouca (2.30%) divulgação, razoável (6.9%) e raramente (4.60%).

4.3.3.1. Dificuldades para aderir ao PERPU

No tocante às dificuldades, importa referir que dos beneficiários entrevistados alguns se depararam com obstáculos de vária ordem para a aprovação de seus projectos, dentre eles: os documentos exigidos, a demora para a aprovação dos projectos e a falta de domínio do que era necessário no projecto para o mesmo ser aprovado. Contudo, o maior obstáculo foi a demora para o projecto ser aprovado, devido à concorrência, isto é, houve uma excessiva demanda pelo fundo do PERPU no DM KM, o que influenciou na demora. Confira o gráfico abaixo:

Gráfico 6: Dificuldades para aderir ao PERPU

Fonte: O autor.

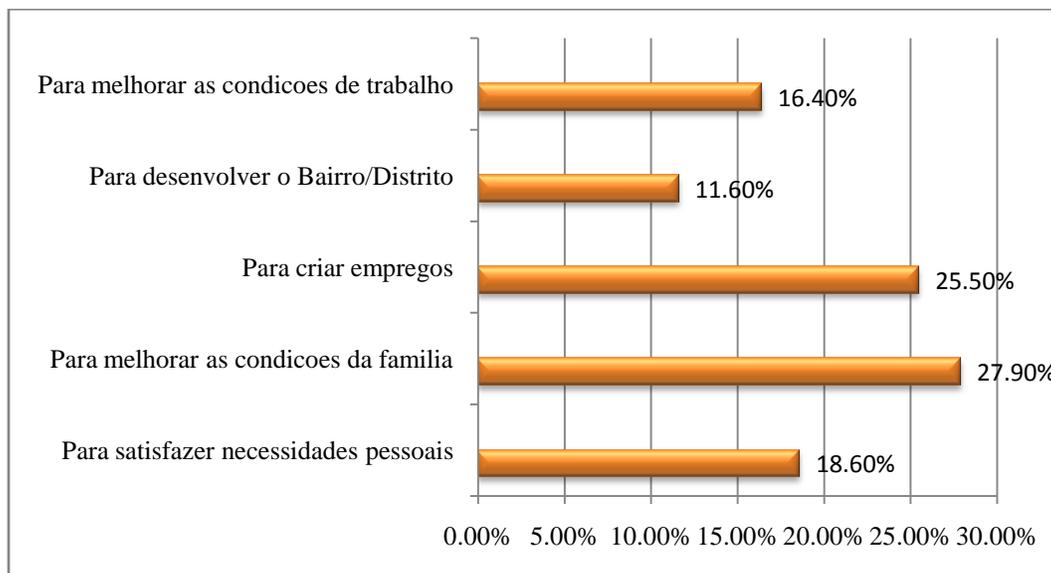
Como ilustra o gráfico acima, nem todos os beneficiários se depararam com dificuldades para a aprovação dos projectos (34.80%), a título de exemplo, a mutuária Ana Madoji³⁴, pronunciou-se nos seguintes moldes:

“Não tive dificuldades, porque a Comissão Técnica do Bairro ajudou na elaboração do projecto”.

Pelo exposto, pode se perceber certa colaboração a nível dos Bairros para a elaboração dos projectos.

No que diz respeito às razões que levaram os munícipes a aderir ao fundo do PERPU, importa sustentar que os mesmos foram guiados pelos motivos que a seguir são expostos no gráfico abaixo:

Gráfico 7: Razões para a adesão ao PERPU



Fonte: O autor.

Segundo o gráfico acima, pode se constatar que boa parte dos beneficiários aderiu ao fundo do PERPU com o objectivo de melhorar as condições de vida de suas famílias, e essa razão é lógica, se consubstanciada à natureza do PERPU. A menor percentagem é a dos beneficiários que aderiu ao PERPU com o objectivo de desenvolver o Bairro/Distrito e melhorar as condições de

³⁴ Do Bairro das Mahotas, e proprietária de um projecto de avicultura (pecuária).

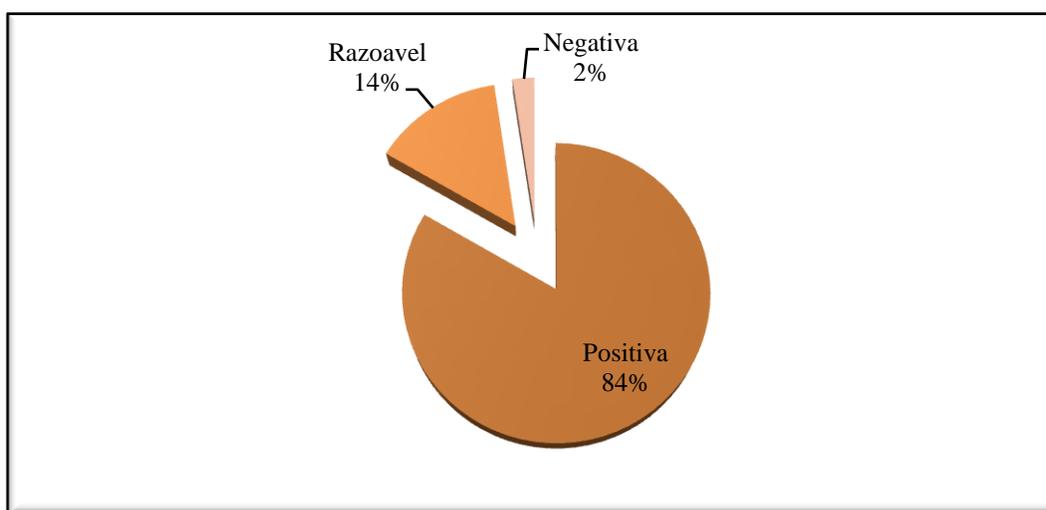
trabalho. No que tange ao último aspecto, a Sra. Ester Dombo³⁵ pronunciou-se nos seguintes moldes:

“O dinheiro ajudou muito na machamba, para comprar novo material, para pagar trabalhadores e para comprar sementes”.

Em linhas gerais, melhorar as condições de trabalho lida com a aquisição de novo equipamento de trabalho, manutenção/substituição das máquinas antigas (no caso de projectos ligados à pequena indústria) e/ou sofisticação de todos/alguns meios de produção.

Questionados sobre a avaliação do PERPU, os beneficiários fazem uma avaliação positiva, neutra e negativa, conforme ilustra o gráfico abaixo:

Gráfico 8: Avaliação do PERPU:



Fonte: O autor.

Como se pode observar no gráfico, 81.3% dos beneficiários fazem uma avaliação positiva do PERPU, pois de acordo com os mesmos, o PERPU:

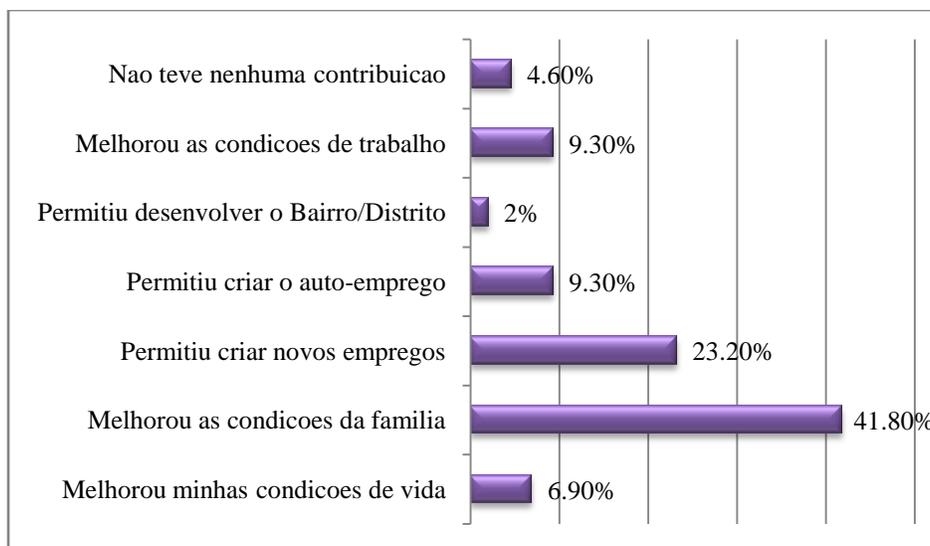
- Melhorou suas condições de vida;
- Melhorou as condições de vida de suas famílias;
- Permitiu criar novos empregos;
- Permitiu criar o auto emprego;

³⁵ Moradora do Bairro 3 de Fevereiro e proprietária de um projecto de agricultura

- Permitiu desenvolver o Bairro/Distrito;
- Melhorou suas condições de trabalho.

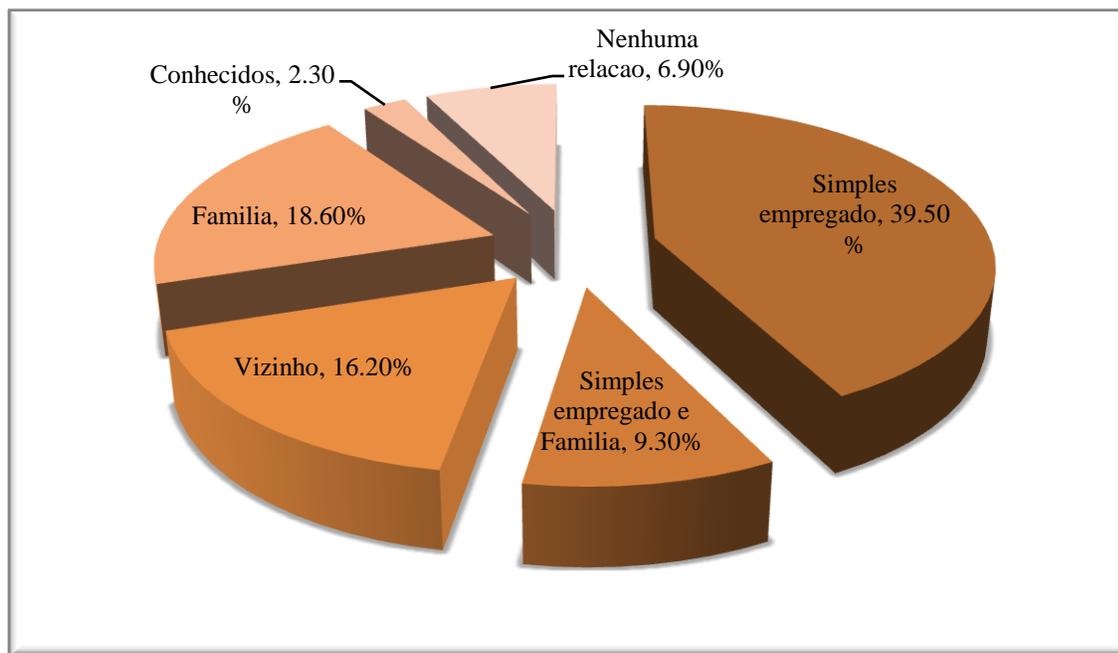
O gráfico abaixo explica a distribuição percentual das respostas dos beneficiários no que concerne à contribuição que o PERPU teve para os mesmos:

Gráfico 9: Contribuição do PERPU



Fonte: O autor.

Dessa análise, pode se deduzir que a maioria dos beneficiários asseverou que efectivamente o PERPU melhorou as condições de vida de suas famílias e, simultaneamente, permitiu a criação de novos empregos. Dos empregos criados, 39.50% estabelecem uma relação simplesmente de empregado para patrão e vice-versa, 18.60% tem uma relação familiar, 16.20% são vizinhos, 2.30% são conhecidos, 9.30% estabelecem uma relação empregado-patrão e família e, finalmente, 6.90% tem nenhuma relação com os mutuários. Confira o gráfico abaixo:

Gráfico 10: Relação entre os beneficiários e os empregados

Fonte: autoria própria

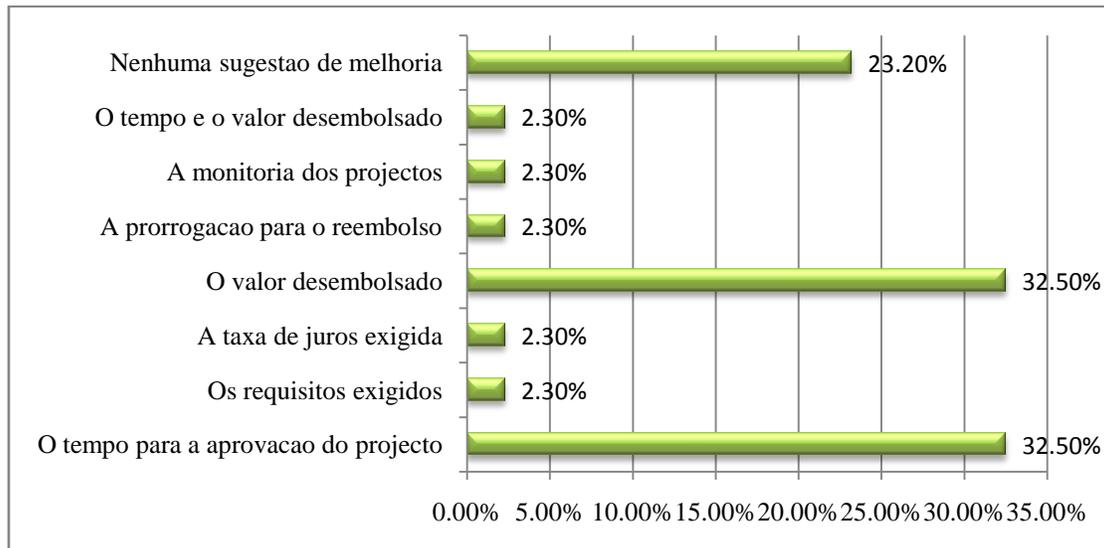
Pelo exposto, percebe-se que 6.90% dos beneficiários tem nenhuma relação com os empregados, isto é, trata-se daqueles beneficiários sem empregados, e neste aspecto, a Sra. Maria Chaúque³⁶ disse o seguinte:

“Trabalho sozinha, porque não tenho condições para contratar um empregado”.

Muitos beneficiários apresentaram essa justificação, todavia, as razões não se esgotam nessa, pois existem projectos que pela sua natureza não necessitam de empregados.

Interrogados sobre o gostariam de ver melhorado no PERPU, os beneficiários responderam de acordo com as dificuldades com as quais se depararam para a aprovação de seus projectos, porém, houve beneficiários que alegaram nenhuma sugestão de melhoria, pois na sua óptica está tudo bem com o PERPU, conforme é ilustrado no gráfico abaixo:

³⁶ Moradora do Bairro das Mahotas e proprietária de um projecto de avicultura/pecuária.

Gráfico 11: Sugestões de melhoria no PERPU

Fonte: O autor.

De acordo com a ilustração do gráfico acima, o valor desembolsado e o tempo para o projecto ser aprovado são as maiores preocupações dos mutuários, pois estes tem apresentado os seus projectos com um certo custo e o DM KM alega falta de fundos para financiar os projectos integralmente, e como justificação advogam que os projectos são muitos e é preciso repartir o valor para um pouco de todos os projectos. Por seu turno, os projectos levam muito tempo para serem aprovados, devido a razão retro mencionada.

Imagens de alguns projectos aprovados pelo PERPU

Imagem 3: Projecto de agricultura.



Fonte: O autor.

Imagem 4: Projecto de agricultura



Fonte: O autor.

Os projectos acima apresentados são da propriedade da Sra. Ester Henrique Dombo, do Bairro 3 de Fevereiro. No primeiro são canteiros de couve e no segundo são canteiros de alface. Ela trabalha sozinha na machamba, com o argumento de não estar em condições de contratar empregado/s, devido à rentabilidade do projecto que é baixa.

Imagem 5: Projecto de carpintaria



Fonte: O autor.

Esse projecto é da propriedade do Sr. David Menete Qupuála, residente no Bairro Mavalane “A”. Do lado esquerdo é possível ver o proprietário do projecto nas suas actividades produtivas, e do lado direito o que é produzido. Este projecto conta com 4 empregados.

Imagem 6: Projecto de um *car wash*



Fonte: O autor.

Imagem 7: Projecto de um *car wash*



Fonte: O autor.

Os projectos acima apresentados são da propriedade do Sr. Filipe Augusto Cuna, do Bairro das Mahotas. O projecto conta com 5 empregados.

Imagem 8: Projecto de Avicultura/Pecuária



Fonte: O autor.

Imagem 9: Projecto de avicultura/pecuária.



Fonte: O autor.

O projecto acima apresentado pertence a Sra. Leonor Albino Cumiao, do Bairro das Mahotas. A primeira imagem elucida a parte interna do projecto e a segunda imagem mostra a parte externa do projecto. Este projecto conta com 2 empregados.

CAPÍTULO V: CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.

5.1. Conclusão

A questão de partida deste trabalho incidiu sobre até que ponto a implementação do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana contribuiu para a geração de emprego no Distrito Municipal KaMavota no período entre 2011-2014. Pela questão, foi possível verificar a hipótese segundo a qual a implementação do Programa Estratégico para a redução da Pobreza Urbana contribuiu para a geração de emprego no Distrito Municipal KaMavota, fruto dos projectos financiados no âmbito do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, o que aumentou o número de empregos para os residentes do Distrito Municipal KaMavota.

Este trabalho, teve como objectivo principal avaliar o impacto do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana no Distrito Municipal KaMavota, e com base no estudo exploratório feito, este programa teve um impacto positivo para o grupo-alvo, isto é, para os beneficiários do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, pois (com base nos projectos aprovados) permitiu a criação de novos empregos e, simultaneamente, permitiu melhorar as condições de vida dos beneficiários e de suas famílias (para o caso dos beneficiários chefes de agregados familiares).

A implementação do Programa Estratégico para a redução da Pobreza Urbana no Distrito Municipal KaMavota foi eficaz, porque permitiu o alcance de um dos objectivos predeterminados do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, que é o aumento das oportunidades de emprego, porém, o indicador de eficiência é posto em causa, pois com os recursos dispendidos não foi possível o alcance dos objectivos pretendidos, visto que os beneficiários não cumprem com o plano de reembolso, ou seja, não reembolsam os valores do empréstimo por razões, algumas lógicas e coerentes, mas outras por e simplesmente falta de idoneidade e honestidade dos mutuários. O Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana no Distrito Municipal KaMavota foi efectivo, pois para além de criar empregos, permitiu que os empregos criados transformassem a situação sócio-económica dos beneficiários, isto é, melhorou suas condições de vida.

5.2. Recomendações

Embora tenham se registado bons resultados da implementação do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana no Distrito Municipal KaMavota, ou seja, tenham se alcançado os objectivos pretendidos, o mesmo processo de implementação é acompanhado por alguns constrangimentos, e diante dos constrangimentos registados recomenda-se o seguinte:

- É preciso que o Distrito Municipal KaMavota crie um instrumento de coerção ou sanção aos beneficiários que não reembolsam os valores do empréstimo;
- Há necessidade de criação de uma equipe permanente que faz a monitoria constante dos projectos, pois o Distrito limita-se a exigir o valor do reembolso, porém, não tem conhecimento sob que condições os beneficiários exercem suas actividades, visto que, na maioria das vezes deparam-se com dificuldades que põem em causa a sustentabilidade de seus projectos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMPCM, *Auto-emprego e o Papel das Cooperativas Modernas*, Maputo: 2012;
- ARNALDO, C. MUANAMOBA, Ramos, *Dinâmica, Demografia e suas implicações em Moçambique*, 2º Ed, Centro de Pesquisa em População e Saúde: 2014;
- ARRETCHE, M. *Tendências no estudo sobre avaliação*, in RICO, E. (org), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, São Paulo, Cartez: 1998;
- AZEVEDO, B, *Emprego, Desemprego e Subemprego: uma revisão da literatura*, Porto Alegre: 1985;
- BLOEMER, N. XAVIER, S. *Programas habitacionais: indicadores de avaliação*;
- BOLZON, A; VASCONCELOS, M, *Trabalho forçado, tráfico de pessoas e gênero: algumas reflexões*, Cadernos Pageu: 2008;
- CASTRO, R. *Eficácia, Eficiência e Efectividade na Administração Pública*, Salvador: 2006;
- CAVALCANTI, M. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais – uma abordagem conceitual*: 2009;
- CHICHAVA, J. *Vantagens e Desvantagens Competitivas de Moçambique na Integração Regional*, Revista Científica (Maputo – Centro de Análise de Políticas, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane), 46, 2011: 11-30;
- CLOETE, F. CONING, C. *Empoving Public Policy: theory, practice and results*, 3º Ed, Pretória, Van Schaik Publisher: 2011;
- CORAZZA, G. *Teoria econômica e estado (de Quesnay à Keynes)*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística: 1986;
- COMITÉ DE CONSELHEIROS DA AGENDA 2025, *Agenda 2025: visão e estratégias da Nação*, Maputo: 2013;
- CREMOSE, Dejalma, *Teoria do Estado Contemporâneo*, Rio Grande do Sul, Unijuí: 2009;
- CUNHA, C, *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*, Washington, George Washington University: 2006;
- DA SILVA, et al, *Downsizing*, Centro Universitário de Maringá: 2011;

- DA SILVA, L. *Estado e Políticas Públicas*, 1º Ed, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010;
- DATHEIN, R. *Um esboço da teoria keynesiana*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul: 2000;
- DUN, W. *Evaluating Policy Performance*, 2012;
- FAGUNDES, H. MOURA, A. *Avaliação de programas e políticas públicas (evaluation of programs and public policies)*, Porto Alegre, Revista Textos e Contextos, Porto Alegre: 2009;
- FARIA, C, *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*;
- FIGUEIREDO, M. FIGUEIREDO, A. *Avaliação política e Avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*, São Paulo, IDESP: 1996;
- FREY, K. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil*, nº21: 2000;
- GIL, A, *Como elaborar projetos de pesquisa*, 4º Ed, São Paulo, Editora Atlas, S.A: 2002;
- GIL, A, *Métodos e técnicas de pesquisa social*, 5º Ed, São Paulo, Atlas: 1999;
- GIL, António, Carlos, *Métodos e técnicas de pesquisa social*, 6º Ed, São Paulo, Editora Atlas, S.A: 2008;
- GUIMARÃES, A. *Iniciativas para a Promoção de Emprego e Renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local*, Porto Alegre, Ensaio FEE: 2011;
- MARCONI, M; LAKATOS, E, *Fundamentos de metodologia científica*, 5º Ed, São Paulo, Editora Atlas, S.A: 2003;
- MARCONI, M; LAKATOS, E, *Metodologia do trabalho científico*, São Paulo, 7º Ed, Editora Atlas S.A: 2008;
- MATSINHE, L. *Moçambique: uma longa caminhada para um futuro incerto*, Porto Alegre: 2011;
- MERO, R. *A problemática da implementação do fundo de investimento de iniciativa local nos distritos: o caso do distrito de marracuene (2006-2009)*, ISAP, Maputo: 2012;
- MESQUITA, J. *O novo consenso econômico e a crítica pós-keynesiana*, Universidade Estadual Paulista: 2001;

- MONDLANA, J. *As políticas implícitas de habitação em Moçambique: o estudo de caso da província e cidade de Maputo (1976-2014)*, ISAP, Maputo: 2014;
- MORIN, E. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo. RAE. V. 41: 2001;
- NETO, E, *Análise SWOT – Planejamento Estratégico de Implantação e Formação de Equipe de Manutenção em uma Empresa de Segmento Industrial*, Faculdade Pitágoras – Núcleo de Pós graduação: 2011;
- NETO, G. ZYLBERSTAIN, H *As teorias de desemprego e as políticas públicas de emprego*, São Paulo, V. 29, N°1: 1999;
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Combatendo o trabalho infantil*, CENPEC, 1° Ed: 2001;
- _____, *Trabalho decente para os trabalhadores domésticos*, Genebra: 2011;
- _____, *Trabalho digno para uma globalização justa*, Lisboa: 2007;
- _____, *Trabalho escravo no Brasil do Século XXX*, 1° Ed: 2006;
- PARSON, W, *Public Policy*, Edward Elgar Publishing: 1996;
- PIMPÃO, A. *Economia do Sector Público*, 2011 – Texto de apoio da disciplina Economia do Sector Público;
- PRODANOV, C. FREITAS, E. *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Académico*, Rio Grande do Sul, 2° Ed, Feevale: 2013.
- RAMOS, C. *Políticas de Geração de Emprego e Renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira*, Brasília: 2003;
- ROCHA, O. *Gestão do processo político e políticas públicas*, Escolas editores, Lisboa: 2010;
- SANDRONI, P, *Novíssimo Dicionário de Economia*. Best Seller Editora: 1999;
- SANO, H. FILHO, M, *As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efectividade na gestão públicas e sua relevância para o desenvolvimento social e das accões públicas*, Editora Unijui, n°22, 2013;

- SARAVIA, E. *Introdução à teoria da política pública*: 21-39, in FERRAZI, E. SARAVIA, E. (org.), *Políticas Públicas*, Brasília, ENAP, 2006;
- SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*, Porto Alegre: 2006;
- STEWART, J, et al. *Public Policy: an evolutionary approach*. Boston, Third Edition: 2008;
- STREET, J, *As duas faces da Exploração do Trabalho: subemprego e escravidão*, São Paulo, CPS: 2013;
- THEODOLOU, S. KOFINIS, S. *The assessment of Executed policy solutions*: 341-345, in THEODOLOU, S. CAHN (org), *Public Policy – The essential readings*, 2ºed, Pearson, 2012;
- TREVISAN, A; BELLEN, H. *Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção*, Rio de Janeiro, Revista de Administração;
- USAID, *Mercados de Trabalho em Moçambique: face ao boom de recursos naturais – Quais os potenciais impactos da Doença Holandesa*: 2014;
- VIOLLANTE, M, *Diferença entre emprego e trabalho*, Antigonol: 2011;

Documentos:

- ADMKM, *Plano Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana: projectos aprovados*, 2015;
- CONSELHO DE MINISTROS, *Estratégia de Emprego e Formação Profissional em Moçambique 2006-2015*, 2006;
- _____, *Estratégia de Revolução Verde em Moçambique*, 2007;
- _____, *Fundo Distrital de Desenvolvimento*, 2009;
- _____, *Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*, 2011;
- MAE, MPD, MF, *Critérios de Afectação e Procedimentos para o Uso de Recursos no âmbito da Redução da Pobreza Urbana*, 2011;
- MPD, et al, *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana 2010-2014*, 2010;

- MUNICÍPIO DA CIDADE DE MAPUTO, *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana: Informação sobre a implementação do PERPU durante o ano de 2011: 2012;*
- _____, *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana: relatório de execução do PERPU – 2012: 2013;*
- _____, *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana: relatório de execução do PERPU – 2013: 2014;*
- _____, *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana: relatório de execução do PERPU – 2014: 2015.*

Internet

- <http://www.infoescola.com/geografia/instituto-brasileiro-de-geografia-e-estatistica-ibge;>
- [http://www.kas.de/wf/doc/11286-1442-5-30.pdf;](http://www.kas.de/wf/doc/11286-1442-5-30.pdf)
- [https://pt.wikipedia.org/wiki/Trabalho_Noturno;](https://pt.wikipedia.org/wiki/Trabalho_Noturno)
- https://www.google.co.mz/?gws_rd=cr,ssl&ei=iNvmVdjYI4itsAGp4ZOYAw#q=oit+tipos+de+trabalho;
- http://www.google.co.mz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjABahUKEwjXi4qS89LHAhWDhSwKHdmiCbo&url=http%3A%2F%2Fwww.administradores.com.br%2Fproducaoacademica%2Fdesemprego%2F3502%2Fdownload&ei=zw_kVZfoKIOLsgHZxabQCw&usq=AFQjCNFEtDmWYWii0FT4kWmytAAt0HCTNw&sig2=dBmdSE5Cq1a1qLvTeXvynA;
- [http://www.gddc.pt/siii/docs/rar56-1994.pdf;](http://www.gddc.pt/siii/docs/rar56-1994.pdf)
- <http://www.geocities.ws/cynthiamalta/OIT.html>¹;
- [http://metodologiadapesquisa.blogspot.com/2008/10/delimitao-do-tema.html.](http://metodologiadapesquisa.blogspot.com/2008/10/delimitao-do-tema.html)
- [https://pt.wikipedia.org/wiki/Maputo.](https://pt.wikipedia.org/wiki/Maputo)
- <https://pt.wikipedia.org/wiki/Maputo#Geografia>
- [www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/3652-desemprego-em-mocambique-jovens-sao-as-principais-vitimas;](http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/3652-desemprego-em-mocambique-jovens-sao-as-principais-vitimas)
- [www.knoow.net/ciencconempr/gestao/gestao-por-objectivos-mbo/.](http://www.knoow.net/ciencconempr/gestao/gestao-por-objectivos-mbo/)

Entrevistados:

Orlando Zandamela - Técnico de Planeamento e Monitoria na Administração do Distrito Municipal KaMavota;

Luis Zero - Chefe do sector de Bairros do Distrito Municipal KaMavota;

Jeremias Rendição - Técnico de Serviços Municipais das Finanças do departamento de Programação e Orçamentação do Conselho Municipal da Cidade de Maputo.

ANEXOS