

**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**  
**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS**  
Departamento de Ciência Política e Administração Pública  
**Curso de Licenciatura em Administração Pública**

**Licenciando: Keeder Stélio António Mondlane**

**Supervisora: Dra. Sécia Lumbela**

**Avaliação dos resultados a nível dos *outcomes* do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

**Maputo**

2018

**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**  
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS  
Departamento de Ciência Política e Administração Pública  
**Curso de Licenciatura em Administração Pública**

**Avaliação dos resultados a nível dos *outcomes* do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

Trabalho de Fim de curso apresentado como requisito Para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública na FLCS-UEM. Sobe a supervisão da Dra. Sélcia Lumbela

**Licenciando:** Keeder Stélio António Mondlane

**Maputo**

2018

**Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

**O Júri**

**A Supervisora:**

**O Oponente:**

**O Presidente:**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Data** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## **Índice**

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	vi
EPÍGRAFE .....	vii
DEDICATÓRIA .....	viii
AGRADECIMENTOS .....	ix
LISTA DE ABREVIATURAS .....	x
ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELA.....	xi
RESUMO.....	xii
I PARTE .....	1
I CAPÍTULO .....	1
1. INTRODUÇÃO .....	1
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	3
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO .....	7
1.3 QUESTÕES DE PARTIDA.....	10
1.4 JUSTIFICATIVA .....	10
1.5 OBJECTIVOS.....	12
1.5.1 Objectivo Geral:.....	12
1.5.2 Objectivos Específicos:.....	12
II CAPÍTULO .....	13
2. REVISÃO DA LITERATURA .....	13
2.1 QUADRO TEÓRICO .....	13
2.2 CONCEPTUALIZAÇÃO .....	17
III CAPÍTULO.....	19
3. METODOLOGIA .....	19
3.1 UNIVERSO, AMOSTRAGEM E TIPO DE AMOSTRAGEM .....	21
3.2 PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PSSB INQUIRIDOS .....	22
II PARTE .....	24
I CAPÍTULO .....	24
1. DESCRIÇÃO DO PROGRAMA.....	24
1.2 OBJECTIVOS DO PROGRAMA .....	24
1.2.1 OBJECTIVO GERAL .....	24
1.2.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS .....	24
1.3. COMPONENTES DO PROGRAMA.....	25
1.3.1 Apoio Económico Directo .....	25
1.3.2 Componente de Apoio Psicossocial.....	25
II CAPÍTULO .....	26

**Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

2. ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA .....	26
2.1 GRUPOS-ALVO .....	26
2.2. FASES A SEGUIR PELOS CANDIDATOS DO PROGRAMA .....	26
III PARTE .....	28
ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS .....	28
I CAPÍTULO .....	28
1. MEDIDAS DA AVALIAÇÃO .....	28
1.1 Relevância do programa .....	28
1.2 Eficácia do programa .....	29
1.2.1 Nível de alcance dos objectivos .....	29
1.3 Eficiência do Programa .....	34
1.4 Efectividade do programa .....	36
II CAPÍTULO .....	38
2. RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PSSB SOBRE O BEM-ESTAR DOS AF BENEFICIÁRIOS .....	38
2.1. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PSSB FEITA PELOS PRÓPRIOS BENEFICIÁRIOS .....	40
III CAPÍTULO .....	42
3. CONCLUSÃO .....	42
3.1. RECOMENDAÇÕES .....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	45
ANEXOS I: Extractos do Manual de Procedimentos e Orientação do PSA usado como base para a implementação do PSSB .....	49
ANEXO II: ESCALÕES DO PSSB .....	58
APÊNDICE I: GUIÕES DE ENTREVISTA .....	59
APÊNDICE II: LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS .....	64

## **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso nunca foi apresentado na sua essência para obtenção de qualquer grau acadêmico e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando citadas no texto e nas referências bibliográficas as fontes que utilizei na elaboração do mesmo.

**O Licenciando**

---

(Keeder Stélio António Mondlane)

**Maputo, Março de 2017**

**EPIGRAFE**

*“O pobre prefere um copo de vinho a um pão, porque o estômago da miséria necessita mais de ilusões que de alimento.”*

**(Georges Bernanos)**

**DEDICATÓRIA**

**À Taciana Pilaly**

*(Ela que é a minha fonte primária de inspiração)*

**À minha falecida avó (Rosalina Massango)**

## **AGRADECIMENTOS**

A presente pesquisa constitui o culminar de uma grande batalha em minha vida, entretanto jamais poderia ter conseguido sair vitorioso da mesma sem a ajuda de Deus em primeiro lugar, ajuda essa que o Senhor vem, me concedendo desde o primeiro dia que trilhei este Mundo até então. Especiais agradecimentos são endereçados à minha supervisora Dra. Sécia Lumbela, esta que teve um papel extremamente relevante na estruturação do presente trabalho.

Os meus agradecimentos a todo o corpo docente da FLCS da UEM com especial destaque para os docentes do Departamento de Ciência Política e Administração Pública sem os quais a minha formação jamais teria se realizado.

Endereço igualmente os meus agradecimentos à Dra. Mariza Siteo, Directora Provincial da Direcção de Género Criança e Acção Social de Maputo. Esta que ajudou no estabelecimento de contactos que facilitaram no processo de recolha de dados.

À minha família, minhas Mães, Elisa e Dece, meu avô, Zimba, minhas irmãs, Leta e Jajinha, minha tia, Teresa pela ajuda incondicional e pelo apoio material e moral concedido, endereço-vos os meus sinceros agradecimentos.

Aos meus colegas do curso, em primeiro Lugar ao Lucas Catique que encorajou a efectivar um trabalho de fim de curso em vez de seguir pela via do exame de estado. Às meninas do meu curso, a Leyla, a Nilza, a Muanassa, a Farzana, a S. Caroline, a Cyntia e a Vera em especial pelas chamadas de atenção sempre que me desviava do meu foco como estudante. Ao Vinódio Tamele, José Ombe, Nilvan, Zefas, Muchanga e Henriques por termos enfrentado juntos esta interminável luta e pelo apoio mútuo endereço os meus agradecimentos.

Os meus agradecimentos são também extensivos ao Abdul, membro da Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social que ajudou em *lobbes* para que pudesse conseguir realizar algumas entrevistas, Muito obrigado.

Por último, aos meus “big brothers” CJ, Camus, Nelo, Ivany e Any pela motivação que sempre deram em momentos de desânimo.

**LISTA DE ABREVIATURAS**

<b>ABREVIATURA</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
<b>AF</b>	Agregado Familiar
<b>ENSSB</b>	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
<b>FLCS</b>	Faculdade de Letras e Ciências Sociais
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GAPVU</b>	Gabinete de Assistência às Pessoas Vulneráveis
<b>IOF</b>	Inquérito ao Orçamento Familiar
<b>INAS</b>	Instituto Nacional de Acção Social
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de Segurança Social
<b>InSAN</b>	Insegurança Alimentar e nutricional
<b>MEF</b>	Ministério de Economia e Finanças
<b>MMAS</b>	Ministério da Mulher e Acção Social
<b>MITRAB</b>	Ministério do Trabalho
<b>MGCAS</b>	Ministério do Género Criança e Acção Social
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>PASP</b>	Programa Acção Social Produtiva
<b>PASD</b>	Programa Apoio Social Directo
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PSA</b>	Programa Subsídio de Alimentos
<b>PSSB</b>	Programa Subsídio Social Básico
<b>PSCM-PS</b>	Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social
<b>RAVIM</b>	Rede de Assistência as Vítimas de Minas
<b>UEM</b>	Universidade Eduardo Mondlane

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELA**

Gráfico 1: Perfil dos beneficiários do PSSB inquiridos .....	23
Gráfico 2: Número de beneficiários do PSSB a nível do Município da Matola por grupos-alvo .....	31
Gráfico 3: Principais Formas de utilização do dinheiro do subsídio.....	39
Gráfico 4: Opinião dos beneficiários do PSSB sobre os resultados do programa a nível do seu bem-estar .....	40
Tabela: Custos administrativos vs custos com os beneficiários do PSSB entre os anos de (2011-2016) a nível da delegação de Maputo província.....	34

## **RESUMO**

A presente pesquisa é feita no âmbito do campo disciplinar das Políticas Públicas e procura fazer uma avaliação dos resultados a nível dos *outcomes* do Programa Subsídio Social Básico (PSSB). O objectivo central da pesquisa é analisar até que ponto os objectivos do PSSB estão a ser alcançados, isto é, pretende-se com a presente pesquisa analisar até que ponto as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas, foram atenuadas através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa. Entretanto é de salientar que esta avaliação está longe de ser uma avaliação de impacto, pois enquanto a avaliação dos resultados intermédios/*outcomes*, que se pretende desenvolver na presente pesquisa, está preocupada em avaliar como é que os objectivos e as metas estão a ser alcançados, uma avaliação de impacto estaria preocupada em analisar até que ponto a população alvo está a ser afectada de algum modo pela implementação do programa. O problema que se levanta primeiro, é de que o valor de 310, 00 ou 610, 00MZN, atribuídos à Agregados Familiares beneficiários com um membro e cinco ou mais membros respectivamente, é consideravelmente baixo para ajudar a criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para satisfação das necessidades básicas dos grupos alvo em situação de pobreza absoluta, tal como estipulado num dos objectivos do PSSB; segundo é que o salário mínimo que é considerado o valor mínimo que uma família necessita mensalmente para adquirir uma cesta básica está seis vezes acima do valor atribuído no âmbito do PSSB no seu escalão mais alto que é de um agregado familiar com cinco ou mais membros. Para a materialização da pesquisa recorreu-se às seguintes técnicas para recolha de informação: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevista semidirectiva e inquérito por questionário (de administração indirecta). Foi possível perceber no âmbito da presente pesquisa que o alcance dos objectivos do PSSB afigura-se impossível numa circunstância em que o valor atribuído aos beneficiários do programa para além de ser insignificante é disponibilizado de forma irregular chegando a ter atrasos de quatro a cinco meses, num cenário em que alguns dos beneficiários deste mesmo programa, não detém nenhuma fonte de rendimento alternativa. A principal conclusão que se chegou com a presente pesquisa foi de que o PSSB não altera o bem-estar dos agregados familiares beneficiários, muitos dos beneficiários que avaliam o programa como tendo um resultado positivo nas suas vidas, não fazem tal avaliação tendo em conta a realidade que vivem, mas sim é devido a percepção que estes indivíduos tem sobre o programa, isto é, olham para o valor que lhes é atribuído como sendo um favor que o Estado esta a prestar-lhes e não um dever do Estado para com seus cidadãos.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas, Avaliação dos Resultados, Avaliação de Impacto, Bem-estar.

## **I PARTE**

### **I CAPÍTULO**

#### **1. INTRODUÇÃO**

A presente pesquisa cujo tema é “Avaliação dos resultados a nível dos *outcomes* do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos Agregados Familiares beneficiários: *o caso do Município da Matola (2011-2016)*” é elaborada como requisito para a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública, pela Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane e, tem como objectivo central, analisar até que ponto as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas, foram atenuadas através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa.

À luz dos actuais debates sobre a pobreza a nível mundial, a protecção social é cada vez mais vista como essencial, não apenas para enfrentar os crescentes níveis de risco e vulnerabilidade, mas também para promover justiça social, de que a inclusão social é uma parte integrante (ECA et al., 2012).

Em Moçambique, a crescente atenção que é dedicada à protecção social, reflecte o compromisso do Governo em melhorar as condições de vida das pessoas mais vulneráveis (OIT, UNICEF e PMA, 2015, p.4).

A história do processo de institucionalização da protecção social em Moçambique, confunde-se muitas vezes, com a história do próprio processo de democratização do país.

Segundo Quive (2008), a introdução do Programa de Reabilitação Económica que veio a agravar alguns dos problemas sociais das populações mais vulneráveis, fez com que em 1990 o Governo criasse, a partir da Direcção Nacional de Acção Social do Ministério da Saúde, a Secretaria de Estado de Acção Social, como forma de prestar maior assistência social às populações vulneráveis.

Sendo que, foi neste âmbito que surgiu o PSSB aprovado pelo Decreto nº 16/93, de 25 de Agosto, com o objectivo fundamental de atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar de

## **Avaliação dos resultados a nível dos *outcomes* do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

modo a conseguirem a satisfação das suas necessidades básicas, através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa.

O PSSB tem duas componentes: a de Apoio Económico Directo, baseada fundamentalmente na transferência de valores monetários aos beneficiários do Programa; e a componente de Apoio Psicossocial, esta que visa fundamentalmente promover nos indivíduos, uma atitude de auto-estima, dignidade e motivação para a utilização das suas capacidades individuais e do grupo no desenvolvimento e mudança da sua situação socioeconómica.

Para efeitos da presente pesquisa, a avaliação é feita tomando em consideração apenas a componente de Apoio Económico Directo, visto que a componente de Apoio Psicossocial é completamente ignorada pela instituição que implementa o programa.

Deste modo, ao avaliar-se o PSSB pretende-se concretamente perceber, qual é o nível de alcance, por parte do INAS, dos objectivos traçados no programa e a que custo estão sendo alcançados tais objectivos. Na presente avaliação não se focaliza no impacto do programa, daí que se tomam como base apenas quatro principais indicadores de avaliação: relevância, eficácia, eficiência e efectividade, estes que constituem instrumentos de mensuração que permitem aferir o nível de alcance dos objectivos ou resultados.

Visto que na presente avaliação a atenção está virada para o nível em que o programa está a atingir os seus objectivos em relação ao grupo alvo, julga-se útil fazer uma avaliação dos resultados a nível dos *outcomes* que, de acordo com Theodoulou (2012), é um tipo de avaliação que está preocupada com a implementação do programa, isto é, procura analisar até que ponto o programa está a atingir o grupo alvo e como é que está a ser gerido. Portanto, importa salientar que esta avaliação está longe de ser uma avaliação de impacto, pois enquanto a avaliação dos resultados intermédios/*outcomes*, que se pretende desenvolver na presente pesquisa, está preocupada em avaliar como é que os objectivos e as metas estão a ser alcançados, uma avaliação de impacto estaria preocupada em analisar até que ponto a população alvo está a ser afectada de algum modo pela implementação do programa.

Deste modo, a presente pesquisa está estruturada em três principais partes, sendo a primeira parte dedicada a considerações teóricas da pesquisa, esta primeira parte é por sua vez composta por três capítulos, sendo o primeiro capítulo dedicado a notas introdutórias onde faz-se contextualização do assunto em análise, de seguida apresenta-se o problema de pesquisa, depois as questões de partida, a justificativa e os objectivos geral e específicos da

pesquisa; o segundo capítulo é dedicado a revisão de literatura, onde apresenta-se o quadro teórico e conceptual, aqui apresenta-se o debate teórico dos diferentes autores sobre a matéria de avaliação das políticas públicas e clarificam-se os principais conceitos que serão operacionalizados na pesquisa; no terceiro capítulo apresenta-se a metodologia usada para a materialização da pesquisa.

Na segunda parte, faz-se a descrição do Manual de Orientação e Procedimentos do PSA que é usado como base para a implementação do PSSB.

A terceira parte da pesquisa é dedicada a análise e interpretação dos resultados, esta parte é composta por três capítulos, onde no primeiro capítulo avalia-se o programa com base nas medidas de avaliação recomendadas pela OCDE, procurando verificar a relevância, a eficácia, a eficiência e a efectividade do programa.

No segundo capítulo, faz-se a avaliação dos resultados da implementação do PSSB sobre o bem-estar dos AF's beneficiários; apresenta-se a avaliação dos resultados do PSSB feita pelos próprios beneficiários do programa. Por fim, no terceiro e último capítulo, apresentam-se as conclusões finais resultantes da pesquisa e as respectivas recomendações.

## **1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO**

Moçambique conta com uma população total de 27.128530 habitantes, dos quais 8.766.777 habitantes correspondem a população urbana e 18.361.753 correspondem a população Rural. Em 2016 o país tinha um PIB Per Capita de USD 411,28 e uma Taxa de Crescimento do PIB de 3,8%<sup>1</sup>.

No país, apesar dos altos níveis de crescimento económico registados nos últimos anos, de acordo com o IOF14/15, quase a metade da população (49,2%) vive abaixo da linha de pobreza e uma parte significativa, que tem um rendimento superior à linha da pobreza, é muito vulnerável ao risco de cair na pobreza em caso de choques. Desta população vivendo abaixo da linha da pobreza, 40,7% encontra-se a nível das zonas urbanas e 53,1% a nível das zonas rurais<sup>2</sup>.

Até ao mês de Junho de 2015, uma avaliação realizada pelo Ministério da Saúde, com objectivo de avaliar o ponto de situação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos AF's, crianças menores de cinco anos de idade e mulheres grávidas, nas zonas urbana e rural,

---

<sup>1</sup> [www.ine.gov.mz](http://www.ine.gov.mz)

<sup>2</sup> INE: Inquérito de Orçamento ao Agregado Familiar 2014/15

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

a nível nacional, constatou que 1.4 milhões de pessoas encontrava-se em situação de Insegurança Alimentar e nutricional (InSAN) aguda<sup>3</sup>.

Existe no país um total de 1.2 milhões de crianças órfãs; 600,000 crianças vulneráveis e 0.04% crianças chefes de AF's (sem adulto) estimados em cerca de 20,000 AF's<sup>4</sup>.

Cerca de 727,598 moçambicanos são cidadãos adultos vivendo na pobreza e 286,176 são pessoas portadoras de deficiência vivendo na pobreza<sup>5</sup>.

Dados apontam que no país a maioria das pessoas com deficiência vive nas áreas rurais em famílias pobres e sem acesso a serviços especializados ou a subsídios de compensação.<sup>6</sup> Em Moçambique, apenas 12% das pessoas idosas com 60 anos ou mais recebem pensões, através do sistema de protecção social contributiva.<sup>7</sup>

A Protecção Social gira em torno de duas ideias, primeiro a redução da vulnerabilidade aos riscos sociais e segundo a garantia de um nível mínimo de bem-estar socialmente aceitável, com vista a redução da pobreza e promoção de um crescimento inclusivo. (PSCM-PS, 2015).

O programa Subsídio Social Básico é o principal programa de protecção social básica do Governo de Moçambique, em termos de cobertura. Este programa remonta a década de 1990 e inicialmente era designado por Programa de Subsídio de Alimentos, tendo sido aprovado pelo Decreto nº 16/93, de 25 de Agosto para as pessoas incapacitadas para o trabalho, idosos, destituídos (mulheres acima de 55 anos e homens acima de 60), pessoas que vivem com deficiências, doentes crónicos e seus dependentes, provendo uma transferência mensal de renda. (Soares, Hirata e Ribas, 2010, p.1).

O PSA estabeleceu-se como parte do programa de ajustamento estrutural liderado pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). O programa foi criado para suavizar o impacto da retirada do sistema de abastecimento (cooperativas de consumo) existente nas zonas urbanas, e os subsídios de mercado, que existiram durante o conflito armado. (Selvester, Fidalgo, Taimo, 2012, p.29).

O PSA fazia transferências monetárias de pequenos valores para as famílias indigentes e era gerido pelo Gabinete de Assistência às Pessoas Vulneráveis (GAPVU), uma unidade

---

<sup>3</sup> Balanço do Plano Económico e Social de 2016

<sup>4</sup> Pobreza da Criança em Moçambique. UNICEF. 2010.

<sup>5</sup> MMAS 2012

<sup>6</sup> Estratégia Nacional de Segurança social Básica (2016 – 2024).

<sup>7</sup> Estratégia Nacional de Segurança social Básica (2016 – 2024).

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

administrativa pequena que respondia directamente ao Ministério das Finanças. Em 1997, o Governo criou o Instituto Nacional de Acção Social (INAS) para gerir os Programas de Assistência Social dos não contribuintes. (Selvester, Fidalgo, Taimo, 2012, p.29).

Em 2005, Moçambique ainda não tinha um quadro legal, nem instrumentos de políticas destinadas à protecção social, o INAS tinha apenas 0,16 do PIB alocado para o seu sector para implementar os programas. Havia falta de consciência por parte de actores nacionais sobre a importância da protecção social e a mais-valia das transferências sociais, desta feita a protecção social básica era entendida como incentivadora da dependência, um gasto que influenciava na redução da produtividade e não como um investimento. (PSCM-PS, 2015, p.4).

Em 2007 houve um marco na história da Protecção Social em Moçambique, o Governo aprovou a Lei da Protecção Social, Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro, que define a protecção social como um direito de todos os cidadãos e estabelece a base legal para o sistema de protecção social, composto por três pilares: a protecção social básica, sob a tutela do INAS/MGCAS; a segurança social obrigatória, sob a tutela do MTESS/INSS; e a segurança social complementar a ser prestada pelo sector privado. (OIT, UNICEF e PMA, 2015, p.7).

Em 2009, o quadro legislativo e político, no que diz respeito a segurança social básica, foi consolidado através da aprovação do Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica Decreto n.º 85/2009, de 29 de Dezembro, que define o âmbito, estrutura e prestações do sistema básico não contributivo de protecção social. Este Regulamento constituiu a base para a concepção da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB). (OIT, UNICEF e PMA, 2015, p.8).

Em 2010, em consequência de um conjunto de factores, tanto nacionais como internacionais, os decisores políticos em Moçambique começaram a interessar-se cada vez mais pela protecção social como instrumento para a redução da pobreza e o crescimento inclusivo. (OIT, UNICEF e PMA, 2015, p.9).

Neste ano o Conselho de Ministros aprovou a ENSSB 2010-2014, Depois da aprovação da ENSSB, o Governo e os parceiros de desenvolvimento concentraram-se na implementação da Estratégia, através da revisão dos programas existentes (OIT, UNICEF e PMA, 2015, p.10).

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

Foi neste âmbito que o PSA foi renomeado em 2010 para PSSB de forma a reflectir a natureza do programa como uma transferência monetária de assistência social e não como um subsídio destinado meramente à compra de alimentos.

A mudança de designação do “Programa de Subsídio de Alimentos” para “Programa de Subsídio Social Básico” efectivou se através do Decreto 52/2011 de Outubro, que redefine o alcance dos programas de segurança social básica, operados pelo INAS e tinha como intuito reflectir melhor a visão da ENSSB 2010-2014. (Cunha et al., 2015, p.27).

Um dos grandes avanços conseguidos junto com a mudança da designação do programa foi a melhor definição dos critérios de elegibilidade para os beneficiários do programa. O programa é da responsabilidade do MGCAS, com implementação a cargo do INAS, órgão executor do Ministério. (Soares, Hirata e Ribas, 2010, p.1).

O PSSB reflecte o compromisso do Governo de Moçambique na prevenção de fome extrema de famílias cujos membros não são capazes de trabalhar devido a idade ou doença. (Selvester, Fidalgo e Taimo, 2012, p.29).

O PSSB não foi concebido como uma forma dos extremamente pobres saírem da pobreza, pois não existem no âmbito do mesmo programa, estratégias de “graduação”, como no PASP. Assim, o PSSB constitui uma forma de garantir os padrões mínimos de bem-estar dos grupos mais marginalizados da sociedade. (Selvester, Fidalgo e Taimo, 2012, p.29).

Em 2016, o Governo de Moçambique aprovou a ENSSB 2016-2024. De acordo com, Falange & Pellerano (2016), a nova estratégia contempla um período de tempo mais longo e reflecte, efectivamente, uma visão progressista e ambiciosa da protecção social não contributiva no país, incluindo: 1) o redesenho do PSSB, com a inclusão de um benefício para idosos, outro por invalidez e um benefício triplo para crianças; além da adopção de uma abordagem de focalização com o objectivo de excluir as pessoas que não são pobres e que não se encontram em risco de pobreza; 2) a introdução de um programa específico para a prestação de serviços polivalentes de assistência social nas comunidades; 3) o aumento gradual do valor das transferências sociais; e 4) o fortalecimento das capacidades humana, institucional, física, técnica e financeira do INAS e MGCAS, com a descentralização dos funcionários do INAS em âmbito distrital e a implantação do e-INAS – o sistema integrado de informação e gestão, recentemente desenvolvido. (Falange & Pellerano, 2016).

## **1.2 PROBLEMATIZAÇÃO**

De acordo com a ENSSB (2010-2014), o combate à pobreza e o apoio às pessoas mais desfavorecidas está no centro das prioridades do Governo de Moçambique, para o qual a redução sustentável dessa pobreza requer uma protecção social adequada aos cidadãos.

A protecção social tem como objectivo reduzir a pobreza e a vulnerabilidade, garantindo níveis aceitáveis de bem-estar e de dignidade humana ao longo do ciclo de vida (PSCM-PS, 2016, p.8).

A necessidade de implementar políticas e programas de protecção social adequadas é vital nos esforços sustentáveis na luta para a erradicação da pobreza e contra o nível crescente de desigualdade na redistribuição da riqueza.

Tal como sublinha a ENSSB (2010-2014), o PSSB foi concebido com o objectivo fundamental de atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar de modo a conseguirem a satisfação das suas necessidades básicas, através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa.

O programa providencia transferências monetárias mensais de acordo com a composição do AF. Para AF constituído por uma pessoa a transferência é de 310,00MZN; 390,00MZN para AF constituído por duas pessoas; 460,00MZN para AF constituído por três pessoas; 530,00MZN para AF constituído por quatro pessoas e 610,00MZN para AF constituído por cinco ou mais pessoas. Para o ano de 2016 no âmbito da implementação do PSSB foi alocado cerca de 1 761 475,12 de meticais para 372,249 AF's em todo o país.<sup>8</sup>

A expectativa que se tem é de que através do PSSB, o Governo pode contribuir para a mudança do cenário de condição de pobreza e desigualdade, apoiando os AF's mais vulneráveis através de transferências monetárias mensais que permitirão melhorar, não só a condição alimentar destes mesmos AF's, mas também permitirão os AF's beneficiários investirem na educação, saúde e activos produtivos. (PSCM-PS, 2016, p.23).

Entretanto, o PSSB demonstra que, o valor de 310 ou 610MZN, atribuídos à AF's beneficiários com um e cinco ou mais membros respectivamente, é consideravelmente baixo para o actual custo de vida no país.

---

<sup>8</sup> Balanço do Plano Económico e Social de 2016

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

Por exemplo, ao comparar-se o valor transferido mensalmente no âmbito do PSSB com o salário mínimo em vigor no país pode verificar-se que o valor do PSSB não chega a corresponder sequer a um terço do salário mínimo.

Uma vez que tanto o PSSB como o salário mínimo proporcionam montantes variáveis, de acordo com a composição do AF, no caso do PSSB, e de acordo com os diferentes sectores de actividade, no caso do salário mínimo, pode definir-se um valor único a cada um para efeitos de comparação. Assim sendo, no primeiro cenário estabelece-se o valor de transferência em 610MZN, por mês, que é o nível máximo de transferência disponível sob o PSSB. Similarmente, no segundo cenário, define-se o valor do salário mínimo aprovado no ano de 2017 para os trabalhadores do sector da agricultura em 3.642 MZN, por mês, o que quer dizer que o salário mínimo que é considerado valor mínimo que uma família necessita mensalmente, para adquirir uma cesta básica, está 6vezes acima do valor atribuído no âmbito do PSSB a um AF com 5 ou mais membros.

Por outro lado, os dados do IOF 2014/15, revelam que os AF's residentes no País gastam em média 6.924,00 MZN mês, o equivalente a 1.406,00 MZN por pessoa, sendo que a média mês da área urbana situa-se acima da média nacional com 11.889,00 Meticais (2.360,00 MZN per capita) e a da área rural abaixo com 4.654,00Mzn (956,00 MZN per capita). Refira-se que a despesa média mês da área urbana é mais que o dobro da área rural.<sup>9</sup>

Ainda dados do IOF 2014/15 quando desagregados por província mostram que a Província de Maputo tem despesas médias mensais muito acima da média nacional com 14.865,00 Meticais. As Províncias da Zambézia e Nampula têm as despesas médias mensais mais baixas com 3.749,00 MZN e 4.123,00 MZN, respectivamente.<sup>10</sup>

Mediante esta situação é fácil condizer com a constatação do estudo feito pela PSCM-PS (2016) de acordo com a qual, o valor monetário atribuído às famílias no âmbito do PSSB, dentro do quadro conjuntural do actual custo de vida, afigura-se insignificante. Este mesmo estudo concluiu ainda, a partir da realidade encontrada no seio dos beneficiários que, os valores correspondentes ao PSSB continuam a não reflectir o nível das actuais exigências do custo de vida em Moçambique.

---

<sup>9</sup> INE: Inquérito de Orçamento ao Agregado Familiar 2014/15

<sup>10</sup> idem

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

Estas verificações não são apenas encontradas no estudo da PSCM-PS. Cunha et al. (2015) têm uma constatação similar ao afirmar que, o valor relativo per-capita das transferências no PSSB continua a ser relativamente baixo em comparação com transferências monetárias na região.

Com relação à eficiência<sup>11</sup> do PSSB, Ellis, 2007 apud Soares, Hirata, Ribas (2009) argumenta que, o custo administrativo do programa é considerado elevado, vis-a-vis o valor transferido aos beneficiários, esta observação é também partilhada por Hanlon (2009) ao afirmar que, por cada 1 MZN dado como um benefício PSSB, parece que é gasto 1 MZN em despesas administrativas e burocráticas no âmbito da implementação do mesmo programa.

Associada à esta questão da insignificância do valor das transferências, está a falta de regularidade periódica no processo de desembolso dos valores relativos ao PSSB por parte do INAS. Derivado de vários factores, o INAS não consegue proceder ao pagamento dos subsídios numa base mensal.

O facto de o valor ser reduzido, aliado ao factor de não observância do rigor no calendário de pagamentos constitui um constrangimento que mina, em grande medida, o efeito que se pretende produzir com o programa. (PSCM-PS, 2016, p.32).

No que diz respeito ao público-alvo do PSSB, há um grande desafio que é de garantir que os benefícios deste programa sejam realmente acessíveis a pessoas pobres, esta é uma questão muito importante visto que o programa só terá um impacto real se o dinheiro for atribuído à pessoas que realmente necessitam do mesmo. Entretanto, as falhas recorrentes quanto aos critérios de selecção dos beneficiários ao nível das comunidades constituem um dos maiores constrangimentos verificados no processo da implementação do programa.

O processo de selecção dos beneficiários do PSSB é problemático, isto é, não existem ferramentas de avaliação da vulnerabilidade o que propicia o favoritismo na selecção de beneficiários no seio comunitário. (PSCM-PS, 2016, p.32).

De acordo com Quive (2008), os critérios de elegibilidade do Programa estão definidos de tal maneira que, fazem com que os não elegíveis tenham acesso em detrimento dos potenciais beneficiários. Por exemplo, o critério de rendimento é um critério difícil de verificar, visto que uma elevada percentagem da população está integrada em actividades informais ou

---

<sup>11</sup> O termo eficiência é aqui entendido como sendo sinónimo de racionalidade económica, isto é, a maximização dos benefícios com o mínimo de custos possíveis.

produção familiar, o que faz com que este critério não tenha expressão em matéria de elegibilidade, fazendo com que persistam grandes dificuldades na identificação e selecção dos beneficiários.

Portanto, o programa, apesar de ser o maior em termos de números de beneficiários, possui uma relativa baixa cobertura em comparação com o universo potencial de beneficiários. (Soares, Hirata, Ribas, 2009, p.140).

Quando analisados os diferentes estudos<sup>12</sup> publicados sobre o impacto do PSSB na vida dos AF's beneficiários a nível de Moçambique, pode-se perceber que a maioria destes mesmos estudos dão a entender que o programa tem um grande impacto na vida dos beneficiários. Porém, isto deve-se a um facto muito importante para o qual Ellis (2007) chama atenção, que muitos beneficiários entendem o programa como um “quase direito”, isto é, “a focalização do PSSB não considera a ideia de prevenção e da universalidade inerente ao conceito de direitos sociais”, daí que os elogios feitos ao PSSB estão directamente ligados a capacidade do programa de focalização na população extremamente pobre, famílias que conseguem ultrapassar a linha da pobreza a baixo custo.

Portanto, é a partir destes elementos todos acima elencados que surgem as seguintes perguntas de partida:

### **1.3 QUESTÕES DE PARTIDA**

Qual é o nível de alcance dos objectivos pré-determinados no Programa Subsídio Social Básico?

Até que ponto foram verificadas mudanças significativas na vida dos AF's beneficiários do Programa Subsídio Social Básico em virtude da sua implementação?

### **1.4 JUSTIFICATIVA**

A relevância de estudar os resultados da implementação do PSSB está no facto deste ser o maior programa do INAS em termos de recursos disponibilizados para os programas de transferências monetárias, totalizando aproximadamente 56%, isto é, para o ano de 2016 por exemplo de entre os 3 principais programas de transferências monetárias operacionalizados

---

<sup>12</sup> Soares, Hirata, Ribas (2009); Helpage International (2010); OIT, UNICEF e PMA (2015); PSCM-PS (2016).

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

pelo INAS foram alocados 388 337,24 MZN para o PASP; 693 811,08 MZN para o PASD e 1 761 475,12MZN para o PSSB.

O PSSB é também o principal programa de protecção social básica, em termos de cobertura, no país com cerca de 371 747,00 AF's beneficiários, contra os 79 832,00 do PASP e 49,734,00 do PASD, sendo que os programas de segurança social básica constituem um dos principais instrumentos de redução e erradicação da pobreza absoluta no país.

A presente pesquisa irá procurar trazer evidências empíricas para repastar o debate sobre a protecção social em Moçambique, para além de contribuir teoricamente para o desenvolvimento da literatura em torno da análise e avaliação de políticas públicas em Moçambique.

### *Por quê o Município da Matola?*

Tal como se referiu na problematização do presente estudo, os dados do IOF 2014/15, revelam que os AF's residentes no País gastaram em média 6.924,00 MZN mês, o equivalente a 1.406,00 MZN por pessoa. Porém, estes mesmos dados quando desagregados por província mostram que os AF's residentes a nível da Província de Maputo têm despesas médias mensais muito acima da média nacional, com cerca de 14.865,00 MZN. Portanto, tomando como base esta situação, fica interessante fazer um estudo a nível de um dos grandes municípios (o Município da Matola) desta mesma província, pois é evidente o contraste entre aquilo que é o valor médio de gastos mensais dos AF's residentes na província de Maputo – Município da Matola, (14.865,00 Meticais) vs o valor disponibilizado mensalmente pelo INAS nas transferências feitas no âmbito do PSSB para um AF com cinco ou mais membros 610, 00 (Meticais), que não chega a ser a décima parte da média dos gastos mensais dos AF's.

O segundo factor que potenciou a escolha deste município para a concretização da pesquisa, foi o facto de este ser de fácil acesso ao pesquisador, daí que irá reduzir os custos financeiros no processo de deslocação ao campo, para a recolha de dados para o estudo.

Um elemento não menos importante é o facto de a maior parte dos beneficiários do PSSB serem idosos com dificuldades de se comunicar na língua portuguesa, sendo que no Município da Matola estes indivíduos comunicam-se em Xangana esta que é uma língua do domínio do pesquisador e por isso torna-se viável fazer a pesquisa neste município.

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

A delimitação temporal do tema entre os anos de 2011 – 2016, justifica-se pelo facto de ter sido no ano de 2011 que os programas de Acção Social Directa existentes no país sofreram uma revisão incisiva a partir de dois processos: a) a aprovação do Decreto nº 52/2011, de 12 de Outubro, que redefiniu o alcance dos programas de segurança social básica operados pelo INAS; b) a elaboração de novos manuais operativos dos programas do INAS em resposta à nova estrutura programática prevista no decreto.

### **1.5 OBJECTIVOS**

#### **1.5.1 Objectivo Geral:**

- Analisar até que ponto as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas, foram atenuadas através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa.

#### **1.5.2 Objectivos Específicos:**

- Verificar até que ponto os objectivos traçados no PSSB estão a ser alcançados;
- Verificar o esforço empreendido pelos implementadores do PSSB para o alcance dos resultados conseguidos;
- Analisar até que ponto os resultados alcançados estão em consonância com os objectivos pré-estabelecidos;
- Analisar a relevância do PSSB para o problema e para o grupo-alvo;
- Analisar o nível de alcance do grupo alvo do PSSB por parte da instituição que implementa o programa.

## **II CAPÍTULO**

### **2. REVISÃO DA LITERATURA**

#### **2.1 QUADRO TEÓRICO**

A avaliação de uma política pública consiste em buscar informações relevantes, para os actores envolvidos, para os beneficiários e para os estudiosos das políticas públicas, sobre como o ciclo de políticas públicas acontece nas suas múltiplas fases (Siteo & Lumbela, 2013, p.47).

Portanto, a avaliação constitui um instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de uma política, programa ou projecto, para o redireccionamento de seus objectivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e actividades. Nesse sentido, a avaliação revela-se como um importante mecanismo de gestão, uma vez que fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de políticas, pois possibilita conhecer o que está acontecendo e actuar sobre os fatos de forma a realizar ajustes necessários, economizando-se dessa forma tempo e recursos.

De acordo com a OCDE<sup>13</sup> o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objectivos, a eficiência, efectividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja credível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais os tomadores de decisão possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas. (Ala-Harja e Helgason, 2000, p.5).

De acordo com Theodoulou (2012), a avaliação tem como objectivo central determinar se as políticas/programas/projectos implementados estão a alcançar os objectivos pré-determinados.

Porém Dye (2017), chama atenção para esta questão da vinculação da avaliação ao alcance dos objectivos predeterminados, argumentando que algumas definições do que é avaliação de políticas públicas ligam a avaliação aos "objectivos" predefinidos de um programa ou política. Mas como nem sempre sabe-se o que esses "objectivos" são realmente, e porque

---

<sup>13</sup>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

sabe-se que alguns programas e políticas perseguem objectivos "conflitantes", não se pode limitar a noção de avaliação de políticas para o alcance dos objectivos. (Dye, 2017, p.63).

Em vez disso, a preocupação deve ser com relação a todas as consequências da política pública, isto é, com o "impacto da política".

Portanto, antes de se falar do que é impacto de uma política pública é preciso fazer-se a distinção dos diferentes tipos de avaliação de políticas públicas, importando referir que de acordo com os diferentes autores a literatura científica apresenta várias tipologias de avaliação, não obstante, aqui apresentam-se três tipos de avaliação sugeridos por Theodoulou (2012), a escolha da tipologia sugerida pela autora está no facto dela (tipologia) mostrar-se mais sistemática e de fácil compreensão, para além do facto do presente trabalho constituir uma avaliação dos "outcomes" este que é por sua vez um dos tipos de avaliação sistematizados por Theodoulou (2012).

**Avaliação do processo:** para Theodoulou (2012), este tipo de avaliação está preocupado com a implementação do programa. Procura analisar até que ponto o programa está a atingir o grupo alvo e como é que está a ser gerido. Uma avaliação do processo procura olhar para os seguintes aspectos<sup>14</sup>:

- Determinar porquê a política/programa/projecto está com o nível actual de desempenho;
- Identificar possíveis problemas que ocorrem durante a implementação;
- Desenvolver soluções para os problemas; e
- Melhorar o desempenho através das recomendações.

**A Avaliação dos outcomes** (outcome evaluation): de acordo com Theodoulou (2012), focaliza a sua atenção para o nível em que a política está a atingir os seus objectivos em relação ao grupo alvo. Está preocupada com os outputs e até que ponto estes vão assegurar atingir os resultados esperados; Para tal, pode fazer análise da efectividade, incluindo os custos.

---

<sup>14</sup> SITO, Eduardo; LUMBELA, Selcia, (2013). Módulo de Planificação, Análise e Avaliação de Políticas Públicas. Maputo.

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

A avaliação de resultados intermédios mede os efeitos do programa no público-alvo, avaliando o progresso dos resultados que o programa deve atingir.<sup>15</sup>

O objectivo de uma avaliação de resultados intermédios é caracterizar até que ponto o conhecimento, atitudes, comportamentos e práticas mudaram para os indivíduos ou entidades que receberam a intervenção ou que foram alvos da política em relação aos que não foram (Theodoulou & Kofinis, 2004).

Os resultados intermédios/outcomes fornecem uma visão clara do que mudou ou mudará globalmente ou em uma determinada região, país ou comunidade dentro de um período de tempo. Eles normalmente relacionam-se com mudanças no desempenho ou comportamento institucional entre indivíduos ou grupos. Os resultados intermédios/outcomes normalmente não podem ser alcançados por uma única agência e não estão sob controle directo de um gerente de projecto.<sup>16</sup>

**Avaliação de impacto:** Este tipo de avaliação, normalmente é feita após término da implementação da política/programa/projecto, procura verificar até que ponto o programa está a ter impacto na população alvo. (Siteo & Lumbela, 2013, p.53).

Para Pedone (1986), a avaliação dos impactos das políticas públicas, preocupa-se com a definição de como as políticas públicas modificam a sociedade e quais as suas consequências mais duradouras, perguntando que diferença as políticas fizeram na sua área de actuação. Os impactos na sociedade são julgados pelo exame de como os recursos são distribuídos e quais foram as mudanças sociais e económicas resultantes para os grupos sociais atingidos pela acção pública.

De acordo com Dye (2017), o impacto de uma política também pode incluir seus efeitos simbólicos. Ainda para o mesmo autor, é um impacto simbólico a percepção que os indivíduos têm sobre a acção do Governo e suas atitudes em relação a ele.

Indivíduos, grupos e sociedades inteiras frequentemente julgam as políticas públicas em termos de suas boas intenções, em vez de realizações tangíveis (Dye, 2017, p.63).

Segundo Dye (2017), o impacto da política não é o mesmo que o "resultado da política". Deste modo, a avaliação de impacto difere da avaliação dos resultados intermédios pois esta

---

<sup>15</sup> STD Prevention manual on program evaluation. <http://www.cdc.gov/std/program/ProgEvaluation.pdf>

<sup>16</sup> PNUD, 'Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results', p.56.

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

última está preocupada em avaliar como é que os objectivos e as metas estão a ser alcançados, enquanto a avaliação de impacto procura analisar até que ponto a população alvo está a ser afectada de algum modo pela implementação da política (Siteo & Lumbela, 2013, p.53).

O tipo de avaliação que irá efectivar-se no presente trabalho é a avaliação dos resultados a nível dos outcomes/resultados intermédios, pois a preocupação deste trabalho é de perceber o nível em que o programa está a atingir os seus objectivos em relação ao grupo alvo. Deste modo, os critérios usados na avaliação dos resultados intermédios são: **relevância, eficácia, eficiência e efectividade**.

**Relevância** analisa até que ponto o programa/projecto em causa é relevante para o problema e para o grupo-alvo. Esta é a medida em que a actividade de ajuda é adaptada às prioridades e políticas do grupo alvo. Ao avaliar a relevância de um programa ou um projecto, é útil considerar as seguintes questões: Até que ponto os objectivos do programa continuam válidos? Se as actividades e os resultados do programa estão em conformidade com o objectivo geral e a realização dos seus objectivos? Se as actividades e os resultados do programa estão de acordo com os impactos e efeitos pretendidos? (Siteo & Lumbela 2013, p.54, OCDE, 1991).

**Eficácia** de acordo com a OCDE (1991), esta é uma medida do grau de alcance dos objectivos de uma actividade de ajuda. Ao avaliar a eficácia de um programa ou um projecto, é útil considerar as seguintes perguntas: Em que medida os objectivos foram atingidos/são susceptíveis de ser alcançados? Quais foram os principais factores que influenciam a realização ou não dos objectivos? Na eficácia analisa-se até que ponto os objectivos traçados foram alcançados. (Siteo & Lumbela, 2013, p.54).

**Eficiência** refere-se ao esforço necessário para produzir um determinado grau de efectividade. Eficiência é sinónima de racionalidade económica. Melhor maneira de determinar a eficiência é comparar os custos de oportunidade de uma determinada alternativa versus outra existente. Além de que o programa pode ser ineficiente em termos de custos, mas ser muito bom em termos de atingir os objectivos de longo prazo. (Siteo & Lumbela, 2013, p.54).

Para a OCDE (1991), as medidas de eficiência dos outputs em relação aos inputs são: qualitativo e quantitativo. É um termo económico que significa que a ajuda utiliza os recursos

menos dispendiosas possíveis, a fim de alcançar os resultados desejados. Isso geralmente requer fazer uma análise comparativa com outras alternativas que permitiriam o alcance dos mesmos resultados, para ver se o processo mais eficiente foi adoptado.

**Efectividade** este é o princípio de acordo com o qual uma alternativa deve promover o alcance de um resultado que traz mais-valia. Efectividade é sinónima de racionalidade técnica e é medida em termos de unidades de produção ou serviços ou valor do dinheiro. Ajuda a qualificar a relevância do programa/projecto (Siteo & Lumbela, 2013, p54).

## **2.2 CONCEPTUALIZAÇÃO**

Os principais conceitos da presente pesquisa são: Avaliação de Políticas públicas; Resultado intermédio (outcome) e Protecção social.

### *Avaliação de política pública*

De acordo com Dye (2017), avaliação de política pública é a aprendizagem sobre as consequências de uma política pública. A aprendizagem referida pelo autor significa, portanto, a verificação das acções implementadas com o intuito de perceber até que ponto estas acções estão em conformidade com os objectivos pré determinados na política/programa/projecto. É de salientar que esta, aprendizagem sobre as consequências de uma política pública constitui um exercício científico, daí que deve ser feito de forma objectiva, sistemática e empírica.

Pesquisa de avaliação política é o objectivo e sistemático exame, empírico dos efeitos de políticas e programas públicos em curso, é também o exame sistemático e empírico dos objectivos que a política ou programa se destinam a alcançar. (Dye, 2017, p.63).

Segundo Pedone (1986), avaliação é a fase em que se considera quais são os padrões distributivos da política resultantes, isto é, quem recebe o quê, quando e como, e que diferença fez com relação a situação anterior a implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

De acordo com Rocha (2010), a avaliação pode ser definida como a actividade destinada a julgar os méritos dos programas do Governo, a qual varia de forma significativa com a especificação do objecto, as técnicas de medição e os métodos de análise.

*Resultado intermédio (outcome)*

De acordo com Siteo & Lumbela (2013), o resultado intermédio (Outcome): é uma mudança possível de medir ou descrever (mensurável) nas condições ou comportamento de um grupo alvo que resulta do resultado imediato. Resultam de uma relação causa – efeito (se – então) induzida por uma intervenção. Dito de outras palavras, os resultados intermédios reflectem os efeitos dos resultados imediatos num determinado grupo de beneficiários ou grupo alvo. (Siteo & Lumbela, 2013, p.49).

Os resultados intermédio (outcome) descrevem as mudanças pretendidas nas condições de desenvolvimento resultantes das intervenções dos Governos e outras partes interessadas, incluindo agências internacionais de desenvolvimento como o PNUD. São resultados de desenvolvimento de médio prazo criados através da distribuição de outputs e das contribuições de vários parceiros e não parceiros.<sup>17</sup>

*Protecção social*

De acordo com Francisco (2009), a definição do conceito protecção social apresenta uma dupla dimensão: ampla e restrita. Por protecção social ampla, entende-se o conjunto de aspectos, directa ou indirectamente, ligados aos direitos de cidadania, de jure ou de facto, dependente do quadro institucional (político e jurídico) da sociedade. Por protecção social restrita, entende-se o conjunto de direitos parciais ou mesmo privilégios, conferidos a grupos sociais ou profissionais específicos, com o objectivo de prevenir, mitigar e gerir os efeitos negativos provocados por situações de vulnerabilidade, riscos e/ou rupturas na segurança humana. Portanto, para a presente pesquisa considera-se o conceito na sua dimensão restrita.

Por seu turno, Cunha et al. (2015), afirmam que conceito de protecção social relaciona-se com os mecanismos estabelecidos numa sociedade para reduzir a vulnerabilidade em relação a vários tipos de riscos e para assegurar um nível socialmente aceitável de consumo e bem-estar. Ainda de acordo com os mesmos autores a protecção social inclui essencialmente dois grandes ramos: o ramo contributivo, baseado em mecanismos de seguros sociais, para a partilha de riscos e o nivelamento de recursos ou despesas; e o ramo não contributivo, seja com cobertura universal, seja com mecanismos de assistência social focalizados nos grupos mais vulneráveis.

---

<sup>17</sup> PNUD, 'Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results', New York, 2009. p.56.

### **III CAPÍTULO**

#### **3. METODOLOGIA**

A presente pesquisa é baseada no **método qualitativo**, a recorrência a este método é pelo facto de o mesmo permitir de acordo com Richardson (1999), descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interacção de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, a compreensão das particularidades do comportamento dos indivíduos.

Não obstante, de forma a dar suporte ao método qualitativo empregou-se igualmente o método **quantitativo**.

Desta forma, este método de abordagem (qualitativo) permitirá avaliar a dinâmica do processo de implementação do programa de subsídio social básico em análise a nível do Município da Matola, analisando a relação lógica entre os objectivos traçados no programa, as acções desencadeadas pelo INAS a nível daquele Município para o alcance dos objectivos e os resultados produzidos em virtude da implementação do programa.

Portanto, o método de abordagem usado irá permitir igualmente operacionalizar os principais conceitos do trabalho que são: Políticas públicas; Avaliação de Políticas Públicas; Resultado Intermédio/Outcome e Protecção social, assim como a operacionalização de outros conceitos relevantes para a avaliação de qualquer política, nesse caso, os conceitos de relevância, eficácia, eficiência e efectividade.

Para a materialização da pesquisa recorreu-se às seguintes **técnicas** de recolha de informação: **pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevista semidirectiva e inquérito por questionário (de administração indirecta)**.

A **pesquisa bibliográfica** abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contacto directo com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto (Marconi & Lakatos, 2003, p.183).

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

A pesquisa bibliográfica consistirá na consulta de fontes que directa ou indirectamente abordam a problemática de avaliação de políticas públicas, primeiro, como um todo e mais concretamente a política de protecção social. Esta pesquisa bibliográfica irá oferecer o debate teórico sobre o processo de avaliação das políticas públicas e permitirá a clarificação dos conceitos, que servem de indicadores da presente avaliação.

De acordo com Gil (1999), **a pesquisa documental** é uma técnica usada para a pesquisa através de materiais que ainda não receberam nenhum tratamento analítico. Esta técnica servirá como base para a recolha de informação relevante para o estudo recorrendo a leitura de alguns documentos oficiais existentes dentre os quais: os planos de actividades, os relatórios, entre outros que estiverem acessíveis.

**A entrevista** é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a colecta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social (Marconi & Lakatos, 2003, p.195).

Portanto, a técnica empregada na presente pesquisa designa-se entrevista semidirectiva no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. Ela consistirá na disposição de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado. Sem, entretanto, colocarem-se necessariamente todas as perguntas pela ordem em que serão previamente anotadas. O esforço aqui será simplesmente em reencaminhar a entrevista para os seus objectivos cada vez que o entrevistado deles se afastar.

Para efeitos da presente pesquisa foram realizadas sete entrevistas. O critério de selecção dos entrevistados foi a sua posição hierárquica dentro da instituição, a intenção foi de seleccionar indivíduos a nível do núcleo estratégico, a nível intermédio e a nível operacional, a este critério foi aliada a disponibilidade dos entrevistados, isto é, para algumas instituições foram entrevistados os indivíduos que se encontravam disponíveis para o efeito.

Duas entrevistas foram feitas no Ministério do Género Criança e Acção Social, ao chefe e à uma técnica do Departamento de Políticas de Acção Social. Uma entrevista foi feita no INAS Central, ao Chefe de Repartição Central de Gestão das Unidades Sociais. Uma entrevista foi feita à Directora Provincial do Género Criança e Acção Social de Maputo, uma à Chefe dos

Programas de Assistência Social a nível do INAS na Delegação Provincial do Maputo. Uma entrevista foi feita à secretária do Bairro Bunhiça no Município da Matola e por fim Foi feita uma entrevista ao Oficial de Programas da PSCM-PS.

**Inquérito por questionário** - consiste em colocar a um conjunto de inquiridos, geralmente representativo de uma população, uma série de perguntas relativas à sua situação social, profissional ou familiar, às suas opiniões, à sua atitude em relação a opção ou a questões humanas e sociais, às suas expectativas, ao seu nível de conhecimentos ou de consciência de um acontecimento ou de um problema, ou ainda sobre qualquer outro ponto que interesse os investigadores.<sup>18</sup>

O questionário será de administração directa, pois será o próprio inquiridor a completa-lo a partir das respostas que lhe serão fornecidas pelo inquirido.

### **3.1 UNIVERSO, AMOSTRAGEM E TIPO DE AMOSTRAGEM**

Universo ou população é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum. Para o caso da presente pesquisa o universo são todos os AF's beneficiários do programa de subsídio social básico a nível do Município da Matola.

A amostra constitui uma porção ou parcela, convenientemente seleccionada do universo, isto é, a amostra constitui o subconjunto do universo. (Marconi & Lakatos, 2003, p.223).

De um universo de 1593 beneficiários existentes no Município da Matola (ver gráfico 2), calculou-se o tamanho da amostra cujo resultado é de 25 beneficiários. Esta amostra tem um grau de confiança de 85% e uma margem de erro de 14.5%. À esta amostra de 25 indivíduos, será administrado um inquérito por questionário de administração directa.

O tipo de amostragem que se emprega é probabilista, de carácter aleatório simples esta, que, baseia-se na escolha aleatória dos pesquisados, significando o aleatório que a selecção faz-se de forma que cada membro da população tenha a mesma probabilidade de ser escolhido. A escolha deste tipo de amostragem justifica-se pelo facto de este permitir a utilização de tratamento estatístico dos dados colhidos, que possibilita compensar erros amostrais e outros aspectos relevantes para a representatividade e significância da amostra.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, Luc. Van, (1998) Manual de Investigação em Ciências Sociais, 2ªed. Gradiva – Publicações, Lda. Lisboa.

<sup>19</sup> *idem*

### **3.2 PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PSSB INQUIRIDOS**

O perfil dos beneficiários do PSSB inquiridos é descrito com base no género, faixa etária, posição do inquirido no AF, nível de escolaridade e actividade económica desenvolvida pelo beneficiário inquirido. Deste modo, a faixa etária dos inquiridos varia entre 55 e 91 anos de idade, sendo que a maioria destes não conhece a sua idade, o intervalo acima foi estabelecido com base na estimativa feita pelos próprios beneficiários inquiridos, estes que, na sua maioria, afirmaram estar na faixa etária dos 80 anos, sem saber dizer, com precisão, qual era a sua real idade.

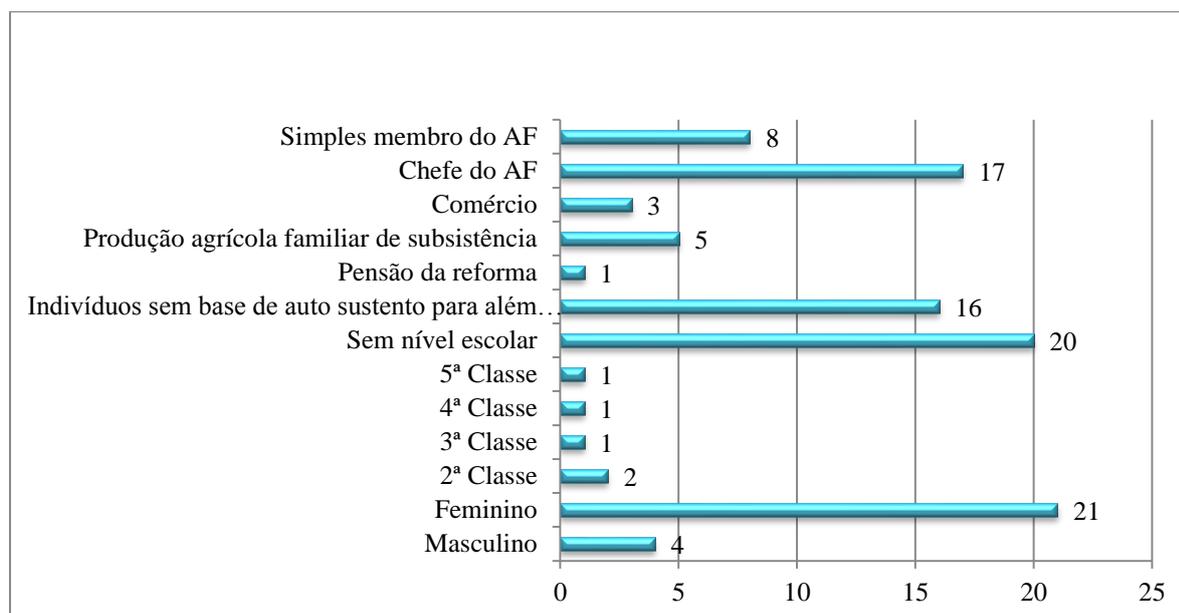
Quanto ao Género, 16% dos beneficiários inquiridos são do sexo masculino e 84% são do sexo feminino, este fenómeno deve-se a discriminação positiva feita no processo de implementação do programa, isto é, o programa sempre priorizou a inscrição de indivíduos do sexo feminino em detrimento dos indivíduos do sexo masculino.

No que diz respeito ao nível de escolaridade, 8% tem o nível de 2ª classe; 4% tem 3ª classe; 4% tem um grau escolar de 4ª classe, o grau mais elevado que se pode encontrar no seio da amostra é de 5ª classe correspondente a 4% da amostra, portanto os restantes 80% são indivíduos que nunca estudaram na sua vida, alguns dos quais frequentaram o ensino dominical na época colonial.

Destes indivíduos, 68% são chefes de AF's e apenas 32% são simples membros do agregado.

Uma parte significativa da amostra, cerca de 64% são indivíduos sem nenhuma outra base de auto sustento para além do subsidio, 4% tem como base de auto sustento a pensão da reforma, 20% vive com base na produção agrícola familiar de subsistência, 12% vive com base no comércio. É de salientar que a actividade comercial praticada por estes indivíduos é uma actividade feita por necessidade, sem objectivos de obter grandes lucros e aumentar o investimento, mas sim com o simples objectivo de ter um pequeno rendimento que possa garantir a sobrevivência diária, 8% dos indivíduos comercializa rapé, 4% comercializa carvão.

**Gráfico 1: Perfil dos beneficiários do PSSB inquiridos**



**Fonte:** adaptado pelo autor

## **II PARTE**

### **I CAPÍTULO**

#### **1. DESCRIÇÃO DO PROGRAMA**

Nesta parte faz-se a apresentação dos principais elementos presentes no *Manual de Orientação e Procedimentos* usado como base para a implantação do PSSB, importa referir que o manual de procedimentos usado pelo INAS para a implementação do PSSB encontra-se desactualizado pois com a redefinição do programa em 2011 através do decreto 52/2011 de 12 de Outubro, foi elaborado um novo manual de procedimentos e orientação do PSSB que supostamente devia ser o mesmo a servir de base para a implementação do PSSB, porém este Manual terminou no processo de elaboração e não chegou de ser aprovado<sup>20</sup>, daí que até então a base para a implementação do programa é o manual de orientação e procedimentos aprovado em 2004 quando o programa era designado por PSA.

#### **1.2 OBJECTIVOS DO PROGRAMA**

##### **1.2.1 OBJECTIVO GERAL**

Em conformidade com a filosofia do INAS, o Programa tem como objectivo fundamental atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas, através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa.

##### **1.2.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS**

- Dar assistência directa aos indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho;
- Criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para satisfação das necessidades básicas aos grupos alvo em situação de pobreza absoluta;
- Prestar Apoio Psicossocial aos grupos populacionais, permanentemente incapacitados para o trabalho e que vivam em situação de pobreza absoluta.

---

<sup>20</sup> De acordo com a Dra. Mariza Siteo Directora provincial do género criança e acção social a nível da província de Maputo.

### **1.3. COMPONENTES DO PROGRAMA**

O Programa tem duas componentes, a saber:

#### **1.3.1 Apoio Económico Directo**

Baseia-se fundamentalmente na transferência de valores monetários aos beneficiários do Programa.

#### **1.3.2 Componente de Apoio Psicossocial**

Esta componente visa fundamentalmente promover nos indivíduos, uma atitude de auto-estima, dignidade e motivação para a utilização das suas capacidades individuais e do grupo no desenvolvimento e mudança da sua situação socioeconómica.

Esta componente reveste-se de grande importância para os beneficiários do porque nele os incapacitados para o trabalho podem:

- Interactuar;
- Expressar os seus sentimentos;
- Aprender e ensinar;
- Realizar-se como indivíduos através do desenvolvimento de actividades de interesse pessoal ou descobrir potencialidades novas ou sub – aproveitadas.

## **II CAPÍTULO**

### **2. ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA**

#### **2.1 GRUPOS-ALVO**

São grupos-alvo do programa, indivíduos ou AF's que vivem em situação de pobreza absoluta e permanentemente incapacitados para o trabalho, exceptuando o grupo-alvo de Mulheres Grávidas Malnutridas, que a recepção do subsídio termina seis meses depois do parto.

Beneficiam-se deste programa os seguintes grupos-alvo:

- a) Idosos – São indivíduos de ambos os sexos com idade igual ou superior a 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, que tenham incapacidade permanente para o trabalho reconhecida para o trabalho e que vivam isolados ou chefiando AF's carentes.
- b) Pessoas portadoras de deficiência – São indivíduos de ambos os sexos, com idade igual ou superior a 18 anos que tenha incapacidade reconhecida para o trabalho e que vivam sozinhos ou chefiando agregados familiares carentes.
- c) Doentes crónicos – São indivíduos de ambos os sexos com idade igual ou superior a 18 anos que sofrem de doença crónica reconhecida pelas entidades médicas, incapacitados para o trabalho que vivam isolados ou chefiando agregados familiares carentes.
- d) Mulheres grávidas malnutridas – Mulheres em estado de gravidez com problemas nutricionais associados a factores de risco.

#### **2.2. FASES A SEGUIR PELOS CANDIDATOS DO PROGRAMA**

- Apresentação do candidato ao permanente;
- Em coordenação com o secretário e permanente do bairro, preencher a ficha de inquérito;
- Preenchimento da ficha de identificação da deficiência para casos de pessoas portadoras de deficiência;
- Apresentação do candidato a entidade médica para o preenchimento da certificação e análise do grau de deficiência ou doença, caso se trate de indivíduo portador de deficiência sensorial ou de doença crónica.

**Na Delegação/Subdelegação do INAS dever-se-á:**

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

- Receber os formulários através do permanente do bairro, que no prazo de 15 dias a contar a partir da data da recepção, o processo tenha o respectivo despacho;
- Organizar o processo individual do candidato, preenchendo o boletim de identificação do beneficiário e atribuição do respectivo número;
- Efectuar visita domiciliária, visando confirmar os dados socioeconómicos
- Analisar a situação socioeconómica (residência, etária, rendimento, social e clínico);
- Dar parecer e o despacho do processo dentro dos 15 dias previstos no manual.

### **Face ao despacho recaído sobre o processo:**

Elaborar retro - informação a entregar ao permanente do Bairro com informação sobre o teor do despacho de todos os processos submetidos à Delegação/Subdelegação 5 dias após o despacho do processo.

O candidato com despacho favorável é devidamente informado sobre os procedimentos a dar, montante a receber, data e o local de pagamento.

Para caso de candidatos com pedidos indeferidos, caberá ao permanente explicar as razões do indeferimento 5 dias após o despacho do processo.

Emitir o cartão do Beneficiário;

Processar e conferir as listas de cada pagamento dos beneficiários por Bairro e, antes de enviar às Finanças, para permitir corrigir qualquer falha que possa prejudicar o Beneficiário;

Proceder o envio das listas de pagamento processadas aos permanentes e secretários para confirmação dos dados existentes 10 dias antes do início dos pagamentos;

Pagar mensalmente o subsídio aos beneficiários elegíveis.

**Os critérios de elegibilidade e meios de verificação do programa, as tarefas das delegações e subdelegações no âmbito da implementação do PSSB, o papel do conselho consultivo e dos permanentes do bairro, o papel das enfermeiras das unidades de saúde pré – natais e dos técnicos/agentes de medicina, a relação dos formulários e documentos necessários para a composição de um processo para o PSSB, os documentos necessários para o ingresso no programa e a forma como são processados os pagamentos do subsídio constam dos anexos do presente estudo.**

### **III PARTE**

## **ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS**

### **I CAPÍTULO**

No presente capítulo faz-se a avaliação sistemática e objectiva do PSSB com o objectivo de determinar a sua relevância, eficácia, eficiência e efectividade.

#### **1. MEDIDAS DA AVALIAÇÃO**

##### **1.1 Relevância do programa**

A análise da relevância procura determinar a medida em que os objectivos do programa são consistentes com as necessidades e prioridades dos beneficiários.

A questão da pobreza e pessoas vivendo em situações de vulnerabilidade em Moçambique é um problema sério e exige respostas muito claras e bem definidas para a sua superação. Este problema precisa de programas que garantam que os AF's em situação de vulnerabilidade tenham uma base de renda regular que lhes permita suprir as suas necessidades básicas. O objectivo central do PSSB é exactamente esse, de atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos em situação de pobreza extrema através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa. Portanto diante disto torna-se evidente a relevância do programa para o seu grupo-alvo.

Entretanto, muitas vezes quando perguntados os responsáveis pela implementação do PSSB sobre a relevância do programa, as respostas por estes apresentadas são de carácter diplomático, dizem que o programa é relevante, pois levanta a auto-estima dos beneficiários. Porém, prestando mais atenção no objectivo do programa, pode perceber-se que a questão do auto-estima dos beneficiários não é o cerne do PSSB, mas, sim, o foco deste programa é de limitar o crescimento acentuado da pobreza com particular incidência sobre a componente de acesso aos recursos alimentícios de primeira necessidade (Arroz, Farinha de Milho, Sal, Peixe, tomate, etc.).

Sob ponto de vista dos próprios beneficiários do PSSB, não obstante o programa esteja repleto de problemas que são descritos com detalhe no capítulo seguinte, este é relevante, pois tem o potencial de alterar o bem-estar dos seus beneficiários de forma pontual:

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

*“quando recebemos o dinheiro muda alguma coisa no próprio dia, por isso agradeço e era melhor na altura em que recebíamos o dinheiro mensalmente pois não passávamos por necessidades durante um longo período de tempo”<sup>21</sup>*

Mais uma vez fica aqui evidente a relevância do programa para o seu grupo-alvo, sendo que a única coisa que se precisa é melhorar a sua eficácia, pois o importante não é apenas que os objectivos do programa sejam consistentes com as necessidades e prioridades dos beneficiários, mas também é preciso que o programa tenha a capacidade de traduzir esses objectivos em resultados reais.

### **1.2 Eficácia do programa**

Aqui procura-se verificar a relação existente entre os objectivos definidos no programa, as acções desencadeadas pelo INAS para o alcance dos mesmos e os resultados produzidos pelas acções do INAS, para daí poder-se aferir a eficácia ou não do programa, visto que o alcance do objectivo geral depende do alcance dos objectivos específicos, aqui considerou-se relevante fazer a avaliação do nível de alcance apenas dos objectivos específicos do programa.

#### **1.2.1 Nível de alcance dos objectivos**

##### **Objectivo 1 – Dar assistência directa aos indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho**

Dados recolhidos no terreno junto aos responsáveis pela implementação do PSSB, mostram que há interpretações diversificadas em relação ao Manual de Orientação e Procedimentos do PSA que é usado como base para a implementação do PSSB. Esta diversidade de interpretações, sobretudo aos critérios de ingresso para o programa e os grupos-alvo potenciais beneficiários do programa, fazem com que esta assistência directa seja dada apenas a um só grupo-alvo que é o grupo de idosos e não aos indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho tal como pretende o programa.

De acordo com a chefe de repartição da assistência social<sup>22</sup> da delegação provincial do Maputo do INAS, para o ingresso no PSSB é necessário que os indivíduos reúnam todos os critérios apresentados no Manual de Orientação e Procedimentos do PSA sendo eles:

---

<sup>21</sup> Beneficiário do PSSB a nível do Município da Matola

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

- a) Critério Etário;
- b) Critério de Residência;
- c) Critério de Rendimento;
- d) Critério Clínico.

A chefe de repartição sublinhou ainda que o critério etário refere-se ao dever dos candidatos terem uma idade igual ou superior a 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens.

Esta percepção sobre o programa foi difundida até às estruturas locais, onde os permanentes do INAS a nível dos bairros, bem como, os secretários e os próprios idosos referem-se ao subsídio como sendo subsídio do Idoso e não um subsídio social básico, que tem como grupo-alvo todos os indivíduos carenciados e que vivem numa situação de pobreza extrema. A secretária do Bairro Bunhiça chegou a ponto de fazer uma comparação entre Moçambique e a vizinha África do sul dizendo que *“aqui em Moçambique é diferente da África do Sul, pois lá não há selectividade basta ter 60 anos a pessoa tem direito de beneficiar do subsídio do Idoso enquanto aqui mesmo tendo atingido a idade de 60 não tens garantia nenhuma de que irás beneficiar do subsídio”*.<sup>23</sup>

Na óptica de Victor Daniel<sup>24</sup>, há uma necessidade de se mudar a forma como a informação sobre o PSSB tem sido veiculada, pois, muitas vezes, nos cartazes do programa aparecem só imagens de idosos e os restantes grupos-alvo são excluídos destes cartazes, daí que a percepção que se capta é de que o programa é exclusivamente para idosos e não para pessoas indigentes e impedidas, temporariamente ou permanentemente, de trabalhar de forma genérica.

Este facto deve-se às interpretações diversificadas feitas por alguns técnicos do INAS sobre o Manual de Orientação e Procedimentos do PSSB. A noção do critério etário para o ingresso no PSSB apresentada pela chefe de repartição da assistência social do INAS Delegação Provincial constitui, na verdade, a definição do grupo alvo de idosos, isto é, são considerados idosos indivíduos com 55 anos e 60 anos para mulheres e homens, respectivamente. Esta idade é também o critério etário usado para a determinação do ingresso ou não ao programa por via da velhice, sendo que cada grupo alvo tem o seu critério etário, por exemplo, para os

---

<sup>22</sup> Aulina Macurumbe

<sup>23</sup> Virgínia Magaia Secretária do Bairro Municipal de Bunhiça

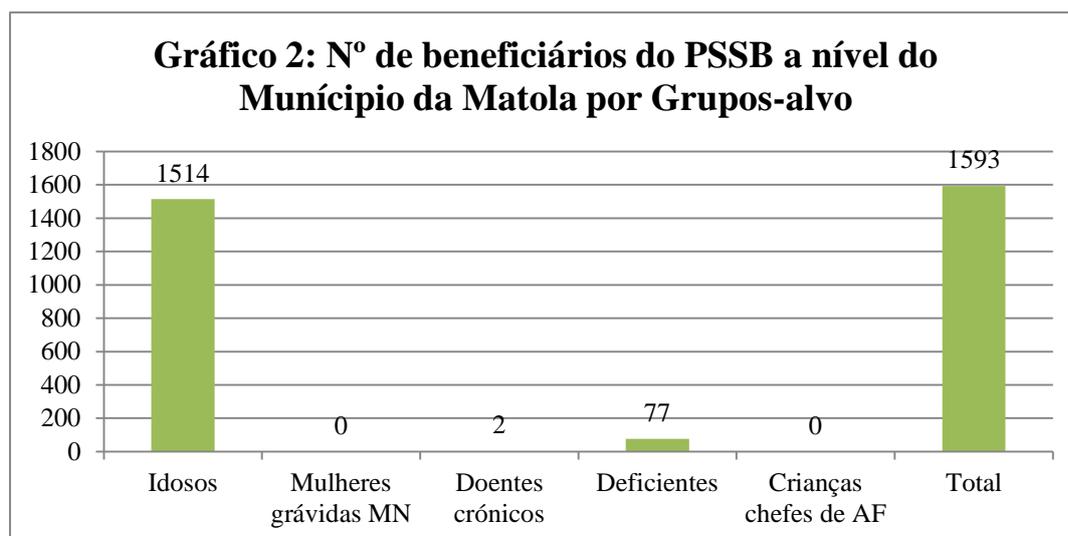
<sup>24</sup> Oficial de programas da Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana Para a Protecção Social

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

grupos de pessoas portadoras de deficiência e doentes crónicos o critério etário é de os beneficiários deverem ter a idade mínima de 18 anos.

Esta interpretação variada do Manual de procedimentos tem duas implicações muito graves para o programa, primeiro é a exclusão de potenciais beneficiários do programa alegadamente por não terem as idades de 55 anos e 60 anos, em segundo lugar esta confusão feita pelos técnicos do INAS faz com que o programa tenha apenas um único grupo alvo que é o grupo de idosos, daí que fica fácil perceber o porquê de, a nível de todo o Município da Matola, por exemplo, onde se tem um total de 1593 beneficiários, destes, 1514 são idosos, 0 beneficiários são mulheres grávidas mal nutridas, apenas 2 são doentes crónicos, 77 são deficientes e nenhum dos beneficiários são crianças chefes de AF's, um novo grupo alvo do PSSB introduzido com as reformas feitas no programa em 2011.

Nota-se aqui que o baixo número de beneficiários, no que diz respeito aos outros grupos alvo, diferente do grupo de idosos, deve-se ao facto desses serem abrangidos apenas quando reúnem de forma adicional o critério etário de 55 anos para mulheres e 60 anos para os homens. Esta constatação é igualmente partilhada por Victor Daniel, pois, segundo ele, a maior parte dos beneficiários do PSSB que são deficientes, doentes crónicos ou mulheres grávidas malnutridas acedem ao programa, não por via da deficiência ou da doença, mas sim por via da idade.



**Fonte:** adaptado pelo autor

Portanto, a conclusão que se pode chegar é que o PSSB não está a alcançar o objectivo de dar assistência directa aos indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho, uma vez que não assiste os indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho de forma genérica, mas sim apenas dá assistência a idosos, permanentemente incapacitados para o trabalho.

**Objectivo 2 – Criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para satisfação das necessidades básicas aos grupos alvo em situação de pobreza absoluta**

A criação dessas condições mínimas de sobrevivência e de acesso para satisfação das necessidades básicas dos grupos alvo em situação de pobreza absoluta mostra-se defeituosa, senão impossível, num cenário em que o valor de 310, 00MZN ou 610,00MZN atribuído à AF's com uma e cinco ou mais pessoas respectivamente, para além de ser insignificante é disponibilizado de forma irregular, chegando a ter atrasos trimestrais até mesmo semestrais de forma recorrente, de acordo com Aulina Macurumbe:

*“No ano de 2016 o INAS efectuou os pagamentos aos beneficiários do PSSB até o mês de Outubro sendo que os restantes meses só foram pagos em Março de 2017.”*

A principal causa deste fenómeno deve-se, de acordo com a mesma fonte, ao facto de a dotação orçamentária depender muito do MEF, sendo que, apesar de ser aprovado anualmente, um orçamento para os programas de acção social este é disponibilizado de forma irregular pelo Ministério. A requisição do valor feita no mês de Abril de 2017, por exemplo, só veio a ser disponibilizada em Junho do mesmo ano, e a requisição feita em Julho só foi disponibilizada em Outubro daí que o programa acaba não visando transferir valores monetários regulares mensais, como vem definido no decreto 52/2011 de 12 de Outubro que cria o PSSB, mas transferir valores monetários irregulares trimestrais ou semestrais.

A justificação que se dá a estas falhas recorrentes no processo de pagamento do subsídio por parte do INAS é a actual conjuntura económica que o país está a passar, e a retirada do apoio ao programa dado pelos doadores, porém, prestar-se mais atenção pode constatar-se que esta justificação não é muito plausível, pois o valor disponibilizado pelos doadores para o PSSB

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

não chega nem à metade do valor aprovado anualmente pelo orçamento do Estado para o programa.

Por exemplo, para o ano de 2016 do total de 66,076.11 Meticais disponibilizados para o PSSB a nível da Delegação de Maputo Província, apenas 2,592.83 era disponibilizado pelos doadores e os restantes 61,321.90 provinham dos cofres do Estado.

Para Garço Dias<sup>25</sup> o programa consegue criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para os beneficiários que vivem nas zonas rurais onde o custo de vida é muito baixo. De acordo com Dias, a nível das zonas rurais, o valor faz uma grande diferença para a vida dos AF beneficiários do programa. Porém, a nível das zonas urbanas o cenário é diferente uma vez que o custo de vida é elevado e por isso o resultado do programa não se nota.

Este é um argumento lógico sobretudo se tomar-se em consideração os dados do IOF 2014/15 de acordo com os quais os AF residentes no país gastam em média 6.924,00 MZN mês, o equivalente a 1.406,00 MZN por pessoa, sendo que a média mês da área urbana situou-se acima da média nacional com 11.889,00 MZN (2.360,00 MZN per capita) e a da área rural abaixo com 4.654,00 Meticais (956,00 MZN per capita). Isto é, a despesa média mês da área urbana é mais que o dobro da área rural.

Diante da realidade verificada no seio dos AF inquiridos, no âmbito da presente pesquisa, sobretudo dos AF que dependem totalmente do programa, onde há situações de famílias que dormem sem comer, três a quatro vezes por mês, por falta de dinheiro para comprar produtos alimentares, a conclusão fácil de se chegar é que o objectivo em análise não está a ser alcançado. Tal como referiu Victor Daniel e alguns dos beneficiários, durante a entrevista, o PSSB cria condições mínimas de sobrevivência e de acesso para os seu beneficiários de forma pontual, isto é, o subsídio altera o bem-estar dos seus beneficiários apenas no dia em que estes recebem o subsídio e três a quatro dias depois a situação volta a ser a mesma.

### **Objectivo 3 – Prestar Apoio Psicossocial aos grupos populacionais, permanentemente incapacitados para o trabalho e que vivam em situação de pobreza absoluta.**

Este objectivo não é analisado visto que o INAS não toma em consideração a componente de Apoio Psicossocial na implementação do PSSB, daí que não há nenhuma evidência que permita dizer se o objectivo está a ser alcançado ou não.

---

<sup>25</sup> Chefe de Repartição Central de Gestão da Unidades Sociais a Nível do INAS-Central.

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

Deste modo, conclui-se que o programa não é eficaz na medida em que as acções desencadeadas pelo INAS no âmbito da implementação do PSSB não estão em conformidade com os objectivos definidos no Manual de Orientações Procedimentos do programa.

### **1.3 Eficiência do Programa**

A mensuração da eficiência do programa é a análise feita para perceber se a alternativa adoptada, para o alcance dos objectivos, foi a menos dispendiosa em termos de recursos ou não. Esta é uma análise comparativa que, muitas vezes, requer o conhecimento das outras possíveis alternativas que poderiam ser adoptadas para o alcance de um determinado objectivo.

A análise deste indicador é muito problemática na medida em que, muitas vezes, não é possível saber quais eram as restantes possíveis alternativas que poderiam ser adoptadas para o alcance de um determinado objectivo – Racionalidade Limitada de Herbert Simon.

Entretanto, tomando em consideração apenas a ideia de que a implementação de um programa/política é eficiente, quando os custos administrativos da sua implementação são relativamente baixos, comparados com os custos do programa em si. A partir da tabela abaixo faz-se uma comparação entre os custos administrativos e os custos com os beneficiários do PSSB num intervalo de tempo compreendido entre os anos de (2011-2016) a nível da delegação de Maputo província para daí se concluir, se o programa é eficiente ou não.

**Tabela: Custos administrativos vs custos com os beneficiários do PSSB entre os anos de (2011-2016) a nível da delegação de Maputo província**

<b>Ano</b>	<b>Custos Administrativos</b>	<b>Custos com beneficiários</b>	<b>Total do valor disponibilizado para o programa</b>
2011	6,171.86 MZN	21,369.24 MZN	27.541.10 MZN
2012	3,288.35 MZN	22,602.73 MZN	25,891.08 MZN
2013	17,754.70 MZN	45,654.96 MZN	63,409.66 MZN
2014	14,108.53 MZN	44,677.03 MZN	58,785.56 MZN
2015	13,246.62 MZN	59,002.35 MZN	72,248.97 MZN
2016	8,887.66 MZN	52,434.24 MZN	61,321.90 MZN
<b>Total</b>	<b>63,497.72 MZN</b>	<b>245,700.55 MZN</b>	<b>309,198.27 MZN</b>

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

**Fonte:** Adaptada pelo autor com base nos relatórios Anuais do INAS

Anualmente, dentro do orçamento do PSSB enviado às Delegações, o INAS define uma percentagem atribuída para os encargos administrativos, quer sejam os encargos directos do programa (ajudas de custos, policiamento, estímulo, subsídio dos permanentes, subsídio de refeições e combustível), quer os encargos indirectos (manutenção de meios de transporte, de equipamento, material do escritório, etc.).

Essa percentagem definida pelo INAS, para que as delegações cubram as despesas administrativas do programa, é o limite que uma delegação pode gastar, significando, isso, que nem sempre as delegações executam o orçamento destinado aos encargos administrativos a 100%.

Para o ano de 2011 a percentagem atribuída para os encargos administrativos foi de 28% do orçamento do programa, correspondente a 7,711.50 MZN, sendo que a delegação da Matola executou 22.41% correspondente a 6,171.86 MZN e aplicou os restantes 77.59%, 21,369.24 MZN para transferências aos beneficiários.

Para o ano de 2012 a delegação tinha o direito de gastar 30% do orçamento do programa, equivalente a 7,767.32 MZN com custos administrativos. Porém, gastou apenas 12.70% equivalente a 3,288.35 MZN do orçamento do programa.<sup>26</sup>

Em comparação com os anos de 2013 e 2014, onde as percentagens definidas foram 28% e 24%, respectivamente, os anos de 2015 e 2016 tiveram uma redução significativa do valor destinado às despesas administrativas do programa. Definiu-se uma percentagem de 16% para o ano de 2015 e 14% para o ano de 2016, e a execução do orçamento para estes dois anos foi a 100%, isto é, todos os 16% do orçamento de 2015 e 14% do orçamento de 2016 foram aplicados para cobrir custos administrativos.<sup>27</sup>

Esta noção de eficiência do programa, associada a adopção de alternativas que acarretam menos custos, comparadas com outras alternativas, nem sempre permite concluir que uma política ou programa é eficiente, visto que há vezes em que o programa pode ser ineficiente em termos de custos, mas ser muito bom em termos de atingir os objectivos a longo prazo.

---

<sup>26</sup> Relatórios Anuais INAS 2011-12

<sup>27</sup> Relatórios Anuais INAS 2013, 2014, 2015 e 2016

Entretanto, para o actual nível de resultados que o INAS está preocupado em alcançar, isto é, resultados quantitativos e não qualitativos, pode concluir-se que o programa é eficiente, sublinha-se que essa constatação é feita tomando em consideração a forma como tem sido implementado o programa onde a preocupação não é de criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para satisfação das necessidades básicas aos grupos-alvo em situação de pobreza absoluta, mas sim de assistir o maior número de indivíduos possíveis. É por isso mesmo que o próprio valor atribuído aos beneficiários do programa não é calculado com base no valor mínimo que os beneficiários necessitam para adquirir uma cesta básica, mas sim o cálculo é feito com base na meta dos beneficiários que se pretende abranger e a dotação orçamentária disponível<sup>28</sup>.

#### **1.4 Efectividade do programa**

Tal como se destacou acima a análise da efectividade procura perceber até que ponto o alcance dos resultados coincide com os objectivos pré-estabelecidos no programa.

Um dos objectivos do PSSB é, de acordo com o manual de orientação e procedimentos, *Dar assistência directa aos indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho*, embora o Instituto tenha resultados positivos no que diz respeito a este objectivo, na medida em que tem um determinado grupo de indivíduos incapacitados para o trabalho a recebe assistência directa do INAS (não importando se essa mesma assistência é regular ou irregular).

Não se pode dizer que o programa é efectivo, pois a efectividade do programa relacionada a este objectivo depende do nível de abrangência do programa com relação aos seus potenciais beneficiários. Isto é, o programa tem uma fraca cobertura comparativamente aos seus potenciais beneficiários e existe um grande número de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho, que estão excluído do programa, não só devido às interpretações restritiva do manual de orientação e procedimentos feita pelos técnicos do INAS, mas também porque não tem sido integrados no programa novos beneficiários nos últimos anos, 100% dos beneficiários do programa inquiridos afirmaram terem ingressado nos primeiros anos da sua implementação, isto é, na década de 90.

---

<sup>28</sup> De acordo Yolanda Naduate, Técnica do Departamento de Políticas de Acção Social do MGCAS, a base de cálculo do subsídio é a dotação orçamentária disponibilizada pelo MEF para a área da protecção social, pois a visão que se tem é de que “vale a pena dar pouco dinheiro a muitas pessoas do que dar muito dinheiro a poucas pessoas.”

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

Por sua vez a secretária do Bairro Bunhiça no Município da Matola revelou terem sido feitas visitas domiciliárias, visando confirmar os dados socioeconómicos dos novos potenciais beneficiários daquele bairro, em Maio do ano em curso. Entretanto, até então o permanente e a secretária do bairro ainda não receberam a retro informação sobre o teor dos despachos dos processos enviados à Delegação, antes das visitas que determinam a integração ou não de novos beneficiários. Enquanto o manual de procedimentos e orientações usado como base para a implementação do PSSB, preconiza que essa retro informação deve ser enviada ao permanente do bairro num prazo de 5 dias após o despacho do processo, sendo que o despacho do processo é dado dentro de 15 dias após as visitas domiciliárias<sup>29</sup>:

*“Aqui no meu bairro sempre identificamos pessoas carenciadas e muitas vezes não temos dificuldades nesse processo, pois muitos dos candidatos aparecem por iniciativa própria, mas o grande problema está lá no INAS porque eles vem fazer visitas às vezes reprovam algumas pessoas alegando que não basta ser idosos, carenciado, mas sim é preciso ser vulnerável e para o caso daquela pessoas que são vulneráveis também eles quando aprovam não começam logo a paga devem esperar morrer alguns beneficiários para poder enquadrar novos, por exemplo agora eles fizeram visitas em Maio do ano em curso, mas até agora não nos comunicaram sobre os processos que tiveram despacho e os que foram indeferidos”<sup>30</sup>*

A verificação da efectividade de um programa implica também a verificação do casamento entre a eficácia e a eficiência, sendo assim, embora, no processo de implementação do programa tem havido esforços no sentido de se utilizarem recursos menos dispendiosos possíveis e manter os custos administrativos do programa baixos, em termos de alcance dos objectivos não se verificam grandes progressos. Fazendo ainda uma análise profunda do nível de alcance dos objectivos do PSSB pode constatar-se que o alcance do objectivo de *criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para satisfação das necessidades básicas aos grupos alvo em situação de pobreza absoluta*, afigura-se impossível num cenário em que o valor disponibilizado para os AF familiares é insignificante e os pagamentos do subsídio são efectuados de forma irregular, chegando a ser trimestrais até mesmo semestrais. Daí que fica fácil inferir que o programa não é efectivo nos seus objectivos.

---

<sup>29</sup> INAS-Central, Departamento de Assistência Social. *Manual de Orientações e Procedimentos do PSA*. 2004.

<sup>30</sup> Virgínia Magaia

## **II CAPÍTULO**

### **2. RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PSSB SOBRE O BEM-ESTAR DOS AF BENEFICIÁRIOS**

O bem-estar tem uma relação directa com a qualidade de vida dos indivíduos e uma vida de qualidade não é aquela que é caracterizada pela total ausência de necessidades, mas sim pela capacidade que os indivíduos têm de satisfazer as suas necessidades básicas. Não obstante, qualidade de vida é um conceito mais amplo do que o de produção económica e de níveis de vida, inclui todo o conjunto de factores que influenciam aquilo que os indivíduos valorizam na vida, para além do seu carácter material, daí a relação entre o conceito de qualidade de vida e o conceito de felicidade.

Visto que o conceito de felicidade é um conceito com elevada carga subjectiva e muito transiente, por definição – aquilo que pode proporcionar felicidade a uma pessoa num dado momento pode gerar um efeito exactamente oposto num outro momento, aqui avalia-se o bem-estar dos beneficiários do PSSB, tomando em consideração a capacidade que o programa tem de proporcionar condições mínimas aos seus beneficiários para a satisfação das suas necessidades básicas, uma vez que muito do que é determinante para o bem-estar humano é ditado pelas circunstâncias particulares da vida de cada um, e a principal particularidade dos beneficiários do PSSB é a sua dificuldade de adquirir produtos alimentares.

A avaliação do bem-estar dos beneficiários do PSSB é feita tomando em consideração a capacidade ou incapacidade que o programa tem de permitir ao seu grupo-alvo a satisfação da necessidade de alimentação:

*“A nossa principal necessidade aqui é comida, tudo subiu o dinheiro que o Governo nos dá não chega para comprar nada, quando nos davam o dinheiro regularmente a situação era diferente, mas agora ficamos muito tempo sem receber e passamos fome às vezes dormimos sem comer...”<sup>31</sup>*

Entretanto, diferentemente de indivíduos de classe média alta que o seu bem-estar depende da compra de um novo carro de luxo, viagens de férias, auto realização etc. o bem-estar dos AF's beneficiários do PSSB depende muito da possibilidade de ter acesso a produtos alimentares básicos (arroz, óleo, farinha de milho, tomate, cebola, etc.) de forma regular, depende da certeza de que não passarão o dia sem nada para comer, certeza essa que não existe, primeiro, porque o valor atribuído é insignificante (não tem como garantir a

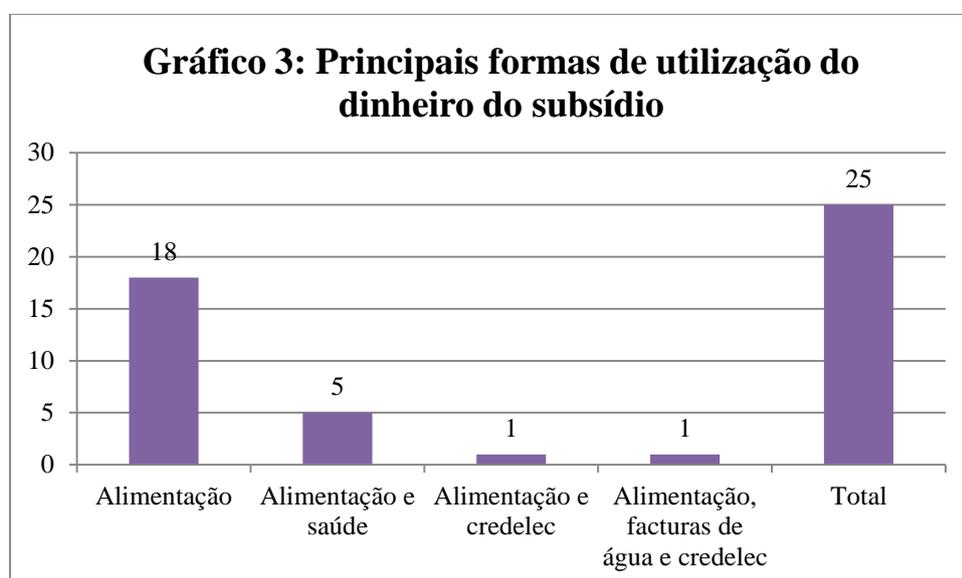
---

<sup>31</sup> Beneficiária do PSSB no Município da Matola

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

subsistência de uma família num período de dois meses) visto que os pagamentos são, por teoria, feitos de dois em dois meses, e segundo porque há muita irregularidade nos processos de pagamento, que impossibilita uma gestão do valor tomando em consideração a data subsequente que os beneficiários do programa irão receber o subsídio, sem contar que, das vezes em que se verificam atrasos de pagamentos de três a quatro meses, o valor pago não corresponde aos meses em dívida:

*“Ultimamente há falhas recorrentes nos pagamentos e quando eles vêm nos pagar não nos dão todos os meses que nos devem, dão só uma parte e dizem nos que o dinheiro em falta teremos depois, mas nunca mais vemos tal dinheiro”<sup>32</sup>*

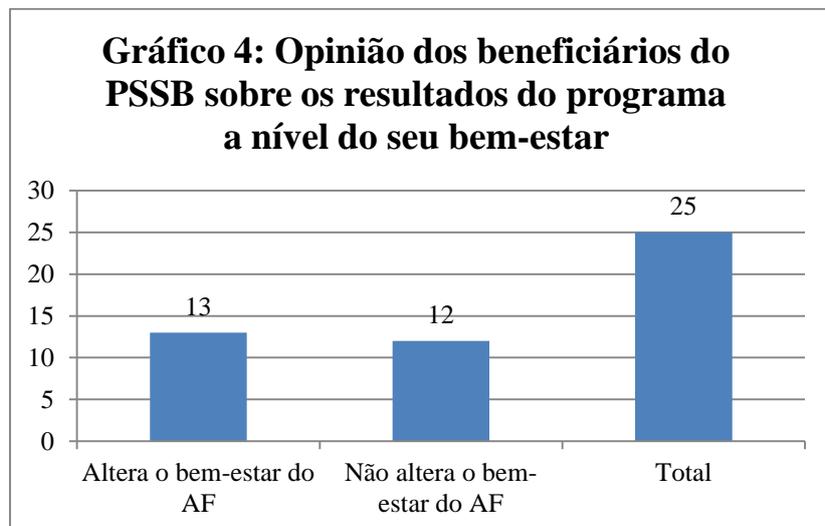


**Fonte:** adaptado pelo autor

Tal como demonstra o gráfico acima, na sua maioria, os beneficiários do PSSB gastam o subsídio comprando produtos alimentares; 20% da amostra gasta o dinheiro do subsídio, não só comprando produtos alimentares, mas também com cuidados de saúde; 4% gasta com pagamento de facturas de água, energia eléctrica e compra de produtos alimentares; 4% gasta o dinheiro do subsídio com energia eléctrica e compra de produtos alimentares; 72% dos beneficiários do PSSB gasta o seu subsídio apenas com produtos alimentares. Portanto, ficou claro que a questão de acesso a produtos alimentares é uma questão séria para estes indivíduos e, na maioria dos casos, cobre 100% do seu rendimento.

<sup>32</sup> Beneficiária do PSSB a nível do município da Matola

## **2.1. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PSSB FEITA PELOS PRÓPRIOS BENEFICIÁRIOS**



**Fonte:** adaptado pelo autor

Do inquérito feito aos beneficiários do PSSB a nível do Município da Matola, no âmbito do presente estudo, constatou-se que 52% da amostra avalia o subsídio como tendo um resultado positivo na sua vida e que altera, de certo modo, o seu nível de bem-estar, e 48% revelou que o subsídio não tem nenhum resultado sobre o seu nível de bem-estar. É de realçar que de entre estes indivíduos que afirmam que o subsídio tem algum resultado positivo nas suas vidas, existem dois grupos, isto é, alguns têm essa opinião, pois fazem uma comparação entre a situação em que se encontram nos dias que recebem o subsídio e a situação de desespero que passam nos dias que ficam a espera da data dos pagamentos:

*“Estou satisfeita porque algo que me é oferecido não é igual a algo que se trabalha para ter.”*

*“Eu só estou a agradecer ao Governo por estar a nos ajudar, esse dinheiro é muito, e quando recebo muda alguma coisa na minha vida.”*

O outro grupo é composto por aqueles indivíduos que, no seio do AF, existem pessoas que tem uma fonte de rendimento regular e que não passam por necessidades até o extremo.

Os beneficiários queixam-se ainda de maus tratos por parte dos técnicos responsáveis pelo pagamento do subsídio:

*“Quando reclamamos que o dinheiro é pouco, não chega para nada, eles perguntam-nos se trabalhamos para ter tal dinheiro”.*

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

Esta atitude dos técnicos do INAS demonstra que os mesmos olham para esta questão de protecção social como um favor que estão a prestar a essas pessoas carenciadas e não um dever que o Estado tem para com os seus cidadãos. Segundo Daniel Victor, muitos dos beneficiários não sabem que o subsídio é um direito seu legalmente definido, mas sim tem essa percepção de estarem a receber um favor de alguém, por isso mesmo que a maioria dos beneficiários nunca se fazem presente aos pontos de pagamento bem apresentados, mas sim aparecem sujos e rotos:

*"uma vez fiquei curioso com a recorrência daquele cenário dos beneficiários apresentarem-se sujos aos pontos de pagamento e acabei perguntando o motivo que levava-lhes a apresentarem-se daquele jeito e a resposta que me deram foi de que tinham medo de serem retirados do programa, pois para continuarem a beneficiar do programa tinham de dar a entender aos técnicos que eles são necessitados até o extremo" <sup>33</sup>*

Este fenómeno dá a entender que os beneficiários têm uma percepção não muito diferente da ideia de esmola, o que confirma a ideia de Ellis, 2007 apud Soares, Hirata, Ribas (2009) segundo a qual muitos beneficiários entendem o programa como um “quase direito” e que “a focalização do PSSB não considera a ideia de prevenção e da universalidade inerente ao conceito de direitos sociais”. Mas sim como um acto de solidariedade, tal como afirmou Félix Matusse, que o Estado presta aos beneficiários do programa.

---

<sup>33</sup> Daniel Victor – Oficial de Programas da PSCM-PS

### **III CAPÍTULO**

#### **3. CONCLUSÃO**

Chegado ao fim da presente pesquisa pode se concluir primeiro que, o PSSB não exerce grandes mudanças na vida dos AF's beneficiários do programa, uma vez que o valor atribuído aos beneficiários é insignificante e totalmente desajustado da realidade económica do país.

É de salientar também que há muitos casos em que o valor atribuído aos beneficiários não é proporcional ao tamanho do AF, havendo casos em que num AF com cerca de 15 membros o beneficiário recebe o subsídio correspondente a um AF com um só membro, 310,00MZN quando devia receber 610,00MZN, valor em norma atribuído a um AF com 5 ou mais membros. A falta de periodicidade no processo dos pagamentos e a não retroactividade do programa é o segundo elemento crítico que faz com que o PSSB não tenha bons resultados sobre a vida dos AF's beneficiários.

Portanto, muitos dos beneficiários que avaliam o programa como tendo um resultado positivo nas suas vidas, não fazem tal avaliação tendo em conta a realidade que vivem, mas sim é devido à percepção que estes indivíduos têm sobre o programa. Isto é, olham para o valor que lhes é atribuído como sendo um favor que o Estado está a prestar-lhes e não um dever do Estado para com seus cidadãos.

A segunda ilação que se pode tirar da presente pesquisa é de que o INAS demonstra estar com grandes dificuldades de atingir os objectivos do PSSB. Isto é, seria uma grande contradição afirmar que o INAS está a atingir por exemplo o objectivo de criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para satisfação das necessidades básicas aos grupos-alvo em situação de pobreza absoluta num cenário em que AF's beneficiários do PSSB enfrentam grandes problemas de fome chegando a dormir sem comer por falta de produtos alimentares.

Tal como verificou-se na amostra analisada acima, 100% dos beneficiários do programa reportam como sendo a sua principal necessidade o acesso a produtos alimentares. Foi possível perceber ainda a partir da amostra da presente pesquisa que todos os beneficiários do PSSB que não enfrentam problemas de fome com muita frequência é porque têm uma fonte alternativa de rendimento. Alguns dependem de algum membro do AF que tem alguma fonte

## **Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

de rendimento regular e outros desenvolvem alguma actividade económica, produção agrícola, comércio, etc.

O mesmo se pode dizer sobre o objectivo de dar assistência directa aos indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho existem no país muitos indivíduos que se encontram numa situação de incapacidade para o trabalho vivendo na miséria e que necessitam da assistência do INAS por via do PSSB, entretanto estes mesmos indivíduos não são contemplados pelo programa, devido à forma como os técnicos do INAS fazem a interpretação do manual de orientações e procedimentos usado como base para a implementação do PSSB, e devido à falta de recursos para a integração de novos membros no programa, sendo de salientar que anualmente há beneficiários antigos que são retirados do programa devido a faltas nas datas de pagamento e mortes e que por via disso deviam ser preenchidos os lugares dos antigos beneficiários por novos.

No entanto, isso não acontece. Mediante esta situação, conclui-se que o PSSB não está a atingir o grupo-alvo na sua totalidade pois existem muitos potenciais beneficiários que não são contemplados pelo programa. É de salientar que o PSSB é extremamente relevante para o problema e para o grupo-alvo. Porém, a forma defeituosa com que tem sido implementado faz com que a sua relevância não se faça sentir.

Conclui-se ainda que o INAS não está a alcançar os objectivos traçados no PSSB e por consequência os seus resultados não estão em consonância com os objectivos pré-estabelecidos no programa.

Por fim, pode se dizer que o PSSB não altera o bem-estar dos AF's beneficiários do programa, muitas vezes a avaliação positiva feita ao programa é devido às suas intenções e não devido ao seu real resultado sobre a vida dos seus beneficiários.

### **3.1. RECOMENDAÇÕES**

Partindo das análises feitas nos capítulos anteriores apresenta-se aqui uma série de recomendações de modo a melhorar o desempenho do PSSB, uma vez que o actual nível de desempenho do programa não é o desejável, isso tomando em consideração os objectivos definidos no programa.

A primeira recomendação que é feita a partir do presente estudo é que se realize uma outra pesquisa aprofundada para aferir: (I) Quais são os recursos que o Estado tem para investir no programa; (II) Qual é o valor ideal que deve ser atribuído a essas pessoas carenciadas de modo a alterar o seu nível de bem-estar; (III) estudar a possibilidade de os pobres com capacidade de desenvolver alguma actividade de subsistência, além do valor monetário, serem dados ferramentas para que saibam como multiplicar o valor que recebem/geração de rendimentos.

A segunda recomendação é que o INAS deve: (I) Estabelecer uma boa coordenação com o MEF de modo a garantir que os pagamentos do subsídio sejam feitos de forma mensal, e sempre que se verificarem atrasos mensais nos pagamentos garantir que o valor em dívida seja pago; (II) Procurar clarificar para os seus técnicos: quais são os potenciais grupos-alvo do programa e quais são os critérios que esses mesmos grupos-alvo devem reunir para ingressar no programa; (III) É preciso ainda que o Instituto faça uma publicidade muito clara do programa, através de cartazes e outros meios de difusão de informação, sobretudo a nível das localidades de modo a mudar a noção que as populações têm de que o programa é exclusivamente para idosos em situação de pobreza; (IV) Há uma necessidade de o INAS eliminar procedimentos burocráticos no trâmite dos processos de novos candidatos ao programa; (V) O INAS necessita de promover palestras junto aos beneficiários de modo a clarificar para estes que, o Subsídio que recebem é um direito seu legalmente protegido e não um favor que é prestado pelos técnicos do Instituto ou pelos secretários dos bairros.

Ao Ministério que tutela a área da protecção social recomenda-se que: (I) aprove um novo manual de orientações e procedimentos do PSSB, adequado a realidade actual; (II) garanta que a revisão dos escalões do subsídio seja feita anualmente tal como acontece com o salário mínimo no país.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez.

Cunha, Nuno, et al., (2015). Avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014: Documento Síntese Departamento de Protecção Social, Organização Internacional do Trabalho & Oxford Policy Management. Genebra.

DIETZ, T. (1987). *Theory and method in social impact assessment*. Sociological inquiry.

DYE, Thomas.R (2017). *Understanding public policy*. 15ª ed. New York: Pearson.

Economic Commission for Africa, International Labour Organization, UN Conference on Trade and Development, UN Department for Economic and Social Affairs, UNICEF (2012) Social Protection: A Development Priority in the post-2015 UN Development Agenda Thematic Think Piece. UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda.

FALANGE, S. & PELLERANO, L. *A reforma da protecção social em Moçambique e a nova estratégia de protecção social básica*. Brasília, One Pager 339, Nov./2016. ISSN 2318-9118

FRANCISCO, A. Moçambique: Protecção Social no contexto de um estado Falido mas não falhado In BRITO, Luís de. et al. (2009). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: IESE, p. 39-98.

GIL, António Carlos, (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

HANLON, Joseph. 2009. Basta dar Dinheiro aos Pobres. In Brito, Luís de. Castel-Branco, C. N., Chichava, S., Francisco A., Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique. Maputo: IESE.

MARCONI, Maria de Andrade & LAKATOS, Eva Maria, (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª. ed. São Paulo: Atlas.

OECD., (1991). *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*.

OIT, UNICEF e PMA (2015). *O Desenvolvimento de um Piso de Protecção Social em Moçambique*. Maputo.

**Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

PEDONE, Luís, (1986). *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: FUNCEP. QUIVE, Samuel, (2008). *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede furada de Protecção Social*. Maputo.

PEREIRA, Amílcar F., (2008). *Processos de elaboração de Políticas Públicas em Moçambique: O caso do PARPA e do Programa Quinquenal do Governo*. CODESRIA Yaoundé, Cameroun.

PSCM-PS (2015). *Relatório Anual 2015 da Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social*. Maputo.

PSCM-PS (2016). *Políticas e Programas de Protecção Social em Moçambique: Uma análise sobre a contribuição do Subsídio Social Básico para os Grupos Vulneráveis*. Maputo: LIZO DESIGN E.I.

Quive (2008), *Sistemas formais e informais de protecção social desenvolvimento em Moçambique*. Maputo.

RICHARDSON, Robert Jarry, (1999). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas.

Selvester, Fidalgo, Taimo (2012). *Transformando Transferências monetárias: Beneficiários e perspectivas da comunidade sobre o Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique*. London: Overseas Development Institute.

SITOE, Eduardo; LUMBELA, Selcia, (2013). *Módulo de Planificação, Análise e Avaliação de Políticas Públicas*. Maputo.

SOARES, F. V.; HIRATA, G.; RIBAS, R. P., (2009). *O Programa Subsídio de Alimentos em Moçambique: Avaliação da Linha de Base*. Brasília, no.14, Mai./2010.

SOARES, F. V.; HIRATA, G.; RIBAS, R. P., (2009). *Avaliação do Programa de Subsídio de Alimentos (PSA): uma análise do inquérito de linha de base*. Maputo: IESE.

Theodoulou, S.Z. & Kofinis, C. (2004). *The art of the game: Understanding American public policy making*. Belmont, CA: Wadsworth.

Theodoulou, Stella. & Cahn, Matthew (editors) (2012). *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall. 2ª Edição.

## **Legislação**

Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro, que aprova a Lei da protecção social

Decreto 52/2011, de 12 de Outubro, que redefine o alcance dos programas de segurança social básica operados pelo INAS.

Decreto n.º 85/2009, de 29 de Dezembro, que define o âmbito, estrutura e prestações do sistema básico não contributivo de protecção social.

Decreto n.º 16/93 de 25 de Agosto, que aprova o subsídio de alimentos para as pessoas incapacitadas para o trabalho

Diploma ministerial n.º 26/2004 de 28 de Janeiro, regulamento do subsídio de alimentos.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014. Maputo, 2009;

# **ANEXOS & APÊNDICES**

**ANEXOS I: Extractos do Manual de Procedimentos e Orientação do PSA usado como base para a implementação do PSSB**

---

**4.2 CRITÉRIOS DE LELEGIBILIDADE E MEIOS DE VERIFICAÇÃO**

Para ser integrado no Programa Subsídio de Alimentos, o indivíduo deve reunir os seguintes critérios:

**4.2.1 SÓCIO-ECONÓMICO E CLÍNICO**

- a) Critério Etário;
- b) Critério de Residência;
- c) Critério de Rendimento;
- d) Critério Clínico.

a) **Critério Etário:** Este critério é válido para todos os grupos-alvo em conformidade com a sua natureza (Idoso, Pessoa portadora de deficiência e Doente crónico), exceptuando as Grávidas Malnutridas por terem um tratamento específico.

- A verificação deste critério é feita mediante a apresentação do Bilhete de Identidade (B.I.)

b) **Critério de Residência:** O candidato ao Subsídio de Alimentos deve estar a residir no local do pedido de assistência, há mais de 6 (seis) meses e reconhecido pela estrutura administrativa local.

- A verificação deste critério, é feita mediante a apresentação da declaração passada pela estrutura local (Secretários dos bairros).

c) **Critério de Rendimento:** Este critério, deve ser aplicado nos casos em no seio do agregado familiar haja membros a trabalhar ou a receber qualquer tipo de pensão.

- O rendimento “per capita” mensal do agregado familiar não deve exceder os 70.000,00 Mts, valor mínimo constante nos escalões do subsídio de alimentos.

N.B. Rendimento “per capita” é o rendimento médio mensal de uma determinada família. Calcula – se da seguinte maneira: Total dos rendimentos mensais do agregado familiar divididos pelo número total dos membros do agregado familiar.

- **A verificação deste critério, é feita mediante a apresentação da declaração de vencimentos passada pela entidade empregadora (para o caso de mulheres grávidas cujos os maridos trabalham), não excluindo estimativas de rendimentos sazonais.**

Os critérios de residência e de rendimento acima citados são aplicados para todos os grupos – alvo do Programa.

**d) Critério Clínico; Este critério é aplicado aos seguintes grupos – alvo:**

- 1. Pessoas portadoras de deficiência física e sensorial;**
- 2. Doentes crónicos;**
- 3. Mulheres grávidas malnutridas;**

**1.1 Pessoas portadoras de deficiência física:**

- **Amputação de membros superiores:** ausência do braço direito ou esquerdo e ou ambos, ausência da mão direita ou esquerda e ou de ambas.

- **Amputação de membros inferiores:** Ausência da perna direita ou esquerda ou ambas, ausência dos dedos de uma das pernas ou de dedos de ambas.

- **Paralisia –** Paralisia do braço direito ou esquerdo ou de ambos, paralisia da perna direita ou esquerda ou de ambas.

**1.2 Pessoa portadora de deficiência sensorial:**

- **Cegueira bilateral:** acuidade inferior a 2/10.

- **Surdez bilateral:** que dificulte ou impossibilite de forma marcada a comunicação

- **Mudez:** que dificulte ou impossibilite de forma marcada a comunicação.

Os critérios clínicos para as pessoas portadoras de deficiência física (amputados), excepto os paralíticos e sensoriais, são verificados pelos permanentes e secretários dos bairros.

Para os paralíticos e sensoriais a verificação é feita pelos médicos, técnicos ou agents de medicina ou ainda pelos enfermeiros designados para a emissão de certificações do grau de deficiência.

**2. Doentes crónicos:** Para este grupo – alvo são considerados cinco situações a saber:

- **Hipertensão arterial:** Devem ser considerados doentes crónicos com tensão arterial superior a 140/95 que careçam para o seu controlo de medicação com anti-hipertensivos e ou diuréticos de forma permanente.
- **Epilepsia:** Deve ser considerado qualquer tipo de epilepsia que careça para o seu controlo de medicação anti-epiléptica.
- **Asma brônquica:** Devem considerados os doentes que sofram de crises periódicas de asma carecendo de medicação anti-asmática.
- **Insuficiência renal crónica:** Caracterizada por níveis sanguíneos de creatinina (acima de 134 H-mol/l e necessidade de medicação permanente das complicações como a Anemia, Hipertensão, etc.
- **Diabetes mellitus:** Caracterizado por níveis elevados de glicose no sangue e carecendo para o seu tratamento de medicação permanente.

**3. Mulheres grávidas malnutridas:** Critérios clínicos para Anemia ( Hemoglobina igual ou inferior a 8 gramas) ou variaç<sup>o</sup>ao media mensal do peso da mulher grávida não superior a 500 gramas por mês (para grávida não gemelar) ou ainda variação média mensal do peso da mulher não superior a 900 gramas por mês (para grávida gemelar).

**N.B** A verificação deste critério é feita pelas enfermeiras das Unidades de Saúde Materno-Infantil durante o processo de controle da evolução da gravidez.

## **7. DESCRIÇÃO DE TAREFAS**

### **7.1 TAREFAS DAS DELEGAÇÕES E SUBDELEGAÇÕES**

- Divulgar o Programa Subsídio de Alimentos na comunidade ( ver o Manual de Divulgador);
- Informar aos candidatos que a condição para se candidatar ao programa é de ser portador de Bilhete de Identidade (B.I);

- Garantir que todas as enfermeiras, Técnicos ou Agentes de medicina, permanentes dos bairros e outros intervenientes, desempenhem adequadamente as suas actividades e alcancem os resultados desejados;
- Realizar mensalmente visitas de supervisão às Unidades de Saúde para inteirar-se das dificuldades que possam impedir o melhor atendimento aos potenciais beneficiários;
- Receber as fichas de Inquérito e outros formulários trazidos pelos permanentes dos bairros e dar o devido encaminhamento o mais rápido possível;
- Preencher os mapas dos candidatos ou beneficiários a serem visitados;
- Abrir o Boletim de Identificação do beneficiário e atribuir o respetivo número do processo;
- Efectuar visitas de confirmação para casos de beneficiários acamados e revisitas para os beneficiários que tenham completado 1 ano;
- Encaminhar os processos visitados ao responsável do sector de visitas que por sua vez canaliza ao responsável de programas para os devidos efeitos;
- Preencher as retro-informações de candidaturas de beneficiários visitados e de beneficiários cessantes ou irregulares;
- Garantir que todos os processos de beneficiários tenham os formulários necessários devidamente preenchidos, e fotocópias da documentação dos membros de agregado familiar;
- Garantir que a Delegação efectue visitas domiciliárias no prazo de 15 dias após a recepção de todos os documentos do candidato;
- Garantir que os processos dos candidatos não permaneçam mais de 15 dias sem despacho depois da visita;
- Garantir que todos os nomes constantes nas listas de pagamentos possuam processos de beneficiários nos ficheiros e organizados por Distrito, bairros e grupos alvo;
- Garantir que todos os beneficiários tenham o cartão de identificação dos beneficiários do INAS, de acordo com as cores por grupo alvo;
- Dar informação e arquivar devidamente por bairro os processos dos cessantes, indeferidos e pendentes;
- Garantir que as listas dos beneficiários sejam entregues à Direcção do Plano e Finanças para a liquidação dos títulos até ao dia cinco de cada mês e seja igualmente entregue ao permanente e ao secretário na mesma data;

- Garantir que o pagamento do subsídio de alimentos aos beneficiários, seja efectuado a partir do dia 20 de cada mês;
- Garantir o envio de dados estatísticos ao INAS-Central até 5 de cada mês;
- Enviar mensalmente ao INAS-Central os relatórios das reuniões de balanço dos pagamentos e do consultivo;
- É obrigatório que o Subdelegado faça o acompanhamento periódico dos programas, divulgação, pagamentos, visitas e outras actividades.

## **7.2 CONSELHO CONSULTIVO**

O Conselho Consultivo da Delegação ou Subdelegação deve reunir-se mensalmente para a análise do grau de desempenho das actividades desenvolvidas e tem a competência de deliberar sobre a entrada e saída de beneficiários no programa. No fim de cada sessão deve ser elaborada uma acta que será assinada por todos os membros.

### **Composição do Conselho Consultivo**

1. Delegado Presidente
2. Subdelegado Vice - Presidente
3. Chefe de Programas
4. Gestor do Programa Subsídio de Alimentos
5. Responsável das visitas
6. Responsável dos pagadores
7. Representante dos permanentes
8. Um secretário para cada Conselho Consultivo

## **7.3 PAPEL DOS PERMANENTES DOS BAIRROS.**

O permanente é o elo de ligação entre o INAS e a comunidade, assim sendo, deve ser um indivíduo disponível, idóneo, sério honesto e eleito pela comunidade.

*(Disponível – o permanente deve estar sempre pronto para exercer as actividades do INAS, sempre que fôr solicitado).*

Para melhor realizar a sua tarefa, o permanente deve:

- Em coordenação com a Delegação ou Subdelegação do INAS, participar activamente na identificação, visitas domiciliárias e divulgação do Programa Subsídio de Alimentos às comunidades.

- Participar activamente na análise das propostas de candidatura ao subsídio, quando apresentado no seu bairro, para informação e canalizar ao INAS;
- Ajudar o candidato a reunir todos os formulários e documentos necessários para a sua candidatura;
- Preencher devidamente os formulários – ficha de identificação do chefe do agregado familiar;
- Esclarecer sobre questões ou dúvidas colocadas pelos candidatos, beneficiários e outros interessados;
- Ter permanentemente a lista de pagamentos, retro – informações actualizadas dos candidatos ao Programa e outras informações do seu bairro;
- Manter informados os beneficiários sobre o valor a receber, local e data de pagamento do subsídio;
- É obrigatória a presença do permanente no acto do pagamento e encerramento da folhade caixa;
- Informar e denunciar pontualmente qualquer irregularidade que se verificar na lista de beneficiários do seu bairro;
- Conhecer a localização, situação social de beneficiários do seu bairro;
- Apresentação pelo candidato da fotocópia da ficha pré – natal e da proposta de concessão do subsídio passada pelas enfermeiras das Unidades Sanitárias, na consulta pré – natal, para casos de mulheres grávidas malnutridas;
- Verificação da autenticidade dos documentos apresentados pelo candidato;
- Após a confirmação, o permanente faz o lançamento dos dados no seu mapa de controlo e envia os formulários ao INAS (Delegação ou Subdelegação) para os devidos efeitos;

**N.B.** O permanente deve ter no mínimo 25 beneficiários para os bairros urbanos e 15 beneficiários para as zonas consideradas rurais. Caso contrário, não se justifica a existência de um permanente.

#### **7.4 PAPEL DAS ENFERMEIRAS DAS UNIDADES DE SAÚDE PRÉ – NATAIS E DOS TÉCNICOS/AGENTES DE MEDICINA**

- a) Enfermeiras das Unidades de Saúde Pré - natal**
- São responsáveis pela identificação e selecção das mulheres grávidas seriamente malnutridas associadas a factores sociais de risco;

- Garantir que todas as candidatas a encaminhar para o INAS, padeçam de malnutrição grave resultante da pobreza absoluta e não como consequência da doença;
- Para os casos certificados, preencher devidamente os formulários “Propostas de concessão de Subsídio de Alimentos para Grávidas malnutridas”, informando sobre os passos seguintes;

**b) Técnico ou agente de medicina**

- Tem a responsabilidade de verificar se os candidatos a beneficiários enquadram-se nos critérios clínicos de deficiência ou de doença crónica que lhe impossibilitem de exercer qualquer actividade;
- Preencher devidamente as certificações de deficiência e de doenças crónicas.

**8. RELAÇÃO DOS FORMULÁRIOS E DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A COMPOSIÇÃO DE UM PROCESSO PARA O P.S.A.**

1. Ficha de inquérito;
2. Fotocópia do BI do candidato e dos restantes membros do agregado elegíveis;
3. Ficha de identificação de deficiência para os deficientes físicos e sensoriais;
4. Certificação de grau de deficiência ou doença crónica passada pela entidade médica;
5. Certificação de doença para os candidatos ao Programa Subsídio de Alimentos;
6. Proposta de concessão do subsídio de alimentos;
7. Boletim de identificação do beneficiário;
8. Ficha pré – natal;
9. Certificação de visitas;
10. Ficha de renovação

**9. DOCUMENTOS:**

- 9.1 CANDIDATO – É obrigatória a apresentação da fotocópia do Bilhete de Identidade;
- 9.2 MEMBROS DO AGREGADO FAMILIAR ELEGÍVEIS – Fotocópia do Bilhete de Identidade, cédula pessoal, boletim ou certidão de nascimento ou cartão de peso;
- 9.3 DECLARAÇÃO DE VENCIMENTOS – para casos em que haja alguém no agregado familiar a trabalhar

São inclusos no processo de beneficiários os seguintes membros

Cônjuge;

Ascendentes dos cônjuges;

Descendentes, menores de 18 anos ou incapazes;

Netos e outros menores cujos pais tenham falecido vivendo em comunhão de mesa e habitação (mediante a apresentação da certidão ou uma declaração passada pela estrutura administrativa local).

## **PROCESSO DE PAGAMENTOS**

Tendo-se verificado durante o trabalho de correcção de irregularidades em 2003, disparidade no processo de pagamentos do subsídio de alimentos, elaborou-se o presente guião que orientará a todas Delegações e Subdelegações o processo de pagamento de uma forma uniformizada e organizada.

### **Métodos de pagamentos**

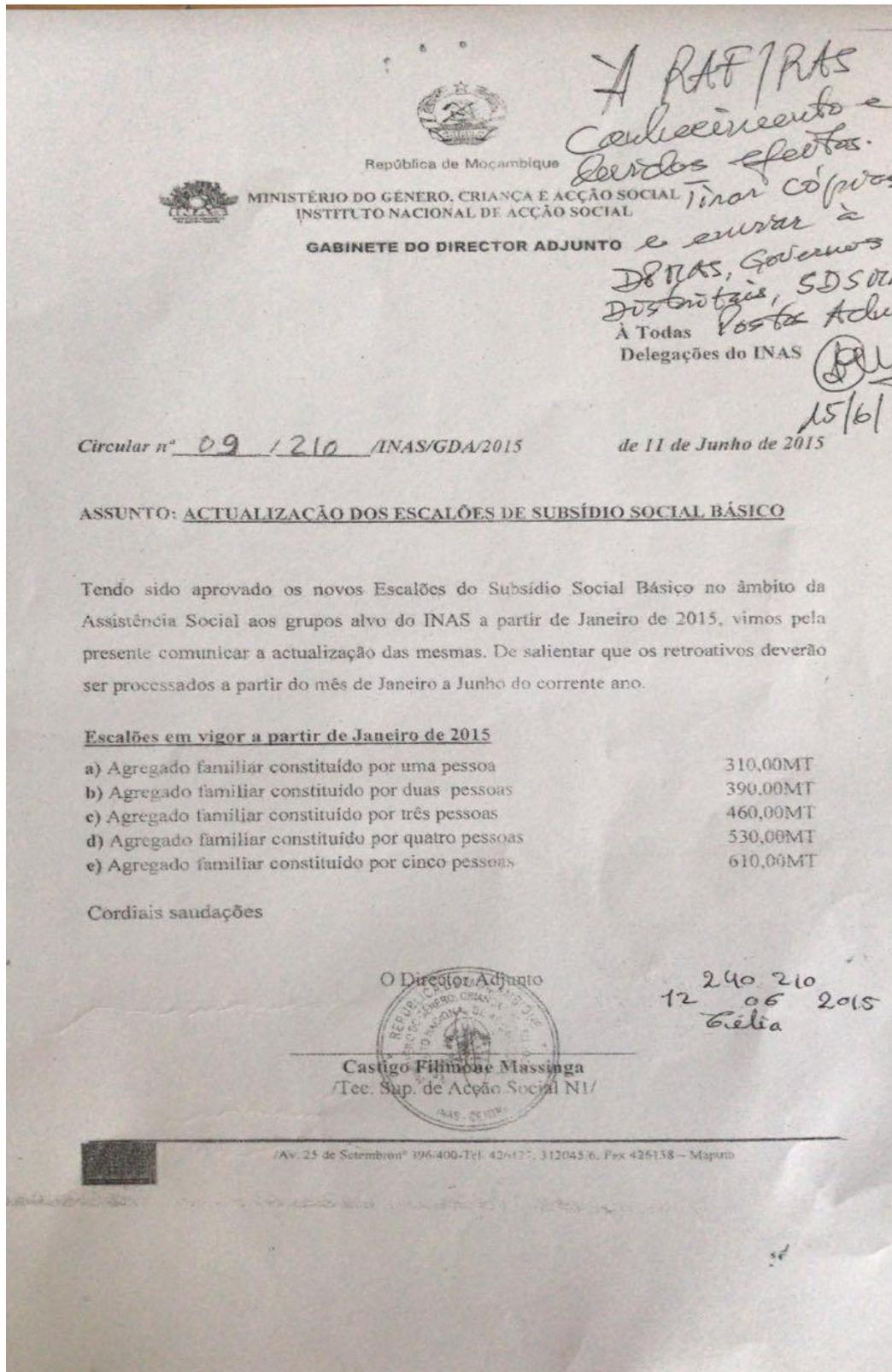
- Em cada mesa de pagamento deve – se apresentar um pagador e um assistente (o assistente tem como tarefa principal a recepção dos cartões de beneficiários, registo do mês e o valor a receber);
- Pagamento dos beneficiários só se inicia após a confrontação entre as listas do pagador e o permanente;
- Não se deve conceder subsídio de alimentos a terceiros (irmãos, vizinhos, netos, etc) por alegadas doenças temporárias ou deslocações dos potenciais beneficiários, pois estes poderão receber no mês seguinte;
- Pagador só poderá efectuar o pagamento de beneficiários acamados confirmados pela equipa de visitantes aos seus domicílios ou entregue aos permanentes dos respectivos bairros;
- A confirmação das presenças do mês corrente devem ser feitas com esferográfica azul ou preta usando a mesma tinta para a marcação de impressão digital;
- A acumulação de 2 faltas consecutivas que dá o direito a retirada do beneficiário, deve ser marcada a esferográfica de tinta vermelha;
- As folhas de caixa são assinadas pela equipa de pagadores, permanente e outras testemunhas no fim de pagamentos e devidamente preenchidas e conferidas no local de pagamento, seja nas zonas rurais, peri-urbanas e urbanas;
- Pagador ou permanente estão proibidos de marcar impressões digitais nas listas de pagamentos;
- Em caso do permanente efectuar o levantamento de alguns valores dos beneficiários (em número máximo de 5 beneficiários, deve assinar o seu

nome legível no espaço indicado na folha de pagamento e não marcar impressão digital;

- Após os pagamentos, os pagadores devem apresentar-se na Delegação/Subdelegação para:
  - a) Entrega das listas de pagamento com as respectivas folhas de caixa;
  - b) Efectuar a entrega dos remanescentes;
- A entrega dos remanescentes na tesouraria da Delegação é feita no mesmo dia e não no dia seguinte;
- O pagador está proibido de transportar folhas de caixa, listas de pagamentos e remanescentes ao seu domicílio;
- Não se deve fazer a movimentação de valores sem policiamento;
- O Secretário e o permanente devem receber os calendários de pagamentos 10 dias antes do início dos pagamentos, para permitir comunicar aos beneficiários a tempo e evitar faltas dos mesmos nos postos de pagamento;
- É obrigatório que o Delegado ou Subdelegado dê o visto nas folhas de caixa após o pagamento;
- O calendário não deve exceder mais de 10 dias de pagamentos;
- Em cada mês, o pagamento do subsídio aos beneficiários deve ser efectuado no respectivo bairro e num único dia.

**Maputo, Fevereiro de 2004**

**ANEXO II: ESCALÕES DO PSSB**



## **APÊNDICE I: GUIÕES DE ENTREVISTA**

### **Para o INAS Central**

**Instituição** \_\_\_\_\_

**Nome do(a) entrevistado(a)** \_\_\_\_\_

**Posição que ocupa na Instituição** \_\_\_\_\_

**Contacto** \_\_\_\_\_

Em 2011 foram elaborados novos manuais operativos dos programas do INAS em resposta à nova estrutura programática prevista no Decreto nº 52/2011, de 12 de Outubro, que redefiniu o alcance dos programas de segurança social básica operados pelo INAS. Gostava de saber se para o PSSB também foi elaborado um novo manual operativo ou a implementação deste programa baseia-se ainda no manual de procedimentos do Programa de Subsídio de Alimentos aprovado em 2004?

Existe algum plano estratégico definido anualmente ou semestralmente para auxiliar a implementação do PSSB?

De que maneira o INA pretende alcançar os objectivos específicos elencados no Manual de Orientação e Procedimentos do PSSB?

O INAS consegue disponibilizar o valor aos beneficiários numa base mensal de forma regular sem falhas? Se não consegue, quais são os principais motivos que concorrem para tais falhas e no caso em que o Instituto falha o pagamento um mês, no mês seguinte consegue corrigir a falha disponibilizando o valor do mês que não efectivou o pagamento?

De que maneiras pensam que o valor de 610. 00mzn atribuído a um AF com cinco ou mais membros pode criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para satisfação das necessidades básicas aos grupos alvo em situação de pobreza absoluta? Numa situação em que as taxas de inflação e a desvalorização da moeda tendem a intensificar-se cada vez mais no nosso país.

Qual é a prioridade do Governo no que diz respeito ao PSSB? Alargar o nível de cobertura do programa ou aumentar o valor transferido no âmbito deste mesmo programa?

Qual é o valor gasto em média no processo logístico do subsídio?

**Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

Qual é o custo médio nacional anual gasto pelo Governo com a implementação do PSSB?

Quais são as bases de cálculos usadas para a fixação dos valores de 310 ou 610MZN atribuídos aos beneficiários do PSSB?

Que melhorias trouxeram as reformas introduzidas em 2011 nos programas de Acção Social Directa, com especial destaque para o PSSB?

Quais são os resultados que o INAS tem colhido quando avalia o PSSB?

Quais são os principais problemas enfrentados pelo INAS que impossibilitam a implementação do programa de forma eficiente?

**Para o INAS Delegação Provincial de Maputo**

**Instituição** \_\_\_\_\_

**Nome do(a) entrevistado(a)** \_\_\_\_\_

**Posição que ocupa na Instituição** \_\_\_\_\_

**Contacto** \_\_\_\_\_

Quantos beneficiários existem a nível da província de Maputo e quantos existem a nível do município da Matola?

Quais são os objectivos do PSSB?

Quais são os procedimentos burocráticos envolvidos no processo de cadastro dos beneficiários?

Qual é o critério que tem maior predominância no processo de cadastro dos beneficiários do PSSB?

Quais são os critérios de elegibilidade que mais reprovam candidatos ao programa?

Qual é o nível de informação da comunidade com relação ao programa?

Qual é o valor gasto em média no processo logístico do subsídio?

**Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

Quais são os principais problemas enfrentados pelo INAS que impossibilitam a implementação do programa de forma eficiente?

**Para o MCGAS**

**Instituição** \_\_\_\_\_

**Nome do(a) entrevistado(a)** \_\_\_\_\_

**Posição que ocupa na Instituição** \_\_\_\_\_

**Contacto** \_\_\_\_\_

Qual é o principal papel do Ministério com relação aos programas implementados pelo INAS, com especial destaque para o PSSB?

Quais são os critérios usados para a definição dos 310MZN como valor mínimo atribuídos aos beneficiários do SSB?

De que maneiras pensam que o valor de 310 ou 610MZN atribuídos aos beneficiários do PSSB podem contribuir para atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas, através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa?

Porque é que o novo manual de procedimentos do PSSB elaborado no ano de 2011 não chegou de ser aprovado pelo Governo?

Não acham que o facto de o PSSB estar a ser implementado com base no manual de procedimentos desactualizado de 2004 está a criar entraves para o sucesso do programa?

Qual é a prioridade do Governo no que diz respeito ao PSSB? Alargar o nível de cobertura do programa ou aumentar o valor transferido no âmbito deste mesmo programa?

Qual é o valor gasto em média no processo logístico do subsídio?

Qual é o custo médio nacional anual gasto pelo Governo com a implementação do PSSB?

**Avaliação dos resultados a nível dos outcomes do Programa Subsídio Social Básico sobre o bem-estar dos agregados familiares Beneficiários: o caso do Município da Matola (2011-2016)**

---

Quais são os principais constrangimentos reportados pelo INAS no processo de implementação dos programas de assistência social?

O que acham que deve melhorar na coordenação entre o ministério e o INAS para o sucesso dos programas implementados pelo Instituto?

**Universidade Eduardo Mondlane**

**Inquérito ao Beneficiário do Programa do subsídio social básico**

**Dados básicos**

**Idade** \_\_\_\_\_

**Sexo** \_\_\_\_\_

**1. Nível de escolaridade do beneficiário**

Elementar \_\_\_\_\_ Básico \_\_\_\_\_ Médio \_\_\_\_\_ Superior \_\_\_\_\_ Nenhum \_\_\_\_\_

**2. Posição do beneficiário do programa no Agregado Familiar (AF)**

Chefe do AF \_\_\_\_\_

Simple membro do AF \_\_\_\_\_

**3. Quantos membros têm o AF?**

\_\_\_\_\_

**4. Qual é a principal ocupação do beneficiário?**

\_\_\_\_\_

**5. Tem alguma outra fonte de rendimento para além do subsídio?**

Sim \_\_\_\_ Não \_\_\_\_

Se sim qual é?

\_\_\_\_\_

Se não, qual era a sua situação financeira antes de ser beneficiário do programa?

\_\_\_\_\_

**6. Tem algum membro do AF com alguma actividade produtiva?**

Sim \_\_\_\_ Não \_\_\_\_

Se sim qual é a actividade?

\_\_\_\_\_

**7. A quem pertence a casa onde vive?**

\_\_\_\_\_

Se for do beneficiário, qual foi a fonte de rendimento que lhe permitiu adquirir a casa?

\_\_\_\_\_

**8. O que faz com o dinheiro do subsídio?**

Alimentação \_\_\_\_\_

Alimentação e Saúde \_\_\_\_\_

Alimentação Credelec \_\_\_\_\_

Alimentação, Credelec e facturas de água \_\_\_\_\_

**9. Há quanto tempo recebe o subsídio?**

\_\_\_\_\_

**10. Quais são as principais necessidades que o beneficiário e o seu agregado familiar têm passado?**

\_\_\_\_\_

**11. Alguma vez já dormiu sem comer por falta de dinheiro para comprar comida?**

Sim \_\_\_\_\_ não \_\_\_\_\_

Se sim quantas vezes isso acontece por mês

\_\_\_\_\_

**12. O que achas sobre o PSSB? Acha que altera o teu bem estar ou não?**

Sim \_\_\_\_\_ Não \_\_\_\_\_

**13. O que acha que devia melhorar no programa?**

\_\_\_\_\_

**APÊNDICE II: LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS**

<b>Nome do Entrevistado</b>	<b>Instituição/Cargo do entrevistado</b>	<b>Local</b>	<b>Data</b>
Mariza Siteo	Direcção Provincial do Género Criança e Acção Social	Direcção Provincial do Género Criança e Acção Social	30/10/2017
Aulina Marrumbe	Delegação Provincial do INAS	Delegação Provincial do INAS	02/11/2017
Virgínia Magaia	Bairro Municipal de Bunhiça	Bairro Municipal de Bunhiça	20/11/2017
Victor Daniel	PSCM-PS	RAVIM	21/11/2017
Felix Matusse	MGCAS	MGCAS	22/11/2017
Yolanda Naduate	MGCAS	MGCAS	22/11/2017
Graço Dias	INAS-Central	INAS-Central	23/11/2017