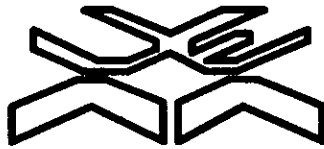


65



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
UNIDADE DE FORMAÇÃO E INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

A Problemática da Segurança Social: avaliação do
desempenho e da efectividade na prestação de
serviços

Autora

SANDRA BERNARDO GUIAMBA

Dissertação Apresentada em Cumprimento Parcial dos Requisitos para Obtenção do Grau
de Licenciatura em Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane

Supervisor

Dr. António Álvaro Francisco

UE.M. - UFICS
R. E. 4397
DATA 12 / 07 / 05
AQUISIÇÃO oferta
COTA AP-65

Maputo, Maio de 2002

2

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus pais, Bernardo Rungo Fernando Guiamba e Laura Fernando Matiana.

Agradecimentos

Gostaria de agradecer o contributo prestado por várias pessoas singulares e colectivas pelo apoio e força transmitida durante a decorrência do trabalho. A todos gostaria de manifestar a minha sincera e mais profunda gratidão.

Ao **Doutor António Álvaro Francisco**, meu supervisor, pela incansável paciência durante a decorrência do trabalho e deu incansáveis contribuições para a materialização deste trabalho, os meus sinceros agradecimentos e pelo apoio bibliográfico concedido.

Ao **Prof. Doutor José Jaime Macuane** e ao **Prof. Doutor Mouzinho Mário**, pelo apoio incondicional prestado desde os primeiros momentos de elaboração do projecto de tese e sugestões para a consolidação deste trabalho.

Ao **dr. Padil Salimo**, pela fortaleza que conseguiu transmitir e inculcar, nos momentos finais do trabalho.

Expresso também, o meu reconhecimento a todos os **trabalhadores do INSS**, pelo apoio e abertura desde o momento do estágio na instituição. A todas as **associações**, a **HelpAge International**, a **OTM-Conselho Central** e aos **beneficiários**, em geral.

Aos meus irmãos **Paula, Fernanda, Hermínio, Dinho, Dário, Manuel, Rosa e Manuel**, e a minha sobrinha **Angelina**.

Ao terminar, gostaria de agradecer ao meu grande amigo e namorado, **Salomão Nguenha**, pelo apoio concedido desde o primeiro momento da faculdade.

A todos, expresso o meu mais sincero e profundo agradecimento e reconhecimento!

LISTA DE ABREVIATURAS

INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
FAST	Fundo de Acção Social no Trabalho
JAST	Junta de Acção Social no Trabalho
APOSEMO	Associação dos Aposentados de Moçambique
OTM	Organização dos Trabalhadores Moçambicanos
MMCAS	Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social
ADEMO	Associação dos Deficientes Moçambicanos
DHD	Direitos Humanos e Desenvolvimento

Universidade Eduardo Mondlane

Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais

UFICS

Tema:

A Problemática da Segurança Social: A questão da avaliação do Desempenho e da efectividade na prestação de serviços

Dissertação apresentada como requisito parcial do grau de licenciatura em Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane.

Autora: Sandra Bernardo Guiamba

Supervisor: António Álvaro

Maputo, Maio de 2002

Declaração

Declaro por minha honra que esta dissertação é reflexo do meu próprio esforço e dedicação, e que nunca foi apresentada na sua essência, para a obtenção de qualquer grau acadêmico, constituindo o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto as citações e na bibliografia as fontes que utilizei.

Sandra Bernardo Guiamba

Sandra Bernardo Guiamba

Maio de 2002

RESUMO

O presente trabalho com o tema "A Problemática da Segurança Social: A Questão do Desempenho e da Efectividade na Prestação dos Serviços" foi levado a cabo no Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), Delegação de Maputo. O trabalho visa avaliar o desempenho e a efectividade do Sistema de Segurança Social, numa abordagem virada para a satisfação dos cliente.

Os resultados da investigação revelaram uma fraqueza institucional caracterizada pela excessiva burocracia, a ineficiência dos recursos humanos, materiais e financeiros, a falta de atribuição de maior voz e espírito de diálogo instituição-cliente, falta de informatização e a fraqueza de divulgação do sistema, falta de coordenação com instituições e parceiros e a falta de visibilidade dos efeitos dos investimentos realizados, são apontadas como algumas das razões que obstaculizam o desempenho da instituição e inefectividade na satisfação do cliente. O estudo recomenda, com vista o melhoramento do desempenho, o investimento na qualidade dos recursos humanos; colaboração entre a delegação e as estruturas empresariais e com as estruturas a nível local dos bairros periféricos; coordenação e comunicação entre a instituição e os seus parceiros sociais, informatização do sistema, prestação de contas regular e incentivo à inscrição em outros sistemas de seguro complementar.

Anexos

- Lista dos entrevistados;
- Boletim da República, Decreto nº 17/88 de 27 de Dezembro, 4º Suplemento, série nº 51;
- Guião de entrevistas;
- Folha de Remuneração.

CAPÍTULO I

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico resulta de uma investigação tem em vista a avaliação parcial no âmbito do fim do curso, para a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública na Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais (UFICS) da Universidade Eduardo Mondlane.

O mesmo tem como finalidade a consolidação dos conhecimentos adquiridos ao longo do curso, e apresenta-se sob a forma de uma análise do desempenho de uma instituição pública vocacionada à prestação de serviços no campo da Segurança Social aos trabalhadores vinculados a vários sectores de actividade.

O estudo apresentado foi desenvolvido ao nível do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), uma instituição tutelada pelo Ministério do Trabalho, que tem como objectivo garantir a subsistência material dos trabalhadores em caso de doença, acidente, maternidade, invalidez e velhice, bem como a sobrevivência dos seus familiares, em caso de morte daqueles, segundo a legislação sobre Sistema de Segurança Social¹.

Conforme este documento, o INSS rege-se pelo princípio da solidariedade em que, os trabalhadores saudáveis contribuem para ajudar aqueles que não gozam de boa saúde, em que os jovens apoiam os idosos, ou seja, é um sistema que foi criado para promover o equilíbrio das diferenças sociais prevalentes entre os trabalhadores no activo e aqueles que, por várias razões, estão afastados do contacto directo com a principal fonte de geração de rendimentos, que é o trabalho.

É de salientar que a questão da Segurança Social reveste-se de grande importância na actualidade, devido fundamentalmente, ao papel preponderante da mesma no atendimento ao trabalhador, à família deste e à entidade empregadora.

De igual modo, o INSS reveste-se de grande importância no que diz respeito à implementação da segurança social em Moçambique. Por isso, verifica-se uma

¹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE; Legislação sobre o Sistema de Segurança Social, Imprensa Nacional de Moçambique, 1992.

preocupação visível com o aspecto referente à expansão dos serviços aos beneficiários e contribuintes, no âmbito do provimento destes serviços, por forma a salvaguardar os interesses daqueles cujos direitos no campo do trabalho e do emprego estão ligados à Segurança Social, em termos de benefícios sociais.

É por percebermos a importância da segurança social, na qualidade de parte integrante das políticas sociais do governo do INSS, como instituição pública de implementação desta componente de política social, que direccionamos o estudo. O estudo pretende avaliar o desempenho e a efectividade do Sistema de Segurança Social, numa abordagem virada para a satisfação do contribuinte e do beneficiário, clientes do INSS.

Salientamos também que o tema segurança social é vasto e a instituição em estudo é também complexa. Por esta razão e reconhecendo as nossas limitações de tempo, e tendo em conta a natureza do próprio trabalho, orientámos o estudo especificamente para os aspectos relacionados com a análise do desempenho da instituição enquanto instituição provedora de serviços e a efectividade destes serviços nos beneficiários, por forma a medir o grau de satisfação das necessidades dos clientes, tendo em conta o tipo de oferta e a qualidade dos serviços existentes nesta instituição.

No tocante à sua estrutura, o trabalho está organizado em 4 capítulos da seguinte forma: o 1º capítulo contém a introdução ao tema, os seus objectivos, a justificação do estudo, a metodologia de trabalho adoptada, a delimitação, o problema do estudo, a questão de partida e as respectivas hipóteses.

O capítulo 2 apresenta o enquadramento teórico e a definição dos principais conceitos que foram operacionalizados no trabalho: as políticas públicas, os objectivos organizacionais, a avaliação, a eficácia, a efectividade, a coordenação, a comunicação e a satisfação dos clientes².

O 3º capítulo explora o caso da Segurança Social, a nível internacional e da Segurança Social Moçambicana, em particular, dando ênfase aos contextos da sua criação,

² De notar que, com este conceito queremos referir ao contribuinte e ao beneficiário do sistema de segurança social.

bem como a sua estrutura institucional e financiamento. Este capítulo dá, também, espaço para a avaliação do desempenho da instituição e da satisfação do cliente, isto é, apresenta a análise sistematizada referente ao tema que foi obtida a partir da pesquisa documental e da pesquisa empírica feita no local escolhido para o trabalho. É neste capítulo onde se faz a verificação das hipóteses levantada, em resposta aos objectivos do trabalho, analisando e interpretando os resultados da investigação.

O 4º capítulo apresenta as conclusões e as recomendações do estudo; nele são apresentados os resultados das hipóteses do trabalho.

1.1. O Contexto Internacional da criação da Segurança Social

Do ponto de vista externo, a “questão social” eclodiu na segunda metade do século XIX, colhendo de surpresa a burguesia. Segundo Bobbio et al (1995: 403),

“até o início do século XIX, a tarefa assistencial era confiada às corporações de artes e ofícios. O fim das corporações foi levado avante pelas sociedades de socorro mútuo, às quais cabiam também atribuições previdenciárias; ao fim, a previdência social se impôs como uma necessidade em face dos riscos acarretados pela Revolução Industrial, que trouxe aos trabalhadores condições de maior pobreza e os relegou em vastos aglomerados urbanos, privados de laços de solidariedade que encontravam na comunidade rural”.

Como exemplos de primeiras medidas de assistência aos trabalhadores no campo da previdência social, temos a Inglaterra que, antes mesmo de 1900, havia colocado em prática uma avançada legislação da actividade fabril que contemplava medidas sólidas de natureza previdenciária, e a Alemanha, que entre 1883 e 1889 concretizou com os primeiros programas de seguro obrigatórios contra a doença, velhice e a invalidez. Estas acções foram seguidas por vários países, como foi o caso da Dinamarca que aplicou as disposições pensionistas entre 1891 e 1898; a Bélgica entre 1894 e 1903, e a Suíça, em 1890, que organizou um sistema de seguro social nacional a partir de uma emenda constitucional.

O sistema de segurança social conheceria uma promoção bastante considerável no século XX, principalmente depois da II Guerra Mundial, com a ascensão ao poder na maior parte dos países nórdicos, de partidos social-democratas, que edificaram o

conhecido Estado do Bem-Estar (*Welfare state*), com pleno emprego e amplos serviços sociais.

Nos países em desenvolvimento, as décadas de 60 e 70, período das independências, foi marcada pelas grandes mudanças na forma de observar o papel do Estado e as suas funções em relação à sociedade. Ao nível do continente africano, o sistema de Segurança Social foi introduzido pelas autoridades coloniais na década de 60, desenvolvendo-se mais na década de 70, principalmente a partir de 1972. As suas acções estavam orientadas, fundamentalmente, ao cumprimento de medidas legais concernentes a salários, medidas estas que visavam beneficiar aos funcionários que eram, em geral, agentes do sector público, em detrimento de outros grupos profissionais, conforme Mouton (1974: 3).

Com as independências, muitos Estados africanos adoptaram sistemas de governação que proporcionaram a intervenção directa do Estado na economia como tentativa de minorar a anterior situação de discriminação existente em relação aos trabalhadores de origem africana. Assim, o próprio Estado é que se encarregava na implementação de todas as políticas de desenvolvimento em todas as esferas de governação, denotando um alto grau de centralização das decisões a todos os níveis.

Este tipo de prática, própria de sistemas que adoptaram o modelo de Estado Providência³ que apresenta uma governação vertical, ou então de cima para baixo “*top-down*” revelou-se incapaz de promover um mecanismo eficaz e eficiente de administração e gestão de serviços direccionados para o atendimento de necessidades da população, visto que a implementação de certas decisões não ia de encontro com os anseios das populações.

Para o caso da Segurança Social, o processo adoptado nestes Estados, que foi o de autonomização das empresas para a prestação directa dos serviços de Segurança Social

³ O Dicionário produzido por Bobbio et al (1995: 123) define Estado Providência como tendo surgido de um contexto de radicalização do movimento democrático e igualitário, o reconhecimento dos direitos económicos e sociais que se inscreve no prolongamento da conquista dos direitos cívicos.

Este define uma espécie de partilha do território entre as exigências dos assalariados e as do patronato. Os primeiros beneficiam de uma extensão da igualdade democrática. Os segundos conservam iniciativa económica num mercado competitivo, mas têm de aceitar, em contrapartida, que uma parte dos seus lucros seja retirada para financiar as políticas sociais.

aos seus funcionários, não se adequava à realidade que se vivia nas empresas, devido à existência de esquemas próprios de Segurança Social, que variavam de acordo com a concepção preconizada em cada empresa. Além disso, o sistema de autonomização de serviços de Segurança Social tinha uma força vinculativa ao nível interno das próprias empresas, o que, segundo Gomes (1995: 2), não protegia o trabalhador em caso de incumprimento ou violação dos seus direitos.

Identificado este tipo de problemas, foram empreendidos, ao nível dos Estados, esforços de natureza institucional com vista a colmatar o problema que se afigurava com relação à situação vivida na relação empresa/empregado, por forma a tornar eficazes e eficientes os serviços de Segurança Social para os trabalhadores em geral nos respectivos Estados.

1.2. O Contexto Nacional

Neste ponto, pretendemos contextualizar o Sistema de Segurança Social em Moçambique e, para tornar mais perceptíveis as mudanças e desenvolvimentos ocorridos no seio da Administração deste sistema, surge a pertinência de abordar o ambiente interno depois da independência de Moçambique.

As medidas institucionais mais antigas no campo da segurança social em Moçambique remontam ao período colonial com a criação, através do Diploma Legislativo nº 2368, de 25 de Maio de 1963, do Fundo de Acção Social do Trabalhador Rural, citado no relatório sobre "o ponto de situação da Segurança Social" do Ministério do Trabalho (1997:5), com o objectivo exclusivo de apoio financeiro aos programas de carácter educativo, económico, social e recreativo, a realizar em benefício dos trabalhadores rurais e seus familiares. Este sistema não abrangia a protecção social do trabalhador indígena, já que, assumia-se que uma vez na velhice ou na invalidez, seria alvo de protecção social familiar.

De frisar que em 1973, através do Decreto 332/73 de 3 de Julho, foi criada a Junta de Acção Social no Tribunal (JAST), como uma instituição dotada de personalidade

jurídica e de autonomia administrativa e financeira⁴. A JAST tinha igualmente como fim, desenvolver acções de carácter económico, social, cultural, entre outras. Nela, as empresas inscreviam os seus trabalhadores num sistema de segurança social em que, as mesmas procederiam aos pagamentos directos das prestações àqueles trabalhadores a elas vinculados.

De notar que não existia um mecanismo de protecção, em caso de não cumprimento ou violação dos direitos dos trabalhadores e havia disparidades na forma de critérios e nos pressupostos para obter direitos à segurança social, e a força de vinculação era apenas interna, isto é, verificava-se a nível das próprias empresas.

Com a independência nacional extingue-se este órgão, o que levou à efectivação de um levantamento de todo o património, tendo sido feita a negociação com possíveis gestores do sistema de segurança social em regime de contrato de concessão⁵.

É neste âmbito que surge o despacho ministerial de 4 de julho de 1977, inserido no Boletim da República nº 77/77, de 17 de Julho que passa a exigir a todas as empresas que tendo os seus esquemas próprios de segurança social, os remetessem ao Ministério do Trabalho como órgão tutelar em substituição do FAST (Fundo de Acção Social no Trabalho).

É de salientar que a situação que se vivia nas empresas com esquemas próprios de segurança social, exigia uma urgente instauração de uma regulação, que instituisse medidas genéricas de intervenção, que fossem capazes de ser implementadas para todas as empresas.

Foi assim que, a nível do conselho coordenador do ministério do trabalho, realizado em 1981 citado no relatório sobre o "ponto de situação sobre a segurança social"⁶ em 1997, foram aprovadas as medidas transitórias de segurança social que visavam encontrar um critério único no país para o cálculo das pensões, com o objectivo de minimizar os demais problemas que os trabalhadores enfrentavam neste campo social.

⁴ MINISTÉRIO DO TRABALHO, Ponto de Situação do Sistema desde Maio/90 a Junho/97.

⁵ INSS, Seminário nacional sobre legislação Laboral, 1997.

⁶ Id: ibidem.

Com estas medidas, também se processa a expansão da cobertura da segurança social, com a criação de departamentos provinciais e da cidade de Maputo, que calculavam e fixavam o valor das pensões.

Em 1985, estabelece-se que, de acordo com o artigo 146 da lei nº8, de harmonia com as condições sócio- económicas e as possibilidades de desenvolvimento nacional, seria criado o sistema de segurança social. Abria-se assim, uma oportunidade para o governo começar a esboçar um plano para tornar realidade aquilo que é a satisfação das necessidades da população em risco social, podendo ser cobertos pelo sistema de segurança social os casos de velhice, de doença, de acidente, de invalidez, de maternidade e de morte⁷.

O Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) foi, neste âmbito, criado através do decreto nº 17/88, de 27 de Dezembro. Para a montagem do aparelho administrativo do sistema, a definição da política e os objectivos da segurança social, vários diplomas legais foram elaborados, como a lei 5/89 de 18 de Setembro, que cria o sistema de segurança social; o decreto nº 46/89 de 28 de Dezembro que aprova o regulamento de aplicação da lei de segurança social; o despacho do Ministério do Trabalho de 31 de Janeiro de 1990, que indica a data da entrada em vigor e funcionamento do sistema de segurança social; o despacho do Ministério do Trabalho de 15 de Maio de 1990, o qual estabelece os procedimentos relacionados com o pagamento das contribuições para a segurança social; o decreto nº 4/90 e nº 5/90, ambos de 13 de Abril nos quais, respectivamente, se define a taxa de contribuições para o sistema de segurança social e se extingue o Fundo de Acção Social no Trabalho (FAST), bem como faz reverter a favor do INSS todos os bens patrimoniais adquiridos com o financiamento do FAST.

Com o diploma ministerial nº 45/90, de 9 de Maio aprovam-se as normas de aplicação e procedimentos do regulamento da Lei de segurança social⁸. Foi a partir de então que o Instituto Nacional de Segurança Social iniciou com o processo de inscrição de contribuintes e beneficiários a nível da cidade e província de Maputo.

⁷ INSS, Seminário nacional dos delegados, 1997.

⁸ GOMES, Elina; Evolução do Sistema de Segurança Social, Instituto Nacional de Segurança Social, Maputo, 1995.

Segundo o Relatório que reflecte o ponto de situação do INSS, de 1990 a 1997,

40 "o funcionamento do sistema de segurança social assenta no princípio da solidariedade, que consiste na redistribuição vertical de rendimentos mais altos aos mais baixos, e também, na redistribuição horizontal, que assenta na solidariedade dos jovens pelos idosos, dos saudáveis pelos doentes e dos que têm família para os que não a têm."

É de salientar que a Constituição da República de Moçambique em vigor, reitera no seu artigo 95, o direito à segurança social estabelecido desde a primeira Constituição da República, ao explicitar que "todos os cidadãos têm direito à assistência em caso de incapacidade e na velhice; o Estado promove e encoraja a criação de condições para a realização deste direito". Contudo, aquando da sua criação, o Instituto possuía fracos recursos financeiros e escasso pessoal, o que levou à adopção de um processo de implementação e desenvolvimento paulatinos, isto é, na prática a sua implantação foi feita de forma gradual e, no âmbito material, houve uma confinação a um leque de prestações aos beneficiários inicialmente muito restrito. A intenção era de, gradualmente, se efectuar o respectivo alargamento à medida que a capacidade do sistema assim o permitisse.

1.3. OBJECTIVO

1.3.1 Objectivo geral

O objectivo geral que nos impeliu a desenvolver o presente trabalho é de **estudar e avaliar o desempenho e a efectividade do Sistema de Segurança Social, Delegação de Maputo, na abordagem virada para a satisfação do contribuinte e beneficiário, clientes desta instituição.**

Ao estabelecer a correlação entre as teorias apreendidas durante o curso e a prática, pretendemos estudar o campo da avaliação das Políticas Públicas, numa abordagem sobre a satisfação do cliente, que é considerada a razão de existência das instituições públicas.

1.3.2 Objectivos Específicos

Os objectivos específicos do trabalho são os seguintes:

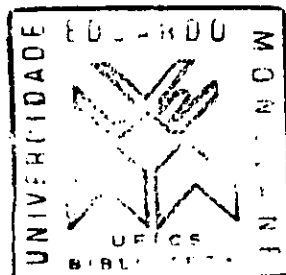
- a) Compreender qual a relevância das actividades do sistema de segurança social para o beneficiário.
- b) avaliar a consistência da Delegação de Maputo, em relação aos objectivos traçados ao longo do período em estudo e em relação ao impacto na satisfação dos clientes, incluindo a participação dos implementadores e outras instituições directamente ligadas à instituição.
- c) Apresentar recomendações e propostas para o melhoramento do desempenho da instituição em prol da sua efectividade nos beneficiários.

1.4. JUSTIFICAÇÃO DO ESTUDO

O Estado tem demonstrado falta de capacidades⁹ na implementação das suas políticas públicas, havendo necessidade de saber detectar as oportunidades e problemas a si inerentes, pois é, em primeiro lugar, em função da satisfação dos interesses da colectividade que as mesmas políticas existem. Por este facto, um leque de constrangimentos desenha-se, o que exige uma intervenção mais organizada pelo mesmo Estado para a superação destes constrangimentos.

Falando do caso concreto do INSS, instituição identificada para acolher o nosso estudo, não estando à margem dos constrangimentos que se verificam no universo das políticas públicas em Moçambique, cremos acreditar que vários mecanismos de comunicação, informação e avaliação em prol da melhoria do desempenho da instituição na prestação de serviços, precisam de ser por si accionados, pelo facto de lhe caber uma função social extremamente importante, função esta que está directamente ligada à

⁹ Abrahamsson e Nilsson (1998), Hanlon (1997) e Castel Branco (1995) debruçam-se sobre este assunto e questionam a capacidade institucional que impõe constrangimentos à capacidade de definir estratégias, seleccionar objectivos e cursos de acção, implementar decisões tomadas e introduzir transformações substanciais nas políticas públicas e na sociedade enquanto um todo. No caso do Brasil, por exemplo, Pedone (1986:33), ao analisar os resultados das políticas governamentais brasileiras, demonstra que os governos sofrem daquilo que ele define por síndrome dos objectivos espectaculares e dos resultados decepcionantes.



estabilidade da sociedade¹⁰. Foi na perspectiva de perceber este fenómeno que desenvolvemos o presente estudo.

Assim, realizamos a investigação na província de Maputo, mais precisamente na Delegação de Maputo, pelo facto da mesma ser a mais antiga, remontando esta antiguidade ao período da instituição da Segurança Social no nosso país e ser rica em informações que poderão permitir visualizar o fenómeno em estudo.

Sob o ponto de vista teórico, o estudo é relevante visto que, partindo de um enquadramento teórico, analisa o processo de políticas públicas, dando ênfase à avaliação do desempenho, numa abordagem em relação à satisfação do cliente e aos objectivos traçados aquando da sua criação, ao mesmo tempo em que procura os pontos convergentes e divergentes entre a teoria e a prática desta problemática das organizações.

Para a Administração Pública este trabalho torna-se relevante porque, vai-se ao encontro das vantagens que o sistema de segurança social traz àqueles que são identificados pela legislação que rege estes serviços, como sendo os principais beneficiários, e contribui para a superação dos constrangimentos existentes, que obstaculizam o seu desempenho.

O estudo vai também, ao encontro dos objectivos perseguidos pelo Estado, de satisfação das necessidades públicas através dos serviços públicos, objectivos estes traçados pelo Governo no quadro da Estratégia da Reforma do Sector Público (2000-2011), de melhoria na prestação de serviços públicos em Moçambique, além de estar-se buscando formas que assegurem a coerência entre os objectivos pretendidos, a prática da actuação e a modernização do mesmo sector.

Em termos práticos, pretendemos que o estudo traga resultados que permitam que os intervenientes envolvidos no Instituto Nacional de Segurança Social, tirem lições capazes de contribuir para a superação dos obstáculos através de acções correctivas que conduzam a um desempenho eficiente, eficaz e efectivo.

¹⁰ Nnoli (2000:889) afirma que o poder económico, actualmente assegurado por corporações multinacionais não tem sido combinado com a responsabilidade sócio-económica para o bem-estar global. Em África, o resultado é o incremento da pobreza no continente africano, com o governo incapacitado em cumprir com as suas funções básicas.

1.5. METODOLOGIA

Tratando-se de uma avaliação qualitativa que é caracterizada por uma amostra de dimensões reduzidas e pela capacidade de responder a questões do tipo “como” e “porquê” (Pires e Santos, 1999:64) e tendo também em vista os nossos objectivos, em termos metodológicos, o estudo privilegiou métodos para a recolha de informação, como:

1. Pesquisa documental (memorandos, relatórios, planos, informação dos órgãos de comunicação social, organogramas, estatísticas),
2. Entrevistas semi-directivas com as entidades do INSS, ONGs, associações, entidades empregadoras bem como clientes da instituição.
3. Realização de Entrevistas colectivas com os clientes como método que permite um intercâmbio e abertura entre os envolvidos, daí podendo se extrair informação rica na matéria em estudo.

O estudo obedeceu a três fases, nomeadamente:

Na primeira fase, privilegiou as fontes primárias como os Boletins da República e recolha e leituras orientadas de materiais relevantes ao Instituto Nacional de Segurança Social, objecto de estudo do presente trabalho.

Através de consulta bibliográfica a livros, documentos e outros materiais que abordam a questão da gestão e da avaliação, procuramos ideias e pistas que nos forneceram subsídios para a sistematização do nosso pensamento a respeito do objecto em estudo.

Privilegiamos também, a observação directa não participante que permitiu analisar o ambiente de trabalho dos entrevistados que fazem parte do quadro do INSS e a sua relação com os clientes do sistema, ouvindo o tipo de reclamações mais frequentes e as questões mais desconhecidas pelos beneficiários, relativas à Segurança Social.

Na segunda fase, utilizamos entrevistas semi-estruturadas com guião pré-elaborado, esperando-se que, com estas se tomasse consciência de aspectos que não foram detectados a partir das leituras orientadas. De observar que o critério de selecção da

amostra baseou-se na escolha de funcionários mais antigos na instituição, isto é com mais de 5 anos de trabalho.

Foi realizada uma análise de conteúdo nas entrevistas, com vista a fazer inferências válidas e replicáveis dos dados para o seu contexto.

Por fim, a terceira fase consistiu na análise e interpretação dos dados recolhidos e da redacção do relatório final.

1.6. DELIMITAÇÃO

O INSS não constitui a única instituição que materializa a assistência ao cliente em termos de Seguro Social, apesar de possuir uma estrutura organizacional de carácter nacional, implementando actividades em todo o país.

Por uma questão metodológica, delimitámos o estudo ao período de 1995 a 2002, sendo que foi a partir deste período que se deu início à expansão geográfica e implantação do sistema de segurança social em todo o país, com através da criação de delegações em todas as províncias.

O estudo esteve circunscrito apenas ao Instituto Nacional de Segurança Social, mais precisamente, a delegação da cidade e província de Maputo. Incluímos também a sede devido à necessidade de visualizar alguns elementos úteis para a análise.

1.7. PROBLEMÁTICA

Moçambique, tal como outros países africanos, padece de problemas sócio-económicos que se foram acumulando ao longo dos tempos. Isto levou à adopção de estratégias de desenvolvimento que se baseavam no protecçãoismo adoptado após a Independência nacional. O sistema de planificação centralizada de desenvolvimento, as camidades cíclicas e guerra civil influenciaram no decrescimento da economia. Esta situação permitiu o agravamento, depois da Independência, das condições da população derivados de choques de natureza social, económica e política complexos.

A inflexibilidade administrativa sufocava a capacidade de implementação e criava o agravamento da vulnerabilidade da economia, o que levou a um Estado ausente e frágil e os padrões de vida reduziram¹¹.

Na década de 90, a aprovação de uma nova constituição e a abertura do país ao exterior, trouxeram uma nova dinâmica de organização do Estado e da sociedade. Este processo trouxe outros desafios que exigiram a concepção de estratégias mais consistentes de enfrentamento de questões sociais.

Actualmente, as tendências do governo são de desenhar políticas que, de algum modo visam melhorar a qualidade de vida dos vários grupos sociais. Um exemplo ilustrativo é o campo do trabalho mencionado no Plano Quinquenal do Governo (2000-2004), preconizando que o governo tem em vista proteger os que já estão empregados, e que serão reforçados mecanismos de prevenção e superação de conflitos laborais e a criação de sistemas de protecção social e física dos trabalhadores, contribuindo para a estabilização da sociedade.

No campo da segurança social, as tendências actuais “priorizam a descentralização da prestação de serviços como forma de descongestionamento dos serviços do INSS, com vista a se atingir um dos grandes objectivos da Segurança Social, que é de aproximar cada vez mais e mais os verdadeiros donos do sistema de segurança social (INSS, Memorando, 2001: 1)”.

Com efeito, a Directora geral do INNS realçou, por ocasião da abertura da Direcção Distrital da Machava, que “o momento marcava um passo na política de segurança social no respeitante ao atendimento dos contribuintes e beneficiários e aos preceitos traçados pelo Ministério do Trabalho, no âmbito das medidas de impacto imediato da Reforma do Sector Público e esforços para a implementação do Plano Quinquenal (INSS, Memorando, 2001: 2)”.

Entretanto, e apesar da reconhecida importância das actividades da segurança social, problemas são visíveis que tornam os seus trabalhos menos eficientes tanto do

¹¹ Para melhor clareza, ver Abrahamsson, H. & Nilsson, A.; Ordem Mundial Futura e Governação Nacional

ponto de vista da implementação como da efectividade das suas políticas e estratégias nos grupos-alvo e nos intervenientes directos, o que leva a uma insatisfação dos mesmos actores.

Tamburi¹² citado por Mouton (1974) enumera aspectos que tornam complexos os problemas da segurança social, a saber: o conhecimento da tarefa, a reunião dos documentos necessários ao estabelecimento de direitos e sua liquidação, a recepção do público e outras tarefas a priori simples, podendo acarretar dificuldades enormes, por vezes insuperáveis. Apresenta ainda, a questão do pessoal, as infra-estruturas administrativas, a automatização dos trabalhos administrativos como tendo a sua influência na gestão efectiva da segurança social e faz apelo à participação nas avaliações e na implementação dos programas de segurança social para se poder detectar a sua efectividade.

No caso em análise, até as avaliações que, anualmente são realizadas não reflectem esta vertente, que visa conhecer com uma metodologia clara e regular, os efeitos das estratégias implementadas pelo INSS. Nota-se pelo contrário, que as avaliações feitas até à actualidade priorizam análises de tipo economicista, isto é, de análise de custo-benefício, que servem de panacéia, quando se trata de avaliar o desempenho do INSS.

Considera-se o número de novas inscritos por ano, as metas alcançadas em termos de actividades, o número de processos que deram entrada, o número de processos que deram saída, pondo de lado a questão da qualidade dos serviços que se prestam ao contribuinte e beneficiário do sistema e da efectividade na vida dos mesmos.

Tendo em conta que se trata de "um investimento social que deve considerar os seus efeitos sobre a economia como um todo, além de considerar outros objectivos, os objectivos da política governamental e os seus critérios de eficiência"¹³ há que abarcar aspectos relativos a satisfação daquele que, em última instância irá usufruir do bem produzido e dos serviços prestados pela instituição.

em Moçambique, Padrigu, CEEI-ISRI, 1998.

¹² L'OIT et la Sécurité Sociale: 2Le Défi de la Coopération technique", Revue Internationale de Sécurité Sociale, année XXII, n°4, 1969, p. 553.

¹³ Sobre este assunto, ver Faleiros, Vicente de Paula, Editora Cortez, 7ª edição, Brasil, 1995, p.19.

Se observarmos as várias críticas desenhadas através dos órgãos de comunicação social¹⁴ várias reclamações são apresentadas pelos contribuintes e beneficiários do sistema. Isto leva-nos a fazer o seguinte questionamento: num contexto de esforço empreendidos pelo governo, com vista a assegurar a efectividade dos seus programas e melhoria da implementação das suas actividades no sector público, os contribuintes e beneficiários sentem-se satisfeitos com a qualidade dos serviços oferecidos?

1.7.1. QUESTÃO DE PARTIDA

Até que ponto a Delegação de Maputo contribui para tornar eficazes e principalmente, efectivos os serviços prestados ao cliente?

1.8. AS HIPÓTESES

Tendo em conta a questão de partida, as seguintes hipóteses que nos orientaram foram as seguintes:

1. A ausência de um sistema de informação consistente e consolidado e de um banco de dados referente aos contribuintes e beneficiários, a ausência de diálogo regular e permanente entre a delegação e o seu grupo-alvo e a fraca resposta às necessidades em termos de celeridade dos serviços põe em causa o desempenho eficaz e a efectividade da Delegação de Maputo afectando, por conseguinte, a satisfação do cliente.

2. A fraca divulgação do sistema de segurança social, da informação sobre os direitos e deveres dos contribuintes e beneficiários aliada às dificuldades na fiscalização às entidades empregadoras afecta o desempenho eficaz da Delegação de Maputo.

¹⁴ O Desfile do Primeiro de Maio deu espaço às reivindicações onde as reclamações, através de panfletos dos trabalhadores, deixavam claro o seu clamor por uma melhoria dos serviços prestados por esta instituição. Mais informações, Televisão de Moçambique (TVM), reportagem especial por ocasião do 1º de Maio apresentado pelo jornalista Élio Jonasse, e o programa Consultório Jurídico, apresentado no dia 10 de Novembro de 2001.

CAPÍTULO II

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

2.1. QUADRO TEÓRICO

Este trabalho situar-se nas perspectivas de análise sustentadas nos debates teóricos sobre avaliação em políticas públicas. A primeira abordagem inclina-se para os **modelos tradicionais** no campo da avaliação de políticas públicas associadas à auditoria ou controle externo de um dado programa ou instituição. Estes são também vistos como uma prática a mais das tecno-burocracias das instituições, o que segundo Rico (1998:88), "estão mais propensas a prestar contas dos resultados dos programas às suas chefias do que à comunidade em geral e usuários em particular".

Com efeito, nas críticas dirigidas à avaliação tradicional, dá-se ênfase ao seu "carácter externo, pelas debilidades metodológicas apresentadas, pela sua preocupação demasiada com a eficiência e, portanto, pela sua incapacidade de apropriar-se do conjunto de factores e variáveis contextuais e processuais, que limitam e potencializam resultados e impactos. E, especialmente, pelo baixo grau de relevância e de utilidade dos produtos avaliativos que não respondem às necessidades de informação dos agentes sociais envolvidos nos programas" (Sulbandt citado por Carvalho in Rico, 1998:87).

O modelo de viabilidade política apresentado por Pedone (1986:35-36), também vai na mesma linha de análise da avaliação tradicional apresentada por Carvalho que aponta apenas para o processo e o que resulta desse processo em termos de directrizes, políticas e programas governamentais. Nota-se que, uma vez estabelecidos os objectivos (fins) e os recursos (meios) necessários, pouco mais é feito avaliar os objectivos em comparação com os resultados.

De facto, Wanderley G. Dos Santos e Olavo Brasil citados por Pedone (1986) criticam o modelo acima mencionado, considerando-o de voluntarista, uma vez que os fins das políticas sejam estabelecidos pelos tomadores de decisão, praticamente nada que seja importante pesquisar permanece no campo. Esta abordagem não avança na questão da análise e avaliação de políticas públicas uma vez que dirige as suas investigações apenas

quanto aos aspectos formais das políticas públicas actuais dentro do processo político visível, sem questionar que diferença as políticas e os programas fizeram.

A segunda abordagem inclina-se para a análise sustentada no modelo de "avaliação de impactos" das políticas públicas. Nesta, a análise preocupa-se com a definição de "como" as políticas públicas modificaram a sociedade e quais as suas consequências mais duradouras, perguntando que diferença as políticas fizeram na sua área de actuação Pedone (1986: 40).

Este autor critica as abordagens que avaliam as políticas públicas com base em expressões monetárias, ou seja, a análise custo e benefício devido à apresentação de deficiências que são de não analisar "como" as políticas públicas atingiram a sociedade. Com efeito, no estudo de impactos, os analistas postulam as políticas públicas como dadas e, a partir daí, olham os resultados e as consequências.

Este teórico contrapõe-se à abordagem tradicional e apresenta a política pública "como a variável independente, ou seja, questionam-se as transformações propiciadas pelas políticas públicas nos grupos sociais, verificando como tais consequências trouxeram mudanças ou não e colocam as preocupações redistributivas e normativas acima das preocupações de programação de viabilidade política" Pedone (1986:41).

Este tipo de análise pós-comportamentalista marca segundo Pedone, uma mudança de foco no sentido de que reaviva o interesse pelo estudo substantivo das políticas públicas, como resultado de maior consciência dos problemas sociais e uma visão crítica dos esforços governamentais em resolvê-los (id,ibidem).

No momento da análise, faz-se pois, ligação com as demandas sociais e com os tipos de apoio que uma política recebeu na fase da formulação, a fim de se verificar a ênfase dada a certos valores e por que determinadas linhas de acção foram tomadas ao invés de outras. As categorias que têm relevância para os estudos de impacto de políticas públicas, são os valores sociais básicos, a ideologia, as estruturas e práticas do sistema económico, a contínua adequação para a sua perpetuação, e a alocação de ganhos e prejuízos aos grupos.

Aliás, Pedone cita Ken Dolbeare (1974) que argumenta que a abordagem de cima para baixo, considera apenas os objectivos dos formuladores, decisores e executores das políticas públicas, como legítimos e que diferentes ópticas, objectivos, preferências, etc. na clientela podem ser totalmente ignorados. "A visão do autor sugere que se analise as consequências de baixo para cima, a partir da clientela e, deste modo, novas interpretações podem reflectir agudamente as realidades sociais"¹⁵.

O público pode e deve ser o juiz, uma vez que à avaliação de uma política pública repousa, em última instância, não apenas no cálculo de custos e benefícios, mas também na plausibilidade de defesa com argumentações de princípios estabelecidos. Este processo de deliberação pública dá legitimidade ao papel do analista, porque esses critérios são coincidentes com os critérios de "validade" no discurso científico. Portanto, nesta linha de pensamento, a avaliação requer a participação das camadas envolvidas como recipientes das políticas públicas.

Isto significa que é preciso assegurar que o público seja de facto, incluído nos debates sobre as políticas públicas. Isto é particularmente problemático no caso de políticas sociais de bem-estar, "uma vez que historicamente os pobres não têm participado, ou têm sido sistematicamente excluídos do debate político, salvo nas eleições. São eles que vão sofrer a acção dos programas e, portanto, precisam de ser convocados como juizes nas decisões de políticas públicas" Pedone (1986:44).

Por sua vez, a abordagem baseada na **avaliação participativa** das políticas públicas, dá também uma grande ênfase à avaliação de processos, para além dos resultados. Esta não é uma avaliação que apenas mensura quantitativamente os benefícios ou malefícios de uma política ou programas, mas que qualifica decisões, processos, resultados, impactos.

A avaliação de Políticas e Programas Sociais, torna-se um imperativo ético. É que a avaliação sistemática e contínua deve ser um instrumento estratégico na oferta de informações substantivas que possibilitam o exercício do controle social e acções correctivas.

¹⁵ Para mais aprofundamento consultar DOLBEARE, Kenneth.op. cit. (1974), pg. 120.

Entretanto, "a avaliação não deve buscar apenas a medida quantita dos benefícios e dos malefícios de um programa, deve qualificar também as decisões os processos, os resultados e os impactos" Rico (1998:90).

Portanto a avaliação participativa, propriamente dita, é vista como a mais completa visto que a sua realização é partilhada pelos implementadores das acções, e os beneficiários envolvidos no programa ou na instituição, permitindo assim, além da realização efectiva da avaliação, uma apropriação reflexiva e socializada dos factos entre os diversos sujeitos da acção Rico (id: ibidem).

Ela traz a vantagem de permitir confiabilidade e legitimidade entre os grupos sociais envolvidos no programa e tem como objectivos "incorporar os sujeitos implicados nas acções públicas, ou seja, os que detém o poder de decisão, os implementadores, os beneficiários e outros intervenientes envolvidos directa ou indirectamente (...)" Rico (1998:90).

A literatura converge no ponto de vista segundo a qual, a avaliação participativa desempenha um importante papel, na medida em que permite uma participação dos envolvidos, o que garante uma maior riqueza de informação, além de limitar que o risco da acção permaneça periférica, o que vai permitir detectar precocemente falhas ou estratégias inadequadas para a sua alteração visando o melhoramento da sua eficácia. Para que as instituições possam operar num nível óptimo, há que propôr medidas políticas efectivas ou assessorar o impacto das existentes.

Para a concretização de qualquer medida, é importante ter-se em conta a avaliação de politicas ou programas sociais, tornou-se um desafio, tanto para os centros de pesquisa, quanto para os governos que têm sido pressionadas pela sociedade civil organizada e pelo usuário dos serviços sociais, a apresentar efectividade e eficácia dos serviços e programas ofertados. Só deste modo, teremos as politicas e as acções do Estado melhoradas na formulação, na implementação e nos resultados.

2.2. Definição de Conceitos

Segue-se a definição dos principais conceitos a serem operacionalizados neste trabalho, a saber:

As políticas públicas. De acordo com Pedone (1986:7), as políticas públicas são o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a acção governamental para a sociedade e seus problemas.

Referindo ainda Pedone (1986:7), o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é assunto de real e efectivo interesse para todos os que actuam no âmbito da Administração Pública, principalmente daqueles que desempenham funções de direcção, chefia e assessoramento.

Anderson (2000: 34) apresenta o conceito de políticas públicas como um curso de acção relativamente estável seguido por um actor ou grupo de actores com o propósito de resolver um problema ou assunto preocupante. Então, para este autor, as políticas públicas seriam aquelas produzidas por oficiais e agências governamentais, frisando, contudo, factores relativos à influência de actores não-governamentais no desenvolvimento das políticas públicas. A política pública é uma expressão de propósitos específicos, decisões, autoridade programas, e acima de tudo, exige responsabilidade e cometimento tendo influências na vida dos cidadãos.

Dye (1987:459) define política pública como qualquer coisa que o governo decide ou não fazer. Está, aqui subjacente a idéia de que o governo está inserido na sociedade, pelas suas acções ou não acções que afectam directamente a vida dos cidadãos e a política pública também enquadra decisões do governo em não agir em determinada situação.

Sibambi (1992:34) define políticas públicas como “o curso de acção seleccionado de várias alternativas com o propósito de alcançar determinados objectivos. Esta acrescenta que existe a possibilidade do governo apresentar dificuldades de identificar determinado problema ou escassez de recursos necessários para agir eficazmente.

Na óptica de Shellukindo (1992:24), a política denota uma extensa declaração acerca das intenções do governo ou organizações, sendo estas observadas em forma de políticas económicas, políticas sociais, etc.

Autores africanos como Sai (1992: 26) e Mutahaba (1993:47) defendem que é necessário criar capacidade de gestão eficiente das políticas que se enquadram melhor ao desenvolvimento económico do continente. Para isso, é necessário que se desenvolvam as dimensões humana, habilidades individuais, do sistema e a capacidade institucional para uma melhor formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, tendo em conta, que o Estado é o principal agente de implementação de políticas públicas.

A solução apresentada é de reestruturação e reorientação das unidades de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, capacitação de recursos, disseminação de informação, existência de unidades de análise das políticas, reforço de coordenação institucional e elaboração de políticas alternativas.

Adedeji (1992: 234), ao enfatizar a dimensão institucional na eficácia das políticas públicas, frisa que apartir da formulação à implementação, é preciso que se identifiquem instituições que possam:

- ✓ Analisar as mudanças ambientais, propondo estratégias de longo prazo, prevendo cenários resultantes tendo em conta problemas de curto prazo e de emergências;
- ✓ Estabelecer o desempenho dos objectivos tal como foi definido pelos planos de longo prazo e necessidades de curto prazo e conferindo responsabilidades para o cumprimento dos objectivos pelas agências apropriadas;
- ✓ Corrigir os desequilíbrios entre planos e a capacidade de implementação e reconciliando conflitos dos objectivos sectoriais;
- ✓ Assegurar rápidos realocamentos de recursos e ajustamentos de planos de modo a suavizar tempestades temporárias;
- ✓ Mobilizar a poupança e o aumento do stock de recursos;
- ✓ Promover estímulos internos de mudança;
- ✓ Avaliar e monitorar o progresso e os problemas numa base regular.

A avaliação. Segundo Faria citado por Rico (1998:44), a avaliação tem como finalidade responder a questões sobre um produto acabado do tipo: como o programa é capaz de levar a um bom alcance de metas. De acordo com este ponto de vista, a avaliação é uma actividade que produz e compara dados de desempenho com um conjunto de objectivos hierarquizados, justifica e valida instrumentos e metas, atribuindo valores ao programa para alcançá-los. Relativamente ao seu papel, a avaliação procura aperfeiçoar o programa durante o processo da sua implementação e pode ser usada para testar, rever e redefinir o programa global ou suas componentes.

Os estudos de avaliação podem ser classificados em vários tipos, mas para efeitos deste trabalho abordamos a avaliação de processo ou de eficácia, que segundo Rico (1998:34) consiste na relação entre os objectivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efectivos.

Rossi et al (1999: 4) frisam que a avaliação "consiste no uso de procedimentos de investigação social de forma sistemática, de modo a diagnosticar a efectividade de programas sociais". Para este autor, exista uma série de questões que presidem este processo, nomeadamente:

Qual é a natureza do problema? Onde se localiza, a quem afecta e de que forma?

A essência do problema ou os seus efeitos que podem justificar um novo programa, a expansão ou modificação de um programa social?

Que intervenções viáveis podem melhorar significativamente o problema?

Qual é a população-alvo apropriada para a intervenção?

Alguma intervenção particular atingiu este grupo?

Esta intervenção foi bem implementada? Os serviços almejados foram bem alcançados?

A intervenção é efectiva no sentido de alcançar os objectivos e benefícios pretendidos?

Quanto custa o programa?

Os custos do programa são razoáveis em relação à sua efectividade?

Neste caso, a essência do trabalho do avaliador é acompanhar, observar e testar o "desempenho" do programa para aperfeiçá-lo. Este acompanhamento inclui o diagnóstico das eventuais falhas dos procedimentos e dos instrumentos, conteúdos e métodos, assim como sua adequação ao grupo-alvo e do impacto do programa, aumentando a sua adequação aos objectivos e metas.

A eficácia. Outro conceito que transporta consigo uma vital importância, para este trabalho é o conceito de eficácia. Chiavenato (1995:48), ressalta que a eficácia de uma organização se refere à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade através do suprimento dos seus produtos (bens ou serviços).

Significa que deve-se desencadear um conjunto de acções, tanto a nível interno ou a nível externo, que se direccionem à satisfação dessas necessidades e usar mecanismos para medir o grau de satisfação da sociedade, com o intuito de melhorar o seu desempenho em direcção aos seus objectivos globais.

Cohen e Franco (1998:102) defendem a ideia de que a eficácia deve definir em que grau os programas alcançam os seus objectivos e metas na população beneficiária, num determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Portanto, dão ênfase a dois aspectos essenciais: metas e tempo onde a programação é realizada sobre bases de normas ou padrões que determinam a alocação de recursos para a consecução das metas.

Efectividade. Rico (1998: 45) entende que efectividade relaciona-se com o sucesso ou fracasso em termos de uma efectiva mudança nas condições prévias das populações atingidas por um programa.

Dado que a efectividade é um aspecto importante para a avaliação das actividades de uma organização, Tenório (1998:20) define a efectividade como a capacidade da organização atender às demandas da sociedade. Portanto, ser efectivo é trazer à tona as melhorias desejadas nas condições sociais e, para tal, um programa precisa de mais do que um bom plano, embora seja uma pré-condição essencial.

Os objectivos organizacionais. As organizações são unidades sociais que procuram atingir objectivos específicos: a sua razão de ser é servir a esses objectivos. Então um objectivo de uma organização torna-se uma situação que ela deseja alcançar. Dentro dessa colocação, Chiavenato (1994:48) aloca várias funções dos objectivos, tais como a orientação que a organização procura seguir; os padrões através dos quais se pode comparar e avaliar o êxito da organização; estabelecimento de linhas-mestras para a actividade dos participantes; a unidade de medida para a verificação e comparação da produtividade da organização, dos seus órgãos ou dos seus participantes.

Gore (1964) citado por Chiavenato (1994:47) define os objectivos como os objectos em direcção aos quais as organizações dirigem as suas energias e seus recursos. Se a organização é um meio de alcançar fins por meio das capacidades dos indivíduos, os objectivos são fins colectivos trasladados em termos socialmente significantes.

Muitas vezes representados como sendo definidos pela acção, os objectivos também influenciam a actividade organizada, uma vez que objectivos bem estabelecidos servem como função vital de legitimar a acção.

A Satisfação dos Clientes. “Os sistemas políticos modernos, através do Aparelho do Estado, são chamados a intervir cada vez mais nos diversos domínios de actividade humana, para garantir a satisfação de interesses colectivos e para criar condições necessárias ao desenvolvimento económico e social” Fernandes (1995:169).

O cliente é uma figura crucial, tanto nas organizações lucrativas assim como naquelas não lucrativas, a ponto de, para além de ser elemento que pode condicionar êxitos e fracassos, é a entidade competente no julgamento dos níveis de qualidade dos bens e serviços, produzidos por estas organizações. Significa que a plena satisfação desse cliente pode ser determinante na existência de qualquer organização.

Tavares (1996:28) reconhece que “na sua essência, administrar compreende o reconhecimento e o diagnóstico destas necessidades públicas, a obtenção e afectação dos recursos necessários à sua satisfação e a definição de prioridades. A satisfação das necessidades colectivas representa, pois a razão de ser e a missão da Administração Pública” .

Para que um programa seja efectivo, não basta que tenha um bom plano, é crucial que estes clientes acreditem e confiem nos bens ou serviços que ela produz, que os beneficiários recebam os serviços e conheçam o programa. Assim, deve ter como ponto de partida as necessidades dos clientes, e como fim último a sua satisfação.

Tal como afirma Pires e Santos (1999: 14), mesmo nas organizações sem fins lucrativos, onde os clientes são muitas vezes designados por utentes, é preciso que haja uma óptica de gestão centrada neles, pois são eles que garantem directa ou indirectamente as receitas dessas organizações e a sua aceitação e simpatia sociais. O esforço que as organizações realizam deve basear-se no conhecimento dos clientes para que os satisfaçam de uma forma eficaz ao mesmo tempo que geram resultados que poderão ser investidos na melhoria das relações com os clientes.

Ainda segundo o mesmo autor, existem vários atributos incluindo os técnicos, mas também outros, como por exemplo, a marca, o serviço após venda, os produtos complementares, a simpatia o pessoal de atendimento, as instalações, a imagem, etc. As expectativas são criadas pelo fornecedor do produto ou serviço e pelos seus concorrentes com ofertas similares.

Para além deste aspecto, o grau de percepção dos clientes no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados por uma organização é crucial para que se possa medir o grau de desempenho e corrigir os desvios que a organização apresenta.

Comunicação. Um dos elementos fundamentais para o sucesso de qualquer organização está no modo como a comunicação circula entre os diversos elementos constituintes da mesma, e entre a organização e a sua clientela, os beneficiários dos serviços. Este conceito tem conhecido diferentes interpretações (Kotler, 1998:526).

Adoptámos o conceito de Hampton (1983:358) que define a comunicação como o processo pelo qual as pessoas que trabalham numa organização transmitem informação entre si e com diversificados grupos de interesses, interpretando o seu significado.

Coordenação. Segundo Tenório (1998:80), a coordenação permite a maximização do uso de recursos existentes, promovendo a integração das actividades da organização de modo a evitar a duplicação de esforços.

A coordenação deve ser vista como união de esforços e vontade das partes de cooperar, pelo facto de, assim se poder tirar o máximo de proveito da relação que as aproxima. Portanto, para fins deste trabalho usaremos este conceito, por conter elementos que podem ser aplicados para o presente estudo, como a comunicação que se reflecte entre o INSS e o seus clientes e vice-versa.

Desempenho. De acordo com Rossi et al (199:230), é a descrição derivada de uma análise acurada sobre "como" o programa actualmente operou. A descrição deriva da análise de dados encobrendo tópicos como, estimativa de barreiras à participação, o tipo de serviço prestado, a intensidade dos serviços prestados aos diversos participantes e a reacção de diferentes dos mesmos a estes serviços. O desempenho deve ser entendido, neste trabalho, como um meio de medir até que ponto foram atingidos os objectivos ou as metas traçados através da resposta a questões tendo em consideração a participação e as informações dos diferentes grupos directamente afectados pelos serviços prestados.

CAPÍTULO III

3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS DE PESQUISA

3.1. CRIAÇÃO E OBJECTIVOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

O Sistema de Segurança Social foi criado pela lei nº 5/89 de 18 de Setembro com o objectivo de "garantir a subsistência material dos trabalhadores em caso de doença, acidente, maternidade, invalidez e velhice, bem como a sobrevivência dos seus familiares, no caso de morte daqueles"¹⁶.

Importa salientar que a assistência aos cidadãos em caso de incapacidade e velhice é, também um direito consagrado na Constituição da República¹⁷.

¹⁶ MINISTÉRIO DO TRABALHO: Ponto de Situação do Sistema desde Maio/90 – Junho/97, Maputo.

¹⁷ Constituição da República de Moçambique, cap. I, do artigo 68.

É neste âmbito que foi criado o INSS, pelo Decreto 17/88 de 27 de Dezembro, incumbindo-lhe a tarefa de gerir o sistema. Segundo o artigo 3 do ponto nº 2 do mesmo decreto, os objectivos do INSS são:

- a) Contribuir para a definição da política e objectivos de segurança social, designadamente quanto às modalidades de resposta social de carência, à gestão financeira e à gestão de recursos humanos e materiais;
- b) Participar na concepção e formulação do plano nacional;
- c) Contribuir para a elaboração das disposições legais e orientações normativas no âmbito de segurança social;
- d) Promover a inscrição dos trabalhadores e das entidades empregadoras abrangidas pelo sistema de segurança social e assegurar a existência dos respectivos ficheiros centrais, bem como de titulares de prestações;
- e) Efectuar a cobrança e a gestão dos recursos financeiros afectos à segurança social;
- f) Promover acções tendentes à efectiva realização do direitos às prestações;
- g) Elaborar o orçamento e a conta anual de segurança social;
- h) Acompanhar e avaliar a execução orçamental;
- i) Assegurar os trabalhos de notação, recolha, apuramento e divulgação de dados estatísticos do sistema;
- j) Promover a realização dos necessários estudos actuariais;
- k) Promover a informação dos destinatários do sistema, designadamente através da difusão de sínteses informativas adequadas;
- l) Assegurar a representação em organismos internacionais especializados e participar na cooperação internacional em matéria de segurança social.

3.2. CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E FINANCIAMENTO DO INSS

A estrutura do INSS é tripartida, formando um conselho de Administração, cuja composição é fixada pelo Diploma Ministerial do Ministério do Trabalho. Dele fazem parte, em igual número.

- i. Representantes do Estado
- ii. Entidades empregadoras
- iii. Entidades dos trabalhadores

Os representantes do Estado para este Conselho, são indicados mediante proposta do Ministro do Trabalho. Já para os casos dos representantes das entidades empregadoras e dos trabalhadores, as propostas são apresentadas pelas respectivas organizações. O INSS é, assim, tutelado pelo Ministério do Trabalho, e na sua gestão está garantida a participação directa qual se garante dos trabalhadores, dos empregadores e do próprio Estado¹⁸.

A Gestão corrente do sistema é da competência do Director do INSS a quem cabe executar as decisões do Conselho de Administração e autorizar as receitas e despesas. Quanto ao financiamento, esta instituição é dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial¹⁹. A sociedade assegura este financiamento, através das contribuições pagas pelos trabalhadores e pelas entidades empregadoras, em que a taxa de contribuição do sistema foi, estipulada pelo Decreto n° 4/90 de 13 de Abril, em 7% do salário do trabalhador, sendo 4% pago pela entidade empregadora e 3% pelo trabalhador.

A taxa em vigor²⁰ é para efeitos das despesas para com o sistema redistribuída em:

1. 1,75% para despesas de administração, correspondente a 25% da receita total;

¹⁸ MINISTÉRIO DO TRABALHO: Ponto de Situação do Sistema desde Maio/90 – Junho/997, Maputo.

¹⁹ Id: ibidem.

²⁰ Id: ibidem.

2. 3,25% para as pensões, correspondente a 14% da receita total;
3. 1% para subsídio por doença, correspondente a 14% da receita total; e
4. 1% para o subsídio por doença, correspondente a 14 % da receita total.

O Estado pode acrescer as participações, nos termos do disposto na alínea d), do nº 1 do artigo 15 da lei nº5/89 de 18 de Setembro²¹. O mesmo artigo fixa outras fontes de receitas, a saber:

- a) Multas e juros de mora;
- b) Juros produzidos pelos investimentos de bens afectos às reservas;
- c) Transferências do Estado e outras entidades públicas ou privadas;
- d) Transferências de organismos estrangeiros;
- e) Donativos, legados ou heranças;
- f) O produto de participações previstas na lei ou no regulamento;
- g) Outras receitas legalmente previstas ou permitidas.

Por outro lado, o artigo 16, da lei em referência, fixa as despesas do sistema, a saber:

- a) As prestações com a segurança social;
- b) As prestações com a Acção Sanitária e Social; e
- c) Com a Administração.

O Estado apresenta-se como garante deste sistema porque a qualquer momento, o Governo pode decidir no quadro da lei do Orçamento Geral do Estado, que no todo ou em parte, as despesas de funcionamento do sistema, sejam suportadas por transferência desse mesmo orçamento²².

²¹ Id: *ibidem*.

3.3. CARACTERIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

O INSS é uma instituição de carácter público dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com a implementação cabal das suas actividades, promovendo acções destinadas à implementação do sistema de segurança social, e da mobilização dos necessários recursos humanos e materiais, propondo as medidas adequadas àquele objectivo²³.

O documento-mãe que orienta as acções a este nível de implementação de programas, é a Legislação sobre o Sistema de Segurança Social, significando que todos os programas são feitos com base nessa legislação.

Contudo, o INSS carece de uma Política Nacional de Segurança Social em termos de Decreto, apesar de estarem sendo orientadas algumas acções relacionadas à atribuição de funções às Delegações, os meios de implementação, a filosofia de articulação com os parceiros, onde deve se fazer a implementação e porquê dessa mesma implementação.

Além desta legislação, a instituição possui um plano a nível central ao abrigo do Plano Quinquenal do Governo, que indica as linhas de acção a serem seguidas. Com base nesse documento delineou-se Plano Económico e Social, um instrumento de acção para o INSS²⁴.

É de referir que o plano que orienta as acções do INSS apresenta como metas a concretizar, a contínua extensão do sistema de segurança social a todo o território nacional, a fim de criar facilidades de atendimento onde exista um número significativo de beneficiários; alargar o sistema a outras categorias de trabalhadores; adequar as prestações às reais necessidades dos trabalhadores; assegurar a articulação do sistema com regimes complementares e privados; assegurar a protecção social dos trabalhadores emigrantes; melhorar a qualidade dos serviços prestados, e incentivar a participação dos parceiros sociais na gestão do Sistema de Segurança Social.

²² N° 3 do artigo 19 da lei 5/89, de 18 de Setembro.

²³ BR, Decreto n° 17/88 de 27 de Dezembro, 4° Suplemento, série n° 51.

²⁴ Entreviata a B, 13 de Maio de 2002, INSS.

O quadro de implementação, no âmbito das metas, tendo em consideração a estratégia existente referem-se à informatização do sistema; reorganização dos órgãos administrativos; desenvolver um programa de marketing e publicidade; imprimir uma política de fiscalização e de esclarecimento; reforçar a acção contenciosa para a cobrança das dívidas e penalização dos contribuintes relapsos; organizar serviço especial de atendimentos de modo a aproximar o INSS aos respectivos beneficiários; garantir uma participação efectiva dos parceiros sociais na gestão do INSS; publicar as contas anualmente; intensificar os serviços de divulgação do sistema; fornecer a posição contributiva de cada beneficiário aos respectivos contribuintes; abrir direcções distritais em distritos tais como a Machava, Matola, Manica, Dondo, Buzi, Gorongosa, Malema, Namapa, Bilene-Macie e Chibuto; elaborar propostas de diplomas que visem o alargamento do âmbito pessoal por forma a abranger trabalhadores assalariados do sector informal e os independentes ou por conta própria.

Este quadro de execução apresenta também outras acções tais como alteração das fórmulas de cálculo das prestações, em uso; integrar novas prestações decorrentes de acidentes de trabalho, doenças profissionais, maternidade, assistência médica e medicamentosa, despesas de funeral e de desemprego, consoante a capacidade financeira do sistema, alargar o âmbito dos ramos de doença e por morte para os familiares do trabalhador assegurado; revisão do período de espera, conceder prestações não pecuniárias aos beneficiários, recolha de contribuições dos parceiros sociais na elaboração da proposta de Diploma Legal com vista a coordenação do Sistema de Segurança Social; propor a celebração de acordos bilaterais de harmonização do sistema moçambicano com outros países onde há grande número de trabalhadores moçambicanos, criar um órgão de gestão do património e participações financeiras do INSS, assim como a construção e restauração de edifícios nas províncias Maputo, Niassa e Nampula²⁵.

Estão, ainda em elaboração, um regulamento que irá reger o funcionamento do INSS, uma política dos recursos humanos e de gestão dos fundos, carecendo de uma indicação a nível central para que estes elementos sejam integrados numa política geral²⁶.

²⁵ MINISÉRIO DO TRABALHO, Plano Económico e Social no Quadro do Programa de Governo, 2001/2004.

²⁶ Informação concedida no INSS, pelo entrevistado Z 10/05/02 e confirmada a 13/05/02 pelo entrevistado B.

Este processo é presidido pela Direcção de Estudos e Planeamento, com o exclusivo envolvimento do Ministério do Trabalho, tutelar do INSS sem o envolvimento de outros parceiros e intervenientes.

Em termos de cobertura territorial, o INSS abrange actualmente todo o país, através de Delegações provinciais de Segurança Social. Como medida de expansão, o INSS criou Direcções Distritais em Manhiça, Chókwe, Vilanculo, Mocuba, Gúrué, Cabora-Bassa, Nacala, Angoche, Monapo, Montepuez e Cuamba e Representações Distritais em Matutuíne, Moamba, Boane, Ilha de Inhaca, Marracuene, Inhambane, Zavala, Machava, Dondo, Buzi, Manica, Malema, Namapa, Mocínboa da Praia, Mandimba e Chibuto. Está em curso o processo de criação de mais uma Delegação Distrital na Matola, que resulta do facto de estar-se a verificar uma concentração de indústrias nesta área²⁷. Esta abrangência, de acordo com as informações colhidas a nível central, enquadra-se nas estratégias de implantação dos programas de segurança social em todo o país que desde 1995 está a ser efectuada, paralelamente ao melhoramento dos serviços prestados e protecção social a todos os trabalhadores a nível nacional.

Entretanto, persiste uma percepção por parte de alguns intervenientes, de que muito ainda há que se fazer para que esta abrangência se efective. A cobertura do sistema é simplesmente administrativa pois a instituição não consegue abarcar as empresas e monitorar as actividades, nos termos do cumprimento da legislação de segurança social no país. A cobertura dá-se nestes moldes devido à falta de recursos e capacidade para cobrir as empresas e monitorar as suas actividades com vista o cumprimento da legislação sobre a segurança social no país.²⁸

Conforme apurámos, as delegações têm a função de executar ou implementar as actividades a nível das províncias e distritos e, fazendo um balanço dos resultados do trabalho do INSS, foram, em todo o país, inscritos desde 1995 até o segundo semestre de

²⁷ Entrevistado X, no INSS, 8/05/2001.

²⁸ Informação que pode ser confirmada em entrevista a 13/05/2002, OTM-Conselho Central, entrevistado R e pelo entrevistado A, na HelpAge International, 20/05/02.

2001, 53.802 contribuintes dos quais apenas 32.673 são activos e 2.020.634 beneficiários dos quais apenas 733.553 é que são activos²⁹.

São abrangidos pelo Sistema de Segurança Social, todos os trabalhadores assalariados nacionais e estrangeiros residentes em Moçambique, bem como os seus familiares, onde o sistema é contributivo e de carácter obrigatório³⁰. Portanto, o campo de aplicação material do sistema, como meio de redistribuição nacional 'aqueles cidadãos que por diversas razões, não podem obter os seus rendimentos directamente do processo produtivo incluem os seguintes: o subsídio de doença, o subsídio de internamento, o subsídio por morte, o subsídio de funeral, o abono de velhice, o abono de sobrevivência, a pensão de invalidez, a pensão de velhice e, por fim, a pensão de sobrevivência³¹.

Relativamente às instituições, existe uma relação estabelecida entre o INSS e as instituições com as quais o INSS desenvolve esse tipo de actividade intitucional são o Ministério da Mulher e Acção Social (MMCAS), a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM), a representação das entidades empregadoras e a Associação dos Aposentados de Moçambique (APOSEMO). Entretanto com a Associação dos Aposentados de Segurança Social, a Associação dos Deficientes de Moçambique (ADEMO) e a HelpAge International é muito mais fraca:

"Estamos aqui porque representamos um grupo de interesse directamente ligado ao INSS mas quando pedimos que trabalhemos em conjunto tratam-nos como um grupo sem nenhuma lógica, mas nós queremos estar inseridos e coordenarmos com regularidade as nossas actividades, e até ajudarmos em casos de divulgação e denúncia de empresas que não canalizam as contribuições do trabalhador³².

Portanto, o processo de coordenação revela uma fraqueza, considerando que deve se vislumbrar haver uma consistência bastante forte integrada entre as instituições que revelam interesses claros co vista a consecução da meta do INSS.

²⁹ Dados estatísticos facultados pelo INSS.

³⁰ INSS, Cap. I, do artigo 9, nº 1 da lei 5/89 de 18 de Setembro.

³¹ Revista Trimestral de Segurança Social, nº 3, 2000:16-17.

³² Informação confirmada a 16/05/02, na Associação dos Pensionistas de Segurança Social pelos entrevistados P, B1, B2, B3, B4, B5, na primeira entrevista colectiva.

Actualmente encontra-se criada uma comissão consultiva tripartida (representação dos trabalhadores através da OTM, das entidades empregadoras e do Estado), para a solução de algumas preocupações da área de segurança social dos trabalhadores e revisão da actual legislação em vigor sobre segurança social. Entretanto, os grupos de associações que não fazem parte da OTM não estão representados, e não foram envolvidos aquando da auscultação realizada para a revisão da legislação sobre a segurança social.

3.4. AVALIAÇÕES ANTERIORES

Segundo dados obtidos em relatórios anuais das actividades implementadas em todo o país produzidos pelo INSS, a avaliação é feita no término de cada ano, onde os delegados de todo o país se reúnem para avaliar as actividades desenvolvidas e o grau de alcance dos objectivos, ao longo do ano, por província. Esta avaliação não tem tido em consideração o estabelecimento de um mecanismo que permita uma avaliação participativa incluindo os como as associações representantes dos grupos-alvo da instituição e outros grupos ou instituições da sociedade civil que estejam interessadas nas actividades do INSS, que é o caso das mencionadas acima.

De modo básico, são realizadas análises de custo-benefício³³ e análises de custo-efectividade³⁴ como as grandes prioridades dessas análises realizadas no final de cada ano. É uma avaliação basicamente de cunho tradicional em que a maior preocupação dos analistas da instituição é de apresentar relatórios de contas, onde em geral são os números em termos de beneficiários e contribuintes, quantos destes são activos, as receitas e despesas da instituição e os investimentos realizados³⁵.

Os relatórios apresentam o que se cumpriu em termos de Plano de Acção para cada ano e por área: O número de documentos recebidos em termos de boletins,

³³ O cálculo da diferença entre o valores gastos pela instituição e os valores remanescentes desses gastos num período determinado de tempo.

³⁴ Neste item, expressa-se esta análise em termos de valores gastos para tornar o programa efectivo. Tanto esta análise e análise acima citada, são desenhada durante a fase de planificação e desenho do programa ou quando este está sendo implementado a bastante tempo, existindo a necessidade de expandi-lo. As questões de relevo relacionam-se com a alocação de recursos para um óptimo uso visando a melhoria das condições sociais de vida.

beneficiários inscritos, cartões emitidos, declarações, quantidade de cartões de pensionistas, verbetes, documentos fornecidos e recebidos, registo de remunerações, subsídios processados por grupo, número de inspecções, receitas e despesas correntes, pagamentos efectuados, cheques devolvidos das entidades empregadoras. No âmbito do processo de avaliação, não se realiza com o envolvimento de outras instituições ou pessoas singulares para a auscultação e discussão dos principais problemas do nível de desempenho da instituição. Pelo contrário, recorre-se à informação constante das reclamações dos clientes.

“O instituto usa informações da secção de identificação e Atendimento ao Público”³⁶.

Nestes relatórios mencionam-se como dificuldades correntes a falta de recursos humanos; construção de uma rampa para os beneficiários deficientes pela dificuldade no acesso a deste grupo de pessoas a determinadas secções para a prossecução dos seus processos; dificuldade o pagamento imediato dos subsídios de funeral de imediato, por forma a permitir a realização das cerimónias fúnebres; a morosidade de atendimento no balcão da Credicoop nos dias de pagamento; a melhoria dos serviços de fiscalização das entidades empregadoras e dos trabalhadores em situação de devedores, bem como de pensionistas e beneficiários desonestos; problemas de identificação de trabalhadores em atenção ao cumprimento da legislação vigente, o que dificulta a abrangência efectiva do sistema de segurança social.

"Assim, o sistema de segurança social, só poderá abranger efectivamente todo o grupo de trabalhadores se a Auditoria de Segurança Social estiver a funcionar na sua máxima força e organização, sob pena de um eventual descalabro do sistema, porque na verdade, a maior parte das prestações, em termos de concessão e manutenção pressupõe a existência de serviços de fiscalização funcionais"³⁷.

³⁵ Relatórios anuais de 19/5/2001, relatórios anuais da delegação de Maputo retratam as despesas e receitas correntes, as pensões autorizadas e o nº de pensionistas por distrito.

³⁶ INSS, entrevista a 6 e 7/05/02 a Z e corroborada a 12/05/02 por A3.

³⁷ Seminário Nacional de Auditoria, s.d., Maputo.

3.5. AVALIAÇÃO DE ACORDO COM OS IMPLEMENTADORES DAS ACTIVIDADES

A implementação das actividades acontece depois da tradução do Plano Quinquenal do Governo em planos de acção desenhados a nível central que, por sua vez são distribuídos por cada delegação. Estes são distribuídos por departamentos, repartições e secções, a nível das delegações. É a este nível que a implementação acontece.

Observa-se uma dificuldade quanto ao processo referente à informatização do sistema para permitir a celeridade no processamento de dados e reduzir o tempo de espera dos beneficiários, para aceder às prestações ou informações. Devido a este facto, existe unanimidade quanto à ideia de que, se o sistema estivesse informatizado, as reclamações motivadas pela morosidade e inflexibilidade no processo de pagamento de prestações e informações referentes à documentos arquivados dos contribuintes e beneficiários, diminuiriam drasticamente.

"A demora que se verifica é penosa, principalmente para os nossos velhos que, muitas das vezes, ficam a espera do pagamento das suas pensões durante todo o dia e, em alguns casos têm de retornar no dia seguinte. O sistema manual que é usado actualmente, não é muito seguro porque podem dar-se casos de não encontrarmos o processo, e isso acarreta prejuízos sérios para o beneficiário, também devido à má conservação dos documentos no arquivo"³⁸.

Cada funcionário faz em média, um registo de cerca de 300 empresas, tendo em consideração que Maputo possui mais de 5000 empresas. Este é um processo que contém em si, riscos sérios tendo em conta que se trata de documentos com um valor expressivo para o beneficiário. É o caso de pequenas situações, como pedidos de informações, que poderiam ser resolvidas em questão de minutos, mas que levam 15 dias ou até 1 mês. Este problema acaba, sobremaneira, influenciando o alcance das metas³⁹.

A capacidade de divulgação do sistema aos potenciais beneficiários revela-se problemática devido à limitação de meios humanos, materiais e financeiros, o que impede que as pequenas empresas também sejam inseridas nos programas de divulgação do

³⁸ Informação concedida em entrevista a 6, 8 e 14/05/02, no INSS, pelos entrevistados R, U, V, X, Y, W, T, A.

³⁹ Entrevistas a 6, 7, 8 e 14/05/02, INSS, por A6, A5, A3, A2, A1, W, Y, Z.

sistema, o que faz com que as brigadas priorizem as grande empresas e companhias industriais de grande envergadura.

" há alturas que não temos transporte para ir fazer palestras nas empresas, o que dificulta o nosso trabalho de divulgação da segurança social, que é tarefa deste sector. Temos ainda muito que fazer porque o beneficiário não sabe porque está a contribuir para a segurança social"⁴⁰.

Esta situação causada pela limitação resulta na perda do direito dos trabalhadores às prestações, pois o que acontece é que estes remetem as suas contribuições mensais mas nem sabem porque o fazem.

A formação é outro elemento apontado principalmente para os novos funcionários recém-admitidos, pois estes revelam lacunas de conhecimento técnico na área de segurança social porque ao mínimo erro, prejudica-se a vida de um beneficiário⁴¹

A última questão insere-se naquilo que é o alcance dos objectivos, ou seja há uma grande influência da questão da eficiência dos processos. As questões acima mencionadas concorrem grandemente para a questão do desempenho da política, ou seja, o alcance dos objectivos traçados aquando sua criação instituição. Senão, vejamos o que diz um dos nossos entrevistados, a nível central:

"Nas reuniões anuais que realizamos para avaliar os resultados, notamos que as metas são alcançadas a 55% em relação ao programado; não chegamos a atingir todos os objectivos que traçamos em cada ano. Não é possível se atingir os objectivos traçados, isto porque está em uso o processo manual de documentos. Veja que se uma pessoa pede uma informação, que poderia ser-lhe facultada em 5 minutos, ela leva mais de 15 dias para ter essa informação"⁴².

Tamburi ⁴³ citado por Mouton (1974:56), enumera os aspectos que tornam complexos os problemas de segurança social, a saber: o conhecimento da tarefa, a reunião dos documentos necessários ao estabelecimento de direitos e sua liquidação, a recepção

⁴⁰ INSS, entrevista a 8 e 13/05/02 por Q e A5.

⁴¹ INSS, entrevista a 6/05/02 a W.

⁴² INSS, entrevista realizada a 8/05/02 a A4.

⁴³ L'OIT et la Sécurité Sociale: "Le défi de la coopération technique", Revue International de Sécurité Sociale, année XXII, n°4, 1969.

dos documento do público e outras tarefas a priori simples, podendo acarretar dificuldades enormes.

A questão do pessoal, as infra-estruturas administrativas, automatização dos trabalhos administrativos, são aspectos apresentados por este autor como tendo a sua influência na gestão eficaz da segurança social e no seu desempenho perante a sociedade.

No âmbito da segurança social moçambicana vislumbram-se os problemas citados por este autor, como a questão do pessoal ou recursos humanos, a automatização dos serviços administrativos, o conhecimento da tarefa, a complexidade de documentos exigidos que influenciam grandemente no desempenho da segurança social.

Não obstante este leque de informações, colocam-se em oposição algumas, que afirmam que, apesar de todas as dificuldades verificadas na execução, os objectivos são alcançados e existe efectividade dos programas de segurança social nos beneficiários.

3.6. AVALIAÇÃO DE ACORDO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES CORRELATAS (OTM, APOSEMO, ADEMO, DHD e HELP AGE INTERNATIONAL).

Existem alguns grupos com objectivos específicos, que surgem como intervenientes directos, trabalhando paralelamente com o INSS, cujo fim último é de assegurar o bem-estar social dos seus membros, que são beneficiários dos serviços prestados por esta instituição. São os seguintes intervenientes: Organização dos Trabalhadores Moçambicanos, Associação dos Aposentados de Moçambique, Associação dos Deficientes de Moçambique, a HelpAge International, Associação dos Direitos Humanos e Desenvolvimento e a Associação dos Pensionistas da Segurança Social "Hipfunene".

Cada uma destas associações desenvolve actividades em áreas como o apoio jurídico-legal e protecção dos direitos inerentes à segurança social e tem os seus objectivos perante a instituição. Entre alguns destes grupos e a instituição verifica-se uma fraca colaboração na discussão de programas, na participação das actividades institucionais ou espírito de diálogo das estruturas do INSS para a recolha de opiniões e sensibilidades, criando-se uma situação em que o INSS desconhece ou ignora as preocupações dos

beneficiários acabando os últimos por ficar insatisfeitos. É o caso da Associação dos Pensionista da Segurança Social "Hipfunene" e a ADEMO. Foi possível visualizar-se como as expectativas destas instituições estão, em larga medida, afastadas daquilo que foi atribuído ao INSS, originando insatisfação ou descontentamento.

Uma das contatações que comprovam esta situação é a demora nas respostas às reclamações que até, em alguns casos, chegam a não se verificar. Um dos entrevistados e membro da Associação dos Pensionistas de Segurança Social disse:

"Quando nós reclamámos, não dizem nada, tratam-nos como se nada soubéssemos e ouvimos falar, são rumores, da existência de uma comissão consultiva para a revisão da legislação sobre a segurança social, mas nós não fazemos parte dela"⁴⁴.

As prestações são consideradas irrisórias, tendo em conta o actual custo de vida, acabando por reduzindo a qualidade de vida do reformado. O que está a acontecer é que a pensão mínima corresponde a 40 % do salário mínimo nacional que, por sua vez corresponde a 647.607, 00 Mt⁴⁵. Devido a esta situação, muitos trabalhadores pretendem se desvincular do sistema de segurança social. Para evitar esta situação, nas suas reuniões com os trabalhadores, a OTM acaba desempenhando o papel do instituto, mobilizando os trabalhadores com vista a se manterem no sistema de segurança social.⁴⁶

A divulgação de mecanismos para se aceder aos serviços de segurança social, no INSS, delegação de Maputo possui um mecanismo principal de divulgação do sistema, que são as palestras realizadas nas empresas a trabalhadores, maioritariamente operários fabris e industriais. Estas são realizadas por técnicos com duração de aproximadamente 1 hora. Contudo, a instituição não está a conseguir abarcar a totalidade das empresas.

Das observações realizadas no terreno, concretamente na repartição de Identificação e Atendimento ao Público, um grande desconhecimento foi notório, pela parte dos clientes que procuravam os serviços. O próprio método das palestras peca porque, ao almejar alcançar a toda população activa, o sistema põe completamente de lado

⁴⁴ Informação confirmada em entrevista a N, a 15/05/02, Maputo. Corroborada por sua vez, por B2 A B9, M C1, I, J, L, M, N, O e P.

⁴⁵ Até o momento da conclusão da recolha de dados, ainda não se tinha realizado o último incremento salarial, estando em curso o processo de concertação social.

a componente familiar, centralizando o trabalhador. Apesar desta estratégia centralizadora, pelos resultados das entrevistas, poucos são os trabalhadores que conhecem o sistema de Segurança Social.

"Os trabalhadores não sabem quais os mecanismos ou os trâmites para se ter acesso aos benefícios de segurança social. Por exemplo, o que fazer se morre alguém do agregado que estivesse a descontar no INSS? O que fazer em caso do trabalhador que atinge a idade da reforma? São alguns exemplos!"⁴⁷.

Outro entrevistado corrobora e frisa que os mecanismos de sensibilização são pouco expressivos:

"Uma pessoa pode trabalhar numa empresa e, mudar de emprego sem ela que saiba que deve ir informar o INSS sobre a mesma transferência. Eu só oiço falar sobre o INSS quando estamos a comemorar mais uma data da sua existência"⁴⁸.

Há percepção consensual da maioria dos entrevistados de que o valor que o contribuinte remete mensalmente a instituição, permanece durante anos na instituição, e por isso não pode estar parado, estando a ser reproduzido, de modo que possa gerar lucros. Existe ainda, uma percepção explícita de que alguns investimentos na área imobiliária e bancária estão a ser realizados pela instituição, com o objectivo de melhorar as prestações mas que entretanto, não se denota esta melhoria.

"O capital gera lucros se é movimentado. Em todos estes anos que o trabalhador contribui, o dinheiro está a ser usado de forma que dê juros, e isto significa que o trabalhador aufere deve ser acima do que ele contribuiu. Assim, podemos efectivamente, melhorar a qualidade de vida do trabalhador e da sua família"⁴⁹.

Outra questão de insatisfação deve-se á incapacidade do INSS em fiscalizar as empresas consideradas em situação de crise ou aquelas que não remetem as contribuições mensais ao INSS. Estão até presente momento, inscritos 250.000 trabalhadores no INSS. Porém, cerca de 51% dos trabalhadores inscritos, não podem ter acesso a esses benefícios

⁴⁶ OTM-CC, entrevista a 13/05/02 a R.

⁴⁷ Informação confirmada na OTM-CC, entrevistas a 8, 14 e 13/05/02 a R, A, V e T.

⁴⁸ APOSEMO, entrevista a 8/05/02 a T.

⁴⁹ Entrevista a 20/05/02, Help Age International a A.

porque as empresas não canalizam as prestações ao INSS⁵⁰. Algumas empresas estão registadas mas que, no presente momento, não estão no activo, sem o conhecimento da instituição que deve zelar pelos direitos dos trabalhadores. Segundo o nosso entrevistado,

"Então, quem fica prejudicado? Obviamente que é o trabalhador e a Fiscalização do INSS não consegue cobrir a todas as empresas, de modo a controlar todas as empresas existentes. O facto de existirem 51% de trabalhadores sem benefícios indica-nos que há lacunas sérias. Apesar do INSS cobrir todo o país, esta não é uma cobertura real, mas sim administrativa devido aos factores que se prendem com a divulgação e fiscalização. O INSS não pode ter mais de metade de inscritos activos a serem prejudicados. Era preferível que fosse a minoria"⁵¹.

Há fraca coordenação entre a instituição e algumas instituições de segurança social estrangeiras. Os trabalhadores que regressam do estrangeiro, após anos de trabalho, veem os seus benefício em termos de segurança social perdidos, devido à falta de coordenação com as instituições de segurança social onde este esteve a descontar. De acordo com um dos nossos entrevistados:

"O que se recebe aqui é o que a pessoa produziu, mas em termos do que descontava na segurança social não se vê nada. É preciso atender a casos dessa natureza porque trabalhador descobre que tinha um valor que descontava lá no estrangeiro mas que, devido à ausência de acordos entre a nossa instituição de segurança social e as internacionais, perde os seus direitos"⁵².

Concluindo, a questão dos procedimentos burocráticos, de modo a permitir a celeridade na tramitação de documentos como forma de atrair os beneficiários não é eficiente e o que acaba acontecendo é que há demora no pagamento das prestações aos beneficiários ou para ter acesso a informações da parte dos clientes.

"nós tivemos vários nós de estrangulamento porque, das vezes que enviávamos pedidos de esclarecimento, em relação a algumas situações de trabalhadores que reclamavam direitos na segurança social, as respostas eram de que, os documentos estavam, ora na central ora na delegação. E só passados três meses é que tivemos as respostas"⁵³.

⁵⁰ Esta informação foi colhida em entrevista na OTM-CC, a 13/05/02 a R.

⁵¹ Entrevista a 13 de Maio de 2002, OTM-CC, confirmada a 14/05/02 a D, H, I e U.

⁵² Entrevista na HelpAge International, 20/05/02 a A.

⁵³ Informação concedida em entrevista a 13/05/02, na OTM-CC, e confirmada na HelpAGE a A e 20/05/02 respectivamente a R.

Nesta secção, procuramos perceber como os implementadores do sistema de segurança social e as outras instituições com interesses relevantes avaliam o desempenho através da qualidade dos serviços prestados aos clientes do INSS e a efectividade nos mesmos clientes. Vários constrangimentos foram levantados em relação a estes serviços, levando-nos a conclusões provisórias que nos permitem assumir que elementos relativos à incapacidade institucional conduzem a um fraco desempenho e, por conseguinte, afectando negativamente a satisfação do cliente. Esta situação vai levar, portanto, a um baixo grau de alcance dos objectivos traçados.

3.7. AVALIAÇÃO DE ACORDO COM AS ENTIDADES EMPREGADORAS

O principal nó de estrangulamento para este grupo é o carácter obrigatório do sistema de segurança social nas contribuições correspondentes a 4%. O financiamento da segurança social implica geralmente, custos para as entidades patronais, custos esse que, se não fosse a tendência flexível de descida dos salários, poderiam adicionar-se nos custos de mão-de-obra. Pela percepção das entrevistas, existe um largo debate sobre se os encargos para a segurança social são ou não, de facto suportados pela entidades patronais, sendo algo considerado imposto sem uma consulta anterior. Além deste facto, uma resistência quanto à obrigatoriedade na inscrição de todas entidades patronais. Segundo as constatações:

“É uma sobrecarga para nós porque pagámos os salários, os impostos sobre rendimento do trabalho e ainda temos que incluir as contribuições para o INSS, também poderíamos optar por escolher outros sistemas de seguro mais eficazes e efectivos para todos os inscritos, porque este mostra-se com problemas que nos descontentam e ao trabalhador”⁵⁴.

3.8. A AVALIAÇÃO DE ACORDO COM OS BENEFICIÁRIOS (CLIENTES DA DELEGAÇÃO)

Os beneficiários são basicamente aquelas pessoas que se enquadram em categorias de reformados, os trabalhadores no activo, as viúvas de trabalhadores que descontavam para o sistema de segurança social e os respectivos filhos ou progenitores.

Estes grupos também reclamam quanto ao valor oferecido, tanto para efeitos de reforma, quanto para a de sobrevivência. A situação é descrita seguidamente:

A pensão mínima de reforma que é correspondente a 40 %⁵⁵ do salário mínimo nacional. De 1991 a 2001, o valor mínimo dos aumentos da pensão registados desde 1991 a 2001, é de 17.000,00 Mt e o máximo é de 71.388,00 Mt⁵⁶.

"...quando querem lançar uma nota de informação sobre o aumento, eles simplesmente colam na vitrina para o conhecimento geral. A pensão mínima actual corresponde a 399.424,00 Mt; como pode ver, é um aumento irrisório tendo em conta o custo de vida actual; quando pedimos esclarecimento não somos recebidos: não dizem nada e nem resolvem os nossos problemas"⁵⁷.

A fórmula para o cálculo da pensão tendo em conta os vários salários que o trabalhador auferiu ao longo da sua vida de trabalho. O que acontece é que não existe um esclarecimento sobre o modo como esta fórmula é obtida. Existem sérias reclamações quanto ao modo adoptado para calcular a pensão que corresponde a 40% do salário que cada trabalhador auferia. Contudo, o que se verifica é que os valores acabam por se tornar mais irrisórios do que o eram antes⁵⁸.

Elevada exigência burocrática e demora no pagamento do subsídios, por exemplo, no caso dos subsídios por doença, morte e de funeral que apresenta critérios como: requerimento remetido pelos familiares do falecido, o boletim de óbito, fotocópia do Bilhete de Identidade e o atestado da entidade administrativa que confirme o grau de parentesco.

Os objectivos perseguidos pelo Estado de satisfação das necessidades colectivas através dos serviços públicos, traçados pelo governo no âmbito da Estratégia do

⁵⁴ Casa NIZA, entrevista a 9/05/02 a A8, confirmada a 22/05/02, na Mozambique Trading International por A9 e Zeinab Téxteis por B1. Aliás, esta é a grande controvérsia no mundo actual que consta das investigações do Bureau Internacional do Trabalho (nº 3, página 14, 1997).

⁵⁵Capítulo 5 do Artigo 11, nº 1 da legislação sobre o sistema de segurança social.

⁵⁶ Dados estatísticos fornecidos pelo INSS.

⁵⁷ Entrevista colectiva a 15/05/02, INSS a B2 a B9 e C1.

⁵⁸ De notar que a maioria dos pensionistas da segurança social entrevistado, foram operários fabris e industriais auferindo salários que, com o aumento do custo de vida, tornam-se insignificantes. Com a pensão correspondente a 40%, significa que a qualidade de vida acaba por decrescer.

Sector Público (2000-2011), de melhoria na prestação de serviços públicos em Moçambique estão, deste modo ameaçados.

"Os processos demoram muito a ser despachados e enquanto isso, eles recomendam-nos a fazer empréstimos fora, para irmos realizando o funeral . Quanto ao subsídio por doença "recomendam as pessoas a fazer primeiro, a consulta e levar as receitas para o INSS. Como vai fazer a consulta, ter as receitas se não tem dinheiro para pagar a dita consulta? As doenças não vão esperar até que nos paguem o subsídio depois onde vai o valor correspondente aos primeiros três dias que eles não nos pagam? Não sabemos e nem nos esclarecem nada"⁵⁹.

O INSS ainda não tem um regulamento próprio para reger os procedimentos de transferência de reservas matemáticas, para efeitos de reforma, de um trabalhador que se beneficia, por exemplo, do regime do Aparelho de Estado para o regime de Segurança Social e vice-versa, esta é uma questão é da responsabilidade dos serviços centrais, carecendo de coordenação conjunta com vista a superá-lo, da parte da Direcção-geral com o Ministério do Trabalho.

Outros problemas de coordenação entre os Ministérios de Saúde e do Trabalho, que tutela o INSS, para o tratamento da questão da homologação dos atestados médicos, no caso do subsídio por doença, devido ao circuito pelo qual um trabalhador deve passar até ter em mão um atestado é oneroso, chegando até a ultrapassar a valor que este deve por direito receber do instituto. O que resulta daí, é a desistência de alguns beneficiários em continuar com os processos do subsídio por doença por se mstrar mais dispendioso.

Por fim a incapacidade do INSS em fiscalizar as empresas que cometem infracções devido ao desencaminhamento das contribuições, resultando em prejuízos aos trabalhadores. Esta dificuldade é partilhada, tanto pelos sindicatos, pelos implementadores das políticas e programas do INSS, como pelas associações, as ONGs, entidades empregadoras e pelos próprios beneficiários directos.

De modo geral, as avaliações com base no método de apresentação de dados quantitativos, mostra-se incompleto. Seria pertinente, tratando-se de alcance da efectividade de estratégias e políticas governamentais nos beneficiários do sistema de

⁵⁹ Entrevista Colectiva a 15/05/02 a C, D, E, F, G, H, no INSS.

segurança social, que se desenhassem matrizes, em termos de objectivos e indicadores de medição de impactos, com avaliações participativas dos principais intervenientes e representantes dos interesses dos beneficiários. Portanto, esforços precisam de ser empreendidos para a implementação de modelos de avaliação mais direccionados para os benefícios dos grupos-alvo.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4.1. Verificação das Hipóteses

A partir das entrevistas efectuadas, tanto com os executores dos programas, quanto com as instituições com interesses no INSS, com os beneficiários assim como através de informações obtidas ao longo da pesquisa e observações no terreno, concluímos que a delegação de Maputo revelou incapacidade em produzir um desempenho satisfatório em relação a todos os grupos entrevistados, incluindo os próprios implementadores e na efectividade das suas acções em relação aos seus beneficiários.

Esta conclusão confirma as hipóteses do estudo segundo as quais, a ausência de um sistema de informação consistente e consolidado de um banco de dados referentes aos contribuintes e beneficiários, a ausência de diálogo regular e permanente entre a delegação, os outros intervenientes e o seu grupo-alvo e a fraca resposta às necessidades em termos de celeridade dos serviços colocavam em causa o desempenho eficaz e efectivo da Delegação de Maputo, afectando, por conseguinte, a satisfação do cliente, enquanto que a segunda anunciava que a fraca divulgação do sistema de segurança social, dos direitos e deveres dos contribuintes e beneficiários aliada às dificuldades na fiscalização às entidades empregadoras afectava o desempenho eficaz e efectivo da Delegação de Maputo.

Em relação à primeira hipótese, apesar dos esforços empreendidos pelos implementadores das actividades (facto confirmado nas observações e nas entrevistas), verificamos o reconhecimento da existência destas dificuldades mencionadas nas hipóteses, o que dificulta a prossecução do trabalho. Esta situação põe em causa o desempenho eficaz e efectivo levando consequentemente, à insatisfação dos clientes.

Do total dos entrevistados (42), 93,6% (39) afirmam-se insatisfeitos com o desempenho da Delegação, devido a morosidade na prestação dos serviços e fraqueza de diálogo regular permanente com a instituição, enquanto 6,4% (3) afirmam que a fraqueza institucional deve-se apenas à falta de meios materiais e humanos de trabalho, pois segundo os mesmos, se houvesse meios e formação, esta situação melhoraria.

Quanto a segunda, a confirmação é feita por todos entrevistados, tanto a nível interno como externo da instituição, incluindo os beneficiários. Existe no concreto, um desconhecimento deste sistema acerca dos direitos e deveres que esta preconiza e uma elevada deficiência do trabalho de fiscalização nas empresas, facto que prejudica gravemente os trabalhadores, que não podem usufruir dos seus direitos de segurança social (92% (39) dos entrevistados confirma esta hipótese e 8% (3) acha que o desconhecimento deve-se apenas à falta de interesse dos beneficiários).

Os beneficiários e as suas famílias não conhecem os seus direitos e deveres na área da segurança social, tanto que "quando surge uma situação de requerimento de algum tipo de prestação, elas nem sabem onde se dirigir, quais os procedimentos a ter em conta"⁶⁰. As dificuldades inerentes à fiscalização são consideradas como um dos factores constringedores do alcance dos objectivos e da efectividade em relação ao beneficiário.

4.2. CONCLUSÃO GERAL

O desempenho eficaz e efectivo da Delegação do INSS em Maputo, parece depender muito da melhoria das condições de implementação das actividades, com vista à efectividade do sistema nos clientes e em relação às suas próprias metas, porém depois de analisada a informação decorrente da recolha de dados, a nossa conclusão geral é de que o INSS, na qualidade de instituição pública de implementação de uma das componentes da política social do governo, não está suficientemente organizada institucionalmente para pôr em prática eficaz e efectivamente as suas obrigações, se tivermos em conta que esta instituição, especificamente no caso em estudo, Delegação de Maputo, revela-se com problemas para satisfazer as demandas e as necessidades dos beneficiários.

⁶⁰ Achamos pertinente citar as palavras de um dos nossos entrevistados pelo seu carácter elucidativo. O mesmo foi entrevistado a 7/05/02 de Maio de 2002, no INSS.

A instituição ainda não conseguiu criar mecanismos de modo a permitir numa vertente mais participativa dos beneficiários, e enriquecer a informação sobre o desempenho institucional e a efectividade na prestação de serviços.

4.3. CONCLUSÕES ESPECÍFICAS

A despeito da percepção da maioria dos entrevistados ter sido na direcção da confirmação das nossas hipóteses, existiram algumas percepções sobre a questão do grau de cumprimento dos objectivos e a efectividade do sistema de segurança social. Isto é compreensível se considerarmos que a recolha de dados abarcou uma diversidade da amostra dos nossos entrevistados representando diferentes interesses na esfera social. Na pesquisa realizada confirmámos as nossas hipóteses, que nos remetem a identificar os problemas abaixo apresentados.

Apurámos ainda existência de **fraqueza institucional**, caracterizada por uma excessiva burocracia caracterizada pela rigidez e uma elevada formalização do sistema de seguro social, que se manifesta através dos circuitos pelos quais os documentos devem passar e o tempo de espera exigido, o que contribui para a ineficiência e ineficácia deste sistema. Surge assim um paradoxo pois, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997: 43), os alicerces para um sector público eficiente tem as suas bases nas burocracias capacitadas. É preciso, ainda segundo este documento que sistemas eficientes e efectivos de prestação de serviços envolvam o estabelecimento do devido equilíbrio entre flexibilidade e responsabilidade. Isto é particularmente frisado para aquele sector público medular e insubstituível; para instituições como o INSS, que trabalha em cooperação com várias outras instituições governamentais e da sociedade civil (ADEMO, APOSEMO, HelpAge International, Associação dos pensionistas de segurança social, MMCAS, INAS), é crucial que haja maior flexibilidade em termos de informação e comunicação, com vista a coordenação num processo regular e permanente no desenho de programas inseridos na política de protecção social.

O que está a acontecer, enquadra-se no pensamento de Nsibambi (1992:44), na sua análise sobre o processo de gestão de políticas públicas em África, que sublinha que existe fraca capacidade de gestão de políticas públicas. Um dos estágios da gestão de

políticas públicas é a coordenação e sustenta que em África, esta é deficiente. A coordenação deve incluir todas as partes importantes e inter-relacionadas e que este é um papel a ser desempenhado pelos gestores. O fortalecimento institucional passa pela criação e conhecimento de instrumentos legais que permitam essa coordenação.

O relatório de Desenvolvimento Mundial (1997: 9) sublinha a necessidade do aumento da participação dos usuários, através de uma maior aproximação entre Estado e público. Deste modo, os programas governamentais funcionarão melhor se aproveitar-se a reserva comunitária de capital social em vez de trabalhar contra ela. Os benefícios se traduzem em implementação mais esmerada, maior responsabilidade e melhor feedback para os órgãos, criar parcerias requerendo que a voz dos pobres e dos grupos marginalizados seja levada ao próprio centro do processo.

Verifica-se uma **ineficiência em termos de recursos humanos** (técnicos) formado em diversas áreas de conhecimento e especialização, para exercer a delicada tarefa de processamento de dados, que à mínima falha pode prejudicar a vida do beneficiário. Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (id: ibidem), o pessoal capacitado é o sangue do executivo. O servidor capaz e dedicado injecta energia no sector público, aspecto contrariado grandemente através do que se verifica na Delegação de Maputo e de outras acções inerentes à instituição.

Para além da ineficiência em formação, há falta de recursos humanos em termos quantitativos, pois, os funcionários existentes deparam-se com situações de sobrecarga da trabalho, sendo obrigados a trabalhar até fora do limite do horário normal de trabalho.

Na Delegação, há um visível fechamento da Instituição em relação ao cliente, sua razão de existência enquanto organização com o objectivo de servir o público. Segundo, os nossos entrevistados, existem várias reclamações por parte dos clientes que precisam de ser canalizadas à direcção geral. O relatório acima citado (1997: 45) dá ênfase à participação do usuário, a realização de pesquisas junto a clientes, a publicação de pontos de referência e outros mecanismos para dar maior voz aos cidadãos, no sentido de exercer pressões externas pela melhoria da prestação de serviços. Por sua vez, Rico (1998)

e Mouton (1974) defendem a participação dos beneficiários para se detectar se a política ou o programa foi efectivo e se estas fornecem atitudes mais clínicas e sugestões mais claras para o aprimoramento dos programas .

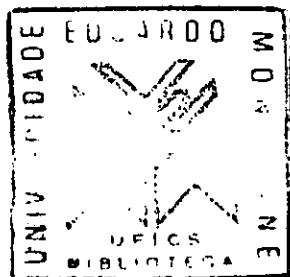
Na Delegação, é ainda visível a existência de lacunas no referente a conservação de dados, devido ao uso do método manual de arquivo de informações, e problemas de conservação de documentação mais antiga. O documento que temos vindo a citar também discorre sobre esta questão e sustenta que para um melhor controle não só orçamentário, devendo se usar sistemas informatizados modernos e automatizados, onde pode, a partir daqui, haver flexibilidade e rapidez na prestação dos serviços do sector público medular (id:ibidem).

Nesta instituição, constatamos também, que os visados ou grupos-alvo desconhecem a existência da segurança social, e alguns trabalhadores nem conhecem o motivo das suas contribuições mensais ao sistema de segurança social.

Verifica-se também, pouca abrangência deste sistema a grupos minoritários como pequenas empresas com um ou dois trabalhadores, o que nos leva a crer que existindo um número razoável deste tipo de empresas, então temos um grupo extenso não abrangido e, segundo os próprios implementadores entrevistados, existe exiguidade de meios materiais como o transporte para a deslocação, e material informacional para a distribuição; aliás, desde Junho de 2001 que este material não é produzido, para abarcar todas as unidades empresariais e laborais de Maputo.

Constatou-se pelas entrevistas, um descontentamento quanto à falta de esclarecimento e informação relativamente aos investimentos realizados, em prol de uma capitalização dos valores mensalmente pagos pelas entidades patronais e contribuintes, com vista à melhoria dos valores pagos nas prestações que, segundo os nossos entrevistados, são irrisórios.

Segundo os entrevistados, a maioria dos beneficiários auferem um salário mensal baixo, daí que a aplicação dos recursos recolhidos dos contribuintes em projectos de investimento, que resultem em aumento dos investimentos do INSS, seria uma oportunidade de melhorar os valores, e consequentemente o nível de vida dos



beneficiários. Esta informação tem razão de ser pois, o BIT (Bureau Internacinal do Trabalho), ao descrever o financiamento da segurança social, apresenta o fluxo de fundos como provenientes das contribuições das entidades patronais e das pessoas inscritas, podendo também advir do pagamento de coimas, do subsidio do governo ou do rendimento dos investimentos dos activos investidos.

Estes fundos direccionam-se à Instituição de Segurança Social que por sua vez, faz a distribuição entre o pagamento das prestações (a curto prazo, a longo prazo, prestações de acidente de trabalho, de desemprego e prestações familiares), as despesas administrativas e de investimento. No caso do INSS, os estudos realizados por peritos da segurança social⁶¹ recomendou-se que se capitalizassem as contribuições com vista a se alcançar o objectivo acima apresentado. Com efeito, o INSS tem investimentos na área imobiliária e bancária.

Não obstante a confirmação das nossas hipóteses, surgiram opiniões discordantes para sustentar este défice. A pesquisa constatou que por parte de alguns responsáveis da instituição sustenta-se que o baixo grau de alcance dos objectivos e a fraca efectividade dos serviço devia-se ao desinteresse por parte das pessoas em procurar a instituição e o baixo nível de secolaridade dos beneficiários, o que faz com que as pessoas procurem o INSS quando surge algo que os obrigue a requerer algum direito nas prestações.

Entretanto, a maioria dos nossos entrevistados deixou claro que, se as pessoas não procuram a instituição deve-se ao desconhecimento, pois até algumas nem sabem que estão sendo descontadas no sistema e, se não fosse o carácter legal e obrigatório das contribuições, as que conhecem o sistema, se retirariam devido à fraca qualidade na prestação de serviços, como por exemplo as demoras nas bichas para aceder às prestações, a falta de fiscalização das empresas que prejudicam o trabalhador, a legislação que não reflecte os anseios dos beneficiários e que é pouco divulgada.

Rigidamente também, impõe restrições, em alguns casos, como por exemplo, o caso de beneficiárias, que sendo viúvas tenham parceiro não declarado pela lei como o

⁶¹ MINISTERIO DO TRABALHO: Ponto de Situação desde Maio/90-Junho/97, Maputo.

novo esposo. Sem haver documentos pela parte que cabe ao Estado, que comprovem a existência de um casamento ou 5 anos de existência da relação, é-lhes retirado o direito à pensão de sobrevivência.

Segundo as constatações das entrevistas, frisa-se que o papel da instituição é de ir ao encontro do beneficiário e mostrar-lhe os seus direitos, daí a necessidade de bom funcionamento da máquina de divulgação da instituição, até porque há casos de empresas que têm tido problemas de morte de um trabalhador e que acabam por ser elas mesmas a procurar as famílias e ajudá-las no processo de aquisição das prestações de direito; nos casos em que existe demora por parte do INSS, as mesmas empresas acabam pagando as despesas das cerimónias fúnebres, do caixão e até apoiam as famílias para a sua sobrevivência.

Então, suscita-se uma questão: afinal de quem são as atribuições prescritas pelo Conselho de Ministros, no Decreto nº 17/88 de 27 de Dezembro, relativas a uma efectiva realização do direito à segurança social e do preconizado pelo artigo 3 da Legislação sobre a segurança social? A quem cabe o desempenho das funções relativas à implementação do sistema de segurança social? Às empresas ou ao Instituto, através das suas delegações?

Pelo cenário apresentado, no concernente ao desempenho e efectividade do INSS, a Delegação de Maputo foi negativamente afectada pela incapacidade institucional na execução das actividades da sua competência, pelo perfil dos seus recursos humanos, assim como pelos exíguos recursos materiais, tecnológicos e financeiros. Entretanto, a influência destes factores vistos no seu conjunto, diminuíram drasticamente o impacto dos serviços produzidos pelo INSS, na Delegação de Maputo, que de outra forma poderiam ter caminhado em direcção aos objectivos traçados pela instituição aquando da sua criação.

Em conclusão, se os trabalhadores "contribuem para assegurar um nível de vida, em casos de situação previstas ou não, e desconhecem esse facto, onde se encontra a efectividade deste sistema? Se nos moldes em que se encontra [a instituição], os visados acabam decrescendo o seu nível de vida, principalmente, quando atingem a idade da

reforma?"⁶². Então, nestes moldes depreende-se que na realidade, não há efectividade em relação ao alcance dos objectivos e junto do cliente no desempenho da instituição.

4.4. Recomendações

Considerando os factores acima mencionados, podemos delinear as seguintes recomendações para o melhoramento do desempenho do INSS:

- a) Redução da excessiva burocracia nos seus serviços, que é agravada pelo desconhecimento do sistema por parte do clientes, o que os retrai;
- b) Investir na qualidade dos recursos humanos, principalmente de pessoal técnico na área de segurança social que inclui o recrutamento de quadros qualificados e capacitação dos existentes, e melhorar o nível de fiscalização de empresas que não canalizam as contribuições violando a legislação sobre o sistema;
- c) Privilegiar uma estreita colaboração entre as estruturas empresariais e o INSS, que conduzam à identificação de famílias dos trabalhadores com direitos após a notificação da existência de prestações que devam ser usufruídas pelas mesmas. Isto passa pelo accionamento de canais de comunicação activos entre o INSS e as empresas e o INSS e o público, de modo a melhorar o relacionamento e um melhor esclarecimento sobre a instituição;
- d) Incentivar a coordenação e comunicação entre a Instituição e os parceiros com interesses comuns, tais como as associações dos beneficiários, de modo a permitir a canalização das maiores preocupações dos mesmos e garantir que os serviços produzidos vão de encontro com a qualidade de serviços desejada pelos beneficiários, com vista à redução de conflitos e possíveis situações;
- e) Incrementar a colaboração com as autoridades a nível local, nos bairros periféricos, numa perspectiva de maior cooperação, como actores sociais cruciais e alternativa viável, com vista ao alcance de uma acção eficaz na divulgação do

⁶² Resgatou-se esta citação dos nossos entrevistados para dar mais alicereces às conclusões do estudo. A mesma informação foi confirmada em entrevista a 13 e 20 de Maio de 2002, na OTM-CC e HelpAge, Maputo.

- sistema de segurança social, incluindo a abrangência às pequenas empresas em particular, e a população em geral;
- f) Informatização do sistema, com vista a celeridade de atendimento e organização no arquivamento de dados;
 - g) Apresentação de relatórios de prestação de contas ao público em geral, e ao beneficiário em particular, sobre a prossecução dos investimentos e progressos alcançados nos mesmos;
 - h) Dada a incapacidade financeira de atribuir mais prestações como a do desemprego, incentivar as empresas a inscreverem os seus trabalhadores noutros sistemas de seguro privado em regime complementar.

Pelos resultados destas avaliações, deveria se incrementar a quantidade dos recursos humanos, melhorar a auditoria da segurança social para se alcançar o objectivo de promoção e viabilização do direito a segurança social a todos.

Estas alternativas exigem a sustentabilidade financeira da instituição, portanto contemplando o investimento em maior escala que produzam um retorno em capital visível, acrescidos aos existentes. Esta seria uma alternativa para reduzir os problemas pelos quais a instituição atravessa porém, há que reconhecer que este processo leva em si aspectos do ambiente, determinantes na questão da segurança social pois, esta não se encontra num vácuo.

Cabe ao Estado a consecução do Bem Comum no que concerne à afectação de recursos, desenho de políticas, a distribuição dos rendimentos pelas famílias, promoção da igualdade de oportunidades e a prestação de serviços, defendendo sempre a idéia da satisfação do cliente, aliás, defendida na reforma do Sector Público.

É urgente o resgate do papel do Estado no domínio da administração dos serviços públicos do tipo segurança social dos trabalhadores, na administração de benefícios e na direcção da sociedade em geral, por entendermos que é imperativa a observância do cumprimento, por parte das instituições do preconizado pelos instrumentos

legais, em termos de satisfação daquilo que são os direitos dos cidadãos no usufruto daquilo que a lei lhes confere.

Para o caso específico do INSS, julgámos que, no acompanhamento das suas actividades, é imperiosa a inclusão de aspectos como a avaliação participativa por forma a analisar o desempenho na prestação de serviço para o alcance dos objectivos das políticas públicas e a efectividade dos serviços prestados nos beneficiários. Deste modo, ter-se-á uma visão mais clara sobre as acções correctivas a levar a cabo para uma maior efectividade institucional e política.

Pensamos que esses são aspectos fundamentais para se garantir um bom desempenho no exercício das actividades de qualquer sector, o que irá de certa maneira influenciar a satisfação dos beneficiários, clientes destas instituições do Estado e criar um sistema de segurança social que respondesse aos valores da sociedade e aos interesses dos cidadãos.

Factores decorrentes do ambiente tomam Moçambique dependente de injeções financeiras externas para desenvolver as suas políticas, requerem uma capacitação institucional, humana e tecnológica e habilidades para permitir uma implementação com sucesso pois, é nas instituições que as políticas são executadas e a avaliação da sua efectividade, sobretudo aquelas de carácter social.

Nau

A nível externo - Clientes da Instituição, Associações, entidades empregadoras, OTM e ONGs

A amostra foi, predominantemente, de um grupo afectado directamente pelo sistema, tais são os casos da HelpAge International, OTM-Conselho Central e associações como DHD, Associação dos pensionistas de segurança social "Hipfunene", ADEMO, APOSEMO, empresas comerciais com interesses directos no INSS e duas entrevistas colectivas com os beneficiários, que forneceram informações acerca dos mecanismos de encaminhamento das suas preocupações, e as dificuldades encontradas, o que totalizou 29 entrevistados.

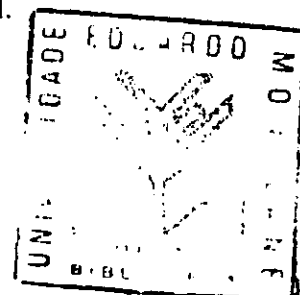
Para a recolha de informação pelo método de entrevistas semi-directivas e entrevistas colectivas. A nível interno do Instituto, entrevistamos 9 funcionários da Delegação e 4 funcionários a nível central (sede), com vista a colher informação comparativa sobre esta Delegação nos períodos anterior e posterior à expansão do sistema para verificar o alcance dos objectivos que a instituição se propôs a realizar ao longo do período estudado.

A nível da Sede

- 1.A Directora do Departamento do Seguro Social;
- 2.A Chefe do Departamento de Identificação e Relações Públicas;

A nível da Delegação

1. A Delegada da Delegação da Província de Maputo;
2. Os Chefes das Repartição de Identificação do Contribuinte e do Beneficiário, de Atendimento e Informação ao Público e alguns funcionários;
- 3.O chefe de Secção de Identificação do Beneficiário, de Atribuição de Prestações,
- 4.O Chefes do Departamento de Administração e Finanças e do Seguro Social.



Não

Lista dos entrevistados

1. Rosália Mutisse, Oficial Sénior de Projectos na HelpAge, entrevista realizada a 20 de Maio de 2002 (A).
2. Luís Vicente, Director do Departamento de Estudos e Planeamento no INSS, entrevista realizada a 13 de Maio de 2002 (B).
3. José Jeremias Tivane, entrevista realizada a 15 de Maio de 2002, beneficiário, pensionista do INSS, Delegação da cidade e província de Maputo (C).
4. Roberto João Boa, entrevista realizada a 15 de Maio de 2002, beneficiário da pensão por velhice no INSS, delegação da província e cidade de de Maputo (D).
5. Juvêncio Sigáúque, entrevista realizada a 15 de Maio de 2002, beneficiário da pensão de invalidez, no INSS, Delegação da província e cidade de Maputo (E).
6. Ernesto dos Santos, entrevista realizada a 15 de Maio de 2002, beneficiário da pensão de sobrevivência, no INSS, delegação da província e cidade de Maputo (G).
7. Albasinr Simone Banze, entrevista realizada a 15 de Maio de 2002, beneficiário da pensão por velhice, no INSS, delegação de Maputo (H).
8. António Machava, entrevista realizada a 15 de Maio de 2002, beneficiário da pensão de velhice, no INSS, delegação da província e cidade de Maputo (I).
9. Laisa Maria José Correia, entrevista realizada a 16 de Maio de 2002, beneficiária da pensão de sobrevivência, no INSS, delegação da cidade e província de Maputo (J).
10. Gilda José Nhapule, entrevista realizada a 16 de Maio de 2002, beneficiária da pensão de sobrevivência, no INSS, delegação da província e cidade de Maputo (L).
11. Suzete Obadias, beneficiária da pensão de sobrevivência, entrevistada realizada a 15 de Maio de 2002, no INSS, delegação da província e cidade de Maputo (M).

Não

12. Ernesto Lisboa Massave, membro da Associação dos Pensionistas de Segurança Social beneficiário da pensão por velhice, entrevistado a 13 de Maio de 2002, no INSS, delegação da província e cidade de Maputo (N).
13. Henriqueta Delfina Doce, membro da Associação dos Pensionistas de segurança social e beneficiária da pensão de sobrevivência, em entrevistada a 13 de Maio de 2002, no INSS, delegação da cidade e província de Maputo (O).
14. Sara José, em entrevista a 13 de Maio de 2002, membro da Associação dos Pensionistas de Segurança, beneficiária da pensão de sobrevivência, no INSS, na delegação da cidade e província de Maputo (P).
15. Sacramento de Oliveira, exercendo funções de Delegada da cidade e província de Maputo, no INSS, entrevistada a 13 de Maio de 2002 (Q).
16. Francisco Feliciano Mazoio, exercendo as funções de Chefe do Gabinete de Estudos e Planificação da OTM- CC, Maputo, entrevistado a 13 de Maio de 2002 (R).
17. Isaura Fernandes, secretária geral da APOSEMO, entrevistada a 8 de Maio de 2002 (T).
18. Elias Francisco Nhangumele, Assistente Jurídico na DHD, entrevistado a 14 de Maio de 2002 (U).
19. Pedro Miguel Francisco, Coordenador de Planificação, Estudos e Projectos, entrevistado 14 de Maio de 2002, na ADEMO (V).
20. Raquel de Lisboa, entrevistada A 8 de Maio de 2002, Chefe do Departamento de Identificação e Relações Públicas no INSS, serviços centrais (X).
21. José Langa, entrevistado a 6 de Maio de 2002, no INSS, serviços centrais, Chefe do Departamento de Registos e Prestações (Z).
22. Baptista Romeu, entrevistado a 6 de Maio de 2002, funcionário afecto na delegação na secção de registos e remunerações (Y).
23. Augusto Silvestre Come, entrevistado a 6 de Maio de 2002, afecto a secção de identificação do contribuinte (W).
24. Arrone António Wamba, chefe do Departamento de Administração e Finanças afecto na delegação da província e cidade de Maputo, entrevistado a 7 de Maio de 2002 (A1).

Não

25. Paulo Aníbal, chefe da repartição de registo e remunerações e atribuição de prestações, na delegação de Maputo, entrevistado a 7 de Maio de 2002 (A2).
26. Elias Ernesto, chefe do Departamento do seguro social a nível da delegação de Maputo, entrevistado a 7 de Maio de 2002 (A3).
27. Sr^a Clementina, Directora do Seguro Social, serviços centrais, entrevistada a 8 de Maio de 2002 (A4).
28. Maria da Glória Zaqueu, chefe da secção de Informação ao Público, entrevistada a 8 de Maio de 2002 (A5).
29. Sr. Vaz, funcionário da delegação, repartição de Identificação, entrevistado a 6 de Maio de 2002 (A6).
30. Amaral Américo Menete, responsável distrital do INSS, na Machava, entrevistado a 14 de Maio de 2002 (A7).
31. Abdul Adamji, em entrevista a 9/05/02, na Casa NIZA, sita no Bairro do Chamnculo "A", Maputo (A8).
32. Rafik Salaam, entrevista a 22/05/02, na Mozambique Trading International, sita no Bairro Central, Maputo (A9).
33. Hassan Momed, entrevistado a 22/05/02, na Zeinab Têxteis, sita no Bairro do Alto-Maé, Maputo (B1).

Entrevistas colectivas com os beneficiários num total 9 de participantes nos dias 9 e 15 de Maio de 2002.

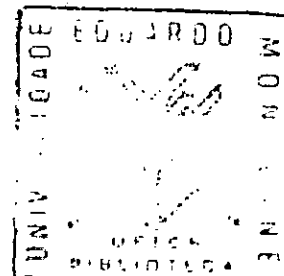
1. Salfina Magaia (B2).
2. Carlos Vicente Tembe (B3)
3. Ana Mabjaia (B4)
4. Pedro Mapulasse (B5)
5. Domingo Buque (B6)
6. Carlota Menete (B7)
7. Vicente Fanequisso (B8)
8. Bartolomeu Cuambe (B9)
9. Rosita Mangué (C1)

Na

GUIÃO DE ENTREVISTAS

Responsáveis na instituição

1. Na qualidade de dirigente nesta instituição, qual é a imagem que tem da mesma, no que diz respeito a:
 - a) Objectivos aquando sua criação
 - b) Estrutura institucional
 - c) Implementação das suas actividades e abrangência do sistema
 - d) Resultados (Outcomes)
 - e) Avaliação do desempenho e as acções correctivas
 - f) Relacionamento com os contribuintes e beneficiários
 - g) Relacionamento com outras instituições de seu interesse directo
 - h) Grau de cumprimento dos objectivos
 - i) Fazer uma comparação entre as metas obtidas e as metas programadas,
 - j) Adequação tecnológica
 - k) Principais problemas e tentativas de solução
2. O que pensa do desempenho da instituição em relação à satisfação das necessidades públicas?
3. Qual tem sido a atitude dos contribuintes para com a instituição?
4. Sendo uma instituição de atendimento público a satisfação dos direitos de segurança social:



nao

- a) Qual tem sido o trabalho no âmbito da divulgação dos trabalhos junto das populações?
- b) Como a instituição mantém atraindo a clientela (contrib/benef)?
- c) Quais as ferramentas que a instituição tem adoptado para medir /avaliar a satisfação dos contrib/(benef)?

FUNCIONÁRIO

1. Há quanto tempo trabalha nesta instituição?
2. Quais os objectivos da mesma?
3. O trabalho que faz responde a estes objectivos?
4. Como tem sido o relacionamento com o público (contrib./benef.)?
5. Eles conhecem os objectivos da instituição?
6. Tem ocorrido casos de solicitação do desvinculamento ou de abandono dos contrib/benef.?
7. O que pensa da Implementação?
8. Grau de cumprimento dos objectivos e medidas correctivas em direcção ao desejado
9. Principais problemas e tentativas de solução.

ASSOCIAÇÕES/ENTIDADES EMPREGADORAS

1. Qual é a percepção que tem sobre o INSS?
2. Como soube da existência do INSS? Acha que ela responde aos objectivos traçados e dos grupos directamente interessados?
3. As suas expectativas são correspondentes à qualidade de serviços que assiste na instituição?
4. Existem motivos de insatisfação ou reclamação? porquê?
5. O relacionamento com o público? Há espírito de diálogo e abertura?

Nat

6. Qual é a sua avaliação sobre o desempenho do trabalho da instituição?
7. Têm sido convidados a participar nas avaliações feitas na instituição, na qualidade de grupo interessado e com objectivos em relação à instituição?

BENEFICIÁRIOS

1. Nome completo.
2. tipo de prestação do beneficiário.
3. Habilitações literárias.
4. Quando se inscreveu para o sistema?
5. Como e/ou porquê se inscreveu?
6. Conhece a lei de segurança social e os direitos nela previstos?
7. Que problemas esperava ver resolvidos com a sua inscrição?
8. Acha que o INSS responde satisfatoriamente às suas expectativas?
9. Quanto recebe de pensão?
10. Acha que é o que devia receber?
11. Que problemas conseguir resolver com o valor da sua pensão?
12. Como o INSS trata os beneficiários?
13. Consegue ter acesso a todos os serviços que deseja do INSS?
14. Tem reclamado pela prestação de serviços e onde têm apresentado as reclamações?
15. No geral, o que acha do desempenho da instituição tendo em conta os seus objectivos e melhoria das suas condições de vida, enquanto beneficiário directo?

