

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EDUARDO RODOLFO MENETE

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DA POBREZA
EM MOÇAMBIQUE: O CASO DO FDD E PSSB (2006 a 2017).**

PORTO ALEGRE

2018

EDUARDO RODOLFO MENETE

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DA POBREZA
EM MOÇAMBIQUE: O CASO DO FDD E PSSB (2006 A 2017).**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obter o grau de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Lígia Mori Madeira.

PORTO ALEGRE

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Menete, Eduardo Rodolfo

A Implementação de Políticas Públicas de Redução da Pobreza em Moçambique: O caso do FDD e PSSB (2006 a 2017) / Eduardo Rodolfo Menete. -- 2018.

155 f.

Orientadora: Lígia Mori Madeira.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Políticas Públicas. 2. Implementação. 3. Burocracia. 4. Pobreza. 5. Moçambique. I. Madeira, Lígia Mori, orient. II. Título.

Dedicatória

À minha família, esposa Lucrécia Menete e filhas, Edna, Naira, Keila e Eduarda.

Agradecimentos

A Deus, pela saúde. A minha orientadora prof. Doutora Lígia Mori Madeira pela dedicação, transmissão científica e orientação acadêmica.

Ao CNPQ pela oportunidade e pelo auxílio financeiro concedido durante o tempo de formação.

À família por ter suportado a minha ausência sobre tudo a Eduarda que nasceu longe do carinho e da presença do pai. A Keila, Naira e as duas Ednas pela saudade que sentiram, mas que de tudo fizeram para que nada ficasse parado.

À querida e amada esposa vai um agradecimento especial por tudo, coragem, força, dedicação e por ter aceitado que continuasse os estudos.

A todos os colegas, grupo de pesquisa NEDIPP o meu sincero voto de confiança e admiração.

Pela qualidade de ensino, conteúdos lecionados, simplicidade acadêmica agradeço a todos os professores da UFRGS em especial os membros da banca de defesa da tese, Professora Doutora Luciana Papi, Professor Doutor André Luiz Reis da Silva, professora Doutora Maria Izabel Noll e professor Doutor José Mário Joaquim Magode.

Resumo

A presente tese analisa a implementação de políticas públicas de redução da pobreza em Moçambique: o Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD) e o Programa Subsídio Social Básico (PSSB) no período 2006 a 2017. O FDD financia projetos de produção de comida, geração de emprego para pessoas pobres, mas economicamente ativas. O PSSB consiste na transferência mensal e regular de dinheiro por tempo indeterminado para pessoas pobres (idosos, deficientes físicos e doentes crônicos chefiando famílias desfavorecidas/pobres). São dois programas de âmbito social, com formas diferentes de atuação, mas com a mesma finalidade, reduzir as desigualdade e promover o bem estar das famílias em situação de carência extrema. A tese tem como objetivo analisar a implementação de políticas públicas de redução de pobreza com vista a identificar os obstáculos que dificultam a sua implementação. A tese foi conduzida por hipóteses de trabalho, segundo as quais: o distanciamento entre o desenho e a implementação de políticas públicas, aliado à fraca infraestrutura administrativa, têm contribuído para uma implementação não satisfatória dos programas; a fraca capacidade técnica e a falta de conhecimento na elaboração, gestão de projetos e negócios, dificulta a implementação da política pública. Para a materialização dos objetivos, foi usada uma abordagem qualitativa com técnicas de coleta de dados como entrevista, baseada numa amostragem não probabilística (MATTAR, 1996); observação e consulta bibliográfica. A implementação das duas políticas em análise foi numa primeira fase prejudicada pela imprecisão na formulação que resultou em objetivos ambiciosos e vagos; ausência de regras claras e estratégias de implementação. Na segunda fase a implementação encarou problemas de coordenação, subordinação; escassez de recursos financeiros e humanos qualificados; resistência à mudança, busca de vantagens individuais, corrupção. O PSSB tem elevados custos administrativos, não é abrangente (deixa muitos potenciais beneficiários de fora) e o valor do subsídio é insignificante para a atual conjuntura socioeconômica. O custo-benefício do FDD é desproporcional, ou seja, se investe muito dinheiro para financiar projetos, mas o retorno do empréstimo é inferior a 20% o que equivale afirmar que 80% do investimento é dado como perdido.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Implementação, Burocracia e Pobreza.

Abstract

The present thesis analyzes the implementation of public poverty reduction policies in Mozambique: the District Development Fund (FDD) and the Basic Social Subsidy Program (PSSB) in the period 2006 to 2017. The FDD finances projects for food production, employment for poor, but economically active people. The PSSB consists of the monthly and regular transfer of indefinite time money to poor people (elderly, disabled and chronic patients leading disadvantaged / poor families). They are two programs of social scope, with different forms of action, but with the same purpose, reduce inequality and promote the well-being of families in situations of extreme poverty. The thesis aims to analyze the implementation of public policies of poverty reduction in order to identify the obstacles that hamper its implementation. The thesis was driven by working hypotheses that: the distance between the design and implementation of public policies, coupled with the weak administrative infrastructure, has contributed to an unsatisfactory implementation of the programs; the weak technical capacity and the lack of knowledge in the elaboration, management of projects and businesses, makes difficult the implementation of public policy. For the materialization of the objectives, a qualitative approach was used with techniques of data collection as interview, based on non-probabilistic sampling (MATTAR, 1996); observation and bibliographic consultation. The implementation of the two policies under review was initially hampered by the imprecision in the formulation which resulted in ambitious and vague objectives; lack of clear rules and implementation strategies. In the second phase the implementation faced problems of coordination, subordination; scarce financial and human resources; resistance to change, pursuit of individual advantages, corruption. The PSSB has high administrative costs, is not comprehensive (leaves many potential beneficiaries from outside) and the amount of the subsidy is insignificant for the current socioeconomic situation. The cost-effectiveness of the FDD is disproportionate, ie if you invest a lot of money to finance projects, but the return on the loan is less than 20%, which means that 80% of the investment is lost.

Keywords: Public Policies, Implementation, Bureaucracy and Poverty.

Lista de abreviaturas

Abreviatura	Significado
BM	Banco Mundial
CCD	Conselho Consultivo do Distrito
CCL	Conselho consultivo da Localidade
CCPA	Conselho Consultivo do Posto Administrativo
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CIP	Centro de Integridade Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAF02	Inquérito aos Agregados Familiares 2002/03
IBW	Instituições da Breton Woods
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INE	Instituto Nacional de Estatística
IOF08	Inquérito aos Orçamentos Familiares 2008/09
MICS08	Inquérito Demográfico de Saúde 2008/9
OE	Orçamento do Estado
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PES	Plano Estatal e Social
PQG	Plano Quinquenal do Governo
PRE	Programa de Reabilitação Estrutural
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
TCR	Transferência Condicionada de Renda
TIA	Trabalho do Inquérito Agrário
CIP	Centro de Integridade Pública
Idem	Mesma obra, ano e páginas diferentes
PBF	Programa Bolsa Família
TCR	Transferência condicionada de Renda
PSA	Programa Subsídio de Alimentação
Ibidem	Mesma obra, ano e mesma página.
CCT	Conditional cash transfers (transferência condicionada de dinheiro)
FDD	Fundo distrital de Desenvolvimento
PSSB	Programa Subsídio Social Básico

Lista de figuras

N. Ordem	Descrição	Páginas
Figura 1	Etapas do ciclo de políticas públicas.	48
Figura 2	Abordagem cognitiva.	65
Figura 3	Modelos de implementação de políticas públicas	66

Lista de tabelas

N. Ordem	Descrição	Páginas
Tabela 1	Taxa de analfabetismo por sexo segundo idade 2008/9 a 2014/15	71
Tabela 2	Posição de Moçambique no Ranking mundial de corrupção	73
Tabela 3	Proposta de alteração de critérios de alocação do Fundo aos distritos.	81
Tabela 4	Proposta de alteração dos critérios de acesso ao fundo pelos beneficiários.	82
Tabela 5	Valor do subsídio social básico (2017) em Moçambique.	86
Tabela 6	Valor da moeda usada em Moçambique, Metical.	90
Tabela 7	Valor desembolsado do FDD por província, desde 2006 até 2016.	92
Tabela 8	Projetos financiados por província (2006 – 2014).	93
Tabela 9	Reembolsos Efetuados desde 2007 até Dezembro de 2016.	93
Tabela 10	FDD nos distritos de Moatize, Cahora Bassa e Moamba, 2007 a 2015.	97
Tabela 11	FDD por setor de atividade no período (2011 a 2015).	97
Tabela 12	Categorias dos entrevistados sobre o FDD	99
Tabela 13	Componente de transferência monetária nacional para famílias do PSSB.	112
Tabela 14	Dados dos beneficiários do PSSB (2014 a 2016) P. de Maputo	112
Tabela 15	Beneficiários por grupo alvo província de Maputo.	113
Tabela 16	Motivos de cessação por grupo alvo e gênero.	113
Tabela 17	Categoria dos entrevistados no PSSB.	115
Tabela 18	Valor do subsídio social básico (2017) em Moçambique.	118

Lista de imagens

N. Ordem	Descrição	Páginas
Imagem 1	Furo de água e quarto de aluguer em Ressano Garcia distrito da Moamba.	149
Imagem 2	Produção de frangos e comércio na localidade de Bela Vista, Matutuine.	149
Imagem 3	Fomento pecuário, cultivo de cereais e trator para agricultura.	150
Imagem 4	Comércio e produção de cereais no distrito de Cahora Bassa, Tete.	150
Imagem 5	Casa dos beneficiário do PSSB na província de Tete, zona centro do país.	152
Imagem 6	Beneficiários do PSSB em Infulene, Matola, recebendo o subsídio.	152
Imagem 7	Beneficiário do PSSB em Umpala, Boane a espera de receber o subsídio.	153
Imagem 8	Beneficiários do PSSB em Impaputo, Namaacha a espera de receber o	153

Lista de gráficos

N. Ordem	Descrição	Páginas
Gráfico 1	Índice de desigualdade de GINI em Moçambique	72
Gráfico 2	Índice de pobreza em Moçambique	72
Gráfico 3	Percentagem de Reembolso de 2007a 2016	94
Gráfico 4	Projetos financiados por gênero a nível nacional (2007 a 2013)	95
Gráfico 5	Desembolso e reembolso na província de Maputo (2007 a 2013)	96
Gráfico 6	Execução do orçamento por área de atividade	98

Conteúdo

I. INTRODUÇÃO	11
II POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DA POBREZA: UMA REVISÃO DA LITERATURA	21
2. Políticas públicas de Redução da pobreza	24
III. POLÍTICAS PÚBLICAS, IMPLEMENTAÇÃO: REFERENCIAL TEÓRICO DE ANÁLISE.	43
3.1 Implementação de políticas públicas	55
3.1.1 Modelos de implementação da política pública.	58
3.1.2 Burocracia e seu papel na implementação de políticas públicas.....	66
IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA EM MOÇAMBIQUE: O FDD E O PSSB	69
4.1 Moçambique: contexto histórico, economia, política e indicadores sociais.	69
4. 2 Políticas de combate à pobreza em Moçambique	78
4.2.1 Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD).....	78
4.2.1.1 Gênese da criação FDD.....	83
4.2.2 Programa Subsídio Social Básico (PSSB).....	85
4.2.2.1 Gênese da criação do PSSB.	88
V. IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA EM MOÇAMBIQUE: FDD e PSSB.	90
5.1 A implementação do Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD)	91
5.1.1 Análise da implementação do FDD: gestores, implementadores e população alvo.....	98
5.2 A implementação do Programa Subsídio Social Básico (PSSB)	111
5.2.1 Análise da Implementação do PSSB: visão dos gestores, implementadores e público alvo	114
5.3 Resultados da pesquisa	123
VI. CONCLUSÕES.....	129

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	136
APÊNDICES	144
APENDICE A – Pedido de autorização para recolha de dados	145
APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista	146
ANEXOS	148
ANEXO A - Alguns exemplos de aspectos positivos da Implementação do FDD	149
ANEXO B – Imagens da habitação e dos lugares de pagamento do subsídio aos beneficiários do PSSB.....	152
ANEXO C - Modelo de declaração de idoneidade	154

I. INTRODUÇÃO

A presente tese tem como tema: A Implementação de Políticas Públicas de Redução da Pobreza em Moçambique: o caso do FDD e PSSB (2006 a 2017) e visa analisar a implementação de dois programas de redução de pobreza em Moçambique: o Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD) e o Programa Subsídio Social Básico (PSSB).

O Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD)¹ foi criado pelo Decreto nº 90/2009 de 15 de Dezembro, que no seu artigo 2 estabelece: o FDD destina-se à captação e gestão de recursos financeiros visando impulsionar o desenvolvimento e o empreendedorismo na satisfação básica das necessidades locais, mediante a concessão de empréstimos reembolsáveis. O FDD é uma instituição pública dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e funciona em cada distrito do país junto ao Governo Distrital. Apoiar prioritariamente pessoas pobres, economicamente ativas, sem possibilidade de acesso ao crédito no sistema financeiro formal; financia atividades de produção e comercialização de alimentos, criação de postos de trabalho permanentes ou sazonais, assegurando a geração de rendimento e, outras ações que visem melhorar as condições de vida, relacionadas com as atividades econômicas e produtivas das comunidades (MAE; MF; MPD, 2011, p. 4).²

O Programa Subsídio Social Básico (PSSB) consiste em transferências monetárias regulares mensais por tempo indeterminado. Tem como destino a assistência aos agregados familiares sem nenhum membro com capacidade para trabalhar, sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas e que sejam chefiados por pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crônicas e degenerativas (decreto 52/2011, art. 2).

Os dois programas em análise, FDD e PSSB, têm como objetivo central e comum reduzir a pobreza e dinamizar o crescimento econômico e social. São diferentes na forma, método e em alguns objetivos específicos, mas nunca perdem de vista o seu objetivo central, que é reduzir a pobreza da população moçambicana.

A implementação dos dois programas vai constituir o ponto central do presente estudo, uma vez que a redução da pobreza depende duma implementação eficaz das políticas públicas,

¹Este fundo é vulgarmente conhecido por 7 milhões de Meticais que corresponde a R\$ 304.347,65 ou USD 116.666, 67. Este nome prevalece porque no primeiro ano da implementação do FDD, 2006, todos os distritos do país receberam o mesmo valor 7 milhões. Nos anos seguintes o valor variava de acordo com o número da população, localização, nível de pobreza e outros fatores.

²Ministério de Administração Estatal (MAE); Ministério das Finanças (MF); Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD). Manual de Procedimentos do FDD, Maputo, 2011.

contudo, é uma fase complexa, que exige esforço e dedicação dos implementadores (LIPSKY, 1980; LOTTA; FARIA 2012; HOWLETT ET AL., 2013).

Moçambique continua sendo um dos países mais pobres do mundo. O relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) realizado no período 2001 a 2015 situa o país nos primeiros dez lugares de baixo para cima, ou seja, entre os 10 mais pobres do mundo³. O analfabetismo, apesar de ter reduzido de 93% a quando da independência em 1975, para cerca de 45 % em 2015, continua um dos mais elevado do mundo.

Após a conquista da independência em 1975, o Estado ainda era centralizado, burocrático⁴ e administrativamente fraco, ou seja, sem capacidade de prover grandes soluções para a população (MACUANE, 2001; ABRAHAMSSON e NILSSON, 2004; MOSCA 2005).

O nível de complexidade dos problemas enfrentados pelo poder público cresce na mesma velocidade com que crescem as pressões por transparência, eficiência e responsabilidade de suas ações, mas as políticas públicas de combate à pobreza não acompanham o ritmo do crescimento, tanto dos problemas como das exigências da sociedade (MARCHETTI, 2013, p.12).

As elevadas taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, desnutrição, exagerada corrupção, desigualdades sociais, revelam de forma direta que a luta contra a pobreza ainda está longe de ser vencida.

³Mesmo com a descoberta dos recursos minerais, gás natural, petróleo e carvão que atraíram os megaprojetos, a posição do país continua a mesma. Ora vejamos em 2014 o IDH coloca o país na posição 178ª num conjunto de 185 países; em 2015 ocupou a posição 180ª em 188 países avaliados. Estas posições remetem o país ao grupo dos países mais pobres do mundo.

⁴Muita complexidade, exigente, de difícil acesso para o cidadão comum. Procedimentos longos para resolver assuntos.

As estatísticas revelam que mais da metade dos funcionários do Estado, doravante burocratas que têm a missão de implementar as políticas, são de nível básico (10^a classe)⁵ e 40 % destes têm apenas nível elementar (7^a classe)⁶. Com a degradação do ensino em Moçambique pode-se assumir que metade destes 40% não sabe ler ou, se lê, não escreve bem. Com este nível de formação de burocratas torna-se mais difícil a materialização das estratégias de combate à pobreza.

A implementação de políticas de redução da pobreza em Moçambique caracteriza-se pela ausência de estudos, pesquisas para avaliar a viabilidade dos programas, o que vem sendo agravado pela fraca capacidade institucional e técnica (FORQUILHA E ORRE, 2011). Ainda não há um aproveitamento dos estudos e pesquisas sobre a pobreza pelo governo (MACUANE, 2012).

A implementação não é uma simples tomada de decisão, mas sim um processo dinâmico, que exige liderança, coordenação e colaboração de todos os intervenientes, inclusive dos beneficiários da política, neste caso, os pobres (SECCHI, 2013; XUN WU, 2014).

As evidências mostram dias e anos futuros mais difíceis: com inflação crescente de 25% em 2016, com uma estimativa de redução para 12,5 a 14,5% em 2017 (BM, 2017); dívida externa a atingir 130% do PIB (GdM, 2016); cancelamento de apoio ao orçamento do Estado pelos parceiros de cooperação (FMI, 2016). Perante estas dificuldades que o país atravessa, urge implementar planos, ações e estratégias combinadas e coordenadas que unam o desenvolvimento econômico ao social com vista a ultrapassar os obstáculos acima arrolados.

O desenho das políticas de redução da pobreza é vago quanto à metodologia, critérios de seleção, prioridades, indicadores de avaliação e monitoramento. Estas lacunas refletem-se na implementação que encara outros obstáculos tais como: falta de coordenação, de pessoal capacitado, recursos escassos, clientelismo⁷, vantagens eleitorais. Esta tese é guiada pela seguinte pergunta de partida: Como são implementadas as políticas públicas e até que ponto a imprecisão na formulação prejudica a implementação e, de igual forma, como o descumprimento das regras da

⁵O nível básico refere-se a frequência de 8^o a 10^o ano de escolaridade em Moçambique, o que equivale a 6^o a 9^o ano no sistema de ensino brasileiro, que também é básico.

⁶Nível elementar é a frequência de 1^o a 7^o ano de escolaridade em Moçambique, o que equivale a 1^o a 5^o ano no sistema de ensino brasileiro.

⁷ Maneira de agir que consiste numa troca de favores, benefícios ou serviços políticos.

formulação dificulta a execução dos programas? Quais são os obstáculos enfrentados pelos implementadores na execução das políticas públicas de redução de pobreza em Moçambique?

Para responder esta pergunta temos como objetivo principal: analisar a implementação de políticas públicas de redução de pobreza com vista a identificar os obstáculos que dificultam a sua implementação. Como objetivos específicos: i) identificar os fatores que interferem na implementação dos programas de redução da pobreza; ii) identificar as lacunas (vazio) na elaboração que podem dificultar a implementação e a descrição da implementação não previsto na elaboração; iii) avaliar o distanciamento entre a elaboração e a implementação.

A tese foi conduzida pelas hipóteses de trabalho segundo as quais:

- O distanciamento entre o desenho e a implementação de políticas públicas, aliado à fraca infraestrutura administrativa, têm contribuído para uma implementação não eficaz do FDD;

- A fraca capacidade técnica da população pobre na elaboração, gestão de projetos e negócios, dificulta a implementação da política pública;

- A não existência de dados estatísticos atualizados sobre o número dos elegíveis ao PSSB, aliado à escassez de recursos, dificulta a implementação do programa;

- O reduzido valor do subsídio pago aos beneficiários reduz a eficácia do PSSB.

Como justificativa pesa o fato de o pesquisador ser funcionário público há 20 anos e ter iniciado a carreira no nível básico tendo ascendido até ao nível superior. A situação dos funcionários de escalão inferior é bastante preocupante: muitas horas de trabalho; salários baixos (3,500 MT, que corresponde a 50 USD no câmbio do dia, Setembro 2016)⁸, em contrapartida altos salários para cargos de chefia e confiança política, sejam de nível superior ou médio (cerca de 70 a 100 mil MT, que corresponde a 1000 USD a 1400 USD ao câmbio corrente), com a diferença salarial entre escalão inferior e superior sendo de 8, 10 a 15 vezes, dependendo do setor; burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980) sentindo-se excluídos dos benefícios, o que de certa forma pode condicionar o seu desempenho.

O problema da desigualdade em Moçambique não resulta apenas da falta do emprego, mas inicia dentro do próprio aparelho do Estado entre os assalariados. No intuito de compreender esse fenómeno para melhor sugerir boas práticas tanto de elaboração assim como de implementação, valorizando a pessoa que implementa como peça chave do processo, surgiu a ideia da pesquisa.

⁸ MT significa Meticais, nome da moeda moçambicana.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi conduzida por uma abordagem qualitativa, por permitir uma reflexão e análise da realidade através de utilização de métodos e técnicas para a compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e, ou segundo sua estrutura (OLIVEIRA, 2007, p. 37).

A pesquisa qualitativa envolve os participantes na coleta dos dados e tenta estabelecer harmonia e credibilidade com as pessoas no estudo; outro dado importante neste tipo de pesquisa é que as questões de pesquisa podem mudar e ser refinadas à medida que o pesquisador descobre o que perguntar e para quem fazer as perguntas. Do mesmo modo que as questões mudam, o processo de coleta de dados também pode mudar a partir do momento em que o pesquisador encontra dificuldades no acesso e descobre melhores locais para entender o fenômeno central de interesse (CRESWELL, 2007, p. 186).

A primeira técnica de coleta de dados depois da revisão da literatura (que é de caráter contínuo) foi a análise documental de toda a legislação que cria e regulamenta as políticas públicas, o conteúdo FDD e PSSB; a Lei 8/2003 dos órgãos locais do Estado, Decreto 90/2009 que cria o FDD e os demais instrumentos; planos que operacionalizam programas de redução de pobreza como: programa quinquenal do governo (PQG), Orçamento do Estado (OE), Plano Econômico e Social (PES); relatórios mensais, semestrais e anuais. A análise da documentação foi acompanhada de participação de fóruns de avaliação da implementação e reuniões distritais de seleção e aprovação de projetos para o financiamento no âmbito do Fundo Distrital de Desenvolvimento.

Este primeiro passo, análise do conteúdo, permitiu o conhecimento detalhado do processo de formulação, conteúdo dos programas, estratégias, objetivos, metas e atores chave do processo. O segundo passo consistiu na averiguação da implementação dos programas através da entrevista e observação como forma de avaliar o nível de materialização do conteúdo das políticas.

Para a realização do trabalho foram escolhidas duas províncias que representam duas regiões do país (sul, centro), Maputo, Tete respectivamente. A escolha foi motivada pela diversidade geográfica; desequilíbrio regional quanto ao desenvolvimento; oportunidades, escolaridade e nível de vida (as condições de sobrevivência reduzem de sul para o centro, isto é, a pobreza é mais aguda, grave na zona centro em relação à zona sul, que é a capital do país). A preocupação era saber se essas diferenças regionais influenciam na implementação dos programas em análise. A ideia inicial era escolher uma província em cada uma das três zonas, sul, centro e norte. E em cada província selecionar dois distritos para uma análise mais

aprofundada. Mas a falta de recursos financeiros não permitiu a materialização deste desejo. Só foi possível realizar o trabalho na província de Maputo (distrito de Moamba, Boane, Namaacha e Matola) e na província de Tete (distrito de Cahora Bassa, Moatize e Tete). Na província de Maputo pesou o fato de ser a capital do país, onde todas as políticas são elaboradas e coordenadas. Os custos também foram reduzidos devido ao fator residência. A escolha da província de Tete deveu-se ao fato de ser a província da zona central mais acessível em termos de vias de acesso aos distritos, acomodação e diversidade cultural.

Foram realizadas entrevistas estruturadas ou formais e não estruturadas ou informais. As entrevistas estruturadas são organizadas de forma a seguir-se uma determinada sequência na colocação das questões e cobrindo determinados tópicos para o qual se requer informação para se cumprir um determinado objetivo; ao passo que as entrevistas não estruturadas são conduzidas como sendo uma conversa informal a ter com o entrevistado, sobre um determinado tópico, problema, de modo a obter-se a sua opinião ou pensamento sobre os mesmos (RUAS, 2017, pp.140/41). Estas últimas permitem ao investigador ir mais fundo nas questões a serem colocadas e com facilidade de obter o seu total conhecimento, visão e opinião sobre a temática em estudo, conferindo-se dessa forma um elevado grau de validade das respostas carregadas de sentimento e visão dos entrevistados sobre a implementação do FDD (Ibidem).

A entrevista tem a capacidade de acessar de imediato o que acontece no mundo real e permite captar atitudes, valores, experiências e opiniões dos indivíduos Silverman (2009, p. 110-111). Para Marconi e Lakatos (2003) e Gil (1999) ela oferece flexibilidade, pois o entrevistador pode esclarecer o significado das perguntas e adaptar-se mais facilmente às pessoas e às circunstâncias em que se desenvolve a entrevista; possibilita captar a expressão corporal do entrevistado, bem como a tonalidade de voz e ênfase nas respostas; há possibilidades de conseguir informações mais precisas, podendo ser comprovadas de imediato as discordâncias; possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social, como também a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano; os dados obtidos são suscetíveis de classificação e de quantificação (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 198; GIL, 1999, p. 118-119).

Para selecionar os entrevistados usou-se uma amostra não probabilística⁹ por bola de neve, por ser ideal para casos de uma população relativamente pequena, onde existe a

⁹ Amostragem não probabilística é aquela em que a seleção dos elementos da população para compor a amostra depende ao menos em parte do julgamento do pesquisador ou do entrevistador no campo (MATTAR, 1996, p. 132).

probabilidade de os indivíduos estarem em contato uns com outros, ou seja, conhecem-se e facilmente podem localizar e indicar-se para serem entrevistados (MOLHOTRA, 2006, p. 329; LUNDIN, 2016, pp. 391-92).

A entrevista teve como população alvo os envolvidos na implementação do FDD, que são os beneficiários (pessoas que submeteram projetos e foram aprovados); técnicos (pessoas que avaliam, recomendam a aprovação ou retificação dos projetos e fazem o monitoramento); membros dos Conselhos Consultivos (grupos de pessoas que aprovam projetos e servem de elo de ligação entre a comunidade e o governo local); gestores (pessoas que organizam, dirigem e controlam o fundo e a sua implementação). Temos quatro categorias de entrevistados que no total perfizeram 28 entrevistados só no processo de implementação do FDD.

No PSSB foram entrevistadas 20 pessoas entre elas, beneficiários, coordenadores do programa, técnicos e permanentes. Para os beneficiários, as entrevistas foram realizadas em quatro distritos: Tete no bairro Chiringa Degue no dia 06 de Setembro de 2017; Matola no bairro Infulene “A” no dia 03 de Outubro de 2017; Boane no bairro Umpala, no dia 09 de Outubro de 2017; em Namaacha no bairro Impaputo no dia 16 de Outubro de 2017. Em cada distrito foi entrevistado um permanente, este por sua vez, indicou três beneficiários que também foram entrevistados no mesmo dia e local. Para estas duas categorias (beneficiários e permanentes) foram feitas entrevistas não estruturadas, informais e tiveram lugar nos centros de pagamento do subsídio, junto aos bairros acima identificados. Para as outras duas categorias (técnicos e coordenadores) foram feitas entrevistas estruturadas, formais. As entrevistas tiveram uma duração média de 0.50 h (50 Minutos).

Foi entrevistado o representante do Ministério de Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural, através da Direção Nacional de Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, por ser a instituição central que coordena a implementação do FDD. O Ministério do Género, Criança e Ação Social, através do Instituto Nacional de Ação Social (INAS), por ser a instituição que coordena a implementação das políticas de assistência social, o caso PSSB.

Para além das entrevistas utilizamos a observação, que segundo Gil (1999, p. 111); Marconi e Lakatos (2010, p. 173-174) a observação possibilita meios diretos e satisfatórios para estudar uma ampla variedade de fenômenos; propicia a coleta de dados sobre um conjunto de atitudes comportamentais; permite obter dados não contemplados em questionários e entrevistas. Foram feitas também consultas a jornais, relatórios semestrais e

anuais sobre as duas políticas em análise; com coleta e análise de dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatística (INE) e relatórios do Centro de Integridade Pública (CIP).

A lei de direito à informação lei n. 34/2014 de 31 de Dezembro, não é respeitada. As instituições do estado não cumprem o que a lei de informação preconiza. No Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural submetemos o pedido de informação em Março de 2017, passado dois meses sem resposta, voltamos ao local, a mesma pessoa que nos atendeu, disse que não conseguia localizar o documento, ou seja, foi dado como perdido. De forma gentil, pedi que submetêssemos outro pedido e na hora, foi lhe entregue o segundo pedido. Ela sossegou nos dizendo: *bom, meu filho daqui a duas semanas ligo pra ti*. Feito isso, aguardamos a solicitação conforme a promessa, mas nunca recebíamos nenhuma informação.

Um mês depois decidimos voltar ao ministério e fomos informados que o documento já foi entregue ao gabinete do Ministro e, está a ser analisado pelo assessor. Pedimos para falar com assessor, mas fomos informados que ele não estava na instituição, viajou em missão de serviço. A senhora que nos atendeu, vendo o nosso desespero, pediu que voltássemos para casa para aguardar pela resposta. Abandonamos o ministério com a esperança de um dia receberíamos uma chamada de esclarecimento ou do despacho do pedido, mas meses se passaram sem nenhum sinal.

Passados cinco meses sem resposta, procuramos a Direção Nacional de Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural e submetemos o pedido de informação sobre o FDD. Aqui o documento foi despachado no prazo de 15 dias e nos foi indicado o técnico para fornecer a informação necessária. Mas o mesmo técnico, depois de receber a missão do superior hierárquico de como de via trabalhar no sentido de esclarecer e fornecer os dados, na mesma semana, foi escalado para fazer visitas de trabalho nos distritos. Só conseguimos entrar em contato passado dois meses. Depois, tudo terminou bem, recebemos a informação, mas sempre com desconfiança. Diversas vezes procurou saber qual era a finalidade da informação. Mesmo depois de exhibir a credencial e o cartão de estudante, a técnica argumentou: *“são muitos que aparecem aqui e se fazem passar por estudantes e nos pedem informação, mas depois fazem aproveitamento político. Eu não quero perder emprego, ouviu jovem? Veja lá, o que fazer com isso, o aviso está dado”* disse a técnica com tom de ameaça. Apenas para citar alguns exemplos de como são tratados os casos de pedido de informação em Moçambique.

O cenário quase idêntico, mas com mais violência e falta de deontologia profissional, aconteceu na província de Tete no distrito Moatize. Cumpridas todas as formalidades

burocráticas de submissão de pedido de recolha de dados até o recebimento da autorização e indicação da técnica que iria fornecer os dados, chegado ao governo distrital, tivemos que ficar duas horas à espera da técnica que estava a almoçar. Terminado o almoço, nos apresentamos, depois da apresentação, ela disse para voltar outro dia, por que já era tarde. Combinamos outro dia, mas na hora combinada ela estava ocupada. Como se pode imaginar, a espera foi longa. Depois nos atendeu e a primeira pergunta foi: “*o que tu queres afinal*”? Ao procurar explicar o tipo de dados necessários, ela responde num tom alto: “*quem és tu*”? “*Mesmo o inspetor nunca nos pediu esses dados*”. “*Nem pensar, esses dados todos, não posso dar*”, afirmou a técnica. Com esta intervenção o clima de desconfiança já estava instalado, não foi possível continuar com a recolha de dados. Optamos por procurar o superior hierárquico, neste caso o secretário permanente. Explicamos o sucedido e ele prontificou-se a corrigir a situação. Marcamos outro encontro, mas a técnica mesmo com autorização do seu superior hierárquico, não nos deixou chegar perto dos dados. Limitou-se a ditar o pouco que ela achava suficiente e adequado para o pedido feito.

Apenas lembrar que o direito a informação é um direito constitucional e é regulado pela lei n. 34/2014 de 31 de Dezembro. Não é nenhum favor disponibilizar a informação, mas sim, dever do funcionário autorizado e na posse da informação pretendida. O artigo 6 da lei 34/2014 (princípio de máxima divulgação) preconiza que:

As entidades públicas e privadas abrangidas pela presente lei têm o dever de disponibilizar a informação de interesse público em seu poder, publicando através de diversos meios legalmente permitidos, que possam torná-la cada vez mais acessível ao cidadão, sem o prejuízo das exceções expressamente previstas na presente lei e demais legislação aplicável (art. 6, lei 34/2014).

O artigo 16 da mesma lei (prazo para disponibilização da informação) define que:

As autoridades administrativas competentes devem facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões solicitadas, no prazo máximo de vinte e um dias, a contar da data de entrada do documento (art. 16 da lei n. 34/2014).

A lei é clara na definição dos prazos de acesso a informação, nada justifica o tempo que se leva para aceder um simples relatório, balanço, dados dos anos passados. Informação que a prior devia ser pública e, qualquer cidadão pode e deve aceder via internet, e ou outros meios disponíveis. Todo o cidadão tem o direito de estar informado, independentemente da religião, cor partidária, etnia etc. Não vemos necessidade do questionamento sobre filiação partidária para poder dar dados, mas enfim, ainda acontece.

Bom, tirando os dois episódios que dificultaram a recolha de dados, registramos casos de bom atendimento cortesia, imparcialidade, colaboração, casos dignos de registro, e por reconhecer essa hospitalidade, queremos de forma calorosa saudar o governo do distrito de

Moamba e a delegação do INAS, ambos na província de Maputo, a delegação do INAS de Tete e o governo de Cahora Bassa, também em Tete. Foram bons exemplos no cumprimento dos seus deveres e na disponibilização atempada da informação. A forma humana como encaram os desafios rumo ao combate à pobreza é bastante encorajadora.

Quanto à estrutura a tese é composta por seis capítulos, o primeiro capítulo é a introdução geral da tese e aborda o problema, objetivos, hipótese e a metodologia.

O segundo capítulo, apresenta a revisão da literatura sobre as políticas públicas de redução de pobreza começando pela Europa, América Latina depois África e por último a literatura moçambicana.

O terceiro capítulo apresenta as políticas públicas, o ciclo, fases e o referencial teórico de análise da implementação. Define os principais conceitos em uso na presente tese.

O quarto capítulo apresenta o contexto histórico de Moçambique onde para além da localização geográfica, ordenamento territorial, descreve os indicadores de pobreza, funcionários públicos, economia e política. Depois do contexto, segue a descrição do FDD e PSSB.

O quinto capítulo analisa a implementação das políticas públicas de redução da pobreza. Apresenta dados das duas políticas, FDD e PSSB, análise das entrevistas e, por último, os resultados da tese. O sexto capítulo traz as conclusões.

II POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DA POBREZA: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Antes da revisão da literatura sobre as políticas públicas de redução da pobreza é fundamental compreender o conceito de pobreza.

O século XXI mais do que outro tempo na história, tem uma missão especial: boa governação e erradicação da pobreza. O mundo hoje produz o suficiente para toda a população, ou seja, há comida para alimentar toda a população existente no planeta terra (Banco Mundial, 2013). O problema é a sua distribuição irregular, uma pequena parte da população tem acima de 70% dos bens enquanto a maior parte da população tem menos de 30% dos bens produzidos. As desigualdades deixam os ricos cada vez mais ricos e os pobres mais pobres. O que cria fome e pobreza não é a falta dos alimentos, mas a incapacidades de adquiri-los (SEN, 2000).

Para o Banco Mundial pobreza é privação de rendimento ou a incapacidade de atingir um nível de vida mínimo (BM, 1990, p. 27). Pobreza é a humilhação do sentimento de ser dependente e forçado a aceitar a rudeza, os insultos e a indiferença quando se procura ajuda (Ibidem). Nesta perspectiva, pobreza é ausência de voz e de poder, é insegurança e ansiedade.

Para Kofi Annan (2001) ser pobre significava não dispor de meios econômicos para pagar uma dieta alimentar ou uma habitação adequada. Mas a pobreza não consiste apenas em rendimentos ou numa relação calórica insuficiente. Tem também haver com a recusa de oportunidades e de escolhas essenciais para ter uma existência longa, saudável e criativa e gozar de um nível de vida razoável, de liberdade, de dignidade, de autoestima e do respeito dos outros (Relatório do Milênio, Kofi Annan, 2001).

A falta de saúde, a doença e a deficiência podem impedir as pessoas de trabalhar a tempo inteiro, reduzindo os seus rendimentos e a sua capacidade de trabalhar para sair da pobreza. As famílias pobres têm enormes dificuldades em manter os filhos na escola, devido aos custos que isso acarreta bem como à pressão para que o maior número de membros do agregado familiar trabalhe. O número de mulheres que vivem na pobreza é superior ao dos homens nas mesmas condições. Muitas vezes, as crises econômicas afetaram mais duramente as mulheres. São poucas as mulheres que conseguem emprego qualificado e, mesmo assim, quando o desemprego aumenta, são frequentemente as primeiras a perder os seus postos de trabalho. Isto acentua a sua vulnerabilidade e torna--as mais susceptíveis a cair na pobreza.

Segundo o DFID, 2009 os determinantes da pobreza são: i) o nível de educação dos membros do agregado familiar, ii) as fontes de rendimento e emprego, e iii) factores demográficos, como o tamanho e a taxa de dependência do agregado familiar e o género do chefe do agregado familiar (DFID, 2009, p. 9).

Os determinantes de vulnerabilidade e de pobreza tendem também a interagir entre si, na medida em que o género do chefe do agregado de família, o acesso à educação e o acesso ao emprego formal parecem ter forte impacto sobre a pobreza e vulnerabilidade. Muitas vezes, uma família que tem como chefe de família uma mulher, pela história social e económica de Moçambique, sofrerá igualmente pelo fato dessa mulher ter tido menor acesso à educação e por isso menor acesso a um emprego formal estável e bem remunerado (DFID, 2009, p. 10)¹⁰.

A maioria das famílias pobres tende a ter uma educação mais baixa ou nenhuma educação, a ter um chefe do agregado familiar empregado no sector familiar e/ou na agricultura, e a ser chefiada por uma mulher (IOF, 2014/15). As famílias que vivem nas zonas norte e centro estão mais privadas em termos de acesso a infraestruturas de saneamento, água potável, eletricidade e outras características de habitação (IOF 2014/15).

A pobreza é um fenómeno complexo, que pode significar a privação de várias dimensões conjuntamente ou isoladamente. Duma forma geral podemos conceituar pobreza como não ter recursos necessários para se sustentar. O Governo de Moçambique define pobreza como “a impossibilidade, por falta de capacidade ou oportunidade de indivíduos, famílias, sociedade de terem acesso às condições mínimas, segundos às normas da sociedade” PARPA II, 2006.

Para o Banco Mundial a pobreza é a falta de protecção, é estar doente e não ter como ir ao médico, é não ter como frequentar a escola, não sabem ler, não poder falar corretamente, não ter um emprego, é medo do futuro, é viver cada dia, a pobreza é perder uma criança por doença causada por água contaminada, é o desamparo, a falta de representação e liberdade (World Bank, 2000b). Em outro documento, a agência define a pobreza como um fenómeno multidimensional, incluindo a incapacidade de atender às necessidades básicas, a falta de controle sobre os recursos, a falta de educação e desenvolvimento de competências, de saúde, desnutrição, falta de moradia, acesso limitado à água e saneamento, a violência e criminalidade, a falta de liberdade política e de expressão (World Bank Group, 1999, p. 2).

¹⁰ DFID. *Relatório sobre os determinantes da vulnerabilidade e Tendências*. Austral COWI, Setembro, 2009.

Sen (2001) recomenda que se faça uma descrição localizada e não generalizada da pobreza, porque segundo o autor o que é uma privação grave numa zona, pode não ser na outra. Cada sociedade é um mundo diferente, um país como Moçambique na interpretação do autor tem as suas especificidades, que diferem de zona para zona, o que justifica a variação também da linha da pobreza. As carências de sul são diferentes do centro e norte, daí, a necessidade da descrição particularizada na identificação dos pobres (SEN, 2001, p. 171).

Pobreza é uma deficiência de capacidades básicas para alcançar certos níveis minimamente aceitáveis, ou seja, pobreza não é uma questão de bem-estar baixo, mas da incapacidade de buscar bem-estar precisamente pela falta de meios econômicos (Idem, p.172). No lugar de dizer renda baixa deve se dizer inadequação da renda para gerar capacidades minimamente aceitáveis segundo o autor.

Para Sen (2000) pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixa renda, critério tradicional de identificação da pobreza. É mais difícil converter a renda em capacidades. Sen reconhece a importância da renda como um meio importante para obter capacidades, mas é preciso estar ciente de que a idade avançada, idosos, doenças endêmicas, inundações, seca, violência reduzem o potencial de aferir uma renda, contudo o aumento de capacidades proporciona maior poder para aferir renda e não o inverso (SEN, 2000, p.109-112).

Paula e Prieto (2008) percebem a pobreza como uma situação de carência espiritual e material, de privação e desvantagens econômicas sociais que impedem de satisfazer adequadamente necessidades humanas essenciais para uma vida normal Paula e Prieto (2008 p. 43-44). Para as autoras a pobreza é também um fenômeno multidimensional pela diversidade das suas causas e entre elas se cruzam processos culturais, políticos, demográficos, ambientais, econômicos, individuais, familiares, locais, nacionais, globais, etc. (Idem, p. 44).

Analisando a definição detalhada de Paula e Prieto, surge-nos uma inquietação: como a dimensão da renda pode resolver um problema tão complexo de causas múltiplas e interligadas como a pobreza? A transferência de renda para famílias pobres tem sido a estratégia mais popular no combate à pobreza no mundo, mas segundo pesquisas os resultados não são animadores (BRAATHEN, 2006; BICHR, 2010). Urge outras formas paralelas de combate à pobreza, porque as praticadas hoje se mostram fracas e não alcançam os objetivos desejados.

A pobreza é um estado de relativa impotência no qual pessoas não têm condições de controlar aspectos cruciais de suas vidas. É ainda um sistema de desigualdade e relações desiguais de poder profundamente enraizadas, institucionalizadas por meio de políticas e práticas adotadas pelo Estado, pela sociedade e pela família (GREEN, 2009, p. 29).

Para Green os pobres percebem a pobreza como um sentimento de impotência, frustração, exaustão e exclusão de processos decisórios. Ademais, conduzem ainda à pobreza, a falta de acesso a serviços públicos, ao sistema financeiro e a qualquer fonte de apoio oficial (Idem, p. 7). O mesmo autor aconselha que os programas de combate à pobreza devam potencializar as habilidades e ideias de pessoas em situação de pobreza, ao invés de tratá-las como simples recipientes de caridade, ideia corroborada por estudiosos sobre a pobreza (SEN, 2000; MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011).

A desigualdade segundo Green (2009) desperdiça talentos, mina a sociedade e suas instituições, mina a coesão social, limita o impacto do crescimento econômico sobre a pobreza e transmite a pobreza de uma geração à outra. O autor considera a desigualdade a chave para a pobreza no mundo (GREEN, 2009, p. 7).

Para Aragón (2006) a redução da pobreza não é consequência de uma proposta bem argumentada das esferas técnicas de um governo, mas sim, para que uma estratégia tenha êxito é necessário o compromisso de todos os funcionários, sua lógica e procedimentos, definindo processos e ações diretamente vinculadas à redução de pobreza, contudo, o autor sublinha a importância da participação ativa e decidida da sociedade, dos pobres e dos não tão pobres, dos que controlam os meios de produção e seus agentes, sendo indispensável a confiança de uns em relação aos outros Aragón (2006, p. 122). Aliado a esses fatores todos é preciso segundo Aragón olhar para educação não como simples instrumento para ampliar capacidades laborais, mas como espaço social no qual um novo projeto de nação possa ser construído. Porque se isso não acontece o combate à pobreza vai continuar a ser uma retórica vazia (Idem, p. 127).

2. Políticas públicas de Redução da pobreza

O crescimento econômico, a evolução da tecnologia e a consolidação da democracia ainda não foram capazes de erradicar a pobreza no mundo. Urgem políticas, estratégias para minimizar o sofrimento e combater a pobreza. Para erradicar a pobreza é preciso combinar os

fatores de crescimento econômico com políticas sociais viradas exclusivamente para o combate à pobreza (HALL; MIDGLEY, 2014, p. 45).

Conforme veremos, há uma percepção quase generalizada da literatura especializada da necessidade de se fazer algo a mais, para acelerar o combate à pobreza. Os resultados até aqui apresentados ainda estão longe do ideal. É preciso encontrar saídas urgentes que tragam mais dinamismo no enfrentamento das desigualdades. O mundo produz o suficiente, mas falta a coragem e vontade de repartir de forma equitativa para os mais necessitados.

A Cimeira Mundial das Nações Unidas de Copenhague (1995) Dinamarca, que reuniu cerca de 185 representantes de governos e 117 chefes de estados e governos de todo o mundo, definiu, entre vários temas, que a erradicação da pobreza e a valorização do homem eram centrais. O compromisso declarado e assinado pelos presentes na cimeira não deixa dúvidas quanto ao foco no combate à pobreza:

Comprometemo-nos, como imperativo ético, social, político e econômico da humanidade, a alcançar o objetivo de erradicar a pobreza do mundo através de uma ação nacional enérgica e da cooperação internacional: formularemos e garantiremos, como questão urgente e preferencial para o ano de 1996, Ano Internacional para a Erradicação da Pobreza, políticas e estratégias nacionais orientadas para a redução considerável da pobreza em geral, no mais curto espaço de tempo possível, e para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza absoluta num prazo que será fixado por cada país atendendo ao seu próprio contexto (Copenhague, 1995).¹¹

O texto acima representa o compromisso dos chefes dos Estados presentes na cimeira de Copenhague (1999), quando prometeram de tudo fazer para reduzir a pobreza e todas as formas de desigualdade e criar o bem-estar das populações. A cimeira é apontada por muitos pesquisadores, e acadêmicos como marco importante rumo à criação de políticas públicas de combate à pobreza no mundo (HALL; MIDGLEY, 2014). A declaração de Copenhague em si demonstra a centralidade da temática da pobreza, cujo homem é o centro de todas as atenções da governação. Foi sem dúvida o maior evento com um sentido de patriotismo, soberania, direitos humanos já realizado no mundo. Doravante, muitas iniciativas tiveram lugar no mundo com a finalidade de reduzir a pobreza.

Para Hall e Midgley (2014), apesar da adoção das recomendações da declaração de Copenhague (1995), até o ano 2000 não houve avanços significativos na redução da pobreza, pelo contrário, a pobreza agravou-se e a desigualdade cresceu. A cimeira das Nações Unidas realizada em Genebra em 2000 constatou o descumprimento das declarações de Copenhague,

¹¹Consultado no endereço: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A2ncias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>, acessado no dia 24/10/2016.

tendo em seguida, criado outras dinâmicas e estratégias com vista a apoiar programas de combate à pobreza no mundo. Como forma de reduzir a pobreza os autores sugeriram: a inclusão da dimensão social, o envolvimento dos locais e dos beneficiários dos programas de desenvolvimento (HALL; MIDGLEY, 2014, p. 2).

O Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e suas agências bilaterais são apontados como maiores responsáveis pela articulação, compreensão social e incentivo de políticas econômicas sustentáveis e de alívio à pobreza no mundo. Em 1999 o BM e o FMI, depois de concluírem que a dívida externa era um obstáculo ao desenvolvimento econômico sustentável dos países pobres, e o consequente descumprimento dos objetivos do Milênio, criaram a iniciativa para alívio da dívida dos países pobres muito endividados (HIPC)¹² como forma de proporcionar novas oportunidades para a erradicação da pobreza e crescimento (BM, 2003). Esta iniciativa foi potencializada pelo financiamento a partir do ano 1999 de programas de redução de pobreza em mais de 30 países dos quais, Moçambique, Ruanda, Mali, Gana, Camarões fazem parte. O financiamento era condicionado à transparência, boa governação, respeito dos direitos humanos, envolvimento da sociedade civil, ONGs na elaboração de um plano estratégico para a redução da pobreza (PERPs).¹³ Este documento, segundo orientações BM e FMI, devia conciliar estratégias de redução da pobreza e de crescimento econômico e contava com apoio técnico para a elaboração e implementação das instituições financiadoras. Ademais, deve ser dinâmico, prever metas, indicadores para o monitoramento e avaliação e uma abertura para busca de financiamento externo adicional (BM; FMI, 1999).¹⁴

Os esforços para a redução da pobreza em muitos países do terceiro mundo, África e Ásia, esteve ligado a iniciativas das instituições de desenvolvimento internacionais (BM e FMI), bancos regionais como: Banco de Desenvolvimento Africano (BDA), Banco de desenvolvimento Asiático (BDA), Banco de Desenvolvimento Interamericano (BDI), só para citar alguns exemplos. Os bancos financiavam programas de âmbito nacional, caso de Moçambique, Ruanda e outros, através dos (PERPs), e no caso de Angola, Tanzânia, Zâmbia financiavam projetos elaborados e aprovados pelas comunidades com a orientação de

¹²Na língua inglesa significa heavily indebted poor countries (países pobres altamente endividados), o objetivo do enquadramento original era reduzir a dívida externa dos países elegíveis como parte de uma estratégia destinada a alcançar a sustentabilidade da dívida como fator de obstrução do crescimento econômico e de redução da pobreza (Banco Mundial, 2003).

¹³Traduzido de inglês Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), cujo objetivo fundamental é reduzir a pobreza através de elaboração de estratégias setoriais de ação, isto é, priorizar ações ligadas à redução da pobreza nos programas de governação.

¹⁴Consultado no endereço: <https://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/por/poverty2.htm>, acessado no dia 24/10/2016.

plataformas nacionais e autônoma (BRAATHEN, 2006; MOSCA, 2005; HALL e MIDGLEY, 2014).

Na América Latina os programas de redução de pobreza, embora influenciados pela Cimeira de Copenhagen (Hall e Midgley, 2014), tomaram outros rumos diferentes dos programas adotados na maioria dos países africanos. Os programas de redução da pobreza foram e continuam a ser liderados pelo Brasil e consistem na transferência de renda em dinheiro para as famílias extremamente pobres e pobres, Programa Bolsa Família (PBF). Esta transferência é condicionada à frequência das crianças na escola e cuidados de saúde, vacinação das crianças de 0 a 6 anos de idade entre outras condicionalidades (SANTOS e NASCIMENTO, 2008; BICHIR, 2010; MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011).

A experiência brasileira foi implementada nos países da América Latina¹⁵: México, Progresas depois Oportunidades; Colômbia, família em ação; Chile, Chile solidariedades; El Salvador, rede solidaria; Peru, programa Juntos; Nicarágua, mi familia; Guatemala, mi familia progreso. Os programas têm apoio das instituições regionais e internacionais de desenvolvimento, BM, FMI, BDI. A mesma experiência é compartilhada com países fora da América Latina, por exemplo, na cidade de Nova Iorque, programa Opportunity NYC, baseada na recompensa em dinheiro em troca de desempenho escolar (SÂ; SILVA, 2008).

Apesar de programas de redução de pobreza na América Latina terem grande abrangência, especialmente o Brasil, com 11 milhões de famílias, assim como um montante envolvido acima de 12 bilhões de reais, os autores analisados divergem em muitos aspectos quanto ao alcance ou não dos objetivos pelo programa e a necessidade ou não das condicionalidades. Para alguns o programa reduz a pobreza, mas para os pessimistas, o programa apenas serve interesses políticos, ademais, o impacto é apenas nos extremamente pobres e não nos pobres; enquanto algumas famílias saem da extrema pobreza outras voltam à extremidade para poder receber o auxílio, logo o número de pobres mantém-se. Como obstáculos os autores apontam a falta de coordenação entre diversas entidades e políticas; critérios de seleção duvidosos; reduzidos recurso e fraca focalização. Em seguida os argumentos sobre os programas de transferência de renda na América latina.

Horizon Patricia Oliveira dos Santos e Maria de Fátima Melo do Nascimento (2008) realizaram uma pesquisa em junho de 2006 no bairro Costa e Silva junto a 20 mães

¹⁵Consultado no endereço: <https://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/por/poverty2.htm>, acessado no dia 24/10/2016.

beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)¹⁶, com o objetivo de analisar o (PBF) a partir da percepção das beneficiárias. As autoras concluem que a assistência social no Brasil ainda é vista como caridade, porque 65% das mães consideram o benefício do programa como um favor do Estado. A política peca por não garantir o seu caráter universal uma vez que o mecanismo de seleção e acessibilidades é excludente. Ademais, as políticas criadas ao longo do tempo foram sempre ineficientes e resultaram no aumento das desigualdades sociais. Segundo as autoras a maior preocupação do programa está em preservar a situação dos beneficiários do que propriamente em tirar os pobres dessa situação (SANTOS; NASCIMENTO, 2008, p. 45).

O PBF representa um avanço no campo social, mas se limita quando não atinge sua universalidade nem consegue chegar a todos que precisam de proteção social. Limita-se também quando determina que as crianças devam frequentar o ensino público sem, no entanto garantir a qualidade da educação. Os técnicos para fazer o acompanhamento nas unidades sanitárias não estão preparados para essa função.

Para as autoras o benefício do programa não cria desestimulação ao trabalho, pelo contrário, apesar do valor ser muito reduzido¹⁷ as entrevistadas agradecem o apoio e segundo elas, mais vale pouco do que nada e lutam para superar. Como conclusão, os objetivos do (PBF) estão sendo realizados insatisfatoriamente e os dados coletados descrevem um atendimento superficial nas unidades de saúde, ou seja, não há interação entre profissionais e famílias beneficiárias (SANTOS; NASCIMENTO, 2008, p. 49).

Renata Mirandola Bichir (2010) discute os principais desafios na sustentabilidade futura do programa bolsa família e escolar. O programa bolsa família unificou três programas que já existiam antes, o bolsa escola, bolsa alimentação e auxílio-gás e procurou unificar as ações dos governos federal, estadual e municipal em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios (BICHIR, 2010). Para a autora apesar da

¹⁶O programa bolsa família é um programa federal de transferência de renda, criado pela lei nº 10.836 de Janeiro de 2004, decreto nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004. O governo federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para as famílias. O valor varia de acordo com o tipo de benefício, situação da família. Para o benefício básico o valor é de R\$ 85 por mês para uma família com renda de R\$ 85. Benefício variável, para mulheres grávidas, mães lactantes e/ou crianças e adolescentes até 15 anos, o valor para cada um são R\$ 35,00 e cada família pode obter até cinco deles por mês, chegando até R\$ 195,00. E por último temos o benefício variável jovem, paga até dois jovens inscritos por família no valor de R\$ 49,00 por jovem. Este programa é destinado às famílias em situação de pobreza e tem como objetivo principal, combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

¹⁷A quando da pesquisa em 2006, o valor do (PBF) varia de R\$ 15,00 a 95,00. (20% das entrevistadas recebem R\$ 15,00 a 30,00; 25% recebem R\$ 65,00; 35% recebem R\$ 80,00 e 20% recebiam R\$ 95,00). São realmente valores baixos.

descentralização e da definição das funções de cada agente, a sua operacionalização continua centralizada no executivo federal, uma vez que, a definição dos beneficiários ocorre nesse nível de governo. A última análise e seleção definitiva dos beneficiários são da competência da União, cabendo aos municípios e Estados um papel secundário.

A pesquisa constatou haver fraco nível de articulação entre programas de transferência de renda federal, estadual e municipal. A unificação do cadastro único ajudou, mas não resolveu a sobreposição de funções e desarticulação entre programas federais e locais no que concerne ao valor de benefícios, critérios de elegibilidade e metas de atendimento. O autor não percebe como um único programa pode ter múltiplos objetivos e questiona os ganhos políticos eleitorais por detrás desta iniciativa, mas também não vê com bons olhos a sustentabilidade política e econômica em longo prazo das políticas em análise.

Lauro Mattei¹⁸(2012) desenvolveu uma pesquisa com título Políticas Sociais de combate à pobreza no Brasil. O período (2003 a 2010) da governança do presidente Lula, foi caracterizado pela criação e expansão de políticas de redução da pobreza, como por exemplo: o aumento de salário mínimo; disponibilidade de crédito a baixo custo por parte dos bancos públicos; transferência de renda através da bolsa famílias. Este artigo procura fazer uma rápida discussão do programa bolsa família PBF que resulta da união de quatro programas em Outubro de 2003: a bolsa escola, a bolsa alimentação, o cartão alimentação e auxílio gás. Para Mattei (2012) o PBF procura resolver em primeiro lugar os problemas crônicos das populações pobres, no que tange a alimentação, nutrição e cuidados básicos de saúde, mas em segundo plano, desenvolve o capital humano ao buscar melhorar a educação dos membros da família e de forma indireta alivia o impacto negativo das crises econômicas.

Para o autor, houve redução de pobreza nos últimos anos no Brasil, fruto das políticas acima arroladas, contudo, lamenta condicionalidades como fator indispensável para receber o valor da transferência. As pessoas cumprem com condicionalidades por temer perder a ajuda, não pela importância que isso significa para o futuro. Na saúde os efeitos da vacinação não foram positivos, na educação houve ligeiro aumento nas frequências, mas pouca progressão e, o mesmo verificou se na nutrição, fraco impacto nas crianças de 1 a 3 anos. Diante dos dados apresentados, Mattei duvida do alcance dos objetivos de romper com o ciclo Inter geracional da pobreza. Ademais, fora às condicionalidades, o baixo nível de conexão entre o programa de transferência de renda e as demais políticas inviabiliza o alcance das metas. Em parte o

¹⁸ Professor de graduação em economia e do programa de pós-graduação em administração ambos da UFSC. É pesquisador do OPPA/ CPDA/ UFRRJ.

problema começa na própria concepção dos novos programas, que pressupõem a falência dos antigos e ou, na sua substituição como alternativa. Mas na visão do autor, programas paralelos devem ser criados, coordenados e, reformuladas políticas tradicionais com vista a responder novas exigências com abordagens qualitativas e não apenas quantitativas.

Marinho; Linhares; Campelo (2011) analisam se os resultados dos programas obtiveram êxito no combate à pobreza (2000 a 2008). A pesquisa conclui que os programas de transferência de renda não têm efeitos esperados sobre a pobreza no Brasil. Segundo os autores devem ser reavaliados para identificar as razões da ausência de efeitos sobre o quadro da pobreza. Os autores reconhecem melhorias na renda da família ao longo do tempo, mas as beneficiárias continuam pobres.

Uma auditoria da controladoria da união revelou que em 90% das cidades ocorreram pagamentos aos beneficiários com renda superior à estipulada pelo programa. Esta percentagem confirma a ineficiência dos critérios usados para identificação dos pobres nos municípios Brasileiros.

Madeira et al. (2015) no artigo Monitoramento e avaliação da política de transferência de renda Gaúcha, realizada em 40 municípios tendo entrevistado 281 pessoas das quais apenas 251 fizeram parte da análise que obteve as seguintes conclusões: o programa transferência de renda revelou-se uma estratégia acertada de combate à extrema pobreza no Rio Grande de Sul; aumentou as capacidades humanas de autonomia e empoderamento; ampliou o poder de compra e o acesso ao mercado de consumo das suas beneficiárias, gerando previsibilidade e estabilidade na vida familiar (MADEIRA et. al., 2015, p. 111). A maior satisfação das beneficiárias é ver seus filhos na escola e um dia ter casa própria, mas também vai permitir o rompimento da dependência e violência em relação aos maridos. Uma das fraquezas do programa RS mais igual é a fraca divulgação e aderência por parte de outros municípios (Ibidem).

Sérgio Henrique Abranches (1987) procura formas de erradicação da miséria, redistribuição dos frutos do progresso, descentralização da renda e democracia social. A política social é, no entender do autor, uma garantia universal de padrões mínimos de vida, por isso, não se erradica a pobreza sem redistribuir custos sociais ou realocação de recursos públicos. O autor conclui que deve haver programas assistenciais e de correção preliminar, provisórias de superfície, de distorções mais graves. Ademais, não basta definir setorialmente os programas, é preciso definir o conjunto de ações governamentais para esses objetivos. O autor chama atenção para a seletividade das políticas de eliminação da pobreza, ao definir os

miseráveis dos não miseráveis, aposta em trabalhar com os miseráveis, mas os que estão bem situados (não miseráveis segundo a delimitação feita) tende a bloquear a redistribuição por que se sentem ameaçados com a aproximação dos mais miseráveis a uma situação cômoda. Este é o outro dilema a controlar ou combater no processo de redistribuição.

Michelle Morais de Sá e Silva (2008) no artigo com o título o programa novinho em folha de Nova Iorque para transferência condicional de renda: e se for bem sucedido? Trata-se de mais um programa de combate à pobreza implementado pelo prefeito da cidade de Nova Iorque Bloom Berg em 2007. A iniciativa inspirada na experiência mexicana foi elaborada e implementada pelo American Inequality Lab (laboratório americano da desigualdade) dirigido pelo professor Roland Fryer de Harvard. Este programa de transferência condicionada de renda (conditional cash transfer ou CCT) foi designado Opportunity NYC que segundo os autores agregava três programas: recompensas às famílias; os pais e filhos podem ter recompensa em dinheiro pelas atividades relacionadas com saúde e educação e participação dos pais na escola; prevê incentivos monetários, para encontrar um emprego remunerado e para fazer matrícula em cursos de formação profissional. Para Sã e Silva (2008) o spark era centrado apenas nos alunos de baixa renda de 4ª e 5ª série, que recebiam recompensa em dinheiro em troca de desempenho escolar, isto é, os alunos da 4ª série recebem até US\$ 25 por uma nota máxima em cada um dos dez testes de avaliação intercalar, tomados ao longo do ano até um total de US\$ 250. Os alunos da 7ª série podem ganhar até US\$ 50 por teste para um pagamento máximo de US\$ 500 por aluno.

É na opinião dos autores, o primeiro programa a ter como condicionalidade as notas, o desempenho, neste sentido tem algo de inovador que pode ser implementado em outras cidades ou nos países pioneiros de sul, caso tenha êxito a iniciativa. Contudo, os países como México e Argentina já condicionam à conclusão de série. Os autores chamam atenção para uma probabilidade de concentração excessiva nos incentivos baseados em dinheiro e na orientação para a procura em detrimento da própria qualidade de ensino.

Soares e Zepeda (2008) no artigo intitulado: todas as transferências de renda diminuem a desigualdade? Neste artigo os autores fazem uma avaliação positiva dos programas de Transferência Condicionada da Renda (TCR) nos três países, Brasil com a bolsa família, no Chile, Chile solidário e no México com oportunidades. A bolsa família (descentralizada) e oportunidade (centralizada) com cerca de 11 milhões e 5 milhões de famílias respectivamente são programas amplos e de maior abrangência, ao passo que o Chile solidário contempla apenas 225.000 domicílios, logo é um programa pequeno e de impacto

reduzido, com alteração de 0,1 ponto no coeficiente do Gini, com tudo, a desigualdade no México e no Brasil caiu 2,7 pontos. Para Soares e Zepeda apesar das diferenças na focalização e em alguns critérios os três programas TCR melhoraram os indicadores da educação saúde, aliviaram o trabalho infantil e a mortalidade infantil. Os autores concluem que os programas reduzem a desigualdade social, mas a um ritmo lento. Com isso, o debate continua em aberto como forma de melhorar o mecanismo de focalização e da identificação tanto do limite da renda elegível, assim como dos pobres.

Armando Barrientos (2011) ao traçar as mudanças nos sistemas de proteção social na América Latina e avaliar as suas implicações distributivas, constata que as reformas de segurança social na década de 1990 não conseguiram reduzir os déficits fiscais e ampliar a cobertura. Isso só foi possível na década de 2000, onde se preencheram as lacunas e reduziu em grande escala a pobreza. Para Barrientos a assistência social é mais eficaz quando prioriza a população em extrema pobreza, mas o tamanho das transferências em relação ao rendimento do agregado familiar limita o seu impacto sobre a taxa de incidência da pobreza (BARRIENTOS, 2011).

O autor associa a expansão da assistência social na década de 2000 na região, com os governos da esquerda no centro de gravidade, contudo, a democratização foi mais marcante, independentemente do governo ser da esquerda ou direita. Conforme argumenta Barrientos para uma boa expansão da assistência social novas políticas são necessárias e urgentes.

Francesca Bastagli (2011) analisa variações no projeto transferência condicionada de dinheiro (CCT)¹⁹, evidências sobre o impacto sobre a pobreza de renda, educação e saúde. A autora chega à conclusão de que os programas CCT têm sido bem sucedidos na redução da pobreza e mostram a promessa na promoção da educação e saúde. Mas para a autora muito ainda deve ser feito no sentido de prestar serviços de qualidade, na educação, saúde, seleção dos beneficiários, registro e monitoramento. Para Bastagli é de suma importância a promoção da coordenação entre agências governamentais e prestadores de serviços para o sucesso das políticas de transferência de renda.

Tavares et al. (2009) ao avaliar a focalização e o impacto do programa bolsa família (PBF) sobre a pobreza e a desigualdade de renda para os estados brasileiros, constata que a diferença na eficiência de mecanismo de seleção dos beneficiários, resulta do tamanho do programa, medido pela disponibilidade de recursos do Estado em relação orçamento que seria

¹⁹Na língua inglesa é conhecido por conditional cash transfers (CCT) transferência condicionada de dinheiro (TCC).

necessário para atender todo o público alvo. Em outras palavras, quanto menor for o número dos pobres em relação ao orçamento existente, maior será a focalização. Contudo, a diferença da eficiência dos gestores municipais em identificar os beneficiários localmente e a auto seleção ao programa, também influencia a focalização. Segundo os autores nos Estados onde a pobreza é mais severa, o programa é mais bem focalizado. Eles concluem que o programa CCT é mais efetivo em reduzir a incidência da extrema pobreza do que da pobreza.

O estudo sobre a percepção da pobreza em Portugal realizado em 2010 confirmou que os objetivos do milênio, 2000 não foram cumpridos por falta de meios e falta de vontade política. Mas esclarece que não é por falta de meios, mas falta sim, a vontade de reparti-los (AAVV, 2010, p.8). Em outras palavras, falta em Portugal uma equitativa distribuição de meios e vontade política de fazê-lo (Idem, p. 8).

Um dado muito importante que chama atenção à pesquisa é que houve mudança na percepção da pobreza na medida em que, de 2000 a 2004 eram considerados pobres os idosos, deficientes, doentes crônicos, as famílias numerosas e os grupos de risco (toxico dependentes e alcoólicos). Mas cinco anos depois, os pobres passam a serem jovens à procura do primeiro emprego, os empregados com salário baixos e os trabalhadores em situação de precariedade (Ibidem).

Para Rodrigues (2017) a redução da pobreza e da exclusão social não pode ser alcançada exclusivamente através de medidas dirigidas à população pobre. Mas o desenvolvimento de políticas que promovem o emprego e o crescimento, conjuntamente com um sistema social mais eficiente no apoio aos indivíduos e famílias que dela efetivamente carecem (RODRIGUES, 2017).

A existência de apoios sociais específicos para a população idosa em situação de carência de recursos, como pensão social e o complemento solidário para idoso (CSI), explica a menor intensidade da pobreza neste grupo. Rodrigues (2017) recorre a dados estatísticos do INE, 2016 para afirmar que os menos escolarizados tendem a ter maior índice % de pobreza em Portugal, sendo os grupos mais vulneráveis, as mulheres e crianças de 0-17 anos de idade (Idem).

Rodrigues (2017) como possíveis soluções para reduzir a pobreza em Portugal sugere: Aumentar a eficácia e a eficiência das políticas redistributivas; Reduzir a desigualdade e reforçar a coesão social; Implementar uma estratégia nacional de combate à pobreza e a exclusão social.

Aliado às soluções acima, a identificação clara dos destinatários de cada medida e a existência de um organismo independente que avalie o impacto das políticas públicas com incidência nos diferentes indicadores de pobreza é fundamental na garantia de eficácia na sua aplicação (Idem).

A pesquisa sobre a erradicação da pobreza em Portugal defende que as políticas sociais devem ser avaliadas, devem igualmente ser revistos os critérios de acesso e os montantes dos valores recebidos, de modo a permitirem satisfazer as necessidades básicas e consentirem uma vida digna (AAVV, 2015, p. 61). Para minimizar a pobreza torna-se imprescindível à criação de mais e melhor emprego, uma das estratégias da Europa 2020; o Investimento na educação e saúde - constitui uma das melhores estratégias no combate à pobreza; Investir simultaneamente na proteção social e na saúde pública são estabilizadores econômicos (Idem, p. 62).

Os autores para além de uma estratégia europeia para a erradicação da pobreza, eles defendem a criação de uma estratégia nacional do país, Portugal, para o mesmo efeito. Investir ao nível da sensibilização e da informação, com vista a fazer-se nascer à consciência de que é possível erradicar a pobreza, cabendo ao estado o papel dominante, sem, no entanto deixar de apoiar as iniciativas protagonizadas pelos próprios excluídos (AAVV, 2015, p.66). Ademais, é preciso investir num contínuo conhecimento e compreensão dos fenômenos da pobreza e da exclusão social e, redefinir indicadores capazes de refletir a verdadeira situação vivida pelas pessoas afetadas pela situação da pobreza (Idem, p. 66).

Ferreira (2004) na sua investigação sobre os principais aspetos da dinâmica de rendimentos e da persistência de situações de pobreza em Portugal e suas principais implicações na condução de algumas políticas sociais, afirma que Portugal é o país com níveis mais elevados da desigualdade num leque de 15 países da EU. Essa informação segundo a autora, foi baseada em dados da Eurostat, (2002, 2003 a & 2003 b).²⁰ Ferreira (2004) classifica de baixa a eficácia das prestações sociais na redução dos níveis de desigualdade e da pobreza em Portugal. Para a autora os efeitos redistributivos das políticas sociais têm sido limitados e regressivos no que concerne à redução da incidência da pobreza e, o período mais crítico foi entre 1994 a 1997 (FERREIRA, 2004, P. 11). A autora é da opinião que se deve reequacionar ou reformular o funcionamento de certos serviços sociais de que a sociedade portuguesa é ainda extremamente carente, assim como repensar as formas de acesso aos diversos direitos sociais constitucionalmente consagrados (Ibidem).

²⁰ Eurostat, European Social Statistics – Income, poverty and social exclusion, 2º Report, data 1994-1997, Theme 3, Luxembourg.

A literatura ao debater a questão das políticas públicas de redução da pobreza apresenta dois posicionamentos opostos. O primeiro é cético quanto à finalidade das políticas de reduzir a pobreza porque segundo os autores falta a vontade política de repartir os meios para os mais pobres AAVV (2015); a acessibilidade é excludente e as políticas são ineficientes Santos e Nascimento (2008); centralização no executivo federal e fraca articulação ente a federação, estado e município Bichir (2010); o programa não tem o efeito esperado sobre a pobreza Martinho; Linhares e Campelo (2011); para Ferreira (2004) os efeitos redistributivos das políticas sociais são limitados, de baixa eficácia e regressivos. Em contrapartida, o segundo posicionamento, acredita que o programa tem resultados positivos, na medida em que aumenta a capacidade humana de autonomia e amplia o poder de compra Madeira et al., (2015); reduzem a desigualdade social, mas a um ritmo lento Sares e Zepeda (2008); a assistência é mais eficaz quando prioriza a população em extrema pobreza Barrientos (2011). Este argumento de Barrientos contraria o posicionamento de Rodrigues (2017) segunda o qual, a redução da pobreza não pode ser alcançada exclusivamente através de medidas dirigida à população pobre como defende Barrientos. Para Rodrigues deve haver em simultâneo, políticas que promovam o emprego e o crescimento econômico, com sistema social mais eficiente.

Depois de um breve olhar sobre o que acontece no mundo em matéria de políticas sociais de redução de pobreza, o texto que segue analisa a implementação do mesmo tipo de políticas na África.

Einar Braathen²¹ (2006) apresenta resultados da pesquisa da implementação de fundos sociais para o combate à pobreza realizado em 2003 na Zâmbia e Tanzânia. Os programas foram financiados com o Banco Mundial e o primeiro país africano a receber o fundo foi a Zâmbia em 1991 e mais tarde em 2001 na Tanzânia. Para o autor os tecnocratas zambianos apresentam um modelo radical, isto é, tentam afastar-se das autoridades políticas centrais e do partido, criaram um regime descentralizado, democrático, autogovernado e conquistam uma reputação de neutralidade enquanto na Tanzânia, os tecnocratas confessam que são politizados e afirmam que constroem a popularidade do partido dominante e de seus líderes, reproduzem o sistema político existente, que é centralizado e clientelista.

Braathen (2006) conclui que os Fundos Sociais (FSs) na Zâmbia exercem uma influência genuinamente radical e conservadora na Tanzânia, contudo, nos dois países a intervenção tecnocrata foi politizada. O fundo contribui para legitimar a relação clientelista

²¹Pesquisador sênior do departamento Internacional do Instituto Norueguês de Pesquisa Urbana e Regional (NIBR).

entre o Banco Mundial/ FMI e as nações. Embora não tenha encontrado provas convincentes de que o fundo reduziu a pobreza de forma sustentável, o autor não tem dúvida de que o programa causou impacto importante nas relações central-local e Estado-sociedade nos países em análise. Apesar de o fundo ter a mesma finalidade e mesma orientação, foi implementada de forma diferenciada nos dois países, ora, o contexto local influenciou as características e o funcionamento das estruturas.

José Octávio Van-Dunem²² na sua pesquisa procurou mapear e questionar a existência dos fundos sociais, enquanto instrumentos de combate à pobreza em Angola. Para o autor em Angola assim como em muitos países africanos existem programas de redução de pobreza, mas os mesmos são afetados pela dependência de fundos estrangeiros; a manipulação e desvio de aplicação pela classe política; Estados e Governos patrimonialistas, centralizados e a existência de conflitos armados que destroem a estrutura administrativa que é fundamental para a implementação de programas dessa natureza.

Em Angola o Fundo de Apoio Social (FAS) surgiu em 1992 com apoio financeiro do Banco Mundial, com a finalidade de aliviar a pobreza. O FAS criou plataformas de concertação social como comitê de coordenação para realizar campanhas de informação e sensibilização para as ações a integrar no FAS; assegurar a ligação com os órgãos de administração local do Estado e, a mobilização dos fundos. O FAS era composto pela sociedade civil, governo local, instituições religiosas e associações. Capacitar as populações mais carentes para uma participação ativa; identificar obstáculos e projetos viáveis para o financiamento era objetivos do fundo de apoio social. O autor mostra-se cético quanto ao alcance dos objetivos do FAS, pela frágil estrutura administrativa e interesses pessoais das elites políticas, por um lado e, pelo curto período de tempo que são alocados os fundos por outro lado.

O Plano de Ação do Marco da Política Social, adotado em 2008 pela União Africana, levou diversos países-membros a priorizar estratégias de proteção social, incluindo programas de transferências de renda. Os programas priorizam a fome e insegurança alimentar, a matrícula e frequência escolar, ao bem-estar das crianças e a redução da pobreza (POZANY & DAVIS, 2015)²³. O estudo descreve as principais conclusões de um projeto de pesquisa com quatro anos de duração, o *From Protection to Production* (Da Proteção à Produção

²²José Octávio Van-Dunem é da Universidade Agostinho Neto de Angola. Consultado no endereço: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/7036.pdf>, no dia 17/10/2016

²³ Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)

PtoP), que analisou o impacto dos programas de transferência de renda de seis países na África subsaariana: Ghana (Empoderamento dos Meios de Vida contra a Pobreza em Gana – LEAP); Kenya (Transferência de Renda para Crianças Órfãs e Vulneráveis do Quênia – CT-OVC); Malawi (Transferência de Renda Social do Malawi – SCT); Lesoto (Programa de Benefícios para Crianças de Lesoto – CGP); Zimbábue (Programa Harmonizado de Transferência de Renda Social de Zimbábue – HSCTP); e Etiópia (Programa-Piloto de Transferência de Renda Social da Etiópia – SCTPP) (Ibidem).

As transferências de renda incentivaram as atividades geradoras de renda em todos os seis países; permitiram que os beneficiários contratassem trabalhadores, aumentando a produtividade; ajudaram a satisfazer as necessidades imediatas dos beneficiários mais pobres; fortaleceram o sentimento de esperança, gerando uma sensação de segurança quanto ao futuro (Ibidem). Ademais, os programas contribuíram para aumento nas taxas de matrícula e na frequência escolar, com melhoria do desempenho escolar e como consequência a redução do trabalho infantil; melhorou também a qualidade da dieta, conclui o estudo.

Os comitês locais de implementação das transferências de renda passaram a receber poucos recursos (físicos e humanos) e treinamento; escassez de informação o que resultou em desempenho fraco e incapacidade de garantir monitoramento eficaz. Com isso, agravou-se em muitos programas a falta e ou o atraso de pagamento dos subsídios comprometendo a sustentabilidade e a iniciativa em curso. Faltaram também vínculos diretos com programas agrícolas, sociais, educacionais e de saúde disponíveis na região, o que resultou no isolamento dos programas, pondo em causa a sua eficácia (POZANY & DAVIS, 2015).

O estudo recomenda o fortalecimento dos comitês comunitários de modo a melhorar a comunicação com todas as partes envolvidas no programa, promover maior conhecimento sobre os programas e fortalecer os canais de reclamação e instrumentos de monitoramento; garantir pagamentos regulares e previsíveis e por fim, promover vínculos mais fortes entre os programas de transferência e os serviços sociais e programas de inclusão produtiva (POZANY & DAVIS, 2015).

A implementação de programas de redução de pobreza em Moçambique e muitos países africanos contou com ajuda das instituições financeiras internacionais BM, FMI e consistia no empréstimo para financiar estratégias e projetos para a redução da pobreza. A literatura africana, Braathen 2006; POZANY & DAVIS, 2015 quanto aos programas de redução da pobreza, aponta como principais obstáculos no alcance dos objetivos: Estados patrimonialistas em formação e caracterizados por fracas infraestruturas, forte dependência de

fundo estrangeiro, individualismo, nepotismo, democracia embrionária e, procura de vantagens políticas por parte das elites. As políticas não são focalizadas para as camadas mais vulneráveis e acabam beneficiando os menos pobres em detrimento dos extremamente pobres. Esta realidade africana é também corroborada pela literatura moçambicana.

Forquilha e Orre (2011) criticam a falta de estudos sistemáticos para avaliar a viabilidade da iniciativa antes da sua implementação, o que resultou em desvios de aplicação, esbanjamento, falta de monitoramento e acompanhamento de projetos. Ademais, os beneficiários dos fundos não tinham experiência de negócio, razão pela qual, inúmeros projetos faliram tendo como consequência, o fraco reembolso do valor do empréstimo.

Para os autores, o Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD) transformou as administrações distritais em gestores de um programa com instrumentos pouco claros e confusos, situação agravada por não possuírem competências técnicas, nem capacidades institucionais para gerir tanto dinheiro Forquilha e Orre (2011, p.195). Os autores concluem que os projetos são incapazes de produzir desenvolvimento muito menos reduzir a pobreza, mas evidências mostram que o fundo serviu para angariação de votos antes das eleições de 2009 a favor da FRELIMO e do seu presidente Armando Guebuza. Ou seja, serviu ao clientelismo político em detrimento da redução da pobreza (Idem, p. 196).

Zaqueo Sande (2011) não compreende como o Estado pode conceder e gerir diretamente o crédito aos agentes privados, mesmo existindo instituições privadas para o efeito. Esta não é tarefa de um Estado, mas sim, dos bancos privados. O autor constatou o fraco reembolso, discriminação do acesso ao fundo baseado na pertença ao partido no poder, fomentado pelos conselhos consultivos e pelos administradores. Sande conclui que o fundo beneficia as elites locais e servidores do Estado e aumenta o poder e a legitimidade da pirâmide do poder, mas não reduz a pobreza (SANDE, 2011).

José Jaime Macuane (2012) critica a falta de aproveitamento do conhecimento que advém de estudos e pesquisas sobre as políticas de redução da pobreza pelos tomadores de decisão. A contribuição dos académicos, intelectuais, sociedade civil ainda não se reflete nas ações de combate à pobreza. Para Macuane os programas de combate à pobreza são desajustados e ineficazes. As últimas avaliações da pobreza indicam que em certos lugares a pobreza aumentou, tendo reduzido de forma insignificante em poucos lugares, o que confirma a fraqueza das políticas implementadas (Macuane, 2012).

Mosca (2005) critica a maneira como o Governo resolve a situação da pobreza em Moçambique. Há mais preocupação em satisfazer interesses externos, doadores e, falta de

esclarecimento e envolvimento do cidadão. O autor perante os insucessos dos programas (PARPA I, II, PARP) na dinamização da economia e combate à pobreza, aconselha as elites nacionais a fazerem alianças com os cidadãos, com o país (e não com o capital externo) e o Estado utilizado como um instrumento em defesa de aliança. Mosca conclui que as elites tanto as políticas, como as economias e a sociedade, têm de ser nacionalistas e possuir posicionamentos éticos justos. Deve haver equilíbrio de poderes e o sistema democrático deve encontrar formas de controle e fiscalização eficiente sobre as burocracias e o exercício econômico (MOSCA, 2005, 506).

Quanto à implementação de políticas públicas de redução da pobreza em Moçambique, com exceção de GUEBUZA (2009) que acredita na relevância e eficiência dos programas no caso específico de FDD, os restantes são da opinião contrária, isto é, para eles os programas não reduzem a pobreza (MOSCA, 2005; SANDE, 2011; FORQUILHA; ORRE, 2011; MACUANE, 2012), mas beneficiam elites políticas e funcionários do Estado (SANDE, 2011, FORQUILHA; ORRE, 2011).

Na visão de Vicent e Cull (2010) as transferências pecuniárias²⁴ permitem que os beneficiários tenham uma perspectiva a longo prazo e planifiquem as atividades melhorando os seus meios de subsistência, reduzindo a sua vulnerabilidade e nível de pobreza (VINCENT & CULL, 2010, P. 207).

Quando as transferências do Programa Subsídio de Alimentos (PSA) são regulares e previsíveis dá-lhes a flexibilidade necessária para planificar as suas despesas imediatas, para satisfazer necessidades básicas de consumo, bem como lhes proporciona a oportunidade de investir em atividades produtivas (Idem, p. 210). Quando o dinheiro é gasto localmente, estimula os mercados locais, promovendo o comércio e a produção, levando a benefícios econômicos mais amplos ao nível da comunidade (VINCENT & CULL, 2010, p. 212).

As transferências pecuniárias promovem a autoestima e a capacitação, segurança alimentar e nutricional, melhor acesso a serviços sociais, assim como da proteção dos bens dos agregados familiares e por fim, o impacto global dá origem à redução da pobreza e à promoção da equidade ao nível nacional (Ibidem).

Vincent e Cull apresentam no seu artigo apenas aspetos positivo resultantes da implementação correta do programa, mas os autores não analisam de forma profunda as contradições, a natureza dos burocratas, a barganha e choques de interesse que surgem no

²⁴ Transferência pecuniária é o mesmo que dizer transferência em dinheiro. Adjetivo relativo a dinheiro, ou seja, que consiste em dinheiro, capital (dicionário online de português) consultado no endereço: <https://www.dicio.com.br/pecuniaria>, acessado no dia 01/10/218.

momento da execução. Para os autores antes de implementar tudo aparenta estar correto, mas pode se tornar numa missão quase impossível diante dos implementadores.

A proteção social é um investimento no aumento do capital humano, no sentido de incentivar as pessoas a fazerem investimentos produtivos e a aumentar a procura. A chave para o modelo da armadilha da pobreza é a convicção de que os pobres sabem como escapar à pobreza, mas falta-lhes o dinheiro (HANLON, 2010, p. 181).

O programa de transferência gasta muito dinheiro por questões administrativas, burocracia, na identificação e entrega do valor aos beneficiários. A maior parte dos moçambicanos é pobre, por isso qualquer tentativa de separar os desesperadamente pobres daqueles que apenas são muito pobres será imprecisa, divisionista, e flagelada pela corrupção (Idem, p. 182).

Na percepção do Hanlon (2010) os programas de transferência de dinheiro não devem ser vistos como esmolas, caridade, mas como um direito, uma forma de satisfazer a garantia da declaração universal dos direitos do homem, de um padrão de vida adequado e, recursos para escapar à armadilha da pobreza e também como uma estratégia de desenvolvimento (Idem, p.183). Para Hanlon (2010) as transferências pecuniárias aliviam diretamente a pobreza; quebram o constrangimento da procura²⁵; o dinheiro é investido, mediante a compra de mercadorias para o comércio ou para a produção (HANLON, 2010, p. 187). No argumento do autor, esta seria a melhor forma de aliviar a pobreza imediata e promover o desenvolvimento. Hanlon entende que:

(...) Se alguém recebe dinheiro e o seu vizinho não o recebe, haverá acusações de influência, de ligações partidárias, bruxaria. Mesmo estas pequenas quantias de dinheiro incentivarão à corrupção na sua atribuição. A identificação dos beneficiários parece inconsistente, irregular, ineficaz e injusto (HANLON, 2010, p.188).

O PSA possui uma longa história e dispõe de regulamentos legais e operacionais, o que lhe diferencia da maior parte dos programas implementados pelos países vizinhos, um dado positivo, mas o programa ainda enfrenta grandes desafios. Apesar de ser um programa nacional, não cobre toda a população-alvo e encontra-se desigualmente distribuído pelo país (SOARES & HIRATA & RIBAS, 2010; HANLON, 2010).

A expansão do programa foi determinada pela logística mais adequada à execução do programa, com as áreas urbanas, particularmente, as capitais de províncias, que no princípio do programa tinham prioridade, contrariando o critério de prioridade por áreas onde a pobreza

²⁵ Os pobres tendem a gastar o dinheiro localmente em alimentos e bens de consumo básicos, o que estimula a economia local, o investimento, o empreendedorismo. Com o fortalecimento do poder de comprar, os comerciantes vendem mais.

fosse mais intensa, critério que na visão dos autores seria mais adequado²⁶. Ademais, o custo administrativo do PSA é considerado elevado (SOARES & HIRATA & RIBAS; HANLON, 2010).

Os autores concluem que o baixo valor do benefício e a baixa proporção de beneficiários indiretos registrados foram responsáveis por uma percepção generalizada de que o programa não alterava o bem-estar dos agregados familiares beneficiários (SOARES & HIRATA & RIBAS, 2010).

Existe uma distribuição ambígua de responsabilidades entre os diferentes ministérios e instituições subordinadas, enquanto existem rivalidades institucionais que, em certa medida, inibem a coordenação (WATERHOUSE & LAURICIANO, 2010, p. 32).

Para os autores os problemas da fraca coordenação entre diversos setores são agravados pela falta de vontade política; a sensibilização e a análise acerca das causas limitadas, consequências e grau de vulnerabilidade; as potenciais vantagens econômicas e sociais da proteção social; as barreiras institucionais; as limitações orçamentais e a percepção de risco político (Idem, p. 33).

A implementação ainda é dificultada pela falta de uma base de dados²⁷ abrangente sobre a vulnerabilidade e o processo para a proteção social; pelos limitados conhecimentos técnicos dos funcionários do governo nesta área, e pela falta de conhecimento da experiência de outros países (Idem, p. 34).

Os autores comungam as mesmas ideias quanto à importância atribuída ao PSA que consiste na transferência de dinheiro para ajudar as pessoas mais desfavorecidas, que para além de proporcionar o bem estar, aumenta a autonomia e confiança num futuro melhor, ou seja, dinamiza a economia rural (WATERHOUSE & LAURICIANO; SOARES & HIRATA & RIBAS; VINCENT & CULL; HANLON, 2010). Mas os mesmos autores estão cientes da

²⁶Se a missão do programa é aliviar a pobreza dos mais necessitados, o critério mais adequado seria iniciar a implementação primeiro nas zonas mais afetadas pela pobreza, onde se regista elevados índices de vulnerabilidade. Mas a conjuntura política na altura não era das melhores. A guerra dos 16 anos desestabilizou as zonas rurais e provocou deslocados de guerra que fixaram as suas residências nas capitais provinciais. A fraca infraestrutura e a instabilidade política nas zonas rurais ditou a implementação do PSA em primeiro lugar nas capitais provinciais e mais tarde noutros cantos do país (SOARES & HIRATA & RIBAS, 2010).

²⁷ O censo da população e habitação que é o mais abrangente programa de recolha de dados estatísticos em Moçambique é realizado no intervalo de dez em dez anos. É um período longo, mas também não detalha de forma pormenorizada a questão dos pobres, dos mais pobres, sua localização, percentagens, causas e sua evolução.

dificuldade e do longo caminho a ser percorrido para a materialização dos objetivos desejados. Porque os obstáculos são maiores, a começar pela coordenação, vontade política Waterhouse & Lauriciano; burocracia e corrupção entre outros males Hanlon (2010); escassez de fundos, elevados gastos administrativos e reduzido valor do subsídio Soares & Hirata & Ribas (2010). Estas dificuldades reduzem a eficiência e eficácia do programa de transferência de renda em Moçambique e noutros países da região.

A experiência com FDD mostra que os beneficiários não podem reembolsar os seus empréstimos, em grande parte porque não têm sido capazes de vender os seus produtos. Em outras palavras, a implementação dos projetos comerciais financiados pelo FDD aumenta a oferta em detrimento da procura. O constrangimento ao desenvolvimento em Moçambique não é a oferta, mas sim a procura, contudo, o aumento da oferta não é acompanhado por um aumento da procura (HANLON, 2010). O PSSB apesar do reduzido valor das transferências tem proporcionado poder de compra aos beneficiários, motivando a procura numa escala reduzida do que se podia esperar com os projetos.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS, IMPLEMENTAÇÃO: REFERENCIAL TEÓRICO DE ANÁLISE.

A área das políticas públicas vem ganhando destaque nas últimas décadas, devido às restrições financeiras e políticas que estão sendo impostas aos governos, gerando demandas pela elaboração de políticas públicas eficientes. A adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos governos; o ajuste fiscal que implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa; as restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, adicionado ao fato de países em via de desenvolvimento como Moçambique, ainda enfrentar dificuldades de elaborar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento e reduzir a pobreza, coloca o tema, políticas públicas no centro das atenções dos governos. Ademais, a resolução dos problemas da sociedade passa por concepção de políticas públicas à altura dos desafios impostos pela atual conjuntura.

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica é um ramo da ciência política e nasce nos EUA, com a justificativa de que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, p. 21).

Souza (2006) na sua pesquisa, revisão da literatura, identificou quatro atores considerados mentores da política pública norte americana:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre Cientistas sociais, grupos de interesse e governo; **Simon** (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*) (...) limitada por vários problemas, tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto interesse dos decisores etc; **Lindblom** (1959) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas (...), tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse; **Easton** (1965) contribuiu para a área ao defini-la como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUSA, 2006, pp. 22-24).

A afirmação da disciplina e sua importância na resolução dos problemas públicos teve a contribuição destes atores. Antes destes estudos, a área não era expressiva, e os governos não tinha a plena noção da sua importância. A imperfeição na resolução dos problemas da sociedade tinha outros culpados, nunca era o governo, mas com a elucidação de que a racionalidade do governo é limitada e também, a introdução de outras variáveis alterou a forma de análise das políticas pelos governos.

Sobre o conceito de políticas públicas é importante esclarecer que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mas existem várias tentativas lógicas de delimitação do campo de atuação que de seguida apresentamos.

Para Laswell (1936) decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Política pública é o processo resultante da decisão surgida no seio do governo com participação da sociedade civil, onde se estabelecem os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que se atinjam os resultados estabelecidos (DIAS, MATOS, 2012, p. 15). Para Secchi (2013) uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. A política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público (SECCHI, 2013, p. 2).

Existem pelo menos duas abordagens sobre as políticas públicas: abordagem estadista ou estadocêntrica e a multicêntrica ou policêntrica. A estadista considera política pública analiticamente monopólio de atores estatais. O que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do ator protagonista. A abordagem multicêntrica considera organizações privadas, não governamentais, multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Secchi esclarece que para estes autores, o mais importante para uma política ser considerada pública é que o problema que se tenta enfrentar deve ser público (SECCHI, 2013, p. 3).

A solução dos problemas atuais como a pobreza, a criminalidade, o tráfico de droga e problemas ambientais exigem uma pluralidade de atores para o seu combate, contudo as forças vivas da sociedade junto ao governo do dia devem unir esforço no sentido de em conjunto desenhar estratégias e soluções para os problemas públicos. As duas abordagens divergem no ator protagonista das políticas pública. A estadista, embora reconheça a influência de outros atores não estatais, não atribui protagonismo muito menos lugar de destaque. Apenas reconhece como públicas aquelas políticas concebidas por atores também estatais, ao passo que, a abordagem policêntrica, confere autoria, gestão e condução de políticas públicas a atores estatais e não estatais, organizações da sociedade civil, e os demais atores.

Para Secchi (2013), a centralidade do Estado no estabelecimento de políticas públicas deriva do fato de que a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência de estados modernos; uso de força legítima e controle de grande parte de recursos

nacionais. A combinação destes atributos conferiu ao Estado uma posição hegemônica em relação a outros atores (Secchi, 2013, p. 5).

Secchi levanta uma discussão partindo da definição feita por Dye (1972), segundo a qual política pública é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer. Esta definição levantou polêmica no meio acadêmico na medida em que classifica as omissões e a negligência dos agentes estatais como sendo políticas públicas. Não tomar decisão mesmo se apercebendo da gravidade do assunto na vertente de Dye é uma política pública. Ora se todas as omissões ou negligências fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. O nosso questionamento e preocupação reside na ambiguidade e no vazio que esta definição nos remete, porque a inação não apresenta o ciclo de políticas públicas (formulação, tomada de decisão, implementação, avaliação), o que impossibilita a tal designação de política pública.

Alguns teóricos concebem políticas públicas como somente macro diretrizes estratégicas, ou conjunto de programas. Secchi (2013) distancia-se do posicionamento que considera políticas públicas, somente planos macros em detrimento dos micros. Segundo o autor, essa delimitação excluiria da análise políticas locais, municipais, regionais e estaduais, contudo, as diretrizes intermédias e operacionais são tão políticas públicas como as diretrizes estruturantes (SECCHI, 2013, p. 7).

Posicionamo-nos a favor da abordagem multicêntrica, porque acreditamos que atores não estatais, também podem identificar um problema que afeta a sociedade e coordenar ações junto do governo ou de outros parceiros com o fim último de resolver e proporcionar o bem-estar. Na nossa ótica não deixa de ser uma política pública porque os mentores não gozam de personalidade jurídica estatal, como defende a abordagem estadista. O que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. Somos da opinião contrária à visão dos atores que defendem que não fazer algo é também uma política pública.

As políticas públicas são formuladas a fim de garantir o apoio de grupos politicamente poderosos em detrimento dos interesses públicos de longo prazo que são pouco representados no sistema político. São muitas as situações em que as discordâncias entre os diferentes níveis do governo ou entre parlamentares de diferentes partidos originam políticas contraditórias e destrutivas (XUN WU, et al., 2014, p. 15).

Os planos, programas, as iniciativas do Estado com a participação da sociedade civil tendente a promoção e consolidação da democracia, bem-estar social e todas as ações de

combate à pobreza constituem políticas públicas (MACUANE, 2001, 2012; MOSCA, 2005; FERREIRA, 2008).

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão (SARAIVA, 2006, p. 28). É um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVA, 2006, p. 29).

Uma política pública de excelência corresponde aos cursos de fluxos de ação e informação relacionados a um objetivo político definido de forma democrática; aqueles que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e do setor privado. Uma política pública de qualidade incluirá diretriz ou conteúdo, instrumentos, mecanismos, definições ou modificações institucionais, e a previsão dos seus resultados (PARADA, 2006, p. 69).

Analisando a tentativa da definição da política pública feita por Saraiva e Parada compreende-se que toda a ação do governo, tendente a resolver as inquietações da população são políticas públicas. As definições sempre deixam algo de fora, ou seja, não abarcam tudo sobre uma política pública. De tanto ser vasto e complexo, exige atenção e participação de todos (governantes e governados). Os interesses individuais e políticos não devem sobrepor-se ao interesse da maioria, povo.

Segundo Saraiva (2006) as características mais comuns das políticas públicas são:

Institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;

Decisório: a política é um conjunto sequencial de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;

Comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular;

Causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAIVA, 2006, p. 31).

Para além das quatro características identificadas por Saraiva (2006), existem cerca de onze apontadas por Parada (2006) que elucidam o espaço, o foco, as diretrizes, o caminho por onde se deve conduzir uma determina política:

Fundamentos amplos e não apenas específicos (qual é a ideia? para onde estamos indo?); estimativa de custos e alternativas de financiamento; fatores para uma avaliação social de custo-benefício; benefício social marginal comparado a outras políticas (o que é uma prioridade?); consistência interna e agregada (ao que é adicionado? ou ao que começa?); Provável apoio e crítica (política, corporativa, acadêmica); oportunidade política; Coloque na sequência de medidas relevantes (o que é o primeiro? que condições o quê?); clareza dos objetivos; funcionalidade dos instrumentos; indicadores (custo unitário, economia, eficiência) (PARADA, 2006, p. 70).

As características são úteis porque identificam, separam, e servem por vezes de guia orientadora. Mas elas por si só, não garantem a execução perfeita das atividades que as caracterizam. É preciso comprometimento humano, rigor e disciplina, uso da razão e respeito pelas normas que regem todo o processo: ciclo de políticas públicas.

O ciclo é uma ferramenta analítica que apresenta, interpreta e organiza a lógica das políticas públicas em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2015, p.43).

O ciclo varia de autor para autor, mas em geral consideram-se no mínimo três fases: formulação, implementação e avaliação. Contudo, a fase de formulação pode ser subdividida em três (identificação de problema, formulação de agenda e tomada de decisão). Há autores que consideram o monitoramento como uma fase que antecede a avaliação e por fim, a extinção da política. Numa pesquisa realizada por Dias e Matos (2012) em cerca de treze autores que se debruçam sobre o ciclo, três identificaram apenas quatro fases; cinco dos treze identificaram cinco fases; três identificaram seis e apenas dois pesquisadores identificaram sete fases (DIAS e MATOS, 2012, p. 66).

Figura 1 Etapas do ciclo de políticas públicas



Fonte: autor

Em seguida as fases do ciclo de políticas públicas.

a) Identificação do problema

Um problema público é a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública (SECCHI, 2013, p. 44). Contudo, a situação pública passa a ser insatisfatória, a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes.

Se um problema é identificado por algum ator político e esse ator tem interesse na sua resolução, este poderá então lutar para que tal problema se encontre na lista de prioridades de atuação (SECCHI, 2013, p. 45).

Um problema se torna público e merecedor da atenção dos políticos quando: viola compromissos legítimos; enfraquece a condição comum de cidadãos; vai contra os valores comuns que sustentam a comunidade; causa danos aos bens sociais de forma que eles apenas

podem protegidos através da ação coletiva ou, ainda, vai contra a justiça, a equidade ou interesse comum (DIASE MATOS, 2012, p. 68).

Definir um problema público compreende uma decisão de intervenção política e também a definição de atuação e a delimitação de extensão dos seus efeitos sobre os grupos envolvidos com o problema (Idem, p.69). No entanto, é preciso deixar claro que qualquer definição oficial do problema é temporária. Por que nas fases subsequentes, pode-se redefinir para se adaptar a novos contornos. Para identificar um problema são imprescindíveis questões como: existe um problema? Qual é o problema? Quais são os elementos essenciais do problema? Quem está sendo afetado pelo problema? Qual a magnitude atual do problema e suas consequências? Conta-se com toda a informação relevante acerca do problema para realizar um estudo acabado? Dispõe-se de uma visão clara e definida do meio geográfico, econômico e social do problema? Quais são as principais dificuldades para enfrentar o problema (Idem, P. 70). A busca de respostas às questões acima, delimita o problema no espaço, localiza os afetados e fornece elementos para se traçar uma estratégia exequível, ou seja, capaz de alcançar objetivos.

b) Formação da agenda

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendido como relevantes; simples lista de assuntos (SECCHI, 2013, p. 46).

Para Cobb e Elder (1983) apud Secchi (2013, p.46) existem dois tipos de agenda: a *política* ou *sistêmica* - conjunto de problemas que a comunidade política considera relevante e merecedores de intervenção pública; agenda *formal* ou *institucional* – aquele que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar. Existe ainda, a dita agenda da mídia – lista de problemas que recebem atenção dos diversos meios de comunicação, com desta para a televisão, que chegam a influenciar as duas agendas anteriores (SECCHI, 2013, p. 46).

O simples fato de o problema entrar na agenda, não é garantia de ser transformado em política pública. Os problemas entram e saem da agenda, dependendo da pressão ou não, que recebem por parte da sociedade ou dos futuros beneficiários. As agendas listam prioridades, mas o mais difícil é ordenar as prioridades.

A agenda pode ser comparada a uma lista de compras para uma festa, casamento ou outro evento. Mas a particularidade é que os recursos programados para este evento sofreram uma redução na ordem de 50% do valor, por razões da crise. O outro constrangimento é que,

o número dos convidados não reduzido. O exercício torna-se complexo, fazer a revisão da lista de compras. Implica retirar certos produtos, reduzir as quantidades, etc. Este exercício de escolha, entrada e saída de temas, constitui o modo operando da agenda em políticas públicas.

É na agenda onde se decide se um tema deve efetivamente ser inserido na pauta política ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior e, isso pode acontecer independentemente da sua relevância.

Toda a construção de agendas envolve um processo altamente seletivo, em que concorrem os problemas com diversas hierarquias de prioridade. Ademais, toda a incorporação de um problema à agenda é resultado de divergências de opinião, normas formais e não formais, interesses, percepções e juízos que percorrem um caminho que passa pela opinião pública (DIAS e MATOS, 2012, p.73).

A formação de agenda é o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de problema público, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia e na sociedade (SARAIVA, 2006, p. 33).

Para Howlett, et al., (2013) a montagem de agenda é um processo que ocorre como resultado das pressões e tensões que os governos sofrem em função da industrialização e da modernização econômica. Para o autor não importa os fatos que deram origem aos problemas, mas o significativo é o fato de que surgiram políticas semelhantes em diferentes países, independentemente da variedade de suas estruturas sociais e políticas (HOWLETT, et al., 2013, p. 105-106).

Vários acadêmicos chegaram a conclusões semelhantes às de Howlett segundo as quais, o nível de desenvolvimento condiciona o tipo de problemas que conduzem às políticas públicas. Bom, uma análise corrida sobre este assunto: os países do chamado terceiro mundo, na qual Moçambique faz parte, as suas agendas políticas coincidem: Lutar contra a pobreza, criminalidade, analfabetismo, fome, mal nutrição, só para citar alguns exemplos.

c) Formulação de política ou alternativa

Uma vez adotada a decisão central da política, isto é, a determinação de qual será o caminho definitivo de solução do problema que a originou, é necessário formalizar essa decisão (SARAIVA 2006, 16). Isso significa o estabelecimento das normas que permitirão sua implementação pelos diversos atores envolvidos. É necessário, para tal, que essas normas cumpram os requisitos de clareza e precisão, que permitirão atingir os objetivos desejados (Ibidem).

A formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução (SECCHI, 2013, p.48).

A formulação de alternativa de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais, das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível (Ibidem).

O estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e outros atores, afunilam os resultados que desejam sobre a política. E quanto maior for a clareza dos objetivos dessa política em análise, mais fácil, será construir as alternativas e verificar a sua eficácia.

Este é o momento em que se elaboram métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estipulados. Ademais, o mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas e usando caminhos e métodos diferentes. O mais importante, deve se ter em conta, a viabilidade, social, econômica, ambiental, política só para citar alguns exemplos.

A realização de um diagnóstico é uma condição inicial para a busca da solução para um determinado problema, conforme sustentam Dias e Matos (2012, p. 76) ao afirmarem que um bom processo de elaboração de políticas públicas pode ser realizado com os seguintes passos: i) a conversão de estatísticas em informações relevantes para o problema; ii) análise das preferências dos atores; e iii) ação baseada no conhecimento adquirido.

Esta fase exige o verdadeiro trabalho de peritos em áreas que tem a ver com o problema em análise. Exigem recursos, tempo, paciência, competência técnica; informações atualizadas, consistentes e confiáveis, que permitiriam a realização de estudos mais elaborados. A ausência deste elemento condiciona todo o processo de construção de alternativas válidas para a solução dos problemas.

A pós a formação da agenda inicia a escolha da melhor alternativa para a resolução do problema, aquela que mais vantagens traz. Formular é conceber um plano, projeto ou programa. É ainda, identificar e delimitar um problema atual da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades (SARAIVA, 2006, p. 33).

Para Dias e Matos (2012) um bom processo de elaboração de políticas públicas pode ser realizado com os seguintes passos: (2012, p. 76) a conversão de estatísticas em informação relevante para o problema; análise das preferências dos atores; e ação baseada no conhecimento adquirido.

Nesta fase, entra-se em negociação, formulação de coalizões, busca de apoio político e conscientização da necessidade de se tirar a política do papel para a sua materialização. É importante a verificação dos aspectos econômicos, políticos, técnicos, e o nível de motivação dos principais atores envolvidos, para que não haja contradições durante execução (Ibidem).

Os especialistas, assessores, técnicos, analistas de empresas e instituições de pesquisa dão o seu contributo ao construir cenários futuros em função das medidas tomadas no presente (Idem, p. 77).

A definição das alternativas é uma arena na qual convive uma série de propostas que, para alcançarem o status de solução mais adequada para um dado problema, passam por um processo de seleção que deve ter em conta a viabilidade financeira e técnica sem descuidar a conformidade com os valores da sociedade. É preciso delimitar um conjunto de causas consideradas mais importantes para a produção e manutenção do problema, pois, a política deve atacar as causas do problema (LIMA & D'ASCENZI, 2018, p. 60).

Lima e D'ascenzi sublinham a importância da investigação para determinar as reais causas do problema: fatores que a reforçam; grupos que se beneficiam e, ou são prejudicados; interesses envolvidos; aspectos territoriais e demográficos; capacidades institucionais dos atores e as políticas existentes que atuam na área (Idem, p. 61). No entender de Howlett et al. (2013) formulação refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público. Faz-se o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões reconhecidas na montagem de agenda (HOWLETT, et al., 2013, p. 123).

É importante esclarecer que a formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado. Envolve o reconhecimento de limitações, o que possibilitar reconhecer o viável do inviável. Nisso decorre que, os políticos tendem a priorizar políticas que melhor promovem o seu manifesto eleitoral em detrimento da resolução que mais beneficiará o povo (Idem, p. 125).

d) Tomada de decisão

A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas (SECCHI, 2013, p. 51). Dos problemas já identificados e estudados na fase anterior, escolhe-se a alternativa mais viável em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade (outros critérios julgados convenientes), para a tomada de decisão.

É preciso esclarecer que o processo que envolve o surgimento do problema, definição dos objetivos e busca de alternativa de soluções, acontece em simultâneo num processo interligado e comparativo. O dado curioso é que nem sempre se escolha a melhor alternativa para a resolução de um determinado problema, mas sim, aquele que foi politicamente mais discutida ou do interesse da classe política (Idem, p. 53).

Diante de várias alternativas, cabe ao governo fixar prioridades, metas e objetivos a serem alcançados. Mas, que fique esclarecido que a pesar do governo tomar as decisões, existem muitos outros atores envolvidos que influenciam na tomada de decisão, defendendo seus interesses e recursos tanto materiais, quanto ideológicos (DIAS E MATOS, 2012, p.77).

A tomada de decisão pode ser afetada pela natureza do subsistema político, pelas restrições a que estão sujeitos (pouca informação, recursos, tempo disponível para pesquisar), ganhos políticos que possa advir da política em causa (HOWLETT et al., 2013, p. 176-177).

d) Implementação da política

Como esta é a fase mais importante para esta tese, dedicamos uma seção específica para apresentá-la.

e) Avaliação da política

É o processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática (Anderson 1979, apud Secchi, 2013, p.62). A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI, 2013, p. 63).

Os principais critérios usados para avaliação segundo Secchi são:

Economicidade - nível de utilização de recursos; *Produtividade* - nível de saída de um processo produtivo; *Eficiência econômica* - trata-se da relação entre produtividade e recursos utilizados; *Eficiência administrativa* - nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos; *Eficácia* - corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos; *Equidade* - trata da homogeneidade da distribuição de benefícios ou punições (SECCHI, 2013, p. 63).

Pode se acrescentar outras qualidades aos indicadores como: representatividade, praticidade, independência, confiabilidade, seletividade, cobertura. Mas que fique claro que a definição dos indicadores, varia de situação para situação, ou seja, o tipo de problema e objetivos definidos ditam a escolha dos indicadores.

Uma avaliação com conotação política vai prestar atenção em aspectos da percepção dos destinatários da política pública, na legitimidade do processo de elaboração de política, na participação de atores nas diversas etapas de construção e implementação de uma política pública, bem como nos impactos gerados nos macro ambientes (Idem, pp. 63-64).

A avaliação realizada a partir de informação embasada em dados confiáveis, obtidos através de análise objetiva dos efeitos das ações públicas é importante para as instituições e governo, pois fundamentam sua legitimidade não somente na legalidade de suas decisões, mas também nos resultados (DIAS e Matos, 2012, P.84).

A avaliação é um processo transversal a toda a política, implica a definição da finalidade, metodologia e como o processo de análise pode produzir informações válidas sobre o desempenho da política e conseqüente tomada de decisão com relação a possíveis modificações, continuidade ou exclusão de uma política (Ibidem).

O monitoramento se constitui em avaliações pontuais das ações de governo que se referem ao impacto da implementação, contudo, é processo contínuo que visa corrigir os rumos de implementação.

Resumindo, a avaliação é necessária, importante e deve ser constante, ou seja, feita em todas as fases, como forma de: prestar contas das suas ações; corrigir e prevenir falhas; identificar barreiras ao desenvolvimento da política; promover diálogo entre os intervenientes; medir os resultados; gerar informações para políticas futuras. Esta informação também pode ser usada pelos decisores no sentido de continuar ou extinguir a política pública, dependendo dos resultados e da finalidade.

f) Extinção da política pública

O ciclo duma política pública não é eterno, também tem fim. A palavra mais usada no ambiente político é extinção da política. Mas para que isso aconteça são necessárias causas: i) o problema que causou a política é dado como resolvido; ii) o problema deixou de ser obstáculo ou preocupação pública (o tempo se encarregou de atenuar o assunto ao ponto de não ser mais um problema público); iii) os programas, as leis ou ações que ativaram a política são percebidos como ineficazes.

Existem aquelas políticas com prazo de validade já determinado a quando da sua formulação. Essas surgem para resolver uma situação temporária e no fim, são extintas. Para Secchi (2013, p. 67) as políticas de tipo redistributivo são difíceis de serem extintas em virtude do alto grau de conflito que gera entre grupos potencialmente beneficiários e grupo de

pagadores. Os casos de bolsa família em Brasil e programa subsídio social básico em Moçambique, só para citar alguns exemplos. Apesar das críticas na implementação no que concerne ao reduzido valor do subsídio, uma proposta de extinção pode criar conflitos com consequência políticas. Algumas políticas públicas, depois de um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria. O que torna difícil a sua extinção, mesmo se a causa pela qual foi criada estiver resolvida.

Após apresentar as fases de uma política pública, a implementação sendo a fase mais importante para esta tese, passamos a tratar da implementação de políticas públicas.

3.1 Implementação de políticas públicas

A vasta literatura aponta os trabalhos de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973 como pioneiro na análise da implementação de políticas públicas e, mais tarde a contribuição de Sabatier, (1986; 1993) e Matland, (1995). Antes, a implementação não era dada a importância que hoje tem. O argumento é que depois da escolha e tomada de decisão sobre uma determinada política, a implementação acontecia de forma automática, conforme o definido (HOWLETT et al., 2013, p. 182). A realidade atual contraria essa forma de análise. Na implementação reformula-se a política de acordo com a especificidade do lugar. A implementação é um processo complexo contínuo, multi-nível, multi-ator, influenciado tanto pelo conteúdo quanto pelo contexto da política a ser implementado (CARVALHO, et al., 2010, p. 12).

A implementação é entendida como um processo dinâmico e não linear, uma vez que, envolve todas as etapas anteriores, a título de exemplo, ela pode envolver a interpretação e negociação dos objetivos já definidos na formulação. Este é um processo caro, de vários anos e, em muitos casos envolve muitos atores, cada grupo com suas próprias ambições, o que pode dificultar a coordenação e, ou o financiamento da política (XUN WU, et al., 2014, p. 100). Para os mesmos autores os recursos econômicos e políticos dos grupos-alvo, em especial têm um efeito importante sobre a implementação de políticas, isto é, grupos poderosos podem apoiar ou se opor a uma determinada política (Ibidem).

Para Dias e Matos (2012) a implementação consiste em uma adaptação de programa de políticas públicas às situações concretas que deverão ser enfrentadas. Os autores entendem implementação como um processo autônomo onde as decisões cruciais são tomadas e não somente implementadas, mas sim, flexibilizadas e redesenhadas e, é também o momento de

criação de políticas ao orientar novas diretrizes com intuito de ultrapassar obstáculos. Mas além de criar políticas, a fase de implementação fornece informações para a formulação de políticas públicas (DIAS & MATOS, 2012, p. 80 - 82).

Dias e Matos (2012) concebem os aspectos críticos da fase de implementação de políticas públicas em três dimensões:

Institucional - falta de clareza na definição dos objetivos, metas e estratégias; inadequação de teoria que informa a concepção da política; diversidade de atores na execução da política; inexperiência dos atores com as estratégias de implementação; incompatibilidade entre natureza da política e as técnicas de gestão e forma de organização. **Organizacional** - excesso de burocracia (resistência à mudança ou à inovação); tarefas fragmentadas e vários níveis hierárquicos; departamentos isolados/desarticulados; ausência de informações confiáveis e precisas para monitorar a implementação; baixo grau de comunicação entre decisões e executores; ausência de profissionais especializados; inexistência ou baixo índice de incentivos para melhorar a gestão; falta de motivação dos funcionários (baixos salários e ausência de política de atualização e capacitação); rotatividade de políticos. **Ambiental**- dificuldade de participação dos beneficiários da política (baixo nível de informação, de influência e de organização); distância entre os órgãos centrais de tomada de decisão e os executores da política (DIAS, MATOS, 2012, p. 82-83).

Os aspectos críticos acima identificados são uma prova de que o processo de implementação não deve estar isolado das restantes fases do ciclo de políticas. Esta fase deve servir de elo de ligação entre fases anteriores (agenda, formulação, tomada de decisão) e a fase posterior, a avaliação. O monitoramento deve ser constante para permitir a identificação dos possíveis obstáculos. Os políticos, os administrativos e os beneficiários devem sentar à mesma mesa e traçar o rumo de uma política.

Howlett et. al. (2013) recordam que no passado (anterior à década de 70) a implementação era uma fase ignorada pelos pesquisados porque acreditavam que o simples tomar de decisão seria suficiente para o corpo administrativo dar o andamento até a fase final de uma determinada política pública (HOWLETT et. al., 2013, p. 182).

Gabriela Spanghero Lotta (2012) analisou, entre 2007 e 2010, 24 agentes comunitário de saúde (ACS) em três diferentes unidades básicas de saúde e em três municípios com objetivo de compreender a implementação como um processo de interação entre os burocratas de nível de rua e os usuários da política. Lotta constata que das três equipes que atuavam em lugares diferentes, tinham os mesmos propósitos e eram guiados pelos mesmos regulamentos, mas a forma de implementação difere de equipe para equipe. A autora chega à conclusão de que a implementação é um processo dinâmico que vai além das decisões tomadas pelos formuladores ou de atores individuais nas políticas (LOTTA, 2012, p. 256).

Estas diferentes formas de implementar revelam a discricionariiedade dos ACS durante a implementação das suas atividades, fruto do conhecimento do local, dos beneficiários ou das lacunas existente na própria lei/programa (LOTTA, 2012, p. 222).

Para Lotta a discricionariiedade depende também das condições específicas colocadas pelo contexto, recursos do estado, perfil da burocracia no que concerne à formação, qualificação e capacidade; sistema político centralizado ou descentralizado. A autora acrescenta que como a implementação é um processo interdependente e interativo, a crença pessoal e questões individuais (valores, perfil, redes sociais) podem influenciar a implementação.

A fase de implementação do processo de política é uma fase operacional onde a política é na verdade, traduzida em ação com a esperança de resolver algum problema público, contudo, a politização das políticas públicas na África levou à formulação de políticas demasiado ambiciosas por partidos políticos para ganhar capital político juntamente com procedimentos burocráticos excessivos. Os autores servem-se da política de saúde gratuita na Gana e educação gratuita na Nigéria. A implementação destas políticas fragilizou o sistema de saúde e de educação nos dois países (IMURANA, HARUNA e KOFI, 2014).

A implementação é constituída pelo planejamento, organização do aparelho administrativo, dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la (SARAIVA 2006, p.32).

É ainda, o conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia (SARAIVA, 2006, p.34).

Estudar esta fase significa também, identificar erros anteriores à tomada de decisão, por forma a identificar problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados. A distorção destes elementos concorre por si só, para que a implementação não alcance as metas predefinidas.

É nesta fase que funções administrativas, como liderança, coordenação, recursos humanos, gestores são postos à prova (SECCHI, 2013, p. 57).

Secchi (2013) esclarece que:

Os atores encarregados de liderar e coordenar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os

obstáculos técnicos e legais presente, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários (SECCHI, 2013, p.57).

Para o autor o mais importante na implementação é a coordenação entre todos os setores. Ademais, essa coordenação deve envolver os beneficiários, de forma a ter o seu apoio à materialização da política. Caso isso não aconteça, as probabilidades de resultados positivos reduzem.

Os discurso e palavras são transformados em fatos concretos. Esta etapa também se refere ao estágio do planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político. Para Dias & Matos, 2012 há algumas perguntas que contribuem para identificar problemas nesta fase: existem tempo e recursos (materiais e humanos) suficientes para colocar essas ações em prática? A relação causa-efeito, meios fins é adequado? Há comunicação e coordenação perfeita? Estas questões são importantes porque auxiliam na revisão das decisões tomadas nas fases anteriores e que são de extrema importância na implementação (DIAS & MATOS, 2012, p.80).

Muitas políticas são dadas como ineficazes e com resultados abaixo do previsto, por conta da não observância das dimensões acima.

3.1.1 Modelos de implementação da política pública.

A implementação de políticas públicas era geralmente analisada por dois modelos: o modelo TOP-DOWN e o modelo BOTTON-UP, mas nas últimas três décadas, um número significativo de pesquisadores na área de políticas públicas vem questionando a hegemonia dos dois modelos ao ponto de pôr em causa a sua eficácia. Os pesquisadores reconhecem a importância dos dois modelos anteriores, mas afirmam que alguns aspectos importantes como: ideias, aspectos culturais, visões do mundo dos implementadores são ignorados. E para cobrir essa lacuna, surgiu o modelo da terceira geração (HOWLETT, et al., 2013). Sobre este novo modelo, ir-se-á abordar mais adiante, mas por enquanto, os dois modelos da primeira e segunda geração.

Modelo **top-down** (de cima para baixo), caracterizado pela separação entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas (SECCHI, 2013, p. 60). Este modelo parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero

esforço administrativo de encontrar meios para a materialização do já definido pela classe política (Ibidem).

A fragilidade da classe política em caso do insucesso na implementação da política, nunca é posta em causa, mas sim, transfere-se a culpa para os agentes implementadores. Há uma preferência pela elite que elabora em detrimento dos que implementam, os burocratas, funcionários de escalão inferior (AGUM et al., 2015, p. 29).

Para Lima e D'ascenzi (2013) a estrutura normativa formal, o plano, deve definir objetivos, os atores executores e as suas respectivas responsabilidades; os recursos que serão utilizados e como serão disponibilizados; os resultados esperados e os meios para alcançá-los (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p.68). O plano norteador deve ser claro, evitando ambiguidades; os recursos devem estar tempestivamente disponíveis; as atividades a serem executadas devem estar de acordo com as capacidades, habilidades e atitudes da estrutura administrativa que irá implementá-las (Idem, p.69).

Este modelo é mais indicado para analisar as falhas cometidas pela administração, por que permite analisar os documento que formalizam os detalhes da política (regras, normas, destinatários, punições, objetivos, etc.), para então verificar no campo as falhas de implementação (SECCHI, 2013, p. 62; AGUM et al., 2015, p. 29).

A recomendação de Secchi (2013) e Agum et al., (2015), permite uma avaliação de cima para baixo, mas antes convém esclarecer que, vai-se olhar para os aspetos programados pela classe política, mas que não estão sendo cumpridos pela administração, conforme o modelo top-down. Sobre o FDD, o monitoramento não é realizado, mas está previsto no projeto, alega-se falta de meios e fundos para realizar visitas de monitoramento; são aprovados projetos sem viabilidade e sem nenhuma relação com Plano Econômico Social (PES), nem o Plano de Desenvolvimento do Distrito (PDD), mas o instrumento orienta o contrário: aprovar projetos viáveis, que tenham impacto sobre os PES e PDD. Os membros dos conselhos consultivos com a missão de selecionar os melhores projetos da população pobre para financiamento, não o fazem, são os primeiros a se beneficiar do fundo em detrimento da população. Isso não está previsto e, gera um clima de insatisfação, para além de constituir conflito de interesse. Em nenhuma passagem o documento orienta o pagamento do subsídio por meio de material, mas alguns beneficiários foram pagos com material, violando o estabelecido, pagamento em valor monetário.

Na base do mesmo modelo, o PSSB apresenta na implementação situações não previstas no documento ou projeto orientador: são os casos do tempo de espera para

beneficiar do subsídio, o documento orienta que entre a visita domiciliária e a avaliação final, não devem passar 15 dias sem que haja uma comunicação de despacho por escrito, da aprovação ou da reprovação do pedido. Mas na realidade, os beneficiários ficam mais de um ano à espera de aprovação para receberem o subsídio.

O modelo top-down, permite esta busca de falhas cometida pelos administradores durante a execução da política. Para este modelo, as falhas acima, são da responsabilidade da administração, dos implementadores da política. Esta visão empobrece o modelo na medida em que não permite uma interação entre formuladores e implementadores. A implementação sendo uma fase complexa, precisa de uma ação integrada, conjunta de todos os atores.

Este modelo tem como postulado principal a primazia hierárquica da autoridade, a distinção entre o universo político e o mundo administrativo e, concentra-se na busca de eficiência. Entende-se que os problemas que surgem na fase de execução se devem principalmente a problemas de coordenação e controlo, ou seja, culpa da administração, implementadores (DIAS e MATOS, 2012, p. 81).

Modelo **bottom-up** (de baixo para cima), caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas (SECCHI, 2013, p. 62). Neste modelo o formato inicial da política pública pode ser modificado para atender a realidade do dia a dia, mas essa modificação não é entendida como um desvirtuamento, mas como uma necessidade daquele que depara com os problemas práticos da implementação (Ibidem).

O pesquisador que opte por este modelo, vai identificar com objetividade as falhas da formulação, uma vez que, parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias, os obstáculos enfrentados, para então verificar como deveria ser, compreender como o processo de elaboração chegou a imprecisões prescritivas (SECCHI, 2013, p. 62; AGUM et al., 2015, p. 29).

Neste modelo destaca-se o trabalho de Lipsky (1980), o qual explorou, de forma pioneira, como os burocratas de nível de rua são forçados a tomarem decisões em situações em que a normativa das políticas públicas são vagas, conflituosas, sem diretrizes claras.

Para melhor compreender a aplicabilidade deste modelo, passamos a apresentar algumas falhas de formulação que prejudicam a implementação: o FDD, foi aprovado e implementado sem nenhum instrumento orientador, algo dito verbalmente, sem nenhum projeto escrito. Mesmo depois de elaborar o projeto 3 anos depois, os destinatários da política não estavam bem definidos (para os pobres, desfavorecidos, aqueles que não conseguem por

meio próprio a sobrevivência, os que não tem acesso a serviços bancários), dizer pobre não é suficiente, num país em que metade da população é considerada pobre, continua vago o destinatário desta política. Por isso, todos se consideram pobres e submetem projetos.

Os objetivos não são claros (financiar projetos de geração de emprego, de produção de comida; reduzir a pobreza; acabar com a mão estendida; criar autoestima), é preciso apresentar objetivos simples, claros e atingíveis. Agora, muitos objetivos para um projeto, não procede.

Para o PSSB, o documento orientador não esclarece de forma nítida a natureza dos beneficiários, apenas informa que são pessoas idosas, portadoras de deficiência e doentes crônicos, sem condições nem força de trabalho. Esta informação carece de mais detalhas. A falta de critérios mais claros, dificulta a identificação dos beneficiários, o que leva famílias a desconfiar da boa vontade dos permanentes.

Vale sublinhar que, este modelo permite intercâmbio, ações conjuntas, troca de informação entre os formuladores e os implementadores, estabelecem uma relação entre os diversos atores (AGUM et al., 2015; SECCHI; HOWLETT et al., 2013).

Este modelo considera que se deve partir dos comportamentos concretos no nível onde existe o problema para construir a política pública gradativamente, com regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que ocorre por meio de um processo ascendente, de baixo para cima (DIAS e MATOS, 2012, p. 81).

A cooperação, participação, diálogo caracterizam este modelo, que de longe se difere do modelo top-down, com regras rígidas e obediência sega as normas da classe política. Com a complexificação dos problemas sociais os modelos tradicionais de análise de políticas públicas, passam a não responder cabalmente as exigências dos pesquisadores na busca de soluções cada vez melhores. Este aparente inadequação dos modelos para atender a realidade recente, somando-se a outros fatores conjunturais, como crise econômica e aumento da pobreza forçaram diversos Estados a repensarem seu papel na sociedade e seus modelos de gestão (CARDOSA, 2017).

Para Howlett et al. (2013) a primeira geração top down e a segunda geração bottom up são alicerces incontornáveis na análise da implementação de políticas públicas, mas falharam na sua presunção comum de que os tomadores de decisão oferecem aos implementadores rumos e objetivos claros. Esse foco exclusivista nos políticos e na máquina administrativa abriu espaço para o surgimento da terceira geração (Ibidem). Mas é preciso deixar claro que, a pesar das diferenças na abordagem, os dois modelos (top down e bottom up) não são

contraditórios, pelo contrário, são complementares e ajudam a compreender a realidade da implementação de políticas (HOWLETT et al., 2013, 184). Contudo, a terceira geração vem acrescentar o que estava em falta nas duas primeiras.

Os analistas desta terceira geração procuram determinar como a discricção comportamental influencia a implementação. O modelo gerencial junta os dois primeiros modelos tradicionais (top down e bottom up) e procura fazer uma aproximação entre ambos WU et al., (2014). Em outras palavras, considera a suavização das contradições, isto é, minimiza as diferenças e procura conciliar o que existe de melhor para a visualização e compreensão dos problemas públicos Secchi, (2009).

Sabatier (1986) apelidou esta nova forma de análise de implementação de políticas públicas de coalizões de defesa, que são grupos de defensores de políticas de diferentes organizações, públicas e privadas, que compartilham o mesmo conjunto de crenças e objetivos. Esses grupos tentam ter seus pontos de vista de problemas políticos, soluções e atores legítimos aceitos.

Os dois modelos não dão o devido valor os elementos cognitivos e ideológicos: as ideias, valores, os aspectos culturais, as concepções do mundo dos atores envolvidos (Lima e D'ascenzi, 2013). Este vazio, criou espaço para outro modelo de análise de implementação de políticas pública que abarca essa realidade, não menos importante na materialização dos objetivos de qualquer política. As Redes de políticas públicas seria o modelo que completa as lacunas verificadas nos dois primeiros modelos acima descritos. Este modelo centra-se nas relações estabelecidas por atores. Conforme esclarecem Lima e D'ascenzi (2013) quando um grupo de indivíduos unidos por um objetivo comum, decide juntar sinergia para resolver um problema social, estamos diante de uma nova forma de ver e resolver um problema público. Uma única pessoa seria incapaz de resolver, mas as ideias, os recursos e a vontade dos membros da sociedade e, de forma articulada, podem resolver. Concluem os atores que das decisões e ações tomadas nessas redes, nasceria uma política pública caracterizada pela descentralização, pela relação de interdependência e autonomia dos atores, pela gestão compartilhada e pela pluralidade de recursos (Lima e D'ascenzi, 2018, p. 71).

Para os atores as variáveis cognitivas atuam como um *link* entre o plano e sua apropriação. Em outras palavras, o novo modelo proposto por Lima e D'ascenzi (2013) completa e serve de elo de ligação entre os dois modelos anteriores, top down e bottom up, ao incluir as ideias, as visões de mundo dos atores, suas estratégias, normatividades e intencionalidades próprias. Eles afirmam que:

As características da estrutura normativa da política, as condições dos espaços locais de implementação e as ideias e valores dos atores executores de forma interdependente influenciam a conformação da trajetória da política pública e seus resultados (LIMA & D'ASCENZI, 2013 pp. 108-109).

Os autores chegaram a essas conclusões numa pesquisa em políticas sociais nos setores de educação e saúde realizada em Belo Horizonte e Porto Alegre entre 1994 e 2008. O uso de modelos tradicionais não abarcou a realidade, daí, a introdução de novos elementos como: ideias e valores dos atores, que de forma interdependente influenciaram a trajetória da política e seus resultados.

As redes de comunicação interinstitucionais, Inter setoriais e interpessoais são indispensáveis para a materialização de qualquer objetivo que envolva diferentes atores e realidades. No caso do FDD, uma política nacional que para chegar ao destinatário percorre diferentes setores: desde o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, passa para o Governo da Província, depois é alocado para o Distrito, por sua vez, o distrito aloca aos Postos Administrativos e estes fazem o mesmo para as localidades. Quantos intervenientes foram envolvidos até a base? Que decisões tiveram que ser tomadas? Apenas para demonstrar o extenso nível hierárquico obedecido. Nesta situação entra em jogo, a capacidade institucional, a coordenação e, a liderança é posta à prova.

A criação de links entre os diversos setores e destes com os burocratas que por sua vez, devem entrar em contato com os beneficiários, deve ser programado, por que, caso contrário, iniciará o distanciamento entre o topo da pirâmide e a base. A abordagem cognitiva vela pelos aspetos que dizem respeito ao ser humano dentro do seu ambiente, da sua cultura, onde procura respeitar as particularidades de cada ator de forma individual e no seu grupo de pertença.

Dois exemplos podem ajudar a clarificar como os aspetos cognitivos permanecem e exercem a sua influência nas atividades do dia a dia em Moçambique e noutros cantos do mundo. Estas ações são comunitárias, mas ajudam na identidade individual e ampliam o



horizonte dos políticos da necessidade de respeitar o homem. A MATA²⁸ Sagrada de Chirindzene²⁹, um local onde quase tudo é proibido, nesta Mata Sagrada, localizada no distrito de Xai-Xai, não se deve entrar sem autorização dos líderes locais, é proibido manter

²⁸ Mata é uma floresta não explorada, reserva do estado ou de particulares. No caso particular desta mata, trata-se da reserva espiritual, do povoado de Chirindzene, dirigida pela família com o mesmo nome.

²⁹ Informação publicada pelo jornalismo moçambicano em quarta-feira, 23 de Julho, de 2008.

relações sexuais, usar chapéu, urinar, defecar, acender fogo, apanhar lenha, caçar, pôr gado a pastar, trepar³⁰ árvores (...), não é proibido comer frutas da mata, mas coma ali, deixe o resto e vá embora. Quem ousar entrar sem a autorização não sai mais do local, porque depois desconhece o caminho a tomar para o efeito. Esta imagem é o retrato da cerimônia. O casal que se envolver em relações sexuais nunca mais se desliga um do outro. A mata com cerca de seis hectares, ganhou estatuto de sede regional, onde se realizavam as cerimônias tradicionais de Kuphalha³¹, destinadas a pedir aos antepassados a bonança nas colheitas, chuvas e soluções para ultrapassar diversas crises, dentre elas, as pragas que dizimassem culturas (...). Uma galinha é sacrificada e o seu sangue espargido próximo do tronco da árvore e sobre o mesmo chão jorra-se vinho. Uma segunda galinha é introduzida ainda viva no interior de um buraco na árvore donde volta a reaparecer quatro ou seis dias mais tarde.

Na África e em particular Moçambique, os aspetos tradicionais acompanham a pessoa, desde o dia de nascimento até a morte. A simples construção duma casa para habitação tem regras, antes e depois da sua construção. As obras de grande envergadura, construção de pontes, estradas, fabricas, empresas, sejam elas do Estado ou de privados são antecidos por uma cerimônia tradicional, chamada KUPHALHA. Esta cerimônia tem como finalidade informar aos ancestrais do projeto que vai decorrer no local; pedir permissão e proteção para que tudo corra bem. Felizmente o Governo de Moçambique tem ciência da necessidade de cumprir com este ritual. Existem projetos que durante a sua execução muitos trabalhadores morreram, outros contraíram ferimentos graves, máquinas pararam de funcionar, sem uma causa aparente. Outros projetos não foram concluídos até hoje, por desrespeito a essa prática (GRANJO, 2003; 2008).

Depois de analisar diversos atores que corroboram na necessidade e importância do terceiro modelo para análise da implementação de políticas públicas, não, para anular as já existentes, mas pelo contrário, para completá-los, passamos doravante a designar por **abordagem cognitiva**, nome usado por Lima e D'ascenzi (2013; 2014; 2018). De recordar que, a pesar dos autores divergirem na atribuição do nome da terceira geração, todos comungam as mesmas ideias no que concerne ao conteúdo, ao valorizarem o comportamento,

³⁰ Subir uma árvore.

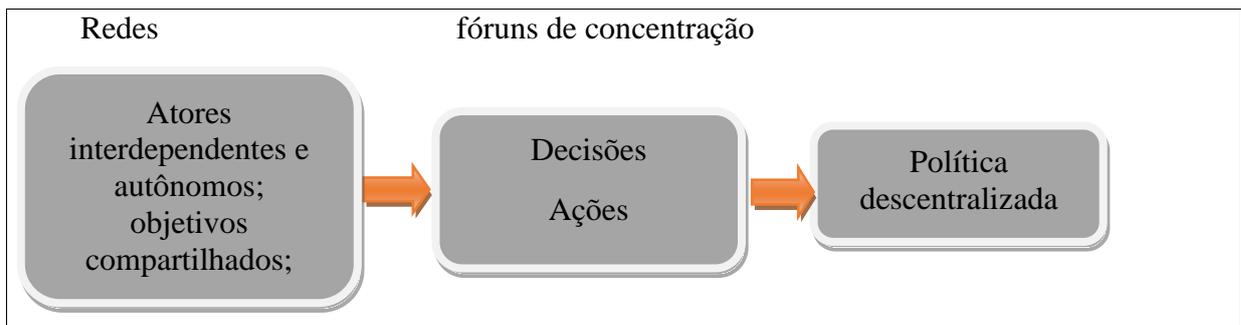
³¹ Cerimônia tradicional orientada por um ancião, idoso. Esta cerimônia normalmente é acompanhada de sacrifício de animais, deste boi, cabrito ou galinhas, dependendo da dimensão e importância. Invocam-se os antepassados, dá-se de comer e beber, vinho ou aguardente, por fim pede-se proteção e permissão para realizar a atividade já programada ou por programar como, entrar na mata sagrada, construção de grandes obras, inauguração de fabricas etc.

a essência da pessoa humana, suas emoções, ideias, valores culturais e, acreditam que esses aspectos influenciam os atores na implementação e nos resultados das políticas.

A nova geração de estudos cognitivos não foi capaz de produzir consensos e continua ainda a lidar com demasiadas variáveis, produzindo desta forma, poucas recomendações bem formuladas (O'TOOLE, 2004, p. 310). Esta realidade é visível na vasta literatura, a começar pela designação do modelo, que varia de ator para ator. Falta ainda uma firmeza na identificação da variável de analisar quando se opta pelo estudo de abordagem cognitiva.

Resumindo, as três abordagens não são contraditórias entre si, mas são acima de tudo complementares. Nesse contexto, as variáveis cognitivas atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano (top down) e sua apropriação nos espaços locais (bottom up).

Figura 2 Implementação numa perspectiva de redes de políticas públicas (abordagem cognitiva).



Autor: adaptado de Lima e D'ascenzi, 2018 p. 72.

A figura acima mostra como indivíduos isolados podem juntar-se e formar um grupo que tem como missão resolver um problema comum. As pessoas cansadas de esperar por soluções que nunca aparecem, por diversos motivos, falta de verbas, vontade política unem-se e criam redes, grupos autônomos e com base nos seus recursos, força de vontade decidem em conjunto criar uma política pública para resolver um problema que lhes atormenta.

Os três modelos não são contraditório, mas complementares e ajudam a compreender a realidade da implementação Howlett et al., (2013). Em suma, os três modelos apesar de visões opostas quanto a forma de estudar ou implementar as políticas públicas, foram úteis na análise. As diferenças contribuíram para uma atenção mais aprofundada dos problemas da implementação (execução no terreno) e um olhar minuciosos dos projetos ou documentos orientadores (elaboração/formulação) sem, no entanto, deixar de lado a avaliação dos atores-chave do processo de implementação, suas ideias, visões e opiniões acerca da política.

Na presente tese, foram usados os três modelos de implementação de políticas públicas, modelos top-down, bottom-up e cognitivo, por se considerar complementares e juntos ajudam a compreender a realidade da implementação.

Figura 3. Modelos de implementação de políticas públicas

MODELOS	AUTORES	VARIÁVEIS	IDEIAS DEFENDIDAS
TOP DOWN (1ª GERAÇÃO)	Almore, 1979 Berman, 1978 Sabatier, 1986	Plano (políticos)	Autoridade; obediência cega a norma; separação entre políticos e implementadores; perfeição
BOTTOM UP (2ª GERAÇÃO)	Lipsky 1980 Benny hjern 1982	Espaços locais (administradores)	Coordenação; diálogo; Discricionariedade; Identifica falhas da formulação
ABORDAGEM CONGNITIVA (3ª GERAÇÃO)	Lima & D'ascenzi, 2013; Lotta 2012; Sabatier 1986	Ideias; visões do mundo; coalizões de defesa; ideologia; aspectos culturais	Interdependência; autonomia; descentralização; democracia

Fonte: autor

3.1.2 Burocracia e seu papel na implementação de políticas públicas

Burocrata é o funcionário público de carreira que tem a responsabilidade primordial de transformar intenções políticas em ações (SECCHI, 2013, p. 152).

Na presente tese, os burocratas são os técnicos que avaliam a viabilidade, a relevância dos projetos e fazem o monitoramento e os membros dos conselhos consultivos que aprovam os projetos do FDD. No PSSB os burocratas são os técnicos que avaliam os critérios de elegibilidade e fazem o pagamento do subsídio aos beneficiários do programa e os permanentes que coordenam todo o trabalho de base (juntos aos secretários dos bairros identificam os elegíveis e tratam todo processo até a integração do beneficiário no programa).

Para Max Weber (1982) a burocracia deve ser composta por corpo de pessoas qualificadas tecnicamente, com atuação politicamente neutra e em benefício do bem coletivo; as tarefas devem ser executadas de acordo com prescrições normativas sem nenhuma

possibilidade de discricionariedade para evitar a corrupção, favoritismo ou desvirtuamento de interesses coletivos.

No modelo weberiano a discricionariedade é um mal a ser combatido, ao passo que no modelo gerencial a discricionariedade da burocracia é vista como necessidade para aumentar a eficiência da ação pública. Secchi (2013) lembra-nos que os burocratas conhecem o terreno, convivem com os destinatários das políticas, entendem seus comportamentos e suas necessidades melhor que a classe política. Este fato lhes torna aptos para contornar obstáculos que minam a implementação (Ibidem).

Secchi nos ensina que no modelo gerencial diferentemente do modelo weberiano, os burocratas têm poder de influência em todo ciclo das políticas públicas: na agenda captam e identificam os problemas mais relevantes; na formulação subsidiam os políticos com seus conhecimentos técnicos; na implementação transformam valores e orientações políticas em atividades executadas pela administração públicas; na avaliação, abastecem os sistemas de controle com dados relevantes, informam aos políticos sobre o andamento da implementação (Idem, p. 106).

Lotta (2012) vê a burocratização como consequência do desenvolvimento de uma economia complexa e do sistema político. A mesma autora reconhece a existência de poucos estudos sobre a burocracia, mas sublinha a importância do trabalho feito por Lipsky, 1980 (LOTTA, 2012, p. 23).

No modelo weberiano o burocrata agente que atua na burocracia, é um fiel executor de serviços sem paixões ou julgamentos. Ele deve aplicar fielmente as regras, observando os procedimentos, garantindo o cumprimento das hierarquias e de suas atribuições. Weber afirma que as paixões e valores são papéis do político, a quem cabe a responsabilidade pelas ações da burocracia. Neste modelo o burocrata responde ao político que por sua vez responde à sociedade que o elegeu (WEBER, 1982, p. 229-233).

Diversos pesquisadores chegam a conclusões unânimes de que os burocratas nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se mentores e implementadores das políticas públicas (LOTTA, 2012, SECCHI, 2013).

Loureiro; Oliveira; Martes (2010) por meio de uma pesquisa bibliográfica, procuram identificar o lugar da burocracia na implementação de políticas públicas no Brasil. Segundo os autores a burocracia é apontada como ator fundamental no processo decisório no país. O seu poder advém por um lado dos interesses econômicos que eles próprios representam e por

outro lado da nomeação pelos políticos a altos cargos como forma de garantir o controle da máquina estatal, clientelismo. O estudo conclui que diante da fragilidade dos partidos políticos e dos condicionalismos do poder do Presidente da República (coalizões, clientelismo, troca de favores em detrimento do voto), os burocratas³² desempenham um papel central, tanto na definição assim como na condução de políticas públicas no Brasil (LOUREIRO; OLIVEIRA; MARTES, 2010, p. 74).

Lima, D'ascenzi e Dias (2014) investigam como as ações dos atores responsáveis pela implementação contribuem para a adaptação da política pública e, conseqüentemente, seu redesenho. Os implementadores decidem, formulam e disputam o controle, mas as ações executadas divergem das intenções dos formuladores, ou seja, mudam a trajetória da política, influenciando seus resultados e impacto. Os autores concluem que a discricionariedade resulta para além do próprio nome, humanização (valorizar, ser afetuoso, atender bem, dar bom dia, ser gentil) que se mostrou ser ambíguo; a escassez de recursos e as lacunas da própria política. Mas a adaptação ou reformulação da política por parte dos burocratas minimizou a carência percebida de recursos, corrigiu os problemas de gerenciamento do processo, acomodou as diferentes demandas, necessidades e possibilitou a implementação.

Perante ideias elucidativas sobre o conceito de burocracia e burocrata, o presente estudo irá usar o termo burocracia como um processo de tramitação legal ou resolução dos problemas sem nenhuma conotação negativa. Burocrata como funcionário público que transforma as decisões políticas em ações práticas com autonomia e dever de participar em todas as etapas do processo, como sustenta (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2012; SECCHI, 2013).

³² Burocratas são os funcionários públicos de carreira, contratados e pessoas indicadas para assumir cargos no governo, como ministro e outros (Secchi, 2013).

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA EM MOÇAMBIQUE: O FDD E O PSSB

Estudar políticas públicas não é tarefa fácil, pela sua complexidade, por envolver instituições estatais, políticas, grupos de interesse, disputas e medição de poder, enfim, uma gama de atores e um espaço geográfico maior. Agora, torna-se mais difícil quando o assunto é combate à pobreza, algo intangível, mas com consequências visíveis e alarmantes. É um desafio assumido debruçar sobre esta temática, mesmo conhecendo as dificuldades, e encoraja o fato de que algo está a ser feito na busca de soluções que possam atenuar a pobreza em Moçambique e no mundo.

As duas políticas têm uma finalidade comum, reduzir a pobreza. Diferem na forma de abordagem, mas apresentam semelhanças quanto à vocação social (beneficiar pessoas vulneráveis e em situação de extrema necessidade); cumprem uma agenda nacional descentralizada, ou seja, o Plano Quinquenal do Governo.

4.1 Moçambique: contexto histórico, economia, política e indicadores sociais.

Moçambique é um país localizado na costa sudeste do continente africano entre os paralelos 10° 27' e 26° 52' de latitude Sul e entre os meridianos 30° 12' e 40° 51' de longitude Este. A superfície do território é de cerca de 799.380 km. A população Moçambique segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) é de 28.861.863 habitantes dos quais 13.800.857 são homens e 15.061.006 são mulheres (INE, 2018).

O país está dividido em 11 Províncias, 151 Distritos, 419 Postos Administrativos 1.072 Localidades, 10.025 Aldeias e 53 Municípios. Esta organização dos órgãos locais do Estado foi aprovada pela lei 8/2003 e regulamentado pelo decreto 11/2005 de 10 de Junho. Por razões geográficas, econômicas e históricas estas províncias distribuem-se por três grandes regiões: a região Norte, que compreende as províncias de Niassa, Cabo Delgado e Nampula; o Centro, com as províncias da Zambézia, Tete, Manica e Sofala e a região Sul, que inclui Inhambane, Gaza, Maputo Província e Maputo Cidade.

A característica mais marcante do território moçambicano é a desigualdade econômica e social entre a aglomeração urbana de Maputo e Matola e o resto do país. Essa desigualdade é fruto de vários fatores, entre os quais a guerra. A segunda característica, vinculada à primeira é a reduzida integração econômica entre as diferentes partes do país INE, 2018. Uma

terceira característica é o fato de Moçambique ter um dos menores índices de urbanização do mundo.

Em síntese, quanto mais longe de Maputo piores são os indicadores. O território não está integrado economicamente, grande concentração econômica em Maputo 40% do PIB e apenas 10% da população, o PIB per capita de Maputo é mais de 6 vezes superior ao de Niassa. A agricultura responde por mais de 50% das atividades econômicas da maioria das províncias.

Os indicadores mais notórios de pobreza são: analfabetismo, taxa de mortalidade, desnutrição, desigualdade, corrupção, percentagem da população sem acesso a água potável e o rendimento, entre outros. Uma medida importante baseia-se no consumo dos agregados familiares (o consumo total do agregado familiar dividido pelo total de membros) como a medida básica do bem-estar individual MPF et al. (1998 e 2004). A taxa de mortalidade infantil reduziu de 143.7 mortes por mil nascidos para 93 mortes por mil, entre 1997 e 2008. A taxa de mortalidade materna reduziu de, 692 para 500 mortes em cada cem mil nascimentos vivos, entre 1997 e 2007/ 8 (DHSO3).³³ A avaliação da pobreza é mais baseada no consumo, 2144 quilo calorias por pessoa e por dia. A linha de pobreza varia de lugar para lugar, isto é, apresenta 13 regiões e cada uma com a sua linha de pobreza (3ª avaliação de pobreza, 2009). Moçambique devido ao desequilíbrio regional e entre zona urbana e rural, não apresenta uma linha nacional de pobreza.

A quando da proclamação da Independência nacional, o analfabetismo atingia 93% da população sendo que, em 2001, a taxa reduziu para 56,5%, dos quais 74,1% eram mulheres. Apesar de ter reduzido de 49,9%, dos quais 33,2% de homens e 63,9 % de mulheres em 2008/9 para um total de 44,9% dos quais 30,1% de homens e 57,8% de mulheres em 2014/15, os valores continuam altos. Os dados mostram diferenças significativas de taxa de analfabetismo entre homens e mulheres, pois, em 2014/15, as mulheres apresentam uma taxa de 57.8%, contra 30,1% de homens. Esta tendência de taxa de mulheres ser mais elevada que a dos homens se registraram também em 2008/9. Veja de seguida o quadro resumo da percentagem do analfabetismo em Moçambique.

³³ Inquérito demográfico de saúde 2003 (DHSO3).

Tabela 1. Taxa de analfabetismo por sexo segundo idade 2008/9 a 2014/15

Idade	IOF 2008/9			IOF 2014/15		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	49,9	33,2	63,9	44,9	30,1	57,8
15-19	29,2	20,4	37,6	29,3	23,2	35,6
20-29	44,1	27,0	56,6	35,8	22,2	46,6
30-39	54,5	37,6	68,5	50,2	34,1	63,4
40-49	54,1	33,3	73,0	51,5	32,3	68,8
50-59	66,0	41,8	87,6	56,6	35,9	75,0
60+	77,1	59,7	92,4	70,8	49,9	89,0

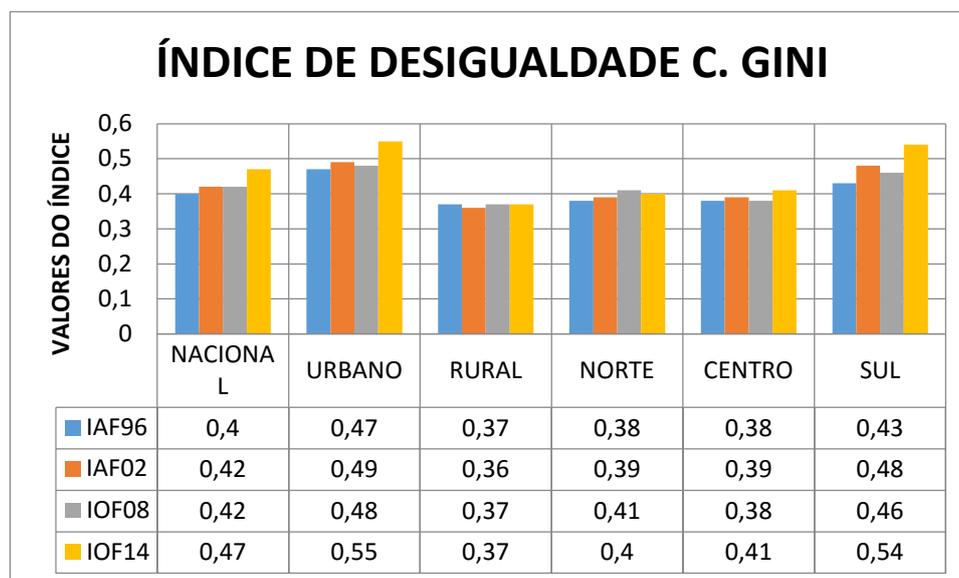
Fonte: INE, 2014/15

A percentagem do analfabetismo aumenta da zona sul para o norte do país, a província de Maputo cidade, a capital apresentava em 2008/9 cerca de 10,6% e 9,5% em 2014/15, em contra partida a última província da zona norte do país, Cabo Delgado em 2008/9 apresenta 70,3% e 60,7% em 2014/15. Também se verifica um aumento da cidade para o campo, ou seja, há mais pessoas analfabetas na zona rural e menos na zona urbana, 61,2% contra 26,8% na zona urbana em 2008/9 e 56,6% contra 23,1 em 2014/15.

A desigualdade ainda é um dos fortes indicadores de pobreza no mundo, medido pelo coeficiente de Gini. Este coeficiente está limitado no intervalo de [0-1] onde o zero representa a inexistência da desigualdade. Mas à medida que a desigualdade vai crescendo o coeficiente aproxima-se a um (1). A desigualdade era reduzida em 1996, aumento pouco até 2002 de 2002 a 2008 manteve-se quase constante, ou seja, teve uma ligeira subida e descida em todas as zonas, mas sem grandes alterações. O grande aumento regista-se na avaliação de 2008 a 2014/15 conforme ilustra o gráfico abaixo.

Resumindo, apesar de todo o esforço empreendido para a redução da pobreza e consequentemente da redução da desigualdade social em Moçambique, a desigualdade aumentou em todas as zonas e regiões do país, conforme o gráfico abaixo.

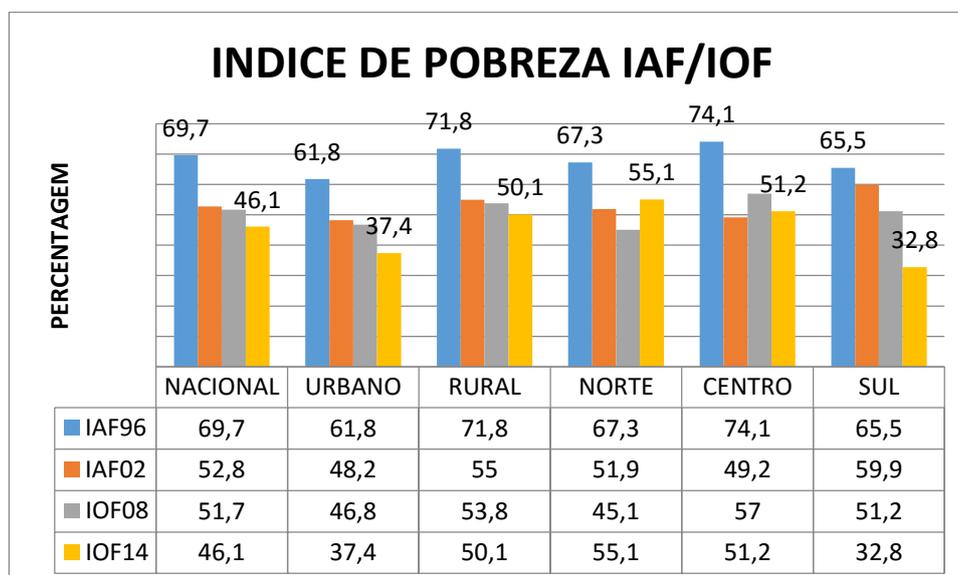
Gráfico 1 Índice de desigualdade de GINI em Moçambique.



Fonte: autor com base em dados da quarta avaliação da pobreza, 2016.

A pobreza registrou um ligeiro decréscimo nas regiões sul e centro e aumentou na região norte. Na zona urbana teve uma redução acentuada e uma redução insignificante na zona rural. A pobreza é mais alta na zona norte, reduz na zona centro e um pouco na zona rural. O gráfico abaixo apresenta de forma clara o índice da pobreza desde 1996 até 2015.

Gráfico 2 Índice de pobreza em Moçambique



Fonte: autor na base de dados da quarta avaliação nacional da pobreza, 2016.

A escala mundial de corrupção parte de 0 considerados os mais corruptos até 100 os menos corruptos. Quanto mais próximo de zero a corrupção é muito alta e, a aproximação do escalão máximo 100 é sinal de que a corrupção é muito reduzida ou inexistente.

Tabela. 2. Posição de Moçambique no Ranking mundial de corrupção

País	Ranking	2015 Pontos	2014 Pontos	2013 Pontos	2012 Pontos	2011 Pontos	2008 Pontos
Dinamarca	1	91	92	91	90		
Finlândia	2	90	89	89	90		
Moçambique	112	31	31	30	31	27	26
Brasil	76	38	43	42	43	38	37
Somália	167	8	8	8	8		

Fonte: Autor com base em dados do Corruption perception index, 2015.

Segundo os dados da tabela, Moçambique encontra-se na posição 112 com uma pontuação de 31, quase constante nos últimos 4 anos (2012 a 2015), não houve aumento nem redução de corrupção. No período 2011 a 2012 houve uma redução significativa da corrupção demonstrada pelo aumento da pontuação de 27 para 31, isto é, subiu quatro pontos em direção a 100, considerado pontuação dos menos corruptos. Dinamarca e Finlândia são os países que lideram o ranking dos países menos corruptos do mundo ocupando o 1º e o 2º lugar respectivamente. Somália é o pior de todos na posição 167, o mais corrupto do mundo. Brasil apesar de estar numa posição melhor que Moçambique, também engrossa a lista dos países mais corruptos do mundo e, em 2015 perdeu 5 pontos de 43 para 38. Ou seja, aumentou a corrupção com os recentes escândalos da Petrobras e outros.

Moçambique conquistou a independência em 1975 e de lá para cá, dois períodos marcam a história política: o primeiro período de (1975 a 1992) temos o socialismo marxista-leninista, governação do partido único, a FRELIMO. Foi um período de transição, formação do Estado e da sociedade. Para além da guerra civil que durante 16 anos, a pobreza, o analfabetismo apresentava taxas muito altas (ABRAHAMSSON, NILSSON, 2004). O segundo período de (1992 a 2018) temos o sistema democrático, com as primeiras eleições presidenciais e legislativas em 1994. Em 2004 há alteração da constituição como forma de acomodar o multipartidarismo, um estado democrático e de direito, valores como liberdade de expressão, direitos iguais para todos. Neste período para além da consolidação da democracia, houve mudanças profundas na redução de pobreza, analfabetismo, valorização do cidadão e crescimento econômico (MOSCA, 2005; MACUANE, 2001).

O país conta com um parlamento constituído por 250 deputados divididos em três partidos políticos, FRELIMO com maioria, RENANO em segundo e MDM em terceiro lugar. O presidente da República concentra muitos poderes: nomeia o primeiro ministro e todos os ministros, governadores e administradores, reitores das universidades, Procurador da República e todos outros cargos de confiança.

O presidente da República, os deputados da Assembleia da República e os presidentes dos conselhos municipais são eleitos por sufrágio universal e cumprem um mandato de 5 anos. A constituição da República (2004) defende o princípio de separação de poderes: Executivo, Legislativo e Judicial.

O contexto moçambicano no período (2000 a 2016) resume-se na busca de superação e afirmação de um Estado democrático ainda em construção. O cenário político, a pesar de ser preocupante e estar na agenda do governo, as atenções estão mais viradas para o crescimento económico com vista a reduzir os índices de pobreza. A inflação, o custo de vida, o desemprego e desigualdade social são mais visíveis hoje do que no passado. Os dados aqui expostos nos ajudam a ter um panorama de Moçambique ontem e hoje.

A economia moçambicana nos últimos cinco anos (2010 a 2015) registrou um desequilíbrio justificado pela instabilidade política no centro do país, seca e como consequência pouca produtividade agrícola, as cheias e as descobertas recentes de mais de um bilhão de dólares de dívida de empresas privadas, tendo o Estado como avalista. O principal objetivo da política orçamentária em 2016 será garantir a sustentabilidade da dívida e contribuir para o ajustamento externo necessário. Embora o crescimento económico de Moçambique permaneça robusto (FMI, 2016) a descida dos preços das matérias-primas e o declínio do investimento direto estrangeiro e do apoio dos doadores tiveram um impacto negativo sobre a economia e produziram um déficit temporário na balança de pagamentos. A depreciação do Metical face ao dólar nos últimos três anos, agravou o custo de vida e tornou a dívida externa insustentável, tendo aumentado de 30% para cerca de 40% do PIB (Relatório FMI, 2016).

A dependência de fluxos externos torna a economia mais vulnerável e sensível às variações externas e limita a capacidade de intervenção e de estabelecer políticas nacionais. Esta situação é agravada por uma liberalização desregrada com uma burocracia desestruturada, esvaziada de capacidade técnica e com elevados níveis de corrupção. A pobreza, a fome, a criminalidade, a exclusão social, o desemprego e o setor informal cresceram a níveis assustadores, pondo em questão a sustentabilidade das reformas económicas e das políticas de combate à pobreza (MACUANE, 2001; MOSCA, 2005).

Moçambique continua a sofrer os efeitos da crise da dívida oculta de 2016. O crescimento real do produto interno bruto (PIB) desacelerou para 3,7% em 2017, inferior aos 3,8% em 2016 e bem inferior à taxa de crescimento de 7% do PIB alcançada em média entre 2011 e 2015. Em 2016 a inflação foi de 19,5% e em 2017 reduziu para 15,1 % INE, 2018.

As pequenas e médias empresas tiverem um recuo e a sua capacidade de gerar empregos foi ainda mais reduzida. Os níveis de endividamento continuam elevados e a um nível insustentável. A dívida externa desceu de 103,7% do PIB no final de 2016 para cerca de 85,2% no final de 2017, principalmente devido à valorização do Metical. Entretanto, os níveis da dívida interna do governo central aumentaram devido às necessidades de financiamento do orçamento.

Os principais desafios para a economia são o restabelecimento da estabilidade macroeconômica e o restabelecimento da confiança através de uma melhor governança econômica e mais transparência, incluindo o tratamento transparente da investigação sobre dívidas ocultas (BM, 2018)³⁴. Outro grande desafio para a economia é a sua diversificação em relação ao actual foco em projetos de capital intensivo e agricultura de subsistência de baixa produtividade, para uma economia mais diversificada e competitiva, fortalecendo ao mesmo tempo os principais impulsionadores da inclusão, como a melhoria da qualidade da educação e da prestação de serviços de saúde, o que poderá, por sua vez, melhorar os indicadores sociais (Ibidem).

O Estado através da execução da sua política orçamental regula e dinamiza as áreas socioeconômicas mais importantes e cria um bom ambiente de negócios muito favorável ao desenvolvimento da iniciativa privada. As reformas jurídicas no âmbito da legislação financeira, fiscal, laboral, comercial e da terra levadas a cabo pelo Governo contribuem significativamente para fortalecer esse bom ambiente com a respectiva atração do investimento privado nacional e externo (GM, 2017)³⁵.

Entre 2011 e 2015, a taxa do Produto Interno Bruto (PIB) atingiu 7% BM, 2016. Embora as exportações de carvão e alumínio tenham disparado, as pequenas e médias empresas ficaram ainda mais para trás, com destaque para o setor da indústria transformadora, que, pela primeira vez desde 1994, registrou uma contração, redução do nível de produção.

O nível de concentração na economia também intensificou em 2017 e há algumas matérias-primas (carvão e alumínio) que dominaram as exportações e responsáveis por uma maior quota de entrada de divisas, o que aumenta a exposição a choques externos, uma vez que o preço dos produtos não depende do país exportador.

³⁴ Mais detalhes sobre o assunto, consultar o endereço: <https://www.worldbank.org/pt/country/mozambique/overview#>, acessado em 14/12/2018.

³⁵ Dados consultados no Portal do Governo de Moçambique: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Moçambique/Historia-de-Mocambique/Economia>, acessado em 10/09/2018.

Para o Banco Mundial, as tendências observadas em 2017 deixam claro que Moçambique precisa redobrar esforços no sentido de apoiar as pequenas e médias empresas e de olhar para além do setor extrativo para alcançar um crescimento adequado.

Moçambique está a transitar para uma trajetória de crescimento reduzido, ou seja, Crescimento Económico mais lento BM, 2017. Ao contrário de 2017, ser um ano em que o país começou a recuperar de um abrandamento económico impulsionado pela dívida oculta, recessão económica, o crescimento do produto abrandou ainda mais, agravando o desvio de Moçambique da sua trajetória de crescimento elevado cerca de 7 a 8 % ao ano desde 2011 a 2015.

A indústria transformadora, que representa 13% do PIB, contraiu-se pela primeira vez desde 1994. A contração foi sentida em todos os três subsectores: manufatura, construção e energia. Outrora um catalisador-chave da economia, com um crescimento anual médio de 8% desde o início da década, o sector da construção tem vindo a vacilar, à medida que os investimentos públicos e privados foram diminuindo. A geração de energia hidroeléctrica também sofreu uma queda, tendo sido afetada pelos baixos níveis dos reservatórios de água; Por último, as indústrias de manufatura essenciais, entre as quais se incluem as de processamento de alimentos, debatem-se para manterem os seus níveis de produção, considerando o custo elevado do crédito, a diminuição da procura e o baixo nível de competitividade relativamente às importações, enquanto a taxa de câmbio real tem vindo a aumentar.

Se não tivesse ocorrido uma escalada nas exportações de carvão, o abrandamento do crescimento teria sido ainda mais acentuado. Os níveis dos reservatórios foram gravemente afetados pela seca que ocorreu em 2016. Apesar dos níveis normais de precipitação verificados durante a última estação de chuvas, que terminou em Março de 2017, os dados da HCB sobre o nível dos reservatórios mostram que a quota não ultrapassou os 319,8 metros – o que a coloca 6,2 m abaixo do nível mínimo necessário para fins de armazenamento³⁶.

A actual estabilidade da moeda e o abrandamento da inflação reduziram as pressões sobre o poder de compra, mas isso não foi suficiente para restaurar a procura de serviços por parte dos consumidores, ao mesmo tempo em que a actividade do setor público continua a ser reduzida. A agricultura também contribuiu para o crescimento, devido ao aumento das culturas de cereais e produtos para exportação, sendo que a produção de milho (o principal

³⁶ Consultar para mais desenvolvimento sobre este assunto: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/provincia-em-foco/67166-tete-hidroelectrica-de-cahora-bassa-mudancas-climaticaslimitamproducao-energetica.html>, acessado em 15/10/2018.

produto agrícola de Moçambique) deverá aumentar 11%, comparativamente a 2016 (GM, 2017).

A economia Moçambicana enfrenta os sintomas de uma economia em *debt-overhang*, na qual os atuais níveis elevados de endividamento estão a submeter às empresas fora do sector extrativo a um efeito de “*crowding-out*” e a impedir o crescimento futuro³⁷.

O setor privado de Moçambique está a ficar sobrecarregado, uma vez que as empresas se debatem para obter financiamento economicamente acessível ao mesmo tempo em que crescem as necessidades de financiamento do setor público interno e que os níveis de procura, tanto pública como privada, se fixam num novo nível baixo. Com os padrões de crescimento atuais a serem impulsionados por megaprojetos com atividades de capital intensivo na indústria extrativa, a economia de Moçambique gera cada vez menos empregos produtivos para uma população crescente de candidatos a emprego, tanto a nível rural como urbano³⁸.

A auditoria internacional aos empréstimos concedidos a Moçambique, não tem restaurado a confiança necessária para a recuperação econômica. A queda de confiança ocorrida em consequência da revelação de empréstimos no valor de 1,4 mil milhões de USD, previamente desconhecidos, tem tido consequências graves na economia de Moçambique. A dívida provocou uma perda de confiança por parte dos investidores e doadores, e tem sido um dos principais elementos a contribuir para a queda significativa da produção nacional nos últimos dois anos.

A Administração Pública Moçambicana engloba de acordo com os dados da Estatística dos funcionários e agentes do estado, 2016³⁹ um total de 296,586 em 2013; 297,451 em 2014 e 332,155 em 2015 funcionários e agentes do Estado. Dos 332,155 funcionários e agentes do estado existentes em 2015, 194.041 (58%) de nomeação definitiva; 107.863 (33%) de nomeação provisória e 30.251 (9%) contratados. A sua distribuição geográfica e setorial, bem como a repartição por gênero, idade e nível de qualificações fornecem um conjunto de informação de base relevante para a definição de orientações estratégicas (ERDSP, 2012). Maputo Cidade por ser a capital e centro da administração

³⁷ O conceito de *debt-overhang* ocorre quando os níveis de dívida são suficientemente elevados para dissuadir o investimento em actividades que, de outra forma, poderiam contribuir para o crescimento futuro. Nestas condições, as empresas já estão a contar que os aumentos de produção que acompanham o investimento sejam consumidos pelos custos do serviço de dívida ou por impostos elevados, porque os níveis de dívida são altos, dissuadindo a realização de quaisquer investimentos.

³⁸ FAO – Global Information and Early Warning Systems (GIEWS) Country Brief for Mozambique, Junho de 2017. A edição de Julho de 2017 da Atualidade Econômica de Moçambique.

³⁹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E FUNÇÃO PÚBLICA. *Estatística dos Funcionários e Agentes do Estado* (2014/2015), Maputo, 2016, p. 80.

pública, conta com 24.978 funcionários (11%), e pela Administração Pública Local que conta com 154.405 funcionários (89%) que se encontram afeto às capitais provinciais e distritais.

Os funcionários e Agentes do Estado por Setor de Atividade: Educação 55%, Saúde 14%, Agricultura 3%, Justiça 2%, Outros 26%. A educação apesar de deficitária face às necessidades existentes concentra mais de 50% de todos os agentes. Os funcionários e agentes do Estado são ainda majoritariamente do sexo masculino, cerca de 66,1% que correspondem a 118.609 funcionários. No que concerne à idade, mais de 50% dos funcionários têm entre 26 e 41 anos. O desequilíbrio de gênero é mais acentuado nas províncias do norte e centro do país. A qualificação dos funcionários e agentes do Estado é um fator chave para a promoção do desenvolvimento sustentável. Em Moçambique os funcionários com nível de qualificação elementar (1ª a 7ª classe) representam 24.2% e os de nível básico (8ª a 10ª classe) é a maioria com 42.0%, os funcionários com formação média (11ª a 12ª classe) representam 25.7% e superior apenas 8.1%. Cerca de 57% dos funcionários mais qualificados encontram-se em Maputo cidade.

4. 2 Políticas de combate à pobreza em Moçambique

O governo do dia tem como prioridade o combate à pobreza e redução da desigualdade social que afeta mais da metade da população. Para materializar esta missão, diversas políticas públicas foram elaboradas. Mas a maioria falha na implementação (Revolução Verde; Sexta básica; cultura da jatrofa⁴⁰ para produção de biocombustíveis), só para citar alguns exemplos. A tese vai analisar o FDD e o PSSB que são programas de nível nacional e direcionados para o combate à pobreza.

4.2.1 Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD)

O FDD é uma instituição pública dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e funciona em cada distrito do país junto ao Governo Distrital (Art.1, Decreto 90/2009). Este fundo destina-se a apoiar prioritariamente pessoas pobres

⁴⁰ O uso da jatrofa, que já fez parte do discurso oficial de combate à pobreza, como biocombustível continua longe de ser uma realidade em Moçambique. A conversão do óleo de jatrofa em biocombustível requer um largo consumo de energia e, para garantir um bom desempenho de um motor a diesel, o óleo da jatropha necessita de ser misturado com gasóleo ou querosene. Estas são algumas das conclusões do Dr. Yoshimitsu Kobashi, do Instituto de Tecnologia Kanazawa do Japão, apresentadas esta semana em Maputo no “Simpósio Internacional do Projeto de Estudo de Produção Sustentável de Biodiesel a partir de jatrofa em Moçambique”, organizado pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM) e pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA). consultado no endereço: <http://www.verdade.co.mz/nacional/54364-biocombustivel-a-base-de-jatropha>, acessado no dia 02/10/2018.

economicamente ativas sem possibilidade de acesso ao crédito no sistema financeiro formal. Trata-se de um empréstimo reembolsável com juros que variam de 3 a 6% do total do valor desembolsado por cada projeto financiado. O Decreto nº. 90/2009 de 15 de Dezembro do Conselho de Ministros criou o Fundo Distrital de Desenvolvimento⁴¹.

O manual de procedimento (2011) estabelece como objetivo do fundo financiar: i) Ações que visam estimular o empreendedorismo a nível local, beneficiando pessoas pobres, mas economicamente ativas e que não têm acesso ao crédito bancário; ii) atividades de produção e comercialização de alimentos, criação de postos de trabalho permanentes ou sazonais, assegurando a geração de rendimento e, iii) outras ações que visem melhorar as condições de vida, relacionadas com as atividades econômicas e produtivas das comunidades (MP, 2011, p. 4)⁴².

O mesmo documento estabelece critérios de elegibilidade dos beneficiários: ser residente na unidade territorial onde pretende implementar o Projeto, confirmado pelas autoridades locais; ii) possuir nacionalidade moçambicana; iii) ser considerado idôneo pelas autoridades administrativas e comunitárias locais; iv) ter idade não inferior a 18 anos; v) possuir NUIT; vi) estar legalmente registrada se for uma associação. Ademais, deve apresentar projeto cujas ações concorram para geração de emprego permanente e/ou sazonal; produção de comida e geração de renda para os produtores e suas famílias. Os projetos elegíveis devem estar estritamente ligados ao desenvolvimento econômico local com impacto no quadro do combate à pobreza e em sintonia com os Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Distrito (PEDD) (MP, 2011, p. 4-5).

O processo de aprovação de projetos obedece aos seguintes critérios: a) Projetos identificados como sendo economicamente viáveis e de benefício às comunidades, priorizados e aprovados pelos Conselhos Consultivos Locais a vários níveis⁴³; b) Projetos com origem nas localidades que tenham tido a primeira apreciação/aprovação no nível do Conselho Consultivo Local (CCL) antes de transitarem para os Conselhos Consultivos de Posto Administrativo (CCPA) e, por último, para os Conselhos Consultivos Distritais (CCD); c)

⁴¹O FDD criado pelo decreto 90/2009 encontra a sua regulamentação no Manual de Procedimentos (MP) elaborado pelo Ministério da Administração Estatal; Ministério das Finanças; Ministério da Planificação e Desenvolvimento cujo título é: Fundo Distrital de Desenvolvimento Manual de Procedimentos, Maputo, Setembro de 2011. O texto foi resumido do manual de procedimentos, como forma de caracterizar os aspetos mais importantes sobre a criação, objetivos e normas da sua utilização.

⁴² REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Ministério de Administração Estatal; Ministério das Finanças; Ministério do Plano e Desenvolvimento. FDD, Manual de Procedimentos (MP), Maputo, 2011.

⁴³ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Ministério de Administração Estatal; Ministério das Finanças; Ministério do Plano e Desenvolvimento. FDD, Manual de procedimentos. Maputo, 2011.

Projetos a serem implementados na unidade territorial onde são propostos; d) Projetos que privilegiam o uso sustentável dos recursos locais (humanos, materiais e naturais) (Idem, p. 8).

A gestão orçamental do FDD aprovado pela Assembleia da República, disponibilizado no início de cada exercício económico é regida nos termos fixados pelas normas específicas emitidas pelo Ministério das Finanças relativas à administração e execução do Orçamento do Estado. A transferência dos recursos será feita pelo Ministério das Finanças para conta específica do financiamento dos projetos e será em parcelas trimestrais, estando sujeitas a apreciação e julgamento pelos órgãos de jurisdição administrativa (direção de plano e finanças e o tribunal administrativo).

Para a instrução do processo de pedido do empréstimo o proponente deverá apresentar a seguinte documentação: Pedido de financiamento e o respectivo plano de negócio acompanhado de Fotocópia de B.I ou outro documento válido, para o caso de solicitações por indivíduos; Para casos de pessoas coletivas a fotocópia de B.I., deve ser de pelo menos cinco membros; Documentação comprovativa da legalização da associação; Documentação comprovativa de que o proponente reúne as condições dos critérios de elegibilidade definidas; Parecer das autoridades locais.

Compete à Comissão Técnica de Avaliação de Projetos (CTAP) após a recepção dos documentos: i) Registrar a recepção da documentação; ii) Abrir o processo individual do proponente; iii) Verificar se toda a documentação exigida está completa; iv) Fazer a verificação da autenticidade dos mesmos; v) Fazer a análise da informação e dos dados contidos na documentação (Idem, p. 13).

O manual de procedimento do fundo (2011, p. 14) orienta que antes da submissão do pedido de empréstimo para a tomada de decisão pelo Conselho Consultivo Distrital (CCD) a CTAP deverá proceder à análise e avaliação do pedido e produzir uma informação proposta com um parecer claro, a ser submetido ao CCD que em termos gerais comporta: i) a análise dos documentos; ii) a análise da viabilidade do pedido; iii) a análise da relevância e do impacto do projeto para as comunidades; iv) análise do risco.

O processo de empréstimo por cada beneficiário financiado deve ser constituído por: ficha de submissão do Projeto; atestado de idoneidade; plano de negócio; ficha de identificação do projeto; ficha de análise do projeto; Contrato de empréstimo; ficha de acompanhamento do Projeto (MP, 2011).

A pessoa, por iniciativa própria ou em grupo de associados, desenha um projeto (de 2 a 5 páginas, só com ideias básicas) numa das áreas financiáveis (produção de comida; criação

de animais, frangos; comércio, abertura de uma loja, carpintaria ou serrilharia etc.) e submete à localidade. O Conselho Consultivo da Localidade (CCL)⁴⁴ faz uma primeira avaliação dos projetos e deixa o seu parecer, em seguida envia todos os projetos ao Conselho Consultivo do Posto Administrativo (CCPA), este por sua vez faz a segunda avaliação e depois envia os projetos para a última instância, o Conselho Consultivo do Distrito (CCD). Cabe a este conselho aprovar ou reprovar os projetos. Se o projeto for aprovado, o proponente será financiado, bastando para isso assinar um contrato e receber o valor, devendo reembolsar segundo a programação acordada mediante juros baixos que variam de 3 a 7% do valor total do empréstimo conforme a área do projeto. Há sempre uma condicionalidade: o projeto deve empregar certo número de pessoas, deve ser realizado dentro do espaço geográfico da estrutura que financia e deve ter viabilidade.

No primeiro ano de alocação do fundo aos distritos, 2006, não houve nenhum critério, razão pela qual, todos os distritos tiveram o mesmo valor, 7 milhões, mas no segundo ano de implementação, 2007, foram estabelecidos critérios. Estes critérios estão em vigor desde 2007 até o presente ano, 2017. Mas já existe uma proposta de alteração que ainda não foi aprovada. Os quatro critérios atuais foram mantidos, mas com alteração das percentagens e, foi acrescentado o ponto 5 conforme esclarece o quadro abaixo (Relatório balanço, 2016, p. 7)⁴⁵.

Tabela 3 Proposta de alteração de critérios de alocação do Fundo aos distritos.

Crítérios atuais	Proposta de alteração aos critérios
1. Densidade populacional, com um peso ponderado de 35%;	1. Densidade populacional, com um peso ponderado de 25% ;
2. Incidência da pobreza em cerca de 30%;	2. Incidência da pobreza em cerca de 20% ;
3. Extensão do território do distrito sendo as de maior dimensão o peso ponderado de 20%;	3. Extensão do território do distrito sendo as de maior dimensão o peso ponderado de 15% ;
4. Maior capacidade de coleta de receitas públicas com o peso ponderado de 15%	4. Maior capacidade de coleta de receitas públicas com o peso ponderado de 10% ;
	5. <u>Novo critério</u> : capacidade de cobrança

⁴⁴CCL é um fórum da Localidade constituído por pessoas influentes e representativas, eleitas entre os residentes da Localidade. Este fórum é formada por 15 a 20 pessoas respeitando o equilíbrio do género e servem de elo de ligação entre o restante da população e o governo local; avaliam os projetos e participam nas decisões das atividades a serem realizadas pelo governo. O CCPA segue a mesma orientação, mas ao nível do Posto Administrativo, este fórum é formado por 20 a 30 pessoas, também aprova projetos submetidos pela Localidade. O CCD é o fórum máximo que aprova em última instância os projetos, formada por 30 a 40 membros, alguns dos quais vindos do CCPA. O presidente CCD, que é o administrados indica para o fórum 3 a 5 pessoas. Este conselho reúne-se duas vezes por ano para aprovação de projetos e extraordinariamente sempre que se justificar.

⁴⁵ República de Moçambique, Ministério de Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural. *Relatório Balanço e proposta de aperfeiçoamento do sistema de Gestão dos 7 milhões*, Maputo, 2016.

	dos reembolso em 30%
--	-----------------------------

Fonte: GM. Balanço do FDD 2006-2016 e Estratégias para 2016-2016, Maputo, 2016.

Nos critérios de alocação em vigor, foram alteradas as percentagens nos quatro pontos e depois, acrescido um ponto, o quinto, que tem a ver com a capacidade de cobrança dos reembolsos em 30%, ou seja, o distrito que cobrar mais reembolso terá um benefício acrescido de 30% no valor do ano seguinte. De recordar que esta medida, ainda é apenas proposta.

Tabela 4 Proposta de alteração dos critérios de acesso ao fundo pelos beneficiários.

Critérios atuais	Proposta de alterações aos critérios
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ter nacionalidade moçambicana; 2. Ser residente na unidade territorial onde se pretende implementar o projeto; 3. Ser considerado idóneo; 4. Ter idade não inferior a 18 anos; 5. Possuir NUIT. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ter nacionalidade moçambicana; 2. Ser residente na unidade territorial onde se pretende implementar o projeto; 3. Ser considerado idóneo; 4. Ter idade não inferior a 18 anos; 5. Possuir NUIT; <p style="text-align: center;">Novos critérios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Não ter prestações em falta; 7. Equilíbrio de género em 50% para homens e 50% para mulheres, dos quais 70% devem ser jovens; 8. Projetos aprovados de acordo com as áreas prioritárias do distrito; 9. Registro criminal; 10. 50% do FDD serve para financiar bens duráveis dedicados a processos de produção (com objetivo de assegurar o colateral garantia).

Fonte: GM. Balanço do FDD 2006-2016 e Estratégias para 2016-2030, Maputo, 2016.

A tabela 4 esclarece os critérios de acesso ao fundo pelos beneficiários, mas para além de apresentar no primeiro bloco os requisitos em uso, traz do lado direito algumas proposta sugeridas pelos profissionais de escalão superior. Os números 6,7,8,9 e 10, do lado direito do quadro 2 constituem propostas de novos critérios.

4.2.1.1 Gênese da criação FDD

O FDD resulta do aprofundamento e aperfeiçoamento do processo de descentralização desconcentração já em curso no país. Tem como objetivo dotar os distritos de recursos, com vista a conferir maior poder de decisão ao governo local, através da promoção do empreendedorismo. O fundo constitui um mecanismo para materializar a visão, os objetivos estratégicos, metas e as prioridades constantes no programa Quinquenal do Governo; na estratégica de desenvolvimento rural; nos planos económicos sociais (PES), e nos Planos Provinciais (PEDP e PESOP), nos Planos Distritais (PEDD e PESOP) (GM/ Balanço/ 2016, p.1-2).

Através da lei n. 12/2005, de 23 de Dezembro, a Assembleia da República aprova o Orçamento do Estado para 2006. Esta lei estabeleceu as despesas de investimento de iniciativa de âmbito distrital, tendo fixado o valor de 7 milhões de Meticais para cada distrito. O único instrumento orientador para a execução deste fundo era a circular n. 01/GAB-MF/2006, DE 14 de Março (GM/ Balanço/ 2016, p.2).

Em 2007 o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIL), designação inicial do atual FDD, foi elevado a oito milhões por distrito e, a atribuição foi regulada pelos critérios já apresentados (número de habitantes, extensão do território, incidência da pobreza e capacidade de coleta de impostos). De 2006 a 2009 era designado OIL, mas através do decreto n. 90/2009 de 15 de Dezembro, o OIL, é transformado em Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD).

A criação do FDD representa a consolidação do OIL, com vista a imprimir maior rigor, profissionalismo e autonomia na gestão dos recursos, assegurar a racionalização e maior controle de recursos pelas instituições distritais (GM/ Balanço/ 2016, p.1-2). Mais ainda, esta mudança visava também, a transferência da sua gestão para os órgãos locais, Administrador, chefe do Posto Administrativo, Localidade e da comunidade, através dos Conselhos Consultivos Locais (CCL's).

A implementação da política pública com clara missão de reduzir a pobreza, envolvendo o pobre na tomada de decisão e na própria ação, coincide com o primeiro ano do mandato do terceiro presidente de Moçambique. Mas esta coincidência não foi por acaso. Pode se afirmar que o FDD tem como principal mentor o antigo presidente, Armando Emílio Guebuza que incentivou, procurou incutir o valor e objetivo da iniciativa. Durante os dois mandatos (2006-2014), procurou esclarecer as regras da utilização do FDD em reuniões, comícios e nas presidências abertas.

Para o antigo presidente:

O fundo é para pobres que através do reembolso permitem que outros pobres tenham acesso a estes recursos e, ao mesmo tempo, aumentem a capacidade de empréstimo a mais pobres, que por sua vez, eleva a sua autoestima e ‘combate a prática da mão estendida’⁴⁶, (...) seria demagógico partilhar da opinião de que os mutuários não devem devolver o empréstimo. Eles devem-no aos seus pares, também pobres, que querem libertar-se da pobreza (GUEBUZA, 2009).

Para Armando Guebuza os beneficiários da iniciativa são os compatriotas pobres e, torna claro que os fundos não são donativos, mas empréstimos, que devem ser reembolsados para que sejam usados em benefício de outros pobres. Os reembolsos serão usados para financiar outros na mesma situação de pobreza, esclareceu o presidente.

No discurso de tomada de posse no segundo mandato como presidente da República, fez as seguintes declarações:

Os 7 milhões operaram mudanças de vulto nos distritos. Em algumas zonas onde havia fome, hoje, o nosso sempre laborioso povo clama por mercados para comercializar os seus excedentes. Clama por instituições financeiras para depositar as suas poupanças ou para buscar recursos financeiros para ampliar os seus negócios. Nalgumas zonas, a bicicleta e a motorizada já não são novidade. Nem o é a oficina onde estes meios de transporte são reparados. A novidade passou a ser a loja de venda dos seus acessórios. Moçambique marchou a passo acelerado. A pobreza, essa, recuou, consideravelmente (GUEBUZA, 2010).

O autor busca elementos que descrevem os resultados e os desafios da implementação do fundo nos primeiros cinco anos. E conforme o texto acima, ele é otimista em continuar com a política no novo mandato. Faz uma avaliação política, para fins também políticos, por isso, não apresentou nenhum relatório nem dados sobre a evolução da implementação.

Para justificar o surgimento do FDD, recorreu ao seguinte argumento:

A iniciativa surgiu da vontade de ver os mais pobres a quebrarem as barreiras da pobreza. (...) a política dos 7 milhões é meramente de caris social em que os beneficiários são moçambicanos proveniente de camadas mais humildes que nunca teria sonhado em ter algum recurso financeiro para executar seus projetos. Por isso, deve ser vista como um verdadeiro embrião de uma escola de Boa Governação. (...) Foi neste contexto que o Governo decidiu a atribuição, em todos os distritos de recursos financeiros destinados à produção de comida e criação de postos de trabalho (GUEBUZA, 2010).

Para além de apontar vários ganhos materiais, o dirigente, acredita que a prática em si, serviu de agente conscientizadora da população, no entanto, como uma força com poder político e democrático local. Ademais, quem decide sobre que aplicação devem ter os “7 milhões” nos distritos é a própria população através dos seus representantes nos Conselhos Consultivos Distritais (CCD’s).

⁴⁶ A expressão combater a mão estendida - significa em outras palavras, acabar com os pedintes, mendigos que sobrevivem pedindo esmola, na rua ou nos bairros. É preciso devolver a dignidade dessas pessoas, lhes proporcionando empréstimo para realizarem seus projetos (GUEBUZA, 2009).

A política não foi antecedida de estudo de viabilidade econômica como seria de esperar, partiu do desejo de ver quebrado o ciclo de pobreza geracional; da falta de atitude dos pobres em fazer algo para eles próprios; do medo que eles tinham de se libertar da pobreza: “*vocês não devem ter medo de serem ricos*” (GUEBUZA, 2008). É sem dúvida uma política da iniciativa presidencial, que foi abraçada pelo Governo e passa a cumprir uma agenda do Governo. Fazer do distrito polo de desenvolvimento.

4.2.2 Programa Subsídio Social Básico (PSSB)

O Programa Subsídio Social Básico (PSSB) consiste em transferências monetárias regulares mensais por tempo indeterminado e, é destinada a assistência aos agregados familiares sem nenhum membro com capacidade para trabalhar, sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas e que sejam chefiados por pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crônicas e degenerativas (decreto 52/2011, art. 2).

O PSSB tem como principal objetivo: atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas, através de transferência de valores monetários aos beneficiários do programa (MOP, 2004, p. 2)⁴⁷. Como objetivos específicos: i) dar assistência direta aos indivíduos ou grupos de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho; ii) criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para satisfazer das necessidades básicas aos grupos alvo em situação de pobreza absoluta; iii) prestar apoio psicossocial aos grupos populacionais, permanentemente incapacitados para o trabalho e que vivam em situação de pobreza absoluta (Ibidem).

Os beneficiários do programa são idosos com 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, que tenham incapacidade permanente para o trabalho, reconhecida e que vivam isolados ou chefiando agregados familiares carentes; pessoas portadoras de deficiência, com idade igual ou superior a 18 anos, que tenham incapacidade reconhecida para o trabalho e que vivam sozinhos ou chefiando agregados familiares carentes (cegueira bilateral, surdez bilateral, amputação de membros inferiores ou superiores, paralisia); doentes crônicos com idade igual ou superior a 18 anos, que sofrem de doença crônica reconhecida pelas entidades médicas, incapacitados para o trabalho e que vivam isolados ou chefiando famílias carentes; mulheres grávidas mal nutridas e associadas à fatores de risco, o benefício é temporal (até 6 meses depois do parto) (MOP, 2004, p.3).

⁴⁷ República de Moçambique: Instituto Nacional de Ação Social. Manual de Orientação e Procedimentos. Programa de Subsídio de Alimentos, Maputo, 2004.

Para os casos de doentes crônicos, o Manual (2004, p. 6) descreve o tipo de doença e as especificidades: *hipertensão arterial* superior a (140/95); *epilepsia* que carece de medicação antiepiléptica permanente; *asma brônquica* que carece de medicação antiasmática; *insuficiência renal crônica* (acima de 134/H-mol) e necessitando de medicação permanente; *diabetes mellitus* com medicação permanente.

Os valores que as famílias beneficiárias recebem no programa, variam consoante o número de pessoas escritas em cada família. O programa só considera de 1 a 5 beneficiários e, os valores estão descritos na tabela abaixo.

Os valores foram apresentados em três moedas, Metical, Real e Dólar, para facilitar a compreensão do valor que o programa paga aos beneficiários do PSSB em Moçambique.

Tabela 5. Valor do subsídio social básico (2017) em Moçambique.

n. ordem	Descrição	Valor MT	Valor Reais	Dólar USD
1	Família com 1	310	19,0	5,1
2	Família com 2	390	23,9	6,4
3	Família com 3	460	28,2	7,5
4	Família com 4	530	32,5	8,7
5	Família com 5	610	37,4	10,10

Fonte: autor com base no câmbio do dia 30/05/2018 do Banco de Moçambique.

O manual orienta os passos que devem ser seguidos pelos candidatos até o despacho final: (MOP, 2004, PP. 8-9).

Primeira fase

Apresentação do candidato ao permanente; Em coordenação com o secretário do bairro, o permanente preenche a ficha de avaliação, ficha de identificação de deficiência, para os casos de pessoas portadoras de deficiência; apresentação do candidato a entidade médica para preenchimento de certificação e análise do grau de deficiência ou doença, caso se trate de indivíduos portadores de deficiência sensorial ou doença crônica respectivamente;

Segundo fase

A delegação do INAS recebe os formulários através do permanente do bairro, que no prazo de 15 dias, a contar a partir da recepção, o processo tenha o respectivo despacho; Organizar o processo individual do candidato, preencher o boletim de identificação do beneficiário e atribuição do respectivo número; Efetuar visita domiciliária, visando confirmar os dados socioeconômicos do candidato; Analisar a situação socioeconômica (residência,

etário, financeiro, social e clínico); Dar parecer e o despacho do processo, dentro de 15 dias previstos no manual.

Terceira fase

Face ao despacho recaído sobre o processo, elabora informação a entregar ao permanente do bairro com o teor de despacho de todos os processos submetidos à delegação 5 dias após o despacho do processo; o candidato com o despacho favorável é devidamente informado sobre os procedimentos a dar, montante a receber, data e o local de pagamento; para caso de candidatos com pedidos indeferidos, caberá ao permanente explicar as razões do indeferimento 5 dias após o despacho do processo; emitir o cartão de beneficiário; processar e conferir as listas de cada pagamento dos beneficiários por bairro e, antes de enviar às finanças, para permitir corrigir qualquer falha que possa prejudicar o beneficiário; proceder o envio das listas de pagamento processadas aos permanentes e secretários para confirmação dos dados existentes, 10 dias antes do início dos pagamentos; pagar mensalmente, o subsídio aos beneficiários elegíveis.

O papel do permanente

O permanente é o elo de ligação entre o INAS e a comunidade, assim sendo, deve ser um indivíduo disponível, idôneo, sério, honesto, e eleito pela comunidade. A sua missão é: (MOP, 2004, pp. 11-12).

Em coordenação com a delegação do INAS, participar ativamente na identificação, visitas domiciliárias e divulgação do programa; ajudar o candidato a reunir todos os formulários e documentos necessários para a sua candidatura; preencher devidamente os formulários - ficha de identificação de chefe de família; esclarecer sobre questões ou dúvidas colocadas pelos candidatos, beneficiários e outros interessados; é obrigatória a presença do permanente no ato de pagamento e encerramento da folha de caixa; verificação da autenticidade dos documentos apresentados pelo candidato; após a confirmação, o permanente faz o lançamento dos dados no seu mapa de controlo e envia os formulários ao INAS para os devidos efeitos; o permanente deve ter no mínimo 25 beneficiários para os bairros urbanos e 15 beneficiários para as zonas consideradas rurais. Caso contrário, não se justifica a existência de um permanente.

O PSSB é tutelado pelo Ministério de Género, Criança e Ação Social através do Instituto Nacional de Ação Social (INAS) que é uma instituição do Estado subordinado ao Ministério do género criança e ação social, criado pelo decreto N.º 28/97 de 10 de Setembro e

reestruturado pelo decreto Nº. 46/2005 de 22 de Novembro, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa.

O INAS ao nível das delegações tem a missão de identificar comunidades, pessoas ou grupos de pessoas necessitadas, verificar critérios de elegibilidade e atender através de programas de assistência social e de promoção de desenvolvimento socioeconômico e cultural de modo a elevar a qualidade de vida dos mesmos, e contribuir na redução dos índices de pobreza no país e a redistribuição dos benefícios socioeconômicos às camadas mais desfavorecidas. Para a materialização destes objetivos o Instituto conta com quatro principais programas, criados à luz do Decreto N. 52/2011 de 12 de Outubro, como forma de operacionalizar a estratégia nacional de segurança social básica, aprovado pela Resolução n.º 17/2010 de 27 de Maio, nos termos do artigo 56 da Lei n.º 4/2007 de 7 de Fevereiro.

4.2.2.1 Gênese da criação do PSSB.

O combate à pobreza e o apoio às pessoas mais desfavorecidas está no centro das prioridades do Governo, para o qual a redução sustentável dessa pobreza requer uma proteção social adequada aos cidadãos, como forma de beneficiarem dos ganhos gerados pelo crescimento económico (ENSSB, 2010, p. 1)⁴⁸.

Pretende-se com a criação da proteção social, materializada pelos programas: PSSB, PASD, PSSAS, PASP e outras iniciativas, cumprir com o programa Quinquenal do Governo (2010-2014; 2015-2019) que define como uma das ações prioritárias a garantia da assistência social das pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade. Também pretende responder de forma satisfatória às exigências da: Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035; da Agenda 2063 da União Africana que destaca o papel dos sistemas de proteção social na garantia de um desenvolvimento sustentável e inclusivo; dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2015-2030, adotados pelas Nações Unidas (ENSSB, 2016, p.9).

Como Estado membro da União Africana, Moçambique aderiu à campanha que visa sensibilizar os países da região para assegurarem a alocação de pelo menos 2% do PIB para a área da Proteção Social⁴⁹. Neste contexto, Moçambique aprovou em 2007 a Lei de Proteção Social (Lei nº 4/2007, de 7 de Fevereiro), que estrutura a proteção social em três níveis, entre os quais a Segurança Social Básica. A partir das bases lançadas pela Lei, o Governo adotou o

⁴⁸ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Estratégia Nacional de Segurança Social Básico, 2010-2014, Maputo, 2010.

⁴⁹ A despesa pública com programas de ação social era de 0,22% do PIB em 2010, tendo aumentado para 0,51% em 2014. Ainda está longe da meta da União Africana, de 2% do PIB. Mas o Governo está consciente da necessidade do aumento até ao nível da exigência dos seus pares.

Regulamento da Segurança Social Básica (Decreto nº 85/2009, de 29 de Dezembro) o qual estabelece os princípios e normas apropriadas ao Subsistema de Segurança Social Básica.

A proteção social tem como objetivo:

Atenuar, na medida das condições económicas do país, as situações de pobreza absoluta das populações. Garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho bem como, dos familiares sobreviventes em caso de morte dos referidos trabalhadores e conferir condições suplementares de sobrevivência (Art. 2 da lei 4/2007).

Os programas sociais surgem como meio de fazer chegar aos grupos desfavorecidos as mínimas condições para a sua sobrevivência. É a tentativa da redistribuição de benefícios do crescimento económico às camadas mais pobres. Partilhar o pouco o que existe para os que por si só, não conseguem obter as condições básicas de sobrevivência.

A proteção social rege-se pelo princípio de universalidade, igualdade, solidariedade e descentralização (art. 3 de lei n. 4/2007). Os excluídos têm direitos constitucionais garantidos, são também legítimos beneficiários dos dividendos, que resultam da cobrança de imposto, exploração de recursos, por isso, o Governo tem o dever de olhar por eles. O PSSB surge para mitigar as desigualdades sociais cada vez mais crescentes entre as camadas desfavorecidas (idosos, deficientes e doentes crónicos) e o resto da população.

Num mundo cada vez mais desigual e individualista em que pessoas somente se preocupam com seus problemas e com aquilo que diretamente lhe diz respeito, ganha destaque estudos de *intervenção social* que se ocupam de grupos e populações humanas tidas como marginais ou os invisíveis socialmente.

O PSSB é uma política pública de intervenção social, com normas, objetivos, metas e população alvo bem definida, mas enfrenta problemas de falta de fundo, por isso, não é abrangente. Muitos elegíveis estão fora do programa, por conta dos recursos escassos.

A intervenção social é um mecanismo de construção de respostas a situações que pelas suas características sociais e económicas, necessitam de ser reparadas de modo a assegurar, por um lado a relação entre realidade visível e invisível, por outro o fluxo vital que permitia o equilíbrio da realidade social (MOURA, 2006, p.81). É ainda para a mesma autora, uma forma de agir, não só contra a pobreza, mas sim, contra todos os problemas Sociais que poderiam contribuir para a degradação da realidade social (Ibidem).

V. IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA EM MOÇAMBIQUE: FDD e PSSB.

O capítulo apresenta dados e análise dos resultados da implementação dos dois programas de redução de pobreza em Moçambique: *o Fundo Distrital de Desenvolvimento* (FDD), que consiste no financiamento de projetos em valor monetário. Todos os distritos do país recebem anualmente o fundo para promover ações tendentes a reduzir a pobreza, criando empregos, produzindo comida para a população mais pobre. O outro programa que vai merecer a atenção especial é *o Programa Subsídio Social Básico* (PSSB), que consiste no pagamento mensal e permanente às famílias desfavorecidas, chefiadas por idosos, doentes crônicos e deficientes físicos. Os programas a pesar de metodologia, forma de atuação e beneficiários diferentes, têm o mesmo objetivo: reduzir as desigualdades sociais, a pobreza e a vulnerabilidades dos indivíduos que por si só, não são capazes de auto-sustento. O estudo foi realizado na província de Maputo nos distritos de (Matola, Boane, Moamba e Namaacha) e na província de Tete nos distritos de (Cahora Bassa, Moatize e Tete).

Para uma melhor compreensão dos valores monetários movimentados para o financiamento de projetos do FDD, torna-se necessário o valor de câmbio em real e dólar. O câmbio é do dia 22 de Março de 2018 (Banco de Moçambique, 2018). A tabela abaixo apresenta o câmbio do Metical (moeda de Moçambique) em Reais e em Dólares, para facilitar a compreensão da quantidade de valor usado no FDD e PSSB.

Tabela 6 Valor da moeda usada em Moçambique, Metical.

METICAIS	REAIS	Dólar USD
1.0	0.05	0.01
61.38	3,2	1,0
7. 000.000,00	373.333,33	114.043,66

Fonte: autor com base em do câmbio do Banco de Moçambique, Maputo, 2018.

No câmbio do dia 22 de março de 2018, um Metical corresponde a 0,05 Reais; 61,38 Meticais corresponde a 3,2 Reais e 7 milhões de Meticais corresponde a 373.333,33 Reais e apenas 114.043,66 Dólares americanos.

5.1 A implementação do Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD)

Em 2006, o Governo de Moçambique iniciou com a descentralização de fundos para os 128 distritos do país, tendo cada Distrito recebido "7 milhões" de Meticais, designados Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL). O OIIL foi criado pela Lei nº 12/2005, de 23 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para o ano 2006.

O Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD) que substituiu o OIIL foi criado pelo Decreto número 90/2009 de 15 de Dezembro e destina-se à captação e gestão de recursos financeiros, visando impulsionar o desenvolvimento e o empreendedorismo na satisfação das necessidades básicas das comunidades locais, mediante a concessão de empréstimos reembolsáveis.

Os administradores distritais responsáveis pela gestão, por falta de instrumentos legais que orientavam a utilização correta do fundo, viram-se obrigado cada uma à sua maneira a dar destino ao dinheiro e, assim foi, uns reabilitaram residências protocolares, compraram mobiliário e outros até construíram infraestruturas, adquiriram meio circulantes, etc. (CIP, 2012). Mas o valor tinha como finalidade, financiar projetos de geração de rendimentos, produção de comida e criação de emprego, contudo, os projetos ora submetidos devem ser de pessoas pobres, mas economicamente ativas e que não tem como ter acesso a empréstimo na banca, devido a sua condição de pobreza (sem garantias para usufruir de empréstimo bancário). As lacunas⁵⁰ no primeiro ano da implementação do fundo, foram esclarecidas pela Circular N° 002/MPD/GM/2007 de 28 de Novembro, que cria o Modelo de recolha de Informação Sobre a Execução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local; Circular N° 002/MPD/GM/2009 de 26 de Abril, que divulga os Instrumentos Reguladores do Orçamento de Iniciativa Local.

Aliado a estas circulares, o antigo presidente da República de Moçambique, Armando Emílio Guebuza, em todas as reuniões e presidências abertas⁵¹ explicava como fazer o bom uso dos "7 milhões". Em seguida vamos apresentar a informação começando pelo governo central, todo o país, depois o governo provincial de Maputo e por último os governos distritais, apenas, os distritos identificados na introdução do capítulo.

⁵⁰ Ausência de instrumentos legais que regulam a utilização do fundo.

⁵¹ São reuniões públicas que o presidente dirigia em todo o país e eram feitas periodicamente. Visitava todas as 11 províncias e em cada província escolhia alguns distrito, posto Administrativo e ou localidade. Lá fazia uma reunião popular como forma de avaliar o cumprimento do plano quinquenal do governo. Fazia se acompanhar por ministros, governadores, administradores e membros seniores do partido no poder, a Frelimo.

Tabela 7 Valor desembolsado do FDD por província, desde 2006 até 2016.

Prov.	n. distrito	(Unidade: 10 ³)											Total
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Niass	15 +1*	105,000,00	105,000,00	108,190,00	115,930,00	116,230,00	90,880,00	127,290,00	131,872	136,298,00	146,903	146,902,55	1,330,495
C. Delg.	16 +1*	112,000	112,000	138,000	128,800	127,770	128,800	146,980	146,981	151,389,38	162,932	162,931,90	1,519,514,28
Namp.	20 +3	140,000	114,000	166,680	176,860	175,820	177,550	221,580	221,586	219,686,95	256,081	256,080,61	2,150,914,58
Zamb.	16 +6	112,000	112,000	130,640	137,830	137,740	137,830	184,920	184,923	192,497,40	238,184	238,184,39	1,806,748,79
Tete	12 +3	84,000	84,000	96,660	97,750	101,980	99,000	120,360	120,358	115,554,34	148,688	148,687,8	1,216,938,14
Mani	9 +3	63,000	63,000	65,420	73,910	75,270	73,910	95,740	95,741	98,300	122,572	122,571,63	949,434,63
Sofala	12 +1	84,000	84,000	90,690	92,390	94,850	94,850	111,830	111,827	116,307,32	125,637	125,637,3	1,132,018,62
Inhamb.	13 +1	91,000	91,000	97,250	107,990	108,750	107,380	131,740	131,738	135,689,79	146,760	146,760,47	1,296,057,79
Gaza	11	77,000	77,000	85,300	88,740	88,740	88,740	113,000	113,002	111,210,00	119,884	119,883,82	1,082,498,82
M.Prov	7 +1	49,000	49,000	52,880	55,820	56,270	56,420	61,180	65,132	66,463,00	76,099	760,98,54	664,362,54
Cidad.	2	0	0	14,000	14,000	14,000	14,000	14,000	14,000	9,044,96	14,854	14,853,6	122,752,56
Total	133 +20	917,000			1,080,010	1,097,420	1,069,360	1,328,620	1,337,160	1,352,17	1,558,592,61	1,558,592,61	13,271,735.45

Fonte: Relatório balanço e proposta de aperfeiçoamento do sistema dos 7 milhões, 2016.

NB. A partir de 2015 todos os novos distritos, incluindo capitais provinciais receberam o FDD. (* novos distritos).

A tabela acima traz o resumo dos valores alocados em cada província desde 2006 até 2016. Como se pode observar na tabela, de 2006 até 2017 foi desembolsado dos cofres do estado, através do orçamento do estado cerca 13.271.735.000.45 (treze bilhões e duzentos e trinta e um milhões e setecentos e trinta e cinco mil e quarenta e cinco centavos).

Tabela 8 Projetos financiados por província (2006 – 2014).

Província	N. de projetos (2006 a 2014)			Empregos criados	Beneficiários	
	Produção comida	Geração de renda	Total		Associações	Indivíduos
Niassa	4,625	4,529	9,154	23,533	889	9,283
Cabo Delg.	5,388	9,688	15,076	36,110	2,299	14,944
Nampula	8,980	12,278	21,258	83,927	3,512	17,896
Zambézia	9,519	12,035	21,553	90,812	6,218	15,356
Tete	4,391	5,153	9,544	36,973	1,685	9,198
Manica	5,335	7,072	12,407	26,184	1,077	11,573
Sofala	7,770	8,585	16,355	43,798	403	13,613
Inhambane	5,413	7,991	13,404	44,765	103	14,394
Gaza	7,140	8,209	15,349	29,522	52	15,633
Map.prov.	2,049	2,738	4,787	16,810	203	5,864
Map. cid.	424	564	988	1,441	8	1,052
Total	61,033	78,842	139,875	433,875	16,449	128,806

Fonte: Relatório Balanço, 2016.

A tabela abaixo resumos a execução do FDD a nível nacional, todas as províncias do país. Apresenta valores desembolsados pelo Governo Central para cada província, reembolsados, sua percentagem e o número de projetos financiados desde 2007 a 2016.

Tabela 9 Reembolsos Efetuados desde 2007 até Dezembro de 2016. (Unid: 10³ Mt)

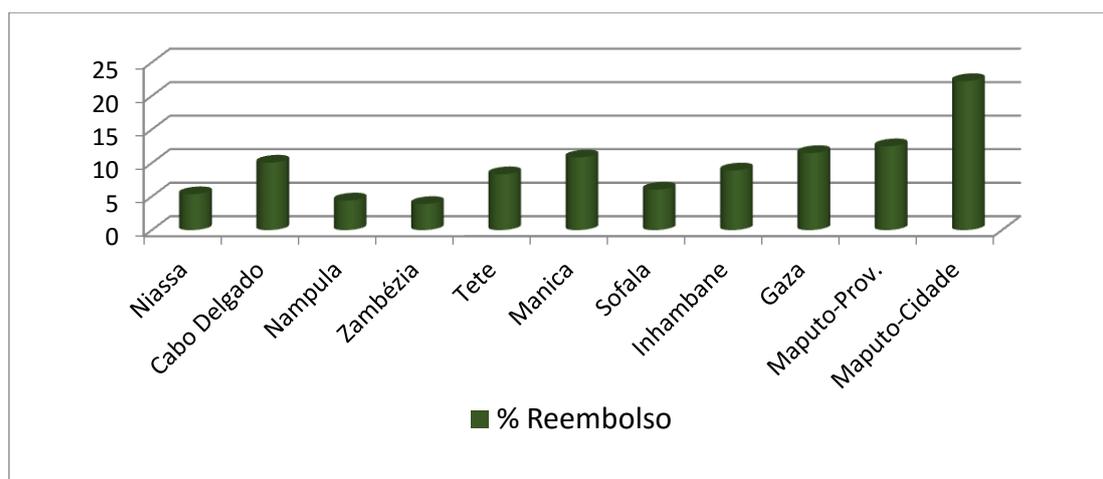
Províncias	Valor Executado até 31/12/16	Reembolso até 31/12/2015	Reembolso em 2016	Total Reembolso do 2007 a 31/12/2016	% Reembolso
Niassa	1 139 194,04	59 222,65	5 065,63	64 288,28	5,64
Cabo Delgado	1 318 163,08	63 989,11	1 566,38	65 555,49	4,97
Nampula	1 692 661,91	83 373,53	3 342,86	86 716,39	5,12

Zambézia	1 236 625,58	39 252,69	2 636,51	41 889,20	3,39
Tete	731 206,69	60 898,97	6 133,85	67 032,82	9,17
Manica	615 860,00	105 770,00	14 310,00	120 080,00	19,50
Sofala	911 812,45	45 328,13	4 294,71	49 622,84	5,44
Inhambane	1 070 657,57	76 225,36	9 167,86	85 393,22	7,98
Gaza	793 590,00	100 240,00	8 180,00	108 420,00	13,66
Map. Prov.	516 328,90	67 539,75	9 571,47	77 111,22	14,93
Map. Cidade	93 050,82	17 864,49	1 186,74	19 051,23	20,47
Total	10 119 151,04	719 704,68	65 456,01	785 160,69	7,76

Fonte: adaptado do relatório da DNTADR/2016.

A tabela acima mostra o valor desembolsado para cada província num período de 10 anos. Os números na tabela devem ser acrescidos três algarismos, ou seja, sofreram uma redução de (Unid: 103 Mt) conforme mostra o canto superior direito da tabela. Os recursos alocados variam de província para província, mas existe um equilíbrio, ou seja, as pequenas diferenças de valores têm a sua explicação nos critérios de distribuição já definidos (ver capítulo 2). A província de Nampula recebeu o maior valor porque têm mais distritos, 23 e a província de Maputo Cidade o menor valor durante os dez anos. A tabela acima mostra o baixo nível de reembolso registrado em todas as províncias. Para elucidar a tal intenção, o gráfico abaixo apresenta apenas a percentagem dos reembolsado durante o período em análise.

Gráfico 3 Percentagem de Reembolso de 2007a 2016



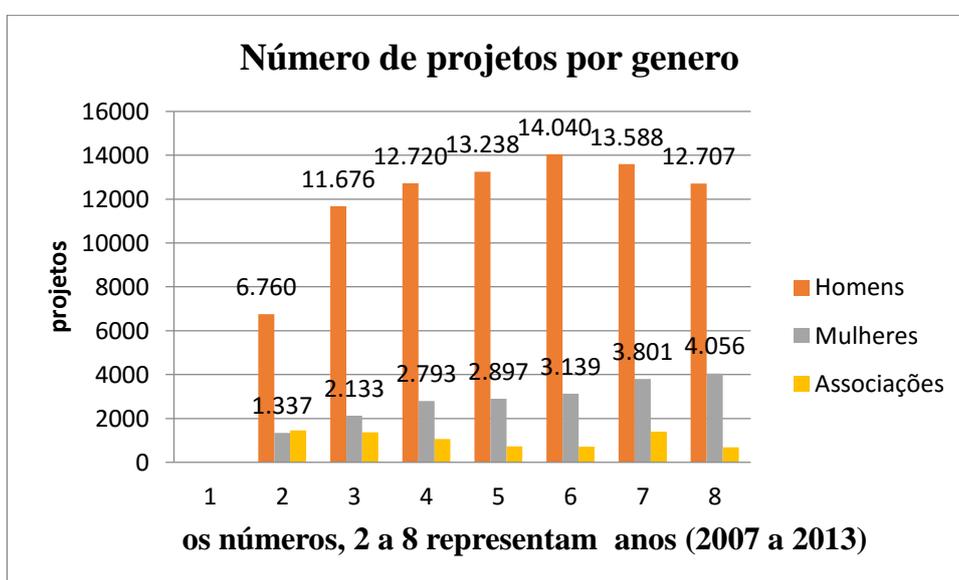
Fonte: autor com base em dados da tabela 5.

A percentagem do reembolso a nível nacional está muito abaixo do desejado, em média temos dez a quinze por cento. A província de Maputo Cidade apresenta a maior

percentagem de reembolso até 2016, com 20,47%, seguido da província de Manica com 19,50%. A província de Zambézia tem menor percentagem, apenas 3,39%.

Um aspecto que merece atenção quando o tema é redução de pobreza é sem dúvida o gênero. Como este assunto é tratado no processo de seleção de projetos viáveis. Bom, as teorias e organizações da sociedade civil (Liga de Direitos Humanos, Feminismo) defendem equilíbrio, igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, mas a prática na execução do fundo contraria a igualdade e o equilíbrio do gênero. Dos 8097 projetos financiados em 2007 em todo país, 6760 que corresponde a 83,5% pertenciam aos homens e apenas 1337 que correspondem a 16,5% as mulheres. O gráfico abaixo esclarece melhor essas diferenças que não contribuem para a redução da vulnerabilidade da mulher.

Gráfico 4 Projetos financiados por gênero a nível nacional (2007 a 2013).



Fonte: autor

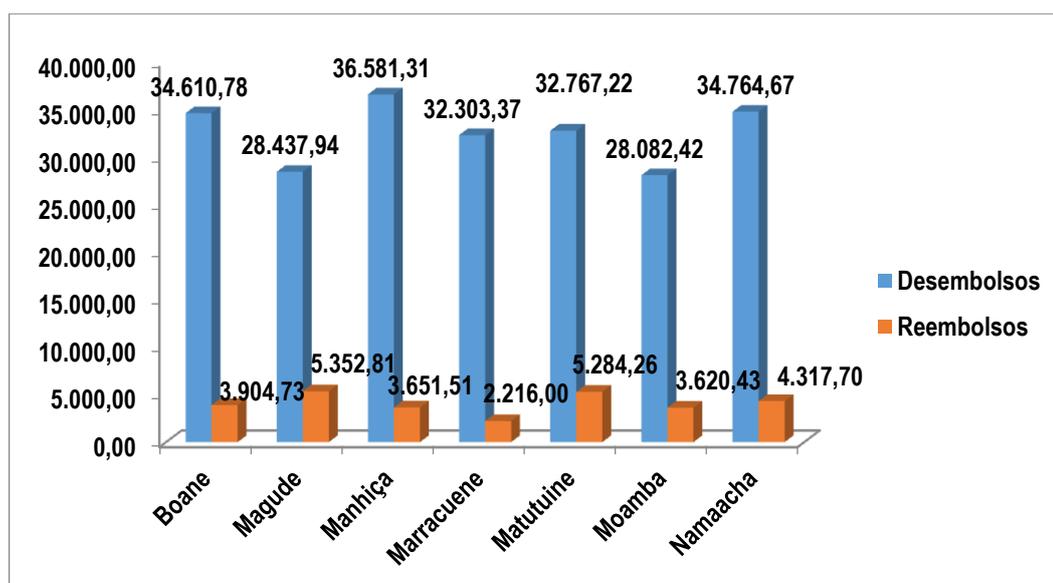
Os dados do gráfico mostram uma diferença acentuada entre o número de projetos financiados de homens e de mulheres. Há mais projetos para homens e menos projetos para mulheres e tende a reduzir o número de projetos para as associações em relação ao número de projetos submetidos pelas mulheres. De 2007 a 2013 registrou anualmente um ligeiro aumento de número de projetos financiados para mulheres na ordem dos 33%, o mesmo não aconteceu com os projetos das associações, ou seja, reduziu o número de projetos. Segundo dados atualizados dos 28,861 milhões dos moçambicanos, 15,061 milhões são mulheres e 13,746 homens (INE, 2018). Há mais mulheres do que homens e aliado a este fato, vários estudos (IESE, 2010; IBICT, 2016) comprovam que a pobreza em Moçambique tem o rosto feminino, ou por outras palavras, as mulheres para além de serem a maioria da população, são também, as mais pobres do que os homens. Ora, se a prioridade do financiamento dos “7

milhões “é para a camada mais desfavorecida, então devia beneficiar mais mulheres do que homens, segundo a lógica plasmada nos documentos orientadores do processo dos “7 milhões”. Mas está a acontecer o inverso, a maioria dos projetos pertence aos homens em detrimento das mulheres.

De 2007 a 2013, a província de Maputo desembolsou cerca de 407,163,000,01 Meticais para financiar projetos de produção de alimentos, geração de rendimentos e emprego. Desse valor era esperado um reembolso de 122.148.000,90 Mt, mas do reembolso previsto, foi possível uma realização de 40.087.000,20 MT, que corresponde a 32.82%. A implementação dos 7 milhões no período em análise permitiu registrar a criação de 8.235 posto de trabalho assalariados. A outra forma de emprego gerado caracteriza-se por ser ocupação para membros dos agregados familiares cuja compensação nem sempre é feita de forma assalariada, mas sim, sob forma de benefícios sociais tais como, aquisição de vestuário, bens de uso pessoal, formação, etc.

A tabela abaixo resume a execução do fundo na província de Maputo no período 2007 a 2013. Também os níveis de reembolso estão muito longe do planificado e tudo indica que passados 10 anos da implementação do projeto pouco ou nada existe de concreto como experiência acumulado, capaz de alterar o atual cenário. Onde buscar o dinheiro para financiar outros projetos sem, no entanto haver reembolso. Porque segundo o regulamento, o valor dos reembolsos deve ser usado para financiar outros projetos.

Gráfico 5 Desembolso e reembolso na província de Maputo (2007 a 2013).



Fonte: autor com dados DPTDR, 2016.

O gráfico 5 mostra o ponto de situação de reembolso na província de Maputo. Os números não são animadores, continuam abaixo de 30%. Mas pela sua localização geográfica,

junto a capital do país, onde está localizado o governo central, os ministérios e onde todas as decisões são tomadas, seria de esperava outro cenário nos resultados.

Tabela 10 FDD nos distritos de Moatize, Cahora Bassa e Moamba, 2007 a 2015.

Valor desembolsado/reembolsado e número de projetos financiados (2007 a 2015)				
Distritos	Desembolso	Reembolsado	% de Reembolsado	N. projetos financiados
Moatize	71.591.924,00	7.091.842,00	9,9	849
Cahora Bassa	88.493.772,00	2.537.202,68	2,8	717
Moamba	67.908.088,00	8.597.640,15	12,6	474
Total	227.993.100,00	18.226.666,83	7,9	2.040

FONTE: AUTOR

A tabela acima confirma o mesmo cenário registrado em todo o país, o fraco reembolso do fundo nos três distritos: Moatize, Cahora Bassa e Moamba. O distrito de Moamba apresenta o maior valor durante o período em análise (2007-2015), cerca de 12,6% e o distrito de Cahora Bassa a pior percentagem, apenas 2,8%.

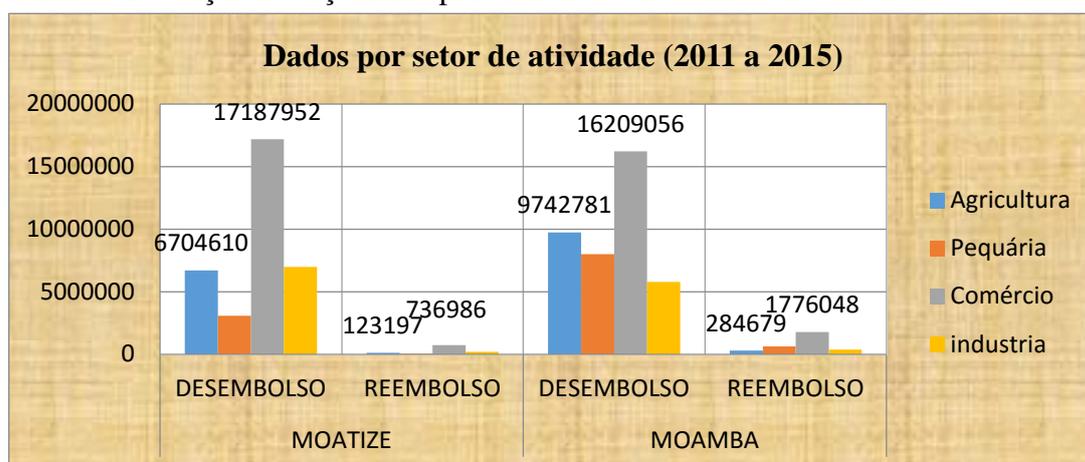
Tabela 11 FDD por setor de atividade no período (2011 a 2015).

Distrito de MOATIZE (2011-2015)				Distrito de MOAMBA (2011-2015)		
Setor	Desembolso	N.proj.	Reembolso	Desembolso	N.proj.	Reembolso
Agricultura	6.704.610,00	64	123.197,00	9.742.781,68	64	284.679,18
Pecuária	3.086.843,00	46	37.829,00	8.004.523,85	69	634.539,04
Comércio	17.187.952,00	247	736.986,00	16.209.056,89	143	1.776.048,07
Indústria	6.981.459,00	46	204.899,00	5.773.298,00	31	378.700,00

Fonte: autor com base em relatórios dos dois distritos.

A tabela apresenta dados sobre a execução dos “7 milhões” no período 2011 a 2015 em dois distritos, um do sul do país, Moamba e um do centro do país, Moatize. Duas regiões bem diferentes e distante uma da outra, mas com tendências e prioridades semelhantes quanto ao número de projetos financiados por área de atividade, como mostram os dados. Para uma melhor elucidação dessa tendência, nada melhor que o gráfico abaixo.

Gráfico 6 Execução do orçamento por área de atividade



Fonte: Autor com base em dados da tabela 3

O gráfico acima apresenta o número de projetos por área de atividade. O elevado número de projetos pertence à atividade comercial, enquanto a agricultura aparece em segundo lugar. De forma meio equilibrada disputam o terceiro e quarto lugar os projetos ligados à pecuária e indústria. O distrito de Moamba apresenta um número elevado de projetos da agricultura e pecuária em relação ao distrito de Moatize. Nos dois distritos em análise os Planos Econômicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) têm como principal atividade a prática da agricultura e não a atividade comercial. Os projetos aprovados não tem tido em conta o planificado como prioridade para a redução da pobreza nos distritos.

5.1.1 Análise da implementação do FDD: gestores, implementadores e população alvo.

A entrevista tem como população alvo os envolvidos na implementação do FDD, que são os beneficiários (pessoas que submeteram projetos e foram aprovados); técnicos (pessoas que avaliam, recomendam a aprovação ou retificação dos projetos e fazem o monitoramento); Membros dos Conselhos Consultivos (grupos de pessoas que aprovam projetos e servem de elo de ligação entre a comunidade e o governo local); gestores (pessoas que organizam, dirigem e controlam o fundo e a sua implementação). Temos quatro categorias de entrevistados. A opinião deles, sobre o processo de implementação do FDD é de extrema importância para a presente pesquisa.

A tabela abaixo apresenta as categorias dos atores entrevistados, número, sigla a usa na transcrição da entrevista e percentagem.

Tabela 12 Categorias dos entrevistados sobre o FDD.

Categoria de Atores	Sigla de Identificação	Frequência	Percentagem %
Beneficiários	B	12	42,9 %
Técnicos	T	6	21,4 %
Membros dos CC.	M	6	21,4 %
Gestores	G	4	14,3 %
Total		28	100 %

Fonte: autor

O passo a seguir, será a apresentação da análise das entrevistas, que foram realizadas nos distritos de Moamba, Cahora Bassa e Moatize, e tiveram duração média de 40 minutos.

a) Visão dos beneficiários

Os beneficiários (B) ocupam na sua maioria a faixa etária dos (45 a 54) e apenas 3 dos 12 estão na faixa etária dos (55 a 60) anos de idade. Quanto ao nível de escolaridade, 7 dos 12 frequentaram e não concluíram o Ensino Primário do Primeiro grau (EP1). 3 beneficiários concluíram o Ensino Primário do Segundo grau (EP2), e apenas dois frequentaram o Ensino Secundário do primeiro grau, mas não concluíram (8^a a 10^a classe). Pode se afirmar na base destes dados, que a escolaridade dos beneficiários é baixa. Este grupo é composto por 8 homens e 4 mulheres. Quanto ao estado civil, temos 5 casados, 3 solteiros, dois viúvos e dois divorciados. Quanto à ocupação profissional, a maioria não tem emprego fixo, fazem trabalhos sazonais e a conta própria (venda de produtos no mercado, na rua, trabalho no campo: cultivo de cereais, venda de verduras). Quatro se identificaram como domésticos, ou seja, desempregados. Dos doze apenas dois, têm um emprego fixo, são funcionários do Estado na área da salubridade, limpeza.

Em seguida a visão dos beneficiários sobre a implementação do FDD.

Quando Perguntados sobre como avaliam o acesso ao fundo e, que obstáculos encararam desde a submissão de projetos até o recebimento do empréstimo, os beneficiários apresentaram os seguintes depoimentos:

Para começar, eu acho que esse fundo não era para nós, porque se fosse, não haveria tantas dores de cabeça. Na minha análise, o fundo é de difícil acesso, por conta da burocracia, nada justifica tanta exigência (EB1).

É difícil ter o projeto aprovado sem ter feito algo. É preciso estar em cima, e incomodar sempre, só assim, o projeto passa para aprovação, caso não, até perdem projeto. Eu tive que submeter duas vezes, porque já não estavam a localizar (EB2).

A mim, me mandaram aguardar porque já não tinha o valor. Foram 10 meses de espera, mas mesmo assim, tive que dar oriento (propina) a pessoa que

estava a movimentar o meu processo. Foi assim que consegui ter o valor (EB4).

Depois de receber a confirmação de que o projeto foi aprovado, levei um mês a tratar o Nuit⁵², um mês para abrir a conta no banco. Depois de tratar todos os documentos necessários durante dois meses, recebi a informação de que devia refazer o projeto e reduzir o valor de 150 mil Mt para 80 mil. Para o meu espanto ao procurar ajuda junto da administração, recebi uma proposta segundo a qual seria possível manter o valor inicial do projeto, mas para isso teria que tirar 15 mil Meticais para “matarem a cede”⁵³ e dito e feito, concordei com a proposta e em menos de 15 dias recebi o valor do projeto (EB5).

Os membros dos conselhos Consultivos e as figuras responsáveis pela gestão do Fundo têm dificultado o processo de avaliação e alocação, para em contra partida, tirar proveito do desespero dos beneficiários, através de cobranças ilícitas, segundo relatos acima. A corrupção atingiu todos os níveis do aparelho do Estado. Moçambique caiu dois lugares no Índice de Percepção da Corrupção de 2018 e passa para a posição 157, num 'ranking' que avaliou 183 países, concluiu um relatório da organização Transparência Internacional (CIP, 2018).

A outra questão que dificulta, tem a ver com o montante disponível. Os sete milhões são divididos por Postos Administrativos e por sua vez subdivididos por Localidades, aonde só chega uma pequena quantidade, que financia também um número muito reduzido de projetos. O valor é muito reduzido para tanta demanda. Esta situação é aliada a falta de diálogo com vista a um esclarecimento por parte do conselho consultivo local, o que cria desconfiança e especulação da população e dos mutuários que submetem os projetos. Um dos beneficiários revelou:

Na minha aldeia, desde que iniciaram os financiamentos de projetos foram submetidos 4 e aprovados até hoje apenas 2 projetos. Que desenvolvimento se espera de dois projetos? Para mim, este fundo está longe de reduzir a pobreza. A população tem receio de submeter projetos por que teme a burocracia exigida; o tempo que se leva e, o pior, nada se diz acerca dos projetos já submetidos (EB6).

Há um sentimento generalizado por parte da população de que os requisitos são exagerados para o acesso ao Fundo. Apelam à redução dos requisitos para o acesso ao financiamento. Eles alegam que mais vale um empréstimo em bancos privados, onde o tempo e a burocracia faz parte do passado.

Dos doze beneficiários que corresponde a 100%, 8 que corresponde a 66,7% consideram o fundo de difícil acesso, por conta das exigências, burocracia e escassez de recursos. Os restantes quatro que correspondem a 33.3% acham que o acesso ao fundo não é difícil, mas o difícil é elaborar um bom projeto.

⁵² Número de identificação tributária (número de regularização dos impostos).

⁵³ Expressão usada para troca de favor, ou pagamento ilícito por um serviço legal ou extra.

Se perguntados qual tem sido o acompanhamento por parte dos técnicos e membros dos conselhos consultivos em caso de dificuldades na implementação do projeto, os beneficiários afirmaram o seguinte:

Eu ouvia falar da existência de técnicos antes de receber o empréstimo, mas depois, nunca mais ouvi falar, muito menos receber visita de monitoramento. Por isso, acho fraco o acompanhamento dos técnicos (EB7).

Nunca recebi visita de técnicos para se inteirar do andamento do meu projeto, mas sim, para saber dos reembolsos apenas (EB8).

Eles não têm resolvido os nossos problemas (...) às vezes são a causa de todo o problema. Tenho dois vizinhos, um é da comissão técnica e o outro do conselho consultivo, ambos participaram na avaliação do meu projeto. Quando lhes falta comida nas suas casas, passam da minha loja e pedem produtos, mas não pagam, e alegam que em caso de problemas eles vão me defender junto ao governo (EB9).

Este é mais um sinal de que o monitoramento dos projetos financiados é fraco ou quase inexistente. Esta dificuldade foi manifestada pelos próprios técnicos, que alegam falta de meio para fazer visitas permanentes. Esta fraca intervenção, abre espaço para falência de muitos projetos.

O reembolso do fundo segundo dados dos relatórios avaliados está abaixo dos 30% em todos os níveis (nacional provincial e distrital). As causas são diversas, os beneficiários acusam a direção que gere o fundo nos seguintes termos:

No lugar de conceder o valor monetário, mandaram-me a uma loja para levantar o material que vem descrito no projeto, mas ao chegar à loja não havia todos os produtos. O dono da loja disse que só teria o material 15 dias depois. Sem alternativas porque o dinheiro já estava com ele, tive que esperar. Mas para o meu espanto no dia combinado os produtos já havia aumentado o preço e nem tinha tudo que eu queria. Veja esse tipo de ginástica. Em minha opinião, deve-se dar em dinheiro. Os produtos são comprados a preços altos o que dificulta o início da atividade e, se tiver a sorte de iniciar, não tens o dinheiro para manter o negócio. Por isso, muitos projetos acabam na falência, sem hipótese para devolver o empréstimo (EB1).

Os beneficiários reclamam a entrega do valor do empréstimo em produtos ou material. Segundo eles não há viabilidade nesta forma de proceder. Os gestores do fundo canalizam 90% do valor a um determinado comerciante e o beneficiário vai ao mesmo comerciante ou armazém levantar o material de que necessita para dar início ao seu projeto. Mas eles encaram duas situações: i) subfaturação do produto por parte de comerciante; ii) ausência dos produtos desejados por um tempo indeterminado. Tanto o aumento do preço do produto como a demora da entrega, comprometem a execução do projeto aprovado e financiado pelas entidades competentes.

Esta situação da entrega do empréstimo por meio do material ou produtos, conforme o descrito no projeto aprovado foi corrigido, mas outros problemas tiveram

lugar segundo conta a nossa entrevistada:

Eu tive a sorte de receber em valor, mas depois de assinar o contrato e prometerem que em menos de cinco dias teria o valor na conta, fiquei dois meses a espera do valor. Sempre ia ao governo, mas eles diziam venha amanhã, por que a pessoa que trata disso não veio trabalhar. Outro dia disseram senhora, ainda não tem dinheiro? outros já tiveram há muito tempo. Fiquei desesperada e quando saio para casa, um senhor chamou e prontificou-se a me ajudar e em troca eu devia agradecer com um valor de 5 mil MT. Como eu já não sabia mais o que fazer, aceitei a proposta e, fui para casa. Dois dias depois recebo a chamada, e conforme o combinado, o valor já estava na conta, paguei os cinco mil e dei início ao meu projeto com atraso de 3 meses (EB10).

Os beneficiários reclamam da burocracia excessiva para conseguir ter um projeto aprovado, desde a Localidade até ao distrito. Segundo o regulamento, os projetos são submetidos no Conselho Consultivo da Localidade onde se faz a primeira avaliação. Depois passam para o Conselho Consultivo do Posto Administrativo aonde de novo são avaliados, e quando aprovados são submetidos ao Conselho Consultivo Distrital. Por sua vez, este conselho dirigido pelo administrador, ouvido o parecer técnico sobre a viabilidade ou não do projeto, faz a avaliação final que passa por aprovação ou reprovação do projeto. Para o caso da EB10, teve que se submeter a esquemas de pagamentos ilícitos já na fase final, isto é, depois de ter o seu projeto aprovado. Mas existem muitos casos que tiveram que acompanhar o projeto desde a sua entrada na Localidade, tendo subornado⁵⁴ alguém para cuidar do processo.

Eis o desabafo do entrevistado:

Se não tens conhecido, amigos ou familiar nos Conselhos Consultivos é muito difícil passar o teu projeto, mesmo quando se trata de projeto viável, mas como “o cabrito como onde está amarado”⁵⁵, tive que abrir a vista para conseguir ter o projeto aprovado. Gastei 15 mil MT no total para agilizar o projeto, desde a Localidade até receber o valor. O meu projeto era de 80 mil MT, mas a pessoa que me ajudou, fez alterações no projeto e aumento o valor para 100 mil MT. Na verdade recebi os 100 mil e tive que lhe passar os 15 mil MT, conforme o combinado. Agora a minha dívida é de 100 mil, mas eu só recebi apenas 85 mil, como viabilizar o projeto com estes transtornos (EB9).

Os problemas de atraso no desembolso do fundo em projetos já aprovados; a entrega do valor do empréstimo em produtos e não em dinheiro; as cobranças ilícitas a que estão sujeitos os beneficiários; a fraca qualidade dos projetos, contribuem de forma significativa para uma fraca implementação dos mesmos projetos e, como consequência, regista-se uma percentagem baixa de reembolso.

Este entrevistado comunga a mesma ideia nos seguintes termos:

⁵⁴ Dar uma quantia de dinheiro a alguém e em troca a pessoa protege, cuida ou defende o projeto como sendo viável.

⁵⁵ Expressão usada para justificar práticas de corrupção no local do trabalho. É no local onde a pessoa trabalha que pode conseguir algo a mais, porque o salário não cobre as despesas.

Nós precisamos daquele dinheiro, mas não sabemos desenhar projetos como eles querem, mas mesmo eles, os técnicos têm dificuldades, outros nem tem ideia de como fazer um bom projetos, mas com esquemas conseguimos alguém para nos ajudar a escrever e fazer passar. Na verdade não é para fazer o que está lá escrito, mas como eles exigem, não temos saída, por isso, ao receber o dinheiro, procuramos outros negócios rentáveis e demos oriento⁵⁶ pela ajuda (EB9).

O beneficiário a pesar de ter devolvido apenas a metade do valor do empréstimo, faz a seguinte avaliação:

Estou feliz por ter recebido o valor do empréstimo. Consegui iniciar com meu negócio, para além de criar frangos, comprei este carro e com ele faço transporte de mercadoria. Consigo sustentar os meus filhos e, agora estou a ampliar a minha casa. Posso dizer que consegui sair da pobreza, mas muitos não tiveram a mesma sorte. Quero agradecer a FRELIMO (partido no puder) por essa ajuda (EB7).

O entrevistado que segue, viu o seu plano de negócio a fracassar devido à fraca capacidade de compra no povoado onde implementou o negócio. Ele conta como tudo aconteceu:

Com o fundo consegui abrir uma ferragem de venda de material de construção, mas ninguém compra, por ver que o cimento estava a secar fiz blocos, mas também ainda não foram comprados. Tenho colegas que estão na mesma situação. Aqui ninguém tem emprego, as pessoas dependem da machamba (roça) para o seu sustento. Não há negócio, perdi meu tempo, já não tenho nada, para além do que estás a ver aqui, só arranjei dívida com o Estado (EB2).

Mais uma vez, depara-se com uma aplicação do projeto que não avaliou o mercado. Quem será o potencial comprador do produto a ser comercializado no novo projeto. Este é o trabalho da equipe técnica, analisar a viabilidade do projeto.

A equipe técnica desempenha um papel relevante ao analisar a viabilidade e o enquadramento dos projetos.

b) Visão dos técnicos

Quanto ao perfil, dos seis técnicos, quatro ocupam a faixa etária dos (25 a 34) anos de idade e dois a faixa etária do (35 a 44) anos. Quanto ao nível de escolaridade, quatro dos seis têm o nível superior concluído e dois com nível médio (12ª classe) concluído. Para esta categoria a escolaridade é alta. Quanto ao gênero, quatro são homens e duas mulheres. Quanto ao estado civil, três são casados, dois solteiros e um separado. Quanto à ocupação profissional, todos são funcionários do Estado.

⁵⁶ Suborno, propinas na linguagem brasileira.

Perguntados se as suas decisões são levadas em conta pelo Conselho Consultivo Distrital e quais eram as dificuldades que enfrentam durante o trabalho, os técnicos afirmaram que:

A nossa avaliação não tem o devido tratamento, não somos levados a sério pelo conselho. Usam o argumento técnico quando lhes convém, por desejo e para justificar a reprovação de um projeto (ET1).

É complicado por que dependendo de quem pertence o projeto, a opinião técnica não tem sido suficiente para reprovar o projeto, mesmo com uma avaliação negativa de enquadramento ou viabilidade (ET2).

O fator político (relação do proponente com a classe política) é mais determinante em detrimento da análise técnica (ET4).

Os técnicos acham que a sua avaliação não tem tido a consideração necessária, uma vez que, o conselho consultivo tem aprovado alguns projetos cuja informação técnica não é favorável. Mas, além disso, enfrentam outras dificuldades:

Não temos meios para deslocar às comunidades para fazer o monitoramento. Por isso tudo fica parado, nada se pode fazer nessa situação, lamento (...) quando há transporte não há combustível e quando há combustível, não há vontade por parte de quem autoriza (ET6).

Os depoimentos revelam que há fraco aproveitamento dos instrumentos legais para dinamizar a implementação. Quatro dos seis técnicos são da opinião que a avaliação da viabilidade não é respeitada e os restantes dois, afirmaram que às vezes consideram. Se uma análise técnica não é considerada no ato de aprovação do projeto, fica comprometida a hipótese de uma execução plena que traga resultados. Por um lado, a não execução deste projeto aprovado sem viabilidade, compromete o reembolso que serviria para financiar outros projetos e também inviabiliza o monitoramento, uma vez que os técnicos dependem dos juro para fazer visitas (MP, 2011, p. 9).

Para os técnicos, os sete milhões constituem uma boa iniciativa, mas ainda estão longe de alcançar os objetivos pelos quais foram concebidos. Segundo o entrevistado, estão por detrás de não cumprimento dos objetivos as seguintes razões:

O valor atribuído a cada beneficiário é muito pouco, mas o mais grave é a falta de monitoramento depois da alocação do fundo. Não se sabe quantos projetos terminaram e quantos ainda em funcionamento, que dificuldades enfrentam e, que razões ditam o fraco reembolso. É lamentável, por que até hoje, não existe uma estratégia clara de monitoramento ou de resolução das dificuldades surgidas durante a implementação de projetos (ET1).

O entrevistado defende resultados positivos da implementação do fundo nas seguintes palavras:

No passado só existia frango importado, hoje com os 7 milhões temos muitas associações e pessoas individuais a produzirem frango; muitas hortícolas a venda no mercado, são o produto desta iniciativa. Resumindo a iniciativa já está a produzir resultados no terreno, contudo, há que reconhecer certas

fragilidades (ET3).

O Técnico não acredita que um financiamento de 50 a 100 mil MT possa trazer impacto positivo, porque a maioria destes projetos cria um pequeno negócio para o sustento pessoal, isto é, consegue criar 50 a 100 frangos; uma pequena mercearia de venda de produtos alimentares; um estaleiro de venda de material precário de construção. Estes pequenos projetos são geridos pelo próprio beneficiário sem, no entanto, ter capacidade de empregar outras pessoas devido a pouco fundo alocado. Os beneficiários não têm noções de gestão de projetos, situação agravada pela fraca, ou quase inexistente, monitoramento por parte da equipe técnica.

O entrevistado vai mais longe ao afirmar que:

O fundo pode até reduzir a vulnerabilidade individual, daquele que consegue receber e fazer o bom uso do mesmo, mas para ser sincero, ainda não se pode falar de alívio à pobreza para o Distrito. Para que isso aconteça é preciso aumentar o teto do valor máximo, de 200 mil para acima de um milhão de Meticais. Mais vale financiar 4 projetos que vão trazer impacto positivo do que 40 projetos sem nenhum impacto na redução da pobreza (ET1).

Na opinião do entrevistado quanto menor for o valor alocado, menor será o impacto criado. Nesta ordem de ideias, o mesmo defende a redução do número de projetos e em contrapartida aumentar o valor de cada projeto. Estes números por si só, revelam que algo não está bem no processo da gestão do Fundo. Há que encontrar saídas sustentáveis para minimizar o sofrimento das populações desfavorecidas, porque da maneira como está sendo gerido o fundo, está longe de ser sustentável.

Na mesma linha de pensamento, o outro técnico considera a iniciativa de alocar fundo à população, uma estratégia louvável, olhando para a finalidade do mesmo. Nos primeiros três anos da iniciativa houve muitos desvios de aplicação e péssimo reembolso, mas a partir de 2009 para cá, a coisa mudou de figura. Os projetos são implementados mesmo existirem ainda muitos problemas por resolver. Para ele os 7 milhões pecam por:

Demora na atribuição do valor, isto é, um projeto de agricultura pode ser aprovado na época agrícola, tempo de sementeira, e o financiamento ser disponibilizado seis ou mais meses depois, numa época seca, imprópria para atividade agrícola. Neste tipo de situação o beneficiário fica de certa forma prejudicado. O que concorre para o insucesso na implementação do seu projeto (ET2).

Na questão sobre o benefício ou vantagens da implementação, o técnico faz uma avaliação negativa dos benefícios do fundo, ao tecer as seguintes considerações:

Para mim, isto não nos leva a lado nenhum, desculpe pela sinceridade, mas eu vou ser direto, os distritos não têm competência nem capacidade logística para gerir este fundo, nem tão pouco, isto está mal concebido. Em cada 20 projetos aprovados só encontram um ou dois projetos viáveis, mas somos

obrigados a aprovar e financiar esses projetos (ET4).

A experiência mostra que, ter uma ferragem, uma padaria, uma loja da venda de produtos da primeira necessidade, ou seja, a instalação de um mercado reduz as distâncias percorridas antes, mas em si só, não justifica o bem estar das pessoas que ali residem, por que enquanto os residentes não se beneficiarem de outros atributos como, formação, capacitação em empreendedorismo, agronegócio, oportunidades locais de geração de emprego, tudo continua como antes. Quem vai comprar o ferro, arroz se todos não têm emprego? Resultado, as iniciativas são condenadas à falência pelo fraco poder de compra da população.

Casarotto e Kopittke (1994) explica que a decisão da implementação de um projeto deve considerar: critérios econômicos (rentabilidade do investimento); critérios financeiros (disponibilidade de recursos) e critérios imponderáveis, que são fatores não conversíveis em dinheiro, como boa vontade de um fornecedor, comprador etc.

É neste episódio que a viabilidade de um projeto é de extrema necessidade. Entra em jogo o estudo de viabilidade que não foi levado em consideração, mas também, a fraca capacidade técnica, tanto dos beneficiários, assim como da equipa técnica não lhes permite uma análise rigoroso desse pormenor. Por isso, muitos projetos nem chegam a ser implementados.

O outro dado importante é a forma como alguns projetos são aprovados e financiados, sem obedecer aos critérios pré-definidos no manual de Procedimentos (2011) e no Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro que cria FDD. Não há observância rigorosa da lei para projetos de certas individualidades.

O técnico que acompanha o dia a dia dos trabalhos fez as seguintes declarações:

Há projetos que entram direto para o financiamento sem, no entanto precisarem da avaliação técnica, ou seja, se é feita a avaliação técnica é apenas para legitimar o processo. Onde acha que será implementado um projeto dessa natureza? Bom apenas para justificar a saída do dinheiro e alegam ordens superiores. E ninguém questiona quando o assunto vem de cima (...) é só cumprir (ET1).

A quando da análise de alguns projetos financiados foi possível constatar diferenças de datas nos projetos financiados no mesmo período. Existiam projetos assinados como sendo do ano e mês da aprovação e financiamento, mas também havia projetos avaliados a um e dois anos antes do financiamento. Esta constatação valida o argumento do entrevistado, segundo o qual, certos projetos não obedecem, os critérios e muito menos os procedimentos já definidos. Não seguem a ordem de submissão e são

prioritários.

c) Visão dos Membros do Conselho Consultivo (MCC)

Quanto ao perfil, a maioria dos membros do conselho consultivo ocupa a faixa etária dos (34 a 44) anos de idade, apenas dois na faixa de (25 a 34). No que concerne ao nível de escolaridade, dois dos seis, concluíram a EP1, três concluíram a EP2 e apenas um frequentou o ensino secundário do primeiro grau, mas não concluiu. A escolaridade dos membros do conselho consultivo é baixa, se comparada a dos técnicos. Dos seis membros, três são homens e três são mulheres. Todos os membros são casados, quatro casaram oficialmente e dois vive maritalmente a mais de 10 anos. Mas a nova lei da família os considera casados. Quanto à ocupação profissional, apenas dois tem emprego, são proprietários de lojas de venda de produtos da primeira necessidade. Os restantes quatro (4) são desempregados e de quando em vez, fazem trabalhos sazonais para a sobrevivência.

Os membros do conselho consultivo quando perguntados sobre as causas que dificultam a implementação, eles afirmaram que:

Somos cerca de trinta membros, mas mais da metade não sabe ler nem escrever. Eu pergunto como podemos aprovar bons projetos com esse problema. Por isso, um pequeno grupo faz todo o trabalho, os outros são chamados para legitimar o processo (EM1).

Eu nem sei por que estou aqui, não percebo até hoje como isso funciona. Chamam-se entre eles e fazem a avaliação de projetos. Não há transparência, isto precisa mudar. Quando você questiona sobre a viabilidade de certo projeto, os que dirigem não gostam e nas próximas reuniões não te convidam (EM2).

Só passam projetos de gente grande, amigos dos responsáveis da localidade, do Posto Administrativo e de alguns mais Influentes. Quem não tem apelido, ou padrinho, dificilmente tem o projeto aprovado. A corrupção é de mais, por que, os que prometem pagar, têm os seus projetos aprovados, mas caso contrário, mesmo com projeto viável dificilmente é aprovado. (EM3).

Os membros denunciam a falta de transparência no processo de seleção de projetos. Acusam os responsáveis de favorecer pessoas próximas. Os convites para reuniões não chegam a tempo e, às vezes um bom número dos membros não tem conhecimento, ou seja, não são convidados.

O nível de escolaridade dos membros é baixo, isso também, pode contribuir para a fraca capacidade de reação perante cenários de corrupção. Os projetos sem qualidade são aprovados sobre olhar impávido dos membros, por que eles não dispõem de ciência para negar a sua aprovação.

Quando questionados sobre as regras de seleção, financiamento, reembolso e a importância do projeto na redução da pobreza, os membros afirmaram que:

Deve se mudar a forma de seleção de projetos, por que quem decide sobre isso, não somos nós, os projetos já vem selecionados, nós só tomamos conhecimento e aprovamos os projetos já selecionados (EM4).

O tempo de aprovação até financiamento é longo, por isso, alguns beneficiário fazem desvio de aplicação, o que compromete o reembolso (EM3).

Alguns beneficiários tem dinheiro para pagar, mas como passaram de processos ilícitos, se recusam a pagar. Os que na verdade receberam dinheiro para fazer passar o projeto, dificilmente encaram os devedores para fazerem o reembolso, porque temem denúncias (EM5).

O fundo é bem-vindo, ajudou algumas pessoas que nem são pobres, mas é muita coisa errada, muita influência partidária, a idoneidade que é exigida é muitas vezes confundida com a filiação partidária (EM6).

A visão dos MCC é de total descrédito ao processo da implementação do programa. Reclamam de tudo, ou seja, a missão pela qual foi constituído o conselho consultivo não está a ser desempenhado conforme rege o dispositivo legal. Os atropelos às regras são assustadores por isso, torna se difícil melhorar o processo. A imoralidade é tanta e alguns chegam a afirmar que a implementação está condena ao fracasso.

Depois da contribuição dos MCC, a seguir, as principais ideias dos gestores.

d) Visão dos gestores

Quanto ao perfil dos gestores, importa sublinhar que dois dos quatro ocupam a faixa etária (35 a 44) e os outros dois a faixa de (45 a 54) anos de idade. Três dos quatro possuem o nível superior concluído e um com nível médio já concluindo, mas continua em formação. Quanto ao gênero, três homens e uma mulher. Quanto ao estado civil, todos são casados e profissionalmente empregados, são funcionários seniores do Estado. Pode se afirmar que a escolaridade dos gestores é alta.

Quando perguntados sobre a avaliação que fazem do FDD, quanto à forma de implementação, reembolso e todo o processo, os gestores divergem nas suas afirmações:

A iniciativa começou sem regras explicitas, mas isso foi já ultrapassado. Existe o manual de procedimento que orienta, mas nem tudo está previsto de forma detalhada. A implementação é uma realidade conforme constatou, mas ainda é preciso vencer o obstáculo dos reembolsos (EG1).

A iniciativa é boa, mas o distrito não dispõe de condições institucionais, recursos financeiros e humanos para gerir um processo complexo. Na minha humilde opinião, o fundo devia ser gerido por um banco comercial (EG2).

A população não está preparada para assumir compromisso dessa natureza, nunca geriu dinheiro, não tem noção de negócio, como pôr em prática projetos. Por isso, mesmo depois de receberem orientações de como implementar um projeto, não conseguem cumprir com os reembolsos (EG3).

Os gestores aprovam a iniciativa, mas reconhecem as dificuldades que enfrentam na implementação do fundo. Uns apontam culpas aos beneficiários pela sua fragilidade na implementação, outros culpam a fraca infraestrutura distrital, aliado a poucos recursos humanos qualificados na área.

Quanto ao benefício na alocação dos 7 milhões, duas avaliações opostas. Uns defendem boas perspectivas que correspondem aos anseios do Governo, ou seja, são otimistas nas vantagens que advêm da aplicação dos sete milhões ao afirmar que:

Com o fundo, temos nas zonas rurais a construção e o funcionamento de lojas, serralharia, carpintarias que na lógica local, diminui o sofrimento da população na medida em que encurtam a distância antes percorrida à procura daqueles serviços. Alguns jovens ganharam emprego e os beneficiários para além de empregarem outros jovens, com os lucros do negócio compraram meios circulantes, bicicletas, motorizadas e até carros. Houve aumento da produtividade tanto na agricultura assim como na pecuária. Tenho exemplos concretos de associações que neste preciso momento estão a vender frangos e hortícolas, graças ao financiamento via projeto (EG4).

No que tange às declarações acima, nota-se uma tentativa de aprovação total de todo o processo que envolve o fundo. Tudo quanto procuramos saber do gestor sobre esta iniciativa respondeu positivamente, ou seja, para ele, o fundo é uma iniciativa genuína e já começou a despertar interesse de muitos Estados africanos:

Já recebermos a nível central muitas delegações de países vizinhos para colher à experiência do nosso país acerca deste Fundo (EG4).

As declarações positivas e as respostas politicamente corretas a respeito do Fundo dominaram quase toda a intervenção do entrevistado. Mas tudo mudou quando questionado sobre o nível de reembolso, ao que respondeu:

Essa é até aqui, a nossa maior preocupação, mas tudo está a ser feito para se inverter a situação. O que aconteceu foi uma má interpretação por parte da população na medida em que chegou a pensar que o dinheiro lhes foi entregue por serem pobres e que não havia necessidade de devolvê-lo, uma vez ser dinheiro do Estado. Esta mentalidade está a perder terreno, porque antes de alocarmos o valor, conversamos com o beneficiário sobre a necessidade de reembolso, sua vantagem e desvantagem caso cumpra ou não com o planificado no projeto (EG3).

Os maiores beneficiários dos primeiros Fundos eram funcionários do Estado, alguns afetos no Governo do Distrito, membros dos Conselhos Consultivos desde a Localidade, Posto Administrativo e Distrito, pessoas que supostamente deviam conhecer as normas que regem os 7 milhões. Mas as declarações acima defendem o contrário, isto é, má interpretação, falta de informação. Se o membro do Conselho Consultivo não devolve os Fundos alocados não é por falta de informação, mas sim, por impunidade, falta de coerção, regulamento que lhe obrigue a pagar ou ainda, falta de sanção.

Os entrevistados consideram a iniciativa boa, benéfica e segundo eles a pesar de algumas anomalias, contribui na redução das desigualdades sociais na medida em que os projetos fornecem produtos como, frango, hortícolas e outros produtos. Na verdade

existem projetos em funcionamento, foi possível visitar alguns bem sucedidos, mas em número bastante reduzido se, se ter em conta, o número de projetos aprovados. Nos distritos visitados os projetos implementados com sucesso, não superam 30% dos financiados. O que significa que cerca de 70% dos projetos são dados como incertos, ou perdidos.

Resumindo, os entrevistados apesar de não concordarem com certa forma de agir, gerir proceder e implementar o Fundo, a maioria, cerca de 20 entrevistados que corresponde a 71,4% avalia de positivo a existência do Fundo, apenas 8, que corresponde a 28,6 avalia de negativo a sua existência. Sobre o acesso ao fundo, 18 entrevistados 64,3% concorda que o acesso ao Fundo Distrital é deficiente, mas 9 que corresponde a 32,1% acha que o acesso é fácil e 1 ficou indiferente. Ao se procurar saber se os projetos da população desfavorecida têm ou não prioridade, 17 que corresponde a 60,7% discorda que os projetos da população desfavorecida sejam prioritários no acesso ao Fundo, mas 6 que corresponde a 21,4% concorda que projetos da população desfavorecida tem prioridade, e 5 ficaram indiferente. Quanto ao nível de satisfação da população em relação à aplicação e gestão do Fundo, 22 que corresponde a 78,6% demonstraram a sua insatisfação e apenas 6 estão satisfeitos com aplicação e gestão do valor 21,4%. No que se refere à redução da pobreza e criação de emprego, 19 dos entrevistados que corresponde a 67,9% distanciam-se da hipótese de que o fundo reduziu a pobreza nas camadas sociais e gerou empregos, ao passo que 5 que corresponde a 17,9% acredita que os sete milhões reduziram a pobreza e geraram emprego e, os restantes 4 que corresponde a 14,3% distanciam-se de tecer algumas considerações sobre este assunto.

A pesar de mais da metade dos entrevistados avaliar positivamente a existência do Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD) o seu impacto positivo ainda está a quem do desejado, ou seja, o fundo ainda não está a resolver a questão principal que é a redução da pobreza nas camadas mais vulneráveis.

Os entrevistados, na sua maioria são unânimes em afirmar que a introdução do Fundo nos distritos foi uma decisão sábia e de louvar. Mas o mesmo consenso não se verifica quanto ao critério usado para atribuição, por que acham que os critérios não são claros, por que os que decidem sobre quem deve receber são os primeiros a beneficiar do Fundo em detrimento da maioria. Apenas poucos estão de acordo com os critérios usados. Quanto à formação e monitoria, os técnicos afirmaram categoricamente que desde que iniciou a atribuição do Fundo aos beneficiários em 2006 até 2011, nenhum beneficiário

recebeu alguma formação em matéria de gestão de pequenos negócios ou projetos. Bom, mas nos últimos anos têm decorrido algumas capacitações aos beneficiários, admitiram os técnicos.

Os presidentes e a maioria dos membros dos Conselhos Consultivos tendem a atribuir nota positiva a todo o processo, desde a seleção até a atribuição do Fundo, mesmo diante de dados que provam o fraco reembolso, preferem ser otimistas de que algo está a mudar e vai melhorar. São respostas politicamente corretas que às vezes não ajudam a identificar os problemas para uma posterior solução. O mesmo não se pode dizer dos beneficiários, aliás, estes últimos, sentem a dor e denunciam todas as irregularidades que afetam e mancham a iniciativa quanto a eles positiva.

Terminada a análise do Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD), em seguida a análise do Programa Subsídio Social Básico (PSSB).

5.2 A implementação do Programa Subsídio Social Básico (PSSB)

O Programa Subsídio Social Básico (PSSB) consiste em transferências monetárias regulares mensais por tempo indeterminado e, é destinada a assistência aos agregados familiares sem nenhum membro com capacidade para trabalhar, sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas e que sejam chefiados por pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crônicas e degenerativas (decreto 52/2011, art. 2).

Das 30 delegações espalhadas pelo país, a pesquisa foi feita em duas, Maputo província composta por oito distritos e, dos oito apenas três distritos: Matola, Boane e Namaacha. Para além da delegação de Maputo, escalou-se a delegação de Tete, composta por seis distritos: Angónia, Changara, Marara, Cahora Bassa, Magoé e Cidade de Tete. Bom, para esta delegação, trabalhou-se na cidade de Tete. Nas duas delegações foram feitas visitas domiciliárias, entrevistas desde o delegado, oficial de programa, permanente e os próprios beneficiários de PSSB.

O Programa subsídio social básico vem aumentando o número de famílias beneficiárias, mas ainda está longe duma cobertura desejada. Até ao ano 2014 a cobertura rondava aos 54% segundo a avaliação do IAF2002/3. Segundo a estratégia nacional de segurança social, prevê até 2019 cerca de um milhão de famílias beneficiárias e 3.3 milhões até 2024. Este aumento de beneficiários significa custos adicionais na percentagem do Orçamento do Estado alocado ao programa. O aumento significativo das crianças

beneficiárias indiretas é resultado das consequências do HIV-SIDA, que anualmente provoca centenas de crianças órfãs. A tabela abaixo descreve o número de famílias beneficiárias, valor gasto no pagamento dos subsídios, percentagem no Orçamento do Estado (OE) necessário, bem como os beneficiários diretos e indiretos do PSSB.

Tabela 13 Componente de transferência monetária nacional para famílias do PSSB.

	2010	2011	2012	2013	2014
Famílias beneficiárias	242.296	312.592	382.888	453.183	523.479
Valor em milhões MT	668,74	862,75	1.056,77	1.250,79	1.444,80
% OE necessário	0,72	0,90	1,05	1,19	1,31
Pessoas idosas benef. dir. e indiretamente	300.447	387.614	474.781	561.947	649.114
Crianças benef. Indiretamente.	426.441	550.161	673.882	797.603	921.324

Fonte: Estratégia Nacional de Segurança Social Básico 2010-2014.

O quadro abaixo apresenta os dados dos últimos três anos, 2014, 2015 e 2016 sobre a situação dos beneficiários do PSSB na província de Maputo.

Tabela 14 Dados dos beneficiários do PSSB (2014 a 2016) na província de Maputo

Anos	Beneficiários anteriores			Ingressos	Cessantes (os que já não fazem parte) do PSSB.			Existentes		
	M	H	Total		Total	M	H	Total	M	H
2016	10.268	2.958	13.226	1.005	775	210	985	10318	2928	13.246
2015	10.031	2.831	12.862	1.266	630	272	902	10.268	2.958	13.226
2014	8.127	2.221	10.348	3.557	792	251	1.043	10.031	2.831	12.862

Fonte: autor adaptado do Relatório do INAS, Província de Maputo, 2014,2015 e 2016.

A tabela acima demonstra que durante os três anos foram atendidos 39. 334 beneficiários e deste número 30.614 são mulheres que corresponde a 77,8% e apenas 7717 são homens que correspondem a 19,6%. O maior número de beneficiário é sem dúvida de mulheres como mostra a percentagem, 77,8% contra apenas 19,6 % de homens. Estes dados confirmam que em Moçambique a pobreza tem rosto feminino.

Durante o período em análise cessaram⁵⁷ no programa cerca de 2.930 beneficiários dos quais 2.197 que corresponde a 74,9% são mulheres e apenas 733 que corresponde a 25% são homens. A maioria destas cessações foi motivada pela morte na ordem de 80% e 15% de acumulação de faltas e os restantes 5% mudança para outros programas.

Tabela 15 Beneficiários por grupo alvo província de Maputo.

Grupo Alvo	Beneficiários existentes no período anterior			Ingressos			Cessantes			Existentes		
	M	H	Total	M	H	Tot.	M	H	Tot.	M	H	Total
Pessoa Idoso	9.764	2.662	12.426	858	385	1.243	625	264	889	9.997	2.783	12.780
Deficiência	234	160	394	7	14	21	4	8	12	237	166	403
Doença crónica	33	09	42	2	-	2	1	0	1	34	09	43
TOTAL GERAL	10.031	2.831	12.862	867	399	1.266	630	272	902	10.268	2.958	13.226

Fonte: autor, adaptado do relatório da delegação de Maputo, 2015.

A tabela acima mostra a tendência dos motivos de cessação dos beneficiários do PSSB. Em 2015 cessaram 902 beneficiários e deste número 630 foram mulheres, 69,8% e 272 que corresponde a 30,1% de homens. Como motivos de cessação encontramos a morte com cerca de 701 beneficiários que correspondem a 77,7% onde 476 que corresponde a 67,9% são mulheres e apenas 225 que corresponde a 32,1% de homens. Para além da morte temos como motivos de cessação a mudança de residência com 59 beneficiários que corresponde 6,5%; a repetição de nomes com cerca de 56 membros que corresponde a 6,2%; acumulação de faltas com 51 beneficiários que corresponde a 5,6%; a passagem para o PASD/SSAS com 32 beneficiários que corresponde 3,2% e por fim, a melhoria de condições com apenas 3 beneficiários que corresponde a 0,3% (Relat. Del. Maputo, 2015).

Tabela 16 Motivos de cessação por grupo alvo e gênero.

	Morte			Mudança de residência			Faltas			TOTAL GERAL		
	M	F	TOTAL	M	F	TOTAL	M	F	TOTAL	M	F	M+F
PESSOA IDOSO	267	495	762	1	2	3	135	330	465	403	827	1.230

⁵⁷ Deixaram de pertencer ao programa, é o mesmo que dizer cessaram. Cessações seria o plural. As cessações que aqui se verificam, plural de cessação. Não fazer parte de = cessou ou cessaram.

DEFICIE NCIA	24	8	32	0	0	0	16	12	28	40	20	60
DOENÇ CRONIC	3	7	10	0	0	0	7	10	17	10	17	27
TOTAL	294	510	804	1	2	3	15 8	352	510	453	864	1.317

Fonte: Repartição de Assistência Social, Tete, 2016

A tabela acima apresenta dados da delegação de Tete que é composta por seis distritos nomeadamente: Angónia, Changara, Marara, Cahora Bassa, Magoe e Tete que conta em 2016 com cerca de 18.436 beneficiário dos quais 5.862 são homens e 12.574 são mulheres. Dos 18.436 beneficiário cerca de 16.815 são idosos, 1.159 são pessoas com deficiência e apenas 462 são pessoas com doença crônica e degenerativa. No mesmo período em análise, 1317 beneficiários cessaram dos quais 453 homens e 864 mulheres. Foi possível registrar 2.017 ingressos dos quais 743 homens e 1274 mulheres. O distrito de Angónia apresenta maior número de beneficiários em relação a outros distritos 6.343, enquanto Magoe apresenta o menor número de beneficiários 1.485.

Durante o período em análise, a maioria das cessações foi motivada pela morte na ordem de 804 que corresponde a 61,0 % do total, sendo 291 homens que corresponde a 36,1% e 510 mulheres que corresponde a 63,4%; faltas na ordem de 510 pessoas que corresponde a 38,7% e a mudança de residência com apenas 3 pessoas que corresponde 0,2%; os idosos representam o maior número 762; pessoas com deficiência 32, pessoas com doenças crônicas e degenerativas com apenas 10 mortos num período de um ano.

Após o levantamento dos dados acima, o passo seguinte, será a apresentação dos dados da entrevista realizada sobre o PSSB, no intuito de fornecer mais subsídios sobre a implementação da política pública.

5.2.1 Análise da Implementação do PSSB: visão dos gestores, implementadores e público alvo

No PSSB foram entrevistadas 20 pessoas entre elas, beneficiários, coordenadores do programa, técnicos e permanentes. Para os beneficiários, as entrevistas foram realizadas em quatro distritos: Tete, Matola, Boane e Namaacha. Em cada distrito foi entrevistado um permanente, este por sua vez, indicou três beneficiários que também foram entrevistados no mesmo dia e local. Para estas duas categorias (beneficiários e permanentes) foram feitas entrevistas não estruturadas, informais e tiveram lugar nos centros de pagamento do subsídio, junto aos bairros acima identificados. Para as outras duas categorias (técnicos e

coordenadores) foram feitas entrevistas estruturadas, formais. As entrevistas tiveram uma duração média de 50 minutos.

Para facilitar a identificação, o quadro abaixo apresenta as categorias dos entrevistados.

Tabela 17 Categoria dos entrevistados no PSSB.

Categoria de atores	Frequência	Sigla	% dos entrevistados
Beneficiário	12	EB	60%
Técnicos	2	ET	10%
Coordenador	2	EC	10%
Permanente	4	EP	20%
Total	20		100%

Fonte: autor.

a) Visão dos beneficiários do PSSB.

Dos doze beneficiários, 8 ocupam a faixa etária dos (+ 60) anos de idade e os restantes quatro, ocupam a faixa etária dos (55 a 60). Quanto ao gênero, temos oito mulheres e quatro homens. Quanto à escolaridade, seis dos doze frequentaram, mas não concluíram O Ensino Primário do Primeiro grau [(EP1) = (1 a 5^a)], dois frequentaram a alfabetização de adultos durante dois anos e, os restantes quatro nunca frequentaram nenhum ensino. No que concerne ao estado civil, cinco são viúvas, três casados e quatro separados. No que concerne à ocupação profissional, dos doze, dez são desempregados, mas de quando em vez, fazem trabalhos no campo, cultivo de verduras e cereais e, apenas dois fazem trabalhos sazonais. Resumindo, a escolaridade é muito baixa e a vulnerabilidade é maior, porque a maioria não estudou e nem trabalha. Dependem de ajuda de pessoas de boa vontade e do programa PSSB.

Em seguida, a visão dos beneficiários do PSSB, colhido por meio da entrevista.

Quando perguntados sobre a percepção que têm acerca da implementação, aspectos positivos e negativos, os beneficiários afirmaram que:

É um alívio para nós, por isso deve continuar. Eu não sei o que seria de mim sem essa ajuda. Bom, é pouco, mas quando chega o dinheiro consigo fazer algo para os meus netos (EB2).

O programa é bem-vindo, porque para além de comprar pouca comida, uso uma parte para comprar uniforme escolar para as minhas netas (EB3).

Bom, conforme atestam as palavras acima, eles a pesar de não concordar com todo o processo, defendem a continuação do programa por tempo indeterminado, mas pedem o aumento do subsídio. Mas como nem tudo ocorre como desejam, os entrevistados reclamam

da demora de integração de novos beneficiário e pagamento do subsídio entre outros obstáculos.

Os entrevistados falam da sua preocupação nos seguintes moldes:

A minha esposa é tão pobre e velha como eu, como se justifica ela não receber ajuda até hoje, 2017, processo que iniciou em 2011, só hoje teve a resposta, que pena, assim desanima os outros que queriam participar (EB5).

Estamos a cinco meses sem receber, como podemos resolver os nossos problemas assim, perdemos credibilidade com os donos das lojas, por que pedimos emprestado e prometemos pagar, num prazo estipulado, mas para o nosso espanto, ficamos a espera e passamos já quatro meses ou cinco sem sinal de pagamento (EB4).

Eu vivo com 4 netos, mas só recebo 310 MT, valor de uma pessoas (...) já escrevi os netos duas vezes, mas até hoje, passamos 2 anos ainda não tenho a resposta. Por quanto tempo ainda vou esperar? Quando falo dizem que é melhor calar e, ir embora se quiser continuar a receber esse pouco (EB3).

Para além da demora na integração de novos membros, que permanecem mais de um ano conforme alguns relatos; há falta de diálogo entre os técnicos, permanente e os beneficiários. Muitos beneficiários tiveram receio ou medo de falar por temer sanções e os poucos que tiveram coragem, denunciaram a falta de liberdade de expressão, principalmente para apresentar irregularidades e opinião.

Há um descontentamento quase generalizado por parte dos candidatos ao programa, eles não percebem que critérios são usados para selecionar as pessoas. Existem pessoas tão pobres como os que se beneficiam do subsídio, mas estão fora. Bom, o programa não é abrangente, basta olhar para os dados da tabela que contém os beneficiários a nível nacional. O programa Foi concebido para assistência aos agregados familiares sem nenhum membro com capacidade para trabalho, sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas e que sejam chefiados por pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crônicas e degenerativas (Decreto n. 52/2011, art. 2).

O artigo dois é muito mais restritivo, ora vejamos: o agregado pode ter idosos até deficientes, mas o simples fato de ter um membro com capacidade para trabalhar perde a oportunidades de receber o subsídio. Só tem direito quando for chefiado por um dos três (idoso, deficiente e doente crônico), mas sem que haja alguém a residir na mesma casa com capacidade para o trabalho, não importando se este último tem ou não emprego.

Ao questionar sobre os critérios usados na identificação, avaliação e atribuição do subsídio, se são consensuais, de fácil compreensão ou ambíguos, os beneficiários afirmaram que:

Eu vivo sozinho, não tenho filho, não tenho marido, nem tenho nada para comer, veja como está a minha casa. Tenho 65 anos de idade, mas estou na lista de espera, como, eu não sou pobre? Só eles é que são pobres? (EB7).

Eu passei muito mal, foi difícil para conseguir fazer parte do programa, procurei o permanente mais de três vezes (...), mas só agora fui aceite, disseram-me

que hoje vou receber o primeiro subsídio, estou feliz, mas também sou membro do partido, acho que isso também facilitou (EB8).

Eu já disse os meus vizinhos, devem mudar de lado, é preciso ter cartão vermelho e deixar de ir a reuniões de outros partidos, mas eles não entendem. Resultado, os nomes demoram sair. As pessoas que são nossas (...), estão a receber o subsídio (EB9).

Os beneficiários demonstram um sentimento de gratidão pela ajuda que recebem. Alguns têm a percepção de que o projeto pertence ao partido no poder, e quem recebe o subsídio, deve agradecer ao partido e procurar se aliar ou ajudar quando precisar. É como se fosse troca de favores. Receber o subsídio e em troca dá o voto. Os beneficiários demonstraram medo de contar, falar sobre os problemas do dia a dia, por terem medo de serem desvinculados do programa.

O programa é do Estado, Governo moçambicano, para moçambicanos desfavorecidos, sem distinção da cor, raça, etnia, filiação partidária nem religião. Os beneficiários carecem dessa explicação, como forma de se libertar os receios e medos que lhes atormentam.

Quando perguntados sobre o subsídio que recebem se é suficiente, consegue cobrir as necessidades básicas de uma família num período de um mês, os beneficiários foram unânimes em afirmaram que:

O valor não chega para nada, é muito pouco, eu só consigo comprar 25k de milho e nem chega para pagar a moagem para fazer farinha, mas como é oferta nada se pode fazer (EB10).

Não passa de uma ofensa para nós pobres, mas como é um favor que o governo está a fazer, nem podemos reclamar se não, ainda nos tiram o pouco que nos deram (EB6).

Quando alguém te dá alguma coisa, sem, no entanto, pedir algo em troca, não pode reclamar mesmo se achar que não é suficiente, é só comer e ficar de boca fechada. Eu aprendi isso faz tempo (EB4).

Nota-se nos depoimentos, um sentimento de gratidão, acompanhado pelo medo de falar sobre a problemática da implementação do programa. Foi preciso provar a intenção e a finalidade da entrevista e prometer que ninguém será prejudicado porque falou bem ou mal de algo, mas sim, seria a forma de um dia melhorar as condições do programa. Só assim, foi possível a entrevista.

A iniciativa foi considerada boa por quase todos, mas para além de não ser abrangente peca pelo valor demasiado reduzido para a atual conjuntura socioeconômica do país. Confira os valores atuais pagos na tabela abaixo.

Tabela 18 Valor do subsídio social básico (2017) em Moçambique.

Descrição	Valor MT	Valor Reais	Dólar USD
Família com 1	310	19,0	5,1
Família com 2	390	23,9	6,4
Família com 3	460	28,2	7,5
Família com 4	530	32,5	8,7
Família com 5	610	37,4	10,0

Fonte: autor com base no câmbio do dia 30/05/2018 do Banco de Moçambique.

Esta é a realidade dos valores pagos em 2017. No mesmo ano o salário mínimo era de aproximadamente 3000 MT, que ao câmbio de hoje dia 30/05/2018 corresponde 184,5 Reais. O mínimo valor do subsídio, 310 MT, cerca de 19 Reais é nove vezes inferior ao salário mínimo. Mas este salário mínimo que por sua vez é 9 vezes maior, não era suficiente para o sustento de uma família com duas pessoas num período de um mês.

Finalizada a visão dos beneficiários, segue a visão dos coordenadores do programa PSSB.

b) Visão dos coordenadores

Quanto ao perfil, os dois coordenadores ocupam a faixa etária dos (35 a 44) anos de idade. Quanto ao gênero temos uma mulher e um homem. Os dois tem nível superior concluído e são casados. Também são funcionário do Estado na (delegação de Maputo e Tete). A escolaridade é considerada alta.

Quando perguntado sobre como é feita a programação de novos beneficiários e, o que justifica a demora na sua integração, o coordenador afirmou que:

Anualmente recebemos um orçamento e programamos as atividades na base do mesmo. O valor é disponibilizado em fase, que podem ser trimestrais, mediante a justificação da primeira, recebe a segunda. Mas estes desembolsos não são regulares, às vezes demoram mais que o previsto. A demora afeta todo o processo, inclusive o pagamento do subsídio ao PSSB (EC1).

A programação de quantos beneficiários a incluir este ano, é feita de cima para baixo, digo, do escritório para o povoado. É a partir do valor existente que se define quantos novos podem ser integrados (EC2).

A situação está muito apertada, os recursos são escassos, os valores estão a ser reduzidos, por conta da crise. Reconheço o valor que se paga é muito pouco, mas mesmo esse pouco, há dificuldade para pagar (EC2).

O que mais constrange os coordenadores é a escassez de recursos e a demanda, muitos elegíveis e pouca disponibilidade, tanto de recursos financeiros como humanos.

Os coordenadores argumentaram que:

O meu desejo como coordenador é fazer cumprir o estipulado na lei e no programa, mas as dificuldades são enormes. O número dos dependentes tende a

crescer de forma acelerada, mas os recursos não acompanham esse crescimento. Não posso fazer nada a respeito, mas a vontade não me falta (EC1).

Os valores do subsídio são irrisórios para o atual custo de vida, mas é o que o Estado pode pagar. Lamento, o assunto ultrapassa as minhas capacidades. Nós cumprimos ordens e fazemos cumprir também. É assim que funciona a hierarquia Estatal (EC2).

O programa não garante o pagamento regular dos subsídios. No passado pagavam regularmente em dois em dois meses, mas nos últimos anos, 2016/2017, devido à crise econômica que assola o país, encaram vários obstáculos conforme o argumento da coordenadora do programa:

O problema relatado pelos beneficiários constitui a verdade. Temos problemas sérios de cobertura orçamental nos programas. Estamos a dever cinco meses, mas hoje só conseguimos pagar apenas dois meses e nem temos a previsão de quando teremos dinheiro para pagar os restantes meses em dívida. É um fato preocupante, mas nada podemos fazer (EC1).

Enfim, os coordenadores recebem os fundos e coordenam os trabalhos na delegação. Programam de acordo com os fundos disponíveis. A demora na inclusão dos novos beneficiários não resulta da negligência dos técnicos nem dos permanentes, mas sim, da falta de recursos segundo o entrevistado.

c) Visão dos permanentes

Dos quatro permanentes, 3 ocupam a faixa etária dos (35 a 44) e apenas um, ocupa a faixa etária dos (25 a 34) anos de idade. Quanto à escolaridade, dois dos quatro frequentaram e concluíram a EP2 e os restantes dois frequentaram, mas não concluíram o ensino Secundário do Primeiro Grau (8 a 10ª classe). Quanto ao gênero, temos dois homens e duas mulheres. Dos quatro, dois são casados, um solteiro e um separado. Todos são desempregados (a natureza do trabalho que fazem, exige disponibilidade de tempo). A escolaridade é baixa nesta categoria.

O permanente por ser elo de ligação, contato, entre a comunidade, beneficiários e os profissionais do INAS, tem sofrido pressão por parte dos beneficiários e dos candidatos ao subsídio, aqueles que estão na lista de espera. Ela relata com preocupação o que tem vivido nos últimos dias:

Sou o mau da fita, já não sou considerada e até me dão nomes, pensam que eu ajudo apenas os meus familiares ou pessoas próximas a mim. Eu nunca fiz isso, faço o meu trabalho com seriedade. Quando chega final do mês muitos vem exigir subsídio em minha casa, dizem abertamente que queremos nosso dinheiro, hoje não saímos daqui sem dinheiro. Eles não compreendem e nem querem ouvir a explicação do atraso do subsídio. Acho que fiz muito chega xi (...) estou cansada (EP1).

O nosso trabalho exige coragem e muita dedicação. Existem muitas pessoas que querem receber benefícios, mas não reúnem requisitos exigidos pelo programa. Não basta ser pobre e não ter casa ou comida é, preciso ser idoso sem força para

trabalhar e chefiando uma família; deficiente físico e doente crônico, também chefiando uma família. A população precisa ser esclarecida, porque nós pagamos caro por essa falta de interação entre os intervenientes (EP2).

Segundo o programa, o permanente é a pessoa indicada para esclarecer as dúvidas e divulgar o programa no seio da população e junto aos secretários dos bairros. Como explicar a falta de conhecimento sobre o programa.

O entrevistado esclarece com seguinte argumento:

Em reuniões comunitárias e de porta em porta, explicamos tudo sobre o programa, mas ainda assim, eles duvidam da nossa intenção. Querem outras pessoas, diferente de nós, talvez técnicos do INAS ou membros do governo para explicarem. A nossa credibilidade está em causa, preferem ouvir dos outros (EP3).

Bom, seria de esperar reação desta natureza, se os próprios técnicos não se dão tempo de conversar com os beneficiários de modo a explicar o ponto de situação. Fica mais complicada essa tarefa para o permanente que convive todos os dias com os beneficiários. É tempo de olhar para os aspetos afetivos, o lado humano, principalmente quando se lida com pessoas da terceira idade, como acontece neste programa. A justificação de falta de tempo não pode minar as relações interpessoais entre os atores envolvidos. O entrevistado faz críticas ao afirmar que:

Os técnicos do INAS não cumprem os prazos que prometem, às vezes mandam mensagem a informar que próxima semana haverá pagamento as 8.0 horas, mas eles chegam as 14.0 horas, essa maneira de trabalhar cria desentendimento com os idosos. Por exemplo, hoje estamos aqui desde as 7horas, mas veja agora, são 12.30 horas ainda não chegaram (EP3).

O manual de orientação e procedimento (2004) apresenta critérios simples e bem estruturados, indica também o prazo a ter em conta: *“dar parecer e o despacho do processo, dentro dos 15 dias previstos” (...). “Deve se entregar dentro de 5 dias o teor de despacho ao permanente para que faça chegar ao beneficiário no prazo estipulado. Depois ele explica os passo subsequentes”* (Manual, 2004, p.8).

O manual define 15 dias para os primeiros passos: identificação pelo permanente; visita domiciliar pelo técnico do INAS; avaliação conjunta; documentação necessária; parecer e o despacho final. Dos 15 dias são acrescidos 5 dias para o retorno da resposta, seja ela positiva ou negativa. Esta informação não deixa dúvida quanto à clareza dos critérios usados. Mas entre o definido no programa escrito e a materialização ai sim, a diferença é abismal. A demora de que os entrevistados se queixam não está prevista no regulamento, mas também, está explícito que o pagamento do subsídio deve ser mensal.

A população precisa estar na posse desta informação, só assim, pode compreender que critérios são usados para identificar os beneficiários.

Os que lidam mensalmente com o programa afirmam que:

A avaliação é negativa uma vez que não consegue tirar os beneficiários da pobreza a que se encontravam antes de receber o subsídio (EP4).

Tenho as minhas dúvidas, enquanto permanecer esse valor que nem consegue comprar pão durante 15 dias, sinceramente (...), arrisco a dizer que o fundo, não reduz a pobreza nem tão pouco (EP2).

Mesmo se triplicassem o valor, não iria reduzir a pobreza, porque continuaria pouco, sem poder de compra, eu acho que deve se repensar esta política, por que pelo número de óbitos, nem consegue manter os idosos vivos. A coisa está feia (...), mas não disse nada, faça o seu trabalho, que eu faço o meu! (EP3).

Bom, o que dizer perante fatos. Pouco, ou quase nada resta a dizer no que concerne à questão se o programa reduz a pobreza ou não. Seja qual for o argumento a usar para suavizar a resposta, seria uma tentativa enganadora, mas não será o caso, porque os indicadores só nos levam a uma avaliação negativa, contudo, o PSSB é importante, mas ainda não está a reduzir a pobreza.

Os permanentes⁵⁸ queixam-se dos subsídios que recebem, segundo eles, têm muito trabalho e sem condições, mas em contra partida recebem apenas 750MT. Também são da opinião que há muitas irregularidades no pagamento e o valor pago aos beneficiários não corresponde o atual custo de vida em Moçambique. Para além da demora no pagamento, o que mais lhes preocupa é a demora no enquadramento de novos beneficiários, ou seja, muitos estão na lista de espera, o que provoca choques e pressão contra os permanentes.

d) Visão dos técnicos

As duas técnicas ocupam a faixa etária dos (35 a 44) anos de idade. Ambas são mulheres com nível superior concluído em ação social. São casadas e são funcionárias do Estado nas delegações do INAS. Nesta categoria a escolaridade é considerada alta.

Quando perguntados sobre os obstáculos que dificultam a implementação e, o seu posicionamento quanto ao valor do subsídio, os técnicos afirmaram que:

Antes de se realizar pagamentos, deve-se fazer visitas de monitoramento, mas devido a falta de meios e recursos, essa missão acaba ficando tarefa do permanente. De igual forma, o trabalho de esclarecimento é da responsabilidade do permanente. Reconheço, é muito trabalho, mas enquanto não tiver meios adicionais, o permanente ficará sobrecarregado (ET2).

Na verdade o dinheiro é pouco, todos nós sabemos isso, o governo tem consciência disso, mas mesmo assim, não existe dinheiro para esses poucos. Existem muitos elegíveis na lista de espera, mas porque o dinheiro é pouco estão de fora. Esse

⁵⁸ É uma pessoa de reconhecida idoneidade, residente no bairro, escolhida por consenso entre os membros e reconhecido pelas estruturas do bairro. Trabalha em coordenação com as estruturas do bairro na identificação dos necessitados, avaliação e também como elo de ligação entre os beneficiários e os responsáveis dos programas a nível distrital e ou provincial. Por isso deve ser uma pessoa dedicada e responsável. Recebe um subsídio de 750 MT pelo trabalho.

dinheiro não chega nem para fazer refeição por cinco dias para uma pessoa, pior para um agregado de 3, 4 pessoas, é lamentável, mas que fazer? Bom, estou a cumprir o meu papel (ET1).

A situação não é animadora, por que seria preciso milagres para se falar de bem-estar, redução da pobreza. O dinheiro não resolve, talvez nem consiga adiar os problemas dos beneficiários. Para que isso aconteça, no mínimo um reajuste do valor tendo em conta o custo de vida, a inflação e a própria condição de invalidez dos beneficiários.

De forma indireta a resposta a esta questão foi sendo dada ao longo das entrevistas, mas não de forma objetiva. Apenas para recordar certos depoimentos dos entrevistados: “*para além de comprar comida uso para comprar uniforme dos meus netos*”. Na resposta à pergunta anterior a esta, um dos entrevistados afirmou que o valor não consegue cobrir a alimentação de uma pessoa por cinco dias. A ser verdade, como o mesmo valor, para além de comprar um pouco de comida, pode ser usado na compra de uniforme escolar para os netos. A questão não é duvidar do que se pode fazer com o valor, pelo contrário, mas quer se com este dado, mostrar o encargo que representa o pouco subsídio (alimentação, material escolar para os netos (as), cuidados hospitalares e lazer), que na realidade não chega para resolver de forma condigna um dos encargos.

Os técnicos reconhecem o problema de horário, mas justificam com os seguintes argumentos:

Temos apenas um carro para fazer pagamento em 6 lugares ainda hoje, temos que cumprir, por que não teremos outra disponibilidade muito menos dinheiro para alugar o carro e pagar a proteção do policial que nos acompanha. O carro é alugado e apresenta alguns defeitos mecânicos, mas também, tivemos que esperar duas horas na delegacia para sermos escoltados e garantir a segurança (ET2).

Se questionado sobre a avaliação que faz da implementação do PSSB, quanto ao objetivo pelo qual foi criado, o técnico afirma que:

O programa está ainda longe de alcançar os seus objetivos. Arrisco a dizer que se não se altera a forma, abrangência, triplicar o valor do subsídio, mesmo daqui a 100 anos ninguém estará livre da pobreza a custa do PSSB (ET3).

O governo deve levar a sério, porque da forma como está se implementar, tenho as minhas dúvidas. Gasta se dinheiro pelas burocracias administrativas e no final das contas, aquele que mais precisa, recebe miséria. O que se faz com 310 MT, um bom prato de comida custa acima desse valor. Isso é brincar com o povo (ET5).

O programa vai ao encontro dos mais pobres, mas a sua ação não é abrangente em dois sentidos: i) não cobre todos os necessitados, por falta de recursos por um lado e, pela burocracia no processo de seleção por outro lado. Muitos dos potenciais beneficiários estão na lista de espera e outros à espera de uma oportunidade para estar na lista de espera e; ii) o programa ajuda apenas os pobres na fase terminal da vida (idosos, deficientes físico e doentes

crônicos e degenerativos), o que não é errado, mas a possibilidades destes saírem da dependência é menor devido à idade avançada, condição física, psíquica e social. A ajuda deve abranger os dependentes destes, parentes adultos capazes de desenvolver habilidades para que num futuro próximo, possam trabalhar e cuidar dos idosos. A pobreza tem uma dimensão multidimensional, por isso, torna-se necessário o acompanhamento diferenciado principalmente nas zonas rurais.

5.3 Resultados da pesquisa

A pesquisa foi conduzida com objetivo principal de analisar a implementação de políticas públicas de redução da pobreza em Moçambique. Foram analisadas duas políticas: o Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD) e o Programa Subsídio Social Básico (PSSB). Depois da descrição, avaliação e comparação dos dados fornecidos pelos planos anuais, quinquenais, relatórios distritais, provinciais e nacionais, adicionado às informações da entrevista realizada nos dois programas (FDD e PSSB). Em seguida os resultados:

Os aspetos críticos da fase de implementação previstos por Dias e Matos (2012), e que se enquadram no modelo bottom-up, foram verificados durante a execução do FDD e PSSB: no nível institucional, houve falta de clareza na definição dos objetivos. Os destinatários da política não foram bem definidos, são vagos. As metas são de difícil verificação e as estratégias são incompatíveis com a natureza e experiência dos atores. As técnicas de gestão e forma de organização estão muito abaixo daquilo que seria a exigência do projeto. Na dimensão organizacional o departamento de finanças encontra-se desarticulado do departamento de planificação, ou seja, os técnicos têm dificuldades de ter dados atualizados sobre os reembolsos e valor existente, por isso, os dados para o monitoramento não estão disponíveis e os existentes não são confiáveis. O grau de comunicação entre decisores, executores e os beneficiários e vice-versa é baixo. Os técnicos e os membros dos conselhos consultivos não são profissionais especializados no desenho nem avaliação de projetos, o que impede a avaliação correta de projetos. Ademais, falta-lhes incentivos e motivação para melhorar o desempenho. Na dimensão ambiental, para além da dificuldade de participação dos beneficiários da política, não há cultura de divulgação de informação sobre o processo, nível de execução e metas já atingidas (DIAS, MATOS, 2012, p. 82-83).

O modelo top-down defende a clareza do plano e orienta que as atividades a serem executadas devem estar de acordo com as capacidades, habilidades e atitudes da estrutura administrativa que irá implementá-las Lima e D'ascenzi (2013, p.69), mas essa realidade não

se verifica no projeto, os burocratas não tem o domínio sobre o assunto a implementar, muito menos os beneficiários, pouco ou quase nada sabem no que concerne ao desenho, gestão e implementação projetos. No PSSB os técnicos têm o total domínio do projeto, mas a escassez de recursos financeiros e humanos dificulta a materialização e o alcance dos objetivos traçados.

O monitoramento que tem como missão identificar as falhas cometidas durante a execução e na base delas, sugerir alternativas de solução, não é realizado sob o pretexto de falta de meios e fundos. As normativas das políticas públicas são vagas, conflituosas, sem diretrizes claras. A título de exemplo: objetivo (financiar projetos de geração de emprego; de produção de comida; reduzir a pobreza; acabar com a mão estendida; criar autoestima), são muitos para apenas um projeto e podem estar na origem da discricção Lipsky (1980). Na maior dos casos a discricção dos burocratas deve-se por um lado, pelo vazio verificado no plano e, por outro lado, pela iniciativa própria dos burocratas.

Para o caso específico do FDD, a discricionariade burocrática tem fundamento político, na medida em que o ator político pôs à disposição da administração (executora), o fundo para reduzir a pobreza sem, no entanto, clarificar a forma correta do seu bom uso. A falta de procedimento foi justificada como uma estratégia para encontrar as melhores formas de acabar com a pobreza. Como parte da estratégia, devia-se reunir as boas experiências dos diversos distritos e fazer delas guia para uma melhor implementação (GUEBUZA, 2012)⁵⁹.

A justificativa do ator político carece duma análise profunda. A implementação do fundo teve início em 2006 e só em 2011 produziu-se o Manual de Procedimento (MP), documento que orienta a implementação. Olhando para este período, sem um instrumento orientador, pode-se acreditar na hipótese de acumulação de experiências, justificativa encontrada pelo mentor. Mas o que dizer das lacunas do Manual de Procedimento, elaborado cinco anos depois do acúmulo de experiência, de certeza que não teve a mesma justificativa.

Mostra-se, portanto uma estratégia ingênua e sem fundamentos plausíveis pelas seguintes razões: por um lado o país/Governo enfrenta grave carência de recursos financeiros, mas por outro lado, o mesmo Governo, aloca fundo e espera que se faça bom uso, sem normas, regulamento nem sanções. Essa forma de atuar pode significar fragilidade, fraca

⁵⁹ Armando Guebuza é antigo presidente da República de Moçambique, mentor do FDD. Ele esclarece deve se partir da prática dos bem sucedidos, para fazer replica noutros que não tiver a mesma sorte. Aprender dos erros dos outros e melhorar a implementação dos sete milhões. Usar a boa experiência para influenciar os outros (GUEBUZA, 2012).

competência em matéria do gênero e ou, objetivos obscuros, diferentes dos plasmado no plano, caso contrário, não faz sentido agir desta forma.

O modelo bottom-up permite intercâmbio, troca de informação entre os formuladores e os implementadores, estabelecem uma relação entre os diversos atores (DIAS & MATOS, 2012; SECCHI; HOWLETT et al., 2013; AGUM et al., 2015). As políticas públicas em análise estão desprovidas de elementos essenciais como: fundamento científico, comprovação técnica de peritos na área, estudos sérios de viabilidade; não obedecem as fases do ciclo de políticas públicas.

O relacionamento entre as diversas categorias de atores implementadores não é satisfatório. Os atores de escalão mais baixo não sabem a verdadeira missão do projeto, falta-lhes a explicação detalha da finalidade e do papel a desempenha para a materialização da iniciativa; por que agir desta, ou daquela forma. O processo tende a ser sigiloso ao ponto de alguns atores ficarem excluídos das principais informações. Cada um a sua maneira tenta tirar o máximo proveito possível, o que transforma o processo num campo de batalha em busca de vantagens de pequenos grupos. Os beneficiários reclamam da atuação dos técnicos, corrupção, cobranças ilícitas, mas como os gestores dependem dos técnicos para passarem os seus projetos, fazem vista grossa.

A criação de links entre os diversos setores e destes com os burocratas que por sua vez, devem entrar em contato com os beneficiários, deve ser levado a sério, por que, caso contrário, iniciará o distanciamento entre o topo e a base (SABATIER, 1986; LIMA & D'ASCENZI, 2013).

Pela abordagem cognitiva foi possível identificar o distanciamento e a desvalorização do capital humano. Quando a dignidade do indivíduo é posta em causa e os aspetos culturais são levados em segundo plano, a integridade da pessoa fica afetada resultando em consequências indesejáveis na implementação e nos resultados do projeto (Lima & D'ascenzi 2013; 2014; 2018). Neste contexto a pessoa não se identifica com as causa do projeto, não se esforça o suficiente para atingir as metas, porque não tem um vínculo saudável e começa a duvidar de tudo. Os aspetos culturais são fortes em Moçambique, por isso, os grandes eventos do governo e privados, são na maioria antecidos de cerimônias tradicionais Kuphalha, que facilitam a comunicação dos vivos com os defuntos, ancestrais, nossos protetores espirituais (GRANJO, 2003; 2008).

A implementação das duas políticas é uma realidade confirmada a nível nacional em Moçambique, mas apesar de ambos terem a mesma finalidade, reduzir a vulnerabilidade, desigualdade e pobreza, elas diferem na forma de atuação.

O manual do PSSB prevê o pagamento de subsídio mensalmente, mas na realidade são pagos em dois em dois meses e, de 2016 para cá, chegam a ficar três a cinco meses sem subsídio. O tempo de avaliação, aprovação e despacho até o início da recepção do subsídio é de 20 dias, mas atendendo e considerando que a pessoa precisa de toda a documentação em dia, pode-se considerar 30 dias para todo o processo. Mas muitos beneficiários esperaram mais tempo, anos e não 20 dias conforme estipulado no Manual de Orientações e Procedimentos (2004). Em suma, o tempo não é cumprido, o que origina descontentamento generalizado dos candidatos ao subsídio.

As formas de atendimento definidas no Manual (2004): “*personalizado, simpatia, cortesia, aprumo, entre ajuda, zelo e informação*”, já não fazem parte do dia a dia dos profissionais do INAS. Os beneficiários reclamam de tratamento não digno e, - durante a entrevista, foi possível notar um clima de medo e de insatisfação.

A acumulação de duas faltas consecutivas dá direito à retirada do programa. Esta medida é de certa forma exagerada e rígida para a natureza e finalidade da política. Por causa da idade, condição social dos beneficiários, devia haver mais ponderação quanto às regras de permanência.

O valor do subsídio é baixo e desajustado à conjuntura socioeconômico atual, por isso não consegue minimizar os problemas dos beneficiários, que para além da alimentação, usam uma parte para despesas escolares dos netos. Sobre este ponto, seria cômodo proceder da mesma forma que atua o programa bolsa família em Brasil, agregar a componente de educação obrigatória aos dependentes e cuidados de saúde a todos os membros da família, como condição básica para o benefício do subsídio.

De 2014 a 2016 foram registrados 2918 beneficiários cessantes, mas a causa principal foi a morte de cerca de 70,3%, faltas 20% e mudança de residência com apenas 7%. Na delegação de Tete saíram do programa 1.317 beneficiários dos quais 762 foi por morte, 465 por acumulação de faltas e 3 por mudança de residência. Estes números são assustadores para um programa que tem por missão salvar vidas, proporcionar bem estar e reduzir a pobreza. Logo o programa não está a conseguir cumprir com os seus objetivos, reduzir a pobreza muito menos evitar a morte dos beneficiários.

O fundo tem uma gênese político-social, na média em que a preocupação inicial, era fazer com que as pessoas “deixassem de ter mão estendida”⁶⁰. A população deve com iniciativa e criatividade usar o dinheiro e, mais tarde, as experiências positivas seriam compartilhadas. Mas esta intenção não aconteceu, houve desmando, desvio de aplicação, uso indevido do fundo. Em suma, os primeiros anos foram um desastre autêntico e também, é atribuída à falta de clareza da política.

“Os projetos elegíveis devem estar ligados (...) ao combate à pobreza e em sintonia com os planos estratégicos de desenvolvimento do distrito” (MP, 2011, p. 5). Esta realidade é muitas vezes ignorada a quando da aprovação de projetos. Esta situação é originada pela corrupção, interesses pessoais, fraca capacidade técnica da equipa responsável.

O manual (2011, p. 6) orienta que *“a aprovação dos projetos deve ser de acordo com a ordem de submissão pelos beneficiários”*. Esta regra não é cumprida na totalidade, um e outro projeto, segue a norma, mas a maioria não obedece aos critérios já definidos. Os beneficiários e os técnicos denunciaram esta prática, por que existiam projetos que entravam na última fase e, como não bastasse, tinham tratamento especial e prioritário.

O manual (2011, p. 9) orienta que *“80% de juro dos empréstimos, deve ser usado para ajuda de custo, combustível para visitas de monitoramento, material de escritório”*. Mas as visitas de monitoramento não são feitas e alega-se falta de meios, condições, mas também, os técnicos não recebem ajudas de custo e nunca ouviram falar desse valor. Bom, os reembolsos na verdade, não passam dos 10 a 20%, muito abaixo do previsto, mas nada justifica a não existência de poucos recursos para trabalhos de monitoria que são de extrema importância para a revitalização e orientação de projetos em risco de falência.

Está previsto uma avaliação da implementação do Fundo no intervalo de três anos, por uma entidade independente para medir o impacto. Contudo, nos distritos onde foi feita a pesquisa, desconhecem a existência desta prática. Segundo eles, se bem que essa avaliação foi feita, foi à revelia e, não lhes foi apresentado o resultado do estudo.

A burocratização dos procedimentos exigidos para o acesso ao fundo impede a participação dos mais pobres. Há uma correlação direta entre a pobreza e a baixa escolaridade, ou seja, os mais pobres são na sua maioria analfabetos, que não sabem ler nem escrever. Para submeter um projeto, devem primeiro pagar a pessoas que vai desenhar e, depois pagar a pessoa que vai agilizar até ser aprovado. Os beneficiários chegam a perder pelo processo 20% a 30% do valor do empréstimo, sem iniciar a implementação. Pode-se imaginar

⁶⁰ Deixar de ser pedinte dependente de ajuda dos outros, pedir esmolas, esta foi a orientação do antigo presidente da República Armando Guebuza, aliás, a autoria desta iniciativa é atribuída a ele.

qual será o fim desse projeto? Com sorte pode-se até dar início a sua execução, mas a hipótese de uma implementação efetiva e reembolso total do fundo é reduzida. Logo o FDD não beneficia nem de forma direta, muito menos, de forma indireta os mais pobres.

O outro cenário que acontece é que indivíduos bem posicionados com conhecimento do processo, usando das suas influências desenham projetos em nome dos pobres e conseguem fazer passar o projeto até a aprovação. Recebem o valor e dão uma pequena parte a pessoa que serviu de laranja⁶¹. E muitas das vezes dão dados falsos o que dificulta a localização e monitoramento. O verdadeiro beneficiário usufrui do fundo em nome dos pobres.

⁶¹ Pessoa que fornece os dados pessoais em troca de benefícios. Nome usado para submeter projeto, mas que o beneficiário será outra pessoa.

VI. CONCLUSÕES

A implementação é a fase mais complexa do ciclo de políticas públicas, porque além da simples execução, permite também a reformulação da política como forma de cobrir as imprecisões da formulação. As políticas públicas moçambicanas no geral e, em particular as de redução da pobreza, caracterizam-se pela implementação imediata (sem estudo sério de viabilidade) o que fomenta o improvisado e solução ad hoc. Esta forma de resolver problemas não permite uma base sólida de conhecimento, para uma posterior tomada de decisão racional, o que justifica o imediatismo, o populismo e o benefício político em detrimento de uma solução sólida e duradoura, que resolva o problema pelo qual uma determinada política foi criada, reduzir a pobreza.

O FDD deve-se adequar ao nível das capacidades dos beneficiários. A forma como foi idealizado o projeto ultrapassa as capacidades ou o nível de conhecimento que a população pobre possui. Em outras palavras, o programa é muito exigente. Mas essa exigência não se limita apenas aos requisitos, mas sim a um nível de conhecimento do beneficiário que lhe permita elaborar, implementar e gerir um projeto. Como população pobre entende-se aquela com fraca educação e por consequência fraca capacidade de análise; desempregada e com fraco poder de compra; habitação precária e que vive em zonas consideradas de risco: inundações, secas, sem infraestruturas básicas, insegurança, ou seja, criminalidade.

Diante destas limitações, poucas pessoas estariam em condições de cumprir na íntegra a exigência do FDD, por isso, recomenda-se que se dê prioridade os que já praticam atividades contempladas no programa (geração de rendimento, produção de comida, criação de emprego) e outras iniciativas que concorram para a redução da pobreza e, se potencie essas pessoas de forma a dinamizar suas iniciativas. Ao dinamizar as suas iniciativas com auxílio de recursos financeiros do FDD, vão aumentar os rendimentos, a produtividade e consequentemente o reembolso do fundo.

As cobranças ilícitas praticadas pelos membros dos conselhos consultivos e técnicos contrariam a gênese do programa e minam a confiança entre os envolvidos. Segundo o manual de procedimentos, as reuniões de avaliação dos projetos são públicas, mas o lugar e a data da sua realização continuam sigilosos, contudo, é preciso divulgar com antecedência o dia, hora e lugar da reunião de avaliação de projetos, de forma que o público participe e se aproprie das regras e métodos usados.

O acesso à informação ainda é um problema de difícil solução, o que torna complexo avaliar, criticar, opinar e sugerir melhorias na execução, mas para que isso tenha lugar é urgente a disponibilização de banco de dados sobre todo o processo do FDD na plataforma online do governo distrital, provincial e nacional para que todos acessem. Outro dado a ter em conta, são as condições precárias de trabalho: os membros dos conselhos consultivos e técnicos que avaliam os projetos, não têm nenhuma remuneração, subsídio de transporte nem alimentação, às vezes trabalham todo o dia com fome. Como exigir eficiência nessas condições? Isso passa por melhorar as condições de trabalho tanto para os membros dos conselhos consultivos e técnicos, para que possam cumprir com seu dever: avaliação, aprovação, monitoramento e auxílio aos beneficiários.

Diante das causas da fraca implementação dos programas de redução de pobreza já identificadas, sugere-se que se melhorem os mecanismos de informação e comunicação, direito a resposta e retorno da informação à base; criar mecanismos de estímulo aos líderes que conseguem arrecadar maior volume de reembolso, através de um maior retorno de reembolsos para o financiamento de novos projetos; prosseguir com as ações de capacitação dos beneficiários, dos membros dos Conselhos Consultivos e das equipas técnicas distritais de acordo com a especificidade do projeto, para os beneficiários, e do papel de cada um dos intervenientes; produzir uma coletânea de todos os projetos considerados perdidos ou falhado, principais causas do insucesso para servir de aprendizado ou lição para futuros casos; desenvolver estratégias junto a organizações da sociedade civil e privados para melhorar conhecimentos de elaboração, avaliação e identificação de projetos viáveis; aprimorar os mecanismos de implementação por forma a melhorar o desempenho; fazer o monitoramento e assistência de projetos aprovados; realização de reuniões de reflexão contínua sobre os procedimentos de implementação visando, a partilha das experiências positivas e boas práticas; alinhamento entre o sector de Contabilidade e de Planificação para garantir o fluxo de informação; reflexão sobre as medidas a tomar para mutuários que não implementam os respectivos projetos e não reembolsam os valores concedidos; divulgação dos instrumentos normativos da implementação do FDD (Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro e Manual de Procedimentos) aos intervenientes no processo; Capacitação contínua dos intervenientes do FDD em matéria de elaboração de projeto e gestão de negócios.

O PSSB com características meramente sociais apresenta certas limitações no que concerne à abrangência, pelo simples fato de ser concebido para ajuda financeira por meio de transferência monetária permanente para idosos, doentes crônicos e deficientes que sejam

responsáveis de família (chefe da família). Esta determinação exclui a maior parte dos necessitados, mesmo os que têm as mesmas características de idade, condição de saúde e deficientes. O fato de não ser o chefe da família, automaticamente fica excluído do programa.

A visibilidade do programa é minada pela fraca abrangência e reduzido valor de subsídio. É preciso revisar os beneficiários do programa, de modo a incluir mais necessitados e aumentar o subsídio pago aos beneficiários do programa conforme o custo de vida atual. O tempo de espera definido no programa, de 15 a 20 dias até ao despacho final e a tomada de conhecimento do beneficiário não é cumprido, o que tornaria o programa mais eficiente e ágil. Também, o subsídio não é pago mensalmente conforme o previsto no projeto.

O critério de perda de benefício por faltas é rigoroso (atendendo à idade, nível de dificuldade, vulnerabilidade e a demora nos dias de pagamento), duas faltas não justificariam a eliminação do beneficiário dum programa de carácter social como é PSSB.

Para uma boa gestão dos recursos financeiros aconselha-se melhorar a forma de pagamento do subsídio (se gasta muitos recursos para questões administrativas inerentes ao processo de pagamento do subsídio, aluguer de viaturas, escolta policial, subsídios aos técnicos etc.); fortalecer o mecanismo de coordenação ao nível central e encaminhamento de casos entre os diversos setores e atores relevantes a nível local, dentro e fora do subsistema de segurança social básico; incluir nas famílias elegíveis, a situação da educação das crianças e a cobertura da assistência médica para toda a família (o reduzido subsídio é usado para comprar material escolar, uniforme e medicamento em caso de doença); intensificar a coordenação, troca de informação e acesso a banco de dados entre diversos programas com a mesma finalidade; alargar a definição dos grupos alvos do PSSB para atender outros grupos vulneráveis, tornaria o programa mais abrangente, mas para isso, primeiro deve-se atualizar o manual de procedimento que rege a implementação do programa, datado de 2004. Contudo, torna-se fundamental para o programa que tem como missão principal diminuir a pobreza, fazer um esforço para reduzir os índices elevados da mortalidade dos beneficiários do PSSB, ou seja, 80% dos que perdem o benefício do programa, tem como motivo a morte. O programa continua sem conseguir reduzir a mortalidade dos seus beneficiários diretos.

Chegado a esta parte do trabalho, cabe nos dizer que a implementação das políticas, FDD e PSSB, têm lugar em todo o território moçambicano. A questão central é, como esta implementação está sendo conduzida, por quem e por quê? Que dificuldades foram encontradas durante a caminhada? Muitas respostas foram dadas ao longo da tese, mas doravante, vamos resgatar de forma resumida as resposta.

O FDD apesar de ter uma inclinação econômica, por se tratar de negócio que exige capacidades e competição, foi batizado como um programa de âmbito social, com finalidades socioeconômicas. Busca inculcar o espírito de luta pelo bem estar, de sacrifício por algo que valha apenas, de empenho, solidariedade, trabalho em equipa. O fundo cria possibilidade para os mais necessitados aprenderem a fazer algo usando seus conhecimentos, atitudes, meios de que a natureza e o governo lhes proporciona. Segundo o ex-presidente de Moçambique Armando Guebuza 2012, o pobre precisa acreditar que é capaz de traçar o seu caminho, a sua história, mas para isso, deve abandonar a pobreza mental que é a mais grave que a material.

A implementação do fundo encara os seguintes obstáculos: a imprecisão, vazio verificado na elaboração do projeto. Em outras palavras, seria a inexistência de projeto físico, escrito ou elaborado. Isto revela que as fases iniciais do ciclo de políticas públicas não foram respeitadas. Pode-se afirmar que o Fundo, vulgo sete milhões de Meticais, teve o seu início com a implementação, e mais tarde as outras fases iniciais. Fez-se a implementação sem nenhum instrumento orientador. Não foram criadas as condições logísticas, infraestruturas adequadas, homens capacitados para gerir um processo de tamanha grandeza. As fragilidades eram visíveis em todas as etapas do processo. Desde o desenho de projeto, avaliação de viabilidade, tomada de decisão e a implementação. Não há monitoramento dos projetos aprovados, um banco de dados consistente. Bom, se quem avalia também, submete projetos e participa da avaliação do seu projeto, estamos perante conflito de interesses. Um árbitro que apita o jogo e joga quando lhe convém. Esta é a realidade vivida no processo do FDD.

Moçambique tem como base da economia a agricultura de pequena escala, cerca de 70 % da população ativa pratica agricultura. Apesar da descoberta dos recursos minerais como carvão, petróleo, gás natural, a aposta continua o setor agrícola. Mas no FDD a maior percentagem do financiamento pertence a projetos ligados à área de comércio em detrimento da agricultura. De 2011 a 2015 no distrito de Moatize, foi desembolsado cerca de 6.704.610,00 MT para agricultura e com o valor foi financiado 64 projetos. Mas no mesmo distrito e período foram desembolsados 17.742.781,68 MT para o comércio e com o valor foram financiados 247 projetos. Esta diferença também se verificou no mesmo período no distrito de Moamba, a agricultura recebeu apenas 9.742.781 MT e financiou 64 projetos. Em contra partida, o comércio recebeu 16.209.056,89 MT, e financiou 143 projetos.

Se prestar atenção aos dados acima, chegará a simples conclusão de que o valor desembolsado e o número de projetos financiados são dois ou três vezes maior do comércio em relação à agricultura. Os planos de desenvolvimento dos dois distritos apontam a atividade

agrícola como principal para o desenvolvimento distrital, mas o financiamento através do FDD prioriza projetos ligados a comércio em detrimento da agricultura, contrariando o definido nos planos. Esta realidade acontece em quase todo o país.

A rede comercial ainda é fraca, ora vejamos: a circulação de produtos é afetada por vias de acesso em condições precárias, meios de transporte não adequados e a falta de coordenação entre o local de produção e o mercado. Muitos projetos comerciais faliram devido a sua localização geográfica, fraco poder de compra da população. As distâncias foram encurtadas (casa-mercado; casa-loja), mas isso não significou o aumento das vendas, muito menos a obtenção de lucro por parte dos comerciantes. Muitas lojas foram reabilitadas e outras construídas principalmente nas zonas rurais, com o financiamento do FDD, mas, mais da metade destas iniciativas foram à falência por diversos motivos: uns apontam a culpa a burocracia do próprio processo do empréstimo, que envolve cobranças ilícitas difíceis de recuperar; outros o fraco poder de compra da população por falta de rendimentos (emprego); mas analisando com profundidade outras causas podem ser apontadas: implementação de projetos sem estudo de viabilidade, inexperiência e fraco domínio de gestão de negócios por parte dos beneficiários. O fraco ou quase inexistente monitoramento por parte da equipa técnica é também uma razão forte.

A elaboração dos projetos (identificação do problema, montagem de agenda e a tomada de decisão) tem a sua dose de culpa, devido à imprecisão e ambiguidade, mas também a implementação propriamente dita não está isenta de culpa, devido à forma como está sendo executado o projeto (burocracia excessiva, nepotismo, conflito de interesse, aproveitamento político, tráfico de influência), perde o sentido inicial e distancia-se dos objetivos. Bom, os técnicos acusam os gestores de falta de sensibilidade, os gestores acusam os técnicos e os beneficiários, mas por sua vez, os beneficiários apontam o dedo para os gestores, membros do conselho consultivo e todo o processo. Por este caminho de acusações mútuas, não se chega a lugar nenhum. Num processo complexo, como é a implementação de política pública nacional, todo o interveniente, deve de forma coordenada cumprir rigorosamente cada um, o seu papel. O que não se verifica na implementação desta política.

Antes de procurar o culpado pela fraca implementação das políticas públicas de redução da pobreza em Moçambique, é preciso analisar o contexto e as circunstâncias que ditaram o surgimento da iniciativa e mais tarde avaliar os verdadeiros beneficiários desta política. Porque se o dinheiro é alocado, muitos projetos são financiados, mas poucos são implementados e desses poucos alguns reembolsam. Quem se beneficia desse dinheiro? Será a

população desfavorecida? Ficam perguntas sem respostas, porque a identidade dos beneficiários não é revelada nas estatísticas a que tivemos acesso. Contudo, se a implementação é defeituosa e os resultados de longe são negativos: basta ver a percentagem dos reembolsos, de 2007 a 2016 apenas 7,8%, num investimento de aproximadamente 11 bilhões de Meticais a nível nacional. Mas para espanto, a política continua e, constitui o epicentro do Governo do dia, como uma estratégia acertada no combate à pobreza.

A estrutura distrital não está preparada para gerir este fundo. O governo devia se limitar no papel fiscalizador e não dirigir nem gerir o fundo. As instituições de micro crédito, bancos e outras instituições privadas (advocacia, desenho de projetos) deviam por meio de concurso público, serem encarregues de gerir este tipo de projeto. A gestão destas instituições privadas iria permitir de forma atempada uma avaliação rigorosa da viabilidade dos projetos, o devido monitoramento e sobre tudo, a prestação de contas do dinheiro público. Algo que neste momento não acontece e, não se sabe ao certo o paradeiro do dinheiro investido.

O PSSB está a ser implementação em todo o país, mas com sérias dificuldades. Os recursos financeiros e humanos disponíveis não são suficientes para o número elevado de pessoas em situação de dependência. O que determina a quantidade de pessoas a beneficiar do programa, não é a base (pessoas já identificadas), mas sim, o valor disponibilizado no período pelo órgão central. O programa não é abrangente, ainda deixa muitas pessoas de fora.

Para além de ser seletivo com os beneficiários (pessoas idosas, deficientes e doentes crônicos) em situação de extrema necessidade, o fundo não consegue beneficiar a todos nessa categoria. Mas os abrangidos reclamam dos benefícios a que tem direito. O valor do subsídio é pouco, não resolve os problemas básicos de sobrevivência. Mas cria uma esperança de um futuro melhor, eles acreditam que o governo está ciente das suas necessidades, por essa razão, aumenta a autoestima, a vontade de viver por parte dos beneficiários.

A implementação do PSSB não prevê a ajuda para a situação de educação e saúde por parte dos dependentes menores. Tratando-se de pessoas pobres, os seus dependentes deviam ser isentados de pagamento de matriculo, uniformes e cuidados hospitalares. A quando da entrevista, os beneficiários relataram casos de compra de uniforme para os netos, e despesas de saúde. O valor do subsídio, 310 MT, considerado insignificante, não tem como cobrir as despesas inerentes à educação e saúde.

A coordenação entre diversos programas de ação social ainda é fraco. As instituições a diversos níveis não partilham informação, e não existe um banco de dados disponíveis sobre a atuação dos diversos programas. Os poucos dados existentes são de difícil acesso.

Sobre as hipóteses levantadas chegou-se a seguintes conclusões:

Fica aprovada a hipótese segundo a qual o distanciamento entre o desenho (vazio, lacunas, imprecisão) e a implementação de políticas públicas, aliado à fraca infraestrutura administrativa, têm contribuído para uma implementação não eficaz do FDD;

Fica aprovada a hipótese segundo a qual a fraca capacidade técnica da população pobre na elaboração, gestão de projetos e negócios, dificulta a implementação da política pública;

Fica aprovada a hipótese segundo a qual a não existência de dados estatísticos atualizados sobre o número dos elegíveis ao PSSB, aliado a escassez de recursos, dificulta a implementação do programa.

Fica aprovada a hipótese segundo a qual, o reduzido valor do subsídio pago aos beneficiários reduz a eficácia do PSSB.

A fase de identificação do problema e de elaboração de agenda é menos explorada nas políticas públicas moçambicanas. As dificuldades de implementação encaradas hoje tem como causas o fraco estudo e pesquisa sobre os problemas existentes; alternativas de soluções; estudo de viabilidade. As futuras pesquisas devem explorar essas fases do ciclo de políticas Públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAVV. *Estudo sobre a percepção da pobreza em Portugal: Algumas considerações e recomendações*, Lisboa, REAPN/AI. 2010, Encontrado no endereço: [https:// observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/REAPN-AI_Pobreza.pdf](https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/REAPN-AI_Pobreza.pdf), acessado no dia 30/08/2018;

ABRAHAMSSON, Hans. *Aproveitando Erradicar a pobreza: compromisso para uma estratégia nacional*. Revista Rediteia n.48, política social, Edição EAPN, Editor Armandina Heleno, 2015; consultado no endereço: [https://www.eapn.pt/publicacaoa Oportunidade: espaço de manobra numa ordem Mundial em transformação, o caso de Moçambique](https://www.eapn.pt/publicacaoa_Oportunidade:espaço_de_manobra_numa_ordem_Mundial_em_transformação,_o_caso_de_Moçambique). Goteborg: PADRIGU/CEEI-ISRI Chalmers Reprocentral, 2001;

ABRAHAMSSON, Hans; NILSSON, Anders. *Moçambique em transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. 2ª Ed. Goteborg: Chalmers Reprocentral, 1994;

ABRANCHES, Sérgio Henrique. *Política social e combate à pobreza: a teoria da prática* IN: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANDOS, Wanderley Guilherme; COIMBRA, Marcos Antônio. *Políticas sociais e combate à pobreza*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987;

AGUM, Ricardo; RICARDO, Priscila; MENEZES, Monique. *Política Pública: Conceito e Análise em Revisão*. Revista Agenda Política, vol. 3, n.2. Julho/Dezembro, 2015;

ARAGÓN, Virgílio Álvarez. *A estratégia de redução da pobreza e a abertura educacional na Guatemala do pós-guerra* IN: CIMADAMORE, Alberto; DEAN, Hartley; SIQUEIRA, Jorge (org.). *A pobreza do Estado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006;

BARRIENTOS, Armando. *On the distributional implications of social protection reforms in Latin America*. Editor UNU. WIDER, Paper nº 69, November, 2011;

BASTAGLI, Francesca. *Conditional cash transfers as a tool of social Policy*. *Economic & political WEEKLY EPW*. Vol. 21: May, 2011;

BENCINI, Fabrizio. *Burocratização* IN: BOBBIO, Norberto; MATTENCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário da política*. 11ª Edição. Brasília: Editora UnB, 1998;

BANCO Mundial. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. A pobreza*, Fundação Getúlio Vargas, 1990.

DFID. *Relatório sobre os determinantes da vulnerabilidade e Tendências*. Austral COWI, Setembro, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Ciência Política* IN: BOBBIO, Norberto, MATTENCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário da política. 11ª Ed. Brasília: Editora UnB, 1998;

BRAATHEN, Einar. Fundos Sociais na África: uma Resposta Tecnocrático–Clientelista à pobreza? IN: CIMADAMORE, Alberto; DEAN, Hartley; SIQUEIRA, Jorge (org.). *A pobreza do Estado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006;

CARDOSO, André Luis Rabelo. *Burocracia e Políticas Públicas: Reflexões sobre o campo da Implementação*. Revista Espacios, V. 38, n. 41, 2017, pp. 3-13;

CARVALHO, Maria De Lourdes De; BARBOSA, Telma Regina Da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. *Implementação de políticas públicas: uma abordagem teórica e crítica*. (Colóquio internacional sobre gestión universitária en América del Sur. Mar del Plata 8,9 y 10 de Diciembre, 2010);

CASAROTO FILHO, N.; KOPITTKKE, B. H. *Análise de investimentos: matemática financeira, engenharia econômica, tomada de decisão e estratégia empresarial*. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 1994;

CRESWELL, John W. *Métodos de Pesquisa, Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativos, Quantitativos e Mistos*. 2. ed. Porto Alegre: Artimed, 2007;

DIAS, Renaldo e MATOS, Fernando. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*, São Paulo: Atlas SA, 2012;

FEREIRA, Amílcar Frederico. *Processo de elaboração de políticas públicas em Moçambique: o caso do PARPA e do PQG*. Yaoundé: FLCC/ UEM, CODESRIA, 2008;

FERREIRA, Leonor Vasconcelos. *Dinâmica de rendimento e persistência da pobreza em Portugal*. FEUP & CEMAPRE/ISEG, Coimbra. III Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais “A questão Social no Novo Milênio”, 16-18 de Setembro de 2004;

FORQUILHA, Salvador Cadete; ORRE, Aslak. *Uma iniciativa condenada ao sucesso: O fundo Distrital doa 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique* IN: BRITO et al. (Org.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE, 2011;

GIRGIOLI, Pier Paolo. *Burocracia* IN: BOBBIO, Norberto, MATTENCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário da política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998;

GRANJO, Paulo. *A mina desceu à cidade: memória histórica e a mais recente indústria moçambicana*, in *Etnográfica*, VII, 2, 2003, pp. 403-428;

GRANJO, Paulo. *Dragões, régulos e fábricas: espíritos e racionalidade tecnológica na indústria moçambicana*. *Análise Social*, vol. XLIII (2.º), 2008, 223-249 encontrado no endereço: [http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218639080J9kNO8ey_6Is13ZK5 .pdf](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218639080J9kNO8ey_6Is13ZK5.pdf), acessado no dia 14/09/2018;

HANLON, Joseph. Basta dar Dinheiro aos Pobres. IN: BRITO, Luis De et al., (Orgs.). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Edição IESE, Editorial Marimbique: Maputo, 2010.

HILL, H. *Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13:265-282, 2003;

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*, 3. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2013;

IMURANA, Braimah Awaisu; HARUNA, Rufai Kilu; KOFI, Annin-Bonsu Nana. *The Politics of Public Policy and Problems of Implementation in Africa: An Appraisal of Ghana's National Health Insurance Scheme in Gana East District*. *International Journal of Humanities and Social Science* Vol. 4 No. 4, Special Issue – February, 2014;

LIMA, Luciana Leite D'ASCENZI, Luciano. *Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento Local*. Porto Alegre: Editora Metamorfose, 2018;

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. *Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas*. *Revista de Sociologia e Política*, V. 21, Nº 48: 101-110 DEZ. 2013;

LIMA, Luciano Leite; D'ASCENZI, Luciano; DIAS, Gianna Vargas Reis Salgado. *O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da política de humanização da política de humanização dos serviços de saúde*. Brasília: IX encontro da ABCP (04 a 05 de Agosto), 2014;

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation, 1980;

LOTTA, Gabriela Spanghero. Papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionarieidade, IN: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta De (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUCMINAS, 2012;

LUNDIN, Iraê Baptista. *Metodologia de pesquisa em ciências sociais*. Maputo: Escolar Editora, 2016;

MACUANE, José Jaime. Aprendizado de Políticas Públicas no contexto do PARP IN: BRITO et al. (Org.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE, 2012;

MACUANE, José Jaime. Reformas econômicas em Moçambique: atores, estratégias e coordenação. IN: FRY, Peter (org.). *Moçambique ensaios*, Rio de Janeiro: UFRJ, 2001;

MADEIRA, Lígia Mori et al. Monitoramento e Avaliação da Política de Transferência de renda Gaúcha IN: COREZOLA, Fernanda Costa; GRIZA, Aida; RAMOS, Marília Patta (org.) *Políticas Públicas, monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, 2015;

MALHOTRA, Naresh. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 4ª edição, Porto Alegre: Book man, 2006;

MARCHETTI, Vitor. *A importância das políticas públicas para a sociedade e o mundo acadêmico* IN: MARCHETTI, Vitor (org.). *Políticas Públicas em debate*. São Paulo: UFABC, 2013;

MATLAND Richard E. *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, N. 2, Apr. 1995, pp. 145-174;

MATTAR, F. *Pesquisa de marketing*. Ed. Atlas. 1996.

MAX WEBER. *Ensaio de Sociologia*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: LTC,1982;

MOSCA, João. *Economia de Moçambique século XX*. 2. Ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2005;

MOURA, Maria Helena Fernandes. *Serviço Social e Modelos de Intervenção: da sociedade Industrial à Sociedade do Risco* (tese de doutoramento em ciências do serviço social da Universidade do Porto), Porto, 2006;

- NILSSON, Anders. *Paz na nossa Época: para uma compreensão holística de conflitos na sociedade mundial*. Goteborg: PADRIGU/CEEI-ISRI, 2001;
- O'TOOLE Jr.; Laurence J.. "The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research". *Public Administration*, Vol. 82 (2): 2004, pp. 309-329;
- OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*, Petrópolis: Editora voz, 2007;
- OLIVEIRA, Vanessa Elias. As Fases de Processo de Políticas Públicas. IN: MARCHETTI, Vitor (org.). *Políticas Públicas em debate*. São Paulo: UFABC, 2013;
- PARADA, Eugenio Lahera. Política e Políticas Públicas. IN: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1. pp. 69-95;
- PAULA, Mayra; PRIETO, Espina. *Políticas de Atención a la Pobreza y la Desigualdad: Examinando el rol del Estado em la Experiencia Cubana*. Buenos Aires: CLACSO, 2008;
- PIRES, Roberto Rocha. Burocracias, gerentes e suas histórias de implementação: narrativas de sucesso e fracasso de programas federais. IN: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática*. Belo Horizonte: PUCMINAS, 2012;
- POZANY, Pamela & DAVIS Benjamin. *O Impacto dos Programas de Transferência de Renda sobre a Dinâmica das Comunidades na África Subsaariana*. (IPC-IG), n. 290, 2015, consultado no endereço: <http://www.ceic-ucan.org/wp-content/uploads/2014/04/Opini%C3%B5es-e-.pdf>, acessado no dia 25/09/2018;
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Constituição da República 1990*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1990;
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Constituição da República 2004*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2004;
- RODRIGUES, Carlos Farinha. *Pobreza e exclusão social em Portugal*. ISEG, Universidade de Lisboa: CEMAPRE, Revista Brotéria, 2017; consultado no endereço: <http://broteria.pt/revista-broteria/artigos/151-novembro-2017-pobreza-e-exclusao-social-em-portugal>, acessado no dia 15/09/2018;
- RUAS, João. *Manual de metodologia de investigação: como fazer propostas de investigação, monografia, dissertações e teses*. Maputo: Escolar Editora, 2017;

SÃ, Michelle Morais; SILVA. *O Programa Novinho em Folha de Nova Iorque para transferência Condicionada de Renda: E se for bem sucedido?* Centro Internacional de pobreza, nº 60, Julho, 2008;

SANDE, Zaqueo. “7 milhões” Revisão do debate e desafios para Diversificação da base produtiva. IN: BRITO, Luis de, et al. (Org.). *Desafios para Moçambique 2011*, IESE, Maputo; 2011;

SANTOS, Hozona Patrícia Oliveira dos; NASCIMENTO, Maria de Fátima Melo do. *Considerações sobre o programa bolsa família: avanços ou recuos na proteção social?* Rev. Teoria Política e Social, vol. 1, p. 43-50, dez. 2008;

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. IN: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1. p. 21-42;

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos*. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013;

SILVERMAN, David. *Método de Pesquisa, Interpretação de dados Qualitativos, Métodos para análise de entrevistas, textos e interações*. 3ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009;

SOARES, Fabio Veras & HIRATA, Guilherme & RIBAS, Rafael Perez. Avaliação do Programa de Subsídio de Alimentos (PSA): uma análise do inquérito de linha de base. IN: BRITO, Luis De et al., (Orgs.). *Proteção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Edição IESE, Editorial Marimbique: Maputo, 2010;

SOARES, Sergei; ZEPEDA, Eduardo. *Todas as transferências de renda diminuem a desigualdade?* Centro Internacional de Pobreza, Brasília: BNDES nº 36, Janeiro, 2008;

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45, acessado no endereço: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>, consultado no dia 15/09/2018;

TAVARES, Priscilla Albuquerque; PAZELLO, Elaine Toldo; FERNANELES, Reynaldo; CAMELO, Rafael de Sousa. *Uma avaliação da bolsa família: focalização e impacto na distribuição da renda e pobreza*. Pesquisa e Planejamento Econômico, PPE. Vol. 39, nº 1, Abril, 2009;

VINCENT, Katharine & CULL, Tracy. Impactos De Transferências Pecuniárias Sociais: Evidências de Estudos de Caso da África Austral. IN: BRITO, Luis De et al., (Orgs.). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Edição IESE, Editorial Marimbique: Maputo, 2010;

WATERHOUSE Rachel & LAURICIANO Gil. Contexto Político e Institucional da Protecção Social em Moçambique IN: BRITO, Luis de et al., (Orgs.). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Edição IESE, Editorial Marimbique: Maputo, 2010;

WU, Xun; RAMESH, R; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP, 2014;

Decretos, relatórios, circulares e leis.

AGENDA 2025. *Visão e estratégia da nação*. Maputo: Comitê de conselheiros, 2003;

Circular N° 002/MPD/GM/2007 de 28 de Novembro - cria o Modelo de recolha de Informação Sobre a Execução a Orçamento Investimento de Iniciativa Local;

Circular N° 002/MPD/GM/2009 de 26 de Abril;

Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro;

Decreto n. 52/2011 de 12 de Outubro, Conselho de Ministro, Maputo, 2011;

Diploma Ministerial N° 67/2009 de 17 de Abril;

Metier, Consultoria & Desenvolvimento. *Análise da Execução do Orçamento de Iniciativa Local (OIL) nos Distritos*. Discussion Paper No. 64P. DNEAP (Direção Nacional de Estudos e Análise de Políticas). Maputo: MPD, 2009;

MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, Direção Nacional de Estudos e Análise de Políticas. *Pobreza e bem-estar em Moçambique: terceira avaliação nacional*, Outubro 2010;

Ofício N° 101/GM/MF/2006 de 12 de Maio;

Ofício N° 37/GM/MF/2006 de 11 de Abril;

Repartição de Assistência Social delegação de Tete, relatório de 2016;

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Estratégia Nacional de Segurança Social Básico 2016-2024*. Aprovado na 5ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros, Maputo, 2016;

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural: Direção Nacional de Desenvolvimento Rural. *Informe das Atividades Realizadas no Âmbito dos 7 milhões 2016*, Maputo, 2017;

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE: Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural. *Balanço do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) 2006-2016 e Estratégia para 2016-2030*, Maputo, 2016;

Sites da internet consultados

<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/7036.pdf>, no dia 17/10/2016;

<http://www.transparency.org/cpi2015> acessado no dia 19/09/2016;

<http://www.answerme.org/armandoguebuza.blogspot.com>, no dia 28/10/2016;

<http://www.suapesquisa.com/paises/mocambique/mapa.htm>, acessado no dia 8/08/2016;

<http://www.unicef.org/mz/cpd/references/73-Estrategia%20Nacional%20de%20Seguranca%20Social%20Basica.pdf> acessado no dia 17/06/2018.

APÊNDICES

APENDICE A – Pedido de autorização para recolha de dados

EXCELENTÍSSIMO SENHOR ADMIMISTRADOR DO DISTRITO DE MOAMBA

Maputo

Assunto: Pedido de entrevista para fins académicos.

Eduardo Rodolfo Menete, portador do B.I. nº 100100049292J emitido em 31/ 08/ 2015, pelo Arquivo de Identificação de Cidade da Matola, docente N1 com nível de Mestrado em Ciências Políticas e Estudos Africanos pela Universidade Pedagógica e Doutorando em Ciência Política pela UFRGS – Brasil. Funcionário do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. Pretende fazer a recolha de dados para a elaboração da tese em Ciência Política com o tema: *Implementação de políticas Públicas de Redução da Pobreza em Moçambique: os casos FDD e PSSB*. Vem solicitar a V. Excelência se digne conceder entrevista sobre o FDD, vulgo 7 milhões. De recordar que a recolha de dados já foi autorizada e está em curso.

Em anexo as perguntas da entrevista

Com os melhores cumprimentos.

Contacto: eduardomenete@gmail.com tel. 847124819

Maputo, aos 04/07/2017

Eduardo Rodolfo Menete

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista

O presente questionário tem como objetivo principal avaliar a percepção dos funcionários do Estado a vários níveis, políticos ou funcionários de alto escalão; funcionários provinciais ou gestores intermédios e funcionários distritais ou de baixo escalão, quanto à implementação das políticas públicas de redução à pobreza (FDD e PSSB). Trata-se de uma pesquisa com finalidade académica, elaboração da tese em Ciência Política.

DADOS PESSOAIS (todos)

Idade () Sexo () Local de trabalho: Distrito () Província () Ministério ()

Formação académica: fundamental () básico () médio () superior ()

Ocupação, função _____

Funcionários distritais ou de baixo escalão

1. Sobre a política salarial- Mboa () boa (), regular () má () muito má ();
2. Sabe da existência do Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD) 7milhões: sim () não () talvez ()
3. Quais são as dificuldades que encara durante a realização das atividades diárias?
4. Como classifica o relacionamento com os colegas ou superiores hierárquicos: Mbom () bom () regular mau () péssimo ();
5. O critério de seleção de projetos acha justo?
6. Os pobres conseguem desenhar, submeter projetos e serem aprovados?
7. Como tem sido o reembolso do FDD, os proponentes honram com os prazos de reembolso?
8. A identificação dos beneficiários do PSSB é feita de forma eficiente/correta?
9. Que avaliação faz do pagamento dos subsídios?

Funcionários provinciais ou gestores intermédios (técnicos)

1. Os programas de combate à pobreza beneficiam os pobres;
2. Como classifica os resultados das políticas de redução da pobreza;
3. Que avaliação faz do FDD/PSSB?
4. Acha que a pobreza está a reduzir em Moçambique;

5. Como avalia a participação da sociedade civil nos programas de combate à pobreza;
6. Como é feita a coordenação das atividades entre o governo central e a base, os distritos?
7. Acha que o país está num bom caminho no concerne ao desenvolvimento e a redução da pobreza?
8. Os pobres participam na busca de soluções contra a pobreza?

Funcionários seniores ou políticos

1. O que deve ser feito para acelerar o combate à pobreza no país;
2. Acha correta a forma como são implementadas as políticas pública de redução da pobreza?
3. Que avaliação faz do PSSB?
4. Os obstáculos enfrentam na execução?
5. Com o valor do subsídio é possível reduzir a pobreza?
6. Sente se realizado com a implementação do PSSB, O que vantagens oferece?
7. Os projetos financiados pelo FDD podem ser considerados sustentáveis?
8. Que avaliação faz do custo-benefício do FDD?
9. Em caso de não reembolso do fundo qual tem sido o posicionamento do Governo?
10. Que avaliação faz em relação ao nível de formação dos funcionários do Estado. Acha que estão preparados profissionalmente para as tarefas?
11. A corrupção influência nos resultados da implementação de políticas públicas no geral e em particular nas de redução à pobreza?

ANEXOS

ANEXO A - Alguns exemplos de aspectos positivos da Implementação do FDD

Imagem 1. Furo de água e quarto de aluguer em Ressano Garcia distrito da Moamba.



Fonte: adaptado do relatório de boas práticas Moamba, 2016.

As imagens espelham o projeto de abastecimento de água às comunidades de Ressano Garcia e o local de acomodação. O beneficiário recebeu em 2011 o financiamento de 551349,99MT, que deve ser acrescido de juro de 5% devendo reembolsar 578,917,50 MT. As imagens comprovam a materialização do projeto que gerou cinco postos de trabalho. Mas até a data da recolha da informação no distrito da Moamba, 2017, o mutuário tinha reembolsado apenas, 70.000 mt, que corresponde a 12,1% do valor recebido. Apesar do fraco reembolso é considerado um projeto modelo. Ele privilegiou o investimento em detrimento do reembolso.

Imagem 2 Produção de frangos e comércio na localidade de Bela Vista, distrito de Matutuine.



Fonte: relatório de boas práticas, Maputo, 2014.

A beneficiária foi financiada 21.780.00 MT, mais a taxa de juro de 10% totalizando 23.950.00 MT. O projeto previa doze meses para o reembolso. O valor foi reembolsado na totalidade e conseguiu criar três postos de trabalho, segundo documenta o relatório de boas práticas (Governo/Maputo, 2014).

Este beneficiou de financiamento do FDD em 2010, no valor de 69.939,00 Mt, mais a taxa de 10%, devendo reembolsado, 76, 932,90 MT, num período de doze meses. Conforme ilustram as imagens acima, o estabelecimento foi concebido e está em funcionamento. Criou

três postes de trabalho, mas não há registro do reembolso como aconteceu no projeto de criação de frangos. Ambos projetos foram aprovados no mesmo espaço geográfico, mesmo tempo de duração, 12 meses, mas o projeto com menos valor e de maior risco, reembolsou o valor e o projeto com mais financiamento, 3 vezes mais, não reembolsou nenhum valor.

Imagem 3 Fomento pecuário, cultivo de cereais e trator para agricultura.



Fonte: adaptado do relatório de boas práticas Maputo, 2014.

Na imagem acima temos da esquerda para direita o projeto de criação do gado bovino, financiado em 2010 o valor de 26.000,00 MT, no distrito de Magude, província de Maputo. Criou dois empregos e conseguiu multiplicar os animais. Hoje se tornou exemplo de projetos bem sucedidos. No centro temos a imagem de produção de cereais, projeto, também financiado pelo FDD, no valor de 110.940, 00 MT, com juro de 10%, perfazendo 116.487.00 MT, criou dois empregos, não há registro do reembolso do valor. Na última imagem mais a direita, temos um trator comprado com o valor do Fundo, financiado no Posto Administrativo 3 de Fevereiro, distrito de Manhiça para fins agrícola. O beneficiário recebeu em 2013, o valor de 700000,00 MT, mais os 5%, devendo reembolsar 788958,33MT. Mais uma vez não há registro de reembolso, contudo, o simples fato de materializar o projeto e continuar em funcionamento, só em si, concorre para ser considerado um exemplo de boas práticas.

Imagem 4 Comércio e produção de cereais no distrito de Cahora Bassa, Tete.



Fonte: autor em Cahora Bassa, província de Tete, 2017.

As imagens acima mostram o empreendimento dos mutuários no distrito de Cahora Bassa, província de Tete. A primeira imagem da esquerda para direita trata-se de uma

ferragem de venda de material de construção com um financiamento em 2014, no valor de 90.000,00 MT, mais 10% de juro perfaz 99.000,00 MT, com prazo de duração de 24 meses. No entanto, até Setembro de 2017, altura da visita, o mutuário reembolsou apenas 30.000,00 MT, que corresponde a 33,3%. Mais a direita tem campo de cultivo, roça, com milho e tomate. O proprietário recebeu um fundo de 75.000,00 MT, mais juro de 5%, totalizando 78.750,00 MT, reembolsáveis num prazo de 24 meses. O mutuário conseguiu criar cinco postos de trabalho e reembolsou todo o valor antes do tempo previsto. Com o valor comprou uma motobomba e como já tinha um furo de água na sua machamba (roça) tudo ficou mais fácil, aumentou a área de cultivo e como consequência a produtividade e os rendimentos.

O governo de Moçambique faz a divulgação das boas práticas no intuito de encorajar os que receiam submeter projetos. Trata-se por um lado, de vender a ideia de que o projeto está a trazer benefício à população e por outro lado, reduzir as críticas e avaliações negativas sobre a implementação do fundo. Muitas pesquisas (CIP, 2011; 2012; IESE, 2012) apontam sérias irregularidades na execução deste fundo, mas o governo, sempre encontra formas de contornar estes resultados. Pode-se afirmar que as boas práticas servem de marketing da política pública em análise. Fazer acreditar a maioria que se está num bom caminho. Mas os resultados são contraditórios, a começar pelos projetos não implementados ou implementados, mas já falidos, superam os 70% do total dos projetos financiados. Os reembolsos estão abaixo de 20%. Estes dados não são divulgados e se são, é com menos frequência comparativamente com os dados das boas práticas.

ANEXO B – Imagens da habitação e dos lugares de pagamento do subsídio aos beneficiários do PSSB.

O retrato físico do tipo de habitação das pessoas beneficiárias do subsídio no bairro Chiringa Degue no distrito da cidade de Tete. Como as imagens ilustram, a situação da pobreza é bastante séria neste canto do país. Urge esforços convista a minimizar esta situação, porque o programa em análise ainda está longe de trazer resultados desejados.

Imagem 5 Casa dos beneficiário do PSSB na província de Tete, zona centro do país.



Fonte: autor

Para uma melhor análise foram registradas imagens dos três postos de pagamento do subsídio nos três distritos da província de Maputo, locais onde teve lugar o levantamento dos dados ora apresentados.

Imagem 6 Beneficiários do PSSB em Infulene, distrito da Matola, recebendo o subsídio na primeira imagem e nas duas últimas imagens tomando sopa, depois de receber o subsídio de dois meses.



Fonte: autor no dia 03/10/2017 em Matola.

Imagem 7 Beneficiário do PSSB em Umpala distrito de Boane a espera de receber o subsídio.



Fonte: autor no dia 09/10/2017 Umpala.

Imagem 8 Beneficiários do PSSB em Impaputo, distrito da Namaacha a espera de receber o subsídio, na primeira imagem e recebendo o subsídio nas duas últimas imagens.



Fonte: autor no dia 16/10/2017 Impaputo, Namaacha.

As imagens acima, são dos beneficiários do PSSB em Impaputo distrito de Namaacha. Eles aguardam a chegada dos técnicos do INAS, que vem fazer o pagamento do subsídio. Foram avizados pelo permanente para estarem no local a partir da 8horas da manhã, mas até as 12horas, era antes de chegar a equipa. Só conseguiu chegar no local as 13 horas da tarde. Os idosos tiveram que ficar a espera durante 5 horas de tempo, num lugar sem sombra nem cadeiras para se acomodar como mostram as imagens.

ANEXO C - Modelo de declaração de idoneidade

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
PROVÍNCIA DE MAPUTO
GOVERNO DO DISTRITO DE MOAMBA
POSTO ADMINISTRATIVO DE MOAMBA-SEDE

DECLARAÇÃO DE IDONEIDADE

Para os devidos efeitos e julgados convenientes, a pedido do (a) interessado (a) de nome _____ portador do BI n. _____ Emitido pelo Arquivo de Identidade Civil de _____ aos _____/_____ de 2014 e residente no Q n.____, Bairro/povoado _____ Av./ rua _____, casa n. _____.

O cidadão acima referido é considerado neste Bairro/Povoado como apto, capaz, competente e adequado para aceder ao Fundo Distrital do Desenvolvimento.

A presente declaração destina-se para efeitos de confirmação de idoneidade.

Por ser verdade, mandei passar a presente declaração que por mim vai assinada e autenticada com carimbo a tinta de óleo em uso.

Moamba, aos ____ de _____ de 2014

O secretário do Bairro/povoado

(assinatura)