



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Mestrado em Administração Pública

**Governança da pobreza como mecanismo de dominação:
análise da configuração administrativa-local para protecção
social em Moçambique**

Rúben Noa Ucucho

Supervisor: Prof. Doutor Egídio Guambe

Maputo

2024

**Governança da pobreza como mecanismo de dominação: análise da
configuração administrativa-local para protecção social em
Moçambique**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Mesa de Júri

Presidente: _____

Supervisor: _____

Oponente: _____

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
EPÍGRAFE	ii
DEDICATÓRIA	iii
AGRADECIMENTOS	iv
LISTA DE ABREVIATURAS	i
RESUMO.....	iii
INTRODUÇÃO	1
1.1. Contexto e problematização.....	3
1.2. Hipótese	7
1.3. Variáveis e indicadores do estudo.....	7
1.4. Objectivos do estudo.....	9
1.5. Delimitação do tema da pesquisa.....	9
1.6. Relevância do estudo	11
1.7. Metodologia	12
CAPÍTULO I – CONCEITOS, REVISÃO DA LITERATURA E ENQUADRAMENTO TEÓRICO	15
2.1. Conceitos.....	15
2.1.1. Governação	15
2.1.2. Descentralização	16
2.1.3. Protecção social	18
2.1. Revisão da literatura	20
2.1.1. O debate sobre a governação local.....	20
2.1.2. Dinâmicas e funcionamento da governação local dos sistemas de protecção social	24
2.2. Enquadramento Teórico.....	28
2.2.1. A abordagem da Economia Política da governação da pobreza	28
II. ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO ADMINISTRATIVA-LOCAL PARA PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE	33
3.1. Estruturação da governação da pobreza em Moçambique.....	33
3.1.1. A pobreza na construção do Estado pós-independência	33
3.1.2. A criação do INAS e a reestruturação da administração local para a protecção social	38
3.1.3. A configuração do sistema de protecção social nas políticas nacionais	39

3.2.	A protecção social básica no contexto da governação local	41
3.2.1.	As dinâmicas da protecção social vis-à-vis a governação local	42
3.3.	Configuração dos actores no sistema de protecção social básica em Moçambique	49
3.3.1.	Actores governamentais locais no subsistema de protecção social	49
3.3.2.	A actuação dos parceiros de desenvolvimento num contexto de centralização.....	53
3.3.3.	Participação na protecção social: espaço para monitoria e advocacia?	56
3.4.	A dinâmica local e real do funcionamento do sistema de protecção social em Nampula 62	
3.4.1.	A configuração administrativa-local e seu impacto na governação da pobreza	62
3.4.2.	O piso da protecção social em contextos de precaridade administrativa.....	66
	CONCLUSÃO	72
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
	APÊNDICES	83

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que o presente estudo resulta da minha investigação pessoal e das orientações críticas e sugestões do meu Supervisor. Declaro, ainda, que este estudo (dissertação) nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau académico, estando devidamente indicados no texto e nas referências bibliográficas as fontes utilizadas na sua concepção.

O Mestrado

Rúben Noa Ucucho

Maputo, Junho de 2024

EPÍGRAFE

“Muitas vezes a classe política do mundo só valoriza o pobre em época de eleição. Em época de eleição o pobre é o patrimônio mais importante de um país. Depois das eleições o pobre é esquecido e a vida segue”

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

DEDICATÓRIA

Aos pobres e todos oprimidos, cuja resiliência e luta diária inspiram mudança e esperança.

AGRADECIMENTOS

Durante a elaboração desta dissertação contei com a cooperação de muitas pessoas e entidades, sem as quais seria praticamente impossível sua realização, e finalmente tenho a alegria e o agradável dever de expressar a minha gratidão.

Ao Professor Egídio Guambe, meu mais profundo agradecimento por acreditar neste trabalho e orientar sua execução. Sua orientação foi fundamental e muitos dos insights presentes surgiram durante nossas discussões e das suas valiosas sugestões e recomendações. Sou também imensamente grato aos diferentes professores do meu curso de Mestrado, cujos ensinamentos e orientações contribuíram significativamente para o desenvolvimento deste trabalho.

À minha querida parceira, Ngandife Karina, meu sincero agradecimento por todo o apoio incondicional e pela confiança depositada em mim. Sua compreensão e paciência durante os momentos em que não pudemos estar juntos devido aos compromissos da faculdade e do trabalho são inestimáveis. Sou eternamente grato por seu amor e por compartilhar essa jornada comigo.

Desde o início, meu Mestrado e o estudo que hoje apresento contaram com o apoio moral e a autorização do Professor José Macuane, Director da Empresa MAP Consultoria. Agradeço profundamente pelo seu apoio a esta iniciativa. Um agradecimento especial também ao Director Executivo da MAP Consultoria, Padil Salimo, e às minhas colegas Líria Langa e Argentina Maolele, por todo o apoio ao longo deste percurso.

Incluo nos meus agradecimentos todos os participantes que enriqueceram consideravelmente as análises deste estudo e deram valiosos contributos. Sou grato também a minha família, amigos de todo meu percurso e aos meus colegas e amigos do curso de Mestrado. Vocês estarão sempre no meu coração!

Finalmente, agradeço profundamente o apoio dos meus pais, que de forma generosa têm apoiado decisivamente o meu esforço acadêmico desde os momentos iniciais da minha formação.

LISTA DE ABREVIATURAS

AEP	Análise da Economia Política
AFs	Agregados familiares
CEP	Conselho Executivo Provincial
CNAS	Conselho Nacional de Acção Social
COVID-19	Coronavirus Disease 2019 (Doença do Coronavírus 2019)
CPAS	Conselhos Provinciais de Acção Social
CRM	Constituição da República de Moçambique
DNAS	Direção Nacional de Acção Social
DPGCAS	Direção Provincial do Género, Criança e Acção Social
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
FMI	Fundo Monetário Internacional
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
GAPVU	Gabinete de Apoio à População Vulnerável
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
INGD	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
IPCC	Instituições de Participação e Consulta Comunitária
MCI	Monitoria Comunitária Independente
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
MGCAS	Ministério de Género, Criança e Acção Social
MICAS	Ministério para a Coordenação da Acção Social
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MISAU	Ministério da Saúde
MOPHRH	Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos
NGP	Nova Gestão Pública
OE	Orçamento do Estado
OGDD	Órgãos de Governação Descentralizada Distrital
OGDP	Órgãos de Governação Descentralizada Provincial

OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
OIT	Organização Internacional de Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OREP	Órgãos de Representação do Estado na Província
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PASD	Programa Apoio Social Directo
PASD	Programa Apoio Social Directo
PASP	Programa Acção Social Produtiva
PAUS	Programa de Atendimento em Unidades Sociais
PES	Plano Económico e Social
PROSAS	Programa Serviços de Acção Social
PSCM-PS	Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Protecção Social
PSSB	Programa Subsídio Social Básico
RAMAS	Repartição dos Assuntos da Mulher e Acção Social
Renamo	Resistência Nacional de Moçambique
RESOCINA	Rede da Sociedade Civil em Nampula
SAWG	Social Action Working Group (Grupo de Trabalho em Acção Social)
SDSMAS	Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Acção Social
SEAS	Secretaria de Estado da Acção Social
SPAS	Serviço Provincial de Assuntos Sociais
UTRESP	Unidade Técnica de Reforma do Sector Público

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a analisar as dinâmicas da configuração administrativa local para o desempenho do sector de protecção social em Moçambique, com foco especial na província de Nampula. A análise é baseada no método qualitativo, com recurso a entrevistas semi-estruturadas e pesquisa bibliográfica. Os resultados do estudo revelam que, a semelhança de muitos programas que surgiram, em grande parte, no Sul global, os programas de protecção social básica em Moçambique, estão longe de ser uma solução completa da pobreza sendo considerados medidas paliativas que, embora a aliviem temporariamente, falham em abordar as raízes estruturais do problema e promover uma cidadania mais ampla e inclusiva. A eficácia destes programas é profundamente condicionada pela maneira como são governados, sendo moldados pelos interesses dos actores políticos e usados como instrumentos de controle social e vigilância do cidadão. Apesar de a descentralização ser reconhecida como um princípio importante no sistema de protecção social, sua implementação efectiva tem sido negligenciada, limitando-se a desconcentração e delegação de algumas funções numa logica de forte controle do partido-Estado, com programas sendo desenhados e executados de forma centralizada pelo governo central, demonstrando uma clara predominância deste sobre a gestão e controle do sector. No entanto, é fundamental reconhecer o papel das estruturas locais, cujas acções seguem um processo informal que aumenta a influência do partido-Estado e introduz níveis significativos de interpretação discricionária das políticas e processos por parte desses intervenientes semi-formais e informais, tornando o sistema de protecção social um aparato de acção livre e arbitrária.

Palavras-chave: Governação, Descentralização, Protecção Social, Poder.

INTRODUÇÃO

Os programas de protecção social, sejam condicionados ou não, estão sendo largamente implementados nos países como estratégia de luta contra a pobreza. Embora a popularidade de tais programas esteja associada à assistência social dos grupos vulneráveis, as peculiaridades de cada programa criam novos desafios a cada avaliação em termos de implementação, monitoria, eficiência, eficácia e sustentabilidade. Para resolver problemas específicos desse sector e superar as dificuldades típicas da administração pública que influenciam seu desempenho, a configuração da administração local tem sido vista como elemento importante para o melhor funcionamento do sistema de protecção social e passado por reformas para melhorar a entrega de serviços.

No início dos anos 90, as reformas de descentralização surgiram associadas ao processo de democratização e melhoria da governação pública. Em Moçambique, essas reformas, incluindo a criação de órgãos de governação descentralizada nos três níveis (provincial, distrital e autárquico), tornaram-se elementos fundamentais no processo de reestruturação do Estado e na gestão do sistema de protecção social. Assim como no processo mais amplo de governação da pobreza, as reformas de descentralização neste sector trazem dinâmicas complexas que necessitam ser profundamente analisadas, especialmente na sua configuração administrativa local.

Este estudo discute as dinâmicas da governação da pobreza, dando ênfase à configuração administrativa local para a protecção social em Moçambique. O argumento central do trabalho é que a governação da pobreza está intrinsecamente ligada à forma como a protecção social é administrada, evidenciando um uso estratégico das políticas de protecção social para controle social e vigilância das populações vulneráveis. A análise abrange: como a governação da pobreza é estruturada historicamente em Moçambique, destacando o papel das políticas públicas entanto que instrumentos através das quais o Estado age ou deixa de agir; a inserção da protecção social básica no contexto da governação local, analisando as reformas e os desafios enfrentados na implementação destas políticas; a configuração dos actores no sistema de protecção social básica, incluindo o papel do Estado, organizações não governamentais e outros *stakeholders*; a dinâmica local e real do funcionamento do sistema de protecção social, com foco na província de Nampula, para entender as práticas informais e a influência política na gestão da protecção social.

Os resultados deste estudo revelam que, apesar de medidas paliativas aliviarem temporariamente a pobreza, elas falham em abordar as raízes estruturais do problema e promover uma cidadania mais ampla e inclusiva. A eficácia dos programas de protecção social em Moçambique é profundamente condicionada pela maneira como são governados, frequentemente usados como instrumentos de controle social e vigilância dos cidadãos. Apesar do reconhecimento da descentralização como um princípio importante, sua implementação efectiva tem sido negligenciada, limitando-se a uma lógica de forte controle do partido-Estado.

No estudo, são abordadas as estratégias e dinâmicas subjacentes à implementação dos programas de protecção social, explorando os elementos da economia política da governação da pobreza e seus resultados. Essa abordagem permite entender como a governação da pobreza em Moçambique não apenas lida com a questão económica, mas também com a gestão política e social da pobreza e, obviamente, dos cidadãos de tal categoria, utilizando a protecção social como ferramenta de manutenção do *status quo* e perpetuação das estruturas de poder existentes.

O estudo é composto por quatro partes. Após esta introdução geral, a primeira parte cobre o contexto e problema, a hipótese, as variáveis, os objectivos, a delimitação do tema da pesquisa, relevância do tema e a metodologia. A segunda parte apresenta os principais conceitos do estudo, a revisão da literatura e o quadro teórico relevante para a interpretação da realidade social que nos propomos analisar. A terceira parte aborda a configuração administrativa local para a protecção social em Moçambique. Esta encontra-se subdividida em secções que buscam entender as dinâmicas da governação da pobreza em Moçambique. Para tal, analisam-se os seguintes aspectos: (i) como é estruturada, do ponto de vista histórico, a governação da pobreza em Moçambique; (ii) de que maneira a protecção social básica se insere no contexto da governação local; (iii) qual é a configuração dos actores no sistema de protecção social básica em Moçambique; (iv) como é a dinâmica local e real do funcionamento do sistema de protecção social, com base no caso de Nampula. Finalmente, o quarto capítulo apresenta as considerações finais do estudo.

1.1. Contexto e problematização

Moçambique tem registado persistentes altos níveis de pobreza e de desigualdade humana, apesar de um contexto de rápido crescimento económico e reconhecimento como uma das economias com melhor desempenho na África Subsaariana nos últimos 20 anos (República de Moçambique, 2020). O país está, actualmente, classificado na 185ª posição dentre os 191 países avaliados no Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano, testemunhando um aumento constante no coeficiente de desigualdade humana, que atingiu 32,4% (PNUD, 2022). A crise económica e financeira agravada pela suspensão do financiamento resultada das dívidas ocultas em 2016, o conflito no Centro do país que começou em 2013 e terminou em 2019, a pandemia da Covid-19 que começou em 2020 e teve seu estado de emergência encerrado em 2023, e o extremismo violento em Cabo Delgado que iniciou em 2017 representam igualmente fenómenos com impacto aos altos índices de pobreza e fraca cobertura do sistema de protecção social.

Com vista a minimizar os efeitos da pobreza no seio dos cidadãos, o país tem experimentado reformas significativas na governação por forma a garantir um sistema de protecção social sustentável e inclusivo. A primeira componente deste quadro foi a aprovação da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei da Protecção Social), que estabelece as bases para a organização do sistema de protecção social e atribui a responsabilidade pela prestação da protecção social em três níveis: no subsistema de segurança social básica; segurança social obrigatória; e segurança social complementar. Destes, o subsistema de segurança social básica, sob tutela do Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS), constitui a principal forma de protecção dos cidadãos carenciados e grupos vulneráveis, reflectindo características redistributivas do Estado.

A área da protecção social constitui uma das áreas cujas intervenções políticas tem impacto significativo no grupo-alvo, através da redução da pobreza, vulnerabilidade e desigualdade, com vista a um crescimento económico inclusivo no país. Ademais, estudos sobre a governação dos regimes de segurança social tem evidenciado que a boa governação dos regimes de protecção social é, pois, uma condição essencial para a extensão da cobertura e melhoria da eficácia da protecção social (OIT, 2013). Em muitos países, a performance geral dos sistemas de protecção social tem sido decepcionante e, embora tal possa ser atribuído a uma vasta série de factores políticos e económicos que estão para além do controlo do sistema de segurança social, esta

situação deve-se muitas vezes à fragilidade da concepção do regime e a uma má gestão (OIT, 2013).

Num contexto de Estado centralizado e, em muitos casos, em crise tanto de ponto de vista de regulação política como de controlo efectivo dos respectivos territórios, as reformas de descentralização são igualmente associadas à ideia do reforço do processo de democratização e de uma governação participativa e transparente, capaz de conduzir à redução da pobreza (Forquilha, 2010). Nesta senda, para além do quadro específico da área da protecção social, nos últimos 20 anos Moçambique tem vindo a implementar a descentralização como uma das reformas políticas mais importantes na promoção do desenvolvimento local. Recentemente, no contexto da busca de consensos sobre a paz, foi aprovada a Lei n.º1/2018, de 12 de Junho que procedeu a revisão pontual da Constituição da República, dando passos estruturais para o aperfeiçoamento da governação descentralizada e estabelecendo três novos níveis de descentralização, nomeadamente:

- Os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP), que compreendem o Governador de Província, o Conselho Executivo Provincial e Assembleia Provincial;
- Os Órgãos de Governação Descentralizada Distrital (OGDD), que compreendem o Administrador de Distrito, o Conselho Distrital e a Assembleia Distrital, não estando ainda materializados¹; e
- As autarquias locais, que compreendem o presidente da Autarquia, o Conselho Autárquico e a Assembleia Autárquica.

Para além destes órgãos, foram ainda instituídos os Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP), que compreendem o Secretário de Estado na Província e os Serviços de Representação do Estado. Diferentemente dos órgãos anteriores, o OREP representa o Estado e o Governo Central na província e funcionam na base de uma estrutura integrada verticalmente hierarquizada, garantindo a implementação das políticas, planos e programas definidos centralmente (Lei n.º7/ 2019 de 31 de Maio).

O processo da descentralização, assim como a governação no geral através do sistema de protecção social, é amplamente reconhecida como uma ferramenta eficaz na implementação de políticas

¹ Apesar da emenda constitucional de 2018 ter previsto a sua transformação em órgãos descentralizados para 2024, um recuo do Governo lhes sujeita a administração desconcentrada.

voltadas para a redução da pobreza a nível local (Wyatt, 2021). A descentralização, nesse contexto, envolve a transferência de poder e autoridade para as esferas locais de administração, estabelecendo um ambiente propício para a tomada de decisões mais sensíveis às necessidades e realidades específicas locais. No entanto, apesar deste reconhecimento, não há automatismo na descentralização trazendo os resultados esperados, assim como não há garantia de que a governação da área da protecção social, no panorama geral, produzirá resultados satisfatórios na redução da pobreza.

Estudos que debruçam sobre a governação da pobreza têm evidenciado que a governação vai além de um mero dispositivo de gestão da pobreza na sociedade. Para estes, o sistema de protecção social manifesta-se como uma ferramenta de controle direcionada às camadas vulneráveis da sociedade, com medidas paliativas que visam manter os indivíduos de baixa renda em silêncio, ao mesmo tempo em que impedem a implementação de mudanças estruturais essenciais que poderiam efectivamente melhorar suas condições de forma permanente e significativa (Streeten, 1995; Wacquant, 2009)

Outrossim, num contexto neoliberal, a governação da pobreza é também considerada como parte integrante do conjunto de medidas de “rede de segurança” criadas para aliviar os impactos negativos do neoliberalismo e dos ajustes estruturais sobre os pobres. Esta não apenas visa atenuar os danos sofridos por essa parcela da população, mas também introduzir o pobre no mercado, estimulando a demanda e impulsionando a economia local através de perspectivas de *bottom of the pyramid* (Prahalad, 2005). Neste sentido, o Estado, procurará criar uma estrutura administrativa que incentiva as pessoas a entrarem no mercado de diferentes formas, podendo ser simultaneamente mobilizada como dispositivo de lutas de legitimação do poder (Guambe, 2021)

Com efeito, quanto a descentralização é importante observar que, conforme evidenciado pelas experiências em diversos países, o êxito desse processo em atingir seus objectivos não segue uma trajectória linear (Braun & Grote, 2000; Steiner, 2005). A descentralização não é um instrumento para um objectivo único estritamente definível e, portanto, corre o risco de ser ampliado e direccionado a objectivos múltiplos (Braun & Grote, 2000). Mais do que um meio para a melhoria da provisão de serviços públicos, a descentralização pode igualmente funcionar como um instrumento para o reforço do controlo do Estado e a acomodação das elites (Forquilha, 2020).

Ao analisar a governação local em contextos de alternância política, estudos têm evidenciado desafios enormes, como conflitos de poder e a busca por protagonismo político na oferta de serviços públicos (António, 2020). Neste sentido, apesar da descentralização constituir um meio através do qual a Administração pode se organizar para gerir a pobreza ou a área da protecção social a nível local, é crucial reconhecer que esta pode ser igualmente empregue como um instrumento estratégico da governação na prossecução dos interesses individuais dos actores envolvidos na sua implementação. Além das limitações evidenciadas pela falta de capacidade em certos contextos locais que geralmente afectam a prestação de serviços públicos locais (Forquilha, Chicumbe, Botão, Cambe, & Posse, 2016), a descentralização corre o risco iminente de conferir poder aos responsáveis pela tomada de decisões ou pela administração local, permitindo-lhes tirar vantagem do exercício do seu poder discricionário.

Por outro lado, os sistemas de governação descentralizada variam em níveis de poder local, e sectores como a protecção social muitas vezes permanecem sob controle do governo central, com pouca influência do governo local (Wyatt, 2021; Lodge, Henderson, & Davies, 2015). Isso resulta em uma estrutura de serviços públicos variada, sem todas as funções no mesmo nível local, com as decisões sobre centralização ou descentralização de certas funções sendo influenciadas por motivações políticas e não económicas.

Tendo em conta os elementos levantados, procurar-se-á entender:

Como a governação local da área da protecção social em Moçambique influencia a eficácia e a equidade na distribuição dos benefícios sociais e a redução da pobreza?

Que implicações a configuração e funcionamento do quadro da descentralização tem na governação e prestação de serviços da área da protecção social em Moçambique?

Ao analisar essas questões e com base em uma abordagem da economia política da administração da área da protecção social, o estudo busca uma compreensão mais profunda das interações complexas entre governação, protecção social e redução da pobreza em Moçambique. O estudo concentra sua atenção na influência da governação da pobreza e da descentralização, investigando como esses factores impactam as políticas, práticas e resultados na redução da pobreza.

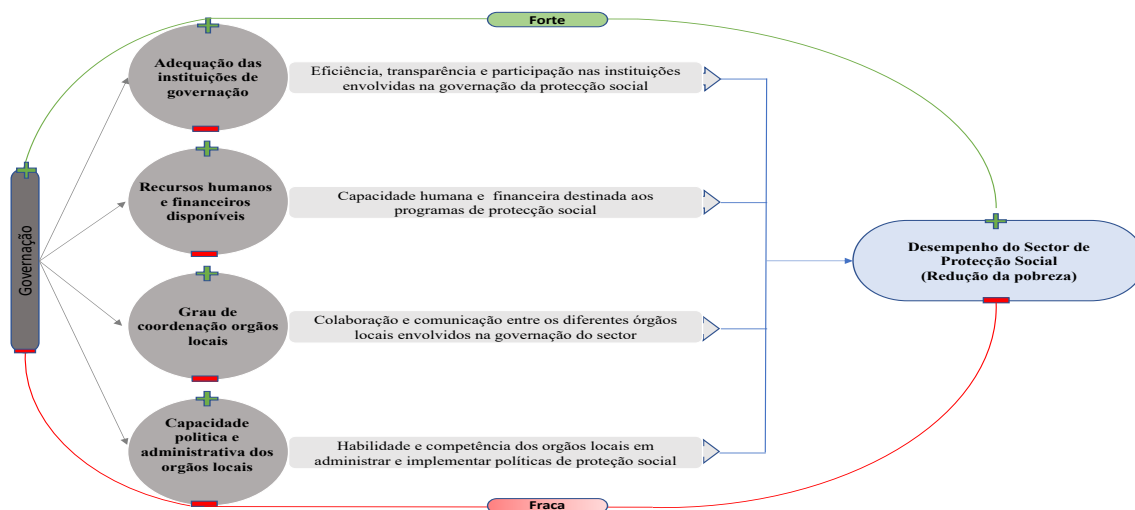
1.2. Hipótese

O estudo parte do pressuposto de que a governação da pobreza, através do subsistema de protecção social básica, actua como um mecanismo estratégico de negociação entre diversos actores, com o objectivo de estabelecer e reforçar formas de dominação sobre grupos vulneráveis, ao mesmo tempo em que influencia sua integração no contexto de políticas neoliberais. Por seu turno, a descentralização, em determinados contextos, poderá estar igualmente orientada para o controlo e preservação do poder das elites do que para o reforço do desenvolvimento local. Assim, como hipótese considera: *O modo como a governação da área da protecção social básica é conduzida condiciona o desempenho na prestação de serviços ao cidadão em nível local, sendo moldada pelos interesses dos principais actores políticos envolvidos como um mecanismo de dominação.*

1.3. Variáveis e indicadores do estudo

Conforme a figura abaixo, o foco do estudo é a governação da área da protecção social (variável independente), que está directamente ligado ao desempenho da área da protecção social ou à redução da pobreza (quando ocorre de forma positiva), constituindo a variável dependente. Os factores da variável independentes, que explicam o fenómeno estudado, incluem a adequação das instituições de governação, disponibilidade de recursos humanos e financeiros, nível de coordenação entre os actores locais envolvidos e a capacidade política e administrativa dos órgãos locais na implementação de políticas do sector de protecção social.

Figura 1: Variáveis e indicadores do estudo



O estudo busca compreender como esses factores independentes podem afectar o desempenho da governação no sector de protecção social, o que, por sua vez, pode ter impacto sobre a redução da pobreza. Para alcançar este objectivo, o estudo toma como indicadores dos factores mencionados:

1. *Adequação das instituições de governação*: como as estruturas e mecanismos de governação são configurados para atender às necessidades de implementação dos programas de protecção social.
2. *Recursos humanos e financeiros disponíveis*: os recursos humanos qualificados e a disponibilidade de financiamento para a administração e implementação dos programas de protecção social.
3. *Grau de coordenação dos actores envolvidos a nível local*: a colaboração e comunicação entre diferentes entidades e órgãos locais envolvidos na governação e implementação das políticas de protecção social.
4. *Capacidade política e administrativa dos órgãos locais*: a habilidade dos órgãos locais em gerir eficazmente os programas de protecção social, incluindo tomada de decisões, coordenação e implementação.

Estes factores têm um interconexão crucial no contexto da governação da área da protecção social básica e empiricamente estão inter-relacionados. A adequação das instituições de governação, capacidade e a coordenação eficaz dos órgãos locais são essenciais para otimizar o uso de recursos humanos e financeiros, garantindo a implementação eficaz de políticas e a eficiência das instituições de governação. Por seu turno, o grau da descentralização, ligada a capacidade política e administrativa dos órgãos locais é fundamental na garantia da autoridade local de tomada de decisão e controle dos processos de governação, sendo condicionada pelas estruturas e instituições formais e informais de poder que influenciam a governação e prestação de serviços na área da protecção social.

Desta forma, o estudo busca oferecer um entendimento aprofundado das interações entre os factores mencionados no desempenho da governação do sector de protecção social. A análise empírica desses elementos fornece bases valiosas sobre como políticas específicas são implementadas na prática, permitindo recomendações informadas para aprimorar a eficiência e eficácia da prestação dos serviços da protecção social básica.

1.4. Objectivos do estudo

Objectivo geral:

- Analisar as dinâmicas da configuração administrativa-local para a prestação de serviços de protecção social em Moçambique.

Objectivos específicos:

- Descrever a evolução histórica das reformas da protecção social e da governação local da área da protecção social em Moçambique;
- Identificar os principais actores e seu grau de influência na elaboração e implementação das reformas da protecção social a nível central e local em Moçambique;
- Explicar as implicações do novo pacote da descentralização na configuração e funcionamento da área da protecção social em Moçambique.
- Apresentar os factores conjunturais que confluem para os resultados alcançados na implementação das políticas de protecção social em Moçambique;

1.5. Delimitação do tema da pesquisa

A pesquisa se insere no âmbito de estudo da Governação e Administração Pública. A análise na área da Governação se concentra nas estruturas, processos, mecanismos e instituições que orquestram a administração e gestão de interesses, sejam eles públicos ou privados. Ao mesmo tempo, as investigações sobre a Administração Pública têm sua base na emancipação da função pública para obter e alocar recursos e competências a fim de concretizar interesses instituídos politicamente pela sociedade (Procopiuck, 2013).

Com um enfoque específico na governação da pobreza em Moçambique, o estudo direcciona sua atenção para a área da protecção social. Tendo em conta os diversos níveis do sistema de protecção social, o foco recai sobre o subsistema específico da protecção social básica, que é considerado uma esfera distinta de outros subsistemas (segurança social obrigatória e segurança social complementar) em Moçambique, reflectindo as características redistributivas do Estado. Nesta perspectiva, o estudo investiga os factores subjacentes à governação e ao desempenho da área da protecção social, especialmente no subsistema de protecção social básica.

Com o intuito de compreender a eficiência, eficácia e a lógica por trás da governação da pobreza no país, a pesquisa aborda desde uma análise em nível macro do sistema central de administração pública na área da protecção social até uma análise micro, concentrando-se na configuração e governação local desse sector. Nesse segundo enfoque, a pesquisa investiga especificamente o processo de descentralização, que se torna o ponto central para entender o impacto na governação da pobreza, buscando uma compreensão abrangente e explorando desde as políticas e estratégias governamentais de protecção social até sua implementação prática em nível local.

Nesse sentido, a presente pesquisa seleciona a província de Nampula como estudo de caso, uma vez que essa constitui uma das províncias mais afectadas pela pobreza, com maior número de beneficiários dos programas de protecção social e oferecendo um conjunto de elementos estimulantes relacionados à governação local, tendo em conta o papel proeminente que esta província desempenhou na recente história da governação local em Moçambique. Há três aspectos cruciais a serem considerados nesta província (Macuane, Salimo, Rosário, & Weimer, 2012):

- ✓ A província de Nampula foi pioneira na implementação sistemática de planificação e finanças descentralizadas, influenciando a legislação e práticas de governação local;
- ✓ A singularidade de Nampula apresenta exemplos iniciais de boas práticas de participação na monitoria da pobreza, tendo liderado a iniciativa de renomear o “Observatório de Pobreza” para o mais otimista “Observatório de Desenvolvimento”;
- ✓ Nampula é notável por ter sido o local com mais municípios conquistados pela oposição e por experimentar a governação por um partido da oposição desde a Independência.

Os distritos de Nampula, Nacala Porto e Ilha de Moçambique foram selecionados por apresentarem dinâmicas interessantes de governação local, onde o território do município coincide com o do distrito. Isso oferece elementos valiosos para analisar a descentralização, tanto em termos de desconcentração quanto de devolução, e o impacto dessas práticas no sistema de protecção social.

Quanto à delimitação temporal, a pesquisa examina o impacto da governação na área da protecção social no intervalo de tempo entre 2018 e 2022. Esse período é especialmente significativo devido às reformas da descentralização implementadas, que tiveram repercussões no funcionamento da administração pública. Embora o foco seja neste intervalo e estudo de caso, a pesquisa não descarta a análise de períodos anteriores e de outros casos que permitirão sustentar as ideias da análise feita.

1.6. Relevância do estudo

O tema aqui proposto está ancorado aos debates teóricos sobre a governação. Se é verdade que a governação e as suas reformas constituem aspectos importantes no desempenho do sector público, pouca análise² tem sido desenvolvida no sentido de captar as implicações que esta pode gerar na área da protecção social, sobretudo no contexto moçambicano tendo em conta as recentes reformas implementadas. Deste modo, por forma a buscar elementos clarificados sobre os impactos das recentes reformas da governação no uso transparente e gestão criteriosa dos recursos públicos, o estudo procura contribuir com uma visão crítica e construtiva na análise sobre o impacto desta na área da protecção social em Moçambique, e daí, a razão do estudo como ponto de partida para uma reflexão à volta dos aspectos relacionados com o processo já em curso no país.

Duas razões principais explicam o foco na governação local: a primeira razão prende-se com o facto de se tratar do campo em que assenta acção governativa efectiva e extremamente relevante para o desenvolvimento a nível local; a segunda razão refere-se ao facto de esta ter conhecido reformas importantes, consubstanciadas em políticas e estratégias, cujos efeitos não constituíram ainda objecto de análise profunda. Deste modo, as actuais transformações que se verificaram no processo da descentralização (com a implantação de órgãos executivas de governação descentralizada e de representação de Estado no nível provincial) renovaram o nosso interesse em trabalhar na temática, procurando contribuir para o entendimento desta realidade, tendo em conta as suas possibilidades e limites.

Por seu turno, o foco na área da protecção social prende-se ao facto de esta ser uma área com um conjunto efectivo de intervenções políticas para reduzir a pobreza, vulnerabilidade e desigualdade social cujas políticas adoptadas a nível da Administração Pública têm efeito no seu funcionamento e prestação. Com a actual reforma da descentralização em Moçambique, o entendimento das dinâmicas do seu funcionamento para o sector revela-se bastante importante e que ainda é pouco estudado para o caso de Moçambique, com a maioria de estudos focando-se exclusivamente nas

² Existem alguns estudos que se debruçam em torno do impacto da governação e reformas da descentralização, que vão desde a literatura internacional (Streeten, 1995; OIT, 2013; Steiner, 2005) à literatura específica sobre o contexto Moçambicano (Waterhouse & Lauriciano, 2010; Buur & Salimo, 2018; Castel-Branco, 2021), que são melhor abordados na revisão da literatura.

reformas da descentralização ou na qualidade dos serviços de prestados pela área da protecção social sem associar ao campo em que esta ocorre. É nesse âmbito que o estudo busca o entendimento da influência política para o desempenho do sector, sobretudo em contextos de alternância de poder, característica do caso de estudo da Província de Nampula.

Nesse sentido, o estudo é pertinente pelo facto de trazer elementos de contribuição no debate sobre o papel da governação e reformas do sector público versus desempenho do sector e redução da pobreza. O estudo procura ainda dar um contributo não só ao campo de estudos sobre a governação, no geral, como também à literatura africana, em particular, que discute o conceito da governação e descentralização e o papel das reformas democráticas nos processos da governação em países em vias de desenvolvimento, analisando o caso da área da protecção social em Moçambique.

1.7. Metodologia

O estudo foi conduzido fundamentalmente numa abordagem qualitativa, embora não negligencie a colecta e análise de dados estatísticos relevantes obtidos de fontes como documentos oficiais do governo, Organizações Internacionais e Organizações da Sociedade Civil que actuam na área da governação e protecção social em Moçambique. O recurso a abordagem qualitativa permitiu analisar, interpretar e atribuir significados ao fenómeno estudado (Lundin, 2016).

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, o estudo partiu de uma pesquisa bibliográfica, fazendo levantamento de informações escritas em livros, revistas, jornais e artigos científicos e análise do quadro legal da descentralização e protecção social em Moçambique e, em alguns casos, comparando com contextos transnacionais. Por forma a colher sensibilidades sobre as práticas de gestão e impacto da descentralização na área da protecção social foram conduzidas 24 entrevistas semiestruturadas com entidades governamentais e não governamentais em níveis central, provincial, distrital e municipal, incluindo actores directamente ligados aos programas de protecção social; também foram organizados 05 grupos focais envolvendo os Permanentes e beneficiários dos programas de protecção social nos distritos de Nacala Porto e Ilha de Moçambique.

A tabela que se segue indica as entidades entrevistadas com recurso a cada técnica de colecta de dados.

Nível Central (Cidade de Maputo)		
Técnica de colecta de dados	Entidade	Designação
Entrevistas semiestruturadas	Governo Central	MGCAS – Direcção Nacional do Género
		MGCAS – Direcção Nacional da Acção Social
	Parceiros de Desenvolvimento	Programa Mundial de Alimentos (PMA)
		Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)
		Organização Internacional do Trabalho (OIT)
		Alto Comissariado de Canadá
	Organizações da Sociedade Civil	Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social (PSCM-OS)
		Fórum das Associações Moçambicanas de Pessoas com Deficiência (FAMOD)
		Associação MUVA
		Help Age
Província de Nampula		
Entrevistadas semiestruturadas	Governo Provincial	Direcção Provincial do Género, Criança e Acção Social
		Serviço Provincial de Assuntos Sociais
	Governo Distrital	Serviço Distrital de Saúde Mulher e Acção Social do Distrito de Ilha de Moçambique
		Serviço Distrital de Saúde Mulher e Acção Social do Distrito de Nacala-Porto
		Delegação do INAS no Distrito de Nampula
		Delegação do INAS no Distrito de Nacala-Porto
	Conselho Municipal	Conselho Municipal da Cidade de Nampula – Departamento de Saúde, Mulher e Acção Social
	Organizações da Sociedade Civil	Associação AAVEDOS
		Associação Ninwanane
		Delegação do FAMOD em Nampula
		Associação AVTG
	Grupos Focais de Discussão	Comité Comunitário
Permanentes		Permanentes da Delegação do INAS em Nacala-Porto
		Permanentes da Delegação do INAS em Ilha de Moçambique
Beneficiários dos programas		Beneficiários do PSSB em Nacala-Porto
	Beneficiários do subsídio infantil na Ilha de Moçambique	

Estas técnicas de colecta de informação revelaram-se de interesse fundamental dada a liberdade que conferem ao investigador para explorar mais amplamente as questões, discursos e percepções que aprofundaram a análise (Marconi & Lakatos, 2018). Para a selecção dos entrevistados foi definida uma amostra representativa da população, seguindo o critério de intencionalidade (Etikan, Musa, & Alkassim, 2016), seleccionando um número específico de respondentes que forneceram informação em virtude do seu conhecimento ou sua experiência. Esta amostragem permitiu a selecção deliberada de 24 entrevistados que forneceram informação em virtude do seu conhecimento ou experiência. Os grupos focais foram constituídos por membros das comunidades, que são beneficiários directos dos programas de protecção social, e pelos permanentes, que são figuras comunitárias responsáveis pela implementação dos programas a nível local.

Mais do que aprofundar a economia política da governação da protecção social e dos fenómenos do aprendizado e da prática da actual reforma do sector público, este trabalho teve em vista aprofundar o conhecimento da realidade, identificando factores que contribuem para o fenómeno em estudo, o que justifica o seu carácter explicativo (Gil, 2008). Para análise e interpretação dos dados privilegiou-se a técnica de análise de conteúdo na abordagem qualitativa que incidiu sobre as informações reunidas através da recolha de documentos relevantes e entrevistas semi-estruturadas. Para tal, fez-se recurso a análise temática através de uma análise de avaliação, procurando perceber a frequência dos diferentes juízos (ou avaliações) sobre os programas de protecção social, sua direcção (juízo positivo ou negativo) e a sua intensidade sobre cada questão analisada, considerando a profundidade das opiniões expressas (Quivy & Campenhoudt, 2005).

A análise global e as fontes primárias não se limitaram as fontes e aos três distritos e a província aqui indicados, tendo sido complementadas, também, com fontes secundárias de investigação sobre a área da protecção social e descentralização em Moçambique. Contudo, durante o processo de recolha de dados, o estudo teve algumas limitações que incluem: o viés na selecção de entrevistados, aliada ao facto de alguns entrevistados terem características específicas que influenciam suas percepções e opiniões sobre o fenómeno em estudo; e a dificuldade de acesso a dados evolutivos específicos sobre o número de beneficiários por programa na província de Nampula, bem como às dotações orçamentais direccionadas à protecção social e aos programas em específico, limitando uma análise mais profunda desses elementos e levando à análise da evolução dos beneficiários com base em dados gerais.

CAPÍTULO I – CONCEITOS, REVISÃO DA LITERATURA E ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. Conceitos

Para operacionalização da pesquisa, três conceitos foram essenciais e desenvolvemos nesta parte a perspectiva que deles exploramos. Exploramos fundamentalmente três conceitos, como elementos que vão recortar o nosso objecto: governação, descentralização e protecção social.

2.1.1. Governação

O conceito de governação é complexo e multifacetado, tendo sido interpretado de diversas maneiras para abranger muitos aspectos diferentes da organização social e do quadro institucional dentro do qual as actividades sociais e económicas são realizadas (Osmani, 2001). Inicialmente, a governação era vista como um mecanismo para definir e gerir as regras do jogo político, organizando a acção colectiva em torno de objectivos comuns. Ao longo da década de 1980, o significado de governação foi ampliado para incluir não apenas o governo, mas também os processos e actores fora de sua esfera estrita, uma dimensão que se tornou central nas ciências sociais, abrangendo disciplinas como Administração Pública, Economia, Ciência Política, Gestão, Direito e Sociologia (YSA, Albreda, & Forberger, 2014).

No âmbito da Administração do Estado, a governação esteve sempre em debate sobre como tornar a função pública mais responsiva e produtiva (Shafritz & Hyde, 2017). Neste campo, a governação pode ser vista como redes auto-organizacionais e inter-organizacionais caracterizadas por interdependência, troca de recursos, regras do jogo e autonomia significativa em relação ao Estado (Rhodes, 2017). Por seu turno, teorias do desenvolvimento nesta área tratam a governação como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento económico e social e, por conseguinte, “boa governação”, portanto, é tida como uma combinação de boas práticas de gestão pública (Secchi, 2009).

Se no campo mais amplo o conceito de governação é tido como difuso, no contexto específico da protecção social também não há uma definição universalmente acordada de governação. Ela depende dos objectivos, das entidades envolvidas e do ambiente sócio-político (ISSA, 2019). Para superar esse desafio, o relatório “*Global research on governance and social protection*” da

UNDESA e ILO destaca a necessidade de uma compreensão multidimensional da governação, incluindo aspectos democráticos, técnicos, políticos e jurídicos. Nesse contexto, a governação no âmbito da protecção social é vista como uma ferramenta abrangente que opera de forma contínua, transcendendo divisões artificiais entre política e administração (UNDESA & ILO).

A abordagem de governação adoptada neste estudo é a derivada das ciências políticas e administração pública, como um modelo horizontal de relação entre actores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Kooiman, 1993; Richards e Smith, 2002 *apud* Secchi, 2009). Para o nosso estudo, a governação é o elemento-chave que nos permite analisar as diversas formas pelas quais os actores mobilizam acções em relação à pobreza, com o objectivo último de obter elementos que influenciem os cidadãos a obedecerem.

2.1.2. Descentralização

A semelhança do conceito de governação, não existe uma definição inequívoca e comumente aceite para descentralização, principalmente porque esta pode variar substancialmente em escala e escopo (Steiner, 2005). De forma geral, a descentralização é um modo de governação, ou seja, maneiras pelas quais o controle do Estado é exercido e a tomada de decisões opera dentro do governo (Steiner, 2005). Enquanto a centralização envolve a concentração de poder de decisão nas entidades do governo central, a descentralização consiste na transferência de responsabilidade e autoridade do governo central para outros níveis de governo ou administração (Transitions, IDEA, & UNDP, 2014).

A complexidade deste conceito decorre das diversas formas pelas quais o processo de transferência de poder pode ser realizado, sendo todas rotuladas como “descentralização”. A classificação desses processos pode ser distinguida por quatro formas diferentes de descentralização, de acordo com o grau do poder transferido (Osmani, 2001; Steiner, 2005):

- **A desconcentração**, que implica a transferência das funções do governo central para os níveis locais ou regionais, com funcionários subnacionais nomeados pelo governo central e sujeitos ao comando deste, portanto se mantendo uma administração directa dentro da mesma personalidade jurídica.

- **A devolução**, que implica na criação de administrações subnacionais autônomas, que dispõem de total discricção sobre a maioria dos assuntos locais, respondendo apenas em menor grau ao governo central.
- **Delegação**, que envolve a transferência de autoridade para corporações públicas ou autoridades especiais fora da estrutura burocrática regular para realizar funções específicas, com um grau razoável de autonomia no desempenho de suas funções.
- **Privatização e parcerias**, que diz respeito à transferência de funções anteriormente públicas, ou pelo menos o direito de execução das mesmas, para organizações e empresas privadas, sem interferir em seus planos e orçamentos, mas impondo controles *ex-post* sobre o uso dos recursos.

Das quatro formas mencionadas, a desconcentração representa a menor transferência de poder para as comunidades locais, dificilmente podendo ser considerada um avanço para o desenvolvimento da governação local. A delegação, por si só, também não transfere poder para as comunidades locais, embora as agências delegadas possam envolver as comunidades locais em seu processo decisório. Em contraste, as formas de devolução ou parceria oferecem mais espaço para o desenvolvimento de uma governação local baseada na participação popular (Osmani, 2001).

Além disso, a avaliação dos impactos da descentralização envolve a distinção dos seguintes tipos de descentralização, com base no o grau do poder detido pelas entidades descentralizadas (Braun & Grote, 2000; Steiner, 2005):

- **A descentralização política**, que concede aos cidadãos locais e seus representantes mais poder em qualquer tipo de tomada de decisão, incluindo o estabelecimento de padrões e estruturas legais;
- **A descentralização administrativa**, que redistribui autoridade, responsabilidade e recursos entre os diferentes níveis de governo;
- **A descentralização fiscal**, em que as autoridades locais se tornam responsáveis pelas receitas e despesas locais;
- **A descentralização económica**, que se refere à transferência de certas funções do sector público para o sector privado.

Alguns autores colocam essa categorização em pé de igualdade com a anterior, referente a classificação de acordo com o grau do poder transferido. No caso da privatização e da descentralização económica, isso é simples. Nos outros casos, porém, não há equivalência convincente (Steiner, 2005).

Em Moçambique a descentralização é um processo paralelo à desconcentração. Ou seja, o processo de desconcentração concerne aos Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP) e os Distritos (ORED). Estes últimos apesar da emenda constitucional de 2018 ter previsto a sua transformação em órgãos descentralizados para 2024, um recuo do Governo lhes sujeita a administração desconcentrada. A devolução é fundamentalmente ligada às autarquias locais e dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP) e Distrital (OGDD). No entanto, diversos estudos sobre a realidade moçambicana demonstram que o modelo moçambicano adoptado é complexo e, frequentemente, apresenta contradições³. Isso se deve à sobreposição e confusão de responsabilidades e papéis entre as diferentes instituições.

Portanto, falar da descentralização na área da protecção social em Moçambique implica tomar em conta todo o processo das reformas nas suas duas modalidades, nomeadamente devolução e desconcentração. Nesta pesquisa específica, nosso foco recai principalmente na desconcentração. Isso porque, conforme delimitado no tema, estamos interessados no subsistema de protecção social básica e na vertente dos programas das transferências monetárias, que estão sob gestão do Governo Central em colaboração com as entidades desconcentradas do Estado. Desta forma, o estudo contribui para o debate sobre descentralização ao analisar a eficácia da desconcentração no subsistema de protecção social básica em Moçambique, identificando oportunidades e limites.

2.1.3. Protecção social

A definição do conceito de protecção social tem sido desafiadora devido à presença de diversas organizações envolvidas na temática, cada uma com diferentes referenciais institucionais, históricos e geográficos (Cunha & Orton, 2011). Tendo em conta a sua relação histórica com a temática, nos parece fecundo analisar a definição apresentada pela Organização Internacional de Trabalho (OIT) e enquadrar o conceito em termos geográfico, com base na legislação e literatura

³ Vide: (Weimer, Macuane, & Buur, 2012); (Forquilha, Chicumbe, Botão, Cambe, & Posse, 2018) e (Weimer, 2021)

moçambicana sobre a temática. Aliás, a discussão dos conceitos significou a aplicação de elasticidade conceptual a tal forma que nos permita o recorte do objecto estudado.

A OIT define os sistemas de protecção social como mecanismos de transferência que garantem um mínimo de renda para pessoas em situação de pobreza, visando alcançar maior igualdade de renda e acesso a cuidados de saúde (OIT, 2013, p. 4). Esta abordagem nos ajuda ainda a compreender a diversidade das modalidades de prestação de protecção social, agrupadas em dois tipos de regimes de protecção social (OIT, 2013):

- **Regimes de Seguro Social**, os quais conciliam os riscos e os recursos para a população coberta com base no princípio da solidariedade social, geralmente financiados pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores, podendo também contar com a participação do Estado.
- **Regimes não contributivos**, de acordo com os quais o Governo estabelece prestações uniformes, usualmente financiadas pelas receitas gerais do Estado, podendo ser incondicionais, quando atribuídas a todos os cidadãos que apresentam determinados critérios de elegibilidade, e condicionais (assistência), quando atribuídas às pessoas que justifiquem a sua necessidade através de prova de recursos ou de rendimentos.

Em Moçambique, o termo “protecção social” entrou no léxico dos discursos oficiais, através da aprovação da Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro, que estabelece o quadro legal da Protecção Social. O glossário que acompanha esta Lei define a protecção social como sendo: “um sistema doptado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo á repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade”.

Ao analisar o conceito de protecção social adoptado no quadro jurídico Moçambicano, Francisco (2010, p. 44) argumenta que esta definição é demasiada generalista, pouco operacional e não desempenha função analítica relevante. Por essa razão, de acordo com o autor, “não admira, que o conceito tenha sido praticamente abandonado, em subseqüentes operacionalizações da Lei 4/2007”.

Na sua abordagem, Francisco (ibid p.39) define protecção social como sendo “um conjunto de mecanismos, iniciativas e programas com o objectivo de garantir uma segurança humana digna,

libertando os cidadãos de dois medos cruciais no ciclo da vida humana: 1) Medo da carência, sobretudo alimentar e profissional, seja accidental, crónica ou estrutural; 2) Medo da agressão e desprotecção física e psicológica”.

Portanto, conforme se pode depreender, a Protecção Social abrange um conjunto de acções públicas que abordam o risco, a vulnerabilidade e a pobreza crónica (Farrington & Slater, 2006). Operacionalmente, isso inclui o seguro social, que oferece apoio financeiro mediante contribuições, e a assistência social, que fornece transferências não contributivas para indivíduos vulneráveis ou em situação de pobreza. O presente estudo concentra-se principalmente nesta última perspectiva, entendida no contexto legal moçambicano como "Segurança Social Básica", definida como um subsistema de protecção social que visa prevenir situações de carência e promover a integração social por meio de protecção especial para grupos mais vulneráveis (Lei 4/2007, de 7 de Fevereiro).

2.1.Revisão da literatura

Nesta secção, exploramos o debate sobre a governação local, com foco nas transformações dos modelos de prestação de serviços públicos e nas dinâmicas dos sistemas de protecção social, especialmente no contexto da descentralização. Ao explorar criticamente os estudos existentes, buscamos não apenas identificar lacunas no conhecimento produzido por outros autores, mas também compreender melhor as dinâmicas da governação local e protecção social com base na literatura existente. Ao entender melhor essas interações, podemos desenvolver abordagens mais eficazes na compreensão das relações de poder subjacentes e as dinâmicas sociais que moldam a governação local.

2.1.1. O debate sobre a governação local

Os estudos sobre a governação, como mecanismo de gestão da coisa pública, a nível da literatura têm se concentrado no debate sobre os diferentes modelos de prestação de serviços públicos, os quais resultaram em transformações significativas com a transição do Estado Absolutista para o Estado Liberal. A tabela abaixo apresenta os três modelos de prestação de serviços, cada um inserido em um paradigma particular e fundamentado em uma ideologia organizacional específica com papéis distintos distribuídos à população, aos funcionários públicos e aos políticos.

Tabela 1: Evolução dos principais modelos de prestação de serviços públicos

		Modelo da velha administração pública	Modelo nova gestão pública	Modelo da nova governança
Prestação de serviço público	Valores organizacionais	Hierarquia, controle e burocracia	Orientação para o mercado, foco no desempenho, contratação interna/externa	Redes, relacionamentos interorganizacionais e formulação de políticas com multiactores
	Papel da população	Cliente	Consumidor	Co-produtor
	Papel dos servidores públicos	Fornecedores	Comissários	Directores e mediadores
	Papel dos políticos	Mestres	Fiscalizadores	Facilitadores

Fonte: Adaptado de Sicilia, Guarini, Sancino, Andreani, & Ruffini (2016)

O modelo inicial de administração pública, conhecido como "velha administração pública", é caracterizado por controle rígido, hierarquia e burocracia, onde políticos detêm o poder decisório e funcionários públicos seguem regras, muitas vezes ignorando as necessidades da população. A Nova Gestão Pública (NGP) reformulou esse modelo, exigindo eficiência, responsividade e adaptabilidade dos gestores públicos, desafiando fronteiras entre sectores público e privado. No entanto, a NGP levantou questões sobre prestação de contas e fragmentação na governação, impulsionando o surgimento do modelo da nova governança, que enfatiza relações interorganizacionais e participação da população na criação de políticas públicas, com servidores públicos mediando e políticos facilitando interações entre instituições e actores, enquanto a população é vista como co-produtora de valor público (Sicilia, Guarini, Sancino, Andreani, & Ruffini, 2016; Frederickson H. G., Smith, Larimer, & Licari, 2016; Peters, 2018).

Apesar desta evolução estudos sobre a Economia Política da Administração Pública destacam a necessidade de os políticos criarem mecanismos para controlar o processo de gestão da administração pública, garantindo seu compromisso político e continuidade das decisões ao longo do tempo. Esta última reflexão, revela de maneira crucial que a Administração Pública não está isenta dos controles de um governo democrático e ilustra como a política utiliza a burocracia tanto como uma ferramenta do governo democrático quanto como um instrumento de dominação. Assim, no âmbito da Administração Pública, o debate sobre governação concentra-se nas transformações ocorridas no sector público, sendo estruturado para implementar instituições que assegurem estabilidade e uma resposta eficaz e eficiente às demandas dos eleitores (Horn, 1995).

No entanto, os estudos publicados a nível da literatura, embora reconheçam um aproveitamento político dos processos governativos, não possuem um aprofundamento claro da instrumentalização política dos mecanismos da governação, sobretudo a nível local. Estes estudos, muitas vezes não aprofundam o suficiente as questões relacionadas à capacidade efectiva de implementação de políticas e programas nos níveis locais. Embora haja discussões sobre a participação dos cidadãos, descentralização e transparência, muitas análises negligenciam os desafios práticos enfrentados pelos governos locais na tradução de políticas em acções tangíveis e na superação de obstáculos institucionais e de recursos que caracteriza a maioria dos países africanos.

A nível da literatura africana sobre a governação local, o debate tem se concentrado essencialmente no modelo da nova gestão pública como um conjunto de reformas adoptadas para a garantia da boa governação e melhoria da vida dos cidadãos, através da prestação de serviços públicos de forma eficiente e eficaz. Esses estudos têm se concentrado sobretudo nos processos que levaram a adopção das reformas da descentralização, demonstrando sobretudo que as reformas de descentralização implementadas a partir dos anos 1980 em África produziram efeitos contraditórios e muitas vezes bem longe do esperado. Em alguns casos, houve a revitalização dos despotismos locais, a erupção da violência e o enfraquecimento completo das relações centro-periferia, contradizendo, assim, as razões básicas das reformas do Estado (Forquilha S. C., 2010).

Os estudos vão mais longe, apontando para sérios constrangimentos na implementação da descentralização, que inibem qualquer aumento significativo na participação, responsabilização e eficiência e, conseqüentemente, um impacto na redução pobreza. Nesta ordem de ideias, para alguns autores como Steiner (2005), o sucesso da descentralização depende de vários factores, como o compromisso político do centro, capacidades humanas e financeiras, procedimentos claramente definidos, ambiente institucional, eleições locais competitivas e coerência política. Autores como Osmani (2001) sustentam ainda essa ideia argumentando que a descentralização enfrenta obstáculos devido a uma estrutura de governação que intervém demasiadamente e que políticos e burocratas centrais tendem a usar a retórica da descentralização para fortalecer seu próprio poder, enquanto os segmentos mais fracos da comunidade enfrentam dificuldades para participar efectivamente na governação local.

No contexto de Moçambique, os estudos sobre os processos de descentralização adoptados ao longo da trajectória de governação revelam igualmente desafios significativos na implementação

dessas reformas, os quais estão associados à notória resistência do partido no poder quanto à necessidade da descentralização, inicialmente adoptada como prioridade ou condição da ajuda ao país (Faria & Chichava, 1999). Numa perspectiva histórica sobre o processo, a tradição centralizadora do partido Frelimo, cristalizada na ideologia da unidade nacional e consagrada no gradualismo instituído como um dos princípios fundamentais do processo da descentralização do País, é tida como um desafio que mina sobremaneira as reformas de descentralização que foram sendo implementadas numa lógica contraditória (Weimer & Carrilho, 2017; Forquilha S. , 2017).

Ademais, a experiência das recentes reformas de descentralização adoptadas em 2019, levanta ainda dúvidas sobre sua efectividade no aprofundamento da democracia e no reforço do desenvolvimento local, através de serviços públicos locais (Guambe, 2021). Análises sobre o processo actual da descentralização em Moçambique mostram que há ainda factores que tornam o modelo actual de gestão precário, opaco e pouco escrutinado (Banze, 2019). Assim, apesar dos ganhos alcançados com a descentralização, especificamente com a autonomia administrativa, financeira e patrimonial conquistada pelos governos provinciais, subsistem dúvidas quanto à gestão dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito à sua aplicação transparente para o desenvolvimento local.

Conforme se pode depreender, a literatura africana, especialmente a moçambicana, apresenta diversas linhagens de estudo sobre a governação local. De um lado, há uma corrente que concentra sua análise na economia política dos processos de descentralização, considerando-os como instrumentos de renegociação de poder entre as elites (Weimer, Macuane, & Buur, 2012; Weimer & Carrilho, 2017). Por outro lado, há uma abordagem mais centrada nas questões de sociologia política, que examina a descentralização à luz da história da construção do Estado, relacionando seus desafios com a formação do Estado no período pós-colonial (Forquilha S. , 2017).

Apesar do reconhecido mérito desses estudos na explicação dos processos mencionados, os estudos sobre a governação muitas vezes não exploram suficientemente a instrumentalização política dos mecanismos de governação, especialmente a nível local. É crucial compreender como os políticos utilizam a governação para dominação e controle, manipulando processos de descentralização e participação dos cidadãos para seus próprios interesses, especialmente em contextos como Moçambique, onde a resistência política à descentralização pode ser significativa. Além disso, há uma lacuna na análise dos desafios práticos enfrentados pelos governos locais na

implementação de políticas e programas, assim como na avaliação crítica do impacto real da descentralização na redução da pobreza.

2.1.2. Dinâmicas e funcionamento da governação local dos sistemas de protecção social

A emergência do Estado do bem-estar social no século XX foi impulsionada por eventos marcantes como a Revolução Francesa e a Grande Depressão, reflectindo a necessidade de garantir o bem-estar dos cidadãos diante de desafios sociais e económicos. A crise de 1929 desempenhou um papel crucial na expansão dos sistemas de protecção social, consolidando a previdência social após a Segunda Guerra Mundial e sendo consagrada como um direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) em 1948. Contudo, mesmo com estes avanços surgiram controvérsias, especialmente na década de 1980, com a redução de programas sociais durante os mandatos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, ressurgindo uma retórica do século XIX que culpava os pobres por sua própria situação (Hanlon, 2010; De Oliveira, 2018).

Esta visão influenciou o Consenso de Washington, adoptado por instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que defendiam uma abordagem punitiva nos países em desenvolvimento, argumentando que a protecção social era cara e não viável. Apesar disso, países como México, Brasil, África do Sul e Indonésia rejeitaram essa perspectiva, adoptando programas de transferência pecuniária em larga escala. Estes países reconheceram o direito dos pobres a um padrão de vida adequado, estudando a história europeia, que mostrava que a protecção social precede o crescimento económico, estimulando investimentos produtivos e a demanda económica. Como consequência dessa nova visão, nas últimas décadas tem havido uma proliferação de programas de transferência de renda no Sul global (Hanlon, 2010).

Anteriormente rejeitadas como indesejáveis, inacessíveis e impossíveis de implementar em Estados com capacidade limitada, as transferências monetárias foram reabaladas como um instrumento eficaz e eficiente de crescimento inclusivo (Castel-Branco, 2021). Com este processo, foram surgindo estudos com foco nos sistemas de protecção social, que abordavam os principais desafios do sector. Estes estudos focam na compreensão dos processos do sistema de protecção social, destacando os desafios da integração de iniciativas em sistemas coesos coordenados pelas instituições estatais, responsáveis pela concepção, financiamento, implementação, regulação, monitoria e avaliação dos programas (Cecchini, Filgueira, & Robles, 2014).

Embora o fraco desempenho dos sistemas de protecção social possa ser atribuído a uma vasta gama de factores, que estão além do controle das instituições governamentais, essa situação é frequentemente associada a fragilidade do desenho do regime e de uma má gestão. Nesse contexto, a boa governação nos sistemas de protecção social emerge como uma condição fundamental para melhorar a eficácia desses programas (OIT, 2013). Na década de 1990, em resposta à demanda por serviços públicos mais eficientes e de qualidade, instituições de desenvolvimento e governos promoveram reformas que impactaram o sector social, incluindo descentralização, privatização de sistemas de pensões e um foco em mecanismos participativos, apoiados por ONGs, visando atender às necessidades das comunidades na formulação de políticas (Molyneux, 2008).

Contudo, embora existam exemplos de governo descentralizado que melhoraram a participação, há muito pouca evidência de que tenha resultado em políticas mais responsivas aos “pobres” – ou mesmo, aos cidadãos em geral. Na maioria dos casos africanos, ao contrário, a ligação entre o esquema de descentralização do governo central e os líderes locais tinha um propósito totalmente diferente. Aqui, os governos centrais estavam usando o financiamento para criar *ab initio* uma elite local dependente ou para consolidar uma aliança com as elites locais com base na disponibilidade de oportunidades de patrocínio (Crook, 2003).

Este quadro sombrio do efeito das reformas de descentralização deveu-se, em grande medida, à pouca importância que se deu ao contexto em que essas mesmas reformas foram implementadas. Em muitos casos, como em Moçambique, as decisões sobre centralização ou descentralização são tomadas principalmente por razões políticas, em vez de considerações de gestão económica (Wyatt, 2021; Lodge, Henderson, & Davies, 2015). Como resultado, as políticas de protecção social raramente estão vinculados aos mecanismos de governação local e aos efeitos que produzem nesse nível.

Alguns autores⁴, ao analisar o papel da descentralização na governação e redução da pobreza, demonstram cepticismo quanto à sua eficácia real nesse sentido. Em seus estudos, apresentam evidências, ligadas aos interesses das elites centrais e o sistema político, que apontam para sérios constrangimentos na implementação da descentralização, limitando a melhoria significativa da participação, responsabilização e eficiência, e, por conseguinte, seu impacto na redução da

⁴ Tais como: (Streeten, 1995; Braun & Grote, 2000; Osmani, 2001; Crook, 2003; Sasaoka, 2005)

pobreza. Além disso, análises conduzidas pela OIT indicam que a estrutura dos serviços de protecção social pode variar consideravelmente, não sendo necessária a concentração de todas as funções no nível local, com a gestão dos regimes não-contributivos frequentemente incumbida ao Governo central, como observado no Lesoto, Namíbia e África do Sul (OIT, 2013).

No contexto moçambicano, a literatura sobre a protecção social é relativamente recente, destacando a importância de ampliar a cobertura do sistema de protecção como meio de complementar os esforços de outros sectores e promover um crescimento económico mais inclusivo (Cunha & Orton, 2011). Os primeiros anos de expansão da política de protecção social, a partir de 2007, foram marcados pelo surgimento de diversos estudos publicados que defendiam políticas voltadas para os mais desfavorecidos. A título de exemplo, em 2010 o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) publicou duas colecções em 2010, intituladas “Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique” e “Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique”, que exploram diferentes abordagens e debates sobre protecção social, bem como as dimensões estruturais, sociais e políticas da pobreza.

Os estudos existentes sobre o contexto moçambicano se concentram nos processos ligados ao sistema de protecção social básica e sua governação, destacando sobretudo os obstáculos ao desenvolvimento de um sistema de protecção social eficaz e eficiente. Múltiplos programas de protecção social, tanto governamentais quanto não-governamentais, são apontados como causa de fragmentação e duplicação, prejudicando a coordenação necessária para um impacto significativo das políticas de protecção social (Cunha & Orton, 2011). Sob o ponto de vista da governação, a orientação inadequada, a estrutura operacional fraca e os elevados custos administrativos são apontados como elementos que fragilizam o sistema de protecção social no combate à pobreza em Moçambique, mesmo em um cenário fiscal ideal (Waterhouse & Lauriciano, 2010).

Um estudo mais recente de Oliveira e Cravo (2021), demonstra ainda que, a semelhança das outras experiências atrás aludidas, em Moçambique o Governo nacional, com suas frágeis capacidades institucionais e dependência da ajuda externa, tem mantido sempre um espaço considerável de manobra na questão da protecção social. Os programas de protecção social básica estão alinhados à visão do governo sobre a redução da pobreza e são percebidos como úteis para servir os interesses do Estado e do partido no fortalecimento do apoio popular (Oliveira & Cravo, 2021). Mesmo em

um contexto de descentralização social, a protecção continua a ser uma função do governo central, apesar das muitas permutações possíveis na estruturação dos serviços prestados (Wyatt, 2021).

Contudo, apesar da utilidade dos argumentos apresentados pelos autores acima aludidos e outros que desenvolvem análises sobre o sistema de protecção social em Moçambique, com foco no subsistema de protecção social básica, os estudos existentes não investigam suficientemente as interações entre as estruturas de poder existentes e a perpetuação da pobreza em nível local. Uma análise mais aprofundada dos factores estruturais, institucionais e dos actores envolvidos na governação local poderia revelar como esses elementos contribuem para a manutenção da desigualdade e da pobreza, e como são usados como instrumentos de dominação em contextos de Estados neopatrimónias como Moçambique.

Alguns estudos recentes desenvolvidos por autores como Buur e Salimo (2018) e o estudo de Oliveira e Cravo (2021) que reconhecem o certo nível de discricionariedade dos actores a nível local e fazem e refazem as regras do jogo, sem, contudo, possuírem um poder decisivo nos processos de governação do sector. O estudo de Buur e Salimo (2018) vai mais longe examinando o desenvolvimento e a implementação da protecção social em Moçambique, utilizando o conceito de *political settlement* como abordagem analítica. Este estudo revela que os programas de protecção social, inicialmente impulsionados por doadores internacionais, foram absorvidos pelo governo para resolver questões sociais e políticas, mas enfrentaram desafios devido à resistência das estruturas burocrática existentes, como o INAS.

Contudo, uma análise crítica do estudo revela diversas áreas que não foram exploradas profundamente e que podem ser cruciais para entender a dinâmica da governação da pobreza como instrumento de dominação, sobretudo a nível local, em Moçambique. A semelhança de outros estudos existentes sobre o contexto moçambicano que se concentrem na implementação da protecção social como resposta à pobreza, ainda falta uma investigação profunda sobre as interações entre as estruturas de poder local e a instrumentalização da pobreza como meio de dominação. Uma análise mais aprofundada poderia ajudar a revelar as complexidades subjacentes à governação da pobreza e como esta pode ser utilizada como um instrumento político, tanto pelas elites quanto pelos actores locais, abordando questões ligadas à descentralização e aos problemas inerentes ao funcionamento do sistema de protecção social na governação da pobreza.

2.2.Enquadramento Teórico

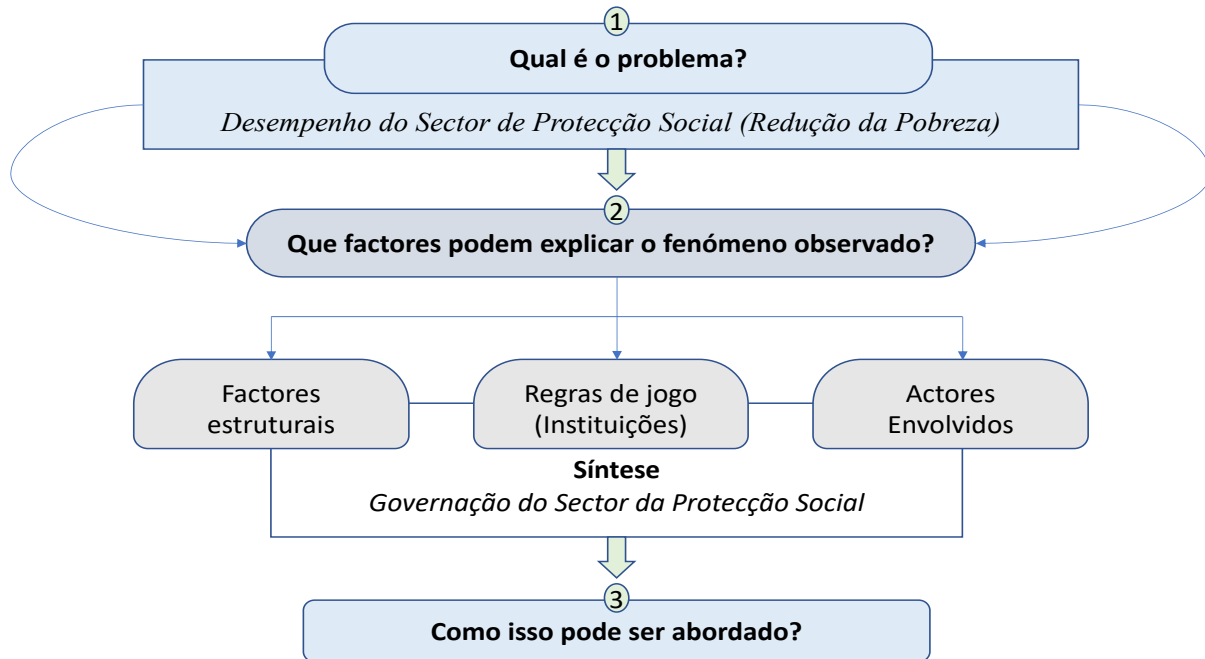
O presente estudo transcende as limitações escolásticas que enfatizam a imposição de uma teoria predefinida, que nem sempre se adequa à complexidade da realidade. Embora o estudo tenha suas raízes nas escolas de pensamento clássicas dentro do domínio da Administração Pública, ele se nutre de uma variedade de perspectivas propostas por diversos autores que se debruçam sobre a governação da pobreza como um instrumento de dominação. Para uma discussão teórica abrangente sobre o tema em análise, optamos pela abordagem da economia política da governação da pobreza, agregando elementos das perspectivas do institucionalismo e do *political settlement*.

2.2.1. A abordagem da Economia Política da governação da pobreza

A Análise da Economia Política (AEP) constitui uma tentativa de descobrir o que realmente “acontece” numa determinada situação ou sector. Como ferramenta de análise, esta ajuda a entender as dinâmicas dos fenómenos sociais fornecendo uma imagem mais clara do contexto político em que os diferentes processos ocorrem e os interesses envolvidos. Fazendo a ponte entre as preocupações tradicionais da política e da economia, a AEP centra-se na forma como o poder e os recursos são distribuídos e contestados em diferentes contextos e nas implicações para os resultados do desenvolvimento (DFID, 2009).

Esta abordagem possui uma longa tradição nas ciências sociais e tem sido adoptada pelas agências de desenvolvimento com vista a informar estratégias e programas, ajudando a “pensar e agir politicamente” (DFID, 2009). Segundo a definição estabelecida pela OCDE-CAD, a AEP se preocupa com a interacção entre os processos políticos e económicos em uma sociedade: como o poder e a riqueza são distribuídos entre diferentes grupos e indivíduos, e os processos que criam, sustentam e transformam essas relações ao longo do tempo (DFID, 2009). De acordo com essa perspectiva, os processos estão intrinsecamente entrelaçados na AEP, formando um conjunto de dinâmicas que influenciam os resultados do desenvolvimento.

A abordagem fundamentada nessa ferramenta envolve três etapas essenciais para a compreensão da realidade objecto de estudo, como ilustrado na figura a seguir:



Fonte: Adaptado pelo Autor

Conforme mostra a figura, o cerne central de uma AEP aprofundada reside na compreensão da interação dinâmica entre os três níveis de análise que explora (DFID, 2009; Whaites, Piron, Menocal, & Teskey, 2023)

- **Factores estruturais:** elementos de longo prazo que não passam por mudanças rápidas, mas que são cruciais para uma análise abrangente. Esses elementos incluem história, recursos naturais, mudanças demográficas, questões geopolíticas, tradições sociais, entre outros, profundamente enraizados na sociedade, e constituem as bases subjacentes ao sistema de governação, originando-se na história da formação do Estado e incorporados nas estruturas sociais e económicas do país.
- **Regras de jogo (instituições):** leis, normas, valores, padrões de comportamento esperados na sociedade que moldam os incentivos e a capacidade dos principais actores, as relações entre eles, o funcionamento dos processos de negociação política e as possibilidades de mudança no desenvolvimento.
- **Actores envolvidos:** indivíduos, organizações ou grupos influentes ou excluídos cujo comportamento e a sua vontade de participar numa reforma interna ou em negociações são muitas vezes complexos, moldados por uma mistura de crenças, preferências e interesses, constituindo compromissos que impactam a implementação de políticas.

Desta forma, a AEP ajuda-nos a compreender como os incentivos, as instituições e as ideias moldam a acção política e os resultados do desenvolvimento (DFID, 2009). Os estudos de economia política proporcionam um quadro mais sistemático para ter em conta a estrutura de incentivos, as relações de poder e os factores estruturais e institucionais subjacentes à resistência à mudança na concepção de estratégias de desenvolvimento. Além disso, podem explicar a fraca governação, falta de vontade política para reformas e os fracos resultados de desenvolvimento (Transparency International, 2009).

Esta abordagem reflecte alguns aspectos da realidade Moçambicana, onde as relações dos grupos sociais e as alianças políticas governamentais desempenham um papel determinante na configuração da política económica do país. As estratégias e decisões políticas frequentemente perpetuam e consolidam o poder das classes dominantes em Moçambique (Bruna, 2017). A AEP oferece uma perspectiva abrangente para compreender as dimensões económicas e políticas da governação da pobreza em Moçambique, revelando as complexas interações entre actores, interesses, instituições e poder. Isso, por sua vez, contribui para um entendimento mais profundo das políticas e práticas ligadas à redução da pobreza no país.

Tendo em conta que a AEP incorpora um conjunto de elementos interligados que buscam compreender as complexidades das estratégias adoptadas pelos actores políticos e pelo sistema em sua totalidade para controlar os processos da Administração Pública, uma análise mais profunda destes elementos é fornecida pelas abordagens específicas tradicionais do campo das ciências sociais. De forma complementar as perspectivas do neo-institucionalismo e do *political settlement* desenvolvem elementos complementares a AEP, com uma explicação mais consolidada de cada um dos factores explicativos do problema em análise.

O neo-institucionalismo destaca a interconexão complexa entre as estruturas formais e informais que moldam a tomada de decisões e a acção nas instituições. Por meio do neo-institucionalismo, é possível explicar as dinâmicas subjacentes que influenciam o comportamento dos actores políticos e, por conseguinte, compreender melhor como a Administração Pública e, mais especificamente, o sistema de governação da pobreza, são configurados e conduzidos. Esta corrente é dividida em subcorrentes que possuem um único aspecto em comum, a centralidade das instituições como

variável independente no estudo dos processos políticos, esclarecendo assim o papel destas na determinação dos resultados sociais e políticos (Fernandes, 2002; Hall & Taylor, 2003)

Nesta perspectiva, a ênfase é direccionada para a compreensão de como diferentes configurações resultantes da interacção entre sistemas políticos e estruturas institucionais sistêmicas podem influenciar o processo de tomada de decisões e afectar a capacidade de governação de arranjos a nível meso. Para os teóricos desta abordagem, as mudanças institucionais são relevantes não apenas por alterarem as restrições sob as quais os actores fazem escolhas estratégicas, mas também porque podem reestruturar objectivos e ideias que animam as acções políticas (Procopiuck, 2013).

Ademais, conforme destacado pela abordagem da AEP, a distribuição do poder e dos benefícios nas ópticas regional e local, bem como entre as elites centrais e locais, tem desempenhado um papel crucial no desempenho dos sistemas de protecção social. Compreender as nuances dessas dinâmicas que se estendem para além do que é formal é fundamental para apreender a lógica subjacente aos sectores do Estado e aos processos de governação (Khan, 2010). É neste âmbito que a perspectiva do *political settlement*, desenvolvida ao longo de décadas por renomados estudiosos das áreas de política e desenvolvimento, oferece uma análise fundamental para compreender as dinâmicas políticas e sociais que moldam o desenvolvimento das sociedades.

Quando analisados sob a perspectiva dos pressupostos do *political settlement*, a protecção social e os mecanismos da sua governação, podem servir como ferramentas cruciais de mobilização de recursos e redistribuição (Buur & Salimo, 2018). Além da dimensão externa, o jogo político possui uma dimensão interna, na qual grupos dentro da mesma sociedade política fazem acordos sobre a distribuição de recursos, frequentemente por meio de instituições formais ou informais. Essas instituições, em contextos caracterizados por competição política, horizontal ou vertical, são criadas para assegurar uma ordem social que difere dos princípios do Estado weberiano.

A associação entre estas perspectivas com a abordagem da economia política da governação da pobreza proporciona uma compreensão abrangente do papel das instituições no sistema de protecção social. Destaca-se que as instituições não são apenas estruturas estáticas, mas sim contextos dinâmicos nos quais estratégias são elaboradas e interesses são buscados. A abordagem adoptada neste estudo é perspicaz, permitindo explorar os diversos elementos das políticas sociais de governação da pobreza e analisar criticamente os processos políticos subjacentes ao seu uso.

Além disso, a abordagem em análise reconhece que as elites políticas têm a capacidade de manipular o processo de governação em seu favor, instrumentalizando políticas públicas sociais conforme seus interesses particulares. Isso evidencia a complexidade das relações entre poder, pobreza e políticas públicas, destacando a necessidade de uma análise crítica e aprofundada para compreender melhor esses fenómenos. Outrossim, é do entendimento da abordagem em análise que as elites locais podem manipular o processo de governação em seu favor, instrumentalizando políticas públicas sociais aos seus interesses particulares.

Portanto, ao aprofundar os fundamentos que explicam a dinâmica, a organização e os resultados das políticas de protecção social, a AEP da governação da pobreza representa uma abordagem aprofundada que explica os fundamentos subjacentes a actuação de seus actores (Horn, 1995). Nesse contexto, aplicando a perspectiva da AEP especialmente no contexto do sistema de governação da pobreza, é possível explorar minuciosamente como os diferentes actores engendram mecanismos que orientam e moldam a gestão das políticas sociais.

II. ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO ADMINISTRATIVA-LOCAL PARA PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

3.1. Estruturação da governação da pobreza em Moçambique

Esta seção visa compreender os factores estruturais que constituem as bases subjacentes a governação do subsistema de protecção social básica em Moçambique. Esses factores têm suas raízes na história da formação do Estado e estão profundamente incorporados nas estruturas sociais e económicas do país. A principal ideia é demonstrar que as diversas formas e papéis assumidos pela Administração Pública ao longo do tempo tiveram implicações significativas na governação política em geral e, em particular, na governação democrática do subsistema de protecção social básica em Moçambique.

No entanto, como será explorado adiante, o sistema de protecção social também possui suas próprias dinâmicas e estruturas diferenciadas. É necessário considerar outros elementos além dos factores históricos das instituições ao enquadrar o sistema de protecção social em uma cadeia causal mais ampla com elementos que influenciam significativamente o cenário estudado.

3.1.1. A pobreza na construção do Estado pós-independência

Com o alcance da independência, o governo da Frelimo adoptou uma política com tendência marxista-leninista, buscando impulsionar o desenvolvimento através de uma planificação social e controlo centralizado da política e economia. Neste período, o Governo tentou, grosso modo, abolir as divisões administrativas coloniais, reorganizando o território em províncias, distritos e localidades, com uma notável exclusão do papel das autoridades tradicionais. Estes últimos eram considerados colaboradores da administração colonial (Chichava, 2007; Nyakada, 2008; Rocha & Zavale, 2015). A aspiração política de construir uma nação homogênea, do Rovuma ao Maputo, motivou a eliminação de localismos e maior controle das entidades locais, que actuavam como meros executores das decisões centrais, apesar da presença de assembleias do povo a nível local, distrital e provincial (Rocha & Zavale, 2015).

No mesmo contexto, o Governo nacionalizou os serviços de Saúde, da Educação e da Justiça, visando garantir o seu acesso pleno por todos os cidadãos sem a discriminação que tinha caracterizado o período colonial. A responsabilidade específica pela gestão do sector de protecção

social foi atribuída à Direção Nacional de Acção Social (DNAS), tutelada pelo Ministério da Saúde, com programas direccionados para crianças, mulheres, pessoas com deficiência e idosos.

Para otimizar a prestação de serviços sociais, o governo implementou as aldeias comunais em várias partes do campo, acreditando que concentrar as pessoas em determinados locais facilitaria a entrega de diversos serviços. Os primeiros anos dessas medidas testemunharam uma expansão significativa do papel do Estado na oferta de serviços sociais (Waterhouse & Lauriciano, 2010). No entanto, apesar de ser declarada a “década da vitória sobre o subdesenvolvimento” no período de 1980/90, os esforços de ampliar os serviços sociais básicos em todo o país desmoronaram-se entre a guerra e a crise económica (MMAS, 2009; Waterhouse & Lauriciano, 2010).

Apesar dos esforços para romper com a estrutura colonial, práticas autoritárias e repressivas do antigo regime persistiram. O governo da Frelimo, ao assumir o poder, manteve, na essência, uma burocracia caracterizada por bases autoritárias e um intervencionismo económico e social dos quais não abriu mão. Nas regiões onde o poder do Estado não se fazia sentir, notou-se a manutenção do sistema patrimonial e que foi igualmente reforçado pelo movimento de desestabilização ⁵(Nyakada, 2008).

Pelo facto de estar baseado num modelo organizacional eminentemente burocrático, o funcionamento do aparato estatal neste período caracterizou-se por uma grande concentração do poder do Estado e reduzida capacidade de articulação social (Nyakada, 2008). Cerca de seis anos após a independência, a crise social e económica atingiu proporções alarmantes, resultando na classificação pouco honrosa de Moçambique como o país mais pobre do mundo, atribuída pelo Banco Mundial (Francisco, 2010). O conflito prolongado exacerbou ainda mais a pobreza, deslocando pessoas e destruindo infraestruturas essenciais.

O Estado tinha presença apenas nos centros urbanos em detrimento de muitas zonas rurais e mesmo nos lugares onde se fazia sentir, os órgãos da administração pública denotavam fraca capacidade de materializar as suas funções. Por sua vez, a falta de qualificação e experiência técnico-administrativa entre os funcionários responsáveis por diversas tarefas na burocracia estatal pós-independência, aliada à negligência nos procedimentos administrativos e falta de rigor no

⁵ O processo de exclusão e marginalização de uma parte da população moçambicana e identificação variável com os grupos dirigentes étnico-regionais, foram um dos elementos internos que impulsionaram o crescimento da guerra civil e a ascensão da RENAMO como movimento nacional de oposição.

cumprimento das leis e normas, propiciaram a arbitrariedade por parte dos agentes públicos no exercício de funções administrativas. Isso culminou no deficiente funcionamento do aparato administrativo (Nyakada, 2008).

Como resultado, a governação da pobreza durante este período foi desafiada por problemas estruturais e administrativos, em meio à instabilidade política e económica, que dificultaram os esforços para reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida da população. A implementação das aldeias comunais encontrou desafios logísticos e de acesso, enquanto a persistência de práticas autoritárias e uma burocracia centralizada prejudicaram a capacidade do Estado de fornecer serviços essenciais, exacerbando os impactos da pobreza. Este contexto complexo e desafiador revelou falhas significativas no sistema de protecção social, em construção no país.

Apesar das reformas adoptadas, como a colectivização da agricultura e a nacionalização de empresas, o aparato administrativo deficiente enfrentou obstáculos decorrentes de arranjos institucionais e práticas persistentes enraizadas no legado da sociedade e no sistema político. Além disso, a instabilidade política e económica durante a guerra civil e seus efeitos posteriores agravaram ainda mais a situação, prejudicando a capacidade do governo de fornecer e sustentar programas eficazes de protecção social.

A incapacidade do sistema administrativo em funcionar de forma eficaz e eficiente destacou a necessidade premente de revisão e ajuste das políticas sociais. Foi evidente que as políticas existentes não estavam atingindo os resultados desejados devido a problemas de implementação, falta de capacidade institucional e desafios estruturais profundos. Essa conjuntura desafiadora evidenciou a necessidade de revisão e ajuste das políticas sociais para superar os obstáculos enfrentados e melhorar a eficácia do sistema de protecção social em Moçambique.

3.1.1.1. Liberalização e pobreza em Moçambique

As sucessivas crises no período pós-independência levaram a adopção de reformas, a partir de 1986, abrangendo os sectores económico, político e social. Estas reformas reflectiram uma revisão profunda do modelo político instaurado após a independência, ajustando-se às demandas internacionais por eficiência e eficácia do modelo liberal (Dauce, 2013). A transição incluiu a substituição da planificação central pela economia de mercado, fundamentada na iniciativa

privada, e a transformação do Estado socialista em um gradualmente descentralizado, revogando a separação tripartida dos poderes do Estado (Nyakada, 2008).

Durante a transição para uma economia capitalista, as políticas de governação foram reformuladas, incluindo a criação de um sistema de segurança social para atender às necessidades da sociedade nessa nova realidade (Quive, 2009). Esse período também testemunhou um estreitamento de relações com as instituições de Bretton Woods, desempenhando papel fundamental na concepção e implementação dos programas de protecção social no país. A adesão ao FMI e ao Banco Mundial nos anos 1980 proporcionou acesso a fundos internacionais, mas as condições impostas resultaram em ajustes estruturais que reduziram as funções do Estado na sociedade a partir de 1987, incluindo cortes nos subsídios alimentares governamentais, substituídos pela ajuda de agências humanitárias internacionais, resultando em um aumento significativo da pobreza (Kassim & Penteado, 2022).

Durante sua fase inicial de implementação, as políticas liberais enfrentaram desafios significativos, especialmente no tratamento dos pobres. As abordagens adoptadas no contexto dos ajustes estruturais tendiam a ser mais punitivas para os pobres, favorecendo soluções capitalistas sobre aquelas mais socialistas, com o objectivo de alcançar estabilidade social. Essas estratégias não apenas falharam em mitigar as desigualdades sociais, mas também buscaram alinhá-las com os princípios e práticas do paradigma neoliberal, colocando maior ênfase na integração dos pobres ao mercado de trabalho e à economia, muitas vezes sem considerar as barreiras de acesso enfrentadas por esses grupos.

Sob pressão das agências da Organização das Nações Unidas (ONU), o programa de ajuste estrutural foi modificado em 1989 para incorporar uma dimensão social, marcando o início das estratégias internacionais de combate à pobreza. Transferências monetárias temporárias substituíram as rações alimentares, inicialmente focando em famílias em Maputo e, posteriormente, expandindo para incluir agregados familiares chefiados por mulheres e crianças. Entre 1989 e 1990, outras medidas de protecção social foram implementadas na rede de protecção social, incluindo programas de subsídios a medicamentos, alimentação escolar, e transferência de renda para funcionários públicos e famílias extremamente desnutridas (Kassim & Penteado, 2022).

Para garantir a concepção de políticas e estratégias para os grupos-alvo da acção social, em 1990 foi criada a Secretaria de Estado da Acção Social (SEAS) e o Gabinete de Apoio à População

Vulnerável (GAPVU). Apesar de tecnicamente subordinado à SEAS, o GAPVU funcionava em grande parte como uma instituição autónoma e financeiramente dependente do Ministério das Finanças. O GAPVU contava com um Conselho de Administração e um Conselho Consultivo, composto pelo Director e representantes de diferentes Ministérios (Low, Garrett, & Ginja, 1999).

A nível local, o GAPVU era apoiado pelos líderes comunitários, que ajudavam a identificar famílias elegíveis e fornecer parte da documentação exigida para o registo dos beneficiários. O pessoal da saúde era responsável pela na examinação e certificação dos candidatos de acordo com os critérios de selecção adicionais (Low, Garrett, & Ginja, 1999).

Contudo, a falta de legislação para a criação de pessoal permanente para o GAPVU resultou em anos de administração inadequada. Isso levou a uma supervisão, avaliação e coordenação ineficientes dos programas de protecção social, com a administração central exercendo pouco controle sobre a implementação do programa em nível local. A falta de clareza nas linhas de reporte e supervisão, divididas entre o Ministério das Finanças e outros órgãos, contribuiu para a ineficácia (Low, Garrett, & Ginja, 1999; Kassim & Penteadó, 2022).

A considerável autonomia do GAPVU, embora tenha possibilitado a flexibilidade na direcção e implementação do programa, enfraqueceu a capacidade do Governo de supervisionar eficazmente. Isso resultou em casos de corrupção e denúncias que prejudicaram sua reputação durante a implementação do Programa de Subsídio Alimentar. A expansão dos programas de protecção aumentou os beneficiários, os custos e os casos de corrupção em 1996, minando a confiança e levando os doadores internacionais a reduzir seu apoio (Castel-Branco, 2021).

Conforme se pode depreender, as medidas estruturais não conseguiram eliminar os problemas do passado dos quais o aparato administrativo enfermava. A falta de supervisão eficaz, a administração inadequada e os casos de corrupção minaram os esforços para implementar programas de protecção social de maneira eficiente e transparente. Essa experiência evidencia a complexidade de transições políticas e económicas, especialmente em contextos pós-conflito, onde as demandas por mudança são altas, mas os recursos e a capacidade institucional limitados.

Olhando para o passado, fica claro que a transição para uma economia de mercado e a adopção de políticas liberais em Moçambique reflectiram uma tentativa de se adaptar às pressões e demandas internacionais, especialmente da comunidade internacional e das instituições financeiras

internacionais. No entanto, a implementação dessas políticas muitas vezes careceu de considerações profundas sobre as realidades locais, incluindo a capacidade do Estado de fornecer serviços básicos de protecção social. O fracasso em abordar adequadamente essas questões resultou em consequências negativas, como o aumento da pobreza e a erosão da confiança nas instituições governamentais.

3.1.2. A criação do INAS e a reestruturação da administração local para a protecção social

Apesar de enfrentar casos de corrupção e ineficiência em sua administração, o Programa de Subsídio Alimentar sobreviveu, transferindo-se a responsabilidade pela sua administração para o Instituto Nacional de Acção Social (INAS). A criação do INAS, em 1997 foi parte de uma série de reformas implementadas pelo novo órgão de tutela derivado da SEAS, o Ministério para a Coordenação da Acção Social (MICAS), em coordenação com o Ministério das Finanças. Essas reformas, iniciadas em 1996 com a extinção do GAPVU, visavam aprimorar o atendimento aos grupos-alvo da acção social, promovendo a criação de instituições alinhadas com seus objectivos.

A fase de reestruturação e transferência do programa para o recém-criado INAS foi acompanhada por amplas mudanças nos procedimentos administrativos. As responsabilidades dos Directores foram transferidas gradualmente dos Directores provinciais das Finanças para os Directores provinciais da acção social. As listas de beneficiários foram informatizadas, e em cada província, um longo procedimento foi realizado para verificar todos os agregados familiares listados e um líder comunitário foi designado como “Permanente”, responsável por ajudar os membros elegíveis a inscreverem-se no programa. (Low, Garrett, & Ginja, 1999).

Além de tornar a figura do Permanente mais responsáveis pela gestão do programa, foi modificada a estrutura de incentivos para aqueles que auxiliam o INAS na identificação dos beneficiários. Em vez de receberem um pagamento simbólico por cada pessoa inscrita, os Permanentes e Enfermeiros que apoiam regularmente o INAS passaram a receber um salário mensal de 300 MT (Quive, 2007).

O INAS expandiu suas responsabilidades para além das transferências monetárias, abrangendo o suporte à prestação geral de serviços sociais. A colaboração interministerial foi mantida, demonstrando esforços conjuntos entre os Ministérios das Finanças, da Acção Social, da Saúde e, em certa medida, da Administração Estatal. Contudo, o INAS permaneceu sob tutela sectorial do Ministério que superintende a área da acção social, que ao longo do tempo passou por reformas

até se tornar o Ministério de Género, Criança e Acção Social (MGCAS). A implementação dos programas é coordenada pelas delegações provinciais do INAS em coordenação com entidades provinciais e distritais, que passaram por reformas significativas no âmbito da descentralização.

Portanto, a história da protecção social em Moçambique é marcada por uma sucessão de entidades criadas com o objectivo de garantir sua governação. Contudo, a centralização do poder estatal e a persistência de práticas autoritárias reflectem elementos enraizados desde o período colonial e as limitações de um modelo burocrático que dificultou a eficácia administrativa. Diante deste cenário, a descentralização e a coordenação interministerial surgem como elementos-chave para melhorar a eficácia das políticas sociais e promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável dos programas de protecção social.

3.1.3. A configuração do sistema de protecção social nas políticas nacionais

Tendo em conta sua relevância e o compromisso sólido do Governo e de todos os actores da sociedade por si exigida, a protecção social básica tonou-se ao longo dos anos um elemento importante no debate político e reflectida nos principais instrumentos políticos do país. A Constituição da República de Moçambique (CRM), como o principal instrumento jurídico do país, estabelece na sua disposição um conjunto de direitos e deveres sociais que visam a satisfação das necessidades essenciais da população e a promoção do bem-estar social.

Além disso, o país é signatário de diversos instrumentos jurídicos e acordos internacionais que consagram o direito à protecção social para grupos específicos, abrangendo temas como os direitos da criança, direitos dos idosos, direitos das pessoas com deficiência e igualdade de género. Adicionalmente, o Governo explicitamente reconhece a importância dos sistemas de protecção social em diversos instrumentos políticos, estratégicos e programáticos, incluindo:

- A Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035, que destaca o papel da protecção social no reforço do capital humano;
- O Programa Quinquenal do Governo, com uma das acções prioritárias a garantia da assistência e intergeração social das pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade.
- O Orçamento do Estado (OE) e o Plano Económico e Social (PES).

Para institucionalizar o sistema de protecção social, o Governo adoptou a Lei nº 4/2007, de 7 de fevereiro, que define as bases da protecção social e organiza o sistema correspondente. Os regulamentos dos subsistemas de segurança social também são instrumentos orientadores que delineiam o quadro para a expansão da protecção social, materializando-se através de planos estratégicos e programáticos. Além disso, como parte do compromisso do Governo na concretização da iniciativa de desenvolvimento económico e social inclusivo, foi aprovada a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB), operacionalizada por meio de quatro eixos: (i) reforço do consumo, autonomia e resiliência; (ii) melhoria da nutrição e acesso a serviços de saúde e educação; (iii) prevenção e resposta a riscos sociais; e (iv) uma componente de capacitação.

A expansão da protecção social básica é assegurada por meio das acções operacionalizadas nos quatro eixos e, sobretudo, através da implementação de cinco Programas de Assistência Social:

- **Programa Subsídio Social Básico (PSSB):** que consiste na realização de transferências monetárias regulares mensais por tempo indeterminado, para reforçar o nível de consumo, autonomia e resiliência dos Agregados familiares (AFs) que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade, bem como a melhoria da nutrição das crianças;
- **Programa Apoio Social Directo (PASD):** que consiste em transferências sociais pontuais ou prolongadas por tempo determinado, em forma de apoio multiforme para fazer face a choques e situações diversificadas de emergência que afectam indivíduos ou AFs em situação de pobreza e vulnerabilidade;
- **Programa de Atendimento em Unidades Sociais (PAUS):** que consiste num conjunto de intervenções orientada para o acolhimento permanente ou temporária a pessoas desamparadas, ou em risco no ambiente familiar ou comunitário;
- **Programa Acção Social Produtiva (PASP):** que consiste em transferências monetárias mediante a realização de actividades produtivas para AFs expostos a insegurança alimentar crónica, agravada pelos choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais e/ou choques económicos;
- **Programa Serviços de Acção Social (PROSAS):** que consiste num conjunto de intervenções junto às famílias e comunidades para promover o reforço da capacidade de protecção contra riscos sociais e de inclusão social das pessoas mais vulneráveis.

Estes programas e os instrumentos nacionais de gestão representam uma abordagem abrangente e integrada para enfrentar diversas dimensões da vulnerabilidade social, promovendo a inclusão e a protecção dos direitos fundamentais. A adopção e implementação dessas políticas é regida por um conjunto de princípios, com a descentralização emergindo como um dos pilares fundamentais para garantir sua eficiência e eficácia administrativa. Assim, para além dos instrumentos nacionais que regem o sector, a nível local existe um conjunto de instrumentos políticos também responsável pela gestão do sector e implementação efectiva dos programas de protecção social básica, que incluem os planos de desenvolvimento provincial e distrital.

Apesar do reconhecimento da descentralização como um dos “princípios da protecção social”⁶, esta não tem sido tomada em conta no desenho e implementação das regras de jogo da área da protecção social básica. As políticas e programas de protecção social tem sido adoptadas e implementadas sob comando centralizado nos órgãos do governo central, o que revela uma maior proeminência das políticas nacionais e centrais na gestão e controle dos processos do sector. No entanto, as reformas de descentralização incorporam dinâmicas com impacto na governação da pobreza, as quais serão analisadas a seguir, olhando para as dinâmicas de funcionamento do sistema de protecção social básica no contexto da governação local.

3.2. A protecção social básica no contexto da governação local

No presente subcapítulo aborda-se a configuração da protecção social básica no contexto da governação local em Moçambique. As análises que se seguem mostram as dinâmicas da descentralização como um princípio fundamental da administração pública e nas políticas e programas de protecção social em Moçambique. Esta mostra que o subsistema de protecção social básica têm sido predominantemente controlados pelo governo central, sem considerar adequadamente a descentralização no desenho e implementação das regras de jogo do sector e que as reformas de descentralização, incluindo aquelas de 2018, têm sido limitadas e não resolveram efectivamente as deficiências estruturais do sector. Os programas de protecção social têm sido implementados e geridos numa lógica desconcentrada através de entidades criadas e controladas pelo governo central e que não dispõem de poder significativo no processo decisório.

⁶ Vide o artigo 3 da Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro.

3.2.1. As dinâmicas da protecção social vis-à-vis a governação local

As reformas de descentralização adoptadas a partir da década de 90 não apenas deixaram sua marca no desenho e implementação efectiva das políticas de protecção social em Moçambique, mas também influenciaram significativamente a estrutura e dinâmica do funcionamento do sistema de protecção social básica. No contexto das reformas políticas e da extinção do GAPVU, entre 1995 e 1996, o MICAS promoveu sessões de reflexão sobre a necessidade de diversificar as actividades e criar novos espaços institucionais que permitissem a especialização, desconcentração e descentralização funcional para o sector.

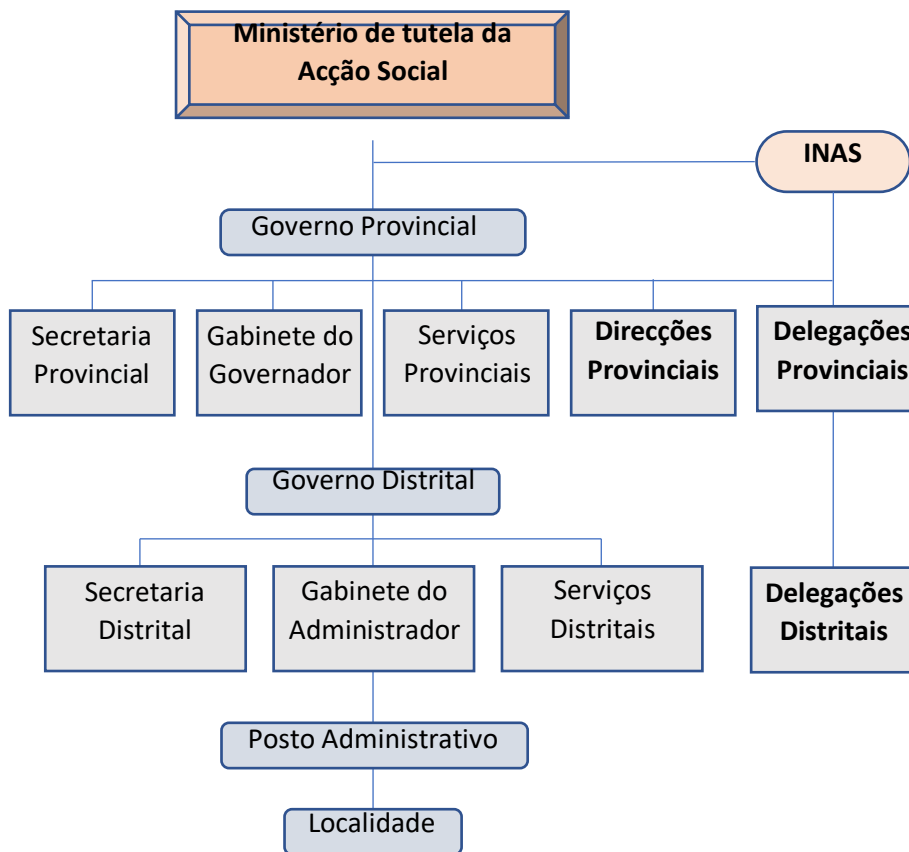
Este processo foi ainda conduzido num contexto de reforma de Estado, com a implementação da descentralização como um mecanismo para aproximação dos serviços públicos dos cidadãos, por meio da devolução (descentralização política) e desconcentração (descentralização administrativa) do poder. Neste contexto, a administração pública passou a prever oficialmente três níveis (Soiri, 1999; Nyakada, 2008):

- i) Governos provinciais, com governadores nomeados pelo Presidente;
- ii) Autoridades distritais nomeadas nas zonas rurais; e
- iii) Autoridades locais (Presidente do Município, Conselho e Assembleia Municipais) nas zonas urbanas e chefes de posto nomeados nos postos administrativos.

Contudo, a devolução não foi totalmente apoiada por algumas forças do partido Frelimo, preferindo uma abordagem que fortalece a sua capacidade administrativa sem uma devolução abrangente de poderes. Consequentemente, a governação da pobreza por meio do sistema de segurança social básica e, mais especificamente, das transferências monetárias para mitigar os efeitos da pobreza, recaiu sobre a gestão do governo central. Ademais, conforme revelado por Soiri (1999), os Municípios não foram tratados no debate sobre alívio à pobreza, quer por fontes oficiais quer pelos seus críticos.

A figura que se segue ilustra a nova composição dos órgãos da administração pública, no âmbito da governação desconcentrada, enfatizando suas interconexões, com foco nas entidades responsáveis pela gestão do sector de protecção social, especialmente na componente de transferências de subsídios.

Figura 2: Estrutura administrativa de governação desconcentrada da protecção social básica de 1997 a 2018



Fonte: Produção do Autor

Conforme ilustra a figura, o sistema administrativo de protecção social básica no período da implantação do regime democrático multipartidário foi organizado em diferentes órgãos, cada um desempenhando funções específicas. Nesta estrutura, o Governo central constitui o principal actor de gestão do sistema de protecção social básica, delegando funções específicas de gestão e implementação dos programas e políticas desse sector aos órgãos locais do Estado, mas com um forte controle das entidades centrais e fraco poder decisório das entidades locais (Soiri, 1999).

No âmbito provincial, o Governo Provincial é composto por Directores Provinciais, representantes dos Ministérios do Governo central, nomeados pelo Ministro responsável pela área correspondente, muitas vezes sem consulta ao governador da província. Embora funcionalmente subordinados aos governadores provinciais (subordinação horizontal), esses Directores são metodologicamente subordinados aos ministros correspondentes (subordinação vertical) e tendem

a seguir as orientações dos Ministros, muitas vezes em detrimento das prioridades estabelecidas pelo governo provincial (Faria & Chichava, 1999).

Com a extinção do GAPVU, o INAS foi estabelecido como um braço executor do MICAS. Diante das distâncias e limitações operacionais, em 2008 o INAS decidiu estabelecer delegações adicionais em certos distritos do país, além das capitais provinciais com o objectivo de expandir sua presença. Estas são criadas centralmente, ouvindo o Governo Provincial correspondente, visando descentralizar e gerir eficientemente os programas de protecção social básica.

Similarmente, o Governo Distrital replica a estrutura hierárquica do governo provincial, com Directores Distritais representando Ministérios ao nível provincial. A administração distrital, junto com os Chefes de Posto Administrativos, constitui o escalão mais baixo da infraestrutura organizacional, desempenhando um papel crucial na interacção com grupos de interesse e na comunidade local, actuando como ponto de encontro entre os níveis local, provincial e central. No entanto, a subordinação directa ao governador provincial, em certos casos, resultava em desalinhamentos significativos com as políticas nacionais (Faria & Chichava, 1999).

De facto, conforme observado por Soiri (1999), neste sistema coexistem quatro estruturas diferentes de governação:

- O aparelho central do Estado, hiper-centralizado, altamente burocrático e tecnocrático, com demasiados funcionários, e os leais governos provinciais por ele nomeados;
- Os órgãos locais do Estado (administração distrital e estruturas administrativas hierarquicamente abaixo desta), fracos, ineficientes e sem legitimidade;
- Os municípios autónomos de auto-governação e sem nenhuma influência no sistema de protecção social básica.
- As formas africanas de governo e organização social (autoridades comunitárias), na sua maioria fora ou à margem do Estado.

No que concerne aos resultados destas reformas iniciais, as avaliações feitas ao processo da sua implementação revelaram que essas mudanças não resultaram em avanços significativos para tornar a administração pública mais aberta, nem foram suficientes para tornar os processos administrativos do subsistema de protecção social básica mais eficientes e transparentes. Apesar

da ampliação do processo decisório para as unidades menores, com a inclusão de seus representantes, havia uma dificuldade em incorporar efectivamente as preferências dos beneficiários. Essa falta de progresso foi ainda evidenciada por indicadores como os Índices de Governança Mundial, que apontavam uma mudança limitada em termos de melhoria de desempenho dessas reformas (Weimer, Macuane, & Buur, 2012).

A descentralização, como reforma institucional, ocorreu em um contexto em que a lógica e dinâmica institucionais pré-existentes moldaram as relações e perspectivas dos actores envolvidos (Forquilha S. C., 2008). A cultura de comando, evidenciada pelo poder abrangente dos representantes do partido/Estado nomeados pelas estruturas centrais, originada tanto da tradição africana quanto do legado do Estado de partido único, continuou a existir e não favoreceu a uma maior participação comunitária (Soiri, 1999; Canhanga, 2008).

“Criou-se uma mentalidade de dependência em que o local espera que o bem-estar e o desenvolvimento lhe sejam proporcionados pelo centro, sem o envolvimento activo das populações interessadas. Quebrar esta dependência é uma das principais condições para uma verdadeira reforma democrática” (Soiri, 1999, p. 24).

Nesse contexto, os actores políticos a nível local tendem a reproduzir práticas autoritárias do passado e o espaço político sempre foi reservado às instituições oficiais do Estado, limitando significativamente a esfera de actuação de outros actores (Forquilha S. C., 2008; Canhanga, 2008). Conforme evidenciado por um estudo sobre a primeira experiência de descentralização em Moçambique, é notável a resistência persistente do partido no poder em relação à necessidade e evolução desse processo (Faria & Chichava, 1999). Essas mudanças, inicialmente orientadas pela abordagem de desconcentração, acabaram por se transformar em um movimento contraditório de recentralização e consolidação de poder pelo partido no governo e seus governos sucessivos, em detrimento dos partidos de oposição (Weimer & Carrilho, 2017; Forquilha S. , 2017).

Ademais, um estudo encomendado pela Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRESP) constatou que a macroestrutura governamental não reflectia uma compreensão analítica e política das necessidades funcionais para uma governação aprimorada e serviços melhorados. Este estudo confirmou as constatações das pesquisas anteriores que mostravam que o sistema administrativo permaneceu, em sua essência, inalterada excepto pela proliferação de comissões interministeriais, institutos, secretarias de Estado, unidades especializadas, muitos com

autonomia administrativa e financeira, mas todos subordinados aos órgãos centrais do Estado (Weimer, Macuane, & Buur, 2012).

Diante deste cenário, necessidade de novas reformas tornou-se evidente, impulsionada pela ineficiência característica da burocracia estatal no atendimento às necessidades dos cidadãos e pelo contexto político conturbado, cujas reivindicações giravam em torno do processo de descentralização, buscando uma distribuição mais equitativa de poder entre os principais actores políticos do país, a Frelimo e a Renamo.

3.2.1.1. As reformas da descentralização de 2018: um remendo novo em pano velho?⁷

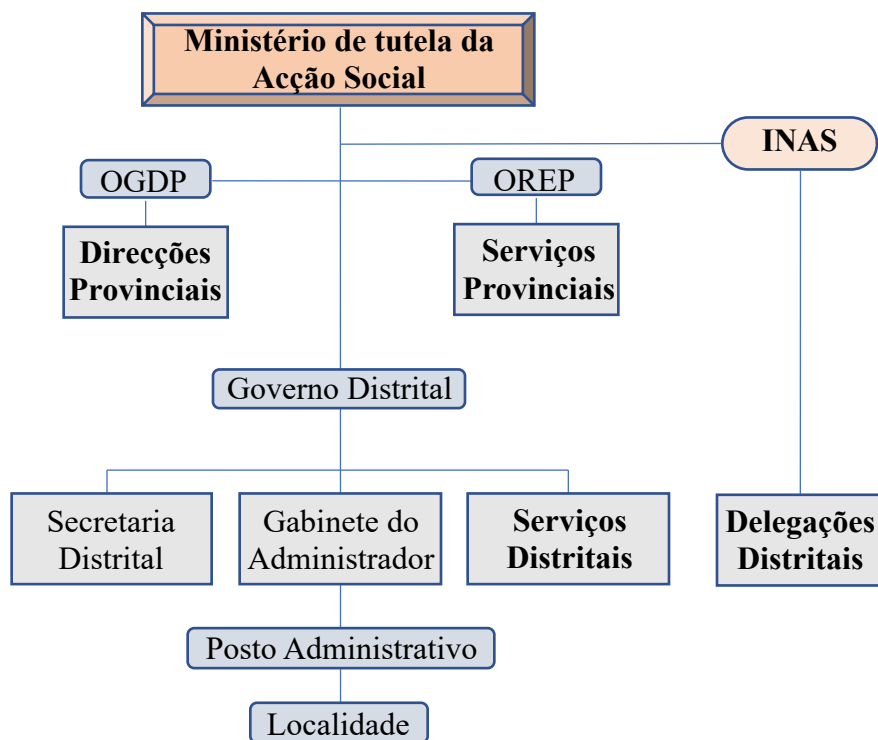
Desde os primeiros anos de sua institucionalização, a descentralização enfrentou críticas e discordâncias entre as principais forças políticas do país, levando à revisão de seus instrumentos legais. As recentes reformas adoptadas surgiram como resultado das relações de poder entre as principais forças políticas, no contexto do recrudescimento do conflito político entre a Frelimo e a Renamo pelo controle do poder, e destinadas a corrigir as falhas do processo anterior. Como forma de pôr termo a tais conflitualidades, foi aprovada a Lei n.º1/2018, de 12 de Junho, que procedeu à revisão pontual da Constituição da República, dando passos estruturais a reforma da governação descentralizada. Na base das propostas estava um esforço de ajustamentos de acordos de divisão entre estes actores.

Esta reforma se destacou pela devolução de poder aos órgãos de governação provincial e distrital, rompendo com a lógica anterior de desconcentração que os caracterizava no antigo modelo⁸. Paralelamente aos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP), foram instituídos os Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP), que compreendem o Secretário de Estado na Província e os Serviços de Representação do Estado, representando o Estado e o Governo Central na província e funcionando na lógica anterior do governo provincial desconcentrado. A estrutura actual da governação do sistema de protecção social básica em Moçambique, considerando a recente reforma da descentralização, é ilustrada na figura seguinte.

⁷ Forquilha S. C., 2008

⁸ Apesar da emenda constitucional de 2018 ter previsto a transformação dos órgãos de governação distrital em órgãos descentralizados para 2024, um recuo do Governo lhes sujeita ainda a uma administração desconcentrada.

Figura 3: Estrutura administrativa de governação descentralizada em Moçambique



Fonte: Produção do Autor

Na nova estrutura, o sector de protecção social foi reorganizado ao nível provincial, dividindo-se em duas entidades distintas. Por um lado, a Direcção Provincial do Género, Criança e Acção Social (DPGCAS), vinculada aos OGDP, recebe directrizes e presta contas a esse órgão que compreende o Governo Provincial eleito, além de receber orientações do MGCAS, a nível central, ao qual também é subordinada. A DPGCAS é responsável por cumprir a maioria dos indicadores (80%) dentro de sua esfera de actuação nas acções do PES⁹.

Por outro lado, o Serviço Provincial de Assuntos Sociais (SPAS), vinculado aos OREP e seguindo a lógica de desconcentração, está directamente ligados ao MGCAS. Conforme indicado pelas entrevistas realizadas com as entidades governamentais na província de Nampula, os SPAS são responsáveis por coordenar as acções do INAS e outras entidades desconcentradas do Estado e sob tutela do Secretário do Estado, como o Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS), no distrito.

⁹ Entrevista com o DPGAS em Nampula.

No entanto, na prática, o INAS detém o maior poder e autonomia na implementação das políticas de protecção social, na componente de transferências monetárias e diversos outros programas de gestão da pobreza a nível local. Embora o INAS deva prestar contas tanto à DPGCAS quanto aos SPAS e coordenar suas acções com estas e o SDSMAS, as linhas de comunicação dessa entidade são estabelecidas com o INAS central, do qual recebe orientações, metas, recursos financeiros e presta contas. Em relação às outras entidades responsáveis pelas acções de protecção social, o INAS apenas compartilha informações sobre suas actividades nos programas, sem estabelecer uma comunicação fluida e coordenação eficaz com essas entidades em suas acções.

Neste sentido, o novo figurino da descentralização não trouxe mudanças significativas no sistema de protecção social básica em Moçambique, se não a manutenção de um modelo precário, opaco e pouco escrutinado de governação da pobreza (Banze, 2019). Aliás, à semelhança do anterior quadro da descentralização, o novo pacote da descentralização foi igualmente alvo de críticas desde o processo da sua institucionalização. Estas críticas decorrem essencialmente do entendimento dos analistas sobre a importância das relações de poder assimétricas que se manifestaram na nova configuração administrativa (Hall & Taylor, 2003).

As dinâmicas relacionadas com a descentralização, através dos processos de devolução e desconcentração, são avaliadas como tendo efeitos contraditórios. Com a implantação dos governos provinciais, distritais e autárquicos, observa-se que o Estado adquiriu uma estrutura excessivamente pesada, caracterizada por desarticulação e disfuncionalidade, factores que têm contribuído para o surgimento de conflitos entre os diferentes níveis de governação (Posse, 2021). Os conflitos existentes giram em torno da distribuição percebida como injusta e pouco transparente de recursos humanos e materiais entre as Direções Provinciais e os Serviços Provinciais, no que concerne ao nível provincial (Weimer, 2021). Essa distribuição desigual tem impactos negativos na capacidade de gestão, na prestação de assistência técnica e na monitoria dos programas de protecção social básica.

As reformas adoptadas não resolveram os problemas característicos do sistema anterior na protecção social básica; pelo contrário, perpetuaram mais uma vez uma superestrutura estatal de controle sobre as entidades provinciais e locais. Outrossim, no lugar de simplificar e fortalecer o subsistema de protecção social básica, as reformas de governação adoptadas acabaram por introduzir mais complexidade e mais actores no processo, que se digladiam no acesso aos escassos

recursos disponibilizados pelo Estado a nível local. Isso resultou em uma situação em que a coordenação entre os diversos intervenientes se tornou mais difícil, os recursos foram dispersos e a prestação de contas ficou comprometida.

Portanto, a descentralização, no caso da protecção social, limita-se à desconcentração e delegação. Embora as reformas recentes tenham impactado a área da protecção social básica, estas não abordaram suas fragilidades operacionais nem buscaram aprimorar a transparência e a participação dos cidadãos na governação local da pobreza. Apesar das responsabilidades adicionais transferidas para as entidades locais por meio dessas reformas, a falta de autonomia na planificação e orçamentação continua a criar uma percepção de centralização nas decisões políticas em níveis distritais e provinciais, o que prejudica o desenvolvimento das instituições democráticas subnacionais em vez de promovê-lo.

3.3. Configuração dos actores no sistema de protecção social básica em Moçambique

Esta secção visa compreender o conjunto de actores existentes e as dinâmicas subjacentes a sua relação e coordenação dentro do sistema de protecção social básica, assim como o impacto final no beneficiário final. As análises que se seguem ilustram melhor a distribuição de poder entre os diferentes *stakeholders* do subsistema de protecção social, moldada por interesses, influência e níveis de envolvimento. Consideramos, com efeito, que a configuração dos actores é um elemento importante para perceber as dinâmicas e as modalidades quotidianas no tratamento da protecção social, matéria de governação da pobreza.

3.3.1. Actores governamentais locais no subsistema de protecção social

O subsistema de protecção social opera dentro de um quadro político-burocrático que envolve entidades centrais, como o MGCAS, Ministério da Saúde (MISAU), Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH), Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGD) e o INAS. Dentre estas entidades, o MGCAS, através da Direcção Nacional da Acção Social (DNAS), é a principal autoridade de tomada de decisões do regime não-contributivo da segurança social ou protecção social básica, implementado seus programas através do INAS.

No nível provincial, o SPAS e o DPGCAS são responsáveis pela direcção e execução das actividades no sector de acção social. O SPAS implementa planos e programas definidos centralmente, pelo ministério de tutela, e prestando contas ao Secretário de Estado na Província e ao Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado. O DPGCAS também implementa políticas nacionais, seguindo planos e decisões do Governo Provincial, além de seguir planos centrais e obedecer às orientações ministeriais, prestando contas ao Governador e ao Conselho Executivo Provincial (CEP).

No âmbito distrital, o SDSMAS, através da Repartição dos Assuntos da Mulher e Accao Social (RAMAS), é responsável pela planificação, direcção e coordenação das actividades do sistema de protecção social básica, implementando as políticas nacionais centralmente definidas para pessoas em situação de vulnerabilidade. A RAMAS assegura a identificação, acompanhamento e apoio às pessoas vulneráveis, recebendo pedidos de assistência de vários beneficiários que são posteriormente processados e encaminhados à entidade relevante, geralmente o INAS, se a necessidade se enquadrar nos programas prestados por esta entidade. No que diz respeito aos mecanismos de prestação de contas, o trabalho de campo revelou a existência de ambiguidade no SDSMAS quanto à entidade responsável por supervisionar suas funções, optando muitas vezes por relatar suas acções tanto ao SPAS quanto ao DPGCAS, a nível provincial.

Como se pode depreender, o sistema de protecção social é coordenado por um conjunto de entidades tuteladas centralmente, de onde emanam as orientações técnicas e metodológicas que norteiam o sistema, com acções executadas localmente e relatadas tanto a nível local e central. Embora a centralização possa permitir uma visão global e a emissão de directrizes coerentes, ela pode também resultar em rigidez e falta de adaptação às necessidades locais, tal como evidenciou o estudo de campo. Decisões centralizadas nem sempre reflectem as realidades das comunidades e a prestação de contas em diversos níveis sobrecarrega as entidades locais e centrais.

Em reconhecimento à fragmentação do sistema de protecção social, o Governo promulgou o Decreto 38/2015 de 31 de Dezembro, instituindo o Conselho Nacional de Acção Social (CNAS). Esta entidade tem um papel importante de fortalecer a coordenação entre entidades públicas, Organizações da Sociedade Civil (OSCs), instituições religiosas e o sector privado envolvidos na protecção social. Para garantir uma articulação eficaz entre os diversos actores, o CNAS é presidido pelo Primeiro-Ministro a nível central, com o Ministro responsável pela área da criança

e acção social como vice-presidente. Nos níveis provinciais, o CNAS ganha representação através dos Conselhos Provinciais de Acção Social (CPAS), anteriormente presididos pelo Secretário Permanente Provincial.

Contudo, a inactividade do CNAS e os CPAS, desde a sua criação, dificulta a identificação dos actores responsáveis pela coordenação a nível local. Segundo um entrevistado do Governo, houve uma tentativa de estabelecer o CPAS em Maputo, mas sem progresso. Tanto o CNAS quanto os CPAS ainda não foram efectivamente operacionalizados, e a coordenação multisectorial no sistema de protecção social básica e na implementação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II (ENSSB II) permanece um desafio significativo (Hodges & Bischler, 2022).

Informações de alguns quadros do MGCAS entrevistados indicam que, antes do CNAS, existiam outros mecanismos que acabavam complicando interesses e agendas, sendo posteriormente fundidos no CNAS. Para estes, o CNAS foi elevado para ser presidido pelo Primeiro Ministro, visando reduzir conflitos, já que alguns Ministros não se sentiam confortáveis em serem convocados por outros Ministros. Conforme indicado por um dos entrevistados:

“Sendo presidido pelo Primeiro Ministro as recomendações saídas deste órgão seriam observadas. Isto teoricamente, porque o CNAS para funcionar precisa de um corpo, desde o Secretário Executivo até aos coordenadores das comissões e cada uma das áreas representa uma comissão. Este corpo tem que dinamizar o funcionamento deste mecanismo. No entanto, ainda não temos este corpo por razões que ainda não as conheço.”

Segundo o Decreto nº 38/2015, de 31 de Dezembro, o CNAS deveria reunir-se duas vezes por ano e o seu Conselho Técnico quatro vezes por ano. Contudo, até 2021, foi realizada apenas uma sessão do CNAS, em 2018, durante a qual foi aprovado o regulamento dos CPAS, que ainda não foram criados em nenhuma província (Hodges & Bischler, 2022).

“O CNAS existe por decreto, mas os outros abaixo do CNAS resultam de deliberações ministeriais, como os grupos temáticos, grupo de Protecção Social adaptativa, Grupo de protecção da criança. Cada um dos grupos vai seguindo agendas específicas, mas no final do dia deveriam alimentar ao CNAS que é a entidade com competência para tomar decisões.”¹⁰

Embora tenha sido criada uma estrutura formal que poderia permitir maior coordenação da área da protecção social, a coordenação institucional continua ainda um desafio enorme na implementação dos programas de protecção social. Analisando as prováveis razões por detrás do não funcionamento do mecanismo e coordenação instituídos, alguns dos entrevistados acreditam

¹⁰ Entrevista com um membro do Governo a nível do MGCCAS

que isto pode estar associado à não admissão do pessoal para compor o *staff* do secretariado do órgão, tendo em conta a nova política das admissões no sector público. Ademais, o decreto que institui o CNAS prevê que façam parte deste mecanismo não só órgãos públicos ligados a protecção social básica, mas entre os pares identificar pessoas que vão dirigir o órgão, o que é encarrado como sendo crítico pelos entrevistados pois a pessoa que iria dirigir o órgão teria de ser nomeada, mas tratando-se de um cargo que seria difícil ser uma pessoa do quadro do governo.

A tentativa de criação de mecanismos de coordenação da protecção social, revela em si um outro cenário que não elimina o interesse na concentração do controle do sistema de protecção social. Embora os mecanismos de coordenação ainda sejam frágeis, o governo central continua centralizando uma parte significativa das responsabilidades, temendo a perda de poder e benefícios ao descentralizar competências. No entanto, mesmo a nível central, observa-se uma concentração significativa de poder na figura do Presidente da República para a execução de actividades e a aprovação de projectos nesse domínio, como mencionado por um dos entrevistados:

“Tudo depende do conforto do Ministério. Quando o processo entra no INAS, eles não tomam nenhuma decisão, nem mesmo em questões técnicas [...] coisas pequenas como uma pesquisa formativa não avançam sem a decisão do Ministério. Por seu turno, a Ministra procura igualmente interagir com o Presidente da República para ter consentimento, tal como aconteceu com o programa de resposta da Covid-19 implementado pelo [PARCEIRO], que após ter sido submetido ao Ministério precisava da aprovação do Presidente pois, tudo que entra no Ministério, a Ministra já não decide sem uma informação privilegiada do Presidente da República [...]”.

Por seu turno, as delegações do INAS contribuem para a estabilização de uma hierarquia do topo para a base no processo de tomada de decisões políticas, que reforça a dominância do governo central e do partido dominante e, portanto, restringe a tomada de decisões participativas e democráticas ao nível sub-nacional. Conforme revelado por um membro do Governo central entrevistado, “o INAS executa comando do Ministério, embora participe na discussão e desenho de programas, é braço executor do MGCAS e faz a entrega das prestações a nível das comunidades”. O Entrevistado apontou ainda que as delegações do INAS têm pouca autonomia na definição de metas e alocações orçamentais, as quais são decididas centralmente pelo INAS central. A função das delegações do INAS limita-se apenas a gerir as metas que lhes são atribuídas.

A centralização do poder no subsistema de protecção social contribui para expandir a influência do governo nacional nas comunidades locais, restringindo a tomada de decisões participativas ao nível subnacional. Os actores políticos locais têm poder limitado, dependendo da aprovação e direcionamento do governo central para implementar actividades no sector. Isso reflecte uma

estratégia do partido no poder para aumentar seu poder nas comunidades locais, mesmo em áreas governadas pela oposição.

Neste sentido, o Governo central constitui o principal actor com poder e influência significativa na área da protecção social. Contudo, há quem defende ainda que neste processo, embora o Governo tenha poder de decisão no sector, este não tem tido ideias originais e sempre é dito o que tem que fazer pelos parceiros de desenvolvimento. Isto nos leva a questionar o papel dos doadores no subsistema de protecção social, analisado a seguir.

3.3.2. A actuação dos parceiros de desenvolvimento num contexto de centralização

Os parceiros de cooperação desempenham um papel fundamental no sistema de protecção social básica em Moçambique, exercendo uma influência significativa no desenho e na reforma do sector ao longo do tempo. Embora a responsabilidade primária pelo desenho e implementação das políticas de protecção social recaia sobre o governo, o papel dos parceiros de cooperação é considerado crucial, uma vez que a maioria dos programas é por estes financiada. No entanto, assim como ocorre entre os actores governamentais na área da protecção social básica, a coordenação com os parceiros de cooperação é frequentemente deficitária, e os mecanismos de interacção e coordenação com esses actores não estão operacionais.

No que diz respeito ao papel dos parceiros de cooperação, estudos têm revelado que, apesar de sua influência e interesses, geralmente estas não conseguem impor sua vontade sobre os governos nacionais, mesmo em países de baixa renda¹¹. As reformas na protecção social são frequentemente o resultado de negociações entre actores políticos nacionais e organizações internacionais, e esses processos podem ser complexos e incertos, levando a variações significativas (Seekings, 2021). No contexto moçambicano, o governo nacional, apesar de suas capacidades institucionais frágeis e forte dependência da ajuda externa, tem mantido um espaço considerável de manobra na questão da protecção social e a sua relação com esses actores é caracterizada por um clima de suspeição e medo de perda de autonomia, conforme expresso por um quadro sénior do MGCAS:

“Nós temos alguns parceiros com uma cultura que, em algum momento, se nós não estivermos firmes e com clareza de onde queremos chegar, podemos ser manipulados, por causa dessa cultura dos parceiros. Vezes sem conta acabamos nos vendo em uma situação que não é boa e entre assumir

¹¹ Vide: (Chinyoka & Ulriksen, 2020); (Seekings, 2021)

esse apoio condicionado e não fazer alguma intervenção na comunidade preferimos assumir o apoio.”

De salientar que essa resistência surge da necessidade de manter o controle, tanto por parte dos burocratas do MGCAS quanto dos políticos, principalmente do partido no poder, conscientes do potencial político-eleitoral de controlar um serviço essencial como o da protecção social. Contudo, a presença de numerosos procedimentos internos e escassez de recursos humanos para atender à demanda dos parceiros que apoiam o sector resulta em lentidão devido à sobrecarga de documentos a serem analisados. Conforme indicado por um dos nossos entrevistados, os programas carecem de coordenadores específicos, e os Directores e Chefes de Departamentos lidam com todos os programas de protecção social e uma variedade de processos, o que retarda a tomada de decisões.

‘A estrutura do INAS tem um Director Geral e um Director Adjunto e este último desempenha as mesmas funções do primeiro. E também existem os Chefes de Departamento e este nível é um nível cheio de medos e se não encontra as duas primeiras entidades para fazer a ligação com o Ministério fica tudo parado.’¹²

Num sistema fortemente centralizado, a disponibilidade dos Directores responsáveis é um factor crucial que compromete significativamente o processo decisório e de planificação, especialmente durante períodos de emergência e necessidade de resposta aos desafios da protecção social. A estrutura do INAS, carece de uma distribuição eficiente de responsabilidades, o que contribui para atrasos na tomada de decisão e na implementação de projectos, como evidenciado por um dos entrevistados:

“Cada vez que há uma emergência, na época ciclónica (de outubro à Abril) todos os actores responsáveis pela área ficam ocupados no terreno e em Setembro estão igualmente indisponíveis a fazer o plano de contingência. Estas instituições tinham de ter um departamento ligado ao desenvolvimento e não pensar que ‘ordens são ordens, não se limpa armas em tempos de guerra’. Ou tens pensadores ou tens soldados para ir à guerra. Tem que existir serviços mínimos em casa e tem que ter uma reserva para continuar a mexer o barco. Até porque o *foundrising* não se faz no matope, mas sim nos ambientes [encontros ou espaços de coordenação] de pensar.”¹³

É importante destacar que a falta de coordenação não se limita apenas aos processos internos do governo, mas também se estende aos relacionamentos com os parceiros de cooperação. Embora o *Social Action Working Group* (SAWG) e alguns grupos técnicos específicos tenham sido criados como mecanismos de coordenação e articulação das agendas dos parceiros de desenvolvimento com o Governo e representantes da sociedade civil, estes têm sido subutilizados. Ademais, estes

¹² Entrevista com Parceiro de Desenvolvimento

¹³ Entrevista com Parceiro de Desenvolvimento

grupos não têm contado com a participação efectiva dos principais actores governamentais responsáveis pelas diversas áreas da protecção social básica.

No contexto local, apesar da inactividade dos mecanismos de coordenação entre as diferentes entidades e os parceiros de cooperação, a interacção entre os parceiros de cooperação e os actores locais, como as delegações do INAS e as entidades responsáveis pela governação do sector, geralmente é fluida. No entanto, é crucial notar que, embora os actores locais possuam um conhecimento prático do terreno, estão sempre sujeitos ao consentimento e à aprovação das autoridades centrais, devido à centralização e controle dos processos no sector. Essa dinâmica reflecte uma hierarquia decisória que, por vezes, dificulta a implementação ágil de iniciativas locais, mesmo quando há cooperação e entendimento entre os actores envolvidos no nível local.

Dentro desse contexto, devido à letargia das entidades centrais e à proactividade das entidades locais, alguns parceiros de cooperação optam por uma abordagem directa com as entidades locais, decidindo trabalhar directamente com elas e realizar o desembolso directo de fundos e projectos a nível local. Para esses parceiros, essa abordagem é mais eficiente e eficaz na implementação dos projectos, permitindo também uma auditoria directa dos fundos desembolsados. No entanto, mesmo nesse cenário, há controle e interferência por parte das autoridades centrais, que desde as primeiras reformas da descentralização demonstraram resistência quanto à estas reformas, receando a perda de acesso e controle sobre seus próprios orçamentos e recursos do Estado e uma redução de potenciais fontes de *rent seeking* (Weimer, Macuane, & Buur, 2012).

Portanto, apesar da presença de diversos actores internacionais, o governo central continua sendo o principal interveniente no processo de desenho, decisão e implementação de programas de protecção social básica em Moçambique. Os programas de protecção social básica têm estado alinhados à visão do governo sobre a pobreza e sua redução, bem como à sua utilidade para servir os interesses do Estado e do partido no poder na redução da agitação social e no reforço do apoio popular (Oliveira & Cravo, 2021). A falta de coordenação eficaz entre os diferentes actores do sistema de protecção social compromete a eficácia das intervenções, dificulta a realização de acções conjuntas a favor dos beneficiários finais e impede a optimização dos recursos e a implementação de estratégias eficazes de intervenção a nível local.

3.3.3. Participação na protecção social: espaço para monitoria e advocacia?

No panorama da protecção social, a participação activa da sociedade emerge como um catalisador crucial para a eficácia e relevância dos programas e políticas implementadas. A ENSSB II prevê, como um dos princípios a serem seguidos na implementação dos programas de protecção social básica, a participação, transparência e prestação de contas. Com base nestes princípios a estratégia define que “os responsáveis pela concretização dos benefícios de segurança social básica devem assegurar o envolvimento e a responsabilização de todas as entidades que garantem a segurança social básica, incluindo representantes dos beneficiários, organizações da sociedade civil, parceiros de cooperação e organismos do Estado”.

A participação dos cidadãos é assegurada pela existência de canais criados e conquistados de participação da sociedade civil que congregam as OSCs como actores importantes no sistema de protecção social. Os espaços criados incluem um conjunto de órgãos de consulta das autoridades da administração tanto a nível nacional, como provincial e distrital. Ao nível provincial, destacam-se os Observatórios de Desenvolvimento, compostos por representantes do governo, sociedade civil e parceiros de desenvolvimento. Ao nível distrital, existem as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), como Conselhos Locais, Fóruns Locais, Comitês Comunitários e Fundos Comunitários, que dentre várias questões debatem questões relacionadas a protecção social.

Por seu turno, as OSCs têm implementado um conjunto de iniciativas com foco no apoio, monitoria e advocacia pela melhoria das políticas e programas do sector. Neste âmbito, o envolvimento em rede, através da Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Protecção Social (PSCM-PS), criada em 2011, constitui uma das principais estratégias adoptadas para alargar o diálogo em torno da protecção social. Com 38 OSCs membros, a plataforma concentra-se principalmente em advocacia e lobby, além de realizar acções de capacitação para que as organizações tenham maior domínio sobre questões de protecção social.

Embora as acções desenvolvidas por estes actores aconteçam tanto a nível central e local, o local destaca-se pelo dinamismo e interacção directa com os actores envolvidos na gestão e entrega de serviços, evidenciando sua importância como base de influência e foco deste estudo. Contudo, apesar da existência de um reconhecimento legal deste elemento, a participação comunitária ainda

está sujeita à dinâmica dos actores governamentais a nível local e a aceitação do Governo central para a influência do processo decisório centralizado na governação do sector de protecção social. Actualmente, desafios significativos na dinâmica de funcionamento dos espaços criados para participação têm sido observados, incluindo politização excessiva, autoritarismo e fragilidade das estruturas governamentais para encaminhar e resolver problemas apresentados (Feijó, 2023).

Por seu turno, a falta de financiamento e a redução de recursos para o devido funcionamento dos mecanismos de planificação e desenvolvimento local fragiliza o funcionamento destes mecanismos. Num contexto de precaridade do governo local e incapacidade de responder as demandas dos cidadãos, com o fim do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) e cortes constantes das despesas de investimento a nível local, há pouca capacidade de os governos distritais envolver os cidadãos no processo de planificação e responder as demandas da população¹⁴. Outrossim, a luta pela sobrevivência e as necessidades básicas muitas vezes desviam a atenção dos cidadãos da participação cívica.

A ausência de uma IPCC específica para protecção social, similar aos fóruns ou comitês presentes em outros sectores como saúde e água, representa um desafio significativo para o processo de monitoria e controlo comunitário dos programas de protecção social. O estudo de campo e contacto com um dos fóruns comunitários existentes na província de Nampula evidenciou uma limitada compreensão desses fóruns sobre questões de protecção social e responsabilidade governamental. Em distritos e comunidades onde esses fóruns ainda estão activos, sua capacidade de actuar como agentes de responsabilização governamental é limitada, tendendo a se concentrar na busca de renda e benefícios para seus membros, além de apoiar as entidades governamentais na disseminação de mensagens e distribuição de benefícios da protecção social básica.

Ademais, a forte dependência das comunidades em relação ao governo, num contexto de pobreza da maioria da população, tem contribuído para uma baixa capacidade dos cidadãos reivindicar seus direitos nos programas de protecção social, visto mais como um favor do partido-Estado, tal como defendido por Cahen (2011):

“De qualquer forma, em uma sociedade onde quase todos os recursos políticos vêm do Estado, directa ou indirectamente, em que o neopatrimonialismo e o clientelismo estatal estão profundamente enraizados, é um desafio para qualquer oposição conseguir mobilizar uma grande

¹⁴ Entrevista com membro das OSCs Nampula

base social entre pessoas que precisam do Estado, precisamente por causa de sua pobreza absoluta. Muitas vezes, a pobreza não é a mãe da revolta, mas a mãe da dependência e da busca de pertencer a uma clientela”¹⁵.

Cahen refere ainda que contestar uma dependência dentro da dependência implicaria uma cultura política e uma ruptura política que torna-se difícil numa sociedade que clama pelos favores do “mestre” e não pelos direitos na República¹⁶. Além disso, historicamente, a falta ou fraca qualidade dos serviços públicos não incutiram na população confiança na capacidade do governo de resolver os seus problemas quotidianos (Soiri, 1999). Durante a guerra, as necessidades de sobrevivência levaram a população a procurar formas alternativas de protecção e entreajuda, tradicionais e comunitárias, muitas vezes à margem ou na ausência do Estado e seus representantes

Neste contexto, ao invés de serem meramente utilizados como um recurso adicional visando uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos na área da protecção, com um enfoque nas necessidades da população, os mecanismos de participação são frequentemente instrumentalizados para incutir nos cidadãos uma responsabilidade pela situação actual, bem como para actuarem como agentes na co-criação dos serviços públicos e na resposta às suas próprias necessidades. Esta interpretação é evidente nas declarações de alguns dos entrevistados de um dos comités consultados durante o trabalho de campo em Nampula. Quando questionados sobre o que os motivava no desempenho das suas funções e no apoio ao sector de protecção social, os membros deste comité responderam que a sua motivação estava ligada a uma parábola local, segundo a qual “o caranguejo sempre segue a água”.

Ademais, quando questionados se o apoio fornecido através dos programas de protecção era um favor ou um dever do governo, alguns entendiam que era um dever do governo, pois não o solicitaram pessoalmente, mas alguém fez uma promessa em nome do governo, e, se não fosse prometido, não haveria obrigação. Outros consideravam este apoio como um favor do governo, entendendo que, se o governo quiser e estiver em condições de fornecer, o fará. Foi igualmente possível perceber que os beneficiários não reclamam com os técnicos do INAS ou autoridades locais pois entendem que: “mesmo se falar não vai mudar nada, deve agradecer esse dinheiro que te dão. Porquê você está a reclamar, por acaso trabalhou para ter esse dinheiro? isto é uma ajuda”¹⁷.

¹⁵ CAHEN, Michel. *The Enemy as model. Oxford Sciences Po Research group*. OXPO Working papers, p. 11. 2011.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Entrevistas com os beneficiários do PSSB em Nampula

3.3.3.1. As OSCs como actores externos no sistema de protecção social

Diante da limitação dos espaços formais de diálogo, as OSCs têm criado suas próprias estruturas, tidas como espaços conquistados, para fomentar o diálogo e boa governação, coordenando-se com grupos locais e entidades descentralizadas. Neste trabalho, as OSCs configuram-se em actores importantes no sistema de protecção social, com iniciativas de monitoria e advocacia pela expansão e melhoria de serviços de protecção social. Dentre as várias iniciativas, destaca-se a Monitoria Comunitária Independente (MCI), implementando desde 2012 pela PSCM-PS.

A MCI envolve a colaboração entre o MGCAS-INAS, OSCs locais, comités comunitários, líderes locais e beneficiários dos programas. O mecanismo já abrangeu mais de 40 distritos, permitindo uma melhor compreensão dos desafios e sucessos na operacionalização dos programas de protecção social (Sales, Falange, & Pais, 2020). A nível de alguns distritos, como Nampula e Nacala, esta iniciativa foi elogiada pelos Delegados do INAS por ajudar, através das OSCs locais, na identificação de pessoas necessitadas para os programas de protecção, preenchendo uma lacuna de levantamento de necessidades não remunerada e destacando as limitações das estatísticas do INE para orientar programas em contextos de crises sociais e climáticas actuais.

Apesar deste reconhecimento, à semelhança dos espaços criados, os espaços conquistados têm sido caracterizados por desafios ligados ao contexto político, o relacionamento das OSCs com os órgãos estatais e a coordenação deficiente interna entre as OSCs, comprometendo seu papel no sistema de protecção social. Restrições severas às liberdades cívicas, classificando Moçambique como um ambiente cívico reprimido, limitam o engajamento das OSCs e dos cidadãos¹⁸. A cooperação do Governo tende a ser seletiva, favorecendo áreas e OSCs que ajudam a promover sua imagem e iniciativas de apoio ao seu projecto de governação, enquanto as OSCs voltadas para monitoria, advocacia e boa governação são encaradas com desconfiança e como ameaças ao projecto de governação (Francisco, 2017; USAID, ICNL, & FHI360, 2020).

As OSCs locais entrevistadas neste estudo relataram desafios significativos, incluindo resistência e falta de colaboração por parte das entidades governamentais, além de um controle excessivo dos governadores provinciais sobre o seu trabalho. Por meio de esforços de diálogo e colaboração com

¹⁸ <https://monitor.civicus.org/country/mozambique/>

o governo local, as OSCs têm conseguido superar essas dificuldades iniciais, sensibilizando-o sobre a natureza e os objectivos de seus projetos e adoptando estratégias mais colaborativas e menos confrontacionais. No entanto, a consciencialização das entidades governamentais não tem sido acompanhada por uma abertura efectiva das entidades governamentais e responsáveis pela implementação dos programas de protecção social.

A experiência de Nampula, embora represente um avanço histórico nas práticas participativas das OSCs para melhorar a governação, evidencia uma desconexão entre essa inovação local e a influência dos actores locais nas políticas nacionais de protecção social. Essa desconexão, conforme apontado por Macuane et al. (2012), é resultado das tensões entre as elites locais e o governo central, reflectindo uma lógica minimalista de descentralização historicamente enraizada, que molda as relações entre os níveis local e central e influencia as práticas governamentais.

“[...] Isto faz com que se possa afirmar que, no âmbito da descentralização em curso no país, apesar da existência de algumas boas práticas na governação local, e da existência de uma pressão de elites e grupos locais para um maior atendimento às suas necessidades a nível da política e das políticas públicas nacionais, a resposta a este tipo de demandas nem sempre resulta num desenvolvimento assinalável a nível local nem no reforço constante do próprio processo de descentralização.” (Macuane, Salimo, Rosário, & Weimer, 2012, p. 250)

Actualmente, o espaço de actuação das OSCs em diversas questões ligadas a governação local e da protecção social, em particular, é tido como obstruído e os mecanismos de participação com pouco poder para influenciar pelo menos o nível local. A abertura das entidades governamentais tende a ser inconsistente e sujeita a mudanças, sendo facilitada por acordos de cooperação e memorandos de entendimento, mas a entrada de novos actores e a resistência do governo em trabalhar com OSCs com as quais não têm uma relação prévia limitam o acesso das OSCs.

De acordo com algumas OSCs entrevistadas, houve mudanças na colaboração entre as entidades governamentais nos mecanismos de participação, notadamente no Observatório de Desenvolvimento. Anteriormente, havia um formato em que o governo compartilhava relatórios com OSCs para avaliação conjunta, coordenando acções através de equipas conjuntas que actuavam como canal operativo entre o governo e a sociedade civil, visando trazer pensamento crítico para a governação e questões ligadas a protecção social.

Para além de mudanças de actores de governação, a mudança da influência das OSCs é atribuída, em parte, ao novo figurino da descentralização, que levanta questões sobre quem organiza e

coordena esses mecanismos de participação. O governo tende a envolver as OSCs apenas superficialmente para cumprir formalidades, sem considerar efectivamente suas contribuições. Embora algumas vezes as entidades governamentais possam colaborar e participar dos encontros organizados pelas OSCs, há uma falta de seguimento e resolução efectiva dos problemas levantados pelas OSCs e os mecanismos de responsabilização são fracos.

Outrossim, as características internas das OSCs, como capacidade e relacionamento interno, influenciam seu desempenho. Muitas OSCs locais enfrentam desafios como membros com noções restritas de cidadania, baixa educação, falta de especialização e recursos limitados, dificultando sua participação activa nos processos governamentais e sua capacidade de controlar e formar opiniões sobre relatórios financeiros (Altair Asesores; Agriconsulting SL , 2015; Mathonhane, 2023). Consequentemente, há uma débil habilidade destes controlarem e construírem opiniões sobre os relatórios financeiros apresentados no âmbito do processo vertical e horizontal de prestação de contas no sistema de protecção social a nível local.

No caso de Nampula, um aspecto digno de realce e que evidencia a falta de colaboração entre as OSCs em Nampula, bem como a busca por protagonismo, é a presença de três plataformas disputando a congregação ou coordenação dessas organizações. A primeira, a PPOSCN, foi a pioneira, e duas surgiram recentemente: a Rede da Sociedade Civil em Nampula (RESOCINA), estabelecida em 2019, que, de acordo com seus membros, engloba mais de 60 organizações provinciais, actuando em diversas áreas temáticas; e a Liga das OSCs em Nampula, que, de acordo com o seu Presidente, foi fundada em 2022 devido à “vulnerabilidade enfrentada pelas OSCs na região”, contando actualmente com mais de 20 organizações afiliadas.

Neste sentido, embora o trabalho em rede seja crucial para a coordenação eficaz e a busca por sinergias entre as OSCs, visando uma maior influência tanto a nível local quanto central em questões específicas como da protecção social, enfrenta desafios significativos devido à competição interna entre os membros dos fóruns. Em um contexto competitivo, cada organização busca alcançar seu protagonismo perante os doadores e as redes ou plataformas muitas vezes acabam se tornando organizações que implementam directamente projectos, competindo com outras entidades pelo acesso a recursos, muitas vezes desviando-se de sua missão primordial de coordenar as OSCs e as iniciativas nos diversos sectores.

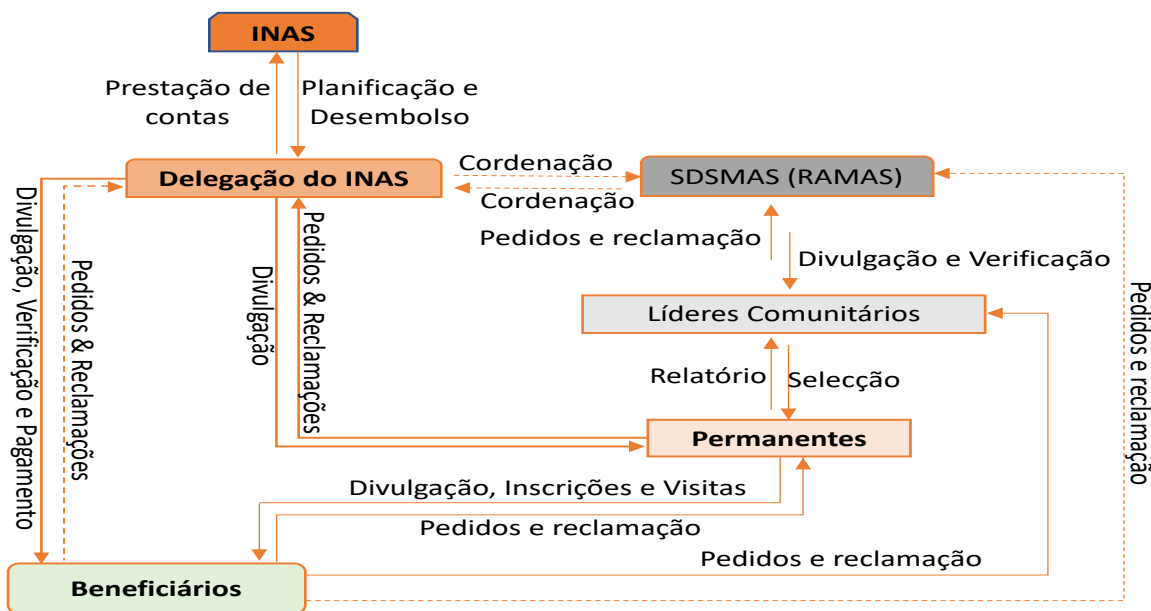
3.4. A dinâmica local e real do funcionamento do sistema de protecção social em Nampula

As discussões até aqui feitas mostram a existência de uma forte centralização do poder no sistema político moçambicano, com as principais decisões e orientações emanadas do Governo central e pouca influência dos diversos actores e órgãos locais no processo decisório. No entanto, há que reconhecer o poder que as estruturas locais detêm e os mecanismos por si adoptados para mobilizar a governação da pobreza como instrumento de dominação a este nível. Essa questão demanda uma reflexão mais profunda sobre a relação entre as dinâmicas locais, a experiência de intervencionismo nas políticas e na governação e as suas implicações nas relações que se estabelecem entre os actores e governos locais, e o impacto no beneficiário final.

3.4.1. A configuração administrativa-local e seu impacto na governação da pobreza

A configuração administrativa-local da governação da pobreza envolve um conjunto de actores que desempenham papéis cruciais na operacionalização do sistema de protecção. A figura que se segue delinea os actores locais envolvidos na implementação dos programas de protecção social básica do INAS e a sua interacção com os beneficiários finais dos serviços prestados.

Figura 4: Estrutura da implementação dos programas de protecção social básica a nível local



Fonte: Produção do Autor

As delegações do INAS a nível local contam com uma série de estruturas que incluem entidades do governo distrital na área de acção social e lideranças comunitárias. Os SDSMAS, por meio da

RAMAS, são entidades de coordenação com o INAS em nível distrital, com responsabilidade na gestão de casos de alto risco, como doenças crónicas e necessidade de atendimento hospitalar. Conforme consta do Manual de Procedimentos do PSSB, as Delegações do INAS-IP podem solicitar colaboração dos SDSMAS para realizar visitas e fornecer relatórios. No entanto, na prática, os SDSMAS têm se concentrado em acções hospitalares, com financiamento e comunicação provenientes do sector de Saúde (MISAU), principalmente por meio dos hospitais onde muitos técnicos da RAMAS estão alocados.

Segundo um técnico da RAMAS entrevistado, a comunicação entre essa entidade e as delegações do INAS não é fluida. Eles são apenas convidados para participar de alguns programas e não têm acesso aos relatórios de execução das actividades do INAS, o que limita seu conhecimento sobre a situação dos beneficiários. De acordo com um dos técnicos entrevistados: “Era suposto que em todos os programas do INAS houvesse a presença de um técnico da repartição para acompanhar as actividades, mas isso ficou na história. Eu só consigo ter o número de beneficiários no meu distrito por meio de telefonemas, pois o INAS não presta contas sobre eles.”

O funcionamento dos SDSMAS exemplifica os desafios enfrentados pelas entidades públicas que actuam em múltiplas áreas. Por regimento, os SDSMAS devem coordenar acções nas áreas de saúde, acção social e mulher a nível distrital. No entanto, a coordenação entre essas áreas é fraca, com uma preponderância da área da saúde, como afirmado por um dos entrevistados:

“Tanto os SPAS como a DPGCAS apenas exigem relatórios, sem alocação de recursos. Como não há alocação de recursos, a nível da base temos um sector que se identifica mais com o sector da saúde. No SDSMAS o que é mais relevante e que mais se identifica aqui é a saúde, a acção social simplesmente acopla-se à saúde.”

Nesse cenário, as autoridades comunitárias têm o contacto mais directo com as delegações do INAS em nível local. No seu funcionamento a nível da base, o sistema de protecção social conta com a figura do Permanente¹⁹, que estabelece o elo entre o beneficiário e a delegação do INAS. Analisando o papel desta estrutura, alguns dos especialistas entrevistados advogam que a sua introdução previa essencialmente aliviar o “fardo” dos funcionários do INAS, defendendo:

“É interessante notar que embora o partido no poder seja tido como historicamente autoritário, tem tido muita facilidade em devolver o poder ao nível local quando se trata de trabalho pesado,

¹⁹ Os Permanentes são agentes comunitários mobilizados para identificar e inscrever potenciais beneficiários dos programas de protecção social do INAS, visando melhorar a participação das comunidades, especialmente em áreas com baixa cobertura digital e burocracia estatal.

delegando os Permanentes para fazer o levantamento dos beneficiários nas comunidades. Além disso, a existência dos Permanentes, que não estão enquadrados na função pública, significa que o Governo consegue ter uma presença do Estado a nível local sem aumentar sua folha salarial.”

Os Permanentes, embora não façam parte da função pública, desempenham funções essenciais, enfrentando desafios significativos, como a falta de recursos para transporte e visitas domiciliares, auferindo um subsídio de 750 Meticais nas suas funções. Na prática, eles assumem muitas responsabilidades dos técnicos do INAS, enquanto estes últimos lidam com a documentação e distribuição de subsídios no dia do pagamento. A ênfase na apresentação dos programas de transferência de subsídios como um programa do governo local, conduzido por agentes comunitários, não passa de uma estratégia para lidar com a fraca capacidade administrativa, mas também que introduz elementos de informalidade e discricionariedade no sistema de protecção social, com a instrumentalização da pobreza como instrumento de governação.

A integração das autoridades tradicionais no sistema administrativo moçambicano compreende ainda elementos da trajectória histórica da construção do Estado. Inicialmente excluídas do sistema político-administrativo e com tendência para apoiar aberta ou clandestinamente a rebelião da Renamo, o papel destes actores foi redefinido, a partir de 2000, e foram integrados nas estruturas político-administrativas locais, desempenhando funções consultivas, de controle e mobilização para o Estado, o governo e a Frelimo, especialmente em períodos de campanha. Esta integração seguiu, em grande escala, o padrão colonial numa administração local com pouca responsabilização no sentido de cima para baixo e uma responsabilização substancial no sentido de baixo para cima (Weimer, Macuane, & Buur, 2012).

Desta forma, quando analisada sob a perspectiva dos pressupostos do *political settlement*, a protecção social e os mecanismos da sua governação a nível local, servem como ferramentas cruciais de mobilização de recursos e redistribuição (Buur & Salimo, 2018). Na sua essência os Permanentes são uma forma de exercício do poder político organizado informalmente para gerar distribuições de benefícios que não poderiam ser sustentadas apenas pelo funcionamento de instituições formais (Khan, 2010). A interacção entre as figuras comunitárias e o sistema desconcentrado de protecção social reflecte um acordo político clientelista, no qual todas as formas de *rent seeking*, a predação bem como a corrupção, são partes intrínsecas.

Na ausência de contacto directo entre o pessoal da protecção social e os beneficiários, não é possível exercer controlo total sobre as acções dos Permanentes. Os Permanentes e o Líderes Comunitários podem interpretar e ajustar as regras de seleção de beneficiários, influenciando a qualidade e equidade dos serviços de protecção social. Além disso, a fraca institucionalização do Estado em nível local é um problema conhecido que resulta em distorções na implementação das políticas e programas governamentais, o que diminui a possibilidade do seu impacto na melhoria das condições de vida a nível local (Forquilha, 2010).

Por seu turno, embora enfrentam desafios consideráveis devido as baixas condições remuneratórias, a proximidade das lideranças comunitárias aos beneficiários e sua legitimidade constituem elementos incentivadores da sua participação na execução de tarefas. Se os responsáveis pela gestão local dos programas não obtêm remunerações adequadas, é provável que tomem decisões que lhes permitam beneficiar-se do poder discricionário na governação local da pobreza. Nas suas interações com o sistema de protecção social, estes actores funcionam como uma forma de *street-level bureaucray*, ajustando e modificando as políticas e o funcionamento dos programas aos seus interesses (Lipsky 2017).

A participação das autoridades comunitárias é crucial para alcançar eficazmente as comunidades, porém também apresenta desafios significativos em relação à uniformidade e transparência na implementação dos programas de protecção social. A falta de estruturas formais e mecanismos claros de prestação de serviços tem levado a disparidades na distribuição e administração dos benefícios em diferentes comunidades e regiões, como observado em Nampula, Nacala e Ilha de Moçambique. Além disso, a excessiva dependência das autoridades comunitárias tem criado um sistema vulnerável a práticas clientelistas e manipulação política, onde o acesso aos benefícios sociais está condicionado à lealdade política ou afinidade com certos líderes locais. Isso se torna mais evidente em contextos de alternância de poder, como visto em Nacala-Porto, onde diferentes líderes comunitários indicados por diferentes partidos coexistem, resultando em obstáculos para os beneficiários obterem a documentação necessária para participar dos programas de assistência.

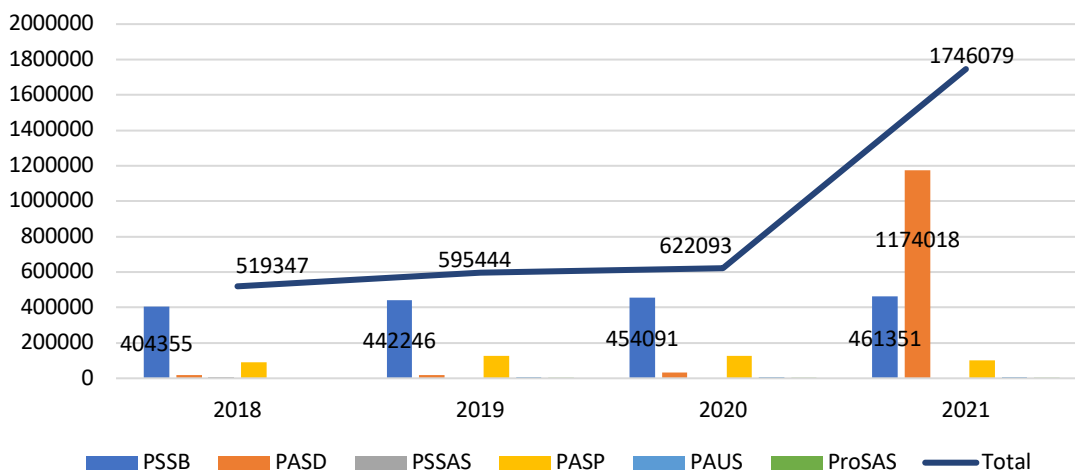
Portanto, a dinâmica do funcionamento real do sistema de protecção social em Moçambique incorpora um conjunto de acções informais e variadas nos diferentes contextos. Parte significativa dos processos dos programas de protecção social básica prestados pelo INAS são realizados por

e/ou em colaboração com as autoridades comunitárias, o que incorpora um nível de informalidade no sistema de implementação. Esta informalidade introduz níveis significativos de interpretação discricionária de políticas e processos por parte destes intervenientes semi-formais e informais, tornando o sistema de protecção social um aparato de acção livre, arbitrária e discricionária dos principais actores que actuam a nível base da estrutura formal e informal existente.

3.4.2. O piso da protecção social em contextos de precaridade administrativa

Apesar das fragilidades institucionais atrás mencionados, a demanda por programas de protecção social básica destinados a atender os grupos vulneráveis teve um impacto significativo na institucionalização do subsistema de protecção social básica. Como resultado desse processo, houve uma notável evolução, tanto no aumento do número de beneficiários quanto na expansão dos programas de protecção social, como indicado pelo gráfico abaixo. A dificuldade de acesso a dados evolutivos específicos sobre o número de beneficiários por programa na província de Nampula limitou uma análise mais profunda neste estudo, levando à análise da evolução dos beneficiários com base nos dados gerais.

Gráfico 1: Evolução do número de beneficiários dos programas de segurança social básica



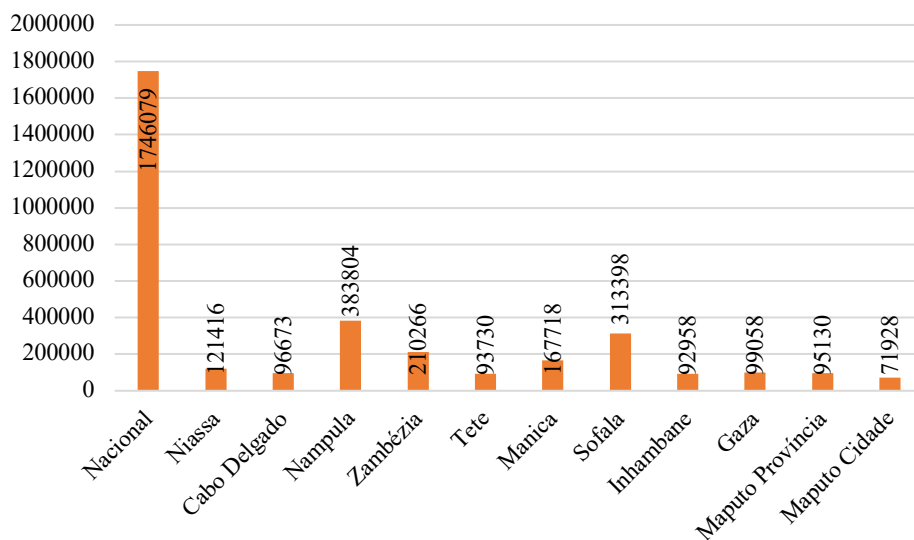
Fonte: Produzido pelo autor com base nos dados dos boletins estatísticos sobre protecção social

Conforme se pode depreender da figura, o número total de beneficiários de programas de protecção social em Moçambique aumentou significativamente de 2018 a 2021, indicando uma ampliação dos esforços governamentais para abordar as necessidades sociais. O aumento no número total de beneficiários foi em grande parte impulsionado pelo PASD, com a implementação do programa

de apoio social directo pós emergência em resposta à Covid-19 em 2021. O PSSB também mostra um aumento constante ao longo dos anos, sendo tido como o programa de protecção social mais abrangente e com mais recursos, com o objectivo geral de aumentar a capacidade de consumo das pessoas em situação de pobreza através de transferências monetárias (UNICEF & ILO, 2023).

No que concerne a distribuição dos beneficiários, as províncias de Nampula (22,0%), Sofala (17,9) e Zambézia (12,0%) constituem as províncias com as percentagens mais elevadas dos beneficiários dos programas da protecção social. Contrariamente, as províncias de Maputo Cidade (4,1%), Inhambane (5,3%), Maputo Província (5,4%) e Tete (5,4%) apresentam as percentagens mais baixas de beneficiários, conforme ilustra o gráfico abaixo.

Gráfico 2: Percentagem de beneficiários do Sistema de Segurança Social Básica por província



Fonte: Produzido pelo autor com base nos dados dos boletins estatísticos sobre protecção social

A evolução do OE para a área da protecção social reflecte igualmente o compromisso do Governo com essa área, evidenciado pelo aumento do orçamento do sector no total do OE, que mais que triplicou nos últimos 10 anos, conforme indicado no Informe Orçamental da UNICEF & ILO (2021). O considerável aumento da percentagem do sector nas despesas totais do governo em 2020 e 2021 resulta da priorização desse sector em resposta aos impactos adversos da COVID-19 sobre as populações mais pobres e vulneráveis. Apesar dessa expansão em resposta às crescentes vulnerabilidades, a despesa do sector como percentagem do PIB ainda está aquém dos objectivos orçamentais estabelecidos na ENSSB, representando apenas 0,94% do PIB em 2021, distante da meta de 2,23% estabelecida para 2024 (UNICEF & ILO, 2022).

Ademais, as despesas de funcionamento têm predominado na área da protecção social básica, o que significa que os recursos são maioritariamente direccionados para o financiamento de programas de protecção social, ou seja, as transferências monetárias para os beneficiários. Isto significa que, a expansão dos programas do INAS não tem sido acompanhada por aumentos nas despesas de investimento, o que tem impacto no desempenho global do sector. Consequentemente, os anos recentes têm registado um aumento de beneficiários sem uma correspondente melhoria na capacidade dos serviços do INAS, seja em termos de recursos humanos e outras despesas operacionais, excluindo transferências aos beneficiários (UNICEF & ILO, 2022; MGCAS, 2022).

Nota-se que o INAS possui apenas 31 delegações em todo o país, cada uma responsável, em média, por cerca de 5 distritos (UNICEF & ILO, 2022). A província de Nampula, que regista o maior número de beneficiários, conta apenas com 4 delegações nos distritos de Angoche, Nacala, Ribaué e Nampula, o mesmo número de delegações presente nas províncias de Gaza e Cabo Delgado, que têm um menor número de beneficiários. As delegações dos distritos de Nampula e de Nacala, por sua vez, ultrapassam a média de distritos atendidos pelas outras delegações, com cada uma delas cobrindo 6 distritos.

A carga de actividade para um número reduzido de recursos humanos e materiais é um entrave para o desempenho do sector e para a satisfação da demanda dos beneficiários. Essa escassez resulta em atrasos na distribuição de pagamentos, ineficiências operacionais e erros durante a identificação, verificação e inscrição dos beneficiários, além de complicações na gestão de processos críticos, como resolução de queixas. A implementação de programas de protecção social básica enfrenta dificuldades em lidar com a rápida expansão da cobertura do sistema, o que, para além de causar atrasos no pagamento dos subsídios, tem levado a um aumento na proporção dos gastos administrativos em relação à despesa total (MGCAS, 2022).

O reforço dos recursos humanos, tanto a nível central quanto provincial, tem sido afectado pela suspensão das admissões na função pública, o que tem impedido o fortalecimento do quadro de pessoal do MGCAS, do INAS, das DPGCAS e dos SDSMAS (MGCAS, 2022). Este cenário dificulta ainda mais a implementação dos programas com a existência de casos em que os atrasos no processo decorrem da demora no desembolso de fundos, enquanto em outras situações, são atribuídos à escassez de recursos humanos e materiais para executar o trabalho.

“Há anos determinou-se que um técnico estaria para 350 beneficiários. Mas olhando para a meta que se tem este ano, cada técnico teria cerca de 1900 beneficiários. Mesmo se aumentarem o orçamento para o pagamento, sem a melhoria dos recursos humanos nada poderá avançar. Actualmente a delegação só tem 34 técnicos, 2 viaturas para os 6 distritos e com muito trabalho e precisam de 4 viaturas para cada distrito para pagar em 5 dias. O custo com o aluguer de viaturas para o processo de pagamento encarece o processo. Para efectuarmos os pagamentos em 5 dias os técnicos da delegação trabalham até anoitecer.”

Um estudo de inventário rápido conduzido pelo INAS, com assistência do Banco Mundial, revelou sérias deficiências nos recursos humanos e materiais em muitas delegações. No geral, cerca de mais de 50% das viaturas e 40% das motorizadas estão inutilizadas, 77% enfrentam problemas constantes para adquirir combustível e 6 das 31 delegações carecem de espaço adequado para seus funcionários. Além disso, a falta de acesso à internet afecta 42% das delegações e os cortes de energia eléctrica prejudicam 26% delas, comprometendo a regularidade das operações (MGCAS, 2022).

A limitada capacidade administrativa para atender às crescentes necessidades dos beneficiários nos distritos não apenas compromete a implementação eficaz de programas a nível local, mas também dificulta o desenvolvimento de políticas e estratégias para otimizar o desempenho e responder às necessidades reais. A falta de capacidade de monitoria dos processos e identificação dos pontos críticos e demandas agrava ainda mais esse cenário. Em um contexto de fragilidade administrativa tanto a nível local quanto de centralização dos processos, sem uma comunicação eficaz com as delegações distritais, o estabelecimento de metas de beneficiários tem se baseado em dados estatísticos do censo populacional realizado a cada 10 anos, acarretando implicações significativas, conforme mencionado por um dos Delegados do INAS.

Além disso, a falta de atenção ou adaptação dos programas sociais ao contexto económico actual resulta na desconsideração de elementos cruciais para garantir sua eficácia. Por exemplo, o valor médio actual do subsídio do PSSB em relação ao tamanho dos agregados familiares beneficiários equivale a apenas dois terços da profundidade da pobreza, o que não é suficiente para tirar um agregado familiar pobre médio da linha de pobreza (MGCAS, 2022). A necessidade de revisão anual do valor das transferências, em conformidade com as directrizes estabelecidas pela ENSSB, não está sendo observada e o último ajustamento teve lugar em 2018, o que sugere uma defasagem em relação à dinâmica inflacionária (UNICEF & ILO, 2022).

Neste sentido, em vez de fornecer subsídios como parte da estratégia global de combate à pobreza e adequadamente adaptadas ao contexto, o governo tem optado em expandir cada vez mais os

programas e fornecer subsídios selectivos directamente visíveis pelos beneficiários, muitas vezes como moeda de troca política. Nesse cenário, a estratégia adoptada consiste em expandir os programas para cobrir mais beneficiários e, ao mesmo tempo, reduzir o montante do benefício, às vezes para níveis insignificantes e em um contexto de precariedade administrativa (Low, Garrett, & Ginja, 1999). A ênfase na visibilidade directa dos benefícios pelos beneficiários pode servir a interesses políticos de curto prazo, ao mesmo tempo em que negligencia a necessidade de ajustes e revisões substanciais para garantir que os programas sociais sejam verdadeiramente eficazes e capazes de melhorar as condições socioeconómicas dos mais vulneráveis.

Neste último ponto é relevante destacar que a persistência na manutenção de um sistema que demonstrou falhas recorrentes também suscita questionamentos quanto aos interesses subjacentes. Observa-se que a continuidade desse modelo pode estar relacionada a benefícios percebidos por certos actores, como funcionários do INAS e outros intervenientes, que possivelmente se beneficiam de um sistema que confere poder e legitimidade, além de proporcionar vantagens adicionais, como compensações por deslocamentos. Isto revela a existência de uma dinâmica complexa, na qual questões técnicas se entrelaçam com interesses institucionais e individuais.

É de notar que ocorrem, a todos os níveis, várias formas e práticas de *rent seeking*, incluindo desvios e extorsão de dinheiro aos níveis mais baixos do sistema de pagamento de subsídios. Isto significa o processo de gestão de pagamentos está em desordem, que longe de ser um mero resultado de falhas do sistema, é deliberadamente gerada e explorada pelos actores envolvidos para alcançar objectivos específicos e como uma estratégia para manter ou obter o controle (Chabal & Daloz, 1999). Conforme revelado por um membro de uma das OSCs com experiência no sector de protecção social:

“A prevalência do antigo sistema de pagamento mostra um provável conflito de interesse, pois os ganhos pessoais dos funcionários do INAS são maiores usando este sistema de pagamento e não há incentivo para a sua abolição. Não é por falta de melhores experiências, porque nós já levamos uma delegação do INAS para ver o sistema de pagamento de subsídios em Botswana. Mas, aqui os interesses pessoais sobrepõem-se aos interesses do sector”

O nosso interlocutor destacou ainda em sua observação que os processos na área de protecção social estão intimamente ligados ao calendário eleitoral, exemplificando casos nos quais foi necessário aguardar a divulgação dos resultados eleitorais para implementar projectos de emergência. Essa interligação é corroborada por uma especialista consultada neste estudo, que mencionou um caso em que uma zona, considerada base do partido da oposição (Renamo), foi

excluída pelo Administrador do Distrito na implementação do programa PASP alegadamente pela longa distancia e dificuldade de acesso. Contudo, a especialista conta que em conversa com funcionários do INAS, ficou claro que a exclusão foi motivada por questões políticas, contrastando com a inclusão havida em outro distrito, pelo Administrador, de uma zona tida como sendo da oposição, como uma estratégia para aproximar a população daquela localidade ao partido Frelimo, embora isso exigisse que caminhassem 1000 km até a sede.

Neste sentido, os programas de protecção social não se limitam a processos meramente técnicos, mas são principalmente políticos, contestados, alterados e até desviados pelos actores envolvidos, dependendo das prioridades e dos programas políticos dos líderes do dia e de seus partidos (Borowczak & Weimer, 2012). Conforme defendido por Buur e Salimo (2018), em Moçambique o bem-estar social equivale a pouco mais do que uma estratégia de legitimação para garantir fluxos contínuos de ajuda. Para estes, o bem-estar social é mais uma estratégia de legitimação do que um esforço genuíno para melhorar as condições de vida da população e sem ajuda internacional, o regime distributivo da Frelimo desmoronaria e o partido lutaria para manter o seu poder.

Estes elementos ganham mais azo em contextos, típico de Moçambique, onde a maioria dos cidadãos não possui conhecimento de seus direitos no âmbito da governação e há dificuldades na sensibilização sobre os direitos dos cidadãos em relação aos programas de protecção social. A pesquisa a nível dos distritos e comunidades da província de Nampula constatou que os beneficiários não entendem que a protecção social é um direito que lhes é conferido por lei. Muitas vezes, nos grupos focais, os beneficiários afirmaram estar muito agradecidos por fazerem parte dos programas, pois o Governo lhes estava a fazer um “grande favor”, ajudando-lhes a ter alguma fonte de sustento.

A falta de conhecimento dos direitos dos cidadãos torna-os vulneráveis à exploração e manipulação por parte das autoridades. Se os beneficiários não têm consciência de que a protecção social é um direito garantido por lei, podem não exigir seus direitos ou defender-se quando esses direitos são violados. Isso cria um ambiente propício para práticas clientelistas, corrupção e abusos de poder por parte das autoridades que administram os programas de protecção social.

CONCLUSÃO

O estudo buscou analisar as dinâmicas da governação da pobreza em Moçambique, com um foco específico na configuração administrativa-local e no subsistema de protecção social básica, especialmente nas transferências monetárias. Não era pretensão deste estudo esgotar completamente o objecto em estudo tanto que se trata de um fenómeno complexo e contínua mutação. O estudo foi guiado pelo pressuposto de que o modo como a governação da área da protecção social básica é conduzida condiciona o desempenho na prestação de serviços ao cidadão em nível local, sendo moldada pelos interesses dos principais actores políticos envolvidos como um mecanismo de dominação.

Os resultados do estudo revelaram que, embora tenham sido feitos avanços significativos no reconhecimento da protecção social como um direito dos cidadãos e na institucionalização de um sistema para aliviar a pobreza, a concepção do sistema de protecção social básica é tanto técnica quanto política, sendo a economia política do combate à pobreza moldada por elites políticas e manipulada enquanto instrumento de exercício da dominação. A estruturação da governação da pobreza em Moçambique apresenta uma complexa inter-relação entre os factores históricos, sociais e económicos que moldam a administração pública e o subsistema de protecção social. Desde a independência, houve uma forte centralização do poder estatal e práticas autoritárias persistentes, reflectidas na fraca capacidade administrativa e nas dificuldades na implementação eficaz dos programas de protecção social.

A análise da protecção social básica no contexto da governação local revela limitações no processo de descentralização, tido como um dos princípios que deve reger o seu funcionamento. Entre os principais limites identificados neste estudo destacam-se o forte monopólio do poder das autoridades governamentais centrais sobre o processo de planificação e a exclusão dos diferentes stakeholders nesse processo. As reformas de descentralização iniciadas na década de 1990 e intensificadas em 2018, em resultado da emenda da Lei n.º1/2018, de 12 de Junho, não conseguiram descentralizar efectivamente a gestão da protecção social, resultando em uma estrutura burocrática e com fraco poder decisório a nível local.

A gestão dos programas de protecção social básica a nível local continua problemática, com gestores e entidades governamentais que não possuem as capacidades necessárias e falta de

colaboração entre as estruturas de suporte. Entretanto, a criação do CNAS e CPAS como mecanismos de coordenação parece ser um caminho que pode vir a colmatar estas lacunas, mas isso depende da indicação de uma liderança estratégica clara, incluindo os incentivos que possam motivar e orientar estes mecanismos a tomar acções tendentes a melhorar o desempenho do sector.

A configuração dos actores no sistema de protecção social básica em Moçambique revela, por um lado, uma estrutura centralizada, com o governo central exercendo considerável poder e influência, muitas vezes em detrimento da autonomia e da eficiência dos níveis provinciais e distritais e dos diferentes stakeholders do processo. Embora essa centralização possa facilitar a formulação de directrizes coerentes, limita a gestão eficiente e eficaz dos programas, sendo utilizada como ferramenta política para ampliação da influência do governo central através do seu controlo.

Por outro lado, a inclusão das autoridades locais, seja como Permanentes ou designando representantes, enquanto desempenham outras funções como agentes comunitários, revela um cenário em que a governação da pobreza é utilizada por estes actores para aumentar seu poder e legitimidade. Apesar de visar superar a capacidade administrativa limitada e reforçar a cooptação pelo partido-Estado, essa informalidade introduz níveis significativos de interpretação discricionária de políticas e processos por parte desses intervenientes semi-formais e informais, tornando o sistema de protecção social um aparato de acção livre e arbitrária. A proximidade e legitimidade junto aos beneficiários, aliadas aos esquemas de corrupção e discricionariedade existentes no sistema de protecção social, incentivam a participação ativa desses actores.

A dinâmica local e o funcionamento do subsistema de protecção social básica, considerando o caso de Nampula, revelaram que os programas têm sido coordenados e implementados em meio à precariedade administrativa e ao fraco conhecimento dos principais intervenientes. A falta de comunicação eficaz e de conhecimento tem gerado mal-entendidos a nível comunitário, desencadeando manifestações por parte dos beneficiários e ressaltando a urgência de campanhas de sensibilização. Além disso, a falta de adaptação dos programas às necessidades socioeconómicas actuais, a ausência de revisões regulares dos valores das transferências monetárias e a predominância de interesses políticos levantam preocupações quanto à eficácia e integridade do sistema, podendo levar a um colapso a curto prazo se não forem feitos investimentos suficientes na melhoria da capacidade administrativa.

Estas constatações corroboram com a hipótese que guiou o estudo segundo a qual: *o modo como a governação da área da protecção social básica é conduzida condiciona o desempenho na prestação de serviços ao cidadão em nível local, sendo moldada pelos interesses dos principais actores políticos envolvidos como um mecanismo de dominação*. As evidências mostram que os programas de protecção social são frequentemente moldados pelos interesses dos actores políticos e centralizados. Por um lado, a análise histórica e documental demonstrou que a estrutura centralizada de governação limita a eficácia dos programas de protecção social. Por outro lado, as entrevistas revelaram que as práticas informais e a influência do partido-Estado aumentam a interpretação discricionária das políticas, tornando a protecção social um instrumento de controle.

Portanto, embora os programas de protecção social, sejam considerados cruciais para a governação e a redução da pobreza, sua eficácia em Moçambique é condicionada pela maneira como sua governação é conduzida, sendo moldada pelos interesses dos principais actores políticos envolvidos. Nessa dinâmica, a pobreza é não apenas como um problema social, mas também usada como instrumento de controle político e social, através da sua gestão, legitimando o poder e transformando os programas assistenciais em mecanismos de vigilância das “classes perigosas”. O risco de não investir o suficiente na melhoria da capacidade administrativa e boa governação poderá fazer com que o sistema entre em colapso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- AGIR. (2015). *Dinâmicas da SC e sua Influência sobre o Processo Legislativo. Folheto publicado em agosto de 2015*. Maputo: Disponível em <https://www.agirmozambique.org/wp-content/uploads/2017/06/plataforma-agir-nr12.pdf> (data de acesso: 19/02/2021).
- Altair Asesores; Agriconsulting SL . (2015). *Estudo de Mapeamento das organizações da Sociedade Civil em Moçambique*. Maputo: União Europeia.
- António, B. M. (2020). A governação municipal em contextos de alternância política em Moçambique: algumas notas a partir do município de Gurué (2014-2018). Em C. N. Castel-Branco, R. Ali, S. Chichava, S. Forquilha, & C. Muianga, *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE.
- Banze, C. F. (2019). Descentralização fiscal sem enquadramento no contexto actual das finanças públicas. Maputo: CIP.
- Barca, V., & Hebbbar, M. (2021). Delivering social transfers. Em E. Schüring, & M. Loewe, *Handbook on Social Protection Systems*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Bharti, K., Sharma, V., Agrawal, R., & Sengar, A. (2014). Marketer's mindset: Key to develop bottom of the pyramid market.
- Bilério, B. E. (2019). Descentralização e construção do Estado em Moçambique. *Cadernos de África Contemporânea, Vol. 2, nr. 4*.
- Borowczak, W., & Weimer, B. (2012). Andar com bengala emprestada revisitado: O apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011. Em B. Weimer, *Moçambique: Descentralizar O Centralismo*. Maputo: IESE.
- Braun, J. v., & Grote, U. (2000). Does Decentralization Serve the Poor? *IMF-conference on fiscal decentralization 20-21 November in Washington D.C.* Germany: Center for Development Research (ZEF-Bonn) University of Bonn.
- Bruna, N. (2017). Economia política da governação: Política económica de controle, manutenção e reprodução de poder. *Revista Nera*.
- Buur, L., & Salimo, P. (2018). The Political Economy of Social Protection in Mozambique. *ESID Working paper No 103*.
- Canhanga, N. d. (2008). Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais. Em L. d. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco, *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE.

- Castel-Branco, R. K. (2021). A radical politics of distribution? Work, welfare and public works programmes in rural Mozambique. *Thesis submitted in fulfilment of the requirements for the Degree of Doctor of Philosophy*. Johannesburg: University of the Witwatersrand: Faculty of Humanities,.
- Cecchini, S., Filgueira, F., & Robles, C. (2014). Social protection systems in Latin America and the Caribbean: A comparative view . *Social Policy Series No. 202*.
- Chabal, P., & Daloz, J.-P. (1999). *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford & Indianapolis: James Currey & Indiana University Press.
- Chichava, S. (2007). Os chefes "tribais são fantoches"! A Frelimo e o poder tradicional durante a luta anticolonial na Zambézia. Universidade do Porto: Centro de Estudos Africanos.
- Crook, R. C. (2003). Decentralisation and poverty reduction in Africa: The politics of local-central relations. *Public Administration and Development*.
- Cunha, N., & Orton, I. (2011). Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível? *Cadernos IESE*.
- Dauce, V. D. (2013). A Governação em Moçambique: Fases e processos. Universidade de Aveiro: Departamento de Ciências Sociais Políticas e do Território .
- De Brito, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S., & Francisco, A. (2010). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.
- De Oliveira, J. (2018). Evolução histórica da previdência social: o sistema previdenciário brasileiro é estável? *Revista Brasileira de História do Direito*.
- DFID. (July de 2009). Political Economy Analysis How To Note . *A DFID practice paper*. Department for International Development. Obtido de <https://www.gsdr.org/docs/open/po58.pdf>
- Dodlova, M., Giolbas, A., & Lay, J. (2017). Social transfers and conditionalities under different regime types. *European Journal of Political Economy*.
- DW. (2016). Observatório de Desenvolvimento de Moçambique na mira das críticas. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/observat%C3%B3rio-de-desenvolvimento-de-mo%C3%A7ambique-na-mira-das-cr%C3%ADticas/a-19487923> (Acesso: 19/12/2023).
- Etikan, I., Musa, S., & Alkassim, R. (2016). Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling. *American Journal Of Theoretical And Applied Statistics*, 5.
- Faria, F., & Chichava, A. (1999). Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique. Maputo: Com o apoio financeiro da Comissão Europeia .
- Farrington, J., & Slater, R. (2006). Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain? *Development Policy Review*.

- Feijó, J. (2023). Os espaços de participação e de exercício da cidadania, na voz de líderes associativos da província de Cabo Delgado. Maputo: OMR.
- Fernandes, A. S. (2002). Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. *BIB*.
- Forquilha, S. C. (2008). "Remendo novo em pano velho": O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique. Em L. d. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco, *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. C. (2009). O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local. Maputo: Cadernos de Estudos Africanos.
- Forquilha, S. C. (2010). Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de Estado neo-patrimonial: Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. Em L. d. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco, *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Forquilha, S., & Orre, A. (2011). Transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique. Em L. d. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco, *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. C., & Orre, A. (2012). Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique. Em B. Weimer, *Moçambique: Descentralizar O Centralismo*. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2017). Descentralização e conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado. Em L. d. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & A. Francisco, *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. C. (2020). *Reformas de descentralização em Moçambique: o papel das instituições na definição dos resultados*. Maputo: UNU-WIDER .
- Forquilha, S. C., Chicumbe, S., Botão, C., Cambe, I., & Posse, L. (2016). *Descentralização no sector da saúde: alcance e implicações para os cuidados de saúde primários*. Maputo: medicusmundi.
- Francisco, A. (2009). Sociedade civil em Moçambique. Em L. d. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco, *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Francisco, A. (2010). Moçambique: Protecção social no contexto de um Estado falido mas não falhado. Em L. De Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, Francisco, & António, *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: IESE.
- Francisco, A. (2017). A Sociedade Civil e o Espaço Cívico em Moçambique: Fraquezas e Desafios. *Conferência Nacional da Sociedade Civil, Maputo*. Maputo: IESE.

- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2016). *The Public Administration Theory Primer*. 3rd Edition. Boulder: Westview Press.
- Gil, A. C. (2008). *Metódos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas.
- Guambe, E. (2021). Haverá eleição de administradores distritais em 2024? Atribuições funcionais na governação local. *IDeIAS, Boletim n. 143P*. Maputo: IESE.
- Guambe, E. (2021). Informalidade e recomposição do Estado: o tratamento da pobreza urbana nos municípios da Beira e de Mueda. *Revista Científica da Universidade Eduardo Mondlane*, 2.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (2003). As três versões do neo-institucionalismo.
- Hanlon, J. (2010). Basta dar dinheiro aos pobres. Em L. De Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, Francisco, & António, *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: IESE.
- Hodges, A., & Bischler, J. (2022). Relatório de Avaliação Intermédia da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016 – 2024). Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- Horn, M. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ISSA. (2019). Guidelines on Good Governance. Geneva: International Social Security Association (ISSA).
- Kassim, S., & Penteadó, C. (2022). Social Protection in Mozambique from the 1990s to the 2000s. Em F. Nullmeier, D. G. De Reufels, & H. Obinger, *International Impacts on Social Policy: Short Histories in Global Perspective*. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Khan, M. H. (2010). *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*. London: Paper prepared for the UK Department for International Development.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Massachusetts: Polity Press.
- Knutsen, C. H., & Rasmussen, M. (2017). The autocratic welfare state: Old-age pensions, credible commitments, and regime survival. *Comparative Political Studies*.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20.
- Lodge, G., Henderson, G., & Davies, B. (2015). *Poverty and devolution: The role of devolved governments in a strong national social security system*. UK: IPPR North.
- Low, J. W., Garrett, J. L., & Ginja, V. (1999). Can cash transfer programs work in resource-poor countries? – The experience of Mozambique. *FCND Discussion paper No. 74*.

- Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute - Food Consumption and Nutrition Division.
- Lundin, I. B. (2016). *Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais*. Maputo: Escolar Editora.
- Macuane, J. J., Salimo, P., Rosário, D. M., & Weimer, B. (2012). Entre o Estado, Amakhas, Ampamelas, Landins e ONGs: Relações sociais, história, política, centralização e descentralização e Nampula. Em B. Weimer, *Moçambique: Descentralizar O Centralismo*. Maputo: IESE.
- Marconi, M. d., & Lakatos, E. M. (2018). *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Mathonhane, A. J. (2023). Participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas em Moçambique: oportunidades e progressos. *Njinga & Sepé: Revista Internacional de Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras São Francisco do Conde (BA)*, vol.3, nº 2. .
- MGCAS. (2022). *Relatório de Avaliação Intermédia da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016 – 2024)*. Maputo: Ministério do Género, Criança e Acção Social.
- MMAS. (2009). *Breves Notas sobre a História da Acção Social em Moçambique*. República de Moçambique: Ministério da Mulher e da Acção Social.
- Molyneux, M. (2008). The “Neoliberal Turn” and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New? *Development and Change*.
- Niño-Zarazúa, M., & Hernández, A. S. (2021). The political economy of social protection adoption . Em E. Schüring, & M. Loewe, *Handbook on Social Protection Systems*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Nyakada, V. P. (2008). *Lógica administrativa do Estado Moçambicano (1975- 2006)*. Universidade de Brasília. .
- OIT. (2013). *Governança dos regimes de segurança social: Um manual para membros dos Conselhos de Administração em África*. Turim,, Itália: Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho.
- Oliveira, M. C., & Cravo, T. A. (2021). Social Protection and Cash Transfers in Mozambique: Between international consensus and local agency. *OpenEdition Journals*.
- Osmani, S. R. (2001). Participatory Governance and Poverty Reduction. Em A. Grinspun, *Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies*. New York: UNDP.
- Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: and introduction to comparative public Administration* (Vol. Seventh Edition). New York: Routledge.
- Pitcher, M. A. (2020). Mozambique elections 2019: pernicious polarization, democratic decline, and rising authoritarianism. *African affairs*.

- PNUD. (2022). *Relatório do Desenvolvimento Humano de 2021/2022*. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Posse, L. (2021). Xai-Xai: Devolução versus desconcentração – Interferência e conflito entre os governos locais. *IDeIAS, Boletim n. 141P*. Maputo: IESE.
- Prahalad, C. K. (2005). *The fortune at the bottom of the pyramid: Eradicating poverty through profits*. Upper Saddle River: Wharton School Publishing.
- Procopiuck, M. (2013). *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública*. São Paulo: Atlas.
- Quive, S. (2007). *Protecção Social Em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social*. Maputo: DIEMA.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de Investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- República de Moçambique. (2020). *Relatório de Revisão Nacional Voluntária da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Maputo: República de Moçambique.
- Rhodes, R. (2017). Undersantanding Governance: 20 years on . *Leadership Science Forum - National Governance Review*.
- Rocha, J. A., & Zavale, G. J. (2015). O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique. Maputo: Cadernos de Estudos Africanos.
- Rosário, D. M. (2012). Alternância eleitoral do poder local – os limites da descentralizaçã o democrática: o caso do Município da Ilha de Moçambique, 2003–2008. Em B. Weimer, *Moçambique: Descentralizar O Centralismo*. Maputo: IESE.
- Sales, A., Falange, S., & Pais, A. (2020). *Monitoria Comunitária Independente ao PASD-PE*. Maputo: Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social (PSC-PS).
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública - RAP*.
- Seekings, J. (2021). International actors and social protection. Em E. Schüring, & M. Loewe, *Handbook on Social Protection Systems*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA : Edward Elgar.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2017). *Classics of Public Administration*. Boston: Cengage Learning.
- Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Andreani, M., & Ruffini, R. (2016). Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Article Sciences*.

- Soiri, L. (1999). Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza. Com o apoio financeiro do Governo da Finlândia e da Comissão Europeia.
- Steiner, S. (2005). Decentralisation and Poverty Reduction: A Conceptual Framework for the Economic Impact. *Working Paper Series*.
- Streeten, P. (1995). The Political Economy of Fighting Poverty. *Issues In Development*.
- Transitions, C. f., IDEA, & UNDP. (2014). Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Middle East and North Africa. Center for Constitutional Transitions, International IDEA e United Nations Development Programme.
- Transparency International. (2009). Political economy analysis of anti-corruption reforms. *U4 Expert Answer*. Transparency International.
- Troco, A. A. (2019). Electoral governance and democratisation in Southern Africa Post-conflict states: electoral management bodies in Angola, Mozambique and South Africa. *Journal Of African Elections*, 18.
- Ucucho, R. N. (2020). Possibilidades e limites das Organizações da Sociedade Civil como factor de credibilização dos processos eleitorais em Moçambique (2018-2019). *Monografia (Licenciatura em Ciência Política)*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- UNDESA, & ILO. (s.d.). *Global research on governance and social protection*. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) and International Labour Organization (ILO).
- UNICEF & ILO. (2022). *Informe Orçamental da Acção Social*. Maputo: UNICEF & ILO.
- UNICEF & ILO. (2023). *Informe Orçamental Moçambique 2022 Acção Social*. Maputo: UNICEF & OIT.
- UNICEF. (2023). *Informe Orçamental Moçambique 2022 Acção Social*. Maputo: UNICEF & OIT.
- USAID, ICNL, & FHI360. (2020). *The 2019 Civil Society Organization Sustainability Index for Mozambique*. United States Agency for International Development.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Durhan and London: Duke University Press.
- Waterhouse, R., & Lauriciano, G. (2010). Contexto político e institucional da protecção social em Moçambique. Em L. De Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, Francisco, & António, *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: IESE.
- Weimer, B., Macuane, J. J., & Buur, L. (2012). A economia do political settlement em Moçambique: contexto e implicações da descentralização. Em B. Weimer, *Moçambique: Descentralizar O Centralismo*. Maputo: IESE.

- Weimer, B., & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. Maputo: IESE.
- Weimer, B. (2021). O ‘‘Novo Paradigma’’ da Descentralização em Moçambique: actualização da análise de economia política. Documento de orientação política. Maputo: Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação.
- Whaites, A., Piron, L.-H., Menocal, A. R., & Teskey, G. (2023). *Understanding Political Economy Analysis and Thinking and Working Politically*. Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) and Thinking and Working Politically Community of Practice (TWP CoP).
- Wyatt, A. (2021). Decentralization. Em E. Schüring, & M. Loewe, *Handbook on Social Protection Systems*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA : Edward Elgar.
- YSA, T., Albreda, A., & Forberger, S. (2014). What is Governance. In BÜHRINGER, G., ANDERSON, P., COLOM, J. (Eds), *Reframing addictions: Policies, processes and pressures*. Barcelona: Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe Reframing Addictions. Em G. Bühringer, P. Anderson, & J. Colom, *Reframing addictions: Policies, processes and pressures*. Barcelona: Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe Reframing Addictions.

APÊNDICES
(Guiões de Entrevistas)

Entrevistas com actores governamentais
1. Qual é a visão do governo em relação à protecção social e seu papel na política nacional?
2. Como são planificados e orçamentados os programas sector a nível nacional e local?
3. Quem são os principais responsáveis pela tomada de decisões e implementação dos programas de protecção social?
4. Como é feita a coordenação entre os diferentes sectores e entidades envolvidas?
5. Como o governo avalia a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos pelos programas de protecção social no combate a pobreza? Existem indicadores ou ferramentas de monitoria usados para medir a eficácia dos programas?
6. Quais mecanismos o governo usa para garantir a inclusão e a participação da comunidade nos programas de protecção social?
7. Quais são os principais desafios enfrentados na coordenação entre os níveis central e local da administração pública no que diz respeito à protecção social básica?

Entrevistas com doadores
1. Que critérios os doadores usam para apoiar programas de protecção social em Moçambique?
2. Como os doadores colaboram com o governo e com as organizações locais na implementação dos programas?
3. Como avaliam o impacto e a eficácia dos programas de protecção social que financiam no combate a pobreza em Moçambique?
4. Quais são os desafios enfrentados na coordenação entre doadores e entidades governamentais centrais e locais responsáveis pela gestão do sistema de protecção social em Moçambique?
5. Como os doadores coordenam e articulam suas agendas para evitar sobreposições e garantir a eficácia dos programas?
6. Que oportunidades acham que existem para influenciar reformas na área de protecção social, e como os doadores podem contribuir para essas mudanças?
7. Como os doadores asseguram a sustentabilidade dos programas de protecção social a longo prazo?

Entrevistas com Organizações da Sociedade Civil

1. Qual é o papel das organizações da sociedade civil na implementação e monitoria dos programas de protecção social? Que programas específicos, nesta perspectiva, são implementados?
2. Como as organizações da sociedade civil participam na formulação e implementação das políticas de protecção social?
3. Existe espaço para a sociedade civil influenciar a formulação de políticas de protecção social? Se sim, como?
4. Quais são os principais desafios enfrentados pelas organizações da sociedade civil na defesa e promoção dos direitos dos beneficiários da protecção social?
5. Como avalia a relação entre a sociedade civil e o governo na implementação dos programas de protecção social?
6. De que forma os programas de protecção social têm impactado as dinâmicas de poder nas comunidades locais?

Entrevistas com Especialistas ou Acadêmicos

1. Que elementos do surgimento e da trajetória histórica do protecção social podem ser levantados em Moçambique e que aspectos críticos considera importante nesta dinâmica?
2. Existem elementos ideológicos ou teóricos que ajudem a explicar a configuração actual do sistema de protecção social em Moçambique?
3. Como avalia a eficácia das políticas de protecção social em Moçambique no contexto da governação da pobreza??
4. Quais são as principais características da configuração administrativa-local para protecção social em Moçambique?
5. Qual é o espaço para reformas no sistema de protecção social em Moçambique, e quais áreas acha que precisam de mais atenção e mudança?
6. Como o sistema de protecção social em Moçambique se compara com outros países em termos de alcance e eficiência?
7. Que lacunas e desafios indentifica na administração e execução dos programas de protecção social em Moçambique?

Grupos focais de discussão com os Permanentes dos programas de protecção social
1. Como é feito o processo de eleição Permanentes e quais são as vossas principais responsabilidades na gestão dos programas de protecção social na comunidade?
2. Como é feito o processo de selecção de beneficiários para os programas de protecção social e como ele é implementado?
3. Como tem sido a coordenação entre os Permanentes e o INAS na execução dos programas de protecção social??
4. Como são tratadas as reclamações dos beneficiários em relação aos programas de protecção social?
5. Quais desafios enfrentam no processo de implementação dos programas de protecção social?
6. Na sua opinião, o que pode ser melhorado na gestão e implementação dos programas de protecção social nas comunidades?

Grupos focais de discussão com beneficiários dos programas de protecção social
1. Como percebem os benefícios dos programas de protecção social que recebem? É um direito ou favor do Estado/Governo?
2. Como avaliam os programas de protecção social que têm acesso? Quais são os aspectos positivos e negativos? Os programas de protecção social têm ajudado a melhorar a sua condição de vida? Se sim, de que maneira?
3. Como tem sido feito o processo de selecção para receber os benefícios dos programas de protecção social? Acham que o processo de selecção é justo e transparente?
4. Como é feito o processo de pagamento dos benefícios? Existem dificuldades ou atrasos nesse processo?
5. Como fazem/canalizam reclamações, se houver problemas com os benefícios ou com o programa? O processo de resolução é eficaz?
6. Sentem que suas necessidades e opiniões são ouvidas e consideradas na implementação dos programas?
7. Quais mudanças gostariam de ver nos programas de protecção social para que atendam melhor às necessidades dos beneficiários dos programas?