



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE

Extensão de Xai-Xai

Maria dos Anjos Francisco Chitreque Gomes

Implicações Administrativas da Implementação do Novo Sistema de Pagamento de Pensões *Versus* Desconcentração Administrativa

Extensão de Xai-Xai, Maio de 2025



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE

Extensão de Xai-Xai

Maria dos Anjos Francisco Chitreque Gomes

Implicações Administrativas da Implementação do Novo Sistema de Pagamento de Pensões *Versus* Desconcentração Administrativa

Dissertação científica, como requisito de obtenção de grau académico de Mestrado em Direitos Humanos Justiça e Paz, sob orientação do Supervisor Professor Doutor Melquisedec Graciano dos Santos Félix Pedro Muapala, PhD

Xai-Xai, 2025

Declaração

Declaro que a presente dissertação de conclusão de curso de mestrado em Direitos Humanos, Justiça e Paz, é da minha autoria, em hipótese alguma foi apresentada para quaisquer fins, a não ser para uma investigação própria, tal como ilustra as demonstrações dentro do trabalho, as referências bibliográficas que foram consultadas para a composição do presente trabalho de pesquisa.

Xai-Xai, aos _____, de _____, de 2025

Por ser verdade, subscrevo

(Maria dos Anjos Francisco Chitreque Gomes)



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE
Extensão de Xai-Xai

Maria dos Anjos Francisco Chitreque Gomes

**Implicações Administrativas da Implementação do Novo Sistema
de Pagamento de Pensões *Versus* Desconcentração Administrativa**

Supervisor

Prof. Doutor.....

Prof. Doutor

Prof. Doutor

Prof. Doutor

CLASSIFICAÇÃO FINAL _____

Xai-Xai, 2025

Dedicatória

Dedico esta dissertação aos meus progenitores Basílio Gomes e Regina Abel Tamele (em memória), aos meus filhos Nísia Loira Rui Mondlane (em memória), Danyton Mariano Tembe, minha sobrinha Régia de Assunção da Silva Gomes e minha neta Marina Kurhula Nísia Mondlane. Dedicacão estende-se ainda aos meus irmãos e a minha família no geral.

Agradecimento

A Deus, em primeiro lugar, pela dádiva da vida, pela força e sabedoria concedidas ao longo desta caminhada, e pelas todas as bênçãos recebidas.

Aos meus pais, Basílio Gomes e, em memória, Regina Abel Tamele, pelo amor, ensinamentos e valores transmitidos, que foram fundamentais na minha formação pessoal e académica. Aos meus irmãos que partiram, cuja lembrança permanece viva e cujos ensinamentos continuam a inspirar-me.

À minha filha, Nísia Loira Rui Mondlane (em memória), e ao meu filho, Danyton Mariano Tembe, por serem minha maior motivação e fonte de alegria. À minha sobrinha, Régia Assunção da Silva Gomes, e à minha neta, Marina Kurhula Nísia Mondlane, pelo carinho e apoio incondicional.

Ao meu director, pelo apoio e compreensão, especialmente nos momentos em que as exigências académicas exigiram a minha ausência. Aos meus colegas de serviço, pela paciência e pelo suporte demonstrado ao longo deste percurso.

Aos meus colegas de turma, pelo espírito de companheirismo e partilha de conhecimentos, que tornaram esta jornada mais enriquecedora. Aos meus docentes, pelo compromisso e dedicação na transmissão do saber, e à Direcção da instituição de ensino, pelo apoio prestado, sobretudo nos momentos de maior dificuldade, demonstrando compreensão e sensibilidade.

Ao meu supervisor, pelo acompanhamento criterioso, pela orientação precisa e pelos desafios propostos, que contribuíram significativamente para o aprimoramento deste trabalho.

A todos os que, directa ou indirectamente, contribuíram para a concretização desta dissertação, expresso a minha mais profunda gratidão.

Lista de siglas e abreviaturas

Art – Artigo

ATM – Automated Teller Machine (Caixa Automático Multibanco)

BM – Banco Mundial

BI – Bilhete de Identidade

CRM – Constituição da República de Moçambique

CFM – Caminhos de Ferro de Moçambique

CEDSIF – Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação Financeira

CIRESP – Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público

DPS – Departamento de Previdência Social

EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

FAST – Fundo de Acção Social para Trabalhadores Rurais

FMI – Fundo Monetário Internacional

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional de Segurança Social

LESSOFE – Lei do Sistema de Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado

MCAS – Ministérios de Coordenação de Acção Social

MMCAS – Ministério da Mulher de Coordenação da Acção Social

NUIT – Número Único de Identificação Tributária

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PRE – Programas de Reajustamento Estrutural

RAU – Reforma Administrativa Ultramarina

RLESSOFE – Regulamento do Sistema de Segurança Social dos Funcionários do Estado

SADC – Comunidade Para Desenvolvimento da África Austral

SPAV – Serviço de Pagamento de Aposentadorias e Pensões

SPEF – Serviço Provincial de Economia e Finanças de Gaza

SSOFE – Sistema de Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado

Resumo

O presente trabalho de dissertação, apresentou uma abordagem sobre o tema: Implicações Administrativas da Implementação do Novo Sistema de Pagamento de Pensões *Versus* Desconcentração Administrativa, tendo como objectivo principal, analisar as implicações administrativas e legais do novo sistema de pagamento de pensões, face ao acesso directo do cidadão ao serviço público. Para a concretização do estudo, identificou-se, em primeiro lugar, os pressupostos administrativos e legais utilizados no novo sistema de pagamento de pensões. Em seguida, demonstrou-se as implicações legais da referida implementação no que concerne ao acesso directo dos cidadãos aos serviços públicos, com especial destaque, para as dificuldades encontradas pelos utentes do sistema. A principal inquietação residiu nas repercussões administrativas resultantes da aplicação do novo modelo de pagamento. A metodologia que se empregou, baseou-se na revisão bibliográfica e na análise documental. Para o efeito, recorreu-se à legislação vigente, relativa ao pagamento de pensões, bem como à literatura que versa sobre os conceitos fundamentais associados ao tema, nomeadamente: pensões, administração pública e sistema de pagamento. A análise e discussão dos resultados permitiu-nos constatar que o novo sistema de pagamento de pensões aos pensionistas apresentou diversas lacunas, sendo frequente, durante os períodos de pagamento, a suspensão dos dados dos beneficiários. Esta situação exigiu um tempo considerável para a sua regularização, provocando constrangimentos significativos aos utentes. Acresceu que as sucessivas suspensões acarretaram desvantagens adicionais, dada a morosidade dos processos de regularização e a consequente demora na resposta às reclamações apresentadas pelos pensionistas.

Palavras-chaves: Pensão, Desconcentração e Administração

Abstract

This dissertation addressed the topic: Implications Administrative of the Implementation of the New Pension Payment System Versus Administrative Deconcentration, with the main objective of analysing the administrative and legal implications of the new pension payment system in relation to citizens' direct access to public services. To carry out the study, the administrative and legal assumptions underlying the new pension payment system were first identified. Subsequently, the legal implications of this implementation were demonstrated, particularly regarding citizens' direct access to public services, with a focus on the difficulties faced by users of the system. The main concern centred on the administrative consequences arising from the adoption of the new payment model. The methodology employed was based on bibliographic review and documentary analysis. For this purpose, the study drew upon existing legislation on pension payments, as well as literature addressing the key concepts related to the subject, namely: pensions, public administration, and payment systems. The analysis and discussion of the results revealed that the new pension payment system presented several shortcomings. It was frequently observed that, during payment periods, pensioners' data were suspended. This situation required a considerable amount of time for regularisation, thus creating significant constraints for users. Furthermore, the repeated suspensions resulted in additional disadvantages, due to the need for regularisation and the consequent delays in resolving the claims submitted by pensioners.

Keywords: Pension, Desconcentration and Administration

Índice

Declaração	i
Dedicatória.....	ii
Agradecimento.....	iii
Lista de siglas e abreviaturas	iv
Resumo.....	v
Abstract.....	vi
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Problematização	3
0.2. Objectivos	4
0.2.1. Geral.....	4
0.2.3. Específicos	4
1.4. Justificativa	4
CAPITULO I - METODOLOGIA DE ESTUDO	5
1.1. Método de Pesquisa.....	5
1.1.2. Quanto à Abordagem.....	5
1.1.3. Quanto aos Procedimentos	6
1.1.4. Quanto aos Objectivos.....	6
1.2. Método de Colecta de Dados	7
1.3. População e Amostra	8
1.4. Delimitação do Estudo	8
1.5. Técnica de Apresentação e Análise dos Dados	9
CAPÍTULO II - REVISÃO DA LITERATURA	10
2. Teoria da Desconcentração Administrativa.....	10
2.1. Revisão da literatura teórica	11
2.2. Pensão.....	11
2.3. Descentralização	12
2.4. Desconcentração	12
2.5. Administração.....	13
Administração é definida como o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos organizacionais para alcançar objectivos de forma eficiente e eficaz. Ele associa a administração a um esforço colectivo.	13
2.6. Normas de funcionamento dos Serviços da Administração Pública	13
2.6.1. Os Princípios de actuação da Administração Pública	14
2.6.2. Princípio da legalidade	14
2.6.3. Princípio da prossecução do interesse	14
2.5.4. Princípio do respeito pelos direitos subjectivos e interesses legítimos dos particulares	16
2.5.5. Princípio da fundamentação dos actos administrativos.....	16
2.5.6. Princípio da ética e moralidade administrativa	17
2.5.7. Princípio da imparcialidade.....	17
2.5.8. Princípio da continuidade do serviço público.....	18
2.5.9. Princípio da gratuidade.....	18
2.5.10. Princípio do acesso à justiça e ao direito.....	18

2.5.11.	Princípio da transparência da Administração Pública.....	19
2.5.12.	Princípios da colaboração da Administração com os particulares	19
2.5.13.	Princípio da participação dos particulares.....	19
2.5.14.	Princípio de decisão – artigo 10	20
2.5.15.	Princípio de celeridade do procedimento administrativo	20
2.5.16.	Princípio da responsabilidade da Administração Pública	20
2.5.17.	Princípio da igualdade e da proporcionalidade – artigo 14.....	20
2.5.18.	Princípio da proporcionalidade	21
2.6.	Princípios relativos à organização e funcionamento da Administração Pública	21
2.6.5.	Princípios da imprescritibilidade	21
2.6.6.	Princípios da impenhorabilidade	22
2.6.7.	Princípios da inalienabilidade.....	22
2.6.8.	Princípios da desburocratização	22
2.6.9.	Princípio da subordinação ou hierarquia	23
2.6.10.	Princípio da aproximação dos serviços aos cidadãos.....	23
2.6.11.	Princípio da desconcentração	25
2.7.	Segurança social	25
2.7.5.	Protecção social e segurança social	26
2.7.6.	Antecedentes da protecção social em Moçambique	28
2.7.7.	Primeira etapa da protecção social em Moçambique: período pré-colonial.....	28
2.7.8.	Segunda etapa da protecção social: período colonial	29
2.7.9.	Terceira etapa da protecção social: período pós-colonial.....	30
2.8.	O Sistema de Segurança Social em Moçambique	32
2.8.5.	Sistema de Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado	33
2.8.6.	Elementos do Sistema.....	33
2.9.	Pensão.....	34
2.9.5.	Pensões: conceito, os seus tipos e características	34
2.9.6.	Conceito de Pensão.....	34
2.9.7.	Classificação das Pensões.....	35
2.9.8.	Pensão de Reforma ou Velhice.....	35
2.9.9.	Pensão de Invalidez	35
2.9.10.	Pensão de Sobrevivência.....	35
2.9.11.	Pensões por Acidentes de Trabalho	35
2.9.12.	Pensões Assistenciais	36
2.9.12.1.	Outras Modalidades de Pensões.....	36
2.9.12.2.	Critérios de Elegibilidade.....	36
2.9.12.3.	Importância das Pensões no Contexto Social.....	36
2.9.12.4.	Sustentabilidade dos Sistemas de Pensões	37
2.10.	Tipos de Pensões no Ordenamento Jurídico Moçambicano.....	37
2.10.5.	Pensão de Aposentação	37
2.10.6.	Pensão de Sobrevivência	38
2.10.7.	Pensão de Sangue	38
2.10.8.	Pensão por Serviços Excepcionais	38
2.10.9.	Outros Benefícios e Subsídios.....	39
CAPITULO III – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS		40

3.1. O Processo de Pagamento de Pensões Antes da Implementação dos Sistemas Informatizados	40
3.1.1. Vantagens e Desvantagens do Modelo Anterior	41
3.1.2. Desafios na Transição para Sistemas Informatizados	42
3.1.3. Mudanças na Relação entre Pensionistas e Entidades Responsáveis	42
3.2. Comparação entre os Sistemas SPAV e Primavera.....	43
3.3. Impacto da Implementação do Primavera na Autonomia das Direções Provinciais	43
4. Impacto da Centralização no Atendimento das Reclamações	44
4.1. Eficiência e Problemas do Novo Sistema.....	44
4.2. Vantagens:.....	44
4.3. Desvantagens:.....	44
4.4. Impacto na Desconcentração Administrativa.....	44
4.5. Medidas Sugeridas para Melhorar o Sistema	45
4.6. Da análise e discussão	45
5. CONCLUSÃO.....	48
6. SUGESTÕES	50
7. BIBLIOGRAFIA	51

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação, tem como tema: "Implicações Administrativas do Novo Sistema de Pagamento de Pensões *Versus* Desconcentração Administrativa", A investigação centra-se na análise dos efeitos administrativos e legais resultantes da reforma do sistema de pagamento de pensões, particularmente no contexto da desconcentração administrativa em Moçambique. O estudo tem como delimitação temporal o período de 2018 a 2023 e foca-se no Serviço Provincial de Economia e Finanças de Gaza e no Instituto Nacional de Previdência Social.

O pagamento de pensão em Moçambique é um direito consagrado no Decreto nº 8/2014, de 12 de Outubro¹. Que versa sobre o direito que o cidadão aposentado ou num estado em que necessite de apoio devido ao facto de não ter condições de prover sua própria renda, no caso em questão, focalizamo-nos no defendido pelo Decreto-Lei², que legitima o pagamento de pensões aos aposentados, enviuvado e militares.

Sendo um direito consagrado, e assumido como tal, os indicados por lei, devem pontualmente usufruir do mesmo. Note-se que durante os anos passados até ao ano de 2018, o sistema de assistência aos pensionistas era pontual, porém, com a implementação do novo sistema de pagamento de pensões em Julho de 2018 (Primavera)³, originou graves atrasos na canalização dos valores aos devidos pensionistas causando assim, um desconforto nos beneficiários, conseqüentemente uma pressão no trabalho dos servidores públicos.

Com a implementação do novo sistema de pagamento de pensões em 2018⁴, observou-se uma série de alterações na gestão do sistema de pagamento de pensões no período anterior, impactando significativamente a acessibilidade e a eficiência dos serviços administrativos. Observou-se que, o sistema não tem permitido para determinadas categorias, o pagamento de mais de uma pensão a único titular, facto que contrastou com a realidade, pois existem pensões acumuláveis como a de aposentação e de sobrevivência, a de aposentação e a de invalidez militar.

Apesar da intencionalidade de modernização e descentralização administrativa, a nova dinâmica gerou dificuldades operacionais e constrangimentos para os beneficiários.

¹ Decreto-lei nº 23229 de 15 de Novembro de 1933,

² idem

³ O sistema Primavera, amplamente utilizado em bancos e instituições de ensino, foi adoptado para o pagamento de pensões pelo INPS. Por ser um sistema centralizado, as direcções provinciais não têm acesso para efectuar qualquer alteração respeitante ao pensionista.

⁴ O sistema em causa não tem nenhum diploma legal que expressamente fala da sua criação. Ou seja não existe nenhum diploma legal que cria SPAV e nem o Pacote primavera, apenas trata-se de um mecanismo introduzido no processamento de pensões pelas entidades competentes

A transição para o novo sistema de pagamento de pensões levantou questões sobre sua eficiência, impacto administrativo e legalidade no acesso aos serviços públicos. Neste contexto, colocou-se a seguinte questão: Que implicações administrativas e legal o novo sistema de pagamento de pensões apresentou na desconcentração administrativa e o acesso dos cidadãos ao serviço público, *como consta dos artigos 249⁵ da CRM e 13 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro?*

O objectivo geral deste estudo, foi de analisar as implicações administrativas e legais do novo sistema de pagamento de pensões face ao acesso directo do cidadão ao serviço público. Para atingir-se a este objectivo, foram definidos os seguintes objectivos específicos: (i) identificar os pressupostos administrativos e legais utilizados no novo sistema de pagamento de pensões; (ii) demonstrar as implicações legais e administrativas do novo sistema na desconcentração administrativa; (iii) propor mecanismos para otimizar e acelerar o processo de pagamento de pensões, minimizando os constrangimentos enfrentados pelos beneficiários.

Ademais, o estudo surgiu na perspectiva de conciliar o campo jurídico sob os princípios do servidor que extravasavam a base legal administrativa, procurando-se, desse modo alertar a necessidade de consonância entre o legislador e o servidor público visando beneficiar o utente.

A metodologia adoptada baseou-se na revisão bibliográfica, análise documental e entrevista, permitindo uma compreensão aprofundada da legislação aplicável e das dificuldades enfrentadas pelos pensionistas.

A escolha deste tema deveu-se ao facto de Serviço Provincial de Economia e Finanças (SPEF) encontrar enormes dificuldades no que concerne ao pagamento das pensões de aposentação e sobrevivência, pois a nova dinâmica trazida pelo regime da concentração tem trazido graves problemas na gestão da distribuição das pensões aos pensionistas, causando assim a situação de atraso no pagamento aos devidos.

Perante o tema em alusão, levantou-se certos questionamentos aliados ao desenvolvimento da Administração Pública em Moçambique, pois o novo sistema preconizou que os visados o façam observando critérios cada vez mais exigentes que condicionam a demora de pagamento de pensão, por causa da falta de observância do sistema de desconcentração prevista na Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro. Não só, como também observou-se que, em alguns casos, o sistema não tem permitido, o pagamento de mais de uma pensão a único titular, facto que contrastou com a realidade pois existem pensões acumuláveis como a de aposentação e de sobrevivência,

⁵Que diz no seu n.º 3 que a administração pública promove a simplificação de procedimentos administrativos e aproximação dos serviços ao cidadão.

a de aposentação e a de invalidez militar. Face aos pressupostos acima constatados levantou-se a seguinte questão de partida: Que implicações apresentam o novo sistema de pagamento de pensões face ao acesso directo do serviço público ao cidadão, como consta dos artigos 249⁶ da CRM e 13 da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro?

Este trabalho foi estruturado em três capítulos: o primeiro aborda a metodologia; o segundo, o marco teórico; o terceiro, a análise dos resultados e as conclusões e recomendações

1.1. Problematização

A presente investigação incidiu-se sobre uma temática de elevada relevância, para o funcionamento da Administração Pública moçambicana: as implicações administrativas na implementação do novo sistema de pagamento de pensões, no contexto da desconcentração administrativa. A mudança introduzida, por este novo sistema, suscitou, um conjunto significativo de inquietações, sobretudo, no que respeita ao campo da eficiência, acessibilidade e legalidade dos serviços prestados, aos cidadãos pensionistas.

Em concreto, verificou-se, que o novo sistema impunha aos utentes, um conjunto de critérios e exigências burocráticas crescentes, o que, longe de facilitar o acesso aos seus direitos, acabou por contribuir para o agravamento dos atrasos, no pagamento das pensões. Tal situação, contraria os objectivos da simplificação e aproximação, da Administração ao cidadão, consagrados no princípio da desconcentração administrativa, previsto, no artigo 249 da Constituição da República de Moçambique (CRM) e regulamentado, entre outros documentos normativos e pelos artigos 13 e 15 da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro.

Para além disso, observou-se uma incongruência preocupante: em determinados casos, o sistema não permite, o pagamento cumulativo de pensões a um único titular, apesar de a legislação prever expressamente, a possibilidade de acumulação de certas modalidades, como, a pensão de aposentação com a de sobrevivência, ou com a de invalidez militar. Esta falha, revelou uma possível desconformidade entre a aplicação prática do sistema informatizado e o quadro legal vigente, com repercussões negativas, nos direitos sociais dos beneficiários.

Deste modo, colocou-se a seguinte questão central de investigação: *Que implicações administrativas têm o novo sistema de pagamento de pensões face ao sistema de*

⁶Que diz no seu nº 3 que a administração pública promove a simplificação de procedimentos administrativos e aproximação dos serviços ao cidadão.

desconcentração administrativa, como consta dos artigos 249⁷ da CRM e 13; 15 da Lei n° 7/2012, de 8 de Fevereiro?

0.2. Objectivos

0.2.1. Geral

Analisar as implicações administrativas legais do novo sistema de pagamento de pensões, face ao sistema de desconcentração administrativa em Moçambique.

0.2.3. Específicos

- Identificar os pressupostos administrativos legais, usados no novo sistema de pagamento de pensões;
- Demonstrar as implicações legais do novo sistema de pagamento de pensões, face ao acesso directo do cidadão, ao serviço público;
- Propor mecanismos viáveis, com vista a acelerar o processo de pagamento de pensões.

1.4. Justificativa

A escolha deste tema, deveu-se ao facto, do Serviço Provincial de Economia e Finanças encontrar enormes dificuldades no que concerne ao pagamento das pensões de aposentação e sobrevivência e outras, pois a nova dinâmica trazida pelo regime, na concentração graves problemas na gestão da distribuição das pensões aos pensionistas, causando assim, a situação de atraso no pagamento, aos devidos.

Ademais, o estudo surge, na perspectiva de conciliar o campo jurídico, sob os princípios do servidor da administração, que extravasam a base legal administrativa, procurando, dessa feita, alertar a necessidade de consonância, entre o legislador e o servidor público, visando beneficiar o utente.

⁷Que diz no seu n° 3 que a administração pública promove a simplificação de procedimentos administrativos e aproximação dos serviços ao cidadão.

CAPITULO I - METODOLOGIA DE ESTUDO

A metodologia utilizada nesta dissertação, foi delineada com base, nos objectivos pretendidos, visando garantir, uma abordagem cientificamente rigorosa, e adequada à investigação. Subsequentemente, foram definidos os métodos de pesquisa, quanto à abordagem, aos procedimentos, aos objectivos e à colecta de dados⁸.

1.1. Método de Pesquisa

1.1.2. Quanto à Abordagem

A presente pesquisa, adoptou, uma abordagem qualitativa, pois buscou compreender e interpretar os fenómenos, relacionados à implementação do novo sistema de pagamento de pensões na desconcentração administrativa. A pesquisa qualitativa⁹, caracteriza-se pela análise aprofundada de dados, não quantificáveis, permitindo a compreensão detalhada das dinâmicas subjacentes ao problema estudado. Ademais, conforme Richard¹⁰, a abordagem qualitativa é mais apropriada para investigações que envolvem percepções, processos e relações sociais.

A presente investigação assentou-se numa abordagem qualitativa, por se centrar na análise das implicações administrativas e legais da implementação do novo sistema de pagamento de pensões, no contexto da desconcentração administrativa em Moçambique. Este tema requereu uma leitura que ia além de dados estatísticos, dado que se pretendia compreender como as reformas administrativas eram vividas, interpretadas e enfrentadas pelos diferentes actores institucionais e pelos próprios pensionistas.

A abordagem qualitativa permitiu aceder, à experiência directa dos utentes do sistema de pagamento – nomeadamente os pensionistas, bem como, à percepção dos técnicos e gestores públicos, que lidam diariamente com a operacionalização do sistema Primavera. Trata-se, pois, de captar as dificuldades práticas, os impactos administrativos, e as tensões jurídicas, que emergem da interacção entre a tecnologia, a burocracia estatal e os direitos sociais dos cidadãos.

⁸ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria Andréa. *Fundamentos de metodologia científica*. 7ª ed. Atlas, São Paulo, 2017. p. 87.

⁹ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria Andréa. *Fundamentos de metodologia científica*. 7ª ed. Atlas, São Paulo, 2017. p. 109.

¹⁰ RICHARDSON, Robert Jackson. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3ª ed. Atlas, São Paulo, 1999. P.80

Num cenário, onde se verificou a centralização de decisões, e a restrição na acumulação legítima de pensões, a metodologia qualitativa mostrou-se, particularmente adequada para compreender a realidade institucional complexa, os constrangimentos administrativos e a distância entre o quadro normativo e a prática administrativa, permitindo, assim, uma análise mais crítica e fundamentada do processo de desconcentração em curso.

1.1.3. Quanto aos Procedimentos

A pesquisa caracterizou-se, pelo uso recorrente da análise bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica fundamentou-se em livros, artigos académicos e legislação pertinentes, ao tema, de modo, a construir um referencial teórico consistente. A pesquisa bibliográfica permitiu a compreensão do estado da arte sobre determinado tema, sendo essencial, para sustentar teoricamente a investigação¹¹.

Já a pesquisa documental consistiu na análise de documentos oficiais, como leis, decretos e relatórios institucionais sobre a gestão, das pensões em Moçambique. A pesquisa documental¹², é valiosa por proporcionar dados directos e confiáveis provenientes de registos institucionais e normativos.

1.1.4. Quanto aos Objectivos

A pesquisa teve carácter exploratório e descritivo.

- **Exploratório:** Pois busca compreender os desafios e implicações administrativas da implementação do novo sistema de pagamento de pensões,¹³ Pesquisas exploratórias são utilizadas para esclarecer conceitos e formular problemas de forma mais precisa.
- **Descritivo:** Uma vez que detalha as implicações administrativas e legais da reforma no sistema de pagamento de pensões. Pesquisas descritivas têm como principal objectivo relatar características de determinado fenómeno ou relação entre variáveis¹⁴.

¹¹ GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. Atlas, São Paulo, 2008. P. 50

¹² LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria Andréa. *Fundamentos de metodologia científica*. 7ª ed. Atlas, São Paulo, 2017. P. 111.

¹³ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria Andréa. *Fundamentos de metodologia científica*. 7ª ed. Atlas, São Paulo, 2017. P. 92.

¹⁴ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria Andréa. *Fundamentos de metodologia científica*. 7ª ed. Atlas, São Paulo, 2017. P. 30.

1.1.5. Procedimentos Técnicos da Investigação

No âmbito desta dissertação, foram adoptados procedimentos técnicos, que permitiram uma compreensão aprofundada e contextualizada das implicações administrativas e legais do novo sistema de pagamento de pensões, particularmente no que se refere, à sua influência sobre a desconcentração administrativa e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos.

Em primeiro lugar, recorreu-se, à pesquisa bibliográfica, com o objectivo de construir-se, um quadro teórico sólido, sobre os conceitos fundamentais, que sustentem o estudo, como administração pública, desconcentração, segurança social e direito à pensão. Foram consultadas, obras académicas, artigos científicos e publicações especializadas, tanto de autores nacionais, como internacionais, que analisam, o funcionamento da administração pública, e os direitos sociais em contextos de reforma institucional.

Em segundo lugar, procedeu-se, à análise documental, centralizada, no estudo de normativos jurídicos e administrativos, que regulam o sistema de pensões em Moçambique, como a Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, a Lei nº 8/2021, de 12 de Dezembro, e a legislação específica sobre segurança social obrigatória. Esta análise, foi essencial para compreender os fundamentos legais do sistema, bem como, os princípios que deveriam nortear a sua implementação prática, com particular enfoque no princípio da desconcentração administrativa.

1.2. Método de Colecta de Dados

A colecta de dados, foi realizada, por meio da revisão bibliográfica, e da análise documental. A revisão bibliográfica, possibilita a compreensão teórica do tema, enquanto, a análise documental permite, identificar normativas e políticas públicas relacionadas ao problema em estudo¹⁵.

As entrevistas, foram conduzidas, com profissionais e gestores directamente envolvidos na administração do novo sistema de pagamento de pensões: SPEF – Serviço Provincial de Economia e Finanças de Gaza, foi conduzido, a entrevista para chefe da Repartição de pensões, responsável pela Primavera no INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, permitindo a obtenção de perspectivas qualitativas e aprofundadas sobre os desafios enfrentados. A entrevista é uma técnica essencial para captar opiniões e experiências subjectivas dos participantes.

¹⁵ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria Andréa. Fundamentos de metodologia científica. 7ª ed. Atlas, São Paulo, 2017. P. 123.

Os questionários foram aplicados a pensionistas e usuários do sistema, a fim de, colectar informações sobre suas percepções e dificuldades com o novo modelo de pagamento. O questionário é um instrumento eficaz, na obtenção de dados padronizados e comparáveis¹⁶.

A escolha por esses métodos justificou-se pela necessidade de compreender as bases legais e administrativas que regem o novo sistema de pagamento de pensões, além de verificar-se seus impactos na desconcentração administrativa. Dessa forma, os dados colectados permitiriam uma discussão fundamentada, e crítica sobre o tema, auxiliando-se na formulação de propostas para aprimoramento do sistema.

1.3. População e Amostra

A população alvo da pesquisa, consiste em pensionistas, gestores públicos e servidores administrativos envolvidos na implementação do novo sistema de pagamento de pensões em Moçambique. A amostra, foi definida com base em critérios de acessibilidade e relevância, utilizando a técnica de amostragem não probabilística por conveniência. a amostragem, por conveniência é indicada quando se busca obter informações específicas de um grupo de interesse sem necessidade de generalização estatística¹⁷.

1.4. Delimitação do Estudo

A presente dissertação, encontra-se claramente delimitada em três planos essenciais: temático, espacial e temporal, de modo a garantir, a precisão analítica e a viabilidade prática da investigação.

No plano temático, o estudo centrou-se, nas implicações administrativas da implementação do novo sistema de pagamento de pensões — designadamente, o sistema informatizado Primavera — sobre a desconcentração administrativa em Moçambique. Pretende-se, em particular, compreender, de que modo, essa nova configuração técnica e institucional, tem afectado o acesso dos cidadãos, aos seus direitos sociais, com enfoque, no princípio da proximidade da Administração Pública consagrado no artigo 249 da Constituição da República e regulamentado pela Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro. O tema exclui,

¹⁶ GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. Atlas, São Paulo, 2008. P. 128

¹⁷ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria Andréa. *Fundamentos de metodologia científica*. 7ª ed. Atlas, São Paulo, 2017. P.174.

deliberadamente, outras dimensões do sistema de pensões, como os aspectos financeiros ou actuariais, privilegiando uma leitura jurídico-administrativa e institucional.

Geograficamente, o estudo está circunscrito, à Província de Gaza, com especial atenção, à cidade de Xai-Xai, onde se concentram, algumas das principais instituições intervenientes no processo em análise, como a Serviço Provincial da Economia e Finanças (SPEF) e os serviços locais do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Esta delimitação, permitiu observar, de forma concreta e contextualizada, os efeitos do novo sistema na dinâmica institucional e na prestação de serviços à população pensionista.

Temporalmente, a investigação, abrangeu o período compreendido entre 2018 e 2023, correspondente, à fase de introdução e consolidação do sistema informatizado de pagamento de pensões. Este intervalo foi seleccionado, por representar, a etapa em que emergiram, de forma mais visível, os desafios operacionais, jurídicos e administrativos da reforma, permitindo-se, uma análise crítica dos seus impactos iniciais.

Esta delimitação — temática, geográfica e temporal — foi concebida, para garantir coerência interna à investigação e permitir uma análise aprofundada dos fenómenos estudados, sem dispersão conceptual, nem sobrecarga de variáveis.

1.5. Técnica de Apresentação e Análise dos Dados

Os dados colectados, foram organizados e analisados, por meio da técnica de análise de conteúdo. A análise de conteúdo permitiu identificar padrões, categorias e tendências das respostas dos participantes, proporcionando uma interpretação aprofundada das informações colectadas. Essa técnica é particularmente útil, em pesquisas qualitativas, pois facilita a compreensão das percepções e experiências dos entrevistados.

CAPÍTULO II - REVISÃO DA LITERATURA

2. Teoria da Desconcentração Administrativa

a) Contexto (História/Origem)

A teoria da desconcentração administrativa, surgiu no âmbito do Direito Administrativo, como resposta, à necessidade de tornar a Administração Pública, mais eficiente e próxima do cidadão. Conforme Téó (2023, p. 332), a desconcentração é uma técnica de organização interna do Estado, que distribui competências entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica, visando agilizar a execução das funções administrativas e evitar a sobrecarga dos órgãos centrais.

b) Percursos (Autores Principais)

Entre os percursos da teoria, estão citados ¹⁸, que diferenciaram desconcentração de descentralização. No contexto lusófono, destaca-se a contribuição de Mello¹⁹ Reforça que a desconcentração é fundamental para o funcionamento eficiente da máquina administrativa, pois permite a especialização e a autonomia relativa dos órgãos internos.

c) Pressupostos (Ideias Centrais)

A teoria da desconcentração administrativa assentou-se nos seguintes pressupostos:

Eficiência Administrativa: A desconcentração visa a celeridade e a eficiência na prestação dos serviços públicos.²⁰ “a desconcentração permite que as decisões sejam tomadas mais próximas dos factos, reduzindo a burocracia e facilitando o atendimento ao cidadão”.

Aproximação do Estado ao Cidadão: A criação de órgãos locais ou regionais aproxima o serviço público da população, tornando-o mais acessível.

Unidade e Hierarquia: Apesar da distribuição de competências, todos os órgãos desconcentrados, permanecem sob a autoridade da mesma pessoa jurídica, mantendo a unidade administrativa e o controle hierárquico ²¹.

Especialização: A desconcentração possibilitou a criação de órgãos especializados, o que resulta em maior qualidade, na execução das funções públicas.

¹⁸ Hauriou, Maurice. Précis de droit administratif. Paris: Sirey, 1929.

¹⁹ Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

²⁰ Téó (2023, p. 334

²¹ Téó, Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Curso de Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023

Redução da Burocracia: Como a desconcentração “contribuiu para a diminuição da morosidade dos procedimentos administrativos”.

e) Aplicação e Relevância no Contexto Moçambicano

Em Moçambique, a desconcentração administrativa, está prevista no artigo 249 da CRM e na Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, e é fundamental para a modernização e democratização da Administração Pública. O objectivo é garantir, que os serviços públicos, como o pagamento de pensões, sejam prestados, de forma célere e eficiente, especialmente em regiões distantes dos grandes centros urbanos.

No contexto do novo sistema de pagamento de pensões, a desconcentração administrativa deveria permitir, que decisões e procedimentos fossem realizados, ao nível local, evitando atrasos e constrangimentos, aos beneficiários. “a desconcentração é um instrumento indispensável para a efectividade dos direitos sociais, pois aproxima o Estado das necessidades reais do cidadão”.

2.1.Revisão da literatura teórica

Na revisão da literatura, iremos trazer abordagens sobre o sistema de segurança ou protecção social no contexto de mundo em geral, e Moçambique em particular. De acordo com o Decreto nº 17/88 de 27 de Dezembro a segurança social é um direito garantido a todo o cidadão moçambicano.

2.2. Pensão

Define-se pensão, como um benefício financeiro periódico, concedido a indivíduos ou famílias para suprir necessidades essenciais, geralmente em decorrência de idade avançada, incapacidade ou morte de um provedor da família²².

Segundo ele, a pensão é uma forma de garantir o mínimo existencial em sociedades organizadas.

A pensão é apresentada como uma obrigação de carácter previdenciário ou assistencialista destinada a prover o sustento de beneficiários que estejam em situação de vulnerabilidade²³.

²² GOMES, Maria Pereira, *Direito Previdenciário e Seguridade Social*, 5ª. ed. Saraiva, São Paulo, 2020., p.45

²³ SILVA, Ana Luísa, *Previdência Social no Brasil: Fundamentos e Perspectivas*. 2. ed. Fórum, Belo Horizonte, 2018.

Silva enfatiza que, além de suprir necessidades básicas, a pensão deve ser adaptável ao custo de vida da sociedade em questão.

A mestranda, optou pela definição de que, por abordar a pensão dentro do contexto de direitos sociais e do mínimo existencial, alinhando-se com uma visão, mais abrangente do papel do Estado, no bem-estar social.²⁴

2.3. Descentralização

Define-se descentralização, como a transferência de competências administrativas para outra entidade dotada de personalidade jurídica própria e autonomia, destacando sua importância para a eficiência e especialização dos serviços públicos²⁵.

Por outro lado, explica-se que a descentralização visa ampliar o alcance da gestão pública, permitindo que serviços sejam executados por outras entidades ou particulares, promovendo maior eficiência e proximidade com o cidadão²⁶.

Perfilhamos o conceito de Di Pietro, pois na sua abordagem, é mais completa ao distinguir entre os tipos de descentralização e enfatizar a autonomia das entidades receptoras das competências.

Sobre ponto de vista legal, o artigo 6 da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, descreveu a Descentralização, como o processo de criação pelo Estado de pessoas colectivas públicas menores. Implicando, que a prossecução do interesse geral possa ser encarregue a outras pessoas colectivas públicas diferentes do Estado-Administração.²⁷

2.4. Desconcentração

Desconcentração, refere-se à distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica administrativa, resultando na criação de órgãos hierarquicamente subordinados ²⁸. Essa prática visa melhorar a eficiência administrativa sem implicar em autonomia decisória.

²⁴ Optus citatum GOMES .

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 33. Edição, Atlas, São Paulo, 2019, p.129

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44. edição. Malheiros, São Paulo, 2017. p.103

²⁷ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Lei n. 7/2012, de 8 de Fevereiro.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 33. Edição, Atlas, São Paulo, 2019.

A desconcentração, é um mecanismo técnico-administrativo em que há delegação de funções dentro de uma estrutura hierarquizada, com o objectivo de descentralizar tarefas operacionais²⁹. Ele destaca a hierarquia e subordinação como elementos centrais.

Defende a mestranda o conceito de DI PIETRO por sua clareza em diferenciar a desconcentração de outras práticas administrativas, como a descentralização, enfatizando os limites de autonomia decisória.

2.5. Administração

Administração é definida como o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos organizacionais para alcançar objectivos de forma eficiente e eficaz³⁰. Ele associa a administração a um esforço colectivo.

Por outro lado, a administração é um sistema de actividades que envolve tomar decisões e mobilizar recursos para alcançar propósitos definidos por uma organização³¹.

A abordagem de CHIVENATO, é mais alinhada com minha perspectiva, pois enfatiza tanto a eficiência quanto a eficácia, aspectos fundamentais para o sucesso organizacional.

2.6. Normas de funcionamento dos Serviços da Administração Pública

A criação duma Administração Pública ao serviço do desenvolvimento harmonioso do País, das necessidades dos cidadãos e da sociedade em geral deve ser uma das preocupações permanentes da modernização administrativa, preconizada no programa do Governo, consubstanciada pela aproximação da Administração aos utentes, pela prestação de melhores serviços, pela simplificação dos procedimentos e ao aumento da qualidade de gestão e funcionamento do aparelho administrativo do Estado³².

O presente Decreto nos termos do artigo 2, teve como objecto estabelecer o regime jurídico do funcionamento dos serviços da Administração Pública³³.

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44. edição. Malheiros, São Paulo, 2017, p.89.

³⁰ CHIAVENATO, Alberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*, 11. ed. Elsevier, Rio de Janeiro, 2021, P.17.

³¹ MAXIMIANO, António. Caio, *Teoria Geral da Administração*. 8. ed. Atlas, São Paulo, 2020. P. 81

³² Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro,

³³ Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, artigo 2

No âmbito de aplicação, as normas de funcionamento dos serviços da Administração Pública, aplicaram-se, aos órgãos e instituições da Administração Pública, que no desempenho das respectivas funções, se relacionem com particulares, pessoas singulares ou colectivas.

Para o efeito do instrumento supra citado, são órgãos ou instituições da Administração, aquelas que desempenhem funções administrativas do Estado, como:

- a) Os órgãos centrais e locais do aparelho do Estado e instituições subordinadas ou dependentes;
- b) Os Institutos públicos, institutos de investigação científica e tecnológica e as demais instituições autónomas tuteladas pelos órgãos do Estado;
- c) Os órgãos e institutos das autarquias locais³⁴.

2.6.1. Os Princípios de actuação da Administração Pública

2.6.2. Princípio da legalidade

O nº 1 do artigo 6 do (EGFAE)³⁵ Dispõe que “*na sua actuação, os funcionários e agentes do Estado, obedecem à Constituição da República e demais legislação*”.

O Tribunal Administrativo sustenta que “*num Estado do Direito, a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade que não se limita à obediência às leis, em sentido formal, mas ao «Bloco legal» que inclui os princípios do Direito, em geral, e os princípios do Direito Administrativo em particular*”.

O princípio da legalidade, encontrou-se regulado no artigo 4, das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovadas pelo Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro.

2.6.3. Princípio da prossecução do interesse

Segundo o artigo 5, consiste em, os órgãos da Administração Pública, observam o princípio da boa-fé, prosseguem o interesse público, sem prejuízo dos direitos e interesse dos particulares protegidos por lei³⁶.

³⁴ Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, artigo 3

³⁵ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Lei n.º 4/2022, 11 de Fevereiro de 2022, Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, *in* Boletim da República, *in* I Série nº 29, de 22 de Fevereiro.

³⁶ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, Normas do Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, *in* Boletim da República, *in* I Série nº 41, de 15 de Outubro de 2001,

O interesse público, prevalece sobre o interesse particular, assumindo-se, como supremo. Enquanto expressão do interesse geral da comunidade, definido por lei, o interesse público dividiu-se em primário e secundário.

O interesse público primário é aquele, cuja definição e satisfação competem, aos órgãos governativos do Estado, como o Presidente da República, a Assembleia da República e o Conselho de Ministros, no exercício das funções política e legislativa. Por outro lado, o interesse público secundário foi definido pelo legislador e a sua concretização cabe à Administração Pública, no desempenho da função administrativa, tendo como, exemplos a segurança e a saúde públicas ³⁷.

Conforme defende o autor, o princípio da prossecução do interesse público, apresentou-se, sete consequências essenciais. Em primeiro lugar, apenas a lei tem a prerrogativa de definir o interesse público a cargo da Administração Pública, sendo que esta, por sua vez, deve actuar de forma unilateral, desde que, respeite-se os direitos de terceiros. Além disso, embora, a lei possa ser precisa, nem sempre é, o que implica que a Administração Pública, nos limites legais, interpreta e desenvolve o interesse público, dispondo, assim, de poder discricionário para ajustar as suas acções às circunstâncias.

Por outro lado, a noção de interesse público não é estática, mas dinâmica, acompanhando as transformações sociais, de modo que aquilo que ontem foi interesse público pode não sê-lo no presente. Não obstante, uma vez que a lei define o interesse público, cabe à Administração Pública a obrigação de agir para o concretizar.

Ademais, como salienta o autor, o interesse público serve para delimitar tanto a capacidade jurídica das entidades públicas como as competências dos respectivos órgãos. Nesse sentido, a Administração Pública deve pautar-se por este princípio em todas as suas acções, sejam de natureza jurídico-pública ou jurídico-privada, sob pena de desvio de poder quando prioriza interesses privados em detrimento do interesse público. Finalmente, este princípio exige da Administração Pública a busca pelas melhores soluções técnicas e financeiras em cada caso concreto, reforçando o dever de boa administração e a eficiência na prossecução do bem comum.

³⁷ MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol.I, Escolar Editora, Maputo, 2012, P.40.

2.5.4. Princípio do respeito pelos direitos subjectivos e interesses legítimos dos particulares

O nº 1 do artigo 248 da CRM³⁸ conjugado com artigo 5³⁹, impõem-se o respeito, na actuação da Administração Pública aos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. O que esteve em causa, é a necessidade de a Administração Pública, na prossecução do interesse público, ter de respeitar os direitos subjectivos e interesses legítimos dos particulares, devendo a administração pública fundamentar as suas decisões, quando estas lesam as posições jurídico-subjectivas desses particulares.

2.5.5. Princípio da fundamentação dos actos administrativos

O nº 2 do artigo 252 da CRM dispõe que “*os actos administrativos são notificados aos interessados nos termos e nos prazos da lei e são fundamentados quando afectem direitos ou interesses dos cidadãos legalmente tutelados.*” Por seu turno, o artigo 14⁴⁰ estabelece que “*a Administração Pública tem o dever de fundamentar os seus actos administrativos que impliquem, designadamente o indeferimento do pedido ou a revogação, a alteração ou a suspensão de actos administrativos anteriores*”.

Quer dizer, a fundamentação do acto administrativo tinha de ser expressa, com linguagem clara, coerente e suficiente. Não devia ser deixada ao particular a descoberta das razões da decisão administrativa. Os motivos não deviam ser obscuros ou de difícil compreensão, nem padecer de vícios lógicos. A fundamentação deve ser adequada à importância e circunstância da decisão.

O dever de fundamentar uma decisão não é exclusivo aos actos administrativos, cobre também as decisões judiciais. Apesar da síntese deste trabalho, vamos abrir uma excepção neste aspecto para irmos um pouco além, dada a importância do assunto.

Este princípio consta igualmente no artigo 12⁴¹.

³⁸ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Lei n.º 1/2018, 12 de Junho, Constituição da República de Moçambique, in Boletim da República, in I Série n.º 115, de 22 de Junho

³⁹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Decreto n.º 30/2001, 15 de Outubro, que Aprova as Normas do Funcionamento dos Serviços de Administração Pública, in Boletim da República, in I Série n.º 41, de 15 de Outubro.

⁴⁰ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, o quadro jurídico do procedimento administrativo, in Boletim da República, in I Série n.º 32, de 10 de Agosto.

⁴¹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Decreto n.º 30/2001, 15 de Outubro, que Aprova as Normas do Funcionamento dos Serviços de Administração Pública, in Boletim da República, in I Série n.º 41, de 15 de Outubro.

2.5.6. Princípio da ética e moralidade administrativa

A ética e a moralidade têm projecções de maior importância no âmbito do exercício dos poderes discricionários da Administração Pública, que se exige ao órgão que actue, neste âmbito, com honestidade, não prejudicando outrem, dando, desta forma, a cada um o que lhe pertence, o que torna a ética e a moral integrantes do Direito e como elemento indissociável na aplicação deste à actividade administrativa. Aliás a CRM estabelece, no nº 2 do artigo 248 que “*os órgãos da Administração Pública obedecem a Constituição e a lei e actuam com respeito pelos princípios da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça.*”.

2.5.7. Princípio da imparcialidade

O princípio da imparcialidade vem regulado no artigo 7 do EGFAE⁴². O artigo estabelece o seguinte: “*a imparcialidade impõe que os funcionários e agentes do Estado se abstenham de praticar actos ou participar na prática de actos ou contratos administrativos, nomeadamente de tomar decisões que visem o interesse próprio, do seu cônjuge, parente ou afim, bem como de outras entidades com as quais possa ter conflito de interesse nos termos da lei.*”

Este princípio conhece três níveis de projecções: impedimentos (i), escusas (ii) e suspeições (iii).

- (i) *Impedimentos*: proíbe ao órgão ou agente da Administração Pública de intervir nos procedimentos, actos, ou contratos que respeitem a questões que tenham interesse pessoal, familiar ou afins, devendo o agente ou órgão comunicar a quem de direito;
- (ii) *Escusas*: consiste nas situações em que não existe proibição absoluta de intervenção, mas que esta deve ser excluída por iniciativa do próprio titular do órgão;
- (iii) *Suspeições*: situações em que não existe proibição absoluta de intervenção, mas que esta deve ser excluída por iniciativa do cidadão

⁴² REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Lei n.º 4/2022, 11 de Fevereiro de 2022, Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, in Boletim da República, in I Série nº 29, de 22 de Fevereiro.

interessado.

2.5.8. Princípio da continuidade do serviço público

Nos termos do artigo 14 da Proposta de Lei de Base da Organização da Administração Pública, “*a organização da Administração Pública deve garantir, através dos seus órgãos, funcionários e demais agentes, que o serviço público não seja interrompido em virtude da indisponibilidade de quem tenha o dever legal de prestar.*” Quer dizer que os serviços públicos, de acordo com a sua natureza, devem ser mantidos em funcionamento, a todo o custo. Não se deve confundir a continuidade com regularidade. Um serviço contínuo há-de ser aquele cujo funcionamento, não pode ser interrompido; ao passo que a regularidade tem a ver com a normalidade, o que é regular.

2.5.9. Princípio da gratuidade

No nº 1 do artigo 16 da Lei do Procedimento Administrativo⁴³ estatuiu-se que a gratuidade quer dizer, regra geral, que o procedimento administrativo, é desencadeado independentemente do pagamento de taxas. Porém, existem situações, em que a lei impõe o pagamento de prestações por parte dos administrados.

Apesar da exigência legal, existem situações, em que a lei permite, que o particular seja isento de pagamento de serviços, como ocorreu nas situações de insuficiência económica, pobreza absoluta, cuja prova é efectuada pelo Atestado de Pobreza, emitido pelo Chefe da Localidade, ou do Posto Administrativo da área de residência do interessado.

2.5.10. Princípio do acesso à justiça e ao direito

A Constituição da República, estabelece no artigo 62, o direito de acesso aos tribunais. Por seu turno, a Lei do Procedimento Administrativo define, no artigo 17⁴⁴, o princípio de acesso à justiça e ao direito, nos seguintes termos: “*Aos administrados é garantido o acesso à jurisdição contenciosa administrativa, para a obtenção da fiscalização judicial dos actos da*

⁴³ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto, quadro Jurídico do Procedimento Administrativo, in Boletim da República, in I Série n.º 29, de 22 de Fevereiro.

⁴⁴ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, o quadro jurídico do procedimento administrativo, in Boletim da República, in I Série n.º 32, de 10 de Agosto.

Administração Pública, bem como para a tutela dos seus direitos ou interesses legítimos, nos termos da legislação do processo administrativo contencioso.”

2.5.11. Princípio da transparência da Administração Pública

O artigo 7⁴⁵ estabelece:

1. O princípio da transparência implica a publicidade da actividade administrativa.
2. Os actos administrativos dos órgãos e de instituições da Administração Pública, nomeadamente os regulamentos normas e regras processuais, são publicados de tal modo que as pessoas singulares e colectivas possam saber antecipadamente, as condições jurídicas em que poderão realizar os seus interesses e exercer os seus direitos.
3. Os órgãos da Administração Pública estão sujeitos a fiscalização e auditorias periódicas pelas entidades competentes.

Publicidade é a divulgação oficial dos actos da Administração Pública para conhecimento público, em particular, aos visados, iniciando-se, regra geral, a partir daí a produção de efeitos jurídicos. A falta de publicidade torna ineficazes esses actos.

2.5.12. Princípios da colaboração da Administração com os particulares

A Administração Pública deve prestar informações orais ou escritas, bem como os esclarecimentos que os particulares lhes solicitem. Deve apoiar e estimular as iniciativas dos particulares, receber as suas informações e considerar as suas sugestões⁴⁶.

2.5.13. Princípio da participação dos particulares

Os órgãos e instituições da Administração Pública promovem a participação das pessoas singulares e colectivas que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação de decisões que lhes disserem respeito⁴⁷.

⁴⁵ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Decreto n.º 30/2001, 15 de Outubro, que Aprova as Normas do Funcionamento dos Serviços de Administração Pública, in Boletim da República, in I Série n.º 41, de 15 de Outubro.

⁴⁶ Ver o artigo 8 das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro

⁴⁷ Dr Filipe Mandlate, Código civil da Republica de Moçambique 1ª edição , plural editores , 2003(CC).

2.5.14. Princípio de decisão – artigo 10

1. Os órgãos da Administração Pública devem decidir sobre todos os assuntos que lhes sejam apresentados pelos particulares.
2. Se um assunto for apresentado a um órgão não competente em razão da matéria, este emitirá um despacho a mandar remeter o expediente ao órgão competente, com conhecimento do interessado.
3. Se o órgão for incompetente em razão da hierarquia, este deverá oficiosamente remeter o expediente ao órgão competente e inferior desse procedimento ao interessado⁴⁸.

2.5.15. Princípio de celeridade do procedimento administrativo

O procedimento administrativo deve ser célere, de modo a assegurar a economia e a eficácia das decisões⁴⁹.

2.5.16. Princípio da responsabilidade da Administração Pública

A Administração Pública responde pela conduta dos agentes dos seus órgãos e instituições de que resultem danos a terceiros, nos mesmos termos da responsabilidade civil do Estado, sem prejuízo do seu direito de regresso, conforme as disposições do Código Civil⁵⁰.

2.5.17. Princípio da igualdade e da proporcionalidade – artigo 14

Este princípio impõe o tratamento igual ao que é juridicamente igual e diferente ao que é juridicamente diferente. Por conseguinte este princípio projecta-se em duas direcções:

- (i) Proibição da discriminação;
- (ii) Obrigação de diferenciação, porque a igualdade não é absoluta, existem medidas administrativas especiais de protecção, em relação aos mais desfavorecidos, ou seja, crianças, idosos, deficientes, mulheres grávidas, sendo necessário ter em conta. É a chamada discriminação positiva.

⁴⁸ Optus Citatum CC.

⁴⁹ Ibidem CC.

⁵⁰ Idem CC

Este princípio impõe a adequação, a necessidade e o ajustamento ou equilíbrio dos actos da Administração Pública.

2.5.18. Princípio da proporcionalidade

A adequação: significa que a medida tomada deve ser causalmente ajustada ao fim que se pretende atingir.

A necessidade: é a operação de comparar entre uma medida idónea e outras medidas também idóneas.

O equilíbrio: tem a ver com os benefícios que se esperam alcançar com uma medida administrativa adequada e necessária.

2.6. Princípios relativos à organização e funcionamento da Administração Pública

Cobrem a esta parte os princípios de imprescritibilidade (a), de impenhorabilidade (b), da inalienabilidade (c), da desburocratização (d), da subordinação ou hierarquia (e), da aproximação dos serviços aos cidadãos (f), da descentralização (g) e da desconcentração (h).

2.6.5. Princípios da imprescritibilidade

O regime jurídico dos bens do domínio público, bem como a sua gestão e conservação deve respeitar o princípio da imprescritibilidade (nº 3 do artigo 98 da CRM; alínea f) do artigo 3⁵¹). Este princípio significa que, se um particular instalar-se numa parcela do domínio público, e mesmo que ele permaneça nessa parcela um número indeterminado de anos, o referido particular jamais poderá adquirir a propriedade dessa parcela por usucapião, também designada por prestação aquisitiva,⁵² Como ele o poderia fazer, no caso em que o terreno fosse propriedade de uma pessoa privada.

⁵¹República de Moçambique, Decreto nº 23/2007, de 9 de Agosto, que aprova o Regulamento do Património do Estado.

⁵² 132 «Chama-se Usucapião (ou prescrição aquisitiva, na terminologia do Código Civil antigo) à aquisição de um direito real de gozo pela pessoa que tem a sua posse durante um certo lapso de tempo. A usucapião, que aproveita a todas as pessoas que possam adquirir, tem de ser judicial ou extrajudicialmente invocada para produzir os seus efeitos, e estes, após a invocação, retrotraem-se à data do início da posse, tudo se passando, portanto, como se o direito tivesse sido adquirido nesse momento». (PRATA, Ana, Dicionário Jurídico, op. cit. p. 1242). Para mais esclarecimentos, recomenda-se ver o artigo 1287 e seguintes do Código Civil.

2.6.6. Princípios da impenhorabilidade

Qualquer que seja a natureza dos bens, (obras públicas ou não), que fazem parte do domínio público ou não, esses são impenhoráveis. No que diz respeito aos bens do domínio público o fundamento é constitucional (nº 3 do artigo 98 da CRM); no que concerne aos outros, o fundamento é legislativo, como se alcança das disposições da alínea a) do artigo 60⁵³.

Todavia, no que concerne aos bens do domínio privado, são apenas os de “uso especial do Estado” que são impenhoráveis (domínio privado indisponível).

2.6.7. Princípios da inalienabilidade

O domínio público é inalienável⁵⁴. Por outras palavras não pode ser vendido. Assim, a Administração não pode dispor do domínio público, salvo se ela toma medidas prévias legalmente previstas e cumprir com os procedimentos específicos de classificação e desafecção da coisa pública em causa.

2.6.8. Princípios da desburocratização

Um conceito muito ligado à burocracia é o de racionalidade, ou seja, o termo burocratização usado por Weber coincide com o conceito de racionalização. É essa concepção de racionalidade que fundamenta a teoria de Administração Científica. Mas há dilemas burocráticos que devem ser eliminados, ou seja, desburocratizados⁵⁵. Por essa razão, “a Administração Pública deve ser estruturada e funcionar de modo a aproximar os serviços às populações e de forma não burocratizada, com a finalidade de materializar a celeridade, a economia no uso de recursos disponíveis para maximizar os resultados e a eficiência das suas decisões.”⁵⁶

A desburocratização determina a adopção de modelos organizacionais que permitem a articulação da Administração Pública, nomeadamente através do estabelecimento da estrutura

⁵³ Lei nº 9/2002, de 13 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado.

⁵⁴ Alínea a) do artigo 60 da Lei nº 9/2002, de 13 de Fevereiro; nº 2 do artigo 11 do Decreto nº 23/2007, de 9 de Agosto.

⁵⁵ CHIAVENATO, Idalberto, *Introdução à Teoria Geral da Administração*, 6ª edição revista e actualizada, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000, pp. 316-318.

⁵⁶ Artigo 12 da Lei de Procedimento Administrativo.

integrada, a atribuição de competências aos órgãos, funcionários e agentes subordinados, a criação de balcões de atendimento e outras formas de articulação orgânica.⁵⁷

2.6.9. Princípio da subordinação ou hierarquia

O artigo 251 da CRM estabelece o seguinte:

- «1. Os funcionários e demais agentes do Estado, no exercício das suas funções, devem obediência aos seus superiores hierárquicos, nos termos da lei.
2. O dever de obediência cessa sempre que o seu cumprimento implique a prática de crime.»

A hierarquia administrativa, vai consubstanciar, uma relação de subordinação que opera entre os órgãos da Administração. Desta forma, cabe aos subordinados o dever de obediência às ordens e instruções dos superiores hierárquicos legítimos, desde que, tais ordens não conflituem com a lei criminal. Havendo envolvimento no crime, o funcionário poderá exercer o seu direito de resistência, plasmado no artigo 80 da CRM. Porém, o Direito, confere ao subordinado, algumas garantias contra o cumprimento de ordens ilegais, como por exemplo, quando se trata de ordens ilegais, que não levam ao cometimento do crime, o subordinado valer-se-á do chamado.

«Direito da respeitosa representação». A hierarquia concretizou-se, por via, de uma pirâmide: os poderes dos superiores hierárquicos actuam de cima para baixo e a subordinação no sentido contrário.

2.6.10. Princípio da aproximação dos serviços aos cidadãos

No contexto da Reforma do Sector Público foram apontados como desafios básicos “*reduzir a distância entre o aparelho burocrático e a sociedade, conceber e operar mecanismos de participação do cidadão – exigência básica dos processos burocráticos*” como reconhecimento de que havia no Sector Público a “*carência ou ausência de infra-estruturas administrativas em muitos Distritos e Postos Administrativos; fraca cobertura do*

⁵⁷ Artigo 6 da Proposta de Lei de Base da Organização Administrativa.

Aparelho do Estado em todo o território nacional mais precisamente ao nível dos Postos Administrativos e Localidades.”⁵⁸

g) Princípio da descentralização

O nº 1 do artigo 249 da CRM estabelece que “*A Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização (...)*”; ou “*(...) implica que a prossecução do interesse geral possa ser encarregue a outras pessoas colectivas públicas diferentes do Estado-Administração*”, como bem dispõe o artigo 5 da Proposta de Lei de Base da Organização da Administração Pública. A autonomia local é verdadeiramente a expressão da descentralização administrativa.

A descentralização administrativa traduz-se, na existência de entidades diferentes de Estado-Administração, na Administração Pública, que exercem a função administrativa, quer consistindo na existência de Autarquias Locais, que permitem a participação dos interessados, na gestão dos seus próprios problemas, e assente na base territorial, bem como, noutros, sem base territorial, como é o caso dos Institutos Públicos, Empresas Públicas, Fundações e Associações Públicas. Na verdade, a autonomia local é o direito e a capacidade efectiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem nos termos da lei sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos. A autonomia local pressupõe:

- (i) Direito de participar na definição das políticas nacionais;
- (ii) Direito de partilhar com o Estado as decisões de matéria comum;
- (iii) Direito de regulamentar a aplicação das normas ou planos nacionais;
- (iv) Direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo poder central.

⁵⁸ MACIE, Albano Lições do Direito Administrativo 1, op. cit. pp. 179-180, citando Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011), CIRES P – Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo, 2011.

2.6.11. Princípio da desconcentração

A desconcentração é uma modalidade da centralização que também consta do nº 1 do artigo 249 da CRM. Chama-se desconcentração “*esta transferência, para um agente local do Estado, de um poder de decisão até aqui exercido pelo chefe supremo da hierarquia.*” Na desconcentração, é sempre o Estado que decide, mas decide no local e não desde a capital, Maputo. Diz-se que é o mesmo martelo que bate, mas com o cabo encurtado.

A desconcentração desdobra-se por níveis (a), graus (b) e formas (c).

- a) **Níveis de desconcentração:** distingue-se entre desconcentração a nível central e desconcentração a nível local, consoante ela se inscreve no âmbito dos serviços da administração central ou no âmbito dos serviços da administração local;
- b) **Graus de desconcentração:** pode ser absoluta, quando a desconcentração é tão intensa e é levada tão longe que os órgãos por ela atingidos se transformam de órgãos subalternos em órgãos independentes; pode ser *relativa* quando a desconcentração é menos intensa e, embora atribuindo certas competências próprias a órgãos subalternos mantém a subordinação destes aos poderes do superior;
- c) **Formas de desconcentração:** temos a desconcentração *originária* que decorre imediatamente da lei que reparte a competência entre o superior e os subalternos; temos a desconcentração *derivada* que carece de permissão legal expressa, só se efectiva mediante um acto específico praticado.

2.7. Segurança social

Segundo o Boletim da República nº 48 de 3/12/2007, I Série, o sistema de contribuições, é feita numa base de incidência, constituída por salário base, bónus, comissões e outras prestações de natureza análoga, atribuídos com carácter de regularidade. As contribuições são calculadas pela aplicação da taxa sobre as remunerações consideradas como base de incidência, de modo, a garantir a estabilidade e o equilíbrio financeiro das partes.

Protecção social são políticas, que asseguram, que todas as pessoas em situação de riscos adversos da vida social e profissional tenham, economia e protecção adequadas, durante o

período de desemprego, doença, maternidade, viuvez, invalidez e velhice, através de esquemas contributivos⁵⁹.

A protecção social começa antes do início da vida, prolonga-se durante a vida e termina com a morte. Havendo necessidade de estabelecer um quadro legal da protecção social adequado à realidade socioeconómica do país, foi promulgada, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 179 da Constituição e aprovado pela Assembleia da República, a Lei nº 4/2007 de 7 de Fevereiro que define, as bases em que assenta a protecção social e organiza o respectivo sistema.⁶⁰

As sociedades diferentes atribuem, direitos e deveres diferentes, aos seus cidadãos, porque não existe, um princípio universal que determine direitos e deveres inalienáveis da cidadania em geral,⁶¹.

2.7.5. Protecção social e segurança social

O compromisso do Governo de Moçambique para responder às necessidades relativas à Protecção Social é demonstrado pelo facto de Moçambique ser signatário de várias convenções e declarações internacionais e de ter aprovado várias políticas e estratégias nacionais com foco na segurança social da população.

Ao nível internacional, Moçambique é signatário, de entre outros, da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) que estabelece no Artigo 22:

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana e completada, se possível, por todos os outros meios de protecção social.

Na mesma senda, enquadrou-se a Convenção nº 102 da OIT de 1952 sobre a Segurança Social (Normas Mínimas) que se baseia no princípio contributivo e no de solidariedade; e a Recomendação nº 202 da OIT sobre os Escalões Nacionais de Protecção Social, de 2012.

Ao nível regional, Moçambique rectificou entre outros, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos que estabelece:

⁵⁹ OLIVIER, Marius. *Regional Social Security: Are Innovative Developments In Southern Africa Relevant To The European Context*, 2001.

⁶⁰ INSS, 2009, p.7

⁶¹ QUIVE, Samuel & Gonçalves.) *Sistemas Informais de Segurança Social em Desenvolvimento*. Fundação Friedrich Ebert, Maputo, 2005.

Todo indivíduo tem direito à liberdade e à segurança da sua pessoa. E toda a pessoa tem direito de trabalhar em condições equitativas e satisfatórias e de receber um salário igual por um trabalho igual. Toda pessoa tem direito ao gozo do melhor estado de saúde física e mental que for capaz de atingir. Os Estados Partes a presente Carta comprometem-se a tomar as medidas necessárias para proteger a saúde das suas populações e para assegurar-lhes assistência médica em caso de doença.⁶²

No mesmo itinerário, encontramos a Carta Social da SADC que estabeleceu: Cada Estado Parte procurará desenvolver um sistema de protecção social integrado e abrangente que:

a) Garanta a cobertura significativa, para todos dentro do sistema, em termos de, entre outros, Cada Estado Parte procurará desenvolver um sistema de protecção social integrado e abrangente que: a) Garanta a cobertura significativa para todos dentro do sistema, em termos de, entre outros, programas de seguro social e de medidas de assistência social; b) Proteja contra os riscos especiais e colectivos, incluindo conflitos políticos e calamidades naturais; c) Integre, de forma adequada, as medidas preventivas e de reintegração suficientes, incluindo as medidas tendentes a integrar e a reintegrar os trabalhadores na força de trabalho; d) Abarque tipos coordenados formais e não formais de formas directas e indirectas de apoio social; e) Promova as acções de complementaridade entre a segurança social e as políticas de desenvolvimento económico (No 3 do Artigo 11 da Carta Social da SADC).

Ao nível nacional, a Constituição da República, defende no Artigo 85 que “Todo o trabalhador tem direito à protecção, segurança e higiene no trabalho”. E defende no Artigo 95 que “Todos os cidadãos têm direito à assistência em caso de incapacidade e velhice e o Estado promove e encoraja a criação de condições para a realização deste direito”.

Outras medidas desenvolvidas pelo Governo envolvem a criação da Lei da Protecção Social (Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro) no qual estabelece que:

A protecção social tem por objectivo atenuar, na medida das condições económicas do país, as situações de pobreza absoluta das populações, garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, bem como dos familiares sobreviventes em caso de

⁶² Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Artigos, 6, 15, 16).

morte dos referidos trabalhadores e conferir condições suplementares de sobrevivência (Artigo 2 da Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro).

A lei supracitada estrutura o Sistema de Protecção Social em Moçambique em três níveis, designadamente: Segurança Social Básica; Segurança Social Obrigatória; e Segurança Social Complementar.

2.7.6. Antecedentes da protecção social em Moçambique

“A protecção social, é parte integrante dos direitos sociais, veiculados pela Política Social de cada país⁶³”.

Sobre a protecção social em Moçambique, chama-se atenção, para dois aspectos importantes:

O primeiro aspecto, está relacionado ao domínio das formas de protecção social com origem nos mecanismos de solidariedade e ajuda mútua comunitária, envolvendo relações familiares, de amizade e vizinhança, fortemente associada à economia de subsistência. O segundo aspecto, não menos importante, deriva do processo de colonização que promoveu a fixação de imigrantes, sobretudo portugueses e o desenvolvimento de novas formas de trabalho assalariado, privado e público⁶⁴.

2.7.7. Primeira etapa da protecção social em Moçambique: período pré-colonial

Neste período descrito⁶⁵, como sendo “período pré-colonial”, a tarefa de assegurar socialmente as pessoas era baseada no princípio de solidariedade e ajuda mútua enquadrado nas “relações e práticas sociais que, por via de trocas de bens e serviços, asseguram na sociedade algo do bem-estar e alguma protecção social⁶⁶”.

⁶³ QUIVE, Samuel António. *Sistemas formais e informais de protecção social desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: IESE, 2009. P. 7.

⁶⁴ QUIVE, Samuel; PATRÍCIO, Gonçalves. *Sistemas Informais de Segurança social em Desenvolvimento*. Maputo: Fundação Friedrich Ebert, 2005.

⁶⁵ KASSOTCHE, Florentino Dick. *Globalization Fears of the Developing Countries*. Maputo: ISRI, 1998

⁶⁶ ARISCADO, João Nunes. *Com Mal ou Com Bem, aos Teus te Detém: As Solidariedades Primárias e os Limites das Sociedade-Providência*, Revista Critica de Ciências Sociais n° 42, 1995.

O mesmo autor referiu-se, que estas relações, caracterizaram-se por serem de familiaridade, de amizade e vizinhança, em que cada um pode ajudar o outro, na esperança de que, amanhã também vai receber ajuda, sem, no entanto, precisar de pagar monetariamente”.

Os moçambicanos adoptaram este princípio ao longo da sua vida, com o propósito de enfrentar as diferentes formas de riscos sociais que predominam até hoje nas zonas rurais e urbanas, referenciadas a um grupo de pertença e obedecendo as regras sociais de cada grupo ou comunidade numa economia de subsistência.

2.7.8. Segunda etapa da protecção social: período colonial

“A segunda etapa ocorreu nos finais do século XIX”. Estes autores explicam também, que com a colonização, introduziram-se novas formas de trabalho, dentre os quais, destacamos o trabalho assalariado, particularmente, nas zonas urbanas, o que promoveu o êxodo rural, bem como à dissociação dos indivíduos, dos seus grupos de referência, criando-lhes, novas necessidades, por passarem a trabalhadores assalariados. Importa referir, que o regime colonial, dada a sua natureza, constituiu, três classes de cidadãos: os colonos que tinham direito ao gozo pleno de cidadania, os assimilados que gozavam de alguns direitos e os indígenas que não gozavam de nenhum direito de cidadania⁶⁷.

O regime colonial justificava a exclusão dos trabalhadores indígenas da segurança social com o facto de que, terminado o período activo, regressariam para as suas zonas de origem e beneficiariam dos laços familiares e solidariedade mútua dos seus clãs, tribos e grupos de referência, bem como da família alargada, não precisando, portanto de uma segurança social instituída. Além disso, justificavam com o facto de que, a segurança social formal era concebida para a família nuclear e não para as famílias alargadas, como era o caso das famílias dos indígenas. Com o objectivo de beneficiar os servidores do regime colonial, foi introduzido em 1901, Regulamento da Fazenda do Ultramar, redigido na Metrópole⁶⁸. Além disso, o movimento associativo nos locais de trabalho era quase inexistente, o que neste período fragilizou muito a

⁶⁷Idem

⁶⁸ Que garantia a Previdência Social aos Servidores do Aparelho do Estado Colonial, em detrimento dos trabalhadores moçambicanos e indígenas que ocupavam posições subalternas e auferirem salários muito baixos.

luta dos moçambicanos pelo alargamento dos seus direitos sociais, incluindo os de segurança social ⁶⁹.

Em 1914, por Regulamento Aprovado pelo Governo-Geral, foi criado, o Montepio Ferroviário⁷⁰. “O seu funcionamento, iniciou em Maio de 1914 e contemplou, uma pensão de reforma especial, por incapacidade permanente de serviço, subsídio de funeral, subsídio durante o tempo de licença graciosa, ou pela Junta Médica, pensão às viúvas, filhos menores etc”.

De salientar que, a extensão da segurança social originou muitas reivindicações por parte dos sindicatos de algumas empresas privadas (SOGER, AEROPORTOS e CFM) que defendiam o alargamento da segurança social para todos, incluindo os indígenas. Devido a estas pressões e ao surgimento do sindicalismo em 1966, foi aprovado o Abono de Família em 1967 que contemplava também os trabalhadores indígenas. De referenciar que, tal facto deveu-se ao surgimento dos movimentos de libertação, nas colónias e, a criação da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que já representava uma manifestação clara do povo moçambicano pela independência e fim do regime colonial ⁷¹.

2.7.9. Terceira etapa da protecção social: período pós-colonial

Com a independência nacional em 1975, o Regulamento Ultramarino da Fazenda de 1901, foi actualizado através do Decreto n.º 52/75 de 8 de Fevereiro, tendo sido, introduzidas alterações de acordo com as novas condições⁷² dos funcionários do aparelho do Estado.

Neste período, a situação da protecção social em Moçambique alterou-se completamente. O Governo de Moçambique independente caracterizou-se por uma centralização do poder político e económico, o que implicava a preocupação de organizar e controlar a sociedade. Assim, introduziu uma política de ocupação (trabalho) para todos, através das empresas e machambas

⁶⁹ QUIVE, Samuel António. *Sistemas formais e informais de protecção social desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: IESE, 2009.

⁷⁰ Uma associação de socorros mútuos, financiada por cotizações dos associados e por receitas várias.

⁷¹ QUIVE, Samuel António. *Sistemas formais e informais de protecção social desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: IESE, 2009.

⁷² Por exemplo, o tempo de serviço reduziu de 40 para 35 anos, (Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, Artigo n.º 430), e passaram a ser concedidas prestações em caso de acidentes de trabalho, doença, invalidez, aposentadoria e morte.

estatais, ao 10 assegurar socialmente as pessoas. Para isso, contou com o desenvolvimento de um sistema sui generis e sem precedentes nacionais ou internacionais”. mesmo que subvencionava diversos serviços para a população, como saúde, educação, habitação etc. O novo Estado em implantação, segundo⁷³ “era o intérprete supremo do modelo ‘Socialista’. É assim que, desde cedo, o Governo moçambicano preocupou-se em assegurar socialmente as pessoas. Para isso, contou com o desenvolvimento de um sistema sui generis e sem precedentes nacionais ou internacionais”.

Com a reformulação das políticas do País, começou a vigorar, os Programas de Reajustamento Estrutural (PRE), o que obrigou, de certo modo, o Estado a reduzir à sua intervenção na economia e a diminuir despesa pública, como exigência do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) “. (...). Segundo este autor “É neste contexto que se criam os serviços de protecção social que coincidem com a implantação de uma economia do tipo capitalista, cujo objectivo era providenciar um sistema de segurança social capaz de dar resposta às necessidades da sociedade e dos cidadãos na nova realidade (...)”⁷⁴.

Reconhecendo a necessidade de oferecer regimes adequados de segurança social para os trabalhadores assalariados, o Conselho de Ministros, através do Decreto n.º 17/88 de 27 de Dezembro, cria o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), como instituição gestora do regime de segurança social (...). Mais tarde em 1994, a partir da Secretaria do Estado para a Acção Social, é criado o Ministério para a Coordenação da Acção Social (MCAS), o qual, por Decreto Presidencial n.º 01/2000, de 17 de Janeiro, deu origem ao Ministério da Mulher e da Coordenação da Acção Social⁷⁵ (MMCAS). A partir de 2005, este Ministério foi transformado em Ministério da Mulher e Acção Social⁷⁵.

⁷³ CASTEL-BRANCO, Carlos. *Opções Económicas de Moçambique 1975-1995: Problemas, Lições e Ideias Alternativas*; Mazula, Moçambique Eleições Democracia e Desenvolvimento. 1995.

⁷⁴ QUIVE, Samuel António. *Sistemas formais e informais de protecção social desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: IESE, 2009.

⁷⁵ QUIVE, Samuel; PATRÍCIO, Gonçalvez. *Sistemas Informais de Segurança Social em Desenvolvimento*. Maputo: Fundação Friedrich Ebert, 2005.

2.8. O Sistema de Segurança Social em Moçambique

Os cidadãos têm direito à Protecção Social, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais ou profissão. Lei da Protecção Social.

Em Moçambique, a Segurança Social é um direito consagrado pela Lei da Protecção Social. Esta lei, estabelece os três eixos do sistema de Segurança Social. O primeiro é o subsistema da Segurança Social Obrigatória, para trabalhadores assalariados, na economia formal e, crescentemente, trabalhadores por conta própria. Este, proporciona benefícios a curto e longo prazo, incluindo o subsídio de maternidade, de doença, a pensão de velhice e de sobrevivência. O subsistema é financiado pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores (ou, no caso de trabalhadores independentes, apenas dos trabalhadores). No sector privado, é gerido pelo Instituto Nacional de Segurança Social; e no sector público, pelo Instituto Nacional de Previdência Social e pelo Banco de Moçambique.

O segundo é o subsistema da Segurança Social Básica, que proporciona, transferências sociais aos cidadãos incapacitados para o trabalho e à pessoas vulneráveis que vivem em situação de pobreza absoluta. Este subsistema é financiado principalmente pelo Orçamento Geral do Estado e gerido pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS).

Numa análise, sobre a problemática das políticas sociais considera que, os direitos de cidadania são definidos enquanto conjunto específicos de direitos e de instituições sociais através dos quais tais direitos são exercidos.

Assim, compreende-se, que o Estado ao criar o sistema de segurança social, nos moldes de um sistema obrigatório, procurou, promover a dependência, dos seus beneficiários em relação ao Estado. Este fenómeno é explicado, a partir do momento em que se considera o seguinte: “os objectivos dos sistemas de segurança social vão para além da garantia da subsistência aos trabalhadores carenciados e procuram ser um espaço de salvaguarda de uma ordem política e económica”.

Dessa forma, compreendeu-se que, através do sistema de segurança social, o Estado estabelece um mecanismo eficaz de controlo, sobre os trabalhadores, e, garante a custos reduzidos a reprodução da força de trabalho, remetendo para os grupos domésticos a responsabilidade da assistência social. Para tal, o sistema de segurança social foi criado no âmbito dos regimes que estabelecem a situação social dos seus beneficiários no espaço da

anormalidade⁷⁶, considera-se que as medidas de política social, e, no caso vertente, a segurança social, ao promoverem o discurso da igualdade, da protecção aos mais fracos, da criação de direitos sociais, o que fazem é criar uma nova categoria social constituída por pessoas.

2.8.5. Sistema de Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado

O Estado moçambicano, no seu regime jurídico da Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado, estabeleceu tipos, normas e critérios de fixação e pagamento de pensão através da Lei do Sistema da Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado designada LESSSOFE, Lei n. 8/2021, de 30 de Dezembro, ao abrigo do artigo 72 da mesma Lei e regulamentada pelo Decreto n.º 33/2023, de 8 de Junho que estabelece os procedimentos de aplicação da LESSSOFE.

2.8.6. Elementos do Sistema

São elementos do Sistema da Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado os seguintes:

- a) *A Entidade empregadora*, que compreende as instituições da Administração Pública Directa, as instituições da Administração Pública Indirecta, nomeadamente institutos, fundações e fundos públicos, as entidades de governação descentralizada, as autarquias locais, bem como as empresas do sector empresarial do Estado, quando tenham funcionários do Estado;
- b) *Os Contribuintes*, compreendem a entidade empregadora e os funcionários e agentes do Estado com o provimento ou que, sob outra forma de prestação de serviço ao Estado, contribuam ou tenham contribuído para o Sistema da segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado;
- c) *Os beneficiários*, são os funcionários e agentes com provimento ou outra forma de prestação de serviço ao Estado que contribuam ou tenham efectuado contribuições para sua aposentação no referido Sistema, incluindo os seus familiares no gozo de alguns benefícios;

⁷⁶ . Faleiros (1991, p. 57)

- d) *O fundo de pensões dos funcionários do Estado*, que é a pessoa colectiva pública com personalidade jurídica, detentora de recursos financeiros decorrentes das contribuições para a segurança Social Obrigatória e de bens patrimoniais tangíveis e intangíveis resultantes das aplicações dos referidos recursos em investimentos;
- e) *A entidade gestora do sistema da segurança social obrigatória dos funcionários do Estado*, que é pessoa colectiva de Direito Público, de regime especial, dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial⁷⁷.

De realçar que, a entidade gestora do sistema da segurança social obrigatórias dos funcionários do Estado é o Instituto Nacional de Previdência Social, IP.

2.9. Pensão

2.9.5. Pensões: conceito, os seus tipos e características

As pensões desempenham um papel fulcral, no sistema de protecção social, representando, um dos instrumentos mais significativos, de suporte financeiro para indivíduos, em situações de vulnerabilidade, sejam elas decorrentes de idade avançada, invalidez ou situações de dependência. A complexidade e a diversidade dos tipos de pensões reflectem, as diferentes necessidades da sociedade e as soluções concebidas, pelo legislador, para assegurar os direitos sociais. Neste contexto, analisou-se, os diversos tipos de pensões existentes, com base em fontes doutrinárias e legais relevantes.

2.9.6. Conceito de Pensão

A pensão pode ser definida como uma prestação pecuniária periódica atribuída ao beneficiário em virtude de uma situação de risco social prevista na lei, “*a pensão é um direito fundamental no âmbito da segurança social, cujo principal objectivo é assegurar a subsistência digna do indivíduo em situações de carência financeira*”⁷⁸. Este conceito sublinha o carácter universal das pensões enquanto mecanismos de protecção, aplicáveis a diferentes contextos e realidades socio--económicas.

⁷⁷ Decreto n.º 33/2023, de 8 de Junho, regulamento da lei do Sistema de Segurança Social Obrigatória dos funcionários do Estado – artigo 3

⁷⁸ SILVA, Maria. *A Segurança Social e os Direitos Humanos*. Almedina, Lisboa, 2020.

2.9.7. Classificação das Pensões

As pensões podem ser classificadas de acordo com o risco social que visam proteger. As principais categorias incluem:

2.9.8. Pensão de Reforma ou Velhice

A pensão de reforma, também denominada pensão de velhice, destina-se a assegurar um rendimento ao indivíduo após o término da sua vida laboral.

“A pensão de reforma representa o reconhecimento do esforço contributivo ao longo da vida activa”. O montante desta pensão é, geralmente, determinado com base no histórico contributivo e na idade de reforma. Em muitos países, há a possibilidade de reforma antecipada, embora com penalizações no montante recebido, como forma de assegurar a sustentabilidade do sistema⁷⁹.

2.9.9. Pensão de Invalidez

A pensão de invalidez é atribuída às pessoas que, devido a incapacidade permanente para o trabalho, ficam impossibilitadas de garantir a sua subsistência⁸⁰, “a pensão de invalidez visa colmatar a perda de capacidade laboral resultante de doença ou acidente”. Esta modalidade exige, em regra, a apresentação de relatórios médicos que comprovem a incapacidade, sendo muitas vezes sujeita a revisões periódicas para confirmar a continuidade da condição.

2.9.10. Pensão de Sobrevivência

Este tipo de pensão é concedido aos dependentes de um segurado falecido, como cônjuge, filhos ou outros familiares economicamente dependentes. Conforme⁸¹, “a pensão de sobrevivência constitui um meio de proteção aos familiares que dependiam economicamente do falecido”. Os critérios para elegibilidade incluem a verificação da dependência económica no momento do falecimento e a relação de parentesco com o beneficiário original.

2.9.11. Pensões por Acidentes de Trabalho

As pensões por acidentes de trabalho têm como objectivo indemnizar os trabalhadores ou os seus dependentes por danos decorrentes de acidentes relacionados com a actividade laboral.

⁷⁹ MARTINS, Paulo. *Sistemas de Reforma e Proteção Social*. Lidel, Lisboa, 2019.

⁸⁰ FERREIRA, Joana. *Pensões e Segurança Social*. 3.ª ed., Porto Editora, Lisboa, 2021.

⁸¹ ROCHA, Miguel. *Pensões de Sobrevivência: Direito e Justiça*. Edições 70, Lisboa, 2018.

sublinha-se que “a legislação laboral estabelece normas específicas para garantir a protecção dos trabalhadores em caso de acidentes”. Em Moçambique, por exemplo, estas pensões são reguladas pelo código laboral e incluem compensações tanto para invalidez parcial quanto total⁸².

2.9.12. Pensões Assistenciais

Além das pensões contributivas, existem pensões assistenciais, que são financiadas pelo Estado para indivíduos que não cumprem os requisitos contributivos. “A atribuição de pensões assistenciais baseia-se no princípio da solidariedade social”. Estas pensões são particularmente relevantes em países em desenvolvimento, onde uma grande parcela da população trabalha no sector informal, sem contribuições regulares para sistemas previdenciários⁸³.

2.9.12.1. Outras Modalidades de Pensões

Podem existir modalidades específicas de pensões consoante a legislação de cada país, como as pensões por serviço militar, pensões temporárias por desemprego prolongado ou pensões de compensação por desastres naturais, que visam apoiar indivíduos em situações excepcionalmente vulneráveis.

2.9.12.2. Critérios de Elegibilidade

Os critérios para acesso às diferentes pensões variam conforme o tipo de prestação. Em geral, exigem-se requisitos como:

Períodos mínimos de contribuição (pensões contributivas); Comprovação de incapacidade laboral (pensões de invalidez); Dependência económica comprovada (pensões de sobrevivência).

Ademais, é frequente que as pensões assistenciais sejam sujeitas a provas de carência, de forma a garantir que apenas indivíduos em situação de pobreza extrema sejam beneficiados.

2.9.12.3. Importância das Pensões no Contexto Social

As pensões constituem um instrumento essencial para a promoção da justiça social e da coesão económica. Além disso, contribuem para a dignidade humana, um princípio

⁸² GOMES, Carlos. *Direito Laboral e Segurança Social*. Almedina, Coimbra, 2020.

⁸³ OLIVEIRA, Ana. *Solidariedade e Assistência Social*. 2.^a ed., Vega, Porto, 2022.

consagrado na Constituição da República de Moçambique, como realça⁸⁴, “o sistema de pensões reflecte o compromisso do Estado em assegurar o bem-estar da população”. Em contextos de crise económica ou pandémicas, as pensões assumem um papel ainda mais relevante, funcionando como um amortecedor social.

2.9.12.4. Sustentabilidade dos Sistemas de Pensões

A sustentabilidade dos sistemas de pensões é um dos maiores desafios enfrentados pelos governos, especialmente devido ao envelhecimento populacional e à redução das taxas de natalidade em muitos países. A reforma dos sistemas de pensões é frequentemente necessária para equilibrar o financiamento e os benefícios. Medidas como o aumento da idade de reforma, a promoção de sistemas de poupança complementar e a ampliação da base contributiva são algumas das soluções apontadas por especialistas⁸⁵.

Os diferentes tipos de pensões respondem às diversas necessidades sociais, sendo fundamental garantir a sua sustentabilidade financeira e acessibilidade. A constante revisão das políticas públicas neste âmbito é essencial para acompanhar as mudanças demográficas e económicas. A implementação de soluções inovadoras e inclusivas será determinante para assegurar a continuidade e a eficiência destes sistemas no futuro.

2.10. Tipos de Pensões no Ordenamento Jurídico Moçambicano

No âmbito do ordenamento jurídico de Moçambique, os tipos de pensões previstos no Sistema de Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado são regulamentados de forma detalhada. Estes são classificados em categorias específicas, de acordo com a natureza dos direitos atribuídos aos beneficiários e os critérios de elegibilidade. A seguir, apresentam-se as principais modalidades de pensões e subsídios, incluindo as disposições legais que as sustentam.

2.10.5. Pensão de Aposentação

A pensão de aposentação é regulamentada pelo artigo 10 do Regulamento da Lei da Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado (RLESSSOFE). Esta pensão é atribuída ao funcionário público que tenha completado, pelo menos, 15 anos de serviço e

⁸⁴ SILVA, Maria. *A Segurança Social e os Direitos Humanos*. Almedina, Lisboa, 2020.

⁸⁵ GOMES, Carlos. *Direito Laboral e Segurança Social*. Almedina, Coimbra, 2020.

efectuado 180 contribuições mensais para o sistema de segurança social. Este direito é independente da forma de provimento ou da natureza da prestação de serviço.

Conforme estabelece o n.º 1 do artigo 10 do RLESSSOFE, a pensão de aposentação constitui uma medida de protecção social que garante ao funcionário uma fonte de rendimento durante a sua inactividade laboral. O cálculo desta pensão é baseado no tempo de serviço e nas contribuições efectuadas.

2.10.6. Pensão de Sobrevivência

De acordo com o artigo 37 do RLESSSOFE, a pensão de sobrevivência é concedida aos herdeiros de um funcionário falecido, desde que este tenha acumulado, pelo menos, 5 anos de serviço ou já estivesse aposentado. Os herdeiros incluem o cônjuge sobrevivente e os descendentes dependentes, sendo a distribuição da pensão realizada conforme as disposições da lei das sucessões.

A legislação prevê que, em caso de extinção da qualidade de pensionista de um beneficiário (por exemplo, no caso de casamento de uma viúva), o montante é redistribuído entre os restantes beneficiários. Além disso, os beneficiários devem comprovar anualmente a sua elegibilidade junto ao Ministério do Plano e Finanças.

2.10.7. Pensão de Sangue

Regulamentada pelo artigo 50 do RLESSSOFE e pelo Decreto n.º 33/89 de 2023, de 8 de Junho, a pensão de sangue é destinada aos herdeiros de funcionários falecidos em circunstâncias excepcionais, como em serviço, em actos de defesa da pátria ou no combate a epidemias. Esta pensão corresponde a 70% do vencimento do funcionário na data do falecimento, podendo incluir valores adicionais por beneficiário.

O processo de atribuição desta pensão exige a apresentação de certidão de óbito ou documentos equivalentes que comprovem o desaparecimento do funcionário. O prazo para requerer a pensão é de 24 meses a partir da data do falecimento ou desaparecimento, salvo excepções previstas em lei.

2.10.8. Pensão por Serviços Excepcionais

Nos termos do artigo 57 do RLESSSOFE e do artigo 270 do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, esta pensão reconhece os actos excepcionais praticados por funcionários públicos em prol do Estado. Pode ser atribuída ao próprio funcionário, enquanto vivo, ou aos seus

herdeiros após o falecimento. O valor desta pensão é equivalente a 70% do vencimento do funcionário à data do acto meritório.

A atribuição desta pensão, foi uma prerrogativa do Conselho de Ministros, que avaliou os processos submetidos pelo Ministério do Plano e Finanças. Este tipo de pensão é acumulável com outras, desde que não derivem do mesmo facto gerador.

2.10.9. Outros Benefícios e Subsídios

Além das pensões acima descritas, o Sistema de Segurança Social Obrigatória contempla os seguintes benefícios:

Subsídio de Funeral: Concedido para cobrir despesas imediatas associadas ao óbito do funcionário.

Subsídio por Morte: Complementa o subsídio de funeral, garantindo apoio financeiro aos dependentes do falecido.

Pensão de Invalidez: Atribuída aos funcionários incapacitados de exercer as suas funções devido a condições de saúde comprovadas.

Assistência Médica e Medicamentosa: Benefício que assegura o acesso a cuidados de saúde aos beneficiários e seus dependentes.

É fundamental distinguir-se, entre pensão e subsídio. Enquanto a pensão constitui um pagamento periódico e vitalício (ou até à extinção dos critérios de elegibilidade), o subsídio caracteriza-se por ser uma prestação única destinada a situações específicas, como óbito ou incapacidade temporária.

CAPITULO III – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta secção, foram apresentados e analisados os dados recolhidos, no âmbito da investigação sobre as implicações administrativas da implementação, do novo sistema de pagamento de pensões, na desconcentração administrativa. A análise dos dados seguiu uma abordagem sistemática, permitindo uma interpretação objectiva e fundamentada das informações obtidas. A colecta de dados, foi realizada junto ao Serviço Provincial de Economia e Finanças de Gaza, ao Instituto Nacional de Previdência Social, ao Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação Financeira (CEDSIF) e a pensionistas residentes na cidade de Xai-Xai. A diversidade das fontes consultadas permitiu reunir elementos essenciais, para compreender os impactos da implementação do novo sistema, bem como os desafios e limitações enfrentados pelos diferentes intervenientes no processo.

A apresentação dos resultados, visava evidenciar as principais tendências, desafios e impactos decorrentes da implementação do referido sistema, proporcionando subsídios para a compreensão da sua eficácia e eventuais limitações. Os dados foram discutidos, à luz do referencial teórico e do quadro normativo pertinente, assegurando, assim, uma abordagem rigorosa e coerente com os objectivos do estudo.

A literatura consultada evidenciou, que a desconcentração administrativa, quando bem implementada, contribui para a eficiência dos serviços públicos (Silva, 2018). No contexto moçambicano, a Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, estabeleceu as bases para a desconcentração administrativa, visando aproximar os serviços do cidadão.

De acordo com a Lei n.º 8/2021, de 30 de Dezembro, o pagamento de pensões é um direito fundamental, devendo ser assegurado de forma regular e transparente. No entanto, a literatura aponta que a transição para sistemas bancarizados pode criar constrangimentos, sobretudo, para idosos e pessoas sem literacia digital (OIT, 2021).

3.1. O Processo de Pagamento de Pensões Antes da Implementação dos Sistemas Informatizados

Os entrevistados relataram que, antes da informatização, o pagamento de pensões era realizado pelos Correios de Moçambique. O SPAV (Serviço de Pagamento de Aposentadorias e Pensões) imprimia folhas de pagamento e encaminhava-se os valores correspondentes aos Correios, que, por sua vez, realizavam o pagamento aos beneficiários.

Como refere um dos entrevistados, funcionário da SPEF:

“Naquela altura, os Correios eram responsáveis por entregar o dinheiro aos pensionistas. Nós apenas fazíamos as folhas de pagamento e eles tratavam do resto. Era um sistema manual, mas funcionava para a maioria.”

3.1.1. Vantagens e Desvantagens do Modelo Anterior

Quando questionados sobre as principais vantagens e desvantagens do modelo anterior, os entrevistados destacaram diferentes aspectos.

- **Vantagens**

- a) O sistema permitia o pagamento de subsídios e pensões em atraso, bem como a emissão de cheques para regularizações;
- b) Facilitava-se o acesso ao dinheiro físico, algo importante para pensionistas não familiarizados com sistemas bancários e ATMs;
- c) Possuía flexibilidade na correção de erros nos pagamentos, o que ajudava a evitar transtornos para os beneficiários.

Segundo um pensionista entrevistado:

“Eu recebia o dinheiro directamente nos Correios, e se houvesse algum problema, eles resolviam logo ali. Não era preciso esperar muito tempo.”

Outro entrevistado, técnico administrativo, destacou:

“O sistema antigo permitia-nos corrigir rapidamente os erros. Se um pagamento viesse errado, podíamos emitir um novo cheque ou fazer o acerto no mês seguinte sem grandes burocracias.”

- **Desvantagens**

Ocorrência de desvios, de valores não reclamados, e falsificação de assinaturas nas folhas de pagamento;

Exigência de que o pensionista estivesse presente ou tratasse uma procuração para que terceiros pudessem receber o pagamento em seu nome, limitando sua mobilidade;

Riscos de duplicação de pagamentos ou erros na entrega dos valores;

Existência de pagamentos indevidos, resultando em prejuízos financeiros.

Um dos entrevistados, responsável pela gestão dos pagamentos, apontou:

“Havia muitos casos de assinaturas falsificadas e de pessoas que recebiam em nome de outros sem autorização. Isso causava perdas para o Estado.”

Um pensionista relatou:

“Se eu estivesse doente, tinha de fazer uma procuração para alguém levantar o dinheiro por mim. Era complicado, especialmente, para quem vivia longe, ou não tinha familiares por perto.”

3.1.2. Desafios na Transição para Sistemas Informatizados

A transição do pagamento físico para o bancário trouxe-lhes, desafios significativos, conforme destacado pelos entrevistados:

Alguns pensionistas não possuíam contas bancárias e desconheciam o funcionamento dos ATMs;

Resistência à abertura de contas bancárias por parte de alguns beneficiários;

Dificuldades enfrentadas por pensionistas, para obter documentos essenciais, como o Bilhete de Identidade (BI), Número Único de Identificação Tributária (NUIT) e declarações do bairro;

Longos períodos de espera para o recebimento das pensões e a resolução de reclamações.

Um técnico da SPEF referiu:

“O maior desafio foi explicar aos pensionistas mais idosos, como funcionavam os bancos, e os cartões. Muitos nunca tinham entrado num banco na vida.”

Uma pensionista entrevistada partilhou:

“Quando disseram, que agora tinha de receber no banco, fiquei muito preocupada. Não sabia mexer no multi-caixa e tive medo de perder o dinheiro

Outro entrevistado acrescentou:

“Houve muitos atrasos, porque alguns pensionistas, não tinham BI ou NUIT, e era preciso tratar desses documentos antes de abrir a conta.”

3.1.3. Mudanças na Relação entre Pensionistas e Entidades Responsáveis

Após a transição, houve diferentes percepções entre os pensionistas:

Alguns pensionistas receberam a mudança com preocupação, temendo dificuldades no uso de ATMs e possíveis erros bancários;

Outros consideraram a iniciativa positiva, pois acreditavam, que o novo sistema evitaria subtrações indevidas, de valores pelos Correios;

A introdução do sistema bancário permitiu, que os pensionistas tivessem acesso, a financiamentos e maior segurança, no armazenamento de seus valores, já que o dinheiro ficava depositado no banco.

Um pensionista comentou:

“No início, tive medo de não conseguir levantar o dinheiro, mas agora sinto-me mais seguro porque o dinheiro está no banco e ninguém pode mexer sem a minha autorização.”

Outro beneficiário, mais reticente, afirmou:

“Prefiro como era antes. Agora, se houver algum erro, tenho de ir ao banco e depois ao SPEF. Antes resolvia-se tudo nos Correios.”

Um técnico administrativo concluiu:

“Apesar das dificuldades iniciais, o sistema bancário trouxe mais transparência e permitiu que os pensionistas tivessem acesso a outros serviços, como empréstimos.”

3.2. Comparação entre os Sistemas SPAV e Primavera

Os entrevistados expressaram percepções variadas sobre a eficácia do SPAV e sua substituição pelo sistema Primavera:

- a) O SPAV era eficaz na gestão, pois permitia o pagamento das pensões dentro de um prazo cronometrado;
- b) No entanto, não possuía uma base de dados estruturada para armazenamento de informações a longo prazo, o que justificou sua substituição pelo Primavera, que oferece maior capacidade de registo e controle.

3.3. Impacto da Implementação do Primavera na Autonomia das Direcções Provinciais

A introdução do sistema Primavera também impactou a gestão das direcções provinciais:

- a) Alguns entrevistados afirmam, que a autonomia não foi afectada, pois as direcções provinciais continuavam gerindo as reclamações e canalizando os casos para o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS);
- b) Outros, no entanto, relataram, que a autonomia foi reduzida, pois muitas questões agora são resolvidas a nível central, aumentando o tempo necessário para atender às solicitações, como o pagamento de subsídios por morte, que passou de um prazo de 15 a 30 dias para até seis meses.

4. Impacto da Centralização no Atendimento das Reclamações

A centralização das operações no sistema Primavera trouxe efeitos positivos e negativos:

- a) A morosidade no atendimento às preocupações dos pensionistas aumentou, pois as direcções provinciais já não possuem autonomia para resolver algumas questões;
- b) O modelo actual canaliza todas as reclamações para o INPS, onde algumas são resolvidas prontamente, enquanto outras enfrentam atrasos devido à complexidade do novo sistema.

4.1. Eficiência e Problemas do Novo Sistema

Os entrevistados apontaram tanto vantagens quanto desvantagens no novo sistema de pagamento de pensões.

4.2. Vantagens:

- a) Maior capacidade de armazenamento de dados dos pensionistas;
- b) Facilidade na emissão de relatórios detalhados;
- c) Possibilidade de pagamento antecipado das pensões.

4.3. Desvantagens:

- a) Atrasos na resolução de reclamações;
- b) Possibilidade de duplicação de pagamentos;
- c) Dificuldades enfrentadas por pensionistas, especialmente em áreas rurais, devido à não exigência de contas bancárias.

4.4. Impacto na Desconcentração Administrativa

O novo sistema deveria aproximar os serviços dos cidadãos, conforme previsto no artigo 13 da Lei nº 7/2012. No entanto, os entrevistados indicaram que:

- a) O sistema não possui representação suficiente, a nível distrital e provincial para atender às preocupações dos pensionistas de forma imediata;
- b) Aos pensionistas que vivem em zonas remotas, enfrentam desafios significativos, precisando viajar, por dias para a cessar os bancos e levantar suas pensões.

4.5. Medidas Sugeridas para Melhorar o Sistema

Os entrevistados sugeriram algumas alternativas, para aprimorar o funcionamento do sistema, como:

- a) Reconsiderar o modelo anterior, garantindo maior proximidade e flexibilidade no pagamento das pensões;
- b) Expandir os serviços bancários para regiões remotas;
- c) Implementar plataformas de pagamento digital, como M-Pesa, E-Mola e Mkesh, para facilitar o acesso dos pensionistas aos seus benefícios sem a necessidade de deslocamento.

4.6. Da análise e discussão

Os dados revelam que, antes da introdução dos sistemas informatizados, o pagamento de pensões, era efectuado através dos Correios de Moçambique, mediante um processo manual, no qual, o Serviço de Pagamento de Aposentadorias e Pensões (SPAV) emitia folhas de pagamento, que eram encaminhadas aos Correios, para procederem à distribuição dos valores aos beneficiários. Este modelo, apesar de, rudimentar, apresentava algumas vantagens, como a possibilidade de pagamento de pensões em atraso, a emissão de cheques, para regularizações e uma maior flexibilidade na correcção de eventuais erros nos pagamentos, facilitando o acesso imediato ao dinheiro físico, sobretudo para os pensionistas não familiarizados com o sistema bancário.

Todavia, o modelo anterior, não estava isento de constrangimentos, sendo apontados como principais desvantagens a ocorrência de desvios de valores não reclamados, a falsificação de assinaturas, a exigência de presença física do pensionista ou a emissão de procuração para terceiros procederem ao levantamento, bem como, os riscos de duplicação de pagamentos e a realização de pagamentos indevidos, com conseqüente prejuízo financeiro, para o Estado.

A necessidade de mitigar estas fragilidades, conduziu à transição para um sistema informatizado e bancarizado, que, embora concebido para melhorar a eficiência, transparência e segurança no processo de pagamento de pensões, trouxe consigo, desafios relevantes. Os dados recolhidos, indicam que muitos pensionistas, não possuíam contas bancárias ou desconheciam o funcionamento dos ATMs, registando-se resistência, à abertura de contas por parte de alguns beneficiários. Verificaram-se igualmente dificuldades relacionadas com a

obtenção de documentos essenciais, como o Bilhete de Identidade (BI), o Número Único de Identificação Tributária (NUIT) e as declarações do bairro, dificultando o processo de integração no novo sistema. Além disso, observou-se um aumento dos períodos de espera para o recebimento das pensões e para a resolução de reclamações, resultando em descontentamento por parte dos beneficiários.

A análise evidenciou, que a implementação do sistema informatizado, alterou substancialmente a dinâmica da relação entre pensionistas e as entidades responsáveis. Enquanto alguns beneficiários encararam a mudança com apreensão, temendo dificuldades no manuseamento dos equipamentos bancários e eventuais erros no processamento dos pagamentos, outros reconheceram vantagens no novo sistema, considerando que este reduziria os riscos de subtração indevida de valores anteriormente observados no modelo gerido pelos Correios. Adicionalmente, o novo sistema permitiu, aos pensionistas maior segurança, na guarda dos seus valores e a possibilidade de acesso a produtos financeiros, como créditos e poupanças, contribuindo para a sua inclusão financeira.

No que concerne, à eficácia do sistema SPAV, em comparação com o sistema Primavera, os dados recolhidos apontam, para uma percepção diferenciada. Por um lado, reconhece-se que o SPAV assegurava o pagamento regular das pensões, dentro de prazos previsíveis; por outro lado, o referido sistema, não dispunha de uma base de dados estruturada, que permitisse o armazenamento e gestão eficiente da informação a longo prazo, o que motivou a sua substituição. A introdução do sistema Primavera, visou colmatar essas lacunas, permitindo maior controlo, capacidade de registo e geração de relatórios detalhados, elementos essenciais para uma gestão transparente e eficiente dos fundos de pensões.

Contudo, a centralização do sistema no nível central, através do Primavera, teve repercussões directas na autonomia do Serviço Provincial de Economia e Finanças. Enquanto alguns entrevistados consideram, que a autonomia, não foi significativamente afectada, uma vez que, as direcções provinciais mantiveram competências na gestão de reclamações e na interlocução com os pensionistas, outros apontam, para uma redução substancial dessa autonomia. Segundo estes, várias decisões e resoluções de casos passaram, a depender exclusivamente do nível central, prolongando consideravelmente os prazos de resposta, às solicitações dos pensionistas, nomeadamente no pagamento de subsídios por morte, que passou de um período médio de 15 a 30 dias, para até seis meses.

Este cenário, evidencia um paradoxo entre os objectivos preconizados pela desconcentração administrativa, e os efeitos práticos resultantes da centralização tecnológica. O artigo 13 da Lei n.º 7/2012 estabelece que a desconcentração administrativa visa aproximar os serviços

públicos dos cidadãos, promovendo maior eficiência, celeridade e qualidade no atendimento. No entanto, os dados indicam, que o novo sistema não possui representação suficiente a nível distrital e provincial para responder de forma imediata às preocupações dos pensionistas, obrigando-os, em muitos casos, a deslocar-se para os centros urbanos, para tratar das suas questões ou levantar as pensões, situação particularmente gravosa, para os residentes em zonas remotas.

Ainda que, o sistema informatizado, tenha trazido ganhos inquestionáveis, ao nível da capacidade de armazenamento de dados, emissão de relatórios detalhados e possibilidade de pagamento antecipado das pensões, persistem, desafios consideráveis. Entre os principais constrangimentos, destacam-se os atrasos na resolução de reclamações, a possibilidade de duplicação de pagamentos e as dificuldades enfrentadas por pensionistas, em áreas rurais, decorrentes da exigência de contas bancárias e da insuficiência de infra-estruturas financeiras próximas.

Face aos desafios identificados, os entrevistados sugeriram, um conjunto de medidas destinadas a aprimorar o sistema de pagamento de pensões. As propostas incluem a reavaliação do modelo anterior, preservando as vantagens de proximidade e flexibilidade que este proporcionava, bem como a expansão da rede de serviços bancários para regiões remotas. Adicionalmente, recomendaram a implementação de plataformas digitais de pagamento, como M-Pesa, E-Mola e Mkesh, que poderiam facilitar o acesso dos pensionistas, aos seus benefícios, reduzindo a necessidade de deslocação física e assegurando maior inclusão financeira.

Em suma, da análise dos dados recolhidos, permitiu concluir que a implementação do novo sistema de pagamento de pensões constituiu um avanço, em termos de controlo, segurança e eficiência administrativa, mas também revelou impactos negativos na desconcentração administrativa e na acessibilidade dos serviços pelos pensionistas. Torna-se, assim, imperativo, que sejam adoptadas medidas que garantam não apenas a eficiência técnica do sistema, mas também, a sua adequação às necessidades e especificidades dos pensionistas, em respeito aos princípios orientadores da administração pública e aos direitos sociais consagrados na legislação moçambicana.

5. CONCLUSÃO

A implementação do novo sistema informatizado, de pagamento de pensões, representou um marco na modernização, dos processos administrativos e financeiros da previdência social em Moçambique. Ao longo desta investigação, analisaram-se, as implicações dessa mudança, considerando-se os benefícios, desafios e impactos na desconcentração administrativa. A partir dos dados colectados junto ao Serviço Provincial de Economia e Finanças de Gaza, ao Instituto Nacional de Previdência Social, ao Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação Financeira (CEDSIF) e aos pensionistas da cidade de Xai-Xai, foi possível compreender, que as transformações ocorridas e as dificuldades enfrentadas pelos diversos intervenientes no processo são naturais e típicas do processo.

Os resultados indicam que, antes da introdução dos sistemas informatizados, o pagamento de pensões era realizado, manualmente pelos Correios de Moçambique, um modelo que, apesar de, oferecer flexibilidade na regularização de pagamentos e acessibilidade para pensionistas não familiarizados com bancos, também apresentava, vulnerabilidades, como fraudes e extravios de valores. A transição para o novo sistema bancário trouxe avanços significativos, incluindo maior controle e transparência na gestão dos pagamentos, redução de perdas financeiras e possibilidade de acesso dos pensionistas a serviços bancários adicionais, como crédito e investimentos. No entanto, esse progresso, foi acompanhado por desafios consideráveis.

Entre os principais obstáculos identificados, destacou-se a resistência de alguns pensionistas à abertura de contas bancárias, a falta de conhecimento sobre o uso de ATMs e a dificuldade de obtenção de documentos essenciais, como Bilhete de Identidade (BI) e Número Único de Identificação Tributária (NUIT). Além disso, verificou-se que a centralização da gestão no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) aumentou o tempo de resposta a reclamações e atrasou pagamentos específicos, como os subsídios por morte, que passaram de 15 a 30 dias para até seis meses.

Outro ponto crítico, foi a redução da autonomia, das direcções provinciais na resolução de problemas locais, o que gerou insatisfação, entre os pensionistas e aumentou a morosidade no atendimento. Esse aspecto evidencia uma contradição entre os objectivos de descentralização administrativa estabelecidos pelo artigo 13 da Lei nº 7/2012 e os efeitos práticos da implementação do sistema informatizado. Ao invés, de aproximar os serviços dos beneficiários, o novo modelo ampliou a dependência de processos centralizados, dificultando

o acesso imediato dos pensionistas aos seus benefícios, especialmente nas regiões mais remotas e recônditas.

Apesar das dificuldades enfrentadas, a modernização do sistema apresentou potencial para aperfeiçoamento e maior inclusão dos beneficiários. Para mitigar os desafios identificados, os entrevistados sugeriram medidas como a expansão da rede bancária para áreas rurais, a criação de um sistema híbrido que permita o pagamento presencial em localidades distantes e a incorporação de plataformas digitais, como M-Pesa, E-Mola e Mkesh, para facilitar o acesso aos valores, sem necessidade de deslocamento. Essas estratégias, podem contribuir para equilibrar os ganhos administrativos e a necessidade de adaptação à realidade dos pensionistas.

Sintetizando, o estudo demonstrou, que a informatização do pagamento de pensões, trouxe benefícios inegáveis, mas também, gerou novos desafios, que precisam ser equacionados para garantir uma gestão eficiente, transparente e acessível a todos. O sucesso da transição para o novo sistema dependeu, não apenas, da sua eficiência tecnológica, mas também, da capacidade do governo e das instituições envolvidas em adaptar-se às necessidades dos pensionistas, garantindo que, a modernização não comprometa o direito fundamental ao acesso ágil e descomplicado aos benefícios previdenciários.

6. SUGESTÕES

- ✓ **Expansão da Rede Bancária** – Ampliar a presença de instituições financeiras em áreas rurais para facilitar o acesso dos pensionistas aos seus pagamentos.
- ✓ **Criação de um Sistema Híbrido** – Permitir que pensionistas que enfrentam dificuldades com bancos possam optar por um modelo presencial alternativo, como pagamentos em balcões móveis ou parcerias com instituições locais.
- ✓ **Integração de Pagamentos Digitais** – Incorporar plataformas móveis como **M-Pesa, E-Mola e Mkesh** para que os pensionistas possam receber seus benefícios sem necessidade de deslocamento.
- ✓ **Capacitação dos Pensionistas** – Desenvolver programas de educação financeira e tecnológica para orientar os beneficiários sobre o uso de caixas electrónicas, aplicativos bancários e serviços digitais.
- ✓ **Facilitação do Acesso a Documentos Essenciais** – Implementar medidas para acelerar a emissão de Bilhete de Identidade (BI) e Número Único de Identificação Tributária (NUIT), reduzindo os entraves burocráticos no processo de cadastramento.
- ✓ **Descentralização da Gestão Administrativa** – Restabelecer autonomia parcial das direcções provinciais para agilizar a resolução de pendências e reclamações dos pensionistas.
- ✓ **Optimização do Pagamento de Subsídios por Morte** – Reduzir a morosidade nos processos administrativos, garantindo que o pagamento desses benefícios ocorra em um prazo máximo de 30 dias.
- ✓ **Monitoramento Contínuo do Sistema** – Criar um mecanismo de avaliação periódica para detectar falhas no novo modelo e ajustar processos conforme necessário, priorizando a experiência dos beneficiários.

7. BIBLIOGRAFIA

Legislações:

- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Constituição da República (2018), in Boletim da República, Série nº 115.
- MOÇAMBIQUE, Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, Resolução nº 6/93, de 14 de Julho.
- PORTUGAL, Lei Orgânica do Ultramar. Lei nº 2066 de 27 de Junho de 1953.
- MOÇAMBIQUE, Decreto nº 33/89, de 27 de Novembro, in Boletim da República, Série, 110.
- MOÇAMBIQUE, Decreto nº 47/95, no artigo 265 do EGFAE
- Resolução do Conselho Nacional da Função Pública nº 6/93 de 20 de Setembro.
- A Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto, Regula a Formação da Vontade Administrativa Pública, estabelece as normas de defesa e interesse dos particulares e revoga a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) e o Decreto-lei nº 23229 de 15 de Novembro de 1933.
- MOÇAMBIQUE A Lei nº 4/2007 de 7 de Fevereiro, define as bases em que assenta a protecção Social e organização do respectivo sistema.
- Decreto nº 8/2014, de 12 de Outubro, legislação específica que cria o Instituto Nacional de Previdência Social
- Decreto nº 61/2018, de 12 de Outubro, Normas do Funcionamento e Organização do Instituto Nacional de Previdência Social criado pelo Decreto nº 8/2014, de 19 de Fevereiro;
- Resolução nº 7 e 8/19, de 15 de Agosto, aprovam o sistema de Organização e Funcionamento do INPS e os Qualificadores Profissionais das Carreiras de Técnico Superior de Previdência Social e Técnico Profissional de Previdência Social do INPS e as Funções do Director Geral e Director Geral Adjunto do INPS.

Doutrina:

- ASSURA, H., T. (2005). Descentralização da Função do Estado e Participação das Comunidades. Maputo, Novembro de 2005.
- CABRAL, J. P. *A difusão do limiar: Margens, hegemónias e contradições*. In: Análise Social. Instituto de Ciências Sociais, 1ª Edição, Lisboa, 2000.
- FARIA C. F. (2011). Planeamento Descentralizado no Contexto do Desenvolvimento Local em Moçambique.
- FARIA, F. & Chichava, A. (1999). Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique.
- FALEIROS, Vicente de Paula, *A Política Social do Estado Capitalista; As Funções da Previdência e da Assistência Sociais*, 6ª edição, Cortez Editora, São Paulo, 1991.
- ESTEVES, T. R. S. (2009). A Descentralização da Administração da Educação – As Autarquias Locais enquanto promotoras do Programa das actividades de enriquecimento curricular no 1º CEB. Dissertação de mestrado. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- MAZULA, A. (1998). Quadro institucional dos distritos municipais. In: Mazula, Aguiar, et al. *Autarquias Locais em Moçambique: antecedentes e regime jurídico*. Lisboa-Maputo: ed. UEM, p. 57-71.
- MAZULA, A., (1998). *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa. Oficina das Gráficas da Imprensa Nacional.
- GIL, António Carlos. *Como elaborar projectos de pesquisa*. 4. ed. Atlas São Paulo: 2008
- OLIVIER, Marius. *Regional Social Security: Are Innovative Developments In Southern Africa Relevant To The European Context*, 2001.
- QUIVE, Samuel & Gonçalves.) *Sistemas Informais de Segurança Social em Desenvolvimento*. Fundação Friedrich Ebert, Maputo, 2005.
- SAMOUCO, A. *O Estado-providência e a Sociedade rural. Revalorização de recursos e reordenamento de estratégias num novo contexto: a agricultura de pluriactividade*. In: Análise Social. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais. 1993.
- SANTOS, Boaventura Sousa. *Uma visão Solidária da Reforma da Segurança Social*. Brasília. 1994.
- SOUSA, Maria José e Baptista, Cristina Sales. *Como fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios*. Lisboa, 2011.