



## Eficácia dos Programas de Segurança Social Básica na Pobreza Rural na Província do Niassa

### *Effectiveness of Basic Social Protection Programs in Rural Poverty in Niassa Province*

Frederico Guilherme Nampape

**Resumo:** O presente estudo analisa a eficácia dos programas de segurança social básica na mitigação da pobreza rural na Província do Niassa, Moçambique. Por meio de uma revisão documental de relatórios oficiais, estudos de impacto e dados estatísticos recentes, o estudo examina o desempenho do Programa de Subsídio Social Básico (PSSB), do Programa de Acção Social Produtiva (PASP) e do Programa de Apoio Social Directo (PASD). Os resultados indicam que, embora estes programas constituam uma rede de segurança vital para grupos vulneráveis, especialmente idosos e mulheres, a sua eficácia é severamente comprometida por uma cobertura geográfica desigual, baixos valores reais de transferência face à inflação e falhas logísticas na regularidade dos pagamentos. No Niassa, a dispersão populacional e a precariedade das infraestruturas de pagamento manual agravam a exclusão de famílias em pobreza extrema. O artigo conclui que a sustentabilidade da proteção social na província exige a digitalização dos sistemas de pagamento adaptada à realidade local e uma maior integração com serviços de extensão rural para promover a autonomia econômica.

**Palavras-chave:** segurança social básica; pobreza rural; Niassa; PSSB; Moçambique.

**Abstract:** This study analyzes the effectiveness of basic social protection programs in mitigating rural poverty in Niassa Province, Mozambique. Through a documentary review of official reports, impact studies, and recent statistical data, the study examines the performance of the Basic Social Subsidy Programme (PSSB), the Productive Social Action Programme (PASP), and the Direct Social Support Programme (PASD). The results indicate that, although these programs constitute a vital safety net for vulnerable groups, especially the elderly and women, their effectiveness is severely compromised by uneven geographic coverage, low real transfer values in the face of inflation, and logistical failures in the regularity of payments. In Niassa, population dispersion and the precariousness of manual payment infrastructures further exacerbate the exclusion of families living in extreme poverty. The article concludes that the sustainability of social protection in the province requires the digitalization of payment systems adapted to the local context, as well as greater integration with rural extension services to promote economic autonomy.

**Keywords:** basic social protection; rural poverty; Niassa; PSSB; Mozambique.

## INTRODUÇÃO

A proteção social em Moçambique é definida como o conjunto de mecanismos estabelecidos para reduzir a vulnerabilidade dos cidadãos face a riscos sociais e assegurar um nível de consumo e bem-estar socialmente aceitável (ILO, 2021). No ordenamento jurídico nacional, este conceito é amparado pela Constituição da República, que nos seus artigos 35, 88, 89, 91 e 95 consagra os direitos fundamentais à educação, saúde, habitação e assistência na velhice e incapacidade (Moçambique,

2004). Contudo, a materialização destes direitos na Província do Niassa ocorre sob um cenário de complexidade ímpar, onde a vastidão geográfica e a baixa densidade populacional — cerca de 16 habitantes por km<sup>2</sup> — impõem barreiras logísticas severas à provisão de serviços públicos básicos (INE, 2022; S\_S7).

Historicamente, o sistema de proteção social moçambicano transitou de um modelo centralizador de orientação socialista (1975-1986), focado na gestão comum dos meios de produção, para um paradigma neoliberal imposto pelas instituições de Bretton Woods a partir de 1987. Esta transição redefiniu o papel do Estado, que passou a focar-se em redes de segurança social focalizadas, como o subsistema de Segurança Social Básica (SSB), regulamentado pela Lei nº 4/2007 (Moçambique, 2007). No Niassa rural, este subsistema é frequentemente a única interface entre o Estado e as famílias em situação de pobreza extrema, mas a sua eficácia deve ser analisada à luz do que Francisco (2010) denomina como “bazarconomia”.

A bazarconomia sugere que Moçambique opera num multiverso econômico onde a economia formal é apenas uma pequena fração de um mercado dominado pela informalidade, pelo autoconsumo e por estratégias de sobrevivência prosumer (S\_S13, S\_S15). No Niassa, província que detém o terceiro menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país e níveis de insegurança alimentar crônica que atingem 30%, a proteção social básica não é apenas um complemento de renda, mas uma ferramenta crítica de resistência contra choques climáticos e flutuações de mercado (S\_S7, S\_S8). A disparidade entre o potencial de recursos naturais da província (carvão, ouro e grafite) e a pobreza extrema da sua população rural reforça a urgência de avaliar se os programas atuais, como o Programa de Subsídio Social Básico (PSSB), conseguem de fato promover a “graduação” econômica ou se apenas mitigam a fome de forma paliativa (S\_S9, S\_S12).

O presente estudo justifica-se, portanto, pela necessidade de compreender as falhas operacionais e estruturais que impedem a plena eficácia da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB II 2016-2024) nesta região. Analisar a proteção social no Niassa exige ir além dos indicadores nacionais para confrontar a realidade de um Estado que, apesar de triplicar a dotação orçamental para o setor na última década, ainda enfrenta dificuldades para garantir a regularidade de pagamentos que não ultrapassem os 9,00 USD mensais. Este estudo propõe-se a discutir estes desafios, focando na intersecção entre políticas públicas, infraestrutura rural e desigualdades socioeconômicas.

## **CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**

O percurso das políticas sociais em Moçambique é indissociável da sua trajetória política pós-independência. O primeiro período (1975-1986) foi marcado por um idealismo marxista-leninista, onde o Estado assumia a responsabilidade universal pela formação do capital humano (Chambale, 2024). Durante esta fase, os avanços na inclusão social incluíram a introdução da perspectiva de gênero na educação para romper com o sistema colonial segregacionista.

No entanto, a guerra civil (1976-1992) e as secas severas da década de 1980 destruíram infraestruturas vitais, forçando o governo a uma dependência extrema da ajuda externa do bloco socialista (Castello, 2021).

A virada neoliberal em 1987, consolidada pelo Programa de Reabilitação Econômica (PRE), e sua evolução para o Programa de Reabilitação Econômico e Social (PRES) em 1990, marcou a transição para o multipartidarismo e a liberalização do mercado (S\_R17). Este período foi caracterizado pela desocultação da pobreza e do desemprego, uma vez que o Estado reduziu seu papel protetor direto, delegando a assistência social a programas residuais e focalizados (SITOE, 2011).

Um marco crítico nesta evolução foi o escândalo das dívidas ocultas em 2016, que revelou empréstimos secretos de 2 mil milhões de USD, resultando na suspensão do apoio direto ao orçamento do Estado por parte dos doadores (Development Pathways, 2018). Este evento forçou a criação de mecanismos paralelos de financiamento, como o Programa Conjunto da ONU, para garantir que a proteção social não colapsasse totalmente (UNICEF, 2019).

### 3. PERFIL SOCIOECONÔMICO E INCIDÊNCIA DA POBREZA NO NIASSA RURAL

A província do Niassa ilustra um paradoxo clássico de desenvolvimento: a convivência entre vastas potencialidades naturais e níveis alarmantes de pobreza monetária e multidimensional. Enquanto a província abriga carvão mineral em Maniamba, ouro em Lupilichi e grafite em Nipepe, a população local raramente beneficia desta riqueza (Tete; Lourenço, 2025). O garimpo ilegal, que ocupa um batalhão de trabalhadores informais, é uma das poucas fontes de renda imediata, mas gera impactos socioambientais negativos, como a degradação do rio Nzinje (Américo; Bacar, 2021).

**Tabela 1 - Indicadores de Pobreza e Bem-estar (Niassa vs. Nacional).**

<b>Indicador de Pobreza</b>	<b>IAF 1996</b>	<b>IAF 2002</b>	<b>IOF 2008</b>	<b>IOF 2014</b>
Incidência no Niassa (%)	71,9	48,3	33,0	60,0
Média Nacional (%)	69,7	52,8	51,7	46,1

**Fonte: INE (2021).**

A regressão da pobreza no Niassa (de 33% para 60% entre 2008 e 2014) reflete a fragilidade das comunidades rurais frente a choques sistêmicos. Em 2022, o Niassa mantinha taxas de incidência superiores a 50%, com desigualdades regionais gritantes em relação ao sul do país (UNICEF, 2025). A pobreza infantil é particularmente severa: a província registra a taxa de privação em saneamento (ASH) mais alta de Moçambique, atingindo 93,7%. Cerca de 36% das crianças menores de cinco anos sofrem de desnutrição crônica, um indicador de que a proteção social atual falha na sua função de desenvolvimento do capital humano básico (UN, 2024).

No âmbito da bazarconomia, as famílias do Niassa dependem de uma racionalidade prosumer (produtor e consumidor), onde o autoconsumo e a ajuda informal comunitária são mais efetivos do que os limitados subsídios estatais (Francisco, 2010; S\_S16).

Em distritos remotos como Metarica, a despesa média per capita rural de 956,00 MZN é quase três vezes inferior à urbana, exacerbando a vulnerabilidade dos pequenos agricultores familiares que possuem acesso nulo ou limitado ao crédito agrícola (apenas 1,2% em 2020) (Mader, 2021, p. 8).

## **ESTRUTURA E OPERACIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SEGURANÇA SOCIAL**

A operacionalização da ENSSB II no Niassa divide-se em quatro eixos estratégicos que buscam transitar de um modelo puramente assistencialista para uma abordagem dinâmica de promoção da autonomia.

### **Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)**

O PSSB é o carro-chefe da assistência social, pagando entre 310,00 MZN (5,00 USD) para indivíduos e 1.000,00 MZN (15,50 USD) para agregados com 5 ou mais dependentes (; S\_R151). Embora a renda mediana rural seja de apenas 4,60 USD, o que torna o PSSB relevante, a sua eficácia é minada pela inflação e pela irregularidade.

Desde 2019, o sistema é gerido pela plataforma e-INAS, mas o algoritmo de avaliação de vulnerabilidade e o registro único ainda não estão plenamente automatizados, limitando a precisão na seleção de beneficiários (UNU-WIDER, 2025). No Niassa, a frequência média de apenas 3,75 pagamentos por ano força os idosos pobres a dependerem de redes de patronato locais para sobreviver aos períodos de atraso (CIP, 2025).

### **Programa de Ação Social Produtiva (PASP)**

O PASP foca em agregados com capacidade de trabalho, utilizando obras públicas para fornecer rendimento temporário (Moçambique, 2016). No Niassa, a sua eficácia é limitada pelo baixo valor do subsídio (1.050 MZN) e pela curta duração dos ciclos de participação, insuficientes para permitir a graduação econômica sustentável das famílias rurais (UNICEF, 2019).

## **DESAFIOS OPERACIONAIS E LOGÍSTICOS NO TERRENO**

A Província do Niassa impõe barreiras geográficas que tornam o custo da assistência social desproporcional ao valor do benefício. O subsistema de proteção social é operado através da figura do “Permanente do INAS”, um líder comunitário que atua como voluntário na seleção e mobilização dos beneficiários (MGCAS,

2019). No entanto, a precariedade desta posição e a falta de supervisão técnica têm gerado relatos de nepotismo e subjetivismo na seleção por meio do Proxy Means Test (PMT), comprometendo a imparcialidade do sistema (MGCAS, 2019).

Um entrave crítico é o modelo de pagamentos manuais. Em distritos como Majune, Maúa e Mecula, a ausência total de agências bancárias ou agentes de dinheiro móvel obriga os técnicos do INAS a transportarem fisicamente grandes somas em numerário através de estradas precárias (CIP, 2025).

Este processo não apenas encarece a logística administrativa (que consome uma fatia considerável do orçamento que deveria ser transferido) mas também gera irregularidades crônicas. Em 2024, a frequência de pagamento no Niassa deteriorou-se significativamente, com beneficiários idosos recebendo apenas 3 ou 4 vezes ao ano, o que descaracteriza o subsídio como renda mensal de subsistência (UNU-WIDER, 2025).

Embora o sistema e-INAS tenha sido introduzido para centralizar dados, a falta de conectividade e eletricidade em zonas rurais impede a atualização das bases de dados, resultando em listas de beneficiários “fantasmas” ou na exclusão de idosos acamados que não conseguem deslocar-se aos pontos de pagamento (UNU-WIDER, 2025; CIP, 2025).

## PROTEÇÃO SOCIAL, GÊNERO E INFÂNCIA NO NIASSA

No Niassa, a pobreza é um fenômeno que penaliza severamente o capital humano em formação. De acordo com o relatório final da UNICEF (2025), a província registra a taxa de privação em saneamento mais alarmante de Moçambique, com 93,7% das crianças rurais sem acesso a condições básicas de higiene. Esta carência está diretamente correlacionada com a taxa de 36% de desnutrição crônica em menores de cinco anos (UN, 2024).

A proteção social através do Eixo 2 da ENSSB II, que prevê subsídios para a criança, falha ao não estar devidamente articulada com as unidades sanitárias, que no Niassa rural operam com rários de um médico para cada 52.200 habitantes (INE, 2021).

A questão de gênero no Niassa rural é outra dimensão de baixa eficácia dos programas. As mulheres, que representam 65% dos beneficiários do PSSB, enfrentam taxas de analfabetismo de 66,0% (INE, 2021). No contexto do PASP, a exigência de trabalho físico em obras públicas, como a manutenção de estradas rurais, muitas vezes ignora a barreira do tempo a carga de trabalho doméstico não remunerado e de cuidados que as mulheres já exercem (Guibundana, 2024).

Sem a introdução de tecnologias economizadoras de trabalho (como furos de água próximos ou moinhos comunitários), a transferência monetária acaba por ser apenas um paliativo que não transforma a posição social da mulher na bazarconomia local (Guibundana, 2024; Marrengula *et al.*, 2022).

## CRÍTICAS E SUSTENTABILIDADE FISCAL

A proteção social em Moçambique vive o que especialistas denominam de “colapso silencioso”. Em 2024, apesar do crescimento nominal das dotações orçamentais, apenas 5% do valor previsto para o subsídio social básico foi efetivamente pago às delegações do INAS (CIP, 2025).

Na delegação de Marrupa, por exemplo, os fundos recebidos foram drenados quase inteiramente para despesas administrativas, combustível e policiamento das brigadas de pagamento, deixando milhares de famílias sem as transferências prometidas (CIP, 2025).

A sustentabilidade fiscal é ameaçada pela dependência crônica de doadores internacionais e pela volatilidade macroeconômica. O escândalo das dívidas ocultas em 2016 e a subsequente crise de confiança forçaram o Estado a financiar a proteção social através de mecanismos de emergência (PASD-PE), que são temporários por natureza (Development Pathways, 2018).

Além disso, a fragmentação institucional entre o INAS (ação social), os SDAE (extensão rural) e o MISAU (saúde) impede que os programas funcionem em rede. O Mecanismo de Gestão de Reclamações (MGR), embora previsto em lei como um sistema de apelos e dignidade para o beneficiário, é virtualmente inexistente no Niassa profundo devido à iliteracia digital e à distância física dos gabinetes distritais (World Bank, 2021).

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A análise da eficácia dos programas de segurança social básica na Província do Niassa revela um descompasso estrutural entre a arquitetura legal-normativa e a realidade operacional do Niassa profundo. Embora o PSSB e o PASP representem um avanço na institucionalização do direito à sobrevivência, a sua execução é marcada por uma eficácia intermitente que, em última instância, falha em libertar o cidadão do que Francisco (2010) identifica como o medo da carência.

A evidência de que os beneficiários no Niassa recebem menos de quatro pagamentos por ano, enquanto o orçamento central é drenado por despesas administrativas e crises fiscais, aponta para uma crise de cidadania onde o Estado é presente na retórica do plano, mas ausente na regularidade do auxílio (UNU-WIDER, 2025; CIP, 2025).

A pobreza rural no Niassa não é apenas uma privação monetária; é uma privação de infraestrutura social que o subsistema de SSB não consegue compensar isoladamente. Quando 93,7% das crianças rurais sofrem privação em saneamento, qualquer transferência monetária de 9,00 USD é rapidamente consumida pela mitigação de emergências de saúde, não gerando acúmulo de capital ou melhora nutricional sustentável (UNICEF, 2025).

A bazarconomia do Niassa sobrevive apesar do Estado, não por causa dele. As redes de solidariedade comunitária e a produção prosumer continuam a ser o verdadeiro piso de proteção social, enquanto os programas formais operam como bônus sazonais, desprovidos da previsibilidade necessária para alterar o comportamento econômico das famílias (Francisco, 2010; Beninho, 2024).

Conclui-se que o sistema moçambicano de proteção social básica no Niassa é um sistema em modo de crise permanente. A dependência de financiamento externo e a volatilidade dos desembolsos orçamentais (apenas 5% do PSSB pago em 2024) tornam o subsistema vulnerável a prioridades políticas imediatistas, sacrificando os mais pobres no altar da austeridade macroeconômica (CIP, 2025; Development Pathways, 2018).

Sem uma reforma profunda que transforme a proteção social de um favor governamental em um direito orçamentalmente garantido e tecnicamente eficiente, o Niassa continuará a ser a província dos recursos vastos e pobres esquecidos.

## RECOMENDAÇÕES

**Modernização do Ecosistema de Pagamentos e Literacia Digital:** a transição imediata dos pagamentos manuais para pagamentos digitais (Mobile Money) é imperativa para reduzir os custos logísticos que hoje consomem o orçamento social.

No Niassa, o governo deve estabelecer parcerias público-privadas com operadoras de telefonia móvel para garantir a presença de agentes em distritos remotos como Mecula e Majune. Contudo, esta digitalização deve ser acompanhada por programas de literacia digital e financeira direcionados a idosos e mulheres rurais, assegurando que a tecnologia seja uma ferramenta de inclusão e não uma nova barreira de exclusão.

**Convergência Programática e Desenvolvimento Agrário:** o modelo de graduação do PASP deve ser redesenhado para alinhar-se aos ciclos da agricultura familiar e aos serviços de extensão rural (SDAE). Em vez de obras públicas genéricas, os beneficiários devem ser envolvidos na criação de ativos comunitários produtivos, como pequenos sistemas de irrigação e armazéns de processamento, que reduzam a vulnerabilidade climática. A proteção social deve ser vinculada ao acesso ao crédito agrícola, que hoje atinge apenas 1,2% dos produtores do Niassa, permitindo que a transferência monetária funcione como capital semente para a diversificação produtiva.

**Blindagem Orçamental e Fortalecimento Institucional:** É necessário instituir mecanismos de blindagem orçamental para os fundos da segurança social básica, garantindo que os desembolsos para o INAS sejam prioritários e intocáveis perante crises fiscais. A nível distrital, a figura do Permanente do INAS deve evoluir de um voluntariado precário para uma função técnica apoiada e supervisionada, reduzindo o risco de nepotismo na focalização; Além disso, a implementação do Mecanismo de Gestão de Reclamações (MGR) deve ser descentralizada para o nível de localidade,

utilizando as rádios comunitárias para informar os cidadãos sobre os seus direitos e canais de denúncia, fortalecendo a transparência e a accountability do sistema.

Integração do Eixo do Capital Humano: para combater a desnutrição crônica e a pobreza infantil multidimensional, os subsídios para a criança devem ser condicionados a check-ups de saúde e acompanhamento nutricional obrigatórios, mas isto exige que o Estado primeiro expanda a rede de cuidados de saúde primários no Niassa. A eficácia da proteção social não pode ser medida apenas pelo dinheiro entregue, mas pelo impacto na redução dos rácios de privação de saneamento e educação, exigindo uma atuação multisectorial onde a ação social trabalhe em simbiose com os ministérios da Saúde e Educação.

## REFERÊNCIAS

AMÉRICO, F.; BACAR, J. G. **Avaliação dos impactos ambientais causados pela atividade de extracção de areia no rio Nzinje, Lichinga**. Momentum, Lichinga, v. 1, n. 21, 2021.

BENINHO, P. S. **Plano de Governo de Moçambique para segurança social básica: diretrizes de planeamento, ações, avaliação e monitoria da ENSSB 2016-2024**. Florianópolis: UFSC, 2024.

BRUNA, N.; TOVELE, A. **Serão os mecanismos de compensação eficazes para solucionar a exclusão social no meio rural de Niassa?** Observador Rural, Maputo, n. 156, 2025.

CASTELLO, C. **Colonatos e aldeamentos no Niassa, Moçambique: processos e impactos sociais em tempo de guerra (1964-1974)**. Tempo, Niterói, v. 27, n. 3, p. 478-500, 2021.

CHAMBALE, B. **Proteção social e redução da pobreza em Moçambique: um marco histórico entre o socialismo e o neoliberalismo**. Florianópolis: UFSC, 2024.

CIP. **Subsídio Social Básico falha metas e aprofunda crise social no país: apenas 5% do subsídio social básico foi pago em 2024**. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2025.

DEVELOPMENT PATHWAYS. **A nation can: the case for a universal social protection strategy in Mozambique**. London: Development Pathways, 2018.

FRANCISCO, A. **Protecção social no contexto da bazarconomia de Moçambique**. Maputo: IESE, 2010. (IDeIAS nº 32).

GUIBUNDANA, D. G. H. **Impacto do Programa de Acção Social Produtiva (PASP) na autonomia económica dos agregados familiares**. Maputo: UEM, 2024.

ILO. **Estatísticas de Protecção Social em Moçambique: 3º Boletim**. Maputo: OIT, 2021.

INE. **Folheto Estatístico Distrital de Metarica - 2021**. Niassa: Instituto Nacional de Estatística, 2021.

INE. **Anuário Estatístico da Província do Niassa 2022**. Lichinga: Instituto Nacional de Estatística, 2022.

MADER. **Relatório Estatístico Agrário 2020**. Maputo: Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, 2021.

MARASSIRO, M. J. **Efeitos e desafios da extensão rural na província de Niassa-Moçambique: entendimento dos chefes do nível provincial e distrital**. Maputo: Universidade Lúrio, 2024.

MGCAS. **Relatório de Avaliação Intermédia da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016 - 2024**. Maputo: Ministério do Género, Criança e Ação Social, 2019.

MOÇAMBIQUE. [Constituição (2004)]. **Constituição da República de Moçambique**. Maputo: Boletim da República, 2004.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 4/2007, de 7 de Fevereiro. **Define as bases em que assenta a protecção social e organiza o respectivo sistema**. Boletim da República, Maputo, 2007.

MOÇAMBIQUE. **Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024 (ENSSB II)**. Maputo: Conselho de Ministros, 2016.

SITOE, T. A. **O sistema de proteção social em Moçambique: uma análise a partir da perspectiva da produção hortícola**. Maputo: Working Paper, 2011.

TETE, O. F.; LOURENÇO, O. P. Evolução das condições de vida na província de Niassa, Moçambique: uma comparação entre 2019/22. **Revista Científica Sistemática**, São José dos Pinhais, v. 15, n. 2, 2025.

UNICEF. **Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024: Resumo**. Maputo: UNICEF Moçambique, 2019.

UNICEF. **Pobreza Infantil Multidimensional em Moçambique: Relatório Final 2025**. Maputo: UNICEF Moçambique, 2025.

UNU-WIDER. **PSSB desk study: análise do Programa de Subsídio Social Básico (2020-2023)**. Maputo: IGM, 2025.

WORLD BANK. **Environmental and Social Management Framework: Social Protection and Economic Resilience Project (P173640)**. Washington, DC: World Bank, 2021.