



Avaliação Independente do Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique

Avaliação realizada em conjunto pela Comissão Europeia, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, departamentos de avaliação da Irlanda, Alemanha, Bélgica, Itália, Finlândia, Países Baixos e França



Consórcio constituído por:

ADE, ITAD e COWI

Líder do Consórcio: ADE s.a

Pessoa de Contacto: Jean-Marie Wathelet

Jean-Marie.Wathelet@ade.eu

Contrato N° EVA 2011/Lot 3

A presente avaliação foi solicitada pela Unidade de Avaliação da Direcção Geral para o Desenvolvimento e Cooperação - EuropeAid (Comissão Europeia).

A mesma foi realizada em conjunto pela Comissão Europeia, Ministério da Planificação e Desenvolvimento e pelos departamentos de avaliação da Irlanda, Alemanha, Bélgica, Itália, Finlândia, Países Baixos e França

Os pareceres emitidos neste relatório representam os pontos de vista dos autores e não são necessariamente partilhados pela Comissão Europeia ou pelas autoridades dos países em causa.

O presente relatório foi elaborado por



12 English Business Park
English Close, Hove, East Sussex, BN3 7ET
United Kingdom

T: +44 1273 765250

Web: itad.com

Em colaboração com



e



Equipa de Avaliação

Andrew Lawson
Ann Bartholomew
Mariam Bibi Umarji

Hermes Sueia
Padil Salimo
Tim Cammack
Muriel Visser

Andy McKay
Giulia Mascagni
Edgar Salgado
Gonzalo Contreras
Giorgia Giambi
Evildo Semo

Tim Ruffer
Karolyn Thunnissen
Jodie Ellis

Chefe da Equipa
Chefe Adjunta da Equipa
Especialista em Gestão de Finanças Públicas

Especialista em Agricultura
Especialista em Governação
Especialista em Saúde
Especialista em Educação

Econometricista Senior
Econometricista
Econometricista
Economista/Estaticista
Assistente de Pesquisa
Assistente de Pesquisa

Gestor de Projecto/Garantia de Qualidade
Garantia de Qualidade
Oficial de Projecto

ÍNDICE

ABREVIATURAS E ACRÓMINOS.....	VI
SUMÁRIO EXECUTIVO	VIII
1. INTRODUÇÃO	13
1.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO.....	13
1.2. O QUADRO DE AVALIAÇÃO E PROCESSO.....	14
<i>A Lógica de Intervenção.....</i>	<i>14</i>
<i>Abordagem "Três Passos".....</i>	<i>15</i>
1.3. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO.....	18
1.4. ESTRUTURA DO RELATÓRIO.....	21
2. O CONTEXTO DO APOIO DIRECTO AO ORÇAMENTO EM MOÇAMBIQUE: AJUDA OU OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO?	23
2.1. O CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO EVOLUTIVO DE MOÇAMBIQUE.....	23
2.2. QUADRO EVOLUTIVO DA RESPONSABILIZAÇÃO DEMOCRÁTICA.....	27
2.3. FLUTUAÇÕES NAS POLÍTICAS, PRIORIDADES E ATITUDES DOS PARCEIROS DE DESENVOLVIMENTO.....	32
2.4. IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO E PARA O FUTURO APOIO DIRECTO AO ORÇAMENTO.....	33
3. PROVISÃO DE MEIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: CONTRIBUIÇÕES E RESULTADOS DIRECTOS DO APOIO DIRECTO AO ORÇAMENTO	36
3.1. PROPORÇÃO E PREVISIBILIDADE DO APOIO AO ORÇAMENTO, E SEUS EFEITOS SOBRE OS FLUXOS DE AJUDA AGREGADOS.....	37
3.2. INFLUÊNCIA DO APOIO AO ORÇAMENTO SOBRE O PROCESSO DE DIÁLOGO POLÍTICO.....	46
3.3. CONTRIBUIÇÕES PARA CRIAÇÃO DE CAPACIDADES.....	59
3.4. ADAPTANDO A CONCEPÇÃO DO APOIO ORÇAMENTAL AO CONTEXTO DE MUDANÇA.....	60
4. FACILITAÇÃO DE MELHORIAS NAS POLÍTICAS DO GOVERNO: RESULTADOS INDUZIDOS DO APOIO AO ORÇAMENTO	71
4.1. GESTÃO MACROECONÓMICA E GERAÇÃO DE RENDA.....	71
4.2. A QUALIDADE DA GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS.....	80
4.3. MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DA DESPESA PÚBLICA.....	88
4.4. MUDANÇAS INDUZIDAS NAS POLÍTICAS SECTORIAIS.....	94
4.5. GOVERNAÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO.....	104
5. CRESCIMENTO ECONÓMICO E REDUÇÃO DA POBREZA.....	114
5.1. DADOS SOBRE CRESCIMENTO ECONÓMICO E TENDÊNCIAS POR SECTOR ECONÓMICO E POR PROVÍNCIA.....	114
5.2. TENDÊNCIAS DA POBREZA NO CONSUMO POR PROVÍNCIA.....	117
5.3. CONCLUSÃO SOBRE POBREZA DE RENDIMENTOS EM MOÇAMBIQUE.....	120
5.4. TENDÊNCIAS DE POBREZA NÃO DE RENDIMENTOS.....	121
5.5. CONCLUSÕES SOBRE CRESCIMENTO E POBREZA EM MOÇAMBIQUE.....	124
6. RESULTADOS DO SECTOR AGRÍCOLA E OS SEUS DETERMINANTES.....	125
6.1. TENDÊNCIAS DO DESEMPENHO DA AGRICULTURA.....	125
6.2. ANÁLISE DE REGRESSÃO: PRODUTIVIDADE E USO DE INSUMOS.....	129
6.3. CONCLUSÕES SOBRE OS DETERMINANTES DA PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA.....	132
7. RESULTADOS DO SECTOR DA EDUCAÇÃO E SEUS DETERMINANTES.....	133
7.1. SINOPSE DO INGRESSO ESCOLAR E OUTROS DADOS-CHAVE.....	133
7.2. ANÁLISE SOBRE OS DETERMINANTES DOS RESULTADOS DA EDUCAÇÃO.....	138
7.3. CONCLUSÕES: DETERMINANTES-CHAVE DOS RESULTADOS DE EDUCAÇÃO.....	143
8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	144
8.1. CONCLUSÕES GERAIS.....	144
8.2. TERCEIRO PASSO: CONCLUSÕES SOBRE O IMPACTO DO APOIO AO ORÇAMENTO.....	151
8.3. RECOMENDAÇÕES.....	157
BIBLIOGRAFIA.....	162

Este Relatório e Anexos (Volume 2) serão publicados no website do EuropeAid e poderão ser acedido através do seguinte endereço:

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports_by_year_en.htm

Os mesmos estarão igualmente disponíveis no website de Itad no seguinte endereço:

<http://itad.com/knowledge-and-resources/reports/>

Abreviaturas e Acrónimos

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ADO	Apoio Directo ao Orçamento
AGO	Apoio Geral ao Orçamento
AOS	Apoio Orçamental ao Sector
AR	Assembleia da República
AS	África Subsaariana
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CARP	Crédito para Apoio à Redução da Pobreza (Banco Mundial)
CE	Comissão Europeia
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
COFOG	Classificações das Funções do Governo
CRS	Sistema de Informação de Credores (OCDE-CAD)
CUT	Conta Única do Tesouro
DAC	Comité de Assistência ao Desenvolvimento (da OCDE)
DAF	Direcção de Administração e Finanças
DNCP	Direcção Nacional de Contabilidade Pública
DNIC	Direcção Nacional de Investimento e Cooperação
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
EFG	Estatísticas Financeiras do Governo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
G-19	Grupo de (19) Doadores de Apoio Directo ao Orçamento
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GoM	Governo de Moçambique
IAS	Instituição de Auditoria Suprema

IDE	Investimento Estrangeiro Directo
M&A	Monitoria & Avaliação
MDA	Ministérios, Departamentos e Instituições
MdE	Memorando de Entendimento
MdF	Ministério das Finanças
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MISAU	Ministério da Saúde
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
ODAMOZ	Base de Dados da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento em Moçambique - MPD
OE	Orçamento do Estado
OECD	Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento
PAPs	Parceiros de Apoio Programático
PARP	Plano de Acção para a Redução da Pobreza
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PD	Parceiros de Desenvolvimento
PEFA	Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
QAD	Quadro de Avaliação de Desempenho
QE	Questões de Avaliação
RC	Revisão Conjunta
RDP	Revisão das Despesas Públicas
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RPFC	Redução de Pobreza & Facilidades de Crescimento (FMI)
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SWAP	Programa Amplo de Abordagem dos Sectores
TA	Tribunal Administrativo
TdR	Termos de Referência

Sumário Executivo

Este estudo avaliou todas as operações do Apoio ao Orçamento feitas em Moçambique no período de 2005 a 2012. Essas operações equivalem a uma transferência de recursos no valor de 3,354 milhões de dólares norte-americanos - um desembolso médio anual superior a 400 milhões de dólares norte-americanos, equivalentes a cerca de 16 dólares norte-americanos anuais *per capita* da população moçambicana.

Ao avaliar essas operações, o estudo incidiu sobre três questões, a saber:

- i. Até que ponto o Apoio ao Orçamento e ao Orçamento Sectorial foram bem-sucedidos na provisão de meios ao Governo de Moçambique para implementar suas estratégias nacionais e sectoriais?
- ii. Até que ponto o Apoio ao Orçamento Geral do Estado e ao Orçamento Sectorial contribuíram para a facilitação de melhorias na eficiência e eficácia dessas estratégias nacionais e sectoriais?
- iii. E como consequência, até que ponto o Apoio ao Orçamento Geral do Estado foi bem-sucedido no alcance de resultados e impactos no crescimento económico e na redução da pobreza?

Conclusões gerais

A principal contribuição do Apoio Directo ao Orçamento consistiu no aumento do financiamento. Com relação às contribuições financeiras, foram importantes e entregues de forma eficientes. Os desembolsos feitos durante o período em avaliação de 8 anos foram substanciais, quer em termos fiscais, onde representaram uma média de 15% da despesa pública, e como uma proporção total do Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), onde constituem uma média de 30%. A previsibilidade anual do Apoio ao Orçamento foi significativamente muito melhor em relação às outras modalidades de apoio. Os objectivos para previsibilidade do ano em curso e de adiantamento de desembolsos foram também largamente alcançados durante o período em avaliação.

O Apoio ao Orçamento já não está a exercer uma influência significativa sobre a eficácia global da ajuda. Nos primeiros anos do período em avaliação e nos anos anteriores, o processo do Apoio ao Orçamento foi fundamental no que concerne à obtenção de apoio para os princípios de eficácia de ajuda. Um aspecto importante disto foi o compromisso por parte dos Parceiros de Apoio Programático na monitoria do seu próprio desempenho através do Quadro de Avaliação de Desempenho dos PAPs, que amplamente proclamado como sendo passo importante para responsabilização mútua e altamente valorizado pelo Governo de Moçambique. Contudo, de 2009, o desempenho em relação aos indicadores baixou. Uma renovação firme do compromisso com os objectivos e o reinvestimento por parte do Governo de Moçambique e seu Parceiros de Desenvolvimento nos princípios de eficácia de ajuda, precisará que o desempenho seja melhorado mais uma vez.

Os dados fornecidos através dos quatro fundos comuns que apoiam a gestão de finanças públicas (GFP) e funções do Governo, juntamente com as linhas de financiamento ligado mais directamente às operações de Apoio ao Orçamento constituíram uma Assistência Técnica/Capacitação significativa dentro do pacote do Apoio ao Orçamento. Entrevistados do Governo foram optimistas na sua apreciação a esses dados, quer em termos da sua importância e eficiência relativa com que foram fornecidos. Além disso, há evidência de que essas contribuições facilitaram a produção de resultados induzidos visados pelo Apoio ao Orçamento, principalmente com relação às reformas de GFP e fortalecimento das capacidades da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), Tribunal Administrativo (TA) e da Inspeção Geral das Finanças (IGF).

O Apoio ao Orçamento ajudou na criação de uma estrutura eficaz para o diálogo, baseada na definição dos objectivos políticos e num quadro de monitorial anual, que inclui avaliações de sectores e um diálogo político de nível nacional.

O Quadro de Avaliação do Desempenho do Governo (QAD) cumpre com a sua finalidade de forma razoavelmente eficaz e compara-se bem com os QADs utilizados nos outros países beneficiários de Apoio ao Orçamento. O quadro fornece um conjunto relativamente estratégico de metas mensuráveis, que funcionaram como um foco para o diálogo. O

número de metas é apropriado e o processo de avaliação não implica custos de transacção excessivos. No entanto, o QAD tem limitações inerentes, e exige quadros complementares, a fim de funcionar de forma eficaz: essas estruturas complementares de diálogo carecem de um maior aperfeiçoamento.

A principal fraqueza estrutural do processo de diálogo político reside precisamente no processo de desenvolvimento de políticas, que deve situar-se no nível sectorial e temático. Há vários problemas de importância estratégica para a agenda do PARP - tais como a baixa produtividade agrícola, altos níveis de desnutrição, um mau ambiente de negócios - onde não foram criadas respostas políticas eficazes. O Apoio ao Orçamento teve apenas uma influência limitada sobre os processos de desenvolvimento de políticas a esse nível.

Através da sua contribuição de financiamento, o Apoio ao Orçamento teve uma influência importante na gestão macroeconómica. Uma boa gestão macroeconómica, combinada com o aumento das alocações para os sectores prioritários permitiu que o Apoio ao Orçamento tivesse uma influência importante sobre o crescimento global. O crescimento do PIB manteve-se elevado durante todo o período em avaliação, com uma média anual de 7.3%.

Os fundos do Apoio ao Orçamento permitiram ao governo aumentar o volume de despesas sem recorrer ao endividamento interno, e desta forma catapultou o crescimento económico. O Apoio ao Orçamento facilitou a expansão das despesas de desenvolvimento financiadas internamente: um aumento de 3.2% do PIB em 2005 para 6.1% em 2012. Ao evitar o recurso ao endividamento, o Governo também conteve as suas demandas sobre o sector bancário nacional e facilitou o aumento do rácio de crédito do sector privado em relação ao PIB.

O total da despesa com os sectores prioritários indicado no PARPA & PARP quadruplicou em termos de meticais nominais ao longo do período em avaliação, um aumento de pouco mais de 7% do PIB. Como uma percentagem do total das despesas, estes sectores aumentaram as suas participações de 61% para um pouco mais de 67% da despesa total.

A principal contribuição do financiamento do Apoio ao Orçamento foi de apoiar a expansão das despesas públicas nos sectores de boa governação e educação, juntamente com uma pequena contribuição no sector da agricultura. Tiramos esta conclusão numa análise das tendências das fontes de financiamento e acções de despesas do sector, fazendo suposições que reflecte o processo de negociação orçamental e tomada de decisão em Moçambique.

Houve progressos contínuos feitos na reforma da GFP, e a uma pequena escala na governação. O facto de que a reforma da GFP e melhorias na governação, em especial a luta contra a corrupção, ter sido sistematicamente discutido e analisado anualmente através do diálogo sobre o Apoio ao Orçamento também é provável que tenha sido moderadamente importante para o contínuo progresso alcançado nessas áreas.

Há fortes evidências de que a combinação de financiamento do Apoio Geral ao Orçamento através do orçamento com apoio específico para as instituições de pressão e prestação de contas, tais como Organizações Não Governamentais (ONGs), o Parlamento, as organizações da sociedade civil (OSCs) e os meios de comunicação social criou mais transparência. O apoio específico através de fundos comuns foi fundamental para essa conquista, mas a Boa Governação é um dos dois sectores que aparecem como os principais beneficiários de fundos de Apoio ao Orçamento.

A educação foi considerada um "sector prioritário" no PARPA/PARP e em todo o período em avaliação (2005-2012) teve a maior parte da dotação orçamento nacional. **Este cenário permitiu melhorias na oferta dos serviços de educação durante aquele período:**

- A taxa de matrículas no nível primário foi de 75.7% em 2008/09, consideravelmente maior do que as taxas de 1996/97 que foram de 42.4%; e 65.9% em 2002/2003. Mais de 40% das crianças estavam na escola em 2012 em comparação com 2004;
- Os maiores ganhos no aumento do número de novos ingressos ao ensino primário foram para as famílias mais pobres;
- 17.3% de crianças da faixa etária escolar estavam no ensino secundário em 2008/09, em comparação com uma taxa de 3.1% em 1996/97 e 6.1% em 2002/03. O número de alunos foi 65% maior em 2012 em comparação com 2004;

- Em termos de tendências provinciais, houve progresso em todas as províncias, tanto no ensino primário como no secundário;
- A taxa de ingressos de rapazes no ensino primário em 2008/9 foi de apenas 4% maior do que das meninas, o que indica uma pequena diferença de género e que está reduzindo gradualmente nesse nível de escolaridade. Embora no nível secundário a diferença entre género seja muito maior, situando-se na casa dos 40%.

O financiamento através do Apoio Directo ao Orçamento desempenhou um papel fundamental no financiamento da expansão do sector de educação. Os níveis expandidos de provisão não poderiam ter sido financiados do Apoio Directo aos Orçamentos. O financiamento através dos fundos comuns – FASE - também contribuiu, e os processos de FASE foram fundamentais na definição do quadro político para esta expansão.

A nossa conclusão geral é de que o Apoio Directo ao Orçamento foi na essência bem-sucedido. Tornou possível uma grande expansão na oferta dos serviços de educação, apoiando ao mesmo tempo o crescimento económico e estabilidade macroeconómica e facilitação de melhorias contínuas na qualidade de gestão das finanças públicas e, em pequena escala na governação. Essas são as principais conquistas que justificam completamente os riscos que foram enfrentados na disponibilização do Apoio Directo ao Orçamento (ADO). Essas conquistas são ainda mais impressionantes quando se considera o contexto difícil do ADO em Moçambique.

Recomendações

O desafio para Moçambique e seus Parceiros de Desenvolvimento é encontrar formas de conseguir tirar mais proveitos do Apoio ao Orçamento no futuro - particularmente, em encontrar formas de fazer um maior impacto sobre a pobreza. Não houve variação estatisticamente significativa nos níveis de pobreza entre o início e o final dos anos 2000, com 54.1% da população abaixo da linha da pobreza em 2003 e 54.7% em 2009, de acordo com dados oficiais sobre pobreza.

Considerando a redução da pobreza como o objectivo primordial, fazemos um conjunto de recomendações a ser tidas em conta conjuntamente pelas autoridades moçambicanas e seus Parceiros de Desenvolvimento. Estas recomendações carecem de um aprimoramento e desenvolvimento adicional: a sua implementação exigirá, portanto, um diálogo entre as autoridades do Governo de Moçambique e do G-19, em que haja partilha de análises e ideias e um conjunto de acções concretas seja acordado e implementado. Recomendamos que esse diálogo, e o plano de acção que dele possa resultar sejam agrupados em torno de quatro objectivos:

- **Renovar o compromisso com o processo de Apoio ao Orçamento e com a agenda da eficácia da ajuda** com base em expectativas realistas, não apenas sobre o que se pode alcançar, mas também do investimento, tempo e esforço, e sobretudo o que é necessário para fazê-lo funcionar.
- **Revitalizar o processo de diálogo político sobre o Apoio ao Orçamento**, através do estabelecimento de um processo central mais simplificado para a avaliação e revisão do desempenho e criação de uma estrutura mais forte para a análise política sectorial e de diálogo, que visa estimular boas ideias e acções políticas nas áreas onde estão a faltar.
- **Consolidar o progresso alcançado** na educação, na gestão macroeconómica, na reforma da gestão de finanças públicas (GFP) e na melhoria da transparência e responsabilização;
- **Centrar a atenção na redução da pobreza através de programas direccionados à redução da incidência da desnutrição infantil**, aumentar o acesso dos pequenos agricultores aos fertilizantes e outros insumos essenciais, bem como criar um clima propício para o crescimento de empresas de pequenas dimensão e geração de emprego massivo.

Renovação do compromisso para com o processo do Apoio ao Orçamento

Neste objectivo, o objectivo básico seria a primeira paragem e, em seguida, reverter o desinvestimento no processo de apoio ao orçamento, identificado por vários actores em

Moçambique. Uma maneira potencial para se avançar para a obtenção da renovação do compromisso político com o Apoio ao Orçamento por parte do Governo de Moçambique e membros do G-19 seria uma campanha estruturada a nível técnico feita em conjunto para apresentar uma mensagem mais realista aos seus líderes políticos e círculos eleitorais sobre o que o apoio ao orçamento pode e não pode alcançar.

Um problema óbvio havido no passado foi que as expectativas mantidas em torno do Apoio ao Orçamento eram exageradamente altas e irrealistas. O que o Apoio ao Orçamento pode fazer é, em primeiro lugar, dar financiamento às áreas que são prioridades comuns claras e estratégias onde existem experiências testadas de prestação de serviços - tal como a expansão da cobertura e da qualidade da educação - e em segundo lugar para apoiar e orientar essas reformas institucionais sobre as quais existe um compromisso do governo.

É preciso que se restabeleça uma consciência em relação aos compromissos do Apoio ao Orçamento envolvendo o Governo e o G-19 em termos de transparência, troca de informações, maior abertura ao diálogo - em termos de um compromisso para financiamento previsível. A consistência das expectativas na resolução dos problemas, e para ajudar os princípios da eficácia merecem igualmente maior consciência. A revisão em curso do Memorando de Entendimento para o Apoio ao Orçamento fornece uma excelente oportunidade para estabelecer regras comuns, regulamentos e procedimentos com mais cuidado.

Como parte desse processo, também terá de haver um compromisso e um conjunto de acções relacionadas para revitalizar os processos de coordenação de toda a estrutura do G-19. A equipa de avaliação não foi capaz de determinar exactamente por que houve deterioração da qualidade de coordenação dentro do G-19. Portanto, é recomendável um exame interno das razões da deterioração da eficácia da coordenação, com base num processo participativo - potencialmente gerido por um facilitador externo.

Revitalização do Processo de Diálogo

O diálogo político está no centro do Apoio ao Orçamento. É importante que este seja estruturado de forma a ser estratégico, seja capaz de resolver problemas de forma eficiente. Actualmente, a estrutura combinada de nível central, sectorial e grupos temáticos dentro da estrutura de diálogo não está a alcançar esses três objectivos de forma tão eficaz quanto poderia. Mais uma vez, gostaríamos de recomendar um processo de diagnóstico participativo liderado internamente, com foco nos dois níveis:

- **A nível sectorial é preciso encontrar mecanismos para apoiar os processos eficazes de pesquisa, debate e elaboração de políticas.** Esses mecanismos devem ser estruturados de forma a fortalecer os processos de elaboração de políticas nas áreas estratégicas onde parecem ser fracos - como na concepção e implementação da política agrícola. Um programa estruturado, multianual de pesquisa e avaliação orientado através do processo de Apoio ao Orçamento deve ser criado provavelmente como parte desse mecanismo. Além disso, alguns mecanismos podem ser criados de modo a trazer facilitadores externos nos sectores problemáticos que podem ajudar a trazer um maior foco no problema em debate. A iniciativa da Tanzânia "*Big Fast Results Initiative*", liderada pelo Gabinete do Presidente é um bom exemplo desse tipo de mecanismo.

- A nível central, devem ser feitos esforços para agilizar os processos e aumentar a eficiência. Deve ser dada atenção para corrigir as três áreas de ineficiência nas actuais estruturas, que dizem respeito ao seguinte: (i) o quadro de revisão anual criado para espelhar a estrutura de PAPP, que, inadvertidamente, introduziu novos custos transaccionais e estruturas de diálogo mais complicadas; (ii) a contínua falta de precisão na definição de princípios básicos e os métodos a serem utilizados para avaliação e monitoria; e (iii) o tamanho do QAD dos PAP e as metas excessivamente ambiciosas estabelecidas no passado recente para esses indicadores

Consolidação dos ganhos

As áreas de sucesso identificadas por esta avaliação merecem uma atenção contínua, enquanto se adapta aos novos desafios no que diz respeito à gestão macroeconómica, a reforma da GFP, à governação e educação:

- **Para a gestão macroeconómica**, tal significará uma maior atenção ao quadro de selecção e gestão de investimentos e para a criação do quadro legal e institucional para a gestão de futuras receitas da indústria extractiva;
- **Em relação à governação**, o desafio é converter os ganhos de transparência em ganhos tangíveis na prestação de contas e responsabilização;
- **Para a reforma da gestão das finanças públicas (GFP)**, o desafio é tanto para fortalecer a elaboração da Visão de Reforma de GFP e reforçar os acordos institucionais para a coordenação das reformas, bem como a prestação de apoio às reformas;
- **No que diz respeito à educação**, o desafio está em primeiro lugar em fortalecer o nível de qualidade da educação e, em segundo lugar, dedicar mais atenção às escolas com baixo aproveitamento.

Concentração de atenção nos programas específicos virados para a redução da pobreza

Recomendamos um programa alargado de Apoio ao Orçamento centrado nos programas e políticas que possam ter impacto directo sobre a pobreza a curto e médio prazos. A principal deficiência do Apoio ao Orçamento no período em avaliação foi o fracasso na redução da pobreza de rendimentos. No entanto, esse não é apenas um fracasso do Apoio ao Orçamento, mas sobretudo das políticas do governo como um todo.

O crescimento económico estável e o rápido aumento da receita interna (doméstica) criaram um nível de espaço fiscal que Moçambique nunca tinha testemunhado antes. Se as projecções para a continuação do crescimento económico e das receitas forem alcançadas, a receita interna deve exceder 25% do PIB até 2018. Isto permite a Moçambique contemplar, de 2015 em diante, um ambicioso programa de despesas públicas viradas para a redução da pobreza. A disponibilização alargada de Apoio ao Orçamento pode permitir que um programa desse tipo seja rapidamente expandido, sem graves riscos para a sustentabilidade fiscal de longo prazo. Além das despesas sociais e investimentos alargados em infra-estrutura física, como no passado, recomendamos novos programas de reformas de despesas e políticas centradas em três áreas:

- Um programa de transferências sociais e apoio necessário para colmatar a má nutrição;
- Um programa para melhorar a disponibilidade de fertilizantes e insumos agrícolas para pequenos e médios agricultores;
- Um programa de medidas políticas, feito em estreita colaboração com o sector privado, com vista a melhorar o ambiente de negócios, bem como promover o crescimento do emprego.

I. Introdução

1. Este relatório final é submetido em nome do Consórcio ADE, composto por uma equipa liderada pelo ITAD (Reino Unido) em associação com Fiscus Limited (Reino Unido) e MB Consulting (Moçambique). O mesmo baseia-se numa extensa revisão documental, profunda análise de dados, incluindo análise econométrica, e numa série de entrevistas e discussões com grupos focais realizadas durante o trabalho de campo realizado nas províncias de Maputo, Inhambane e Zambézia no período de Outubro a Novembro de 2013. A Comissão de Gestão da Avaliação, composta pelos representantes do Governo de Moçambique (GdM) e pelos Parceiros de Ajuda Programática (PAPs) reviram a versão inicial deste relatório e fizeram-na circular para comentários mais aprofundados do Grupo de Referência, bem como de vários Parceiros de Desenvolvimento que prestam Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique. Onde se mostrou necessário, os comentários recebidos serviram de base para correcções e acréscimos – particularmente para a inserção de análises adicionais dos sectores da agricultura, educação e saúde bem como na elaboração das recomendações da avaliação.
2. A presente avaliação constitui parte de um processo mais amplo de avaliação dos efeitos do Apoio Directo ao Orçamento (ADO) a nível internacional. Ela baseia-se nas avaliações do ADO que foram realizadas de 2010 a 2013 em Mali, Tunísia, Zâmbia, Tanzânia e África do Sul, e está também prevista a finalização de uma avaliação similar em Marrocos no presente ano de 2014. Em linha com essas avaliações, foi usada a metodologia da OCDE-CAD para a avaliação do ADO.

I.1. Âmbito e Objectivos da Avaliação

3. **O objectivo principal desta avaliação foi o de aferir até que ponto o apoio directo ao orçamento em Moçambique contribuiu para o alcance de resultados sustentáveis no crescimento económico e na redução da pobreza.** A avaliação aferiu as relações causais entre o Apoio ao Orçamento geral do Estado e o apoio orçamental sectorial, bem como as mudanças a nível dos resultados e impacto, considerando o fluxo dos fundos relacionados com os processos de diálogo político, assistência técnica e capacitação. Assim, esta avaliação fornece respostas a três questões inter-relacionadas:
 - i. Até que ponto o Apoio ao Orçamento Geral (AOG) e ao Orçamento Sectorial (AOS) foram bem-sucedidos na provisão de meios ao Governo de Moçambique (GdM) para implementar suas estratégias nacionais e sectoriais?
 - ii. Até que ponto o AOG e o AOS contribuíram para a facilitação de melhorias na eficiência e eficácia dessas estratégias?
 - iii. E como consequência, até que ponto o AOG e o AOS foram bem-sucedidos no alcance de resultados e impactos no crescimento económico e na redução da pobreza?
4. **Esta é uma avaliação independente realizada em nome do Governo de Moçambique e do G-19 que tem prestado Apoio Directo ao Orçamento bem como aos orçamentos sectoriais durante o período de 2005-2012.** Em particular, a avaliação cobre todas as operações do Apoio ao Orçamento Geral e ao Orçamento Sectorial¹ providenciado pelos Parceiros de Desenvolvimento que eram signatários do Memorando de Entendimento sobre o Apoio Directo ao Orçamento de Março de 2009, nomeadamente: o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Austrália, Bélgica, Canada, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e o Banco Mundial.
5. **Ao todo, os desembolsos do Apoio Directo ao Orçamento durante o período de 2005 a 2012 totalizaram cerca de 3,354 milhões de dólares norte americanos,** que é uma média anual de desembolso de mais de 400 milhões de dólares norte americanos, o que

¹ As definições do Apoio Orçamental e Sectorial estão disponíveis na OCDE - CAD (2006): "Apoio ao Orçamento é definido como um método de financiar o orçamento de um país parceiro através de uma transferência de recursos de uma agência de financiamento externo para a tesouraria nacional do governo parceiro. Os fundos assim transferidos são geridos de acordo com os procedimentos orçamentais do governo beneficiário [...] No caso do apoio directo ao orçamento, o diálogo entre os doadores e governos parceiros centra-se nas políticas e nas prioridades orçamentais, ao passo que o apoio directo ao orçamento sectorial centra-se nas preocupações específicas do sector.

aproximadamente equivale a 16% *per capita*. Deste modo, o Apoio Directo ao Orçamento foi de grande importância para Moçambique, totalizando uma média de 15% da despesa pública em todo o período de 8 anos, e tendo alcançado um pico de 18% em 2006. Apesar do facto de que com o aumento das receitas internas e a redução no desembolso do Apoio Directo ao Orçamento, a sua importância baixou para 8.2% da despesa pública em 2012, esses números colocam Moçambique entre um grupo seleccionado de 4 países² para os quais o Apoio Directo ao Orçamento representou uma média anual de mais de 10% da despesa pública no período de 2004-2010.

6. **Dada a importância contínua do Apoio Directo ao Orçamento (ADO), o objectivo principal da avaliação foi de criar uma agenda de intervenção orientada para o futuro.** Ela tirou proveito do que se alcançou, ao mesmo tempo, identificando explicitamente as lacunas, na elaboração e implementação do Apoio Directo ao Orçamento. O objectivo foi de tirar lições para o futuro assim, os capítulos finais apresentam a conclusões e recomendações que foram desenvolvidos relativos:

- As condições sob as quais o ADO ou o apoio orçamental sectorial (AOS) são susceptíveis de ter efeitos positivos em Moçambique, bem como a provável intensidade e natureza tais efeitos;
- As melhorias que deviam ser feitas nas políticas e práticas dos Parceiros de Desenvolvimento, de modo a maximizar o impacto das futuras operações do ADO em Moçambique e em qualquer outra parte;
- Acções que podem ser levadas a cabo pelo Governo de Moçambique (GdM) de modo a lidar com os constrangimentos resultantes das suas políticas, estruturas instituições e medidas administrativas, deste modo elevar os impedimentos que limitam a eficácia e o impacto da política pública e acções de despesas financiadas pelo Apoio Directo ao Orçamento e pelos contribuintes de Moçambique através do orçamento nacional.

1.2. O Quadro de Avaliação e Processo

7. **A avaliação seguiu a metodologia de "Três Passos" que foi estabelecida pela rede de avaliação de OCDE-CAD para a avaliação do Apoio Directo ao Orçamento.** Essa metodologia está descrita no documento da OCDE-DAC³; a mesma foi também apresentada com mais detalhes no Relatório Inicial Revisto para a presente avaliação (Setembro de 2013).

A Lógica de Intervenção

8. A metodologia de avaliação propõe uma intervenção em que os resultados directos, resultados induzidos e o impacto do Apoio Directo ao Orçamento são produzidos pelas políticas, medidas orçamentais, acções institucionais implementadas pelo governo beneficiário, como consequência do Apoio Directo ao Orçamento nos seguintes termos:

"... O Apoio Directo ao Orçamento não é um programa desenvolvido por si, mas sim uma modalidade de apoio que ajudam as estratégias de desenvolvimento do governo beneficiário... produz uma série de resultados directos ou imediatos, que, sob certas condições, contribuem para mudar as políticas e orçamento do governo. As mudanças assim induzidas nos resultados do governo devem, por sua vez, contribuir para os resultados directos e impactos de desenvolvimento."

9. Deste modo, a lógica de Intervenção baseia-se numa série de relações estruturais a cinco níveis tais como:

- **Nível Um**, que avalia os **inputs** do apoio directo ao orçamento (ADO) e o apoio orçamental sectorial (AOS), incluindo diálogo político e resultados de capacitação, bem fluxo de fundos.
- **Nível Dois**, que detalha dos **Resultados Directos** produzidos pela interacção do apoio directo ao orçamento com outras modalidades.
- **Nível Três**, que documenta dos **Resultados Induzidos** produzidos pelo Governo como consequência de apoio directo ao orçamento (em complemento com outras modalidades) com a política nacional, processos orçamentais e de prestação de serviços.

² Tais países são Burkina Faso, Moçambique, Ruanda e Tanzânia (IOB, 2012).

³ OCDE-DAC Rede de Avaliação. Avaliando o Apoio ao Orçamento. OCDE-DAC Paris.

- **Nível Quatro**, que regista dos Resultados das políticas do Governo e das acções das despesas, em termos de alterações e utilização de serviços pelo público e mudanças no comportamento do sector privado (tais como investimento) devido a acções regulatórias do governo. A este nível, as acções do governo estão em interacção com grandes forças sociais e económicas.
- **Nível cinco**, que regista os grandes **impactos** desses processos, em termos dos processos sociais e económicos, notavelmente crescimento económico aumentado, pobreza de rendimento reduzido, pobreza não de rendimento reduzida (exclusão social reduzida, educação, saúde e bem-estar social melhoradas).

Abordagem "Três Passos"

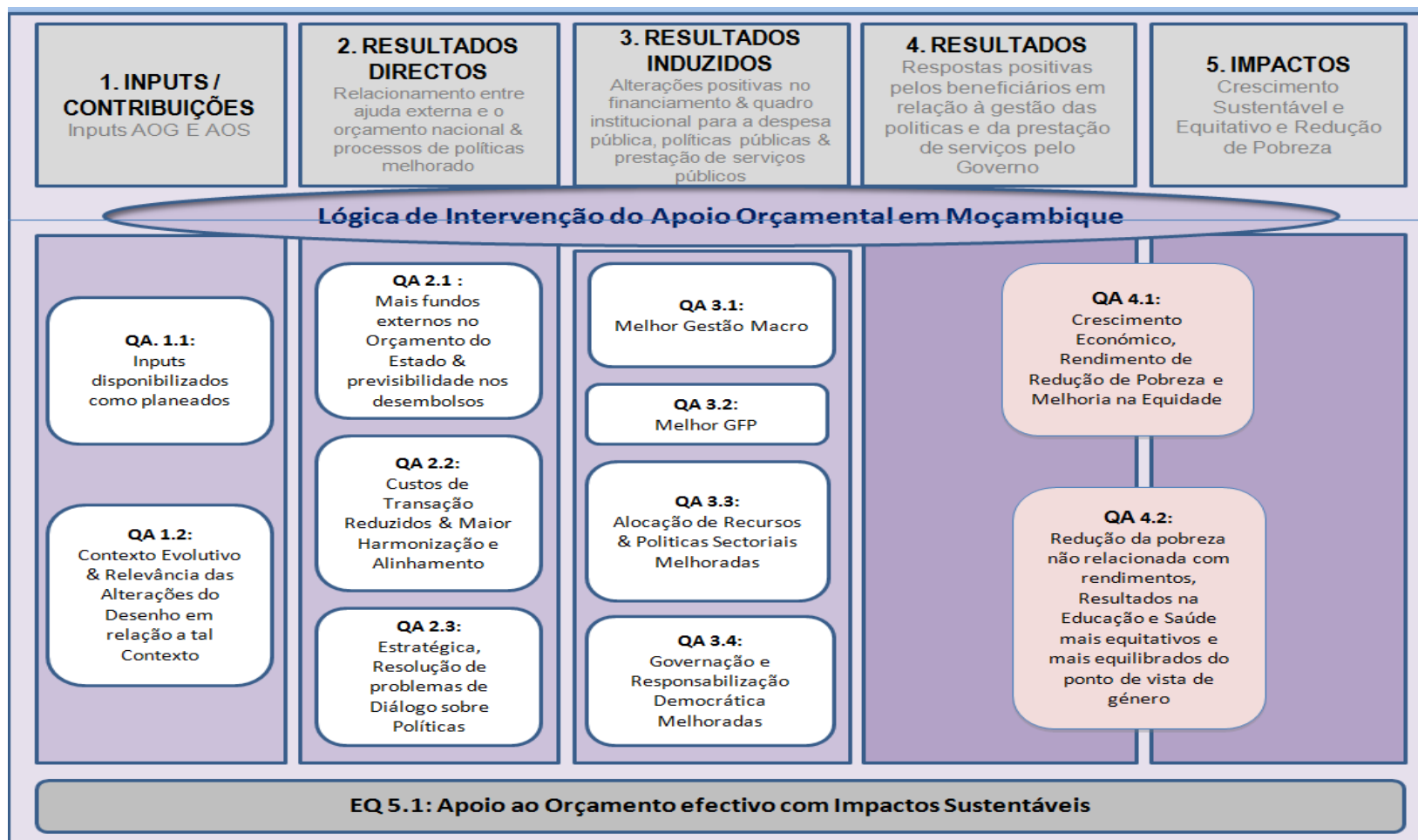
10. De modo a evitar qualquer pressuposto implícito de casualidade entre os resultados directos do Apoio Directo ao Orçamento e dos resultados e impactos finais, a metodologia separa as análises em três passos, conforme ilustra a figura 1 mais adiante:

- O **Primeiro Passo** cobre os níveis 1-3 fornece bases para a compreensão sobre como é que o Apoio Directo ao Orçamento foi inserido na despesa pública e no processo de decisão política; e com que efeitos sobre os (resultados directos e induzidos), dada a influência de outras modalidades e processos internos do governo que funcionam ao lado com o Apoio Directo ao Orçamento.
- O **Segundo Passo** começa com a identificação dos resultados mais importantes e impactos relacionados com a implementação das estratégias nacionais e de desenvolvimento sectorial do governo (níveis 4-5) e depois examina, através de uma combinação de análise econométrica e qualitativa, quais foram os principais determinantes desses resultados e impactos.
- O **Terceiro Passo** junta as constatações dos Passos Um e Dois, identificando quais dos resultados induzidos do Apoio Directo ao Orçamento identificados no Passo Um também se encaixa nos principais determinantes dos resultados e impactos identificados através do Passo Dois. Deste modo, permite uma avaliação das contribuições do Apoio Directo ao Orçamento dos resultados e impactos finais e uma identificação das ligações e lacunas-chave na Lógica de Intervenção. Por isso, o Passo Três questiona se o Apoio Directo ao Orçamento foi bem-sucedido na indução dos resultados esperados e até que ponto esses resultados induzidos foram capazes de gerar mudanças positivas nos resultados e impactos.

Figura 1: Os 5 níveis e os 3 Passos da Metodologia de Avaliação



Figura 2: Lógica de Intervenção do Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique e Questões de Avaliação Propostas



11. Na adaptação da Lógica de Intervenção para o caso de Moçambique, a equipa de avaliação considerou a relevância e aplicabilidade de uma série de contribuições, resultados directos, resultados induzidos e impactos identificados na Lógica de Intervenção padronizada. Os resultados das considerações estão resumidos na Figura 2 que apresenta a versão adaptada da LI. Especificamente, concluímos que:

- A quantia do Apoio Directo ao Orçamento e a série das contribuições providenciadas em Moçambique (fundos, diálogo político, apoio à capacitação) são consistentes com as contribuições previstas no quadro padronizado no nível 1;
- A quantia do apoio externo em Moçambique justifica a análise das interacções entre o Apoio Directo ao Orçamento e outras modalidades previstas no Nível 2;
- O leque de questões cobertas pelo QAD e o quadro de diálogo associado justifica um foco sobre os quadro principais resultados induzidos identificados no Nível 3.
- Uma atenção específica deve ser direccionada, a níveis 4 & 5, ao crescimento económico e pobreza de rendimentos (incluindo a influência do sector agrícola) e a pobreza não de rendimentos, conforme captado pelos resultados e impactos finais nos sectores da educação e saúde.

1.3. Questões de Avaliação

12. O Quadro de Avaliação está dividido em 12 Questões de Avaliação (QAs). As mesmas são apresentadas no Quadro I abaixo. O Volume Dois apresenta essas questões, juntamente com os Critérios de análise propostos para cada uma das questões, bem como o resumo das respostas que encontramos e as fontes de evidência para tais respostas e, uma avaliação da robustez dessa evidência. Ele inclui também uma classificação de quatro formas da qualidade de evidência, explicada na tabela I abaixo.

Quadro I: Critérios de classificação da qualidade de evidência para cada Questão de Avaliação

Classificação de evidência	Explicação da classificação da qualidade de evidência
<i>Forte</i>	A constatação é consistentemente suportada por uma série de fontes de evidências, incluindo fontes documentais, análises quantitativas e evidências qualitativas (isto é, há uma triangulação de informação muito boa); ou seja, as fontes de evidência, embora não exaustivas, são de uma alta qualidade e fidedignos para se tirar uma conclusão (por ex: forte evidência quantitativa com tamanhos adequados de amostras e sem grandes problemas de qualidade ou confiabilidade de dados; ou uma vasta gama de fontes qualitativas fiáveis através dos quais há uma boa triangulação).
<i>Mais do que satisfatória</i>	Há pelo menos duas fontes de evidência diferentes com boa triangulação, mas a abrangência da evidência não é completa.
<i>Indicativa mas não conclusiva</i>	Há apenas uma única fonte de evidência de boa qualidade, e não há triangulação com outras fontes de evidência.
<i>Fraca</i>	Não há triangulação e/ou a evidência está limitada a uma única fonte.

13. Vários pareceres foram dados no que concerne à escolha das Questões de Avaliação, de modo a captar as especificações da situação de Moçambique, mantendo-se fiel à metodologia geral:

- O **número de Questões de Avaliação** foi restringido a 12 de modo a mantê-las numa magnitude gerível, evitando assim dispersão de esforços de avaliação.
- Na sequência das discussões mantidas com o Grupo de Gestão da Avaliação, uma questão específica foi incorporada no Nível Um (QA 1.2) para captar a relevância do **contexto avaliativo para o Apoio Directo ao Orçamento**, e para aferir se as alterações do modelo feitas às operações de apoio foram apropriadas para este contexto avaliativo.

- Com relação ao **diálogo político**, o Documento Temático (Caputo *et al*, 2008) propõe duas questões de avaliação (QA), uma situada no Nível 2 relacionada com a criação do quadro para o diálogo político ligado ao Apoio Directo ao Orçamento e a outra no Nível 3, relacionada com melhorias globais nos processos políticos e estruturas. Embora conceitualmente seja útil para fazer a distinção entre as estruturas políticas criadas para o apoio directo ao orçamento e as estruturas mais amplas usadas pelo Governo, na prática, podem ser mais facilmente tratados com uma única QA, que pode ser encontrada no Nível 2 (QA 2.3.).
- Reformas com vista a promover a **governança e responsabilização democrática** (*democratic accountability*) foram elementos importantes do diálogo político. Além do mais, "a luta activa contra a corrupção é monitorada como um dos princípios subjacentes para o Apoio Directo ao Orçamento incluído nos dois Memorandos de Entendimento de 2004 e 2009. Portanto, as melhorias na qualidade da governança e prestação de contas são tratadas como resultados induzidos na QA 3.4.
- De modo a garantir uma análise integrada e holística, as questões a serem examinadas no Segundo Passo foram agrupadas em duas categorias, sendo que uma se ocupa da **pobreza dos rendimentos** (e incluindo a atenção para o sector da agricultura e a outra ocupa-se da **pobreza não de rendimentos** (com uma atenção especial nos resultados do sector da educação).
- As **questões de género** foram tratadas explicitamente dentro dessas duas questões dos resultados e impactos (QA 4.1 e 4.2) e não como um tema "transversal especial". Uma abordagem semelhante foi adoptada com relação às **questões de equidade**.
- Embora todas as informações necessárias para o Terceiro Passo tenham sido produzidas pelas QAs relacionadas com os Passos Um e Dois, uma **questão de avaliação adicional foi acrescida para o Passo três** (QA 5.1) de modo a garantir uma estrutura clara para o processo de síntese.

Caixa I: Questões de Avaliação

A. Primeiro Passo

QA 1.1: Qual foi a proporção do Apoio Directo ao Orçamento durante o período e a junção entre AOG e o AOS? Qual foi a junção entre as contribuições providenciadas (fundos, assistência técnica e capacitação, diálogo político) e será que foi consistente com aquelas previstas nas disposições do Apoio Directo ao Orçamento, no Memorando de Entendimento de 2004 e 2009?

QA 1.2: Como é que o contexto do Apoio Directo ao Orçamento evoluiu em termos de desenvolvimento económico e político, bem como tendência nas políticas de desenvolvimento internacional? Será que as alterações feitas nas quantias e nos desenhos de implementação das operações de Apoio Directo ao Orçamento, incluindo a definição dos princípios adjacentes, foram relevantes para o contexto em evolução?

QA 2.1: Até que ponto o Apoio Directo ao Orçamento contribuiu para o aumento do valor e da proporção dos fundos externos geridos através processo do orçamento nacional? Até que ponto contribuiu por sua vez para o aumento de previsibilidade geral de financiamento de fundos externos para as actividades do governo?

QA 2.2: Até que ponto o Apoio Directo ao Orçamento contribuiu para uma maior harmonização da ajuda externa como um todo e para a redução dos custos de transacção por unidade da ajuda prevista? Será que o Apoio Directo ao Orçamento contribuiu mais ou menos em relação às outras modalidades neste respeito?

QA 2.3: Até que ponto o Apoio Directo ao Orçamento contribuiu para melhorias sustentáveis nos processos e métodos de desenvolvimento de políticas e monitoria, em termos de institucionalização de quadros eficientes, que envolvem partes interessadas relevantes, foco em estratégias e resultados, e ajuda para resolver os dilemas de política?

QA 3.1: Até que ponto o Apoio Directo ao Orçamento contribuiu para a melhoria da qualidade da gestão macroeconómica e na eficácia na mobilização de receitas internas?

QA 3.2: Até que ponto o Apoio Directo ao Orçamento contribuiu para a melhoria da qualidade da Gestão das Finanças Públicas (GFP)?

QA 3.3: Até que ponto o Apoio Directo ao Orçamento contribuiu para as mudanças das políticas sectoriais e nas alocações das despesas públicas e com que consequências para a composição dos resultados?

QA 3.4: Até que ponto o Apoio Directo ao Orçamento contribuiu na melhoria da qualidade de governação e prestação de contas, particularmente no tange às funções do Parlamento, Sociedade Civil, Tribunal Administrativo e Agências Anti-Corrupção como "vigilantes" do Executivo.

B. Segundo Passo

QA 4.1: Qual foi o desempenho da economia em termos de investimento e crescimento e quais foram os efeitos sobre a pobreza de rendimento e distribuição de renda?

QA 4.2: Como é que a pobreza não de renda evoluiu durante o período? Em particular, como é que os principais indicadores dos resultados e de impacto evoluíram nos sectores de educação e saúde em agregado, por género e por província? Quais foram os principais determinantes das mudanças identificadas?

C. Terceiro Passo

QA 5.1: Até que ponto os resultados directos e induzidos do Apoio Directo ao Orçamento contribuíram para os resultados identificados a níveis de resultado e impacto? Até que ponto as operações do Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique durante 2005 a 2012 foram eficazes e será que criaram impactos sustentáveis?

I.4. Estrutura do Relatório

14. **Este capítulo introdutório visa fornecer informações essenciais sobre os objectivos e metodologia da avaliação. Os capítulos seguintes seguem a estrutura da lógica de intervenção subjacente à estrutura da avaliação.**

- O **Capítulo Dois** examina o contexto para o Apoio Directo ao Orçamento (QA 1.2). Este capítulo considera a situação económica e política tanto no início bem como evoluiu ao longo do período da avaliação, avaliando como é que isso poder ter influenciado a eficácia do Apoio Directo ao Orçamento. Presta-se também uma especial atenção à avaliação das políticas dos Parceiros de Desenvolvimento sobre o Apoio Directo ao Orçamento e sua influência sobre o caso de Moçambique.
- O **Capítulo Três** aborda os níveis 1 e 2 do quadro de avaliação, que questionam até que ponto o Apoio Directo ao Orçamento foi bem-sucedido na provisão de meios necessários para implementar a estratégia nacional de redução da pobreza.
- O **Capítulo Quatro** complementa o Passo Um da análise, considerando até que ponto o Apoio Directo ao Orçamento facilitou as melhorias nas políticas e práticas do Governo. Deste modo, considera os resultados induzidos do Apoio Directo ao Orçamento, que compreende o nível 3 do quadro de avaliação.
- **Os Capítulos Cinco, Seis e Sete** debruçam-se sobre o Passo Dois da análise. Eles examinam os potenciais resultados e impactos do Apoio Directo ao Orçamento, em termos de crescimento, pobreza de renda e a não de renda, considerando-se em detalhes a relação entre os resultados do sector da educação para os resultados do sector correspondente, com base na análise econométrica realizada.
- O **Capítulo Oito** trata do passo três da análise, apresentando as conclusões gerais sobre a contribuição do Apoio Directo ao Orçamento e apresenta as recomendações feitas pela equipa de avaliação.
- **Os Anexos no Volume II** fornecem informações complementares, incluindo, notavelmente, uma matriz de respostas a Questões de Avaliação e um Resumo das operações do Apoio Directo ao Orçamento avaliado, bem como um apêndice estático, uma bibliografia, uma lista de pessoas entrevistadas.

Figura 3: Mapa de Moçambique



2. O Contexto do Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique: ajuda ou obstáculo ao desenvolvimento?

15. Este capítulo aborda um aspecto específico do Nível Um do quadro de avaliação que é considerado na Questão de Avaliação 1.2. O mesmo examina a natureza do contexto político e económico para o apoio directo ao orçamento (ADO), tanto no início assim como ao longo do período em avaliação. O capítulo considera os aspectos-chave do contexto de Moçambique - notoriamente as novas prioridades e interesses dos Parceiros de Desenvolvimento de Moçambique. A questão-chave que se coloca é até que ponto o contexto pode ser considerado como tendo sido uma ajuda ou um obstáculo para a implementação efectiva ao ADO, considerando como o equilíbrio pode ser mudado ao longo do período em avaliação.
16. Assim, neste capítulo, consideramos quatro aspectos:
- O contexto socioeconómico e como ele mudou ao longo do período em avaliação.
 - O quadro evolutivo da responsabilidade democrática.
 - As flutuações nas políticas, prioridades e atitudes dos Parceiros de Desenvolvimento.
 - Implicações para a avaliação e para o futuro do Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique.

2.1. O contexto socio-económico evolutivo de Moçambique

17. Desde o início da luta de libertação nacional em 1964 mais a guerra civil de 1977-1992, Moçambique passou por quase 30 anos de conflito violento, ruptura social, política e crise económica. A assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) em 1992 inaugurou um período de crescimento económico quase ininterrupto de 8% por ano (Banco Mundial e FMI, 2005). Ao mesmo tempo, o ponto de partida não foi favorável: no início de 1990, Moçambique enfrentou sérios problemas de pobreza absoluta, com uma economia que é em grande parte de subsistência, com uma longa história de guerra civil sangrenta, durante a qual os serviços públicos rudimentares então existentes foram erodidos e a dívida pública subiu (Batley et al, 2006).
18. Apoiado por grandes volumes de ajuda externa, o perdão da dívida ao abrigo da iniciativa do perdão da dívida (HIPC) e novos investimentos em mega-projectos, nomeadamente a fábrica de fundição de alumínio Mozal e demais mega-projectos que surgiram, Moçambique conseguiu uma recuperação notável. A combinação do retorno à paz, o restabelecimento dos serviços públicos e o rápido crescimento económico conduziram o país a uma impressionante redução do nível de pobreza absoluta, de 69 % da população em 1996-97 para 54% em 2002-03, trazendo deste modo quase 3 milhões de pessoas para cima da linha de pobreza. Essa conquista, juntamente com a assinatura do Memorando de Entendimento para o Apoio Directo ao Orçamento em 2004 e outros desenvolvimentos positivos na elaboração de políticas, nomeadamente a elaboração da Estratégia de Redução da Pobreza 2001-2005, PARPA I, criou um contexto altamente favorável para o ADO no início do período em avaliação. Na altura, o governo beneficiou em particular de uma relação estreita e solidária com os seus parceiros de desenvolvimento (PD), e de uma perspectiva aparentemente positiva, não só para o crescimento económico, mas também para a redução da pobreza.
19. A primeira avaliação do apoio geral ao orçamento em Moçambique foi realizada em 2005 e publicada em Maio de 2006, utilizando uma versão inicial da metodologia da OCDE-CAD⁴. As conclusões foram positivas, conforme notam os autores:
- "A nossa conclusão geral é que este foi um caso muito bem-sucedido de colaboração entre doadores e governo, e que o AOG tem contribuído positivamente para as condições para o crescimento económico, bem como para a redução da pobreza." (Ibid, p.511.)*
20. No entanto, essa primeira avaliação ressaltou que, em 2004, persistiram altas taxas de pobreza, indicadores de saúde desfavoráveis e altas taxas de analfabetismo, e que "os indicadores de acesso à educação e a serviços de saúde mostram uma situação desagradável, mesmo em comparação com os outros

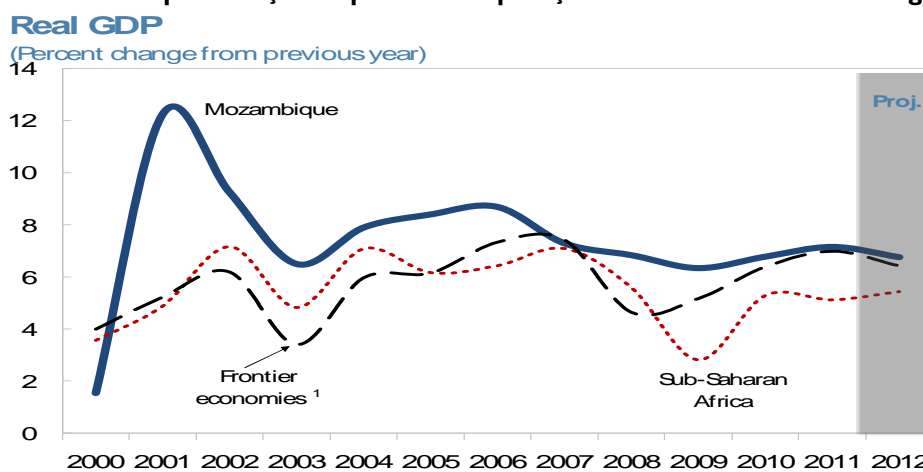
⁴ Batley, R., Bjornestad, L. & A. Cumbi (2006), *Joint evaluation of General Budget Support, 1994 – 2004: Mozambique Country Report*, IDD: Birmingham.

países menos desenvolvidos. A principal razão para a redução da expectativa de vida é o início de HIV: Moçambique tem agora a oitava maior taxa de prevalência no mundo "(Ibid, p.7.) Em suma, uma interpretação mais cuidadosa das tendências socioeconómicas em 2004-05 pode ter destacado que os 12 anos de crescimento rápido no período de recuperação pós-guerra ainda não tinham sido suficientes para responder de um modo significativo os indicadores de privação social prevaletentes na altura dos acordos de paz. Além disso, o deficit contínuo no investimento no capital humano e físico, combinado com a nova ameaça de HIV, não augura nada de bom para a continuação da redução notável na privação de rendimento alcançado ao longo de 1996-97 a 2002-03, sobretudo tendo em conta o desafio de alcançar os pobres, predominantemente da zona rural num país tão vasto como Moçambique (aproximadamente 800.000 quilómetros quadrados), com uma densidade populacional média de apenas 29 habitantes por quilómetro quadrado (2012).

Evolução do crescimento e tendências da pobreza durante o período em avaliação

21. **Moçambique registou um crescimento elevado e sustentado durante o período em avaliação a uma taxa média de 7,3%.** Isto é ilustrado na Figura 4 abaixo, que mostra que as taxas de crescimento económico de Moçambique têm comparado favoravelmente com as outras dos países da África Sub-Sahariana (ASS), incluindo as economias emergentes dessa região.

Figura 4: PIB Real para Moçambique em comparação com as economias emergentes



Fonte: Relatório do FMI No. 12/148, Junho de 2012

22. **Apesar do rápido crescimento económico alcançado, o progresso de Moçambique na redução da pobreza não tem sido impressionante.** Usando duas metodologias diferentes na medição e na análise da pobreza (os números oficiais de pobreza, apresentados na Terceira Avaliação Nacional da Pobreza e pelo Banco Mundial em Alfani et al 2012), ambos contam uma história consistente a nível nacional: não houve alteração estatisticamente significativa da pobreza entre o início e o fim dos anos 2000.

Tabela 2: Indicadores Económicos & Sociais para Moçambique e Tanzânia, 2005 e 2012

Indicador	Moçambique		Tanzânia	
	2005*	2012*	2005*	2012*
Rendimento Nacional Bruto (RNB) per Capita, Atlas Method (current USA \$) ^a	290	510	380	570
População, milhão ^a	21,01	25,20	38,8	47,7
% Índice de incidência da pobreza na linha nacional de pobreza (% de população) ^a	54.1 (2003)	54.7 (2009)	35.7 (2001)	33.4 ¹ (2007)
Esperança de Vida à Nascimento ^b	48.1	50.7	53.8	60.1
Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) (Pontuação) ^b	0.287	0.327	0.420	0.446
IDH (Classificação) ^b	168	185	159	152
Taxa de Alfabetização ^a	48.16 (2003)	50.58 (2009)	69.4 (2002)	67.8 (2010)
Prevalência da subnutrição (% da população) ^a	40.3	39.2 (2011)	35.1	38.8 (2011)
Profundidade do défice alimentar (quilocalorias por pessoa por dia) ^a	310	292	248	274
Prevalência do HIV, total (% da idade da população 15-49) ^a	11.3	11.1	6.3	5.1

* Onde em 2005 ou 2012 os dados não estavam disponíveis, foi usado o ano mais próximo.

Fontes: ^aWorld Development Indicators 2013; ^bHuman Development Report 2013.

23. **As tendências de crescimento e os seus prováveis determinantes foram analisadas como parte do Segundo Passo da avaliação e os nossos resultados são apresentados no Capítulo 5.** No entanto, uma visão geral sobre a evolução dos indicadores socioeconómicos é fornecida por uma leitura da Tabela 2 acima, que apresenta os dados estatísticos relativos a 2005 e 2012 para os principais indicadores económicos e sociais. Fornecemos dados comparativos para Tanzânia, que tem muitas semelhanças com Moçambique, notavelmente em termos de suas dotações de recursos naturais, a renda per capita, as taxas recentes de crescimento rápido, e a estrutura predominantemente rural da população. No entanto, as duas principais diferenças referem-se a densidade populacional (28,7 habitantes por quilómetro quadrado em Moçambique vs 47,5 na Tanzânia) e, mais importante, para o recorde de 50 anos de paz desde a independência da Tanzânia, em comparação com o legado da guerra civil em Moçambique.
24. A comparação com a Tanzânia não é lisonjeira para Moçambique. Em todos os indicadores sociais, o desempenho em 2005 é pior em Moçambique e continuou a ser pior em 2012. Só em relação à alfabetização e à prevalência da subnutrição⁵, o desempenho de Moçambique foi melhor do que o de Tanzânia no período em avaliação.
25. **Como devemos interpretar isso? Claramente, há probabilidade de haver fraquezas na alocação estratégica e na concepção e implementação de políticas em Moçambique. Esta é uma questão que analisamos com mais detalhe no Capítulo 4, considerando em particular se há ou não evidência do Apoio Directo ao Orçamento com efeitos positivos ou negativos sobre esses processos.** No entanto, a Tanzânia não é particularmente um bom executor entre os seus pares da África Subariana no que concerne à concepção e implementação de políticas e na eficiência dos seus sistemas de administração pública⁶. Fundamentalmente, a explicação é de que em qualquer país de baixa renda, o legado da guerra civil deixa uma profunda marca em termos de deficiências no capital humano, infra-estruturas físicas e na capacidade administrativa para a prestação de serviços. Tanzânia é capaz de ter um bom desempenho do que Moçambique na maioria dos indicadores

⁵ Uma avaliação recente do Apoio ao Orçamento na Tanzania no período de 2006 -2012 identificou vários exemplos de fraquezas na concepção e implementação de políticas públicas (Vide Lawson et al, 2013).

socio-económicos devido à rede de infra-estrutura construída ao longo de vários anos. O cenário de recuperação para Moçambique era desencorajador tanto no início do período em avaliação devido à prevalência de altos índices de HIV-SIDA tal como o é agora. Pela implicação, as expectativas do provável impacto das acções de política pública - e, portanto, do impacto provável do ADO – precisam de ser temperadas com essa realidade.

Resiliência da economia e perspectivas futuras

26. **Moçambique não tem sido muito afectado por eventos económicos externos ao longo do período em avaliação. O impacto da crise financeira mundial sobre Moçambique foi relativamente limitado, com uma queda no crescimento económico durante o período de 2008-2009, como resultado de um declínio no investimento directo estrangeiro (IDE) e um colapso nos mercados mundiais de matérias-primas.** Isto contribuiu para a queda de receitas de exportação e um declínio no financiamento do sector privado. No entanto, a taxa de crescimento económico de Moçambique recuperou rapidamente, devido a uma postura política anticíclica, particularmente o aumento do apoio dos doadores, apesar dos choques exógenos do FMI, e um aumento na concessão de empréstimos pelo sistema bancário nacional que compensou quedas no financiamento externo. Até 2010, os níveis de exportação já haviam recuperado e as taxas de crescimento tinham retornado aos níveis anteriores.
27. **Moçambique também sofreu choques económicos de aumentos nos preços internacionais dos alimentos em 2007 e 2008, quando os preços de gasolina e dos alimentos subiram 27 e 15%, respectivamente.** Isso contribuirá para um grande aumento do preço do combustível doméstico em Fevereiro de 2008, que provocaram tumultos. No entanto, o impacto económico desses eventos foi novamente apenas temporário e os níveis de inflação caíram de novo, enquanto o crescimento económico recuperou rapidamente. Da mesma forma, o crescimento económico foi afectado pelo mau tempo no final de 2007, o que resultou em grandes inundações. Apesar disso, houve apenas um impacto de curto prazo sobre o crescimento económico.
28. **Portanto, a estabilidade do crescimento económico tem sido uma característica importante do período em avaliação,** especialmente em comparação com as taxas muito mais voláteis do crescimento registado ao longo 1995-2005. A estrutura do crescimento também tem sido razoavelmente estável, com agricultura, serviços e comércio a representarem pelo menos dois terços do PIB ao longo do período (em 2011, a agricultura foi responsável por 39% do PIB e serviços e comércio por 27%).
29. **A principal transformação económica em Moçambique tem passado pela descoberta de grandes depósitos de gás natural na Bacia do Rovuma ao longo da costa da província nortenha de Cabo Delgado.** As petrolíferas Anadarko Petroleum Corporation e a italiana ENI que estão a liderar o trabalho de pesquisa/prospecção naquela área afirmaram haver reservas estimadas em mais de 100 trilhões de pés cúbicos, o que justificaria a implementação de um projecto de Gás Natural Liquefeito (GNL). Embora há muito se saiba que Moçambique tem variados e ricos recursos minerais (titânio, ouro, areias pesadas) e energéticos (carvão, gás, energia hidroeléctrica e, provavelmente, óleo), e exploração de alguns desses já tenha começado [hidroeléctrica de Cahora Bassa, carvão em Tete, o gás exportado para a África do Sul por gasoduto dos campos de Pande e Temane, na Bacia de Moçambique], as novas descobertas na Bacia do Rovuma são consideradas verdadeiro "agente de mudança".
30. **Os investimentos previstos na Bacia do Rovuma, combinados com o aumento da exploração das reservas de gás na Bacia de Moçambique, de carvão e areias pesadas equivalem a um total de cerca de 88,000 milhões de dólares norte americanos a serem feitos ao longo dos próximos dez anos, mais de sete vezes o actual PIB do país.** Claramente, esse "boom da mineração" tem o potencial de aumentar os níveis de renda *per capita* de forma dramática e fornecer uma nova e importante fonte de receita doméstica. Já em 2013, o governo moçambicano recebeu receitas consideráveis resultantes da tributação das mais-valias (equivalentes a 4,2% do PIB) na revenda de contratos de prospecção/exploração na Bacia do Rovuma.
31. **No entanto, estas estimativas são muito preliminares, sujeitas a uma elevada**

margem de erro, particularmente em relação ao calendário de investimentos e o início do processo de exploração. Neste momento, a primeira estimativa para o início da extracção de gás da Bacia do Rovuma é 2018, mas dada a complexidade das obras de infraestrutura que precisam de ser concluídas antes do início da exploração (linhas férreas, portos, instalações de GNL), essa estimativa parece demasiado optimista. Além disso, o fluxo de receitas internas resultantes da extracção vai chegar com um atraso considerável. Isso porque esses fluxos de receitas provirão principalmente de *royalties* sobre a produção, que são dedutíveis apenas após o começo da produção, e também de dividendos e lucros, devido à participação accionista do Governo nesses projectos que se esgotará com a amortização dos custos de investimento. Ademais, essas participações accionistas terão de ser pagas através dos *royalties* sobre a produção, pelo que o Governo apenas terá encaixará positivos após o início da produção.

32. **Portanto, fluxos consideráveis de receitas domésticas resultantes da exploração de hidrocarbonetos não deverão ocorrer antes de 2020 e, o Banco de Moçambique quando entrevistado afirmou ser provável que o financiamento externo seja necessário até lá.** No entanto, a retirada da dependência de ajuda foi elogiada pelo próprio Presidente⁷, bem como por outros comentaristas, como um dos benefícios esperados importantes do "boom da mineração" e qualquer sugestão no curto prazo de um aumento percebido na dependência da ajuda, através da aplicação da condicionalidade mais apertada, certamente, ser resistida. Isto tem implicações importantes para o projecto de Apoio Directo ao Orçamento e de estratégias de prestação de apoio como um todo.
33. **Dentro do período em avaliação, a evolução da extracção de recursos não têm sido de grande importância, quer como fonte de receita interna ou como uma fonte de crescimento económico, onde o sector ainda só representa menos de 2% do PIB em 2011 (INE).** No entanto, a concepção do futuro quadro fiscal e institucional para a exploração dos recursos minerais tem sido um dos pontos de diálogo no âmbito do Apoio Directo ao Orçamento e não só. Por exemplo, vários artigos sobre a futura gestão das receitas dos recursos naturais foram apresentados e discutidos numa "Conferência Nórdico-Moçambique" sobre crescimento inclusivo em Maio de 2012; visitas de estudo foram feitas para analisar a experiência de outros países e apoio consultivo foi prestado pelo FMI e pela Noruega à Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) e ao Instituto Nacional de Petróleos (INP). Em Outubro de 2012, após 3 anos como um país candidato, Moçambique foi concedido o estatuto de um membro totalmente compatível com a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE), que foi amplamente visto como um passo importante para o estabelecimento de acordos contratuais e fiscais transparentes dentro do sector.

2.2. Quadro evolutivo da responsabilização democrática

34. **A qualidade dos processos subjacentes à responsabilização democrática é, portanto, um aspecto essencial no contexto do Apoio Directo ao Orçamento.** Quando o nível central da responsabilização democrática é alto desde o início, as mudanças modestas que o apoio directo ao orçamento pode ser capaz de induzir são mais prováveis ter um efeito considerável e duradouro; onde este nível é baixo, os processos de Apoio Directo ao Orçamento são menos prováveis de ser influentes⁸.
35. O que podemos dizer da natureza da responsabilidade democrática dentro do período em avaliação? Analisamos três indicadores potenciais da vitalidade dos sistemas de

⁷ Conforme citado em Gqada, I. (August, 2013), *A boom for whom? Mozambique's natural gas and the new development opportunity*, South African Institute of International Affairs Occasional Paper No. 151; Cape Town.

⁸ Reconhecemos a relevância do debate em curso sobre o papel da responsabilização democrática dentro do "Estado Desenvolvimentista", como discutido por Mustaq Khan e Ha-Jong Chang, entre outros. (Vide também Fritz e Menocal, 2006 sobre um excelente resumo dessa matéria). No entanto, no quadro institucional moçambicano, são as instituições de prestação de contas que devem fazer controlo do abuso do poder e orientar a opinião pública no processo de tomada de decisão com vista a alcançar soluções efectivas e eficientes. O nosso objectivo é apenas de dar uma indicação da vitalidade dos sistemas de responsabilização democrática no período em avaliação, reconhecendo ao mesmo tempo que esta análise é susceptível a um vasto leque de interpretações com relação às implicações para a política socio-económica.

responsabilização democrática⁹:

- A justiça e competitividade do sistema eleitoral;
- O nível de apoio popular à coligação ou ao partido no poder;
- A existência de uma sociedade civil com uma voz activa.

Justiça e competitividade do sistema eleitoral

36. Moçambique promulgou uma nova Constituição da República em Novembro de 1990 e, após o acordo de paz de 1992, a começar em 1994 realizou eleições gerais (presidenciais e legislativas) a cada cinco anos. A Frelimo tem sido a vencedora consistente dessas eleições, inicialmente sob a liderança de Joaquim Chissano, que foi Presidente da República por 18 anos (incluindo 10 sob um mandato democrático) e, desde 2004, sob a liderança de Armando Guebuza, que ganhou as eleições presidenciais de 2004 e 2009. Tendo completado os seus dois mandatos, o Presidente Guebuza vai deixar o cargo em finais de 2014, e a Frelimo anunciou recentemente o seu candidato para as próximas eleições presidenciais. Trata-se do ex-ministro da defesa Filipe Nyusi.

Tabela 3: Resultados das Eleições Parlamentares 1994 – 2009 (% dos votos validamente expressos)

	1994		1999		2004		2009	
	Assentos	% de votos	Assentos	% de votos	Assentos	% de votos	Assentos	% de votos
Frente de Libertação de Moçambique (FRELIIMO)	129	44.3%	133	48.5%	160	62.0%	191	74.6%
Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO)	112	37.8%	117	38.8%	90	29.7%	51	17.6%
Terceiro partido mais votado	9 (UD)	5.2%	0	-	0	-	8 (MDM)	3.9%
Total	250	87.3%	250	87.3%	250	91.7%	250	96.1%

Fonte: Agência de Informação de Moçambique (AIM)

37. Conforme se pode ver na Tabela 3 acima, nas eleições de 1994 e 1999, a Renamo conseguiu uma percentagem relativamente elevada dos votos nas eleições parlamentares, e percentagens ainda mais elevadas nas presidenciais¹⁰, onde, em 1999, o candidato da Renamo, Afonso Dhlakama, obteve 47,7% dos votos validamente expressos e 52,3% para Chissano. O forte desempenho da Renamo em cada uma dessas eleições veio como uma surpresa para muitos observadores, mas sugeriu claramente que havia grupos consideráveis na sociedade que não apoiam as políticas da Frelimo. Alguns comentaristas observaram que logo à passagem do governo de transição para um partido único, e de seguida, para um sistema político multipartidário, o estado gerido pela Frelimo sempre se manteve 'desligado da sociedade' (Saul, 1993). No entanto, nas eleições seguintes, com a Frelimo liderada por Armando Guebuza foi capaz de ganhar uma parte dominante dos votos expressos, e, conseqüentemente, dos assentos parlamentares, que são distribuídos por uma representação proporcional.

38. **A Renamo criticou os resultados de cada uma dessas eleições por alegadamente não terem sido realizadas de forma justa e transparente pela Comissão Nacional Eleitoral (CNE).** Em relação às eleições de 1994, 1999 e 2004, os observadores do Carter Centre e das Missões de Observação Eleitoral da União Europeia identificaram vários casos de fraude eleitoral, mas concluíram que as deficiências eleitorais não afectavam o resultado final das eleições presidenciais, e só teriam um impacto menor sobre a distribuição dos assentos

¹⁰ Com excepção das eleições de 1999, os resultados das eleições legislativas e presidenciais têm sido muito similares (Vide reportagens da AIM).

parlamentares.

39. **Nas eleições de 2009, os dois partidos da oposição - a Renamo e o MDM (Movimento Democrático de Moçambique) alegaram fraude. A UE e os outros grupos de observadores reportaram que a votação tinha sido realizada de forma pacífica e ordeira, mas também foram muito críticos acerca de vários processos pré-eleitorais e no próprio dia da votação.** Em particular, foi referido que a desqualificação dos documentos de nomeação dos candidatos do MDM nos 9 dos 13 círculos eleitorais parlamentares pela CNE, ostensivamente por razões técnicas, restringiu substancialmente a escolha do eleitor¹¹. Os observadores também registaram irregularidades, incluindo votos múltiplos e irregularidades no apuramento em algumas assembleias de voto, embora essas distorções fossem consideradas insuficientes para terem afectado o resultado geral da eleição (Freedom House, 2010).
40. **As irregularidades eleitorais reportadas, combinadas com as preocupações contínuas sobre o lento progresso na luta contra a corrupção, foram suficientes para solicitar ao Grupo de Apoio Orçamental G-19 a reportar ao Governo que acha que a violação dos princípios subjacentes ao Apoio Directo ao Orçamento (ADO) pode ter ocorrido.** Isto levou à suspensão de desembolsos do ADO por parte de quatro parceiros de cooperação e a um intenso processo de diálogo entre o Governo e o G-19, que ficou conhecido como o período de "crispação" ("tensão política" ou "greve dos doadores"). Como resultado, o governo concordou em implementar um Plano de Acção de Governança, cujos elementos-chave incluíam a revisão da lei eleitoral (com base nas recomendações do Conselho Constitucional, missões dos observadores eleitorais, o Chefe de Estado e outras partes interessadas), algumas medidas para promover a inclusão política, e um pacote de legislação anti-corrupção.
41. Não obstante as melhorias nos processos eleitorais, o que pode ter resultado da implementação do Plano de Acção de Governança mencionado no parágrafo anterior, **é evidente que o período em avaliação tem sido caracterizado por uma forte redução do nível de competição política.** Com os resultados das eleições de 2009, a Frelimo foi capaz de assumir uma posição de domínio real sobre as instituições públicas. Dentro de um sistema presidencial, onde muitas nomeações judiciais e governamentais (tais como Governadores Provinciais) são feitas pelo Presidente da República há uma grande centralização do poder. A estrutura hierárquica da Frelimo e a sua disciplina interna também reforçou esse nível de centralização.

O grau de apoio popular ao partido no poder

42. **Durante as sucessivas eleições, a Frelimo tem sido capaz de assumir uma posição de domínio político. Isso pode ter sido facilitado de alguma forma por irregularidades eleitorais.** No entanto, é provável que isso tenha acontecido de qualquer forma, simplesmente em virtude de uma melhor organização da própria Frelimo, em comparação com a oposição, e em virtude das vantagens concedidas por ser o partido no poder. Ora, até que ponto isso reflecte um crescente nível de apoio popular à Frelimo?
43. A esse respeito, os dados sobre a taxa de participação e o número de votos nulos, ao longo das quatro eleições gerais são reveladores. Os mesmos são apresentados na tabela 4 e na Figura 5. Eles mostram um declínio acentuado da taxa de participação de 87,9% dos eleitores inscritos em 1994 para apenas 36,3% em 2004, subindo modestamente para 44,4% em 2009. Simultaneamente, houve primeiro um declínio no número de votos inválidos de 11,7% em 1994 para 8,3%, em 2004 - o que pode ser atribuído ao processo de aprendizagem após a primeira eleição multipartidária no país, quando muitos eleitores (especialmente os menos escolarizados) não eram capazes de entender os procedimentos de votação. No entanto, aquela melhoria foi seguida por um aumento do número de votos nulos na eleição de 2009 para 11,25%. A deposição de votos nulos é uma forma clássica de protesto dos eleitores, e os resultados de 2009 podem ser interpretados nessa perspectiva. A grande quantidade de votos nulos tem

¹¹ Como uma indicação preliminary de impacto, isto podia ter ocorrido se o MDM tivesse conseguido a mesma percentagem de votos para o parlamento como conseguiu para o candidato presidencial (8,59%). Tal teria sido suficiente para ter entre 15 e 20 assentos parlamentares, ao contrário dos 8 assentos que conseguiu. No entanto, é difícil saber se tal teria sido à custa dos votos da Frelimo ou da Renamo.

também sido associada à fraude eleitoral (através da invalidação dos votos a favor da oposição). Certamente, a proporção dos votos nulos é maior e, na maioria dos anos, a afluência às urnas é inferior em relação aos outros países da região, que também são dominados por grandes partidos - designados por partidos dominantes (Vide Figura 5 abaixo)

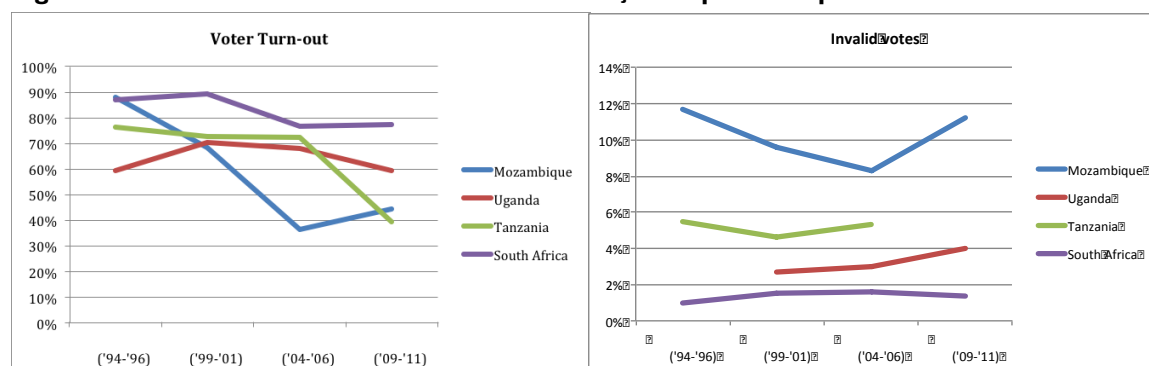
Tabela 4: Afluência às urnas e votos nulos em Moçambique e nos países vizinhos

Parliamentary Elections' Results

Mozambique			Uganda			Tanzania			South Africa		
Year of election	Voter Turn-out	Invalid votes	Year of election	Voter Turn-out	Invalid votes	Year of election	Voter Turn-out	Invalid votes	Year of election	Voter Turn-out	Invalid votes
1994	87.89%	11.70%	1996	59.30%		1995	76.51%	5.50%	1994	86.87%	0.98%
1999	68.09%	9.60%	2001	70.31%	2.70%	2000	72.77%	4.60%	1999	89.28%	1.50%
2004	36.34%	8.30%	2006	68.00%	3%	2005	72.52%	5%	2004	76.73%	2%
2009	44.44%	11.25%	2011	59.29%	0.0405	2010	39.49%		2009	77.30%	1.3%

Source: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

Figura 5: Afluência às urnas e votos nulos em Moçambique e nos países vizinhos



44. Claramente, os dados acima são susceptíveis de diferentes interpretações. No entanto, o facto é que, **em 2009, a Frelimo recebeu os votos de apenas 2,9 milhões de adultos, correspondente a 29,5% dos eleitores inscritos, em comparação com 34,4% dos que tinham votado nele em 1994 (2,1 milhões de eleitores).** Em suma, a Frelimo tem agora mais poder político, mas menos apoio popular, o que abre espaço para questões sobre a sua legitimidade e o nível de respeito que lhe é demonstrado pelos cidadãos.
45. É possível que aqueles dados apenas reflectem uma insatisfação popular com o processo político e com as alternativas políticas disponíveis, em vez de uma insatisfação com a Frelimo como tal. No entanto, existem outros indicadores e desenvolvimentos, o que sugere um nível de insatisfação do cidadão com o partido do governo e talvez uma sensação de privação de direitos:
- Os protestos populares violentos que se seguiram à subida dos preços dos combustíveis e tarifas de transporte público em Fevereiro de 2008 e a combinação da subida dos preços dos alimentos e combustíveis em Setembro de 2010 sugerem, em primeiro lugar, a vontade popular de se envolver em protestos, nunca antes vistos no passado. Em segundo lugar, a incapacidade de antecipar essa reacção sugere uma distância crescente entre a liderança governativa e o povo: em 2008 foi imposto um aumento de 50% nas tarifas de transportes públicos e os tumultos que se seguiram deixaram quatro pessoas mortas e mais de 100 feridos (Freedom House, 2010.)
 - A percepção popular da corrupção aumentou conforme reportado pela Transparência Internacional (vide Tabela 5 abaixo). Mais significativamente, é o caso da Polícia que é identificada por moçambicanos como a instituição pública mais corrupta (Transparência Internacional, 2011).
 - O relatório do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP 2010) chama a atenção para os problemas de desigualdades sociais e económicas, e um acesso muito limitado aos

recursos e às oportunidades económicas da maioria da população.

- O relatório sobre o Estado da União elaborado pelo CESC em 2013 indica problemas de intolerância política e uma forte aversão às críticas sobre questões de governação por parte do governo¹².
- Finalmente, várias personalidades importantes do cenário político, académicos e religiosos têm manifestado publicamente as suas preocupações sobre a situação geral do país, particularmente em relação à governação e o modelo de distribuição da riqueza¹³.

Tabela 5: indicadores de Abertura Política e Percepções de Corrupção, 2005 & 2012

Indicador		Moçambique		Tanzânia	
		2005*	2012*	2005*	2012*
Abertura Política 2005 & 2012 ^a (indicação do estado geral de liberdade num país)	Direitos Políticos (1=alta liberdade; 7=baixa) ¹	3	4	4	3
	Liberdades Civas (1=alta liberdade; 7=baixa) ²	4	3	3	3
Índice de Pontuação da Percepção de Corrupção ^b (0 = muito corrupto; 10 = sem corrupção) ³		2.8	2.7	2.9	3.5

Notas:

¹ O processo de classificação é baseado numa lista de 10 questões de direitos políticos. As pontuações são atribuídas a cada uma dessas questões a partir da qual uma classificação de 1 a 7 é derivada, com 1 representando o nível mais baixo e 7 o mais alto nível de liberdade.

² O processo de classificação é baseado numa lista de 15 questões de direitos civis. De novo, a classificação de 1 a 7 é derivada, com 1 representando o nível mais baixo e 7 o mais alto nível de liberdade.

³ O CPI mede o nível em que a corrupção no sector público é considerada existente dentro de um país numa escala de 0 (muito corrupto) a 10 (muito livre).

Fontes:

^a Freedom In the World 2012, Freedom House; ^b Corruption Perceptions Index 2012, Transparency International.

A existência de uma sociedade civil com uma voz activa

46. O facto de haver comentaristas da sociedade civil capazes e dispostos a expressarem suas preocupações sobre o estado da governação é um sinal positivo.

A importância desses grupos foi observada por um número de investigadores. Shikhani (2012) afirma que "[o] sistema sociocultural de Moçambique é caracterizado pela existência de muitos grupos de pressão. Eles constituem uma massa crítica crescente e desempenham um papel fundamental para ajudar a aprofundar a democracia no país. A Freedom House (2010) diz que "as liberdades religiosas são muito respeitadas, e as liberdades académicas são geralmente sustentadas". Continua observando que "os jornalistas locais e organizações não-governamentais tais como o Centro de Integridade Pública (CIP) têm desempenhado um papel fundamental na monitoria através da investigação e exposição de casos de corrupção de alto nível."

47. Desde a introdução da democracia multipartidária em 1994, novas fontes de mídia independentes têm proliferado. Esses incluem vários semanários e diários, várias estações de rádio independentes e comunitárias, e, mais recentemente, websites de notícias. (Freedom House, 2010). Há também debate político sobre questões tais como eleições nacionais e municipais em websites e redes sociais como o Facebook. Shikhani (2012) também relata que "os telefones móveis foram cruciais nos preparativos para os acontecimentos de 5 de Fevereiro de 2008 e 01-02 de Setembro de 2010, onde os jovens que participaram nestes eventos foram mobilizados através de SMS um dia antes". Em suma, há um processo activo de circulação de informações, ideias e análises e significativa capacidade para a mobilização social.

¹² O CESC (2013) dá exemplos de destruição de bandeiras dos partidos da oposição nas províncias de Manica e Gaza, o encerramento de três radios comunitárias com programas centrados na monitoria da governação, e ameaça de expulsão dum distrito feita pelo administrador distrital de Bárue sobre o coordenador da Plataforma da sociedade civil.

¹³ Referimo-nos em particular ao Prof. Lourenço do Rosário, Reitor d'A Politécnica; do Bispo Dom Dinis Sengulane; do Arcebispo de Maputo, Dom Francisco Chimoio; e do Prof Carlos Castel-Branco, do IESE.

48. Como reflexo desses desenvolvimentos, **Moçambique pontua relativamente bem nos indicadores de Governança Mundial para Opinião e Responsabilização**. Como mostra a Tabela 6 abaixo, a sua classificação percentual em 2012 foi de 43,1%, que se comparou bem com os países vizinhos, bem como com a classificação média para os países de baixa renda (22,5%) e para a África Subsariana (31,6%). Houve uma queda mínima na pontuação de Moçambique em relação a este indicador entre 2006 e 2012, mas isso está dentro dos limites do erro padrão. Conforme reflectido na Tabela 5 acima, a Freedom House mostra uma modesta melhoria (4-3) entre 2005 e 2012 na classificação das liberdades civis que medem um conjunto semelhante de questões.

Tabela 6: Indicadores de Governança Mundial sobre Opinião e Responsabilização, 2006 e 2010

País	Ano	Pontuação (-2.5 a + 2.5)	Classificai Percentual (0 a 100)	Erro Padrão (para pontuação)
Lesoto	2006	0.15	52.9 %	0.17
	2012	0.04	51.7 %	0.14
Moçambique	2006	-0.08	45.7 %	0.11
	2012	-0.18	43.1 %	0.12
Tanzânia	2006	-0.20	40.4 %	0.11
	2012	-0.22	41.7 %	0.11
Malawi	2006	-0.26	38.9 %	0.12
	2012	-0.23	41.2 %	0.11

Fonte: Worldwide Governance Indicators (WGI), 2013

49. Não obstante às classificações de Freedom House e Worldwide Governance Indicators (WGI), continua a haver deficiências na qualidade da opinião e responsabilização. Embora a liberdade de imprensa esteja legalmente protegida, os jornalistas às vezes são perseguidos ou ameaçados e muitas vezes fazem a autocensura (Freedom House, 2010). O período de campanha que antecedeu as eleições de 2009 também foi marcado por um nível significativo de violência partidária. Alguns comentaristas (CESC, 2013) sugerem que o nível de perseguições e intimidações da sociedade civil tem aumentado nos últimos anos. No entanto, as organizações da sociedade civil entrevistadas pela equipa de avaliação apresentaram opiniões divergentes sobre esta questão. No geral, evidências sugerem que a qualidade da opinião e responsabilidade durante o período em avaliação foi geralmente estável.

2.3. Flutuações nas políticas, prioridades e atitudes dos Parceiros de Desenvolvimento

50. **A relativa mudança da opinião pública europeia a nível público e oficial com relação à conveniência do Apoio Directo ao Orçamento (ADO) também representou uma mudança importante no contexto do ADO durante o período em avaliação.** Isto é evidenciado na retirada internacional das acções de ADO pelos Países Baixos, e também nas mudanças explícitas nas políticas introduzidas pela Comissão Europeia, Sida, a Secretaria de Estado para os Assuntos Económicos da Suíça (SECO) e do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID)¹⁴. Estas mudanças nas políticas oficiais promoveram avaliações mais rigorosas dos riscos fiduciários do ADO e tentativas de desenvolver ligações mais explícitas entre as modalidades de desembolso da ajuda e seus resultados.
51. Nem a necessidade de uma avaliação mais rigorosa do risco fiduciário nem o desejo de metodologias de desembolso com base em resultados mais precisos foram problemáticos para a implementação do Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique. De facto, maior rigor nos processos de avaliação do risco fiduciário, monitoria e comunicação de resultados deveriam conduzir a um diálogo melhor informado sobre o apoio orçamental. No entanto, nas entrevistas feitas, vários funcionários seniores das agências de desenvolvimento atribuíram essas

¹⁴ Novos acordos de declaração política sobre o apoio ao orçamento foram produzidos por cada uma dessas agências desde 2008. A maior mudança de paradigma do apoio orçamental está documentada em IOB (2012) e Tavakoli & Hedger (2011).

mudanças ao desejo de dirigentes políticos locais verem resultados mais imediatos e tangíveis. Foi reportado que, em consequência, essas mudanças de políticas têm sido acompanhadas por um decrescente interesse em processos de desenvolvimento institucional de longo prazo (incluindo aqueles relacionados com a agenda da eficácia da ajuda), por uma maior aversão ao risco e por cada vez mais reacções "instintivas" a eventos desfavoráveis, como escândalos de corrupção. A avaliação recente do ADO em Tanzânia (Lawson et al, 2013) identificou uma evidência elevada desses fenómenos no processo de Apoio Directo ao Orçamento em Tanzânia no período pós 2007. A nossa análise no Capítulo 3 afere se esses fenómenos estão presentes no caso moçambicano.

52. Finalmente, **é importante ressaltar que a crise financeira mundial exerceu pressão sobre as finanças públicas em muitos países da OCDE, e que em alguns casos isso teve repercussões sobre os orçamentos de ajuda.** A OCDE informou em Abril de 2012, que houve uma queda de 3% nos desembolsos totais de AOD entre 2010 e 2011. Uma vez que essa é a modalidade de ajuda mais facilmente declinável, pode ser que o apoio directo ao orçamento tenha sido desproporcionalmente afectado. Além disso, quatro dos membros G-19 que prestam apoio directo ao orçamento em Moçambique - Itália, Irlanda, Portugal e Espanha - anunciaram formalmente cortes nos seus orçamentos de ajuda. Dois destes - Espanha e Portugal - suspenderam temporariamente os desembolsos do ADO, enquanto a Irlanda e a Itália reduziram o valor de seus desembolsos. Por outro lado, aqueles são doadores relativamente pequenos. Os três maiores contribuintes para o apoio orçamental em Moçambique: o Banco Mundial, a União Europeia e o DFID aumentaram os seus pacotes de ajuda através da IDA e EDF ou de cometimentos políticos explícitos para proteger os desembolsos da ajuda. No caso do Reino Unido (DFID) o cometimento foi feito pelo compromisso de atingir a meta do total do ADO equivalente a 0,7% do PIB. Em suma, dentro do período em avaliação, os factores mais relevantes da ajuda orçamental parece terem alterado as atitudes políticas do uso do apoio orçamental.

2.4. Implicações para a avaliação e para o futuro Apoio Directo ao Orçamento

53. Qualquer avaliação de um mecanismo de intervenção externa deve considerar a qualidade e a eficiência relativa do próprio mecanismo e a natureza de sua interacção com o contexto operacional. Os resultados do apoio directo ao orçamento são a consequência da combinação do mecanismo e do contexto¹⁵.

Implicações para a avaliação

54. A primeira avaliação do ADO em Moçambique (Batley et al, 2006), que abrangeu o período até 2004, viu esse novo mecanismo operando num contexto relativamente favorável. Em comparação, o período ora avaliado (2005-2012), apresentou um contexto muito mais desafiador em, pelo menos, quatro aspectos¹⁶:
- **Este foi um período de crescente cepticismo sobre o ADO do lado dos parceiros de desenvolvimento e crescente decepção com as aspirações da Declaração de Paris, com o qual o apoio directo ao orçamento foi associado.** Isso reflectiu-se em pressões de sede para a obtenção de resultados rápidos de modo a reduzir o investimento no trabalho de eficácia da ajuda não imediatamente relacionado com resultados rápidos, e ser cada vez mais adverso ao risco¹⁷.
 - **Foi um período de crescente concentração do poder político em Moçambique,** em que o governo se distanciou dos cidadãos e reduziu a necessidade (e talvez a vontade) para ouvir críticas e opiniões políticas alternativas.

¹⁵ Vide Pawson & Tilley (1997) e Pawson (2008) para uma explanação completem deste argumento que sublinha a abordagem 'realista' da síntese dos resultados de avaliação.

¹⁶ A necessidade de responder à crise financeira internacional que eclodiu em 2008 pode também ser mencionada aqui, mas conforme dissemos o seu impacto económico foi menor do que o esperado, e a resposta política foi astuta e decisiva (Vide Secção 2.1 acima e Secções 4.1 e 5.1.).

¹⁷ Isto foi nos confirmado tanto nos grupos de discussão com os Chefes de Missão de Cooperação assim como várias individualidades entrevistadas individualmente.

- **Esses factores são susceptíveis de terem tornado mais difícil o diálogo entre o governo e os doadores do ADO**, reduzindo o compromisso - em ambos os lados - para o processo de articulação previsto no Memorando de Entendimento para o Apoio Directo ao Orçamento.
- **Por fim, a agenda das políticas públicas tornou-se mais técnica e politicamente exigente.** Atenção teve de se concentrar não apenas no alcance do crescimento económico, início das reformas, expansão da cobertura de serviços, mas também sobre a estimulação da redução da pobreza, a implementação e "implantação" de reformas, e o alcance de um aumento de qualidade na prestação de serviços. Ao mesmo tempo, as limitações inerentes a políticas públicas eficazes têm sido relativamente inalteradas desde o período de 2000-2005, nomeadamente a persistência de elevados níveis de privação social, a falta de acesso dos pobres e os baixos recursos humanos e capacidade de doações dentro do sector público.

55. **Tomados em conjunto, esses factores apontam para a necessidade de expectativas moderadas sobre o provável impacto do ADO no período em avaliação.** Eles constituem um contexto provável para complicar o processo de diálogo e restringir a capacidade de desenvolver e implementar boas políticas públicas e estratégias de despesas. Em suma, acrescentam-se a um contexto desafiador para a implementação bem-sucedida do ADO.

Perspectivas para o futuro

56. Esta avaliação visa não só o passado mas também recomendações para o futuro. A avaliação das perspectivas futuras depende fundamentalmente da evolução política durante o ano de eleição 2014, mas há razões para acreditar que o contexto futuro do apoio directo ao orçamento deve ser melhor do que foi ao longo de 2005-2012, embora ainda haja pelo menos uma ameaça considerável no horizonte, nomeadamente:

- **Crescimento económico estável e o aumento rápido na receita doméstica criaram um nível de espaço fiscal, que Moçambique nunca tinha vivido antes.** Embora o crescimento económico tenha sido em média 7,3% por ano durante todo o período em avaliação, a receita em relação ao PIB aumentou de 15,3% em 2006 para 22,6% em 2012 (FMI, 2013b). Se as projecções para o crescimento económico contínuo e das receitas forem cumpridas, a receita interna deve chegar a 25% do PIB em 2018. Isto permitirá que Moçambique contemple, a partir de 2015 em diante, um ambicioso programa de despesa pública orientado para a redução da pobreza. Além da despesa social alargada e o investimento em infra-estruturas físicas, como no passado, irá pela primeira vez permitir espaço para as transferências sociais, direccionadas para abordar directamente a desnutrição e outros problemas semelhantes de privação social. Uma provisão contínua ou mesmo alargada do Apoio Directo ao Orçamento poderia permitir que um programa desse tipo fosse rapidamente expandido sem grande risco para a sustentabilidade fiscal de longo prazo.
- **Devido ao surgimento do MDM como um viável terceiro partido, as eleições de 2014 prometem ser mais competitivas do que no passado, possivelmente irão anunciar um período de um governo mais responsivo.** Embora a Renamo se tenha recusado de participar nas eleições municipais de Novembro de 2013, o MDM foi capaz de competir com a Frelimo em todos os 53 municípios, vencendo as eleições em três cidades importantes - a segunda, terceira e quarta maiores cidades do país - Beira, Quelimane e Nampula, garantindo um número considerável de assentos na assembleia e nas cidades de Maputo e Matola. Embora com menos de 9 meses de preparação disponíveis, as eleições presidenciais e parlamentares de Outubro de 2014 prometem ser mais competitivas do que as de 2009. A Frelimo como partido no poder e também sendo o partido mais estabelecido tem claramente vantagens tanto para o seu candidato como em fazer passar o seu manifesto eleitoral. No entanto, precisará de dar mais ouvidos aos anseios populares mais do que tem feito até agora.
- **A crescente demanda por estratégias de ajuda baseadas em evidências, combinadas com a disponibilidade desta avaliação cria um quadro melhor para o desenvolvimento de um Apoio Directo ao Orçamento eficaz em Moçambique.** Agências de Desenvolvimento foram obrigadas a fazer uso crescente de estudos de avaliação e, em particular das avaliações de impacto. Diferentes agências responderam a diferentes

níveis desta tendência, mas, em geral, isto tem levado a um nível mais elevado de responsabilidade e uma utilização mais cuidadosa de evidência da avaliação. Não obstante às limitações inevitáveis desta avaliação, a mera existência de uma avaliação actualizada deve ajudar na elaboração de um futuro pacote de apoio directo ao orçamento mais eficaz para Moçambique.

- **O boom de recursos minerais em Moçambique continua a ser a maior ameaça, abrindo possibilidades de endividamento externo insustentável e a criação de um potencial incentivo para um governo menos responsivo e menos transparente.** Embora a extracção de recursos não vá trazer receitas internas consideráveis em Moçambique antes de 2020, já abriu a oportunidade para empréstimos em relação a esses ganhos futuros. Os 850 milhões dólares recentemente emprestados pelo Governo para navios de pesca de atum para EMATUM e para os navios de patrulha naval é uma indicação do tipo de empréstimos comerciais que estão agora potencialmente disponíveis, onde a garantia do governo é dada. No entanto, a uma taxa de juros de 8,5%, este é um financiamento relativamente caro e novos empréstimos a estes níveis podem facilmente gerar uma carga de dívidas insustentáveis, principalmente se os investimentos resultantes não servem para gerar renda por si mesmos. Ao mesmo tempo, os investimentos associados ao boom de recursos irão gerar grandes oportunidades para as empresas moçambicanas na indústria da construção e nas actividades de serviços, que serão necessários para apoiar estes investimentos de grande escala. Até ao momento, o trabalho realizado pelo governo na projecção de infra-estruturas legais e fiscais para a indústria extractiva foi feito em estreita parceria com o FMI e baseou-se numa série de trabalhos de consultoria internacional. Esforços também foram feitos para atingir a conformidade com a Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE). É de se esperar que esta abordagem continue e que os líderes do governo moçambicano, funcionários, organizações da sociedade civil e os cidadãos possam trabalhar em conjunto com os seus parceiros internacionais para estabelecer um conjunto mutuamente benéfico de modalidades de gestão do futuro boom de recursos.

3. Provisão de meios para a implementação de políticas: Contribuições e resultados directos do Apoio Directo ao Orçamento

57. Este capítulo aborda os níveis 1 e 2 do quadro de avaliação, incluindo os resultados induzidos do Apoio ao Orçamento, bem como os seus resultados directos. Assim, reúne as respostas às Questões de Avaliação 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 e 2.3, que também são apresentados em forma de tabela com detalhes de fontes de dados e sua qualidade no Volume Dois. Neste ponto, essas respostas são sintetizadas, a fim de abordar a questão transversal: "até que ponto o Apoio ao Orçamento foi bem-sucedido na provisão de meio necessários ao Governos para a implementação da estratégia nacional de redução da pobreza?" Consideramos quatro aspectos:
- Qual foi a proporção do Apoio ao Orçamento, a previsibilidade relativa dos seus desembolsos, e seus efeitos sobre a harmonização e alinhamento do apoio como um todo?
 - Que mecanismos para o diálogo político foram estabelecidos por meio do quadro do Apoio ao Orçamento nos níveis agregados e sectoriais e, até que ponto eles foram bem-sucedidos na promoção de processos sustentáveis e eficazes de análise e desenvolvimento de políticas?
 - Quais foram os investimentos providenciados para assistência técnica e capacitação?
 - Como é que a concepção do processo de ADO foi adaptada às mudanças de contexto e com que efeitos?
58. A definição do Apoio ao Orçamento usada pela avaliação segue os critérios da OCDE-CAD 2006, que definem o Apoio ao Orçamento nos seguintes termos: "o Apoio ao Orçamento é um método de financiamento do orçamento de um país parceiro através de uma transferência de recursos de uma agência de financiamento externo para o tesouro nacional do governo parceiro tesouraria. Os recursos assim transferidos são geridos de acordo com os procedimentos orçamentais do destinatário".
59. Os acordos que não dependem inteiramente de procedimentos do governo para a gestão dos fundos não são considerados Apoio ao Orçamento. Durante o período em avaliação, os acordos de Apoio ao Orçamento sectorial foram postos em prática pela UE por forma a apoiar os sectores de agricultura e saúde, mas estes não foram geridos pelo governo como o Apoio ao Orçamento. Os fundos do Apoio ao Orçamento Sectorial transferidos para a Conta do Tesouro foram alocados às contas de projectos, utilizados para a gestão dos fundos comuns de PROSAUDE e PROAGRI. Uma vez que nessas contas do projecto, a gestão destes recursos segue procedimentos, que se diferem dos procedimentos orçamentais nacionais em três aspectos importantes:
- O orçamento detalhado para o uso desses recursos - que é a divisão dos gastos por classificações económicas e, quando aplicável, classificações de programas - não é submetido à Assembleia da República para aprovação como parte das deliberações do orçamento. Em vez disso, é submetido à aprovação pelas comissões dos fundos comuns, onde os doadores externos têm uma representação maioritária.
 - O uso de recursos durante a execução do orçamento não seguir as regras de controlo interno previstas nos procedimentos do SISTAFE: em particular, realocações orçamentais de montantes significantes são feitas sem autorização do Ministro das Finanças nem aval da Assembleia da República, e recursos substanciais são utilizados para o pagamento de salários e suplementos salariais, o que não seria permitido de acordo com as regras.
 - Os saldos destas contas do projecto continuam disponíveis para as despesas após o encerramento do ano, sem que o uso tenha que voltar a ser aprovado pela Assembleia da República.
60. Devido a essas diferenças consideráveis, a equipa de avaliação considerou que esses recursos são melhor classificados como fundos comuns (FC) e não como Apoio ao Orçamento sectorial. No entanto, os três principais acordos de fundos comuns - PROAGRI, PROSAUDE e FASE - deram ao sector um financiamento considerável, que contribuiu para a capacitação, bem como

para o diálogo político a nível sectorial. A influência relativa desses acordos em comparação com Apoio ao Orçamento foi, portanto, uma questão relevante para a avaliação.

3.1. Proporção e Previsibilidade do Apoio ao Orçamento, e seus efeitos sobre os fluxos de ajuda agregados

Tabela 7: Desembolsos do Apoio ao Orçamento pelos Parceiros de Desenvolvimento, 2004 - 2012

AGÊNCIA (Milhões de Dólares norte-americanos) ¹⁸	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SUBVENÇÕES									
Alemanha	3.99	4.34	11.93	13.49	16.74	18.67	18.98	18.08	11.62
Austrália					2.47	4.33	3.90	4.62	3.10
Bélgica	3.67	2.04	3.54	4.08	4.67				
União Europeia	58.04	53.75	46.45	58.38	68.57	86.59	83.06	71.91	74.84
Canadá		2.03	1.90	4.26	7.57	9.89	14.21	16.03	14.84
Dinamarca		9.54	2.49	19.20	10.55	8.51	7.34	12.96	10.69
Espanha		3.78	3.59	4.23	6.22	9.87	9.71	9.47	
Finlândia	4.55	4.91	5.85	6.79	10.39	8.76	8.43	10.31	9.27
França	3.77	3.19	3.24	2.65	3.04	3.10	2.72	2.90	2.52
Os Países Baixos	17.16	14.01	21.24	24.16	26.23	25.15	21.68	25.83	11.24
Irlanda	7.01	6.03	6.80	12.28	15.17	14.82	14.72	16.12	11.55
Itália	3.78	3.32	3.55	5.35	5.86	5.27	5.68	5.28	5.14
Noruega	8.12	15.04	17.01	22.61	29.70	23.82	27.74	29.58	23.44
Portugal	1.48	1.53	1.41	1.49	1.51	1.60	1.93		3.90
Reino Unido	27.53	46.37	55.69	69.81	81.71	58.30	54.16	136.44	18.54
Suécia	12.53	17.95	23.92	44.45	56.50	40.12	44.42	51.35	43.40
Suíça	7.20	7.88	6.33	6.95	7.08	6.64	6.91	4.18	7.30
SUB TOTAL	158.84	195.73	214.95	300.19	353.98	325.43	325.59	415.06	251.37
EMPRÉSTIMOS									
BAD			58.08	30.29	32.31	30.28	30.05	28.20	30.32
Banco Mundial		65.91	56.48	69.37	72.09	78.72	88.77	92.90	108.07
SUB TOTAL	-	65.91	114.55	99.66	104.40	109.00	118.82	121.10	138.39
TOTAL	158.84	261.64	329.50	399.84	458.38	434.44	444.40	536.16	389.76

Fonte: Direcção Nacional do Tesouro – Ministério das Finanças.

61. **Em termos de nominais de dólares norte-americanos, o Apoio ao Orçamento aumentou quase mais de duas vezes ao longo do período de 2004 - 2012: de pouco menos de 160 milhões de dólares para pouco menos de 450 milhões de dólares.** Os desembolsos atingiram o pico em 2011, com desembolsos totais de EUA \$ 536.000 milhões de dólares (Tabela 7).
62. **Em termos de importância fiscal, o Apoio ao Orçamento foi consideravelmente para Moçambique, compreendendo cerca de 18.8% da despesa pública no seu pico em 2006** (Tabela 8). Desde então, tem vindo a diminuir constantemente, atingindo cerca de 9.4% em 2012. No entanto, dentro desse período, o crescimento da receita doméstica foi dramático, de 11.22% do PIB em 2004 para 22,6% em 2012. Com o próprio PIB também a se expandir rapidamente, a importância relativa do Apoio ao Orçamento foi menor nos últimos anos do que no período de 2006 a 2010.

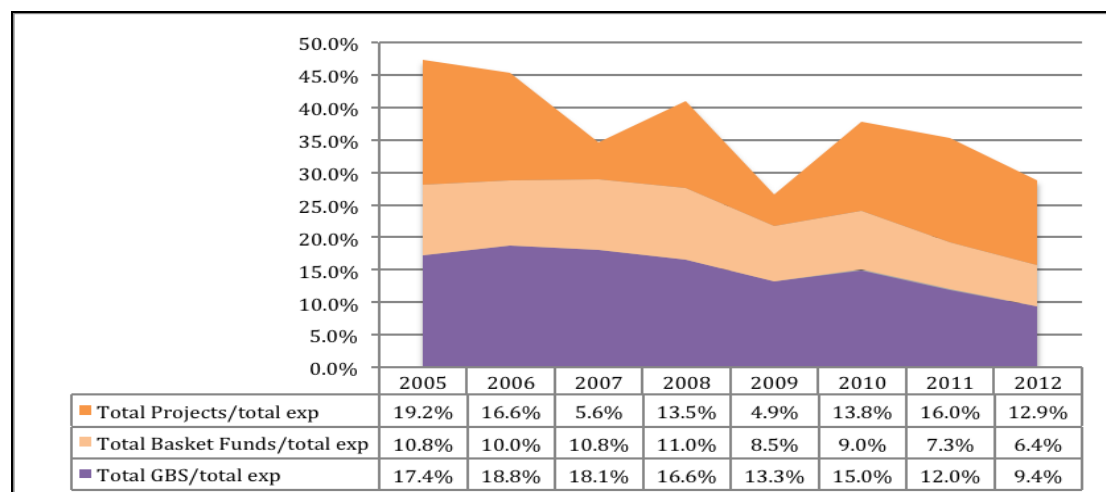
¹⁸ Taxa de câmbio MZM-USD para cada mês de Junho 1: 23.12 (2004); 23.75 (2005); 26.78 (2006); 25.92 (2007); 24.10 (2008); 26.50 (2009); 33.75 (2010); 29.53 (2011); 27.93 (2012)

Tabela 8: Desembolsos do Apoio ao Orçamento e sua importância

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total do Apoio ao Orçamento (Mill USD)	158.84	261.64	329.50	399.84	458.38	434.44	444.40	536.16	389.76
Apoio ao Orçamento como % PIB	2.9%	4.1%	4.9%	5.0%	4.6%	4.3%	4.8%	4.3%	2.6%
Apoio ao Orçamento como % da Receita Total	22.2%	30.5%	32.7%	31.4%	28.9%	24.3%	23.6%	19.6%	11.5%
Apoio ao Orçamento como % da Despesa Pública	11.2%	17.4%	18.8%	18.1%	16.6%	13.3%	15.0%	12.0%	8.2%
Apoio ao Orçamento como % dos recursos externos (excluindo o alívio da dívida)	16.5%	30.5%	25.8%	34.2%	29.1%	21.4%	28.7%	24.4%	20.6%

Fonte: Tabelas fiscais do Ministério das Finanças e Banco de Moçambique.

63. Ao longo do período 2005-2012 a proporção do apoio orçamental dentro do ADO representou, em média, 27% excluindo o alívio da dívida, embora tenha decrescido em 2012 para 23,7%. Assim, como consequência do apoio orçamental e pelo facto de grande parte dos fundos comuns estarem no orçamento, uma grande proporção da ajuda total foi canalizada por via do Orçamento do Estado (OE). Entretanto, a proporção da ajuda no orçamento provavelmente tenha diminuído em 2012. Apoios a projectos que virtualmente são todos geridos fora do OE representaram uma grande proporção dos fluxos do ADO ao longo do período: uma média de 34%.

Figura 6: Importância do Apoio Orçamental e Outras Modalidades na Despesa Pública

Fonte: Ministério das Finanças e Mapas Fiscais do Banco de Moçambique

A Previsibilidade dos Fluxos do Apoio ao Orçamento

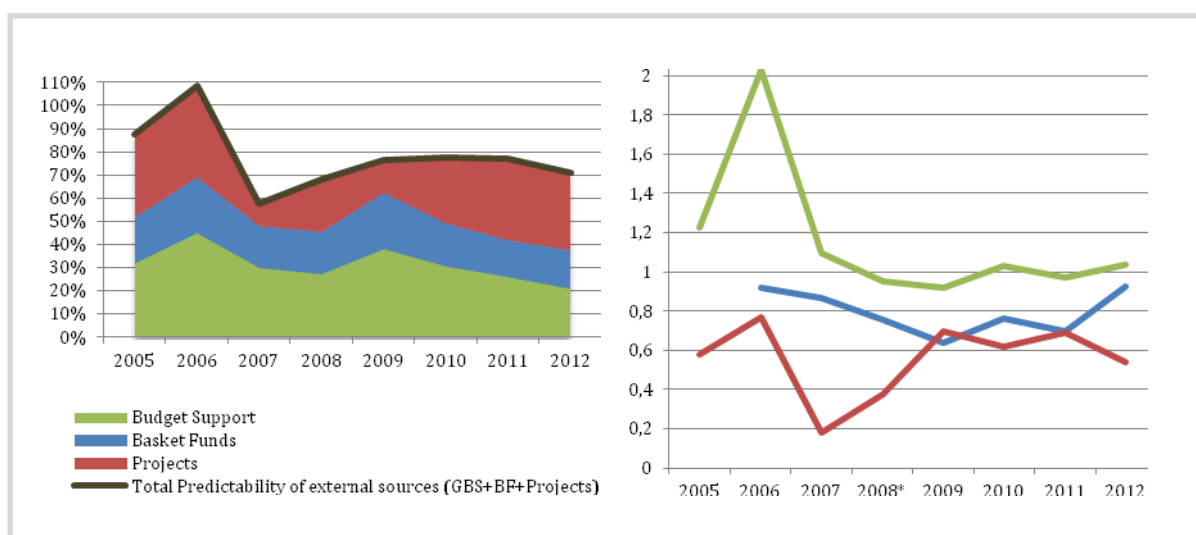
64. **Previsibilidade anual do Apoio ao Orçamento é consideravelmente melhor em comparação com as outras duas modalidades de ajuda (fundos comuns e Projectos).** Desembolsos reais de Apoio ao Orçamento foram geralmente perto de 100% dos desembolsos previstos, com média de 116% em relação ao período de 8 anos desde 2004¹⁹. Isso pode ser atribuído em grande parte ao sucesso dos procedimentos estabelecidos no

¹⁹ Os dados do apoio orçamental foram cedidos pela Direcção Nacional do Tesouro - Contravalores of MoF, que os recolhe da Conta Única do Tesouro (CUT). Os dados relativos a fundos comuns e projectos foram extraídos da Conta Geral do Estado. Durante o trabalho de campo, o cruzamento de fontes de dados mostrou que CGE e a Direcção Nacional do Tesouro (Ministério das Finanças) são fontes de informação mais credíveis do que a base de dados do ODA MOZ.

Memorando de Entendimento para a estimativa e elaboração de relatórios sobre os desembolsos de Apoio ao Orçamento previstos durante as revisões anuais e confirmando das projecções antes do início de cada ano fiscal.

65. Por outro lado, os procedimentos equivalentes para outras modalidades são menos estabelecidos e nem são uniformemente respeitados pelos diversos fornecedores de projectos e fundos comuns. Além disso, pessoas capacitadas do governo e parceiros de cooperação concordaram que o espaço para a aplicação de condicionalidades de desembolso do projectos e fundos comuns é maior. Para essas modalidades, nota-se que a variação de previsibilidade foi mais considerável e que os desembolsos têm sido geralmente menos do que o previsto. Esse é particularmente o caso dos projectos, que tiveram em média os desembolsos de 56% das projecções durante o período em avaliação, com uma variação considerável em torno desta média. Os desembolsos de fundos comuns foram mais estáveis, mas também foram em média, significativamente abaixo em relação ao Apoio ao Orçamento (79% contra 116%), como uma percentagem das projecções.
66. A importância relativa do Apoio ao Orçamento diminuiu durante o período em avaliação em comparação com as outras duas modalidades. Assim, se considerarmos a previsibilidade geral das três modalidades em conjunto, pode-se concluir que, apesar do Apoio ao Orçamento servir para tornar a ajuda total, mais previsível, o seu peso relativo limita essa influência (Figura 6).

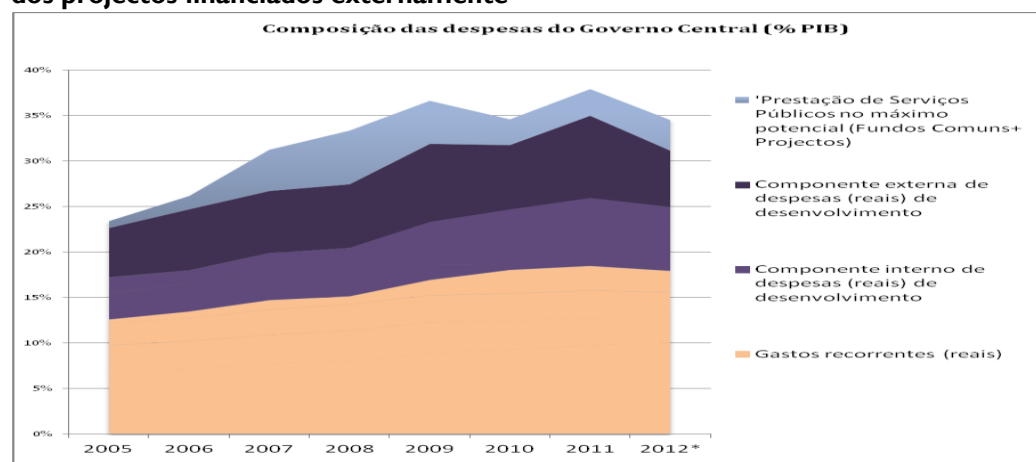
Figura 7: Desembolsos anuais reais em percentagem dos desembolsos previstos: previsibilidade geral de apoio (à esquerda); detalhes individuais para cada modalidade (à direita)



Fonte: CGE (2005-2012) e REO (2012)

67. **A falta de previsibilidade dos projectos e fundos comuns afectou seriamente a execução do orçamento e, conseqüentemente, a prestação de serviços públicos.** Os níveis de execução da componente externa do orçamento de desenvolvimento (ou seja, fundos comuns e projectos) são drasticamente mais baixos do que a componente interna das despesas de desenvolvimento e, como vimos, também muito menor do que as taxas médias de desembolso para o Apoio ao Orçamento. Usando um cenário de projecção, em que os projectos externos e fundos comuns são executados na mesma velocidade que as despesas de desenvolvimento internamente financiadas, o incremento potencial das despesas públicas (totalmente financiadas por projectos existentes e Fundos Comuns) teria sido equivalente a 5% do PIB em 2008 e cerca de 3% do PIB em 2012 (ver o céu área azul na figura abaixo).

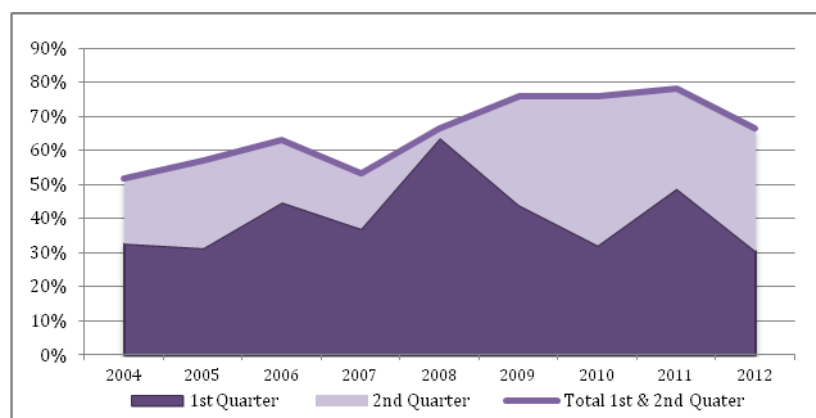
Figura 8: Despesas "perdidas" devido a baixas taxas de execução dos Fundos Comuns e dos projectos financiados externamente



Fonte: Tabelas fiscais do Banco de Moçambique para os anos fiscais (2004 - 2011), tabela fiscal para o ano 2012 do FMI. Percentagem da execução das componentes interna e externa das despesas de desenvolvimento obtidas a partir do CGE e REO de 2008 - 2012.

68. 4 desembolsos de Apoio ao Orçamento também são projectados por mês. A pontualidade dos desembolsos durante o ano representa uma influência importante sobre os processos de gestão de caixa e tesouraria, dada à proporção do Apoio ao Orçamento. Por esta razão, o Memorando de Entendimento e vários outros acordos de Apoio ao Orçamento individuais enfatizam que os desembolsos devem ser previsíveis, e, idealmente, "inicial" dentro de um ano. Ao longo dos últimos 8 anos, uma proporção cada vez maior de fundos do Apoio ao Orçamento foi desembolsada nos dois primeiros trimestres. A figura 8 mostra que os resultados "iniciais" que atingiram o pico em 2011, quando quase 80% do total dos fundos foram desembolsados nos dois primeiros trimestres do ano.

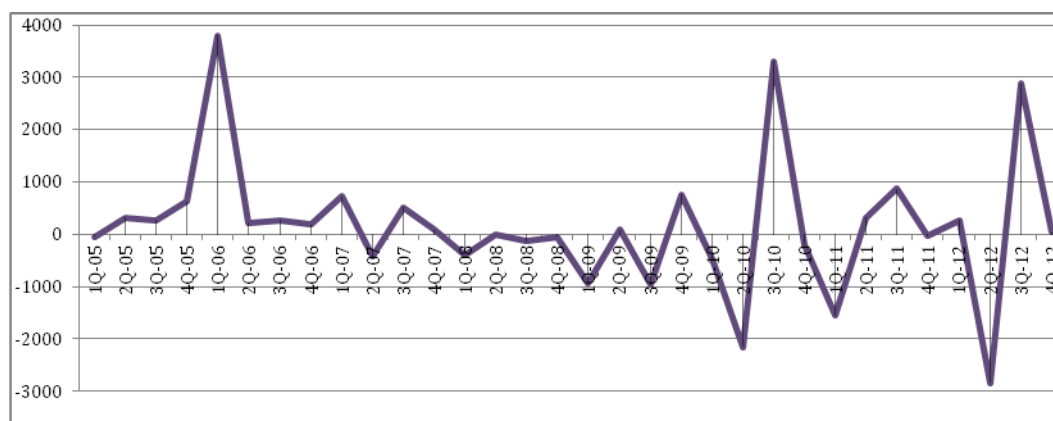
Figura 9: Desembolsos "iniciais" do Apoio ao Orçamento nos dois primeiros trimestres



Fonte: CGE (2005-2011) e REO (2012)

69. De 2005 a 2009, a diferença entre as projecções trimestrais e os desembolsos reais foi quase inexistente. Desde 2010, as diferenças foram tão altas, o que significa que uma maior proporção dos desembolsos de Apoio ao Orçamento estão sendo atrasados. A Figura 9 mostra a diferença entre os desembolsos previstos para o Apoio ao Orçamento por trimestre (conforme registado pelo Ministério das Finanças – Direcção Nacional do Tesouro) e os desembolsos reais em cada trimestre. Quando a diferença é positiva (como para o primeiro trimestre de 2006), isso significa que os desembolsos têm sido maiores do que o previsto. Em geral, constatamos que as diferenças são compensadas até o final do ano, confirmando os dados de desembolsos anuais positivos acima apresentados.

Figura 10: Diferenças entre os desembolsos do Apoio ao Orçamento previstos e reais por Trimestre (Milhões de MZM)



Finte: DNT – Ministério das Finanças.

70. As entrevistas do trabalho de campo sugerem que o pico positivo de 2006 é explicado, principalmente, por deficiências no sistema de projecção de desembolsos, que foram corrigidos nos anos seguintes. Em relação às deficiências nos desembolsos nos dois primeiros trimestres de 2010, o primeiro trimestre de 2011 e o segundo de 2012, os documentos e as entrevistas de apoio confirmar que estes foram resultados de atrasos deliberados nos desembolsos por alguns doadores de bilaterais de Apoio ao Orçamento, devido a preocupações com os "princípios subjacentes" do Apoio ao Orçamento ter sido potencialmente violados, através de irregularidades eleitorais nas eleições nacionais de Outubro de 2009 (levando à posterior "crispação" com os Parceiros de Cooperação), irregularidades de contratação no sector da saúde em 2011 e irregularidades da folha de pagamento do sector de educação em 2012.
71. Há alguma controvérsia sobre se estas três suspensões foram ou não justificadas. O Memorando de Entendimento sobre o Apoio ao Orçamento - 2009 inclui um compromisso por parte dos doadores para "não interromper os desembolsos no meio do ano a menos que haja uma violação dos princípios subjacentes". Em cada um desses casos, não havia motivos para suspeitar que uma violação dos princípios subjacentes pudesse ocorrer, mas as acções correctivas subsequentes do Governo impediram uma declaração formal de uma violação formal dos princípios subjacentes. As Partes interessadas do governo afirmam que a suspensão "preventiva" do Apoio ao Orçamento por parte de alguns parceiros não era necessária, embora parceiros de cooperação tenham expressado a convicção de que não foram tomadas medidas correctivas, ou que foram adiadas devido à ausência de decisão de suspender os desembolsos. Baseando-nos no relativo envolvimento de agências governamentais nos processos de denúncias, e na medida em que acções correctivas foram iniciadas antes da suspensão dos desembolsos da ajuda orçamental, podíamos julgar que a suspensão dos desembolsos nos princípios de 2010 foram importantes na promoção de acções correctivas durante o período de crispação, mas não necessariamente aquando do despoletamento do escândalo de fraude na educação (finais de 2011 e princípios de 2012). Os dados das circunstâncias da suspensão havida em 2011 não foram suficientemente claros para formarmos uma opinião.
72. Na prática, os custos financeiros destas suspensões temporárias não parecem muito grandes, o valor de atrasos de 3-6 meses nos desembolsos de valores que variam entre 50 e 100 milhões de dólares norte-americanos [isto é, cerca de 3% (2010), 1.2% (2011) e 2.1% (2012) da despesa pública]. A equipa de avaliação não foi capaz de discernir qualquer relação clara entre as taxas da Conta do Tesouro e os desembolsos de Apoio ao Orçamento atrasados neste período; nem houve relatórios de atrasos prejudiciais na autorização do orçamento previsto para as despesas. O impacto mais importante dessa imprevisibilidade no ano pode não ser de facto financeiro, mas um impacto relacional no sentido de que a natureza da relação governo e parceiros pode

ter-se deteriorado como resultado disso. No entanto, a evidência sobre este ponto não é clara como fazemos referência na secção 3.2 abaixo.

73. **Assim, podemos concluir que os objectivos da previsibilidade anual e os de "adiantamento" dos desembolsos foram largamente cumpridos durante o período em avaliação.** Os doadores do Apoio ao Orçamento estavam claramente conscientes da importância desses objectivos e conseguiram manter bons níveis de previsibilidade, apesar do período de situação financeira difícil em muitos países doadores. No entanto, a previsibilidade anual foi comprometida em 2010, 2011 e 2012, devido a preocupações sobre possíveis violações dos princípios subjacentes.

Evidência de efeitos positivos do Apoio ao Orçamento da ajuda como um todo: harmonização, alinhamento e uso dos sistemas nacionais

74. Até que ponto o Apoio ao Orçamento teve efeitos positivos sobre a estrutura de apoio como um todo? Dois efeitos directos previstos do Apoio ao Orçamento são, em primeiro lugar um aumento no nível absoluto e relativo da ajuda gerida através do processo de orçamento nacional (e, mais geralmente, através dos sistemas nacionais) e em segundo lugar um aumento da previsibilidade dos desembolsos de ajuda. Além disso, a lógica da intervenção postula que a harmonização e o alinhamento das contribuições do Apoio ao Orçamento podem contribuir para a harmonização mais ampla e alinhamento da ajuda externa como um todo, com correspondentes reduções no peso relativo dos custos de transacção.
75. **A importância do Apoio ao Orçamento dentro da ajuda total diminuiu consideravelmente durante o período em avaliação** (de mais de 30% para menos de 20%: ver a Tabela 8). Observamos que, em conjunto com a baixa previsibilidade dos projectos e dos fundos comuns, fez com que a previsibilidade da ajuda total diminuísse ao longo do período em avaliação. Não obstante, é perfeitamente concebível que o diálogo e as estruturas de gestão do Apoio ao Orçamento devam exercer uma influência positiva sobre a gestão da ajuda, que é, de certa forma, independente da proporção do Apoio ao Orçamento.
76. Pesquisas de monitoria da Declaração de Paris mostram uma tendência positiva na utilização dos sistemas nacionais 2005-2010. (Tabela 9). As fontes de dados para essas pesquisas podem estar sujeitas a preconceitos, uma vez que são baseadas em questionários, e também há dúvidas sobre as definições precisas de "uso dos sistemas nacionais de GFP" que têm sido aplicadas²⁰. Entretanto, as avaliações PEFA também mostram melhorias ao longo do período em avaliação: a gestão do ADO teve classificação "D" (2006), "D" (2008) e "C" (2010). Os dados reportados sobre a utilização dos sistemas nacionais nos indicadores do PAF para os Parceiros de Apoio Programático (PAPs), conforme reportado nas Revisões Anuais de Apoio ao Orçamento mostrar alguma melhoria de 2006 a 2009 mas sugerem um declínio subsequentemente, embora haja alguns problemas de comparabilidade ao longo dos anos. Em comum com os relatórios de monitoria de Paris, estes indicadores mostram claramente que tal progresso, conforme foi alcançado ficou abaixo das metas estabelecidas. (Vide tabela 9).

²⁰ A última avaliação da Declaração de Paris reconheceu estas fraquezas nas fontes de dados para os relatórios de monitoria de 2008 a 2010 e tirou as suas conclusões predominantemente duma nova série de países e relatórios dos doadores, especialmente encomendados para avaliação.

Tabela 9: Tendências reportadas sobre a utilização dos sistemas nacionais: a Declaração de Paris sobre as pesquisas de monitoria e os indicadores no Quadro de Avaliação do Desempenho dos PAPs

DECLARAÇÃO DE PARIS SOBRE AS PESQUISAS DE MONITORIA	2005	2007	2010	Avaliação
% da APD total que usa os sistemas nacionais de GFP	36%	44%	47%	Não alcançado com progresso
% da APD total que usa os sistemas nacionais de procurement	38%	54%	57%	Não alcançado com progresso

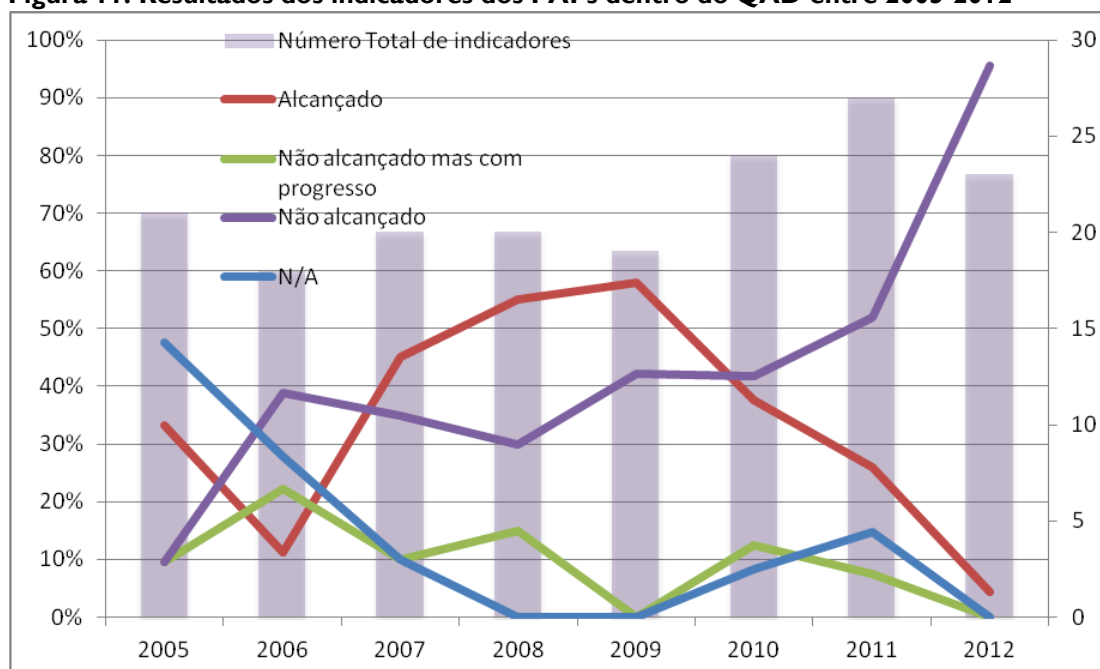
Fonte: Paris Declaration Monitoring Survey.

RESULTADOS DA REVISÃO ANUAL (QAD DOS PAPs)	2006	2009	2012	TENDÊNCIA
% do uso dos sistemas nacionais de reporte financeiro	49%	68%	59%	Não há séries comparáveis, mas sempre abaixo da meta
% do uso dos sistemas nacionais de auditoria	37%	47%	44%	Não há séries comparáveis, mas sempre abaixo da meta
% do uso dos sistemas nacionais de procurement	52%	70%	57%	Não há séries comparáveis, mas sempre abaixo da meta

Fonte: Budget Support Annual Reviews.

77. Apesar do declínio da sua influência relativa desde 2009, podemos concluir que o apoio orçamental contribuiu positivamente para a harmonização da ajuda. Vários estudos, particularmente os relatórios²¹ de monitoria da Declaração de Paris, indicam que no início do período, Moçambique era frequentemente usado como um exemplo de harmonização dos doadores. Desde a concepção inicial da estrutura do Apoio ao Orçamento, parceiros de desenvolvimento entenderam que o grupo do Apoio ao Orçamento devia orientar conduzir os esforços de harmonização numa frente muito mais ampla do que apenas o Apoio ao Orçamento. Na verdade, Moçambique é único entre os principais países beneficiários do Apoio ao Orçamento a ter ligações explícitas estabelecidas entre o quadro de gestão do Apoio ao Orçamento e as metas mais amplas da eficácia da ajuda.

Figura 11: Resultados dos indicadores dos PAPs dentro do QAD entre 2005-2012

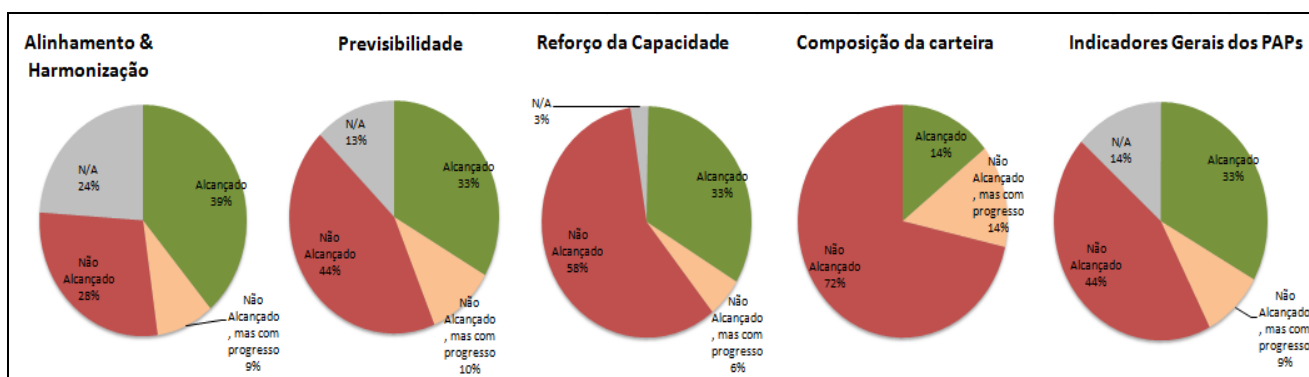


²¹ Paris Declaration monitoring survey (2010): "No entanto, o facto de Moçambique estar na dianteira de progresso nesta área da harmonização, significa também que o país esteve nos primeiros lugares enfrentando algumas dificuldades."

Fonte: Budget Support Annual Review report

78. **O desempenho em relação aos indicadores de eficácia da ajuda dos parceiros de cooperação 'foi forte durante o período de 2007 a 2009**, após um período de aperfeiçoamento dos indicadores ao longo de 2005-2006. Isso reflectiu um esforço mútuo para aumentar a qualidade do desempenho dos parceiros de cooperação sob o conjunto da agenda da eficácia da ajuda. **No entanto, desde 2009, uma queda acentuada nos indicadores alcançados é evidente**, culminando em 2012, quando 22 indicadores dos 23 não foram alcançados. (Figura 10.)
79. Agregando as pontuações de avaliação dos indicadores do PAPs ao longo de todo o período em avaliação, 44% dos indicadores foram avaliados como não alcançados, enquanto 42% foram avaliados como alcançados ou "não alcançados com o progresso". (Figura 11). Os indicadores relacionados com o alinhamento e a harmonização tiveram uma pontuação relativamente melhor, com 48% avaliados como alcançados ou 'não alcançados com o progresso'. Conforme mencionado acima, o declínio no desempenho é particularmente notável desde 2010, embora haja questões relacionadas com a comparabilidade devido às mudanças havidas nos indicadores.

Figura 12: Avaliação agregada dos indicadores de desempenho dos PAPs 2005-212



Fonte: Own compilation based on PAF indicator scores from Annual Reviews.

80. **O Governo e as partes interessadas dos parceiros de cooperação concordaram que o diálogo do Apoio ao Orçamento em torno do desempenho dos PAPs tinha ficado aquém das expectativas desde 2010.** Entre os motivos apresentados, as pessoas de recurso entrevistadas concordaram com o seguinte:
- Houve metas excessivamente ambiciosas estabelecidas para os indicadores dos PAPs, que em vários casos foram superiores em relação às previstas na Declaração de Paris.
 - Os parceiros de cooperação têm desde 2010 mostrado menos preocupação para com os objectivos da eficácia da ajuda, o que teve impacto sobre o desempenho dos escritórios nacionais, conforme medido no QAD dos PAPs.
 - O Governo também precisa de desenvolver mecanismos para assegurar que questões relacionadas com a eficácia da ajuda tenham seguimentos mais sistemáticos, que podiam ir para além duma simples monitoria e que enfatizaria a questão de como facilitar o uso dos sistemas nacionais (por exemplo, o desenvolvimento de orientações detalhadas) e um crescente alinhamento com os sistemas e políticas do governo.
81. **No entanto, o quadro de responsabilização mútua incorporado dentro do QAD foi destacado como um dos ganhos mais importantes no relacionamento com os parceiros de cooperação.** Os funcionários do governo foram unânimes em salientar a importância deste compromisso mútuo de melhorar a apreciação, bem como criar uma relação equilibrada no diálogo do Apoio ao Orçamento. Além disso, Moçambique tornou-se um ponto de referência internacional para este quadro de responsabilização mútua.
82. **Há evidências que sugerem que o QAD dos PAPs é um mecanismo útil para manter os objectivos de eficácia da ajuda na agenda, bem como para manter um certo grau de responsabilidade mútua,** mesmo se o alcance de uma responsabilidade

horizontal completa seja improvável, devido aos desequilíbrios inerentes ao relacionamento. As partes interessadas concordam que, se este mecanismo é para ser mantido, seria necessária alguma revisão da criação dos indicadores. Esta deve ter como objectivo reduzir o número total de indicadores a um número mais facilmente administráveis, por exemplo não mais de 12 indicadores estão voltados para os mais altos objectivos prioritários na agenda da eficácia da ajuda. Em segundo lugar, deve procurar estabelecer metas, que sejam exequíveis para alcançar, apontando para um progresso constante em direcção às metas acordadas, ao invés de metas excessivamente ambiciosas de curto prazo. Adicionalmente, seria necessário um seguimento mais estruturado a ser levado a cabo pelo Governo e parceiros de cooperação, talvez centrado num rol de reformas processuais e passos administrativos, algo semelhante a uma “matriz de áreas de especial atenção” para a eficácia da ajuda.

Influência do Apoio ao Orçamento sobre os Custos de Transacção

83. **Evidências sugerem um possível aumento dos custos globais de transacções durante o período da avaliação.** Isto é em parte o resultado do declínio da importância em relação a outras modalidades do apoio ao orçamento - a modalidade considerada ser de custos de transacção mais baixos, e em parte, uma consequência do aumento dos custos de transacção dentro do processo de Apoio ao Orçamento. A evidência disponível indica, em vez de conclusivo, porque se baseia quase que exclusivamente nas percepções mas todas essas percepções apontam para a mesma direcção, sem opiniões contraditórias identificados. A equipa de avaliação entrevistou várias partes interessadas do governo e parceiros de cooperação relevantes, incluindo o pessoal com perspectiva de um "órgão central" (ou seja, MF/MPD) e pessoal com perspectivas de agências do sector. Foram convidados a dar as suas percepções sobre as tendências dos custos de transacção ao longo do tempo e por modalidade. Os resultados foram os seguintes:

- **Houve um acordo unânime de que os custos de transacção por unidade de ajuda permaneceu baixos para o Apoio ao Orçamento do que para as outras modalidades.**
- No entanto, **os custos da transacção para o Apoio ao Orçamento foram percebidos como tendo aumentado até 2010**, e mais ou menos permaneceram naquele pico desde lá, o que levou ao que foi percebido como um certo nível de desinvestimento na modalidade de ambos os lados: governo e parceiros, com pouco tempo dos funcionários dedicado ao diálogo, bem como análises relacionados com o Apoio ao Orçamento.
- A redução do número de indicadores do QAD do Apoio ao Orçamento foi observada. No entanto, isso foi percebido como se tivesse contrabalançado através de discussões cada vez mais prolongadas durante as revisões Anuais, e a crescente utilização de critérios de avaliação de desempenho alternativos, tais como as "áreas de atenção especial". Embora tenha havido várias opiniões sobre esta questão, **a opinião maioritária foi de que a redução do QAD ainda não tinha conseguido reduzir os custos de transacção.**
- O resto das opiniões era que os **custos de transacção dos Fundos Comuns permaneceram constantes** ao longo do tempo, uma vez que os procedimentos de gestão e de coordenação já haviam sido simplificados antes do período em avaliação.
- **Nenhuma mudança perceptível foi reportada nos custos de transacção dos projectos**, mas pessoas de recursos do governo, a nível central e sectorial, enfatizaram a sua insatisfação com os custos de transacção excessivamente elevados da modalidade do projecto, bem como as suas preocupações sobre a previsibilidade dos desembolsos. (Vide figura 7 acima.)
- Em relação aos **grandes projectos verticais no sector da Saúde**, o Governo achou que os custos de transacção que trabalham com o Fundo Global são muito altos, e é amplamente aceite que os custos de transacção de outros fundos verticais (PEPFAR , etc) são relativamente elevados, uma vez que incluem muitas estruturas paralelas.

Tabela 10: Tendências nos Indicadores de desempenho do PAPs relacionados com a ajuda de custos de transacção

	2006	2009	2012	Tendência
% do Apoio Programático	70%	67%	63%	Negativa, sempre abaixo das metas
Número total das missões	203	167	158	Positivo mas não alcança das metas
% das missões conjuntas	10%	25%	26%	Positivo mas não alcança das metas
% do APD que usa os sistemas nacionais de reporte financeiro	49%	68%	59%	Sem um conjunto de dados comparáveis, mas sempre abaixo da meta
% do APD que usa os sistemas nacionais de auditoria	37%	47%	44%	Sem um conjunto de dados comparáveis, mas sempre abaixo da meta
% do APD que usa os sistemas nacionais de procurement	52%	70%	57%	Sem dados comparáveis, mas sempre abaixo da meta
Número total das Unidades de Implementação de Projectos (UIP)	21	20	26	Negativo, e sempre abaixo das metas

Fonte: Budget Support Annual Reviews

84. Essas percepções são suportadas tanto pelos relatórios de monitoria da Declaração de Paris²², bem como pelas tendências nos indicadores de desempenho dos PAPs relacionados com a ajuda aos custos de transacção (Tabela 10). Embora o progresso modesto seja reportado em algumas áreas, como o número das missões, número das missões conjuntas e utilização dos sistemas nacionais, nenhuma das metas nessas áreas foi alcançada como previsto. Além disso, o desempenho se deteriorou no uso da ajuda programática, bem como no uso das Unidades de Implementação de Projectos (UIP).

3.2. Influência do Apoio ao Orçamento sobre o processo de diálogo político

85. Esta secção avalia até que ponto o Apoio ao Orçamento contribuiu para melhorias sustentáveis nos processos e métodos de desenvolvimento de políticas e monitoria - em especial em termos de institucionalização das estruturas eficientes, que envolvam as partes interessadas relevantes, foco sobre a estratégia e resultados e, ajuda a resolver os dilemas de política. Primeiro olhamos para a natureza e a qualidade dos quadros diálogo político a nível nacional e sectorial e sua evolução ao longo do período em avaliação. Em seguida, consideramos as evidências de que as estruturas do GdM para o diálogo político foram influenciadas de forma positiva e sustentável por meio de processos de Apoio ao Orçamento, considerando também o contrafactual potencial que os desenvolvimentos positivos no diálogo político foram motivados por estruturas de SWAP ou outros por factores de não relacionados com o Apoio ao Orçamento. Esta última análise é centrada nos sectores da agricultura, saúde e da educação, em que os fundos comuns PROSAUDE e FASE destacáveis.

Quadro para o diálogo político a nível nacional

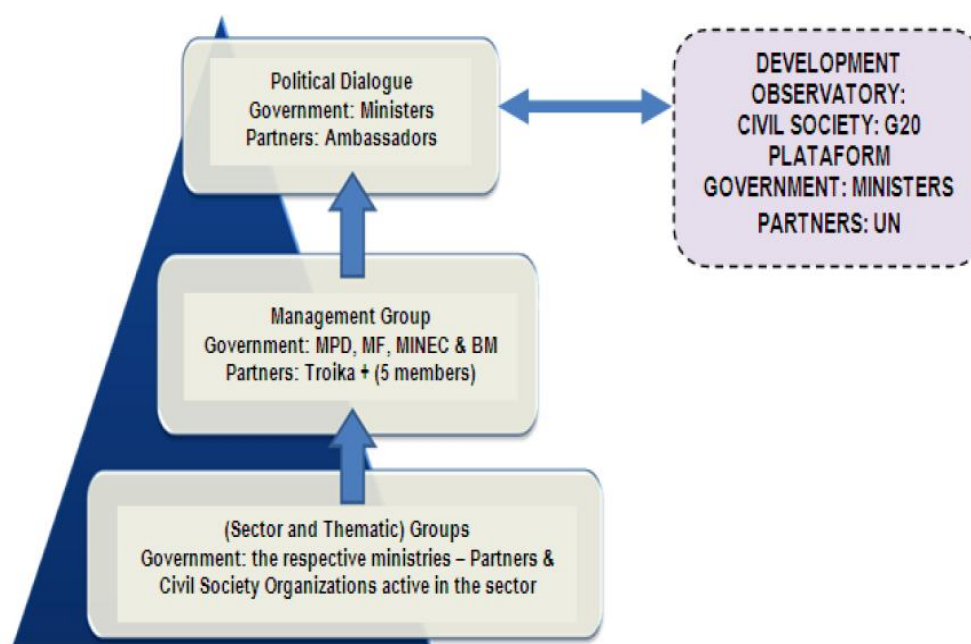
86. **O G19 é amplamente reconhecido como o grupo mais influente em Moçambique, devido à estrutura de coordenação relacionada a ele e o acesso ao diálogo de alto nível com o Governo de Moçambique, que ele proporciona.** Embora o Grupo de Parceiro para o Desenvolvimento (DPG) seja composto pelos chefes de missão dos doadores multilaterais bilaterais, incluindo os doadores do G19 e os não do Apoio Directo ao Orçamento, o grupo tem por objectivo principal partilhar informações e não interage directamente com o Governo de Moçambique.

²² Vide por exemplo a Avaliação da Monitoria da Declaração de Paris (2011): “ Parece haver uma certa fadiga com o longo e pesado processo de coordenação e custos associados à transacção.”

87. A estrutura para o diálogo político e avaliação do desempenho do Apoio ao Orçamento foi formalizada no Memorando de Entendimento de 2004 e mantida no MdE de 2009. O principal mecanismo para coordenação do Apoio ao Orçamento e diálogo são ilustrados na Figura 12 e são os seguintes:

- **Diálogo político:** ocorre ao nível Ministerial/Chefe da Missão.
- **O Grupo de Direcção/Grupo de Gestão** é composto pelos directores nacionais do MPD, MF, MINEC e do Banco Central com o MPD actuando como presidente. Os PAPs são representados através da "Troika-Plus", que é composta por três membros dos PAPs, que se trocam a cada três anos com um novo membro que se junta anualmente à direcção. Há, para além disso, dois membros permanentes (do Banco Mundial e da UE).
- **Os grupos sectoriais e temáticos reportam ao grupo de gestão** com o Governo de Moçambique representado através dos representantes dos ministérios dos sectores e os DPs através dos seus especialistas. Os representantes das OSCs também representam vários grupos temáticos e sectoriais.

Figura 13: Coordenação do Apoio ao Orçamento e Mecanismos de Diálogo



Fonte: MPD 2013

Foi originalmente estabelecido um quadro de cinco pilares correspondentes à estrutura do PARPA I para o diálogo temático e sectorial, cobrindo: i) pobreza e gestão macro-económica; ii) governação; iii) desenvolvimento económico; iv) capital humano, em último; v) um pilar de questões transversais. Houve também uma série de grupos de trabalhos dentro de cada pilar contando com pontos focais dos doadores e chefes dos grupos provenientes do Governo alocados a cada grupo (vide tabela 11 abaixo).

88. A estrutura dos grupos de trabalho mudou em 2011 com a concepção do PARP, tendo sido estabelecida uma nova estrutura que era mais transversal e temática. Os pilares foram aumentados de cinco para seis, incluindo um de questões transversais, e os grupos de trabalho foram substituídos por grupos temáticos e grupos sectoriais. A nova estrutura é ilustrada na tabela 12 abaixo.

89. Foram usadas duas avaliações de desempenho como parte do processo de apoio orçamental: uma para o governo e outra para os PAPs. A avaliação dos PAPs foi desenvolvida em 2006 com

base nos indicadores da Declaração de Paris adaptados ao contexto moçambicano. Os doadores foram avaliados tanto colectivamente como individualmente no seu desempenho, previsibilidade, harmonização e alinhamento, desenvolvimento de capacidades e composição de carteira. Antes de 2010, uma consultoria independente avaliou o desempenho dos PAPs – uma avaliação que foi depois assumida pelo Governo que agora avalia os PAPs e premia o doador com melhor desempenho.

Tabela I I: Pilares & Grupos de Trabalho do PARPA/monitoria do Apoio ao Orçamento, 2004-2009

Pilares Temáticos	Grupos de Trabalho
1) Gestão de Pobreza e Macroeconómica	Crescimento e estabilidade macroeconómica
	Análise de pobreza e sistemas de monitoria
	A gestão das finanças públicas: consiste em 5 subgrupos: grupo de análise do orçamento, reforma tributária, reforma de procurement, SISTAFE e Auditoria
2) Governação	Reforma do sector público, descentralização, reforma do sector da Justiça
3) Desenvolvimento Económico	Sector financeiro
	Sector privado
	Desenvolvimento agrícola e rural
	Sector de estradas (incluindo telecomunicação e caminhos de ferro)
	Sector de energia
4) Capital Humano	Saúde
	HIV/SIDA
	Educação
	Água e saneamento
Assuntos transversais	Género, Meio Ambiente, HIV/SIDA
Implementação do MdE	Avaliação dos PAPs

Fonte: Memorando de Entendimento de Apoio ao Orçamento 2004

Tabela 12: Estrutura do Grupo de trabalho PARP/ Apoio ao Orçamento 2011-2014

OBJECTIVOS/PILARES	GRUPOS TEMÁTICOS	GRUPOS SECTORIAIS
Aumentar a produção e produtividade agrícola e pesqueira	Melhorar e aumentar o acesso aos insumos e Facilidades de Acesso ao Mercado	Agricultura, Pescas, MOPH (Estradas)
	Melhorar a gestão sustentável dos recursos naturais (terra, água, pesca e floresta)	Ambiente
Promoção de Emprego	Incentivar a criação de emprego	Sector Privado
	Melhorar a contratação de cidadãos e Facilitar a ligação entre a demanda e a oferta	
Desenvolvimento Humano e Social	Disponibilidade e qualidade de acesso a serviços básicos sociais e à Segurança e Infra-estruturas Sociais	Educação, Saúde, Água & Saneamento, Acção Social, Energia
Macroeconomia	Estabilidade e Crescimento Macroeconómico	
	Coordenação e Gestão das Finanças Públicas	
	Sistemas de Análise e Monitoria da Pobreza (PMAS)	
Boa Governação	Descentralização e Prestação de Serviços	Prestação de serviços públicos e combate à corrupção Descentralização e governo local
	Consolidação do Papel da Lei Democrática	Justiça
Questões Transversais	AMBIENTE; HIV/SIDA, DESMINAGEM, DESASTRES NATURAIS, GÉNERO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRIÇÃO -SETSAN, DESENVOLVIMENTO RURAL	

Fonte: MPD 2013

90. **As partes interessadas consideram que nos anos anteriores ao apoio ao orçamento, as estruturas DE diálogo político entre o Governo de Moçambique e o G19 funcionou bem**, onde diálogo reportado tanto pelo Governo de Moçambique, bem como pelos doadores como sendo razoavelmente eficaz. Mais recentemente, há uma percepção geral de que houve alguma deterioração na qualidade do diálogo. Por um lado, essa deterioração é atribuída às mudanças na estrutura dos pilares e grupos de trabalho introduzidos em 2011 – uma estrutura que não funciona cabalmente e que é vista como sendo pesada, particularmente pelos doadores. Por outro lado, a deterioração é atribuída à redução do compromisso tanto do Governo como dos doadores na agenda de mobilização de recursos do G19.

91. Nota-se também que há uma inconsistência considerável, em termos de qualidade dos grupos de trabalho. Isto é porque houve dificuldade que os parceiros de cooperação enfrentaram em termos de alocação de algum pessoal nos grupos mais importantes. Houve grandes diferenças no que concerne à nomeação dos parceiros de cooperação como líderes nos principais grupos de trabalho do G19, tais como o Pilar da Governação, a Análise de Pobreza e grupo de sistemas de monitoria, Grupo do Pilar macroeconómico e o da Análise do Orçamento.

O Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD)

92. O Quadro de Avaliação do Desempenho do Governo (QAD) é um elemento central da estrutura de diálogo. É o foco das discussões na Reunião Anual e Revisões Semestrais e, juntamente com a avaliação do cumprimento dos princípios subjacentes é a base principal para as decisões dos parceiros de cooperação sobre o desembolso do apoio ao orçamento. A

preparação de um QAD eficaz é uma tarefa desafiadora, uma vez que se esforça para capturar dentro de um conjunto controlável e mensurável de indicadores anuais, de forma estratégica e relevante de medir o progresso para a concretização da estratégia de redução da pobreza, ao mesmo tempo, alcançar um consenso sobre o conjunto escolhido de indicadores entre o governo e 19 parceiros de cooperação. Muitos países têm lutado para chegar a um acordo sobre um QAD que pudesse cumprir todos estes objectivos e, a qualidade do diálogo tem sofrido muitas vezes como resultado²³.

Tabela 13: Números totais dos indicadores do QAD por ano/sector/Área Temática

	200	200	200	200	200	201	201	201	Tot	%
	5	6	7	8	9	0	1	2	al	
Gestão das Finanças Públicas	7	9	8	8	8	2	8	7	57	17%
Reforma do Sector da Justiça	11	11	5	5	5	5	3	3	48	14%
Descentralização	3	2	2	2	2	1	2	2	16	5%
Reforma do Sector Público	1	3	3	2	2	2	2	1	16	5%
Desenv. Agrícola e Rural	6	4	5	5	5	6	7	8	46	14%
Saúde	6	6	6	6	6	6	3	3	42	12%
Educação	4	4	3	3	3	3	4	3	27	8%
Políticas macroeconómicas e financeiras	9	8	1	1	1		1	2	23	7%
Sector privado	2	2	2	2	2	2	2	3	17	5%
Água e Saneamento	2	3	1	1	1	2	2	2	14	4%
Sector Financeiro			3	2	2	2	1		10	3%
Estradas	3	1	1	1	1	1	1		9	3%
Acção Social			1	1	1	1	1	1	6	2%
Género		1	1	1	1	1			5	1%
Energia				1	1	1	1		4	1%
Total do Governo	54	54	42	41	41	35	38	35	340	
Alinhamento e Harmonização	12	8	7	7	7	9	10	7	67	39%
Previsibilidade	5	4	5	5	4	7	8	10	48	28%
Capacitação	2	4	6	5	5	5	6	3	36	21%
Composição da Carteira	2	2	2	3	3	3	3	3	21	12%
Total PDs	21	18	20	20	19	24	27	23	172	
Total (Gov. + PDs)	75	72	62	61	60	59	65	58	512	

(1) A justiça, Descentralização e Reforma do Sector Público são considerados como Boa Governação

(2) Os dados mostram percentagens por categoria para o QAD do Governo e QAD dos PAPs considerados separadamente.

Fonte: Compilação dos autores com base nos relatórios de Revisão Conjunta

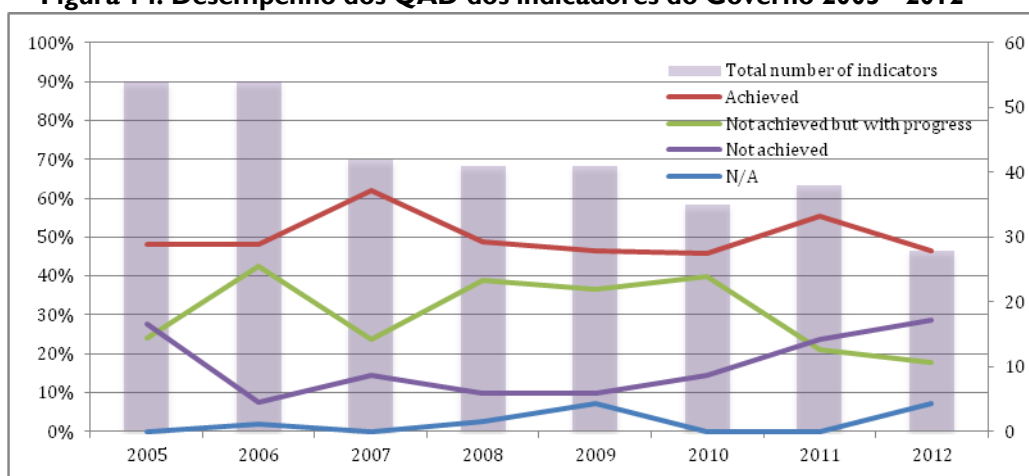
93. Como podemos avaliar a qualidade do QAD moçambicana? Nossa revisão das evidências aponta para os seguintes pontos fortes:

- **O QAD está estreitamente alinhado com os objectivos e metas da estratégia de redução da pobreza.** Tomados em conjunto, a Gestão das Finanças Públicas, a Boa Governação, a Agricultura, a Saúde e Educação representam 74% do total de indicadores pontuados. (Tabela 13). Embora o número de indicadores do QAD tenha diminuído durante o período da avaliação, o peso destes cinco áreas permaneceu razoavelmente constante. Entre eles, as questões de gestão das públicas finanças têm sido a área mais visada (17%).
- **A escolha dos indicadores incluídos no QAD é estratégica,** no sentido de incluir questões de importância, que não podem ser facilmente monitoradas e discutidas noutros fora. Por exemplo, o número limitado de indicadores sectoriais no QAD reflecte o fato de que existem grupos de trabalho sectoriais, onde é mais apropriado para dar atenção detalhada aos objectivos e metas sectoriais. Da mesma forma, a atenção reduzida a questões macroeconómicas reflecte o fato de que estão sendo abordadas através da monitoria do Instrumento de Apoio à Política do FMI (PSI).

²³ O caso da Tanzania é caso interessante. Ver Lawson et al, 2013.

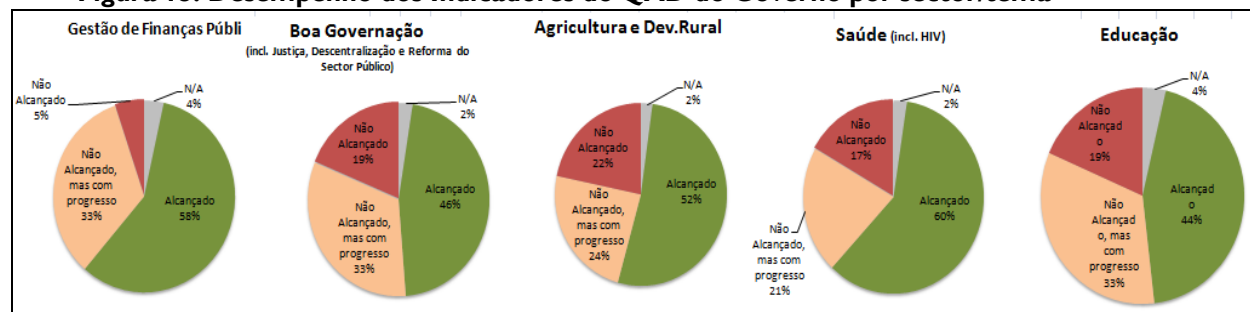
- **O número de indicadores no QAD foi reduzido de 54 para 35.** Como já nos referimos, não é geralmente considerado como se tivesse reduzido os custos de transacção até o momento porque o número de questões tratadas de outras maneiras (como princípios subjacentes ou como "áreas de especial atenção") tem aumentado. No entanto, a mudança para um QAD mais simples deverá, a médio prazo conter os custos de transacção.
- **Os indicadores são na sua maior parte mensuráveis,** como pode ser visto a partir de um número relativamente pequeno (3-8%), os quais são anualmente classificados como "Não Avaliados" (N/A). (Figura 13)
- **O nível de ambição das metas para os indicadores do QAD parece amplamente certo.** Em média, 50% dos alvos são avaliados como atingidos, com mais de 31% avaliados como "não alcançado, mas com o progresso". (Figuras 13 & 14.)

Figura 14: Desempenho dos QAD dos indicadores do Governo 2005 - 2012



Note: N/A = Não Avaliado.

Figura 15: Desempenho dos Indicadores do QAD do Governo por sector/tema



Fonte: Compilação própria a partir das avaliações nos relatórios de Revisão Anual.

94. **Com base nos cinco critérios, a nossa avaliação do QAD do Governo é que cumpre a sua finalidade de forma razoavelmente eficaz e compara bem com os QADs utilizados noutros países beneficiários de apoio ao orçamento.** Ao afirmar isso, estamos plenamente a reconhecer que todas as avaliações baseadas nos indicadores de desempenho do sector público têm limitações inerentes. Primeiro, devem centrar-se no que é mensurável, o que nem sempre é igual ao que é importante; e segundo, a adopção de indicadores como metas de política cria quase inevitavelmente incentivos perversos na alocação e reporte de dados ou no processo de implementação de políticas. Avaliações baseadas em indicadores tais como o QAD deveriam, portanto, ser usadas como um guia geral para o progresso e não como o único método de avaliação.

Quadros complementares para o diálogo e avaliação de desempenho

95. **Tendo o QAD sido estabelecido como essencialmente um mecanismo de monitoria de progresso dos resultados dos indicadores ligados ao PARPA/PARP, a sua efectividade como elo principal dum sistema de diálogo deverá depender da qualidade dos quadros complementares que enformam essa estrutura central.** Existem actualmente três quadros complementares ao QAD: 1) As "áreas de especial atenção", que definem as acções políticas a serem priorizadas nas áreas transversais tais como a reforma da folha de pagamento; 2) Instrumento de Apoio à Política do FMI que tratam de aspectos estruturais e macroeconomicos; e 3) matrizes de desempenho sectoriais para os principais sectores. Analisamos abaixo cada um desses instrumentos.
96. As "áreas de especial atenção" consistem essencialmente em matrizes de acções de política e reformas administrativas acordadas entre o Governo e o GI9, com vista a lidar com problemas específicos que não são devidamente tratados por meio das estratégias sectoriais e reformas existentes. Têm sido usadas de forma *ad hoc* para cobrir lacunas identificadas no processo normal do diálogo político. O Plano de Acção de Governação (PAG) desenvolvido em 2010 pelo Governo em resposta às preocupações do GI9 com relação às questões eleitorais e medidas anti-corrupção foi aparentemente a primeira dessas "áreas de especial atenção." Mais recentemente, a reforma da folha de salários foi adoptada como uma área de especial atenção como consequência das denúncias do escândalo financeiro havido no Ministério da Educação em 2011. Nestes dois casos, tanto representantes do Governo como dos Parceiros de Cooperação reconheceram a utilidade das avaliações das "áreas de especial atenção" como complementos necessários ao QAD. No entanto, alguns entrevistados manifestaram reserva com relação à proliferação de matrizes de avaliação e respectivos custos de transacção. Existem também dúvidas sobre como coordenar melhor essas "áreas de especial atenção" e integrá-las na monitoria do QAD e na estrutura mais ampla do diálogo sobre o ADO²⁴.
97. O Instrumento de Apoio à Política Económica (PSI, em inglês) do FMI é o mecanismo mais utilizado pelo Governo na definição de metas de políticas macro-económicas e reformas estruturais relacionadas. O mesmo é gerido directamente pelo FMI em conjunto com autoridades moçambicanas, mas existem também momentos formais de interacção entre o FMI e o GI9 aquando das missões de avaliação do PSI. A evidência sugere que o mecanismo do PSI é altamente eficaz enquanto mecanismo de definição de metas de política macroeconómica.
98. Um aspecto destacável de comparação com o QAD reside no facto de que apesar do PSI estar centrado num pequeno leque de metas quantitativas e estruturais, monitoradas formalmente, existe uma profunda análise macroeconómica e de outras variáveis relacionadas com as referidas metas bem como uma discussão sobre as políticas que tem sido mais abrangente do que a avaliação das metas. Pelo contrário, em várias áreas do QAD, evidências sugerem que a discussão não tem ido muito para além dos indicadores definidos: não tem havido análise suficiente que afira porquê determinados indicadores foram ou não alcançados; nem tem havido abertura suficiente para avaliar as implicações das políticas²⁵.
99. Em princípio, tal análise profunda e discussão mais abrangente deve ser feita pelos grupos de trabalho sectoriais, mas evidências sugerem que a qualidade dos tais grupos varia bastante o que tem implicações directas nas suas contribuições para a Revisão Anual do QAD. Analisamos abaixo o funcionamento do diálogo em três estruturas sectoriais: saúde, educação e agricultura.

²⁴ Por exemplo, para a produção da presente avaliação, a documentação relativa às áreas de especial atenção não foi disponibilizada através do secretariado do GI9, teve que ser obtida por via de outras fontes. Assim, é possível que existam outras áreas de especial de atenção sobre as quais a equipa de avaliação não tomou conhecimento.

²⁵ A qualidade do diálogo no âmbito do processo do PSI é claramente reforçada tanto pelo volume como pela qualidade dos subsídios fornecidos pelo FMI e pelas autoridades moçambicanas. Não existe capacidade de fornecimento do mesmo nível de subsídios ao nível dos vários sectores e áreas temáticas e dificilmente pode ser criada. Mas há certamente necessidade de reforçar a qualidade de pesquisa e análise. Voltaremos a este assunto mais adiante.

Diálogo Sectorial e o Apoio ao Orçamento na Saúde

100. Um Código de Conduta, assinado em 2000 (revisto em 2003) estabelece as regras básicas de engajamento entre o Ministério da Saúde (MISAU) e os seus parceiros. Há também um Memorando de Entendimento (MdE), que estabelece modalidades de trabalho que permitam um diálogo estruturado, bem como a criação de consensos entre MISAU e os parceiros de cooperação.
101. O SWAP é de longa data - anterior ao Apoio ao Orçamento, a nível nacional, e esta estrutura continuou ao longo do período em análise. A partir de 2007, o sector da saúde avaliou o seu desempenho com base numa QAD do sector. Em 2012, o QAD era composto por 35 indicadores. Os desembolsos são baseados no "desempenho satisfatório" total do sector em relação ao QAD de Saúde, incluindo o desempenho na gestão financeira. A avaliação tem lugar através das revisões conjuntas anuais (ACA). A ACA 2010 foi a primeira a basear-se nas disposições do PROSAUDE II.
102. **Embora o processo de diálogo do sector da saúde tenha a sua própria história, energia e momento, o processo de diálogo sobre o Apoio ao Orçamento e o de sector da saúde apoiam-se mutuamente.** As principais ligações formais são duas. Em primeiro lugar, o diálogo sobre o Apoio ao Orçamento é baseado nas estratégias do PARP (e PARPA II antes de 2011). Dentro disto, a saúde foi considerado como um sector prioritário e dentro do processo de diálogo nacional, a percentagem de fundos atribuídos aos sectores prioritários é rastreado, o nível de execução do orçamento na saúde é monitorado, e os desenvolvimentos notáveis no sector são documentados e discutidos. O perfil do sector é, portanto, elevado pelo diálogo a nível nacional através do quadro do Apoio ao Orçamento.
103. Em segundo lugar, vários indicadores de desempenho da saúde são elevados para o QAD do nível nacional, e estes são discutidos no âmbito do diálogo sobre o Apoio ao Orçamento. Actualmente, há três desses indicadores, que são: (i) taxa de cobertura de partos institucionais, (ii) número e percentagem das mulheres e recém-nascidos com HIV que receberam profilaxia da PTV, e (iii) a relação dos profissionais de saúde nas áreas de medicina, enfermagem e saúde materna/infantil por 100.000 habitantes. Estes indicadores foram reconhecidos em grupos de foco como sendo importantes e altamente relevantes. Além disso, a equipa foi informada por alguns parceiros de saúde que a selecção de um indicador para o QAD do Apoio ao Orçamento foi útil na advocacia: ao trazer a atenção de nível central para suportar questões sobre interesse sectorial.
104. Os indicadores utilizados no QAD da saúde ao longo do período em análise foram relativamente consistentes, mas o mesmo não acontece para os indicadores de saúde seleccionados para o QAD do Apoio ao Orçamento. Eles têm variado em número. Havia seis indicadores de saúde no QAD do Apoio ao Orçamento 2005-2010 e neste período foram utilizados 14 indicadores diferentes, muitos por apenas um ano antes de ser descartados. Em 2011 e 2012, havia apenas 3 indicadores de saúde no QAD do Apoio ao Orçamento. Os indicadores mais constantes são a taxa de cobertura dos partos institucionais (sete anos dos oito) e o número e a percentagem das mulheres e recém-nascidos com HIV que receberam profilaxia PTV (todos os anos). Durante o período, esses indicadores melhoraram substancialmente. A proporção dos partos institucionais aumentou de 49 % para 64 % no período em análise, enquanto a profilaxia PTV cobriu 84% dos partos de mulheres com HIV em 2012, contra apenas 6% em 2005. No entanto, muitos factores estão envolvidos no movimento destes indicadores, e não é possível dizer em que medida essas áreas beneficiaram da sua presença contínua no QAD do Apoio ao Orçamento.
105. Além dessas ligações formais entre o Apoio ao Orçamento e o diálogo do sector de saúde há outras ligações menos fáceis de definir. Em particular conselheiros de saúde levantam questões com seus Chefes das Missões, e os problemas de saúde também são levantados com os Chefes de Cooperação de Desenvolvimento que podem levá-los ao G-19. Eles podem usar outros fora estrategicamente para impulsionar as questões-chave da saúde. Além disso, é provável que a saúde tenha beneficiado das questões transversais debatidas e promovidas no G19, tais como o apoio à descentralização, o fortalecimento dos sistemas de gestão de finanças públicas (GFP) e a extensão do sistema de e-SISTAFE em distritos.

106. Outro factor é que o diálogo do sector de saúde se estende para além das estruturas formais de diálogo definidas no Memorando de Entendimento. Principais projectos como PEPFAR, o Fundo Global, FORSASS e outros, todos têm seus próprios mecanismos de diálogo e reuniões regulares com o governo. PEPFAR está presente em todas as províncias, e tem a oportunidade de diálogo contínuo a nível provincial, o que pode ao longo do tempo influenciar a política. É importante que o valor total do financiamento orçado para os fundos verticais do Governo dos EUA só ultrapassa os 300 milhões de dólares norte-americanos em 2013, o que compara com cerca de 400 milhões de dólares norte-americanos por ano do Apoio ao Orçamento. A relação entre os níveis de influência e de financiamento não é quantificável, mas geralmente grandes financiadores esperam se empenhar plenamente e de forma robusta com as agendas governamentais, especialmente nas suas áreas de apoio.
107. **Em conclusão, no sector da saúde, não há dúvida de que o diálogo sobre o Apoio Directo ao Orçamento e o diálogo sectorial se apoiam mutuamente e, informantes sugerem que o diálogo de nível nacional associado ao apoio ao orçamento proporcionou peso adicional nas principais áreas políticas.** Entretanto, a evolução do diálogo sobre a política de saúde tem sido impulsionada principalmente pelas estruturas de SWAP, e reflecte os fluxos e refluxos na qualidade do diálogo entre o Ministério da Saúde e seus parceiros do PROSAUDE. A influência das estruturas ADO é certamente modesta e funciona em conjunto com outras fontes concorrentes de influência, tais como os programas verticais.

Diálogo Sectorial e o Apoio ao Orçamento na Educação

108. **No sector da educação, há estruturas claras para o diálogo político que consiste numa série de estruturas de consulta e tomada de decisão. Com o tempo, as estruturas amadureceram para melhor se ajustarem aos processos de diálogo nacionais (incluindo estruturas de Apoio ao Orçamento).** Estas estruturas estão bem alinhadas com as prioridades políticas no Plano de Educação. Informantes do governo destacaram por unanimidade a importância do diálogo político e da sua melhor qualidade. Os doadores entrevistados reconhecem o valor acrescentado das estruturas, bem como das melhorias ao longo do tempo, mas consideram as estruturas do sector onerosas. Isto é em parte devido a uma redução do quadro do pessoal no lado dos doadores.
109. A estrutura básica do diálogo do sector da educação foi criada em 2002 no momento em que a FASE (*Fundo de Apoio ao Sector de Educação*) foi posto em prática. Continua a existir até aos dias que correm, com pequenas modificações, na sua maioria relacionadas com a frequência e a duração das reuniões. Os Memorandos de Entendimento (MdE) regem as estruturas, bem como os processos. Houve três MdEs (2002 - assinado por 5 parceiros; 2006 - assinado por 10 parceiros, e o de 2012 assinado por 9 parceiros). Em 2008, uma adenda ao segundo Memorando de Entendimento foi feito de modo a acomodar os requisitos de aquisição do Banco Mundial, bem como para canalizar o financiamento da Iniciativa de Financiamento Acelerado (*Fast Track Initiative*) para o sector através do FASE. A política de diálogo e monitoria dá-se através de um conjunto estruturado de fora, que se reúnem em períodos fixos durante o ano.
110. Os documentos e entrevistas com informantes-chave destacam que ao longo do tempo o processo de diálogo amadureceu e se tornou mais formalizado. As medidas tomadas têm procurado racionalizar os processos e resultados e incluíram mudanças no calendário da AR para melhor alinhar-se com o ciclo de planificação e orçamentação do Governo de Moçambique. À medida que os sistemas de desembolso e reporte se tornaram mais fortes, tem havido uma mudança de uma concentração sobre questões de processos relacionados principalmente com a gestão financeira e reporte para uma discussão profundidade sobre a implementação de políticas.
111. **O processo de discussão política tem sido influenciado por compromissos e iniciativas globais. O FTI tem sido particularmente importante:** "FTI apoiou as actuais políticas de educação do governo e teve um efeito catalisador nas discussões sobre políticas,

chamando a atenção para áreas que não estavam a receber a devida atenção" (Bartholomew et al, 2009.). Isto incluiu não apenas a necessidade de novas políticas mais sustentáveis na formação de professores e construção de escolas, mas também a atenção para a equidade de género, bem como salários dos professores (Takala, 2008).

112. Um reconhecimento da importância de ligar os processos do sector aos processos de Apoio Geral ao Orçamento resultou num aperfeiçoamento das estruturas e do calendário de grandes eventos de diálogo sobre políticas. Além disso, o sector optou por utilizar de forma estratégica os três indicadores do sector da educação incluídos no QAD de Apoio Geral ao Orçamento, de modo a chamar a atenção a nível nacional para as questões de importância para o sector da educação:

- **O aumento do número de professores** tem sido o tema de discussão mais predominante durante o período em avaliação e uma prioridade política nos dois planos mais recentes do sector da educação. O Ministério da Educação utilizou efectivamente o indicador do QAD no rácio professor-aluno, para discutir com o Ministério das Finanças para o aumento do financiamento para os salários dos professores.
- **A mudança do foco de monitoria das taxas de matrícula brutas e líquidas para uma monitoria centrada na idade mais adequada de ingresso escolar no primeiro ano** ajudou a chamar a atenção para a forte ligação entre a melhoria das taxas de permanência na escola, taxas mais baixas de desistência escolar e as matrículas em idade certa no primeiro ano escolar.
- **O foco na descentralização** também trouxe consigo uma série de decisões em torno da necessidade de uma melhor monitoria das províncias e distritos e apoio melhorado para o desenvolvimento de capacidades, especialmente a nível distrital.
- A discussão política mais recente foi em torno do sucesso escolar - ou seja, a dimensão da educação de qualidade. Trabalhos em curso no momento desta avaliação relacionados com o desenvolvimento de uma linha de base do sucesso escolar no ensino primário, que será um dos três indicadores a serem monitorados no nível do diálogo do G19 sobre o Apoio Geral ao Orçamento.

113. Assim, no sector da educação também um quadro muito robusto de diálogo político foi construído com base nas estruturas de SWAP, que na verdade precederam o Apoio Geral ao Orçamento a nível nacional. Os acordos do diálogo político sectorial amadureceram e melhoraram ao longo dos anos, tornando-se mais estratégicos, mais centrados na política e menos centralizados nos processos. Este era essencialmente um processo autónomo, para o qual o processo do Apoio ao Orçamento contribuiu pouco ou nada.

114. Nos anos mais recentes, as partes interessadas do sector aprenderam - assim como na área da saúde - a utilizar o diálogo a nível nacional associado com o apoio ao orçamento para dar peso adicional nas principais áreas políticas, nomeadamente a necessidade de reduzir a relação professor-aluno por meio da expansão de professores, a introdução de uma linha de base de sucesso escolar de modo a monitorar a qualidade da educação de forma mais eficaz, bem como gerir o processo de descentralização do orçamento de modo a garantir resultados favoráveis a nível local. É muito mais eficaz prestar-se maior atenção não apenas a taxas de matrículas mas também e, mais especificamente, na idade certa do ingresso escolar.

Diálogo Sectorial e o Apoio ao Orçamento na Agricultura

115. Os mecanismos do diálogo político entre o Governo e os parceiros do PROAGRI permaneceram mais ou menos iguais durante o período em avaliação. Desde 1999 houve duas reuniões de avaliação. A primeira – Reunião de Revisão Conjunta da Agricultura – ocorre no segundo trimestre de cada ano e é dedicada à discussão do Relatório Anual do PROAGRI. No mesmo período um esboço do plano anual para o ano seguinte é apresentado e os doadores anunciam o seu compromisso para o ano seguinte no Relatório de Harmonização. A segunda reunião – Reunião Semestral de Revisão Conjunta da Agricultura – em que participam para além do MINAG, o MPD o Ministério das Finanças (MF), ocorre no terceiro trimestre de cada ano numa ocasião em que Governo e Parceiros confirmam as respectivas contribuições para o PROAGRI com base nas necessidades de financiamento anual. O Grupo de Trabalho do

PROAGRI que congrega representantes do MINAG e dos doadores reúne-se, pelo menos, uma vez por mês e é o principal fórum de diálogo para assuntos operacionais.

116. O diálogo de políticas de alto nível ocorre no Fórum de Concertação com periodicidade trimestral e é o principal fórum de diálogo para questões estratégicas do PROAGRI II. O Ministro, Vice-ministro ou Secretário Permanente do MINAG preside ao fórum que reúne quadros séniores do MPD e do MF e representantes dos doadores. Entretanto, mais recente as políticas do sector tornaram-se mais fragmentadas à medida que o Governo desenvolveu políticas fora do quadro do PROAGRI e alocou significantes para esses processos paralelos, nomeadamente o Programa Nacional de Investimento do Sector Agrário ligado ao Programa Compreensivo do Desenvolvimento da Agricultura em África iniciado sob os auspícios da NEPAD.
117. O condicionalismo para desembolsos do PROAGRI I estava baseado em procedimentos financeiros e planeamento de desembolsos, tais como projecções de desembolsos trimestrais, uma revisão conjunta anual bem-sucedida e auditoria. Por isso, o PROAGRI I foi bastante criticado por estar demasiado preocupado com procedimentos do que com resultados. O Mde de 2007 introduziu uma avaliação de desempenho com uma matriz de avaliação de indicadores do sector da agricultura.
118. Neste estágio, o QAD do apoio ao orçamento incluía cinco indicadores para o sector da agricultura com enfoque em extensão, irrigação e registo de títulos de terras. No entanto, os tais cinco indicadores foram considerados insuficientes para avaliar o desempenho do MINAG e do PROAGRI. Foi então desenvolvida uma matriz de avaliação do PROAGRI com vinte e três indicadores e metas anuais. Esses indicadores e metas são revistos anualmente pelo Governo e doadores aquando da Reunião Semestral de Revisão Conjunta da Agricultura, que é parte integrante do processo mais amplo de Revisão Conjunta.
119. Como nota Cabral (2009), o processo de concepção do quadro de avaliação de desempenho (QAD) da agricultura não o ideal que teve impacto na qualidade da matriz desenvolvida. O processo foi essencialmente dirigido pelos doadores de forma *ad hoc* através de consultas individuais a diferentes actores do MINAG. As fraquezas dos sistemas de monitoria e avaliação são também uma grande preocupação dos doadores na medida em que tem havido pouco envolvimento dos actores não-governamentais no diálogo de políticas e na monitoria do desempenho do PROAGRI.
120. A ligação entre a matriz de avaliação do PROAGRI e os indicadores do sector da agricultura incluídos do QAD do apoio ao orçamento é menos claro neste sector do que é na educação e na saúde. O número de indicadores aumentou gradualmente ao longo do tempo atingido oito em 2002 (ver figuras 12, 13 e 14 acima), embora tenha-se mantido o enfoque na irrigação, extensão e registo de títulos de terra. No geral, a avaliação desses indicadores tem sido positiva: de 2005 a 2012, 52% dos indicadores foram classificados como “alcançados”, 24% “não alcançados mas com progressos”, e 22% “não alcançados.” No entanto, não há clareza sobre se os indicadores estão a ser seleccionados de forma deliberada de modo a aumentar a atenção administrativa dada à sua implementação, e como notamos na nossa análise da despesa e política agrícola no capítulo 4, os indicadores têm pouca relação com as prioridades de políticas que resultam da pesquisa agrária. Na verdade, nenhum dos 20 indicadores usados no período de 2005 a 2012 tem a ver com o acesso e uso de fertilizantes, sementes melhoradas ou uso de pesticidas, apesar de várias pesquisas apontarem esses factores como sendo determinantes da produtividade agrícola, particularmente para os pequenos produtores (ver secções 4.4 & 6).
121. Em resumo, o diálogo no sector da agricultura está estabelecido sobre uma estrutura bem definida, inicialmente ligada ao PROAGRI e depois passada para o âmbito do diálogo em torno do ADO. Entretanto, o funcionamento desses processos tem revelado uma série de fraquezas que ao que tudo indica o diálogo em torno do ADO não está a conseguir mitigar de forma significante, nomeadamente:
- A fragmentação das estruturas nacionais fazedoras de política do sector agrário;
 - As fraquezas dos sistemas de monitoria e avaliação;

- O aparente desfasamento entre as metas de políticas definidas na matriz de avaliação do PROAGRI e as actividades e planos do MINAG;
- O aparente desfasamento entre as metas de política agrária definidas no QAD do apoio ao orçamento com as prioridades de políticas sugeridas por pesquisas.

Influência do Apoio Orçamental nos Processos de Diálogo de Políticas: Conclusões

122. Antes do período em avaliação, **Moçambique já havia estabelecido os fundamentos básicos de uma avaliação estrutura e harmonizada e processo de desembolso do Apoio ao Orçamento, ligados directamente com o alcance dos objectivos da estratégia nacional de redução da pobreza. Este sistema foi preservado e aperfeiçoado.** Um calendário de revisão anual integrado continua em vigor, claramente ligada a uma rede de processos de políticas sectoriais e temáticas. As actas do processo de revisão anual estão abertas a um grande número das partes interessadas, os seus resultados são publicados e são geralmente objecto de comunicados de imprensa.
123. Em 2011, foram introduzidas várias alterações no quadro de diálogo político para se ajustar com a nova estrutura do PARP, que adoptou uma estrutura mais temática, destinada a incentivar a cooperação mais interministerial em torno de um diálogo mais transversal mais e temático. **Embora a justificativa para a nova estrutura seja clara, parece que, a curto prazo, a sua introdução enfrentou alguns "problemas adaptação"** e gerou custos de transacção adicionais. Talvez seja necessária alguma simplificação da estrutura, além de mais orientações sobre como se espera para o trabalho.
124. A estrutura de diálogo foi centrada em torno de dois Quadros de Avaliação de Desempenho (QADs) um do governo e o outro dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs). **Há evidências que sugerem que QAD dos PAPs é um mecanismo útil para manter os objectivos de eficácia da ajuda na agenda, bem como para manter um certo nível de responsabilização mútua.** No entanto, as partes interessadas concordam que, se este mecanismo é para ser mantido, alguma revisão no processo de definição de indicadores será necessária. Esta deve ter como objectivo reduzir o número total de indicadores a um número mais gerível, por exemplo, não mais de 12 indicadores. Em segundo lugar, deve procurar estabelecer metas, que são viáveis para alcançar, apontando para um progresso constante em direcção às metas acordadas, ao invés de metas excessivamente ambiciosas de curto prazo. Adicionalmente, deveria estar ligada a um quadro mais formalizado para seguimento, que poderia ser estruturado como matriz conjunta dos Doadores-PAPs para acções administrativas, de procedimentos e políticas, semelhante a uma "área de atenção especial" para a eficácia da ajuda.
125. **A nossa avaliação do QAD do Governo é que ele cumpre com a sua finalidade de forma eficaz e compara bem com os QADs utilizados noutros países beneficiários do Apoio ao Orçamento.** Notavelmente, fornece um conjunto estratégico de metas mensuráveis, que têm funcionado bem como um foco para o diálogo. No entanto, como todas as avaliações baseadas em indicadores de desempenho do sector público, o QAD tem limitações inerentes, o que sugere que ele deve ser usado como um guia geral para o progresso e não deve ser nem o único método de avaliação, nem o único foco de diálogo.
126. A este respeito, **a decisão do governo e dos seus parceiros para avaliar o progresso de certas reformas de governação e do sector público através de quadros alternativos parece eminentemente sensível,** desde que isso não leve a uma proliferação de quadros de avaliação. Seria, portanto, aconselhável formalizar esta abordagem, de modo a evitar que essa proliferação, e também de modo a garantir que essas estruturas sejam reconhecidas como legítimas, e sejam geridas de forma transparente e objectiva, e claramente integradas dentro do QAD mais amplo.
127. Ao afirmarmos que o QAD tem funcionado de forma razoavelmente eficaz, reconhecemos também que existem objectivos políticos importantes, relacionados com elementos como desenvolvimento agrícola e redução da pobreza, onde o diálogo do Apoio ao Orçamento, com

foco no QAD, não foi capaz de gerar resultados. Alguns podem argumentar que uma selecção mais "estratégica" de indicadores dentro do QAD teria gerado melhores resultados nessas áreas importantes. No entanto, o QAD deve necessariamente reflectir a natureza de um determinado conjunto de políticas governamentais: o estabelecimento de metas para os objectivos económicos ou sociais, para os quais não há claramente política definida e, por isso, resulta simplesmente em baixa pontuação nas avaliações anuais. Neste sentido, gostaríamos de afirmar que o QAD só se pode construir em cima do corpo existente de políticas, ajudando a dar foco a essas políticas, para estabelecer metas de implementação sensíveis e para fornecer um fórum público para sua avaliação. Se há objectivos económicos ou sociais para os quais políticas bem definidas estão faltando, é improvável que o QAD que seja o instrumento adequado para gerar uma análise política adequada do processo de desenvolvimento.

128. Na nossa opinião, são os processos políticos no sector e os níveis temáticos que devem gerar análise, o teste de ideias e o debate a partir do qual as soluções políticas adequadas devem surgir. Estruturas políticas nacionais, como o PARPA/PARP deve fornecer orientação em relação a prioridades globais, mas é a nível sectorial e temática que a análise detalhada dos problemas e limitações devem ocorrer, levando ao desenvolvimento e consideração das diferentes opções políticas, a partir do qual uma estratégia de implementação pode surgir. O QAD pode consolidar objectivos políticos e proporcionar um processo de várias partes interessadas em avaliar o progresso e ajustar os planos de implementação, conforme se mostre apropriado.

129. A nossa avaliação do processo de diálogo político em Moçambique sugere que a principal fraqueza estrutural reside precisamente no processo de desenvolvimento de políticas, que deve situar-se no nível sectorial e temático. Por uma variedade de razões, o ADO teve apenas uma influência limitada sobre os processos de desenvolvimento de políticas a este nível. Quatro factores particulares parecem estar em jogo:

- Em primeiro lugar, as limitações de capacidade básica da qual Moçambique sofre – conforme observado no Capítulo 2, como um aspecto-chave do contexto do apoio orçamental - significa que a análise de políticas e desenvolvimento de competências será sempre um ganho. Entradas de capacitação fornecida através do processo de apoio orçamental pode contribuir para resolver essas limitações (e nós argumentamos abaixo que eles conseguiram reduzir essas restrições na área de GFP), mas existem limitações sobre as quais que os agentes externos agora podem ajudar a desenvolver a capacidade interna. Além disso, onde o diálogo do apoio orçamental é muito amplo, pode, inadvertidamente, dissipar a limitada capacidade existente para análise e desenvolvimento de políticas;
- Em segundo lugar, os processos sectoriais - como vimos com os estudos de caso da agricultura, educação e saúde - têm a sua própria história e uma dinâmica própria, em que a influência do nível central do QAD é modesta na melhor das hipóteses. Onde as dinâmicas do sector são boas, como no caso da educação, o diálogo do ADO pode ajudar a aguçar o foco estratégico e de sensibilização para as questões sectoriais; onde a dinâmica do sector são menos favoráveis, como na agricultura, seria necessária uma abordagem mais intervencionista, a fim de ter qualquer efeito significativo: isso pode não ser sempre possível e não tem qualquer garantia de sucesso;
- Em terceiro lugar, o desinvestimento no processo de Apoio ao Orçamento relatado pela maioria dos interessados preocupou tanto os parceiros de cooperação como o Governo. Em resultado, foi claramente reduzida a atenção administrativa e esforço analítico que poderia, potencialmente, ser aproveitado para resolver problemas de políticas sectoriais. Para o governo, a causa parece ser a ampliação da própria agenda do Governo, particularmente devido à necessidade de abordar as exigências de políticas do sector extractivo (recursos minerais e energia). Para os doadores, esta parece ser uma consequência do declínio dos orçamentos administrativos e pressões das chefias de missão para reduzir o grau de concentração de Apoio Orçamental. Seja qual for a causa, este é um fenómeno para o qual a maioria das partes interessadas atestar, e que poucos acreditam será invertida. Nestas circunstâncias, as diferenças políticas a nível do sector apenas podem ser eficazmente enfrentadas através da priorização cuidadosa das áreas onde a análise política deve ser focada e numa divisão

mais cuidadosa do trabalho - tanto dentro do governo como dentro do G-19 - para que recursos humanos e administrativos disponíveis sejam utilizados de forma mais eficiente;

- Em quarto e último lugar, muitos representantes dos PAPs afirmaram que houve um declínio na qualidade de coordenação no âmbito do G-19. Diz-se que houve um consequente declínio na capacidade do G-19 para desenvolver posições políticas bem estudadas e coerentemente definidas e para aproveitar os recursos analíticos e financeiros para o bem comum. Infelizmente, a equipa de avaliação não foi capaz de determinar a causa desses problemas a partir da evidência disponível, mas parece claro que um esforço concertado para revitalizar a coordenação no âmbito do G-19 será necessário, para além de ter que se prestar especial atenção às lacunas de políticas a nível sectorial.

3.3. Contribuições para criação de capacidades

130. A prestação de assistência técnica e capacitação é geralmente entendida como o terceiro elemento do pacote "Apoio ao Orçamento." Essas contribuições, normalmente, seriam centralizadas em aspectos de reforma política, institucional e monitoria ligada directamente ao diálogo sobre o Apoio ao Orçamento - como suporte para a monitoria do PRSP e ao desenvolvimento de estatísticas, ou a reforma da gestão de finanças públicas (GFP).

131. **Em Moçambique, há apenas uma pequena minoria de operações de apoio ao orçamento que fazem uma prestação directa para o fornecimento de assistência técnica e capacitação.** A partir de 2011 em diante, não houve nenhum fornecido desta forma, ao passo que, entre 2005 e 2010, apenas 1 ou 2 por ano dos 17-19 parceiros de cooperação que prestam o apoio ao orçamento deram a assistência técnica e capacitação como parte dos seus acordos de financiamento de apoio ao orçamento. Nestes casos, eles eram disposições gerais, que também poderiam ser usados para o financiamento de estudos (como avaliações PEFA), bem como a assistência técnica para apoiar as tarefas de monitoria e avaliação efectuadas por conta do provedor de Apoio ao Orçamento. As três agências, que davam o apoio de AT desta forma neste período eram - a Danida, a UE e a KfW, não forneceram dados detalhados das despesas sobre como esses recursos foram utilizados, mas reportaram que, em grande medida, estas facilitações não utilizadas.

132. **Programas mais estruturados de assistência técnica e capacitação foram fornecidos através de acordos de financiamento fundos comuns estabelecidos** para ajudar a criar capacidade nos principais sectores ou instituições. Estes eram essencialmente de três tipos:

- Apoio às funções de GFP e de governação através dos fundos comuns estabelecidos para (i) UTRAFE/CEDSIF para cobrir as necessidades do sistema integrado de gestão financeira (e-SISTAFE) e do programa de reforma da GFP, (ii) o Tribunal Administrativo para o apoio ao desenvolvimento da capacidade de auditoria externa, e (iii) a Inspeção Geral de Finanças para o apoio ao desenvolvimento da capacidade de auditoria interna.
- Apoio ao sistema de estatísticas nacionais dos fundos comuns, com foco no desenvolvimento das capacidades estatísticas, ligadas à monitoria e avaliação da estratégia de redução da pobreza (PARPA I, PARPA II e PARP). Este fundo comum foi principalmente centrado para dar apoio ao Instituto Nacional de Estatística (INE), mas também forneceu o financiamento para pesquisas realizadas por outras organizações.
- Apoio aos principais sectores, nomeadamente Agricultura, Educação, Saúde e Estradas para desenvolver políticas sectoriais e capacidades de planificação, monitoria e avaliação, bem como, em alguns casos, as capacidades de gestão, financeira e de recursos humanos.

133. Destes três tipos de acordos, o terceiro tipo - ligado à capacitação do sector - nunca teve ligações significativas para o apoio ao orçamento e cresceu na maioria dos casos dos acordos de SWAP bem estabelecidas nesses sectores, tais como FASE, PROSAUDE e PROAGRI.

134. Os fundos comuns ligados às funções de GFP/Governação e recursos estatísticos tiveram a sua génese no início do período de Apoio ao Orçamento entre 2000 e 2004. (Batley, R. et al, 2006) como um acordo de financiamento ligado directamente ao PARPA I, muitas das metas nos primeiros QADs de Apoio ao Orçamento relacionadas com melhorias nestas áreas. Ao mesmo

tempo, as deficiências em capacidades eram muito claras e, conseqüentemente, o Governo buscou apoio para assistência técnica/capacitação, que foi fornecido por meio desses fundos comuns.

135. Até ao início do período da nossa avaliação, em 2005, esses fundos tinham assumido uma identidade institucional e uma dinâmica própria. De facto, quando entrevistadas, as partes interessadas do governo e doadores afirmaram que acreditavam que esses fundos continuariam a existir, mesmo se o Apoio ao Orçamento parar. A ligação ao processo de apoio orçamental é, portanto, menos forte do que era, mas esses fundos funcionam claramente como um complemento do Apoio ao Orçamento, e portanto nós julgamos ser ainda apropriado conceber esses arranjos como entradas de apoio orçamental.
136. Tomados em conjunto, os subsídios providenciados por esses fundos comuns, juntamente com as outras linhas de financiamento ligadas mais directamente às operações de apoio orçamental, equivalem a uma assistência técnica/criação de capacidade significativa dentro do pacote de Apoio ao Orçamento. Infelizmente, devido ao grande número desses arranjos e a gama de linhas de financiamento através do qual eles foram prestados, não foi possível recebermos a documentação de projectos detalhados, incluindo relatórios de progresso e dados de gastos, o que seria necessário para fazer um julgamento sobre a sua eficiência e eficácia. No entanto, representantes do governo foram bastante optimistas na avaliação desses fundos de apoio tanto na componente da relevância como da eficiência.
137. Há evidências de que a assistência técnica e criação de capacidade fornecida pelos fundos comuns produziram resultados importantes, que em alguns casos facilitaram a produção das "saídas" induzidas então alvos de Apoio ao Orçamento. Esse tem sido o mais resultado em relação às reformas de GFP e do fortalecimento das capacidades da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), o Tribunal Administrativo e da Inspeção Geral de Finanças. Analisamos essas "saídas" induzidas com mais detalhes no Capítulo 4.

3.4 Adaptando a concepção do apoio orçamental ao contexto de mudança

138. A questão de avaliação 1.2 questiona como evoluiu o contexto de apoio orçamental ao longo do período em avaliação e em que medida as mudanças feitas na dimensão, concepção e procedimentos de implementação da ajuda externa foram importantes para a mudança de contexto. Para respondermos essa questão, apresentamos primeiro uma recapitulação das principais mudanças de contexto havidas ao longo do período em avaliação. Em seguida, identificamos as principais alterações introduzidas no regime de concepção e de gestão. Finalmente, consideramos as conseqüências dessas adaptações e em que medida elas representaram uma resposta apropriada ao contexto mudado.

Mudanças no contexto do apoio orçamental ao longo do período em avaliação

139. Conforme detalhado no Capítulo 2, as principais alterações contextuais ao longo do período 2005-2012 podem ser resumidas como segue:

- **O impacto da crise financeira mundial sobre Moçambique foi relativamente limitado.** Houve uma queda no crescimento económico durante o período 2008-2009, mas a taxa de crescimento económico de Moçambique recuperou rapidamente, devido a uma postura política anti-cíclica, o aumento do apoio dos doadores, nomeadamente através do mecanismo de Facilidade para Choques Exógenos do FMI (FSE) e de um aumento na concessão de empréstimos pelo sistema bancário doméstico. Até 2010, os níveis de exportação haviam recuperado e as taxas de crescimento haviam retornado aos níveis anteriores.

- **A principal transformação económica em Moçambique foi a descoberta sobre 2010 - 2012 de grandes depósitos de gás explorados na Bacia do Rovuma.** Os

investimentos previstos na Bacia do Rovuma, combinados com os requisitos para o aumento da exploração das reservas de gás na Bacia de Moçambique, de carvão e de areias pesadas, elevam o valor total do IDE para um total de 88 biliões de dólares norte-americanos ao longo dos próximos dez anos, equivalente a mais de seis vezes o PIB actual. Fluxos de receitas domésticas significativas em comparação com a exploração dos recursos não são susceptíveis de ocorrer antes de 2020, mas o *boom* da mineração tem o potencial de aumentar os níveis de renda *per capita* de forma dramática e fornece uma nova e importante fonte de receita doméstica.

- **Embora os maiores benefícios do boom da mineração sejam para o futuro, em 2013 o crescimento constante do PIB e a capacidade de colecta de receita interna deixou Moçambique com um nível de espaço fiscal sem precedentes.** O crescimento económico tem sido de 7,3% em média ao ano durante todo o período em avaliação, e a receita em relação ao PIB aumentou de 15,3% em 2006 para 23,3% em 2012 (FMI, 2014). Além disso, em 2013, o governo recebeu receitas extraordinárias substanciais da tributação das mais-valias pelo trespasse de contratos de exploração na Bacia do Rovuma (equivalente a 4,2% do PIB), abrindo assim a possibilidade da criação de um fundo de investimento ou fundo soberano.

- **O período em avaliação conheceu uma crescente concentração do poder político, combinado com graves irregularidades eleitorais, e os incidentes mais generalizados de assédio da sociedade civil.** O partido no poder, a Frelimo aumentou o número de assentos na AR de 129 dos 250 assentos em 1994 para 191 em 2009. A afluência às urnas caiu pela metade nas últimas quatro eleições, o que significa que a maioria substancial de 2009 foi obtida com menos de 30% dos eleitores registados. Há evidências de que esta concentração de poder distanciou o governo dos cidadãos e reduziu a necessidade de ouvir as críticas e vozes políticas alternativas. As irregularidades verificadas nas eleições de 2009, onde vários grupos de observadores foram altamente críticos de muitos processos pré-eleitorais e no dia das eleições providenciaram uma manifestação tangível dessa mudança. O período de campanha que antecedeu as eleições de 2009 também foi marcado por um nível significativo de violência partidária, assim como nas eleições municipais de 2013. Alguns comentaristas, como por exemplo o CESC (2013) sugerem que o assédio e a intimidação da sociedade civil têm aumentado, uma opinião que encontra eco numa vasta lista de inquéritos e pesquisas conduzidas no país sobre essa matéria.

- **A relativa mudança na opinião pública europeia a nível público e oficial a respeito da conveniência do Apoio ao Orçamento também representou uma mudança importante no contexto do apoio orçamental.** Isto é evidenciado pela retirada dos Países Baixos do Apoio Orçamental, e pelas mudanças nas políticas de apoio orçamental introduzidas pela Comissão Europeia, SIDA, SECO e DFID. Essas mudanças promoveram avaliações mais rigorosas de riscos fiduciários e tentativas de desenvolver ligações mais explícitas entre as modalidades de desembolso da ajuda e os resultados de Apoio ao Orçamento.

Respostas ao contexto evolutivo

140. Quatro tipos de alterações foram introduzidas na concepção e implementação do Apoio ao Orçamento, que examinamos com detalhe abaixo:

- A redução na escala de desembolsos para apoio orçamental em relação ao PIB e em relação ao total das despesas públicas;
- Aumento do uso de variáveis ou de desempenho das tranches, como um mecanismo de desembolso do apoio orçamental;
- Mudanças no foco do diálogo, trazendo novas questões estratégicas na agenda de apoio orçamental;
- Maior atenção aos princípios subjacentes ao apoio orçamental, e um aumento da prontidão para suspender os desembolsos quando um risco de violação dos princípios subjacentes é percebido como estando iminente.

141. Em termos de escala, entre 2008-2012 desembolsos de apoio orçamental mantiveram-se praticamente estáveis numa média de 464.000 milhões de dólares em termos de dólares americanos, depois de ter aumentado em 75% de 2005 para 2008 (Tabela 7). Embora isto represente um declínio modesto em termos reais, a relativa estabilidade dos desembolsos

sugere que a ajuda externa foi caindo cada vez mais no apoio directo ao orçamento. A importância relativa do apoio orçamental tem, no entanto, diminuído nos últimos anos, tanto como proporção do PIB, de 5% em 2007 para 3,1% em 2012, e, mais significativamente como proporção da despesa pública (18,1% em 2007 para 9,4% em 2012; Tabela 8). No entanto, esta mudança tem sido impulsionada pelo rápido crescimento nas receitas nacionais e nos gastos públicos.

142. Um aspecto de mudança na concepção do apoio orçamental tem sido o aumento do uso de "parcelas variáveis" ou "tranches" de desempenho, em que o valor dos desembolsos está ligado tanto à realização de certas reformas como no alcance de resultados de actividades realizadas. A UE, Suécia e Suíça têm usado tais mecanismos, desde o início do período avaliação (2005), mas a Dinamarca, a Alemanha e, mais recentemente, o Reino Unido incorporaram-nos em matrizes de avaliação mais abrangentes conforme verificámos durante o período de avaliação. A importância relativa dessas parcelas variáveis tem-se mantido bastante modesta. O tamanho real da parcela variável para as seis agências de desenvolvimento que utilizam esse instrumento é mostrado na Tabela abaixo. Em 2012, o desembolso máximo da parcela variável teria compreendido cerca de 70 milhões de dólares, dos quais foram pagos 49 milhões dólares americanos foram – o equivalente a aproximadamente 11% do total de desembolsos do Apoio ao Orçamento.

Tabela 14: Desembolsos de parcelas variáveis: 2012-2014

		2012		2013		2014	
		potential	granted	potential	granted	potential	granted
Donor's currency (million)							
Denmark	DKK	22	18	22	13.2	22	16.5
UK	GBP	no variable tranche		7	4	7	4.4
Germany	EUR	10	8	5	4	5	not known
Switzerland	CHF	?	?	?	?	4	3.2
Sweden	SEK	180	115	90	67.5	no contract	
EU	EUR	21	14.375	21	14.375	21	14.375
USD (million)							
Denmark		3.8	3.1	3.9	2.3	3.9	2.9
UK		no variable tranche		10.8	6.2	10.8	6.8
Germany		12.9	10.3	6.6	5.3	6.6	not known
Switzerland						4.3	3.4
Sweden		26.6	17.0	13.8	10.4	no contract	
EU		27.0	18.5	27.6	18.9	27.6	18.9
All VTs in USD		70.2	48.8	62.7	43.0	53.1	32.0

Fonte: Orłowski, 2013

143. Conforme se pode ver na Tabela 14 acima, a taxa de pagamentos de parcelas variáveis foi de 70% em 2012 e 69% em 2013, o que reflecte o facto de que a maioria dos indicadores foi de facto alcançada. Podemos concluir que o aumento da utilização de parcelas variáveis teve um efeito de incentivo positivo sobre os esforços de reforma do governo? Tem sido impossível realizar uma avaliação abrangente da questão essencialmente porque é uma tarefa de difícil realização com recursos limitados.

144. Houve mudanças regulares na definição de indicadores de todo o período em avaliação. O leque de questões políticas envolvidas é ampla e a teia de mecanismos de causalidade subjacentes com as quais incentivos induzidos precisam interagir é demasiado complexo de desvendar facilmente. No entanto, podemos apontar duas fontes de evidências, a saber:

- Os dados apresentados na figura da secção 3.2 não sugerem uma tendência de melhoria de desempenho do QAD desde 2010 quando as variáveis de tranches foram mais significativas. De 2006 a 2009, de 45-60% dos indicadores foram classificados como "alcançados", e apenas 10-15% como "não alcançados", com um grupo relativamente grande (25-40%) que foi avaliado como "não alcançado, mas com algum progresso". Durante os anos de 2010 - 2012, o número avaliado como "alcançado" manteve-se praticamente o mesmo em 45-55%, mas o número avaliado como "não alcançado" aumentou muito aproximando-se de 30% em 2012, com um declínio correspondente naqueles indicadores avaliados como "não alcançada, mas com progresso". Claramente, há vários factores em jogo, incluindo alvos

potencialmente mais difíceis e/ou padrões mais rigorosos de avaliação, mas números simples não sugerem uma melhoria da tendência no desempenho;

- Um corpo mais revelador de evidência consta de um estudo interno feito pela Danida para avaliar os efeitos dos incentivos potenciais de “tranches variáveis” elaborado por Orłowski (2013). As entrevistas foram realizadas com doadores usando parcelas variáveis dentro de suas operações de apoio orçamental, bem como com funcionários do MPD e do Ministério das Finanças. Como pode ser visto na Caixa 2 abaixo, os resultados não sugerem qualquer efeito dos incentivos.

I45. Embora indicativa em vez de conclusiva, a evidência sugere que parcelas variáveis não oferecem qualquer incentivo adicional significativo para cumprir as metas de reforma. Já existem factores que favorecem o progresso da reforma - o que é de se esperar, uma vez que essas são metas pactuadas pelo Governo e ligadas a estratégias e planos nacionais - mas não há sentido em que essas metas às quais os doadores anexam parcelas variáveis são dadas qualquer prioridade extra. De facto, representantes do governo em entrevistas com Orłowski (2013) e com a equipa desta avaliação afirmaram de forma incisiva que consideram inadequada que se dê mais importância a algumas metas do QAD em detrimento a outras.

Tabela 2: Feedback das partes intervenientes nos incentivos de “Tranches Variáveis”**Tiveram as “parcelas variáveis” algum impacto em Moçambique?**

Cerca de dois terços das parcelas variáveis foram prometidas e, posteriormente desembolsado nos últimos anos. Isso sugere que os incentivos funcionam? Queríamos saber dos representantes dos doadores se e como a parcela variável contribuíram para este sucesso.

Surpreendentemente, ninguém tinha uma história convincente para contar. Pelo contrário, como disse um entrevistado, um "é apenas uma “confluência de eventos felizes” (isto é, uma sorte) resultou em metas dos indicadores difíceis de ser alcançados. Um exemplo é a meta de receita interna. A maioria dos doadores usa este indicador como um gatilho para a parcela variável. No entanto, diversos motivos conduzem o esforço de arrecadação de receitas: notadamente, há um forte interesse político em aumentar os gastos públicos e reduzir a dependência da ajuda e esse parâmetro é uma meta essencial no programa do FMI. Como resultado, a meta é geralmente alcançada, mas provavelmente não por causa do incentivo adicional de receber parcelas variáveis.

As exigências no campo Anti-corrupção e procurement constam de várias matrizes dos doadores: o progresso é visível, embora ainda abaixo das expectativas. Foi o progresso devido ao efeito de incentivo de uma parcela variável? Os entrevistados indicaram que o progresso foi feito por causa da ameaça que o apetite dos doadores para ADO iria desaparecer rapidamente. As alterações foram motivadas pela ameaça mais ampla, e não pelo efeito imediato da falta de pagamento de parcelas variáveis.

Houve evidências anedóticas dos efeitos sobre os processos decisórios internos. O MPD chamou um doador para clarificar a definição exacta do indicador de modo a que não falhasse de ser cumprido por falta de compreensão. Um ministro foi chamado pelo Ministério das Finanças, para assegurar que o sector iria cumprir com determinado indicador.

Esperávamos que existisse uma versão interna do quadro de indicadores do QAD com valores apresentados na linha de cada indicador: mas ela não parece existir. A tabela do QAD é aparentemente monitorada periodicamente pelo Conselho de Ministros, e indicadores relacionados com parcelas variáveis são sombreadas; mas a tabela não mostra valores de desembolso.

Também esperávamos relatórios de avaliação sobre o possível impacto dos incentivos sobre a tomada de decisões dentro dos sectores e estávamos interessados em saber se parcelas variáveis, de fato fortalecem a posição dos campeões de reforma. Mas ninguém tinha uma história desse tipo para contar.

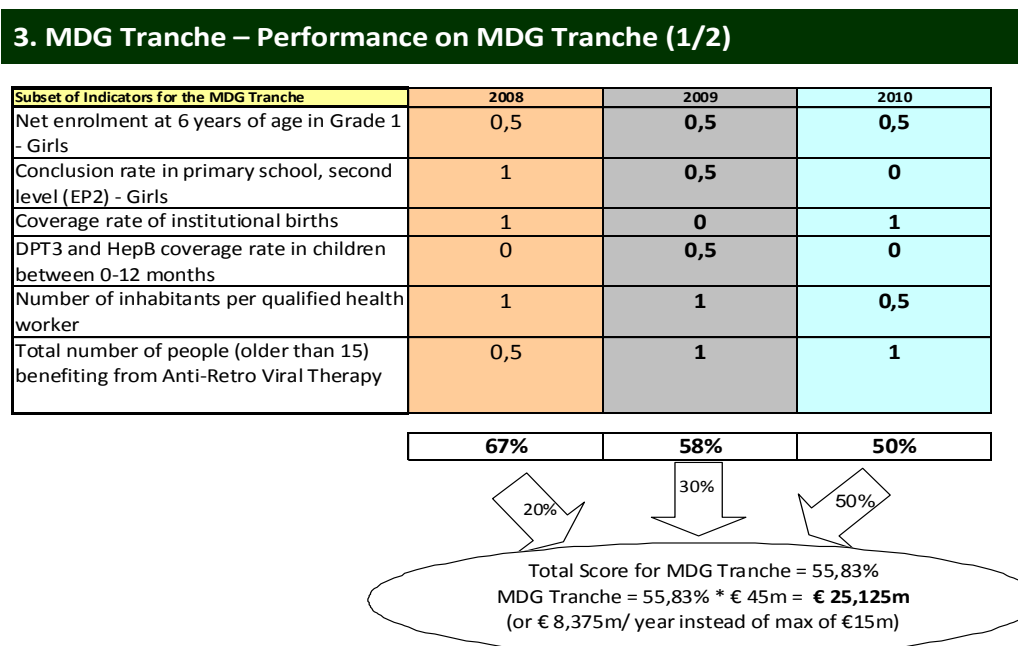
Funcionários dos Ministérios da Finanças e do MPD afirmaram que os indicadores a que parcelas variáveis estão ligadas não recebem maior atenção do que outros. O governo definiu suas políticas e utiliza um conjunto de indicadores para monitorar sua implementação. Dar atenção especial às áreas onde as recompensas financeiras podem ser alcançadas pode degradar outros indicadores de segunda classe, e deve, portanto, ser evitado.

Funcionários aceitam que os doadores têm parcelas variáveis, essencialmente por razões internas, e vêem isso como um elemento de risco. Eles se opuseram à ideia de doadores juntarem-se em torno de um pequeno grupo de indicadores (armadilhas), com maiores valores ligados a cada um, porque isso poderia reduzir a previsibilidade. A variabilidade potencial foi apresentada como um risco inevitável, e não como um desafio para garantir a previsibilidade, influenciando e monitorando de perto os resultados.

Fonte: Orlowski (2013)

146. Além disso, onde o governo não conseguiu cumprir com as metas vinculadas às parcelas variáveis, não há evidências claras de que tal tenha sido devido a uma falta de vontade política ou de esforço administrativo. A experiência com o mecanismo da UE para a determinação da Parcela de Desenvolvimento do Milénio é instrutiva a este respeito. De acordo com este mecanismo, o desempenho em relação aos indicadores de desempenho do sector social no período de 2008-2010 determinou os desembolsos para os anos 2012-2014. O montante em jogo (€15 milhões por ano, € 45 milhões em total) foi significativo. O número de indicadores (seis) era limitado, o mecanismo foi claramente definido, e bem anunciado com antecedência. As metas foram tiradas directamente de planos sectoriais e nacionais, e elas não eram nem controversas nem politicamente difíceis. No entanto, a avaliação em 2011 era mista: performance, medida pelo grau de cumprimento das metas, diminuído ao longo dos anos e, como resultado, Moçambique perdeu um anual 6.600.000 € de apoio orçamental potencial em cada um dos anos 2012-2014.

Figura 16: Avaliação de desempenho para definir a tranche da EU/ODM para 2012-2014



8

Fonte: Apresentação feita pela EU a 2 de Junho de 2011, citada em Orlowski (2013)

147. No entanto, um exame mais minucioso das metas revela um conjunto de problemas políticos relativamente complexos. Por exemplo, há uma variedade de razões - sociais, económicas e culturais - que contribuem para a baixa tendência das taxas de matrícula e de conclusão das raparigas em Moçambique. A elaboração de intervenções de políticas públicas específicas para resolver este problema requer uma compreensão detalhada de suas causas e de como essas causas podem variar entre as áreas rurais e urbanas, bem como por localidade. A dedicação de recursos para a pesquisa, bem como para pilotar o teste das potenciais respostas políticas pode, portanto, ter-se revelado de mais útil do que a provisão de um mecanismo de incentivo de tranche variável. Isto é especialmente provável à luz das deficiências conhecidas no processo de

pesquisa e desenvolvimento de políticas em Moçambique: esperar que este processo gere soluções políticas novas e mais eficazes simplesmente como resultado de um incentivo de tranche variável parece ser um pouco irreal.

148. O aumento da utilização de tranches variáveis em Moçambique foi motivado principalmente pelas exigências da política da sede dos PD de modo a mostrar uma ligação mais estreita entre o Apoio ao Orçamento e os desembolsos, bem como na obtenção de resultados. Além disso, a selecção de indicadores parece reflectir preocupações sobre a corrupção e governação. Apenas a UE é que ainda atribui tranches variáveis para prestação de serviços, na saúde e na educação: a atenção virou para as questões de governação: em particular, para os indicadores nas áreas de combate à corrupção, a transparência na gestão dos recursos naturais, procurement, controlo de auditorias internas e externas.

149. **Não há evidências claras de que o aumento da utilização de tranches variáveis tenha criado incentivos para dar maior atenção a ou para dedicar recursos adicionais para as reformas relacionadas e acções políticas.** Além disso, o aumento da utilização deste mecanismo elevou os custos transaccionais (embora bastante modestamente até o momento) e há um risco de que pode comprometer a previsibilidade do Apoio ao Orçamento. Além disso - e talvez mais significativamente - pode ter servido para desviar a atenção para resolver os problemas básicos na qualidade da investigação e processos de desenvolvimento de políticas ao nível do sector.

150. **Para a gestão das implicações do diálogo do Apoio ao Orçamento sobre a descoberta de grandes reservas de gás na Bacia do Rovuma, adoptou-se uma abordagem diferente.** A elaboração do futuro quadro fiscal e institucional para a exploração dos recursos naturais foi considerado um aspecto importante do diálogo sobre o Apoio ao Orçamento. Por um lado, a maneira pela qual isso foi feito foi muito "tradicional" - foi desenvolvido um indicador do QAD sobre o progresso para o cumprimento da ITIE e os indicadores relacionados com a transparência dos quadros fiscais dos recursos naturais foram incluídos nas tranches variáveis. Mas grandes esforços foram feitos para promover o debate e a reflexão sobre a elaboração de quadros ideais. Por exemplo, vários trabalhos sobre a futura gestão das receitas dos recursos naturais foram apresentados e discutidos na conferência Nordic-Moçambique sobre o crescimento inclusivo de Maio de 2012, foram organizadas visitas de estudo para avaliar a experiência de outros países e o FMI e a Noruega deram apoio consultivo fundamental.

151. Assim, a abordagem adoptada pelo G-19 foi levantar o perfil da questão de gestão dos recursos naturais e fornecer a exposição a experiência internacional, e não para promover qualquer solução institucional específica. Em parte como consequência desta abordagem, em Outubro de 2012, após 3 anos como um país candidato, Moçambique foi atribuído o estatuto de um membro totalmente compatível com a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE). Sem dúvida, este foi um passo importante para o estabelecimento de acordos contratuais e fiscais

transparentes.

- 152. A outra mudança substancial na gestão do apoio ao orçamental foi um aumento da fiscalização sobre a observância dos princípios básicos do Apoio ao Orçamento, que culminou com três casos de suspensões parciais dos desembolsos do apoio ao orçamento.** O mais notável - e de longa duração destes casos - foi provocado em particular por questões de irregularidades na condução das eleições de 2009. Embora a UE e outros grupos de observadores tenha relatado que o processo de votação foi conduzido de forma pacífica e ordeira, foram críticos com relação aos processos pré-eleitorais. Em particular, foi apontado que a decisão da Comissão Nacional Eleitoral (CNE) de desqualificar, por motivos aparentemente técnicos, documentos de nomeação dos candidatos do MDM em 9 dos 13 círculos eleitorais restringiu substancialmente a escolha do eleitor. Os observadores também documentaram irregularidades com os processos do dia de eleição, incluindo enchimento de urnas e irregularidade no processo de apuramento em algumas assembleias de voto, embora essas distorções tenham sido consideradas insuficientes para terem afectado o resultado geral da eleição. (Freedom House, 2010).
153. As irregularidades eleitorais reportadas, combinadas com as preocupações em curso sobre o lento progresso na luta contra a corrupção, levou o grupo de Apoio ao Orçamento do G- 19 a reportar ao Governo que acha que a violação dos princípios básicos do apoio ao orçamento pode ter ocorrido. Esta situação levou à suspensão dos desembolsos de Apoio ao Orçamento por 4 PD e a um intenso processo de diálogo entre o Governo e o G-19, que ficou conhecido como o período de "crispação" ("tensão política"). Como resultado, o governo concordou em implementar um Plano de Acção de Governança, cujos elementos chave incluiu a preparação de revisões da lei eleitoral (com base nas recomendações do Conselho Constitucional, das missões de observação eleitoral, do Chefe de Estado e das outras partes interessadas), algumas medidas para promover a inclusão política, e um pacote de legislação anticorrupção. Além disso, foi alcançado um acordo informal de modo que o Governo promovesse a aceitação do MDM como uma oposição formal "bancada" - uma proposta, que as autoridades parlamentares aceitaram. Normalmente, o MDM precisaria um mínimo de 10 assentos para obter o estatuto de uma bancada; sem esse estatuto, os seus direitos de debater questões relacionadas com tempo e outros privilégios parlamentares poderiam ser significativamente restritos.
154. Havia mais duas suspensões de desembolsos devido a preocupações com os princípios básicos, motivados por irregularidades no processo de procurement do sector de saúde em 2011 e por irregularidades da folha de pagamento da educação em 2012. Há alguma controvérsia sobre se estas três suspensões foram justificadas. O MdE de 2009 sobre o Apoio ao Orçamento inclui um compromisso por parte dos PD para "não interromper os desembolsos no ano em curso a menos que haja uma violação dos princípios básicos". Em cada um desses casos, havia motivos para suspeitar que uma violação dos princípios básicos tivesse ocorrido, mas as acções correctivas subsequentes tomadas pelo Governo impediram a declaração de uma violação formal dos princípios básicos. As partes interessadas do governo afirmam que a suspensão "preventiva"

do apoio ao orçamento por parte de alguns parceiros não era necessária, enquanto vários PD manifestaram a convicção de que tomadas medidas correctivas não poderiam ter sido tomadas, ou poderiam ter retardado na ausência de decisão de suspender os desembolsos.

155. Aachamos que a suspensão de pagamentos no início de 2010 foi fundamental para a criação de acções correctivas no período da "crispação" mas não é necessária no momento da revelação da fraude da folha de pagamento do sector de educação no final de 2011 início/2012. Os problemas com a folha de pagamento da educação foram identificados pelo próprio Ministério da Educação e acções correctivas e outras investigações sobre a origem dos problemas foram iniciados pelo Governo antes do G-19 tomar conhecimento sobre o assunto. Nestas circunstâncias, não parece ser motivo para a suspensão do apoio ao orçamento, mesmo se houvesse bons motivos para uma discussão sobre as medidas correctivas adequadas, bem como um processo de acompanhamento a estas medidas - através da adopção da reforma da folha de pagamento como uma "área de especial atenção".

156. **Os custos financeiros dessas suspensões temporárias não eram tão grandes, mas poderiam ter sido efeitos negativos mais graves e potencialmente duradouros sobre a qualidade da parceria Apoio ao Orçamento.** A parceria de Apoio ao Orçamento exige que os desembolsos só devem ser suspensos em circunstâncias extremas, pois a garantia de um fluxo previsível de recursos é fundamental para a parceria. Além disso, o apoio ao orçamento apoia o fortalecimento contínuo dos sistemas de GFP e de mecanismos de combate à corrupção: a medida em que esses sistemas se tornam mais fortes, o nível de detecção de fraudes e má gestão é susceptível de melhorar; suspender o apoio ao orçamento sempre que um caso é detectado seria semelhante a "dar tiro no mensageiro " por trazer más notícias. O que é importante para a parceria do apoio ao orçamento é que os casos de fraude devem ser tornados públicos e introduzir-se medidas correctivas adequadas e vigorosamente seguidas. A ausência de tal processo pode legitimamente ser considerado uma violação dos princípios básicos, mas a ocorrência de fraude não deve, por si só, ser considerada como tal.

Conclusão sobre a adequação das respostas

157. Em resumo, os nossos julgamentos sobre a adequação das acções correctivas introduzidas em resposta ao contexto desafiador para o Apoio ao Orçamento são os seguintes

- a. **Parece apropriado que o nível relativo do Apoio ao Orçamento tenha sido autorizado a diminuir à medida que as receitas internas aumentaram.** Não só isso garantiu que os processos investimentos e os de prestação de serviços anteriormente financiados pelo apoio ao orçamento pudessem ser agora sustentados com financiamento interno, também ajudou a reduzir o invulgarmente elevado nível de dependência da ajuda externa, que havia prevalecido anteriormente. No entanto, o crescimento das receitas internas criou agora uma nova oportunidade para Moçambique, através da criação do espaço fiscal necessário para empreender acções de despesas públicas mais ambiciosas com vista a reduzir a pobreza. Se o Governo de Moçambique

pode demonstrar sua capacidade de alocar e implementar um orçamento público expandido de forma eficaz, então há todas as razões para manter ou até mesmo aumentar o actual nível de Apoio ao Orçamento, uma vez que tais despesas devem ser sustentadas por um crescimento das receitas internas a médio prazo.

- b. **Não há nenhuma evidência de que o aumento da utilização das tranches variáveis tenha criado efeitos positivos de incentivos para a implementação de reformas ou para o alcance de resultados específicos na prestação de serviços.** Permitiu com que alguns provedores de Apoio ao Orçamento assinalassem as suas circunscrições nacionais a natureza dos resultados, que o apoio ao orçamental deverá criar. No processo, também pode ter ajudado a melhorar a compreensão sobre o mecanismo de apoio ao orçamento. Se assim for, provavelmente tenha sido uma resposta que vale a pena a preocupações domésticas sobre a eficácia do apoio ao orçamento. Além disso, no período em avaliação, o aumento dos custos transaccionais, que essas tranches variáveis tenham provocado, não parece ser excessivo e o impacto relativo sobre a previsibilidade do apoio ao orçamental também parece ser limitado. No entanto, não há nenhuma evidência de que essas tranches variáveis tenham criado efeitos positivos de incentivo à implementação de reformas. Além disso, há o perigo de que o crescente interesse no uso de tais mecanismos possa diminuir os esforços para fornecer apoio directo e aconselhamento ao governo no que tange à formulação e implementação de políticas públicas. Continua a haver deficiências significativas na capacidade de elaborar e implementar reformas políticas, e é importante garantir que o diálogo sobre o Apoio ao Orçamento, e os esforços de capacitação que a acompanham, estejam direccionados à resolução dessas deficiências de forma tão eficaz quanto possível.
- c. **O apoio dado ao Governo para atender aos requisitos legais e institucionais para a gestão de extracção de recursos naturais e as respectivas receitas é um bom exemplo do uso criativo de diálogo sobre AGO e respectiva assistência técnica.** O G-19, juntamente com o FMI, foram rápidos na identificação dessa necessidade, bem como ao dar apoio de forma adequada. Parece pouco provável que o progresso para o cumprimento da ITIE teria sido tão rápido como era na ausência desse apoio.
- d. **Há indícios de que a aparente prontidão para anunciar suspensões do AGO devido a potenciais violações dos princípios básicos está a minar a confiança entre o Governo e o G-19, e a qualidade do diálogo relacionado.** O período em avaliação viu três casos de suspensão parcial e temporária dos desembolsos de Apoio ao Orçamento, alegando que houve risco de violação dos princípios básicos. No primeiro caso - a "crispação" do final de 2009/início de 2010, diríamos que a suspensão foi justificada e eficaz na geração de acções correctivas por parte do governo, o que, provavelmente, não poderiam ter sido levados a cabo na ausência desta suspensão. Nos

dois últimos casos, em 2011 (motivado por irregularidades nos processos de procurement no sector da saúde) e em 2012 (motivada por irregularidades da folha de pagamento no sector da educação), a justificativa para a suspensão é menos clara, e em 2012, em particular, não parece ter sido justificada. As implicações financeiras imediatas destas suspensões não foram tão significativas, mas os efeitos sobre a qualidade do diálogo pode ter sido mais grave. A resposta medida para os casos em que é detectada fraude ou corrupção é fundamental, se a comunicação aberta e o diálogo construtivo tiver que ser mantidos. A este respeito, a revisão da abordagem dos princípios básicos, através do processo de actualização do MdE sobre o Apoio Geral ao Orçamento, parece ser um passo positivo na direcção certa.

4. Facilitação de melhorias nas Políticas do Governo: Resultados Induzidos do Apoio ao Orçamento

158. A análise do Capítulo Três forneceu a base para a compreensão de como o apoio orçamental foi inserido na despesa pública e no processo de decisão política e com que efeitos imediatos. Este capítulo termina o Primeiro Passo da análise, considerando o quão longe o apoio orçamental facilitou melhorias nas políticas e práticas governamentais. Assim, considera os resultados induzidos do apoio ao orçamento, compreendendo o nível 3 do quadro de avaliação.

159. Especificamente, este capítulo 4 avalia as alterações evidenciadas no financiamento e no quadro institucional da política pública, nos gastos públicos e na prestação de serviços, e avalia até que ponto essas mudanças podem ser atribuídas ao apoio orçamental. São considerados cinco aspectos: (i) as alterações na posição macro-económica e fiscal geral do Governo; (ii) o estado de evolução dos sistemas de GFP; (iii) a evolução da composição sectorial do gasto público; e (iv) as mudanças nas políticas sectoriais na agricultura, educação e saúde; e v) mudanças nas instituições de responsabilidade democrática e da participação dos cidadãos e parlamentares no processo orçamentário.

4.1. Gestão macroeconómica e geração de renda

160. A primeira questão de avaliação dentro no nível 3 deste quadro examina, em primeiro lugar, até que ponto existiram melhorias na qualidade de mobilização de renda doméstica e gestão macroeconómica. Em segundo lugar, analisa até que ponto tais melhorias podem ser atribuídas ao Apoio Orçamental e, caso afirmativo, a que mecanismo de influência. Também procura espelhar se o Apoio Orçamental pode ter surtido quaisquer efeitos negativos na gestão macroeconómica, com maior realce através dos efeitos da “Doença Holandesa”, ou através dos problemas de esterilização monetária.

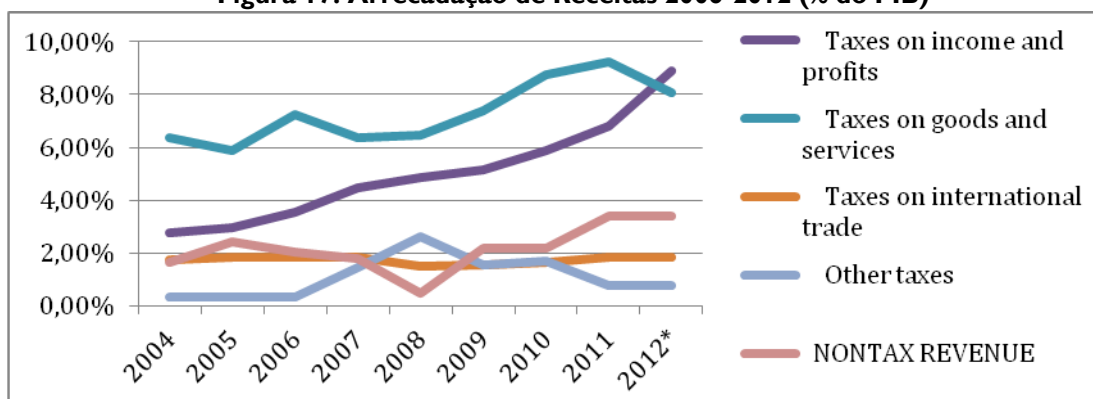
Mobilização de renda doméstica e gestão macroeconómica

161. **As rendas domésticas cresceram rapidamente durante o período em avaliação, como resultado de altos níveis de crescimento económico e reformas na administração de imposto.** A renda ao rácio do produto interno bruto (PIB) cresceu significativamente nos últimos 7 anos, de 13.4% em 2005 para 23.3% em 2012 (Tabela 16). Ao mesmo tempo, houve uma mudança na composição das rendas: em 2007, os impostos sobre bens e serviços constituiu a maioria das rendas colectadas, mas os impostos sobre lucros, lucros e ganhos de capital vieram conhecendo um aumento recentemente. Em 2012, estes ultrapassaram os impostos provenientes de bens e serviços. As reformas em impostos enrobusteceram a colecta de lucros, ganhos e capital, enquanto os valores sobre importações conheceram um crescimento, o que aumentou as rendas sobre importações e taxas sobre vendas domésticas (Figura 17).

162. Todavia, as rendas domésticas foram inflacionadas pelos valores do IVA, que foram calculados do líquido de reembolsos. Como resultado, os dados fiscais foram sobrestimados dos níveis de rendimento do IVA. Há também uma acumulação das solicitações dos reembolsos do IVA, que totalizaram 1.3% do PIB em 2013. Ademais, a carga sobre os impostos afigura-se muito pouca e desigualmente distribuída, com mais peso sobre as pequenas e médias empresas (PMEs) Pequenas e Médias Empresas, enquanto há isenções sobre os mega-projectos. Estas preocupações já geraram debate entre o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Governo em torno da

possibilidade de se suspender 0.5% de uma média de crescimento anual e introdução de políticas que facilitem o peso de impostos sobre as PME's.

Figura 17: Arrecadação de Receitas 2006-2012 (% do PIB)



Fonte: MdF e FMI

163. **Em 2012 e 2013, Moçambique beneficiou-se de grandes receitas provenientes de impostos de lucros** de capital que provieram de vendas de novos investidores com direitos e acções de exploração no sector de gás. Em 2012 estes eram equivalentes a aproximadamente 1,25% do PIB (FMI, Jan 2013) e, ao curso do ano 2012, estes acumularam-se a uma soma total de \$ 400 milhões, cerca de 2.5% do PIB. A forma de como estas grandes entradas serão gastas, constitui uma outra preocupação, porque uma expansão significativa em despesas recorrentes não será sustentável a médio termo, dado que outras entradas não estão garantidas. Os debates com o FMI ainda estão em curso em torno do desenvolvimento de mecanismos que possam assegurar que estes recursos são utilizados basicamente para investimentos produtivos.

164. **O desempenho da renda Moçambicana é comparável com a de outros países na região.** A colecta de renda doméstica na ordem da percentagem do PIB é consideravelmente alta do que a da Tanzânia (17.6% do PIB em 2011/12) e Uganda (15.6% em 2011/2012) e favoravelmente se compara com o Quênia (23.5% do PIB em 2011/2012). Este factor apresenta um desempenho excepcional por parte de Moçambique, dado o Quênia já teve uma longa história de reformas em impostos e a dimensão do seu sector formal que é mais amplo do que o de Moçambique (ITAD 2012, vários Artigos dos Relatórios do FMI).

Table 15: Regime fiscal do sector mineiro em Moçambique & países concorrentes

	Taxas de Royalties	Renda do Imposto corporativo	Acelerada Depreciação	Taxa do Imposto Efectivo
Moçambique	3-10%	32%	25%	52%
Botswana	3-10%	25%	100%	50%
Gana	3-12%	25%	75%	54%
Namíbia	5-10%	34%	33%	48%
Tanzânia	0-5%	30%	100%	45%
Zâmbia	6%	25%	100%	47%

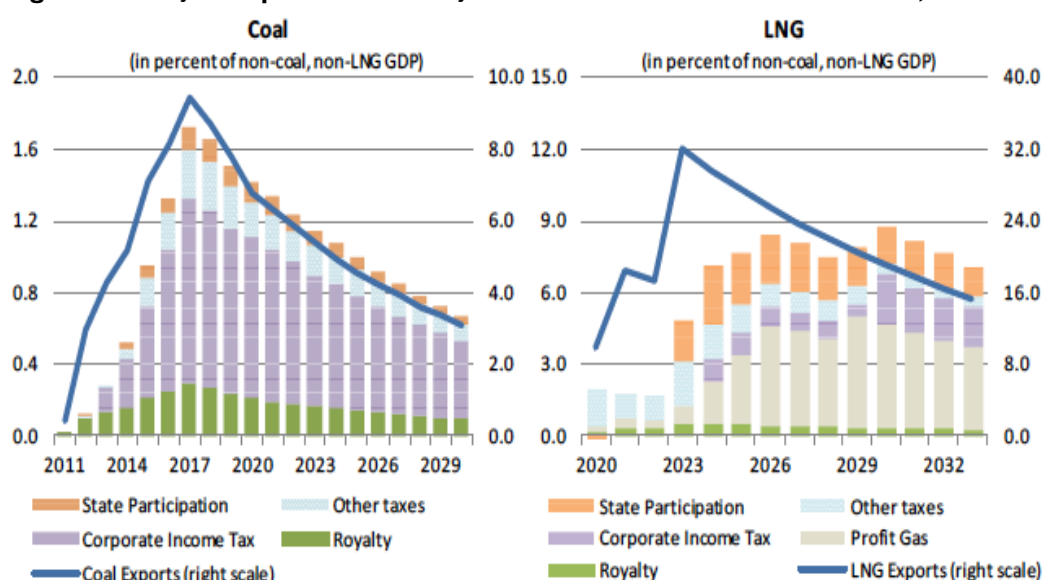
Fonte: Hubert, 2012

165. **O sector mineral tem um potencial para substancialmente contribuir ao crescimento futuro da renda, embora as grandes rendas não sejam previsíveis para a próxima década.** Um elemento importante deste aspecto é adoptar um regime fiscal do sector mineiro, a fim de assegurar a maximização da renda. Um esforço foi envidado neste aspecto com o aperto ao actual regime. Em 2013, o Governo aprovou as propostas revistas sobre leis que norteiam a mineração e hidrocarbonetos. Conforme ilustra o Quadro 14, o regime de impostos Moçambicano para o sector mineiro aproximou-se às normas internacionais no respeitante às provisões básicas noutros países africanos (Hubert 2012). Todavia, apesar dos contratos que

remontam desde 2007 necessitarem de um novo quadro fiscal, existiram sempre preocupações que indicam que alguns projectos foram concedidos isenções fiscais dirigidas.

166. Renda doméstica proveniente de carvão e gás irão crescer gradualmente, excedendo apenas os actuais \$ 1.4 bilhões do fluxo de apoio num período de uma década (FMI 2013). Durante o período de 2007-2011, investimentos em carvão e gás natural liquefeito (GNL) contribuíram com uma média menos de 0.5% do PIB às rendas fiscais totais, embora as rendas de royalties de carvão tenham sido significativas em 2012 e 2013. Este facto vem ilustrado no Quadro 16 abaixo, que demonstra os níveis previstos de exportações destes produtos (escala direita) e a contribuição fiscal do carvão e do GNL à renda escala esquerda), a título de percentagem de produtos não-carboníferos e não-gases ao PIB. Num termo curto ao longo, a renda do governo a proveniente do carvão e gás é prevista que seja menor. Estima-se que a renda total de carvão não excederá os 2% do PIB, enquanto o sector do GNL começará somente a produzir em 2020 e não atingirá a capacidade total até em torno de 2023.

Figura 18: Moçambique: a Contribuição de Carvão e GNL ao Lucro Fiscal, 2012-2032



Fonte: FMI 2013

167. Moçambique tornou-se país candidato à ITIE em 2009, e em 2012 foi declarado país cumpridor. Esta foi uma etapa fundamental para facilitar a transparência dos contratos, regulamentos, impostos e renda (EITI 2012). Este passo permitiu a inclusão dos seus resultados em pagamentos de indústria extractiva e o alargamento das receitas governamentais de 6 para 46 empresas até 2013. Os pagamentos reportados pelas empresas de mineração não têm correspondido às receitas registadas pelo governo. No concernente a situação de membro a ITIE, Moçambique encontra-se na mesma situação como Tanzânia, que também aderiu a ITIE em 2012.

Quadro 16: Parecer das Operações Fiscais do Governo Central 2005-2012 (% do PIB)

(Valores em % do PIB)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
RENDA TOTAL	13.44%	14.98%	15.92%	15.92%	17.81%	20.15%	22.07%	22.92%
RENDA DO IMPOSTO	11.02%	12.93%	14.12%	15.43%	15.61%	17.96%	18.69%	19.54%
RENDA NÃO TRIBUTADA	2.41%	2.04%	1.81%	0.49%	2.19%	2.19%	3.38%	3.38%
DESPESAS TOTAL	23.60%	26.00%	27.53%	27.73%	32.52%	31.68%	36.01%	32.17%
DESPESAS CORRENTES	13.42%	14.24%	15.33%	15.66%	17.44%	18.87%	19.45%	18.92%
Compensação funcionários	6.83%	7.21%	7.75%	8.02%	8.87%	9.24%	9.76%	10.03%
Bens e serviços	2.90%	3.03%	3.16%	3.34%	3.40%	3.23%	2.96%	3.66%
Juros sobre dívidas públicas	0.82%	0.77%	0.61%	0.52%	0.51%	0.84%	0.98%	1.00%
Pagamentos de transferências	2.46%	2.53%	2.78%	2.91%	2.98%	3.00%	3.07%	1.93%
Outros	0.41%	0.70%	1.02%	0.86%	1.68%	2.55%	2.67%	2.30%
DESPESAS DE CAPITAL	8.64%	10.34%	11.22%	11.54%	13.32%	13.14%	15.53%	12.17%
Das quais: localmente financiadas	3.22%	3.64%	4.41%	4.55%	4.73%	6.06%	6.50%	5.98%
Das quais: externamente financiadas	5.42%	6.70%	6.82%	6.99%	8.59%	7.08%	9.04%	6.19%
Empréstimo bruto	1.43%	0.91%	0.79%	0.79%	1.66%	0.61%	1.00%	1.08%
Renda não alocada renda (+))/gasto(-)	0.11%	0.52%	0.18%	-0.26%	0.09%	-0.94%	0.03%	-0.11%
Balança geral antes de concepções	-10.17%	-11.03%	-11.60%	-11.81%	-14.76%	-11.59%	-14.04%	-9.36%
Concepções recebidas	6.55%	9.96%	9.05%	9.42%	9.50%	8.31%	7.84%	5.30%
Projecto	1.26%	2.42%	3.09%	2.56%	2.69%	2.03%	1.83%	1.77%
Não-projectadas	5.29%	7.54%	5.96%	6.85%	6.81%	6.29%	6.00%	3.53%
Balança Global Após Concessões	-2.43%	-1.06%	-2.56%	-2.39%	-5.26%	-3.28%	-6.20%	-4.06%
Empréstimos externos líquidos	2.96%	3.92%	2.39%	2.88%	5.07%	3.82%	4.67%	3.34%
Desembolsos	3.44%	4.52%	2.78%	3.19%	5.33%	4.15%	4.97%	3.73%
Projecto	2.07%	2.82%	1.54%	1.48%	2.45%	2.18%	3.85%	1.63%
Não-projectadas	1.37%	1.70%	1.24%	1.71%	2.89%	1.97%	1.12%	2.11%
Amortização de pagamentos	-0.48%	-0.60%	-0.39%	-0.31%	-0.26%	-0.33%	-0.13%	-0.39%
Financiamento doméstico líquido	-0.22%	-3.16%	0.15%	-0.83%	0.29%	-0.54%	1.50%	0.71%

Fonte: Banco de Moçambique, excepto 2012 (estimativas do FMI)

168. As despesas totais cresceram num valor acima de 8.5% do PIB entre 2005 e 2012, semelhante ao crescimento de renda alcançado (Quadro 15). As despesas recorrentes cresceram de 13.4% do PIB em 2005 para uma percentagem estimada na ordem de 18.9 em 2012. Todavia, não ultrapassaram o crescimento da renda, daí que, os níveis actuais de despesas são sustentáveis.

169. Despesas de desenvolvimento conheceram um aumento de 8.6% do PIB em 2005 para 12.1% e 2012, baseadas no aumento do nível de financiamento doméstico, que cresceu de 3.2% do PIB em 2005 para uma percentagem estimada de 6.0 em 2012.

170. A balança global antes de concessões aumentou ligeiramente em 2009 como o resultado da crise financeira mundial, mas decaiu de forma significativa em 2012, para um nível sustentável. Em todo caso, uma alta proporção de fundos ao défice provinha das bolsas de apoio ao orçamento e empréstimos, e das concessões de projectos e empréstimos, ambos em decréscimo. Os fluxos de apoio líquidos baixaram de 14.8% do PIB em 2009 para 12.8 em 2011.

171. Durante um determinado período o empréstimo externo poderá substituir o apoio orçamental e aos projectos para o financiamento de GASOSO de capital, posto que as necessidades de investimento poderão permanecer numa grande escala. Num período curto e longo, as finanças

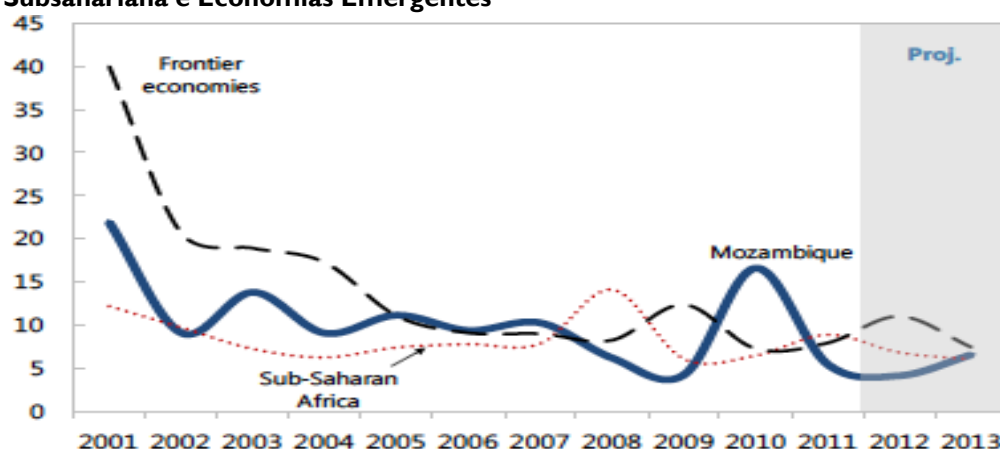
do governo deverão beneficiar de reformas de renda em curso e a médio e longo prazos, a partir de do aumento de renda proveniente de investimentos na indústria extractiva.

172. Embora o Governo seja capaz de sustentar os altos níveis de empréstimos no futuro, há um risco de criar um desequilíbrio entre as obrigações de dívida e o fluxo de renda. A emissão de títulos de dólar de 2013 na ordem de \$ 850 milhões por uma nova empresa estatal recentemente criada, a EMATUM, apresenta algumas evidências de um potencial risco. As taxas de juros sobre este empréstimo foram divulgadas pela imprensa, sendo na ordem de 8.5%, comparada com empréstimos comerciais, actualmente obtidas nos 6.5% Gana – outra economia com recursos mineiras em crescimento. Uma elevada taxa de juros deste género, acoplado com pagamentos principais em exigência pode resultar em obrigações de débito sendo que os adiantamentos mais onerosos em relação ao fluxo de renda. Há também uma necessidade de uma cuidadosa planificação de projectos de investimento públicos de modo a se assegurar que estes satisfaçam as prioridades públicas e que sejam executados eficientemente. Há debates em curso com o FMI em relação as formas de melhoria dos mecanismos institucionais de planificação e gestão do investimento público.
173. Durante o período em avaliação, Moçambique se manteve dentro das projecções dos programas do FMI e PSI. A maioria dos critérios de avaliação de desempenho foram integralmente observados, os indicadores estruturais foram satisfeitos, embora ocasionalmente com demoras²⁶.

Estabilidade macroeconómica e ambiente de negócios

174. **O PIB manteve-se alto durante o período em avaliação, numa média de 7.3% de crescimento anual.** Conforme vimos no capítulo 2, a economia moçambicana não ficou particularmente afectada pela crise financeira mundial.
175. **A inflação anual em Moçambique era de 2.2% em 2012, a mais baixa na SADC, que também se compara favoravelmente com ambas economias subsaarianas e economias de fronteira (Gráfico 17).** A inflação atingiu uma média de 10.2% entre 2004-2008 e depois baixou significativamente em 2009, antes de subir vertiginosamente de novo na ordem de 12.7% em 2010 e também começar a descer em 2011. Este facto deveu-se a uma posição de restrição fiscal por parte do governo e tendências favoráveis de preços internacionais de energia e alimentos. A taxa de inflação do índice de preços do consumidor (IPC) é esperada a crescer até 6% pelos fins de 2013 devido a subido dos preços de produtos alimentares, embora isto esteja em linha com as metas de inflação do governo.

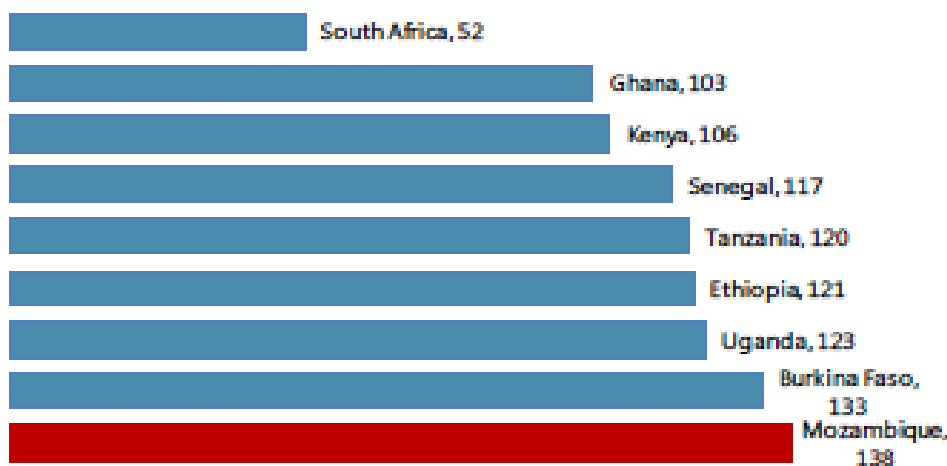
²⁶ As demoras recentes relacionam-se ao excesso de liquidez nos finais de 2012 devido ao alto nível que depósitos bancários programados no Banco Central, assim falhando o critério de avaliação sobre dinheiro em reserva. As reservas líquidas internacionais também haviam excedido as metas programadas em 2012. A meta de renda do governo foi apenas falhada em 2012, devido a baixa inflação do que a visualizada e problemas com relacionados com a introdução do sistema de janela única electrónica (FMI 2013b).

Figura 19: índice de preços de consumo 2000-2012, comparados com os países da África Subsaariana e Economias Emergentes

Angola, Gana, Quênia, Maurícias, Moçambique, Senegal, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbabwe,

Fonte: FMI 2012

176. **Moçambique envidou um esforço no sentido de melhorar o clima de investimento, através das reformas recentes sobre a melhoria de licenciamento e registo de negócios para os pequenos negócios.** Durante o período em avaliação, melhorias foram feitas to tempo necessário para o começo de negócio. O número de dias necessários para este fim reduziu de 153 em 2005 para 13 em 2011. Todavia, o número de dias que se leva para a obtenção de electricidade subiu de 77 em 2010 para 107 em 2012, na medida em que houve uma mudança insignificante no registo de propriedade, aquisição de crédito ou entrada efectivação de contratos.

Figura 20: competitividade mundial, 2010-2013: Moçambique e países vizinhos

Source: *Global Competitiveness Indicators*.

177. **Moçambique ainda se afigura no baixo nível de indicadores internacionais de competitividade económica e ambiente de negócio.** No Índice de *Doing Business* de 2013, Moçambique era o 146º entre 183 países, uma grande queda de 138 em 2012. No Relatório de Competitividade Mundial do Fórum Económico Mundial 2012-2013, Moçambique se posicionou em 138 entre 139 países no que concerne a competitividade económica, uma queda de 133 em 2011-2012. Este facto compara o país de forma desfavorável com os países vizinhos tais como Uganda, Tanzânia e Quênia, todos posicionados acima de Moçambique.

178. O Relatório de Competitividade Mundial 2013-2014 salienta a necessidade de Moçambique investir em infra-estrutura de forma a aumentar a competitividade a longo termo. Também sublinha a importância de desenvolvimento de um quadro que encoraje a competição e promova a diversificação económica através do aumento da competitividade, ligada ao desenvolvimento de um sistema financeiro robusto. Os *Indicadores de Doing Business* 2012 e 2013 indicam problemas adicionais que limitam as actividades de negócio, tais como obtenção de fornecimento de electricidade, efectivação de contratos, registo de propriedade e resolução de insolvência. Em todo caso, o Relatório de *Doing Business* de 2014 diz que houve melhorias em 2013 na facilitação de requisição de licenças de construção e as de comércio trans-fronteiriço. (Quadro 16).²⁷

Contribuição dos fundos de Apoio ao Orçamento na gestão macroeconómica

179. **Durante o período em avaliação, Moçambique teve um forte desempenho na gestão macroeconómica:**

- A despesa global aumentou até quase 9 pontos percentuais do PIB como resultado de ambos o aumento despesas correntes e de capital, enquanto a despesa de desenvolvimento domesticamente financiada quase duplicou de 3.2% do PIB em 2005 para 6.1% em 2012.
- A despesa recorrente é estimada a ser 19.2% do PIB em 2012. Este é um nível que pode ser sustentado unicamente pela renda nacional.
- A mobilização de renda nacional aumentou por 9.8% do PIB durante o período em avaliação.

180. **É pouco provável que o crescimento da despesa financiada por capital doméstico (dos 3.2% em 2005 aos 5.9% em 2012) tenha sido alcançado na ausência do apoio ao orçamento**, sem recurso aos altos níveis empréstimo onerosos e provavelmente insustentáveis. Até à descoberta do gás na Bacia do Rovuma em 2011, o acesso de Moçambique aos empréstimos comerciais era limitado. O empréstimo nacional era também estrangulado. Este era também limitado pela pequena dimensão do mercado para os Créditos de Tesouro, e pelo facto de nos anos 2005 e 2006, o Governo ter efectuado obrigações de pagamento devido a capitalização da banca que teve lugar em 2012. Pode ter havido uma possibilidade de procura de concessões ou um financiamento concepcional para os estes investimentos financiados a nível nacional, mas os investimentos financiados pelo exterior totalizaram uma média de 7.1% do PIB durante o período em avaliação. Parece não louvável que houvesse capacidade absorvente para se elevar o financiamento externo significativamente acima do nível, dada a complexidade do processo de procura de tais financiamento e os custos de transacção o intervalo de tempo envolvidos.

²⁷ Não é possível comparar o ranking de anos anteriores dado que a metodologia e os dados foram revistos em 2013.

Os potenciais efeitos negativos imprevistos dos fundos de Apoio Orçamental

181. Examinamos, também, se esses fluxos de apoio orçamental tiveram efeitos negativos não esperados. Há três maneiras principais em que tal teria acontecido:

182. Todavia, devemos também aferir se os fluxos de apoio orçamental devem ter tido efeitos negativos não previstos. Existem três maneiras de como isto pode ter sucedido:

- Através de efeitos de desincentivo na colecta da renda nacional;
- Através da “Doença Holandesa”, devido aos enormes fluxos de câmbio estrangeiro; e
- Através de efeitos inflacionários de grande entrada de dinheiro ou através de custos de medidas de esterilização monetária tomadas a fim de se contornar estes efeitos inflacionários.

183. A seguir ao período de gestação em 2007 e 2008, quando as reformas à administração de renda estavam na fase de introdução, o crescimento da renda foi consistente durante o período em avaliação, não demonstrando uma clara relação à flutuação de fundos de Apoio ao Orçamento. Os fundos de Apoio Orçamental podem ter efeitos de desencorajadores nos esforços de colecta de renda nacional através do fornecimento de uma fonte de fundos, o que não acarreta os potenciais custos políticos da crescente cobrança de impostos. Este tamanho efeito desencorajador é de difícil avaliação porque é difícil definir o que seria o contra facto – noutros termos, o que teria sucedido na ausência do apoio ao orçamento. De forma clara, o desempenho da renda nacional em Moçambique tem vindo a ser impressionante, mas pode ser possível que na ausência do apoio ao orçamento, os incentivos para elevar a mobilização da renda nacional tenha sido enorme. Todavia, os dados sobre o crescimento da renda demonstrados na Gráfico 15 e Quadro 15 revelam uma taxa de crescimento de renda – particularmente nas rendas de imposto, o que pode ser provavelmente sem precedente para uma economia não dependente de petróleo na África Subsahariana.

184. Os debates com as autoridades e com o FMI sugerem basicamente que o almejo pelo crescimento da renda não foi afectado pela presença do apoio orçamental como uma fonte alternativa de fundos. As autoridades moçambicanas manifestaram um grande cometimento em reduzir a sua dependência na ajuda externa. Isto parte pela descoberta de que o Apoio ao Orçamento não se manterá indefinidamente e que o apoio externo não é fiável em comparação com a renda de impostos. Como resultado, o governo fez um grande esforço de desenvolver o regime de impostos, criando um quadro fiscal claro para a futura cobrança de impostos de indústrias extractivas e na renegociação de isenções para alguns mega-projectos. Estes posicionamentos foram confirmados através dos debates com o FMI, que forma consistentes no seu louvor ao esforço do governo na colecta de renda. De facto, durante 2013, o FMI encorajou as autoridades a considerarem a introdução de medidas a fim de reduzir as complexidades de impostos, e enfrentou alguma resistência em torno desta proposta.

Tabela 17: Taxa de câmbio real efectiva e recebimentos de Apoio Orçamental (2005-2011):

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taxa de câmbio real efectiva (% de mudança no ano anterior)²⁸	-6.3	1.8	6.5	11.8	-6.5	-15.1	19.7
Recebimentos de Apoio Orçamental (MZN milhões)	6,214	8,824	10,364	11,047	11,513	14,999	15,886

*Valores positivos representam apreciação, valores negativos representam depreciação

²⁸ Os valores positivos apresentam uma apreciação, valores negativos apresentam a depreciação

185. Os efeitos da doença holandesa ocorrem quando os fluxos de apoio (ou ganhos de grandes proporções provenientes de exportações devido às exportações minerais) aumentam significativamente a disponibilidade de câmbio externo, conduzindo à apreciação na taxa de câmbio real. Isto reduz o lucro ao sector tradicional de exportação, forçando a sua contracção. Já houve considerável volatilidade na taxa de câmbio efectiva real em Moçambique: apreciou de 2005 até princípios de 2009. Depois conheceu uma depreciação até os finais de 2010, provavelmente como uma consequência da crise financeira mundial e as relativas políticas de contorno. Desde 2011 a taxa de câmbio efectiva real manteve-se acima do nível da sua média, mas o FMI considera que isto pode ter sido em parte um resultado do arranque de exportações do carvão (FMI 2013).
186. Não se verificou uma apreciação sistemática da taxa de câmbio real durante o período em avaliação. E nem existe uma clara relação às entradas de Apoio Orçamental (conforme o Quadro 17). Ainda tem-se por se notar se a apreciação real que se vive desde 2011 poderá dar um impulso à taxa real de câmbio acima dos seus (anteriores) níveis de tendências a longo termo. Mesmo que este fosse o caso, pelo facto de os fluxos de Apoio ao Orçamento vieram reduzindo desde 2011, sugere que houve outros factores, além do apoio orçamental.
- 187. Uma comparação de disponibilização de apoio orçamental com flutuações nas taxas de Créditos de Tesouro não demonstra qualquer sinal de grande problema com a esterilização monetária.** Isso pode ocorrer devido as fragmentações do desembolso do Apoio Orçamental. Porém, comparando estes com as taxas de Conta de Tesouraria, não notamos qualquer evidência de subida de taxas de juros nos períodos imediatamente a seguir os desembolsos de grande Apoio Orçamental. Isto sugere que não houve requisitos notáveis de esterilização – um facto confirmado nos debates com o Banco de Moçambique (BM) e o FMI.
188. O principal efeito negativo de apoio orçamental ocorreu com os resultados dos desembolsos terem sido depositados no banco central tarde no ano fiscal, sempre com avultados montantes de outros fundos sendo transferidos no mesmo momento. Estes depósitos bancários muito elevados que os programados no banco central fizeram com que o FMI almejasse o dinheiro em reserva em falta em ambos Dezembro de 2012 e Março de 2013. Todavia, este foi um desvio menor de 3% de dinheiro em reserva ou 1 bilhão de Meticais e não era particularmente significativa. Também menos é problema de esterilização monetária devido ao apoio orçamental, e mais um resultado de ausência de coordenação entre o Banco de Moçambique (BM) e o Ministério de Finanças (MdF). Se o Banco Central e o MdF tivessem conhecimento de quando esperar pelos pagamentos de apoio orçamental, planos teriam sido feitos para aumentar as reservas de câmbio externo, a fim de se neutralizar o impacto destes pagamentos no fornecimento de dinheiro. Um plano de acção foi agora desenhado para fortificar a coordenação entre as duas instituições e assegurar que este problema seja abordado no futuro.

Diálogo sobre políticas de apoio orçamental em questões macroeconómicas

189. **Há escassas evidências de que os indicadores do quadro de avaliação de desempenho (QAD) e o debate concernente a fortificação da colecta de renda influenciaram o esforço do Governo neste aspecto.** O aumento da colecta de renda tem vindo a ser o grande objectivo do Governo bem como o objectivo do FMI, e o Governo já tem uma boa reputação com o FMI durante muitos anos. O apoio orçamental apoiou a este objectivo, do que servir de peça fundamental na que norteia este assunto.
190. Igualmente, as entrevistas levadas a cabo com o FMI, MdF e BM confirmaram o cometimento do governo na estabilidade macroeconómica. Portanto, parece certo que o Governo podia ter almejado a estabilidade macroeconómica mesmo na ausência do Apoio ao Orçamento.
191. O diálogo e os indicadores relacionados com o sector privado têm vindo a dar um apoio às acções do governo neste sentido. Apesar disto, Moçambique já teve tido um ranking muito baixo nos índices mundiais de competitividade e ambiente de negócios, com pouca melhoria durante o

período em avaliação. **Concluimos que o diálogo do apoio ao orçamento teve pouca influência adicional neste sentido.**

192. **Os parceiros de interesse dão um relatório que indica que o avanço em monitoria na ITIE dentro do QAD ajudou bastante e deu um impulso ao processo e assim ajudou o país a satisfazer as metas.** Somos da ideia que o diálogo de Apoio ao Orçamento teve uma influência positiva, mas fraca neste aspecto. Tem havido um enorme trabalho a ser feito pela equipa de trabalho do G19 em torno das Indústrias Extractivas, o que foi utilizado para o diálogo político com o Governo. Houve também um indicador do QAD desde 2010 para os posteriores processos de monitoria da ITIE.

4.2. A Qualidade da Gestão de Finanças Públicas

193. A questão de avaliação 3.2 avalia até que ponto houve melhorias na qualidade de gestão de finanças públicas e até que medida estas melhorias podem ser atribuídas ao apoio directo ao orçamento (ADO). Esta questão é abordada em 4 partes:

- A natureza do processo de reforma do QAD e a sua relação com o processo de ADO;
- A evidência do impacto destas reformas nos sistemas e processo do QAD, baseando-se nos resultados de avaliação do PEFA (2006, 2009, 2011) e os relatórios anuais da UTRAFE/CEDSIF;
- A relevância do programa actual de reformas, pondo em conta os avanços alcançados até então e os desafios posteriores; e
- Avaliação da relativa contribuição ao apoio orçamental.

Relação entre a Reforma do Quadro de Avaliação de Desempenho e o Apoio Directo ao Orçamento

194. O memorando de entendimento sobre o ADO traça, como um objectivo intermédio, (providenciar financiamento ao sector público para a redução da pobreza, claramente e de forma transparente ligada ao desempenho, de forma que possa melhorar a efectividade do apoio e tomada do país do processo de desenvolvimento, reduzir custos de transacção, permitir a alocação eficiente nas despesas e a previsibilidade dos fluxos de apoio, elevar a efectividade do estado e da administração pública, melhorar a monitoria e avaliação e fortalecer a responsabilidade/accountability doméstica²⁹.

195. Este objectivo é, por sua vez, ligado aos princípios que norteiam o Memorando de Entendimento (MdE) que requerem do governo o desenvolvimento de um sistema forte de gestão de finanças públicas (GFP) e a sua manutenção e melhoria durante o tempo (Parte 4 do MdE), sujeito a avaliação anual através do QAD. Os indicadores 9 a 10 têm vindo a ser regularmente incluídos no PAF para a GFP, salientando o seu alto perfil no diálogo sobre o ADO.

196. **A avaliação da Gestão de Finanças Públicas (GFP) dentro do quadro de avaliação de desempenho (QAD) foi na generalidade positiva.** Durante os 9 anos, desde 2005-2013, 58% dos indicadores da GFP foram avaliados e alcançados, 35% como “não alcançados, mas com um avanço notável”, e somente 7% dados como não alcançados (Tabela 18). As entrevistas com o GoM e os parceiros de interesse dos parceiros de cooperação demonstram um alto nível de concordância na relevância da maioria de indicadores, e no concernente aos respectivos *rankings* da prioridade de cada indicador, esta foi a área do QAD, onde os parceiros de interesse dos parceiros de cooperação mostraram-se simpáticos com o Governo e um grandioso grau de harmonização de actores dos parceiros de cooperação.

²⁹ AGO MoU, 2006, Parte 2, Artigo 7 ii)

Tabela 18: Resumo de avaliação do desempenho anual da GFP em Revisões Anuais

Ano	Estado de cada Revisão Conjunta	Estado de cada Matriz do QAD
2005	“O desempenho nesta área é muito misto.”	9 indicadores, 2 dos quais foram alcançados, 5 parcialmente alcançados e 2 não alcançados.
2006	“A avaliação global do desempenho do GoM na área de Gestão de Finanças Públicas é positiva, embora prevaleçam algumas áreas preocupantes. A avaliação efectuada recentemente da GFP demonstra que ainda prevalecem certas fraquezas no quadro da GFP e que a sua abordagem requer um contínuo esforço nos próximos anos”	Entre 10 indicadores, 8 foram alcançados e, 2, parcialmente alcançados.
2007	Em termos gerais, o progresso foi registado na GFP no decurso do ano 2006, mas algumas áreas ainda continuam preocupantes e são desafios a serem tomados em consideração em 2007 e anos sucessivas.	Entre 12 indicadores, 7 e os restantes ainda em curso.
2008	“A avaliação revela que avanços significativos foram alcançados na qualidade de GFP, durante o período de 2004-2006”	8 indicadores, 5 dos quais alcançados faltando o processo de verificação.
2009	O desempenho da GFP era positivo em 2008. O Governo está engajado na continuidade e aprofundamento do desenvolvimento da GFP, e tendo determinado uma necessidade de uma estratégia a longo termo, decidiu preparar uma Visão Estratégica de GFP, por se concluir durante 2009.	8 indicadores, 5 dos quais alcançados faltando o processo de verificação.
2010	Na generalidade, notabilizaram-se avanços na área de GFP, essencialmente marcados pela consolidação de reformas iniciadas previamente. Em todo caso, fraquezas e desafios enormes ainda se deparam.	8 indicadores, 5 dos quais alcançados faltando o processo de verificação.
2011	“O desempenho global era misto. (...) A avaliação do PEFA efectuada confirmou um avanço enorme no período 2007-2009, mas também realçou uma necessidade de se abordar desafios importantes relacionados com a consolidação das reformas”.	9 indicadores, 5 dos quais foram alcançados, 2 não alcançados.
2012	“Na generalidade, o desempenho foi considerado com satisfatório”.	9 indicadores, 6 dos quais foram alcançados, 2 com um progresso notado e 1 não alcançado.
2013	“Um bom desempenho, em geral, foi notável na GFP como resultado da maioria de reformas em implementação (...)”	9 indicadores, 4 dos quais foram alcançados, 3 com um progresso notado e 1 não alcançado.

Evidências do cometimento do Governo em reformas da GFP

197. **Tem havido um cometimento consistente por parte do governo com vista à reforma da GFP desde muito antes do período em avaliação.** O desenvolvimento do quadro conceptual para o estabelecimento do SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado) e a produção da sua respectiva lei e regulamentos representam uma evidência palpável neste aspecto, em consonância com a decisão de desenvolvimento da ferramenta do SISTAFE-IT, como um veículo principal para a implementação das reformas da GFP. Os marcos importantes dentro do processo de reforma da GFP estão resumidos na Tabela 19 abaixo. Esses fazem parte de um conjunto mais amplo de reformas institucionais e técnicas, iniciadas efectivamente em 2002.

Tabela 19: eventos e desenvolvimentos fundamentais da GFP (incluindo o IFMIS)

Data	Eventos e desenvolvimentos fundamentais da GFP (incluindo o IFMIS desde 2004 em diante)	
2002	UTRAFE é criado dentro do ME GoM começa a submeter anualmente o seu PES e o LOE ao Parlamento Introdução do novo sistema de GFP (Lei 9-2002) ³⁰	
2003	Avaliação de despesas públicas pelo Banco Mundial Desenvolvimento do QAD pelo GoM os parceiros do apoio directo ao orçamento (ADO)	
2004	Decreto que aprova o Regulamento do SISTAFE (Decreto 23-2004) Relatório de Auditoria Externa sobre o CGE 2002 (TA Relatório e Parecer sobre a CGE 2002) ME para AGO assinado e adoptado O Ministério de Finanças e Plano separados em dois Ministérios distintos (Finanças; Planificação e Desenvolvimento)	Desenvolvimento institucional do UTRAFE e a conclusão da 1ª fase do desenvolvimento do e-SISTAFE (Novembro 2004)
2005	Introdução de Regulamentos/leis novas/reformadas de <i>Procurement</i> Introdução do Mapeamento do e-SISTAFE (com uma introdução gradual do centro aos níveis provincial e distritais) e mudança necessária na execução de fundos e a respectiva contabilidade: saída do adiantamento de fundos à execução orçamental directa (um processo ainda em execução)	A CUT operacionalizada em Meticais e no módulo de contabilidade no assegurado e-SISTAFE; mapeamento do e-SISTAFE ao MDF, Educação e Planificação UTRAFE desenvolve o seu primeiro Plano de Acção e Orçamento para o período 2006-2008 e uma estrutura organizacional foi também implementada: TIC, Mudança na Gestão e <i>Back Office</i> tornaram-se três departamentos
2006	1ª avaliação PEFA (durante os anos de 2003, 2003 e 2004) foi concluída	Mapeamento do SISTAFE a outros 28 Ministérios e agências a nível central Criação do Módulo de Preparação de Orçamento Criação de um Fundo Comum em apoio ao desenvolvimento do SISTAFE
2007	Aprovado o Manual de Gestão financeira pelo Governo (Diploma Ministerial 169-2007), uma grande recomendação do TA	Mapeamento do e-SISTAFE a 4 restantes ministério do nível central Desenvolvimento do Diversas Moedas STA e elevação do escopo do orçamento Criação de uma base de dados integrada para os funcionários e agentes do estado através do censo (única fonte de processamento de folhas de salários)
2008	2ª avaliação nacional do PEFA (para os anos 2004, 2005 e 2006) Início do processo de criação da Visão/Estratégia GFP para 2009-2020	Mapeamento do e-SISTAFE a 21 instituições autónomas a nível central e 31 distritos; pagamento salariais através da modalidade de execução directa em 22 instituições a nível central Criação de mais módulos e funcionalidades: folhas salariais, gestão de bens, colecta de renda e control interno/externo Manual de Preparação de Orçamento de 2009 foi criado – introdução do programa baseado em debate orçamental
2009	Legislação revista do Tribunal Administrativo é	Mapeamento do e-SISTAFE para instituições a nível

³⁰ Substituindo o *Regulamento da Fazenda*, regulamentos de gestão financeira em uso desde 1901

Data	Eventos e desenvolvimentos fundamentais da GFP (incluindo o IFMIS desde 2004 em diante)	
	aprovada (Lei 26/2009)	provincial Orientação no uso do classificador programático em 3 sectores (Função Pública, Educação e Agricultura) Conclusão do censo de funcionários do Aparelho do Estado (102 sectores e 32.969 indivíduos registados) Continuação na criação de módulos e funcionalidades
2010	Revista a Legislação de Procurement (Decreto 15/2010) Criação do CEDSIF (fusão entre CPD e UTRAFE)	UTRAFE converte-se em CEDSIF as respectivas leis são aprovadas Mapeamento do e-SISTAFE às 31 instituições aos níveis central e provincial e 21 distritos e-Folha e mais desenvolvida e concluída e-Tributação começa a ser desenvolvida com o envolvimento próximo da ATM
2011	Moçambique começa a aderir ao EITI – o diálogo e debate em torno dos Recursos Naturais começa a ganhar desenvolvimento; A nova Lei de Empresa Públicas é aprovada pelo Parlamento; a lei para PPPs, Projectos de Grande Escala e concessões é aprovada; A legislação sobre imposta é reformada e actualizada introduzida também uma nova legislação de impostos; 3ª avaliação nacional do PEFA (para os anos de 2007 2008 e 2009) O documento da Visão GFP é concluído e submetido ao Conselho de Ministros (para 2011-2025)	Mapeamento do e-SISTAFE a 78 instituições (mas pago directamente por tais instituições): 38 a nível central, 22 a nível provincial e 18 em distritos A e-Folha é expandida a 116 instituições a nível central e 33 direcções provinciais Criado um Modelo conceitual para a Planificação e Orçamentação; Carteira de Negócios para Recursos Humanos também se cria
2012	Preparação para o IPSAS é iniciada pelas Direcções de Contas Públicas do Ministério de Finanças Aprovado o documento da Visão GFP pelo GoM (Junho 2012)	CEDSIF avalia os seus regulamentos e mais cria o seu modelo organizacional 106 novas instituições operam com o e-SISTAFE: 27 a nível central, 64 a nível provincial e 15 distritos e-Folha expande para 595 instituições: 6 a nível central, 136 nível provincial, 104 nível distrital e 349 escolas Criado o sistema de NUIT automatizado Desenvolvimento do Plano de Acção do IPSAS
2013	Avaliação do AGO do ME de 2004	Mapeamento do e-SISTAFE em mais instituições (70) Implementação do Plano de Acção do IPSAS Continuação da criação de mais módulos e funcionalidades

Source: Compilação de Mariam Umarji, MB Consulting

198. Uma missão no FMI concluída em 2009³¹ aponta um alto nível de satisfação das reformas implementadas e que benefícios relevantes foram criados. Fraquezas foram também mencionadas pela equipa do FMI – particularmente as fragilidades da GFP não relacionadas ao e-SISTAFE. Estes aspectos concernem particularmente a abrangência do orçamento e aos controlos internos. Foi também referenciado que o processo de formulação e execução orçamental foi limitado, provado que o conhecimento e compreensão dos parceiros de interesse sobre o e-SISTAFE era muito pouca. Os ministérios, auditores, doadores e outros parceiros chaves careciam de conhecimento adequado sobre a funcionalidade do sistema. Quanto às fraquezas, estas eram identificadas no funcionamento do e-SISTAFE e na coordenação dada pela UTRAFE³².

199. Missões mais recentes do FMI (Dezembro de 2013) reportaram que o progresso das reformas estruturais continuou através de várias medidas importantes, incluindo:

³¹ Teresa Dabán, Maria Betânia Gonçalves Xavier e Paulo Henrique Feijó, (March 2009) *Avaliação Das Reformas Da Gestão Das Finanças Públicas E Plano De Acção Para O Futuro*, IMDF Fiscal Affairs Department.

³² Technical Unit for State Financial Administration Reform

- Aprovação do Plano de Acção para a Expansão do Sistema de Pagamento Electrónico (incluindo o e-folha) e do Serviço de Banco de Dados Integrado Civil (e-CAF).
- Apresentação do Plano de Investimento Integrado ao Conselho de Ministros em Julho de 2013, com o compromisso de continuar a assegurar a ligação com a análise da sustentabilidade da dívida.
- Alocação de pessoal a uma unidade de supervisão dos sistemas de pagamento no Banco de Moçambique (BM).

200. Em relação às reformas futuras, tem sido documentada pelo FMI que o Governo vai continuar a implementar reformas para fortalecer a GFP, nomeadamente:

- Gestão da carteira de salários: O plano de acção para expandir o sistema de pagamentos directos de salário para os funcionários públicos e agentes do Estado em instituições com acesso directo ao e-SISTAFE está sendo implementado (MEFP-Junho de 2013). A expansão do pagamento de salários por transferência bancária directa a todas as instituições abrangidas pelo e-CAF e com acesso directo ao e-SISTAFE será concluída em Março de 2014 (indicador de referência estrutural). O Governo vai expandir e-Folha a todos os funcionários públicos em instituições com acesso directo ao e-SISTAFE (cerca de 90% de todos os funcionários públicos) até o final de 2014 (indicador de referência estrutural);
- Execução da Despesa: A implantação do e-SISTAFE atingiu 69 por cento de todas as unidades de despesa (incluindo a nível distrital). Em 2014, o e-SISTAFE deverá chegar a 75% das unidades de despesa e uma implementação completa é esperada até o final de 2015. A 1 de Julho de 2013 a componente de compromisso do e-SISTAFE foi activada o que ajudará a melhorar o rastreio de todas as fases da cadeia de despesas, de compromisso com o pagamento;
- Normas Internacionais de Contabilidade: uma proposta de um novo quadro jurídico foi elaborada (Normas e Plano de Contas) para atender aos padrões internacionais de contabilidade do sector público, com base em IPSAS. Esta proposta foi submetida a consulta pública e será submetida ao gabinete para aprovação no primeiro trimestre de 2014. A implementação deste quadro exigirá a aprovação do Parlamento e a revisão posterior da Lei do SISTAFE, esperada até o final do 2014. As novas normas de contabilidade e as adaptações necessárias de software para e-SISTAFE são esperadas em 2015, a fim de permitir a implementação-piloto em 2016 da contabilidade de exercício baseada nas regras IPSAS;
- Classificação Económica da Receita: a nova classificação da receita foi preparada e está prevista para ser utilizada no orçamento de 2015, em linha com as melhores práticas internacionais.

201. Em Novembro de 2013, o FMI realizou também uma missão para a introdução da avaliação de Transparência Fiscal em Moçambique. Essa avaliação pretende olhar para três domínios fundamentais estabelecidos no novo Código de Transparência Fiscal: Relatório Fiscal, Previsão e Orçamento Fiscal e Análise de Risco Fiscal e Gestão. Uma vez que o relatório é publicado e as recomendações são discutidas e acordadas devem ser devidamente integradas no programa de reformas.

Impacto das reformas na qualidade dos sistemas da GFP

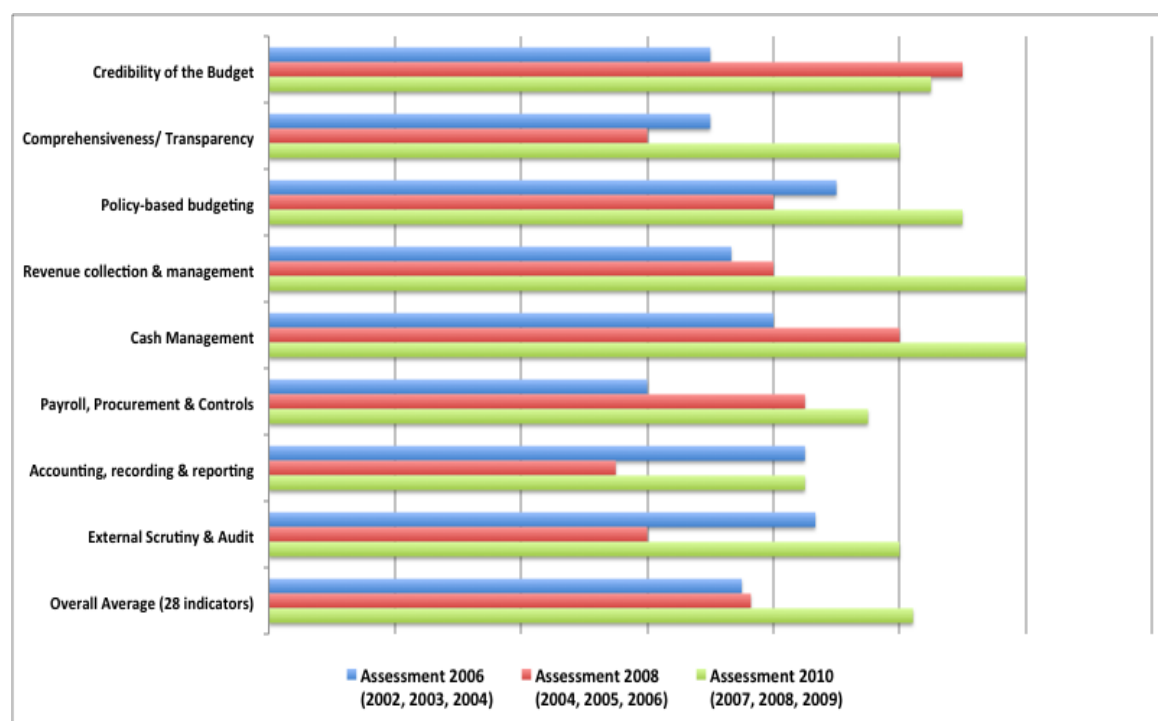
202. A metodologia de Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) fornece uma abordagem internacionalmente aceitável para a avaliação dos sistemas da GFP. Durante o período em avaliação, esta metodologia foi aplicada 3 vezes³³. O gráfico abaixo agrupa os resultados dos 31 indicadores do PEFA em 8 categorias a fim de resumir o desempenho do sistema de GFP, conforme apresentado em 3 avaliações do PEFA a³⁴.

203. As melhorias mais notáveis durante este período observaram-se nas seguintes áreas:

- Agregados de orçamento: o nível de desvios entre o orçamento global aprovado e a respectiva execução tem vindo a reduzir nos últimos tempos e, no caso de rendas, actualmente a execução ultrapassa de forma consistente os montantes previstos (Indicadores PI-1 e PI-3);
- Abrangência e transparência do orçamento vão conhecendo melhorias: a documentação do orçamento apresentada ao Parlamento para uma aprovação melhorou significativamente no país (Indicador PI-6);
- A administração de impostos (acesso, cumprimento e fiscalização dos contribuintes) e gestão de renda (incluindo a colecta de rendas e a respectiva transferência e reconciliação com a Tesouraria) melhoraram significativamente (Indicador PI-13, PI-14 e PI-15);
- O melhor uso de classificadores de orçamento em ambas as fases de orçamentação, execução e relatório, juntamente com a criação de informação mais consistente e disponível regularmente (Indicador PI-5 e PI-10);
- Uma introdução gradual de mapeamento gradual do sistema de pagamento de salários electrónico (e-Folha) contribui à gestão de folhas de salário e monitoria ao desempenho (Indicador PI-18);
- As reconciliações de contas são efectuadas regularmente e a tempo devido ao uso da execução directa do orçamento no e-SISTAFE, acoplado com a introdução da CUT (Indicador PI-22).

³³ Moçambique já teve 3 avaliações da GFP usando a metodologia do PEFA. A primeira foi conduzida em 2004/ 2005 e reviu o desempenho dos anos 2002, 2003 e 2004. Uma segunda avaliação foi feita em 2008/ 2009 e cobriu os anos de 2004, 2005 e 2006. A última foi em 2010/ 2011 e reviu os anos 2007, 2008 2009.

³⁴ Os indicadores são agrupados da seguinte forma: Credibilidade Orçamental – PI 1-4; Compreensão & Transparência – PI 5-10; Orçamentação baseada em políticas PI 11&12; Arrecadação e gestão de receitas PI 13-15; Gestão monetária PI 16 & 17; Payroll, procurement & internal controls PI 18-21; Accounting, recording and reporting PI 22-25; External scrutiny and Audit PI 26-28. Indicators of Donor Practices have been excluded. The graphical presentation is derived by assigning a numerical value (from 1 to 7) to each possible score in the PEFA methodology (D, D+, C, C+, B, B+, A) and then averaging across each area of assessment.

Figura 21: Comparação de contagens do PEFA para Moçambique - 2006, 2008 e 2010

204. O desempenho decaiu em duas áreas:

- Credibilidade do orçamento, a nível de composição de despesas propostas pelo ministério ou instituição (Indicador PI-2); e
- A qualidade de segurança Legislativa do orçamento anual baixou devido ao facto do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) não ser submetido ao Parlamento, o que implica que a segurança das políticas do governo de médio termo é frágil (Indicador PI-27).

205. Finalmente, o Indicador PI-23 relacionado com a “Disponibilidade de Informação sobre os Recursos Recebidos pelas Unidades de Prestação de Serviços” teve um mau desempenho em todas as avaliações, pautando D, basicamente porque o levantamento de plano económico e social sectorial não foi efectuado. (Foi também um indicador do QAD por muitos anos e depois retirou-se da matriz).

Relevância do actual programa de reforma

206. Existem 6 objectivos estratégicos patentes no documento da Visão da GFP 2011 – 2015:

- **Objectivo 1:** criação e modernização de uma abordagem baseada em programas para a panificação e orçamentação e contabilidade, em paralelo a descentralização da execução do orçamento ao mais baixo nível de detentores de orçamento do sistema;
- **Objectivo 2:** aumentar a renda e poupança internas e ajustar os padrões de despesas aos recursos internos disponíveis;
- **Objectivo 3:** melhorias na capacidade de gestão dos bens/activos do estado bem como a gestão de acções do governo e interesses nas empresas; gestão própria de dívida pública e de segurança social;
- **Objectivo 4:** própria contabilidade e prestação de relatórios de todos os detentores de orçamento e instituições do estado, independentemente do seu estado autónomo;
- **Objectivo 5:** processo de tomada de decisões baseado em dados próprios buscados a partir de sistemas de gestão de informação fiáveis, com uma consequente melhoria na monitoria, inspecção e prestação de relatórios internos;
- **Objectivo 6:** modernização do processo, sistema e infra-estrutura de tecnologia, baseada na capacitação e valorização dos recursos humanos nacionais.

207. Na estratégia, a liderança da coordenação e gestão das reformas é atribuída ao CEDSIF (Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças – O Centro de desenvolvimento de sistemas de TI, resultante da fusão entre a UTRAFE e o CPD, o então centro de Processamento de Dados do MDF). Ainda, os detalhes sobre a forma de como isto será operacionalizado não existem. Ademais, não está claro se é apropriada/fiável para uma unidade fundamentalmente responsável pelo IFMIS (e-SISTAFE) para conduzir uma gama de reformas, que se apresentam amplos na sua cobertura. Este facto associa-se às recomendações passadas do FMI (FMI 2009), de uma necessidade de esclarecimento sobre quem, dentro do Ministério de Finanças, poderia coordenar e gerir todo programa de reformas.

208. As avaliações PEFA e outros documentos disponíveis demonstram claramente que as melhorias substanciais foram alcançadas na qualidade dos sistemas de GFP. No entanto, existem grandes desafios que temos pela frente e não é claro que existe um quadro adequado para enfrentar esses desafios. Em particular, observamos o seguinte:

- O documento de Visão da GFP 2011-2015 apresenta uma visão ambiciosa. No entanto, é da necessidade de uma reforma complexa e não está claro que as ideias de reforma apresentada como estão suficientemente desenvolvidas para estar confiante de efectiva implementação:
- A sequência das acções de reforma permanece incompleta. Embora isso possa ser abordado, até certo ponto, durante a implementação apresenta desafios reais, para o qual será necessário o apoio de assessoria bem qualificada;
- Um problema específico de sequência é apresentado pela necessidade de projectos conceituais claros para preceder o desenvolvimento de soluções de IT. Embora isso nem sempre é possível e às vezes pode ser aconselhável para pilotar possíveis soluções antes de finalizar o projecto conceitual, existem áreas de reforma, onde soluções de IT estão sendo desenvolvidas antes modelos conceituais (e do quadro relacionado de regras e regulamentos) foram testados e finalizados. Este é o caso, por exemplo, em relação ao orçamento do programa e também no que diz respeito à descentralização geográfica da execução orçamental, onde as questões relacionadas com a descentralização versus desconcentração da execução ainda não foram esclarecidas;
- Há também um problema com o alcance das reformas, cujo foco está no governo central e não no sector público mais amplo. Na nova era de indústrias extractivas, tem havido uma proliferação de empresas públicas, joint ventures e PPPs, novos tipos de fundos e instituições autónomas e outras formas de negócios com o governo, que geram grandes riscos de passivos reais e contingentes. Há uma necessidade de uma atenção mais abrangente para a monitoria dos riscos fiscais, dentro da perspectiva do governo como um todo.
- Em relação à coordenação das reformas, dois problemas permanecem. O primeiro é sobre a adequação de uma perspectiva técnica do CEDSIF como coordenador de reforma, e o segundo é sobre o nível de autoridade que o CEDSIF pode exercer na tentativa de monitorar e coordenar as acções de outros departamentos com um maior nível de antiguidade e status. O coordenador de reformas deve, idealmente, ter uma perspectiva mais ampla sobre questões de GFP e um status mais elevado de forma a exercer a autoridade.
- Em relação ao aconselhamento e apoio disponíveis através do diálogo com o G-19, surgem duas perguntas. Em primeiro lugar, pode o conhecimento técnico adequado estar reunido para dar orientações úteis sobre a sequência da reforma e outras questões técnicas mais complexas? Em segundo lugar, pode esse aconselhamento ser fornecido de forma coerente, integrada e em tempo útil?

209. Até certo ponto, cada um destes problemas tem estado presente no passado, durante a implementação das reformas de GFP do governo. Como Moçambique desloca-se para mais complexo, as reformas de "segunda geração", torna-se mais importante para resolver esses problemas de uma forma sistemática.

A contribuição do apoio ao Orçamento na reforma da GFP

210. A assistência técnica providenciada à GFP tem sido essencial para o sucesso do programa de reforma da GFP e sem dúvida, o lugar central da GFP no diálogo Apoio Orçamental teve um impacto positivo sobre o ritmo e conteúdo da reforma:

- Durante o período em avaliação verificou-se um programa claro de reforma do QAD, ao qual o Governo demonstrou um cometimento;
- No entanto, o papel de destaque da reforma da GFP no diálogo Apoio Orçamental e no processo PAF influenciaram o ritmo da reforma da GFP e direcção: em particular, as partes interessadas concordam que, na ausência de ADO, auditoria externa e interna não teria sido concedido o grau de atenção que recebeu, e que a implantação do sistema e-SISTAFE provavelmente teria sido mais lento;
- O trabalho analítico conjunto desenvolvido pelo grupo de trabalho de GFP do G-19 também contribuiu para melhorias no foco e concepção do programa de reforma da GFP;
- Importantes também foram a assistência técnica e o apoio financeiro directo a reforma da GFP disponibilizados através dos fundos comuns para o e-SISTAFE, para a Inspeção Geral de Finanças (IGF) e o Tribunal Administrativo (Instituição de Auditoria Suprema). Enquanto não directamente financiado através das operações do ADO, os parceiros de interesse acordam no ponto de que este nível de apoio podia não ser provavelmente não disponibilizado na ausência do ADO. O diálogo sobre o Apoio ao Orçamento forneceu um quadro no qual identifica as necessidades e identifica avanços, criando uma forte sinergia através de capacitação, servindo-se de fundos comuns que foram iniciadas através do processo de ADO (ver secção 3.4).

4.3. Mudanças na composição da despesa pública

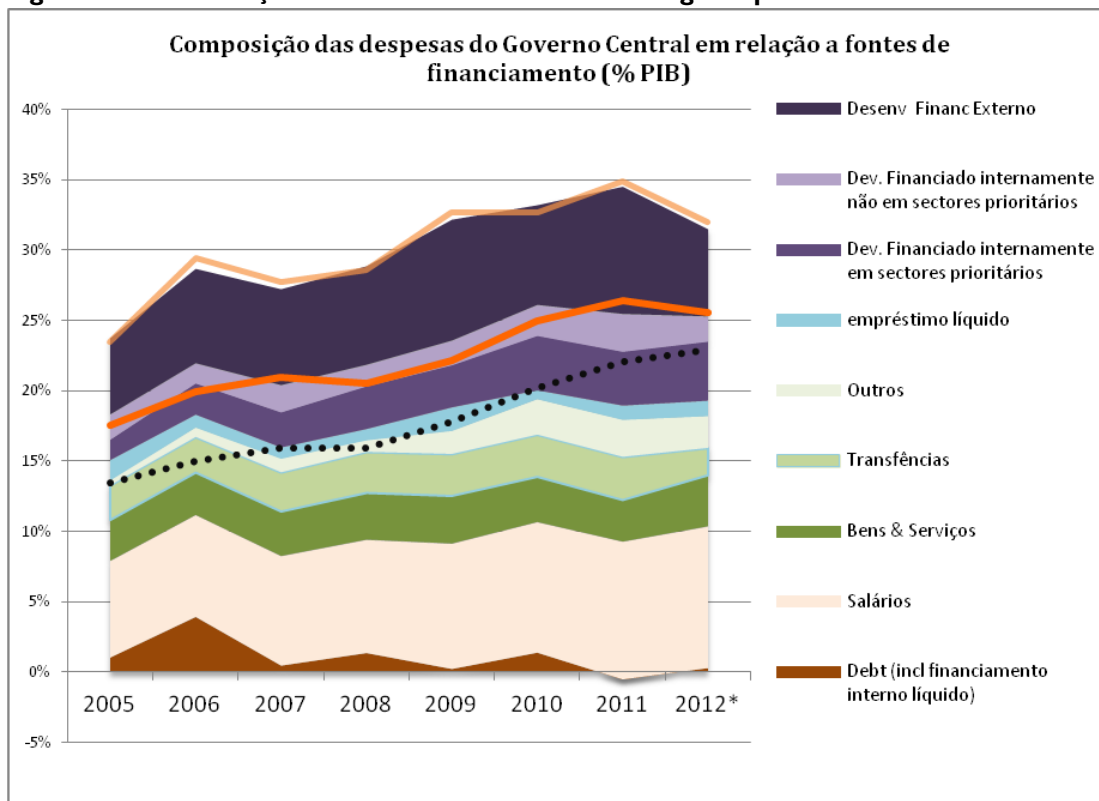
211. A Pergunta de Avaliação 3.3 tem como objectivo avaliar as mudanças na composição de despesas públicas, em sectores de políticas, e na consequente composição de saídas/outputs, e examinar até que ponto estas mudanças podem ter contribuído ao ADO. Nesta parte, examinamos as mudanças na composição económica e sectorial de despesas. Na secção 4.4 abordamos a segunda parte da questão, apresentando a nossa análise sobre as políticas dos sectores da agricultura, educação e saúde. Nos capítulos 6 e 7 ligamos essa análise ao Segundo Passo sobre os resultados e impactos dos sectores da agricultura e educação.

Influência do ADO na composição económica de despesas

212. Na secção 3.1, examinamos as principais mudanças na composição económica do orçamento, conforme ilustrado na sinopse das Operações Fiscais do Governo Central patente no Quadro 15. Durante o período em avaliação (2005 - 2012), constatámos que:

- As despesas aumentaram 9 pontos percentuais do PIB, como uma consequência tanto das despesas correntes elevadas (aproximadamente 5%) bem como das elevadas despesas correntes (aproximadamente 3.5%), motivados em particular pelo crescimento de despesas de desenvolvimento financiadas a nível doméstico.
- A colecta das receitas domésticas cresceu dramaticamente durante este período, elevando-se de 14.1% do PIB em 2005 para 23.5 em 2012. Os rendimentos e lucro de impostos foram os componentes mais importantes que melhoraram este desempenho.
- Despesas recorrentes fixaram-se no 19.4 PIB em 2011, e desde 2010 vieram sendo totalmente cobertas pelas receitas nacionais.
- Dentro das despesas recorrentes, houve uma subida no peso relativo de ordenados e salários, que subiram de 6.8% do PIB para 10.0%, embora alocação para bens e serviços e transferências também tenham conhecido uma subida modesta.
- Os pagamentos de juros anuais subiram marginalmente de 0.8% para 1.0% do PIB.

213. **Essas mudanças na composição do orçamento serviram para proteger despesas de desenvolvimento, enquanto mantinham as despesas correntes num nível que podia se sustentar das receitas nacionais.** Uma parte significativa de crescimento em despesas salariais deveu-se ao aumento do quadro de funcionários em sectores prioritários, com maior realce a saúde e educação, mas o aumento salarial foram também significativos, com o orçamento salarial a exceder os 10% do PIB em 2012, que atingiu o nível considerado alto pelos padrões internacionais. Alocação às transferências e subsídios (4.3% do PIB em 2012) foram também relativamente altos, em parte devido às exigências fiscais do subsídio ao combustível por parte do governo. Assim, enquanto despesas de desenvolvimento foram protegidas, constituiu um grande resultado de crescimento rápido de renda do que o controlo sobre despesas recorrentes.
214. As questões relacionadas com a composição económica de despesas não merecem uma grande cobertura no QAD ou no diálogo sobre políticas de ADO. Portanto, não há qualquer evidência que sugere o diálogo sobre o apoio ao orçamento tenha tido uma influência na política do governo nesta matéria sobre o que teria sido alcançado através do Instrumento de Apoio da Política do FMI.
215. Pelo contrário, os fundos de ADO foram relevantes na facilitação de mudança na composição de despesas para com as despesas de desenvolvimento financiadas a nível local, que cresceram de 3.2% do PIB em 2005 para quase 6% em 2012. A contribuição especial do ADO vem através da sua capacidade de fortalecer recursos óptimos, isto é, a atracção de recursos que não estão pré-alocadas a qualquer despesa específica e cujo uso não constitui uma inteira prudência do governo, sujeitos às leis e regulamentos relevantes e um cometimento amplo de políticas do Governo ao PARPA e ao ME (Memorando de Entendimento).
216. Como é que podemos ser confiantes que os recursos de ADO facilitaram o aumento de despesas de desenvolvimento financiadas a nível doméstico? Uma análise simples de disponibilização do ADO pode sugerir que, como foi composto por uma média de 15% de despesas totais, contribuiu com 15% de cada categoria de gasto, e, assim sendo, o seu contributo ao gasto sobre desenvolvimento não foi além dos seus pagamentos aos juros. Todavia, este tipo de argumento ignora a verdadeira natureza dos processos de tomada de decisões orçamentais. Se não houvesse fluxos de ADO quaisquer, os requisitos totais de pagamentos aos juros precisariam de serem pagos, bem como outros elementos de despesas constitucionalmente protegidos. Podia também ser difícil cortar salários aos 15%. Em resumo, o GoM poderia ter sido forçado a financiar os elementos não prudência de despesas, na medida em que estaria a cortar elementos de prudência, tais como despesas do desenvolvimento financiadas a nível local.
217. **Para uma grande parte do período em avaliação, é o ADO, que providenciou fundos para as despesas de desenvolvimento financiadas no local, bem como a contribuição a despesas correntes antes de 2010.** A figura 22 fornece as estimativas de uma possível contribuição do ADO ao financiamento do orçamento, pondo em consideração a relativa prudência de diferentes categorias de despesas. Este ilustra que em grande parte do período em avaliação, a renda nacional poderia poderiam somente ser suficiente para cobrir despesas recorrentes. Esta tendência mudou em 2010, período em que um crescimento impressionante foi alcançado em rendas domésticas, o que possibilitou o financiamento de todos os despesas correntes e uma considerável proporção de despesas de o desenvolvimento financiadas nacionalmente.

Figura 22: Contribuição do ADO ao financiamento de gasto prudente

218. Como a escala de Apoio ao Orçamento reduziu, sua relativa importância como uma fonte de orçamentação conheceu um declínio do seu pico de quase 20% do total das fontes de orçamento em 2007 para 8% em 2012 (Quadro 20). A renda nacional aumentou a sua importância durante o período, compreendendo 72% do fundo de 2012, enquanto a relativa importância de Crédito de Tesouro e (financiados pelo estrangeiro) projectos também baixou, mas não drasticamente como o apoio orçamental.

Tabela 20: composição do Fundo/Financiamento do Orçamento (excluindo empréstimos não-concessionais)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Apoio ao Orçamento	16.64%	18.28%	19.61%	16.83%	16.33%	14.81%	12.46%	8.28%
Fundos do Tesouro	10.36%	9.72%	11.73%	11.16%	10.38%	8.89%	7.56%	6.49%
Projectos externos	18.41%	16.08%	6.10%	13.72%	6.04%	13.61%	16.52%	13.10%
Renda doméstica	54.59%	55.92%	62.56%	58.29%	67.24%	62.69%	63.46%	72.14%

Fonte: quadros fiscais do BM (2005-2011) e Art. IV do FMI³⁶ (2012)

³⁵ I./ Apoio orçamental, fundos comuns e projectos incluem créditos concessionais e donativos.

³⁶ I./ Apoio orçamental, fundos comuns e projectos incluem créditos concessionais e donativos.

Influência do ADO na composição sectorial de gastos públicos

219. O gasto total nos sectores prioritários designados no PARPA quadruplicou mais em termos nominais durante o período em avaliação, conhecendo um crescimento ligeiro na ordem de 7% do PIB (Quadro 21). Como percentagem de despesas totais, a educação, a agricultura boa governação e infra-estrutura, juntamente com outros sectores de pequena prioridade, aumentaram a sua cota, de 61% para apenas 67% de despesas totais. Assim, a disponibilização orçamental – aumentada pelo desembolso do ADO – foram consistentes com o crescimento planificado de sectores prioritários delineados no PARPA II e PARP³⁷.

Tabela 21: Evolução de despesas dentro dos Sectores Prioritários durante o período em avaliação

Sectores prioritários em % do PIB nominal

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Educação	4.85%	4.88%	5.74%	6.23%	6.26%	6.31%	6.58%	6.48%
Saúde	3.32%	3.36%	3.66%	3.20%	3.14%	2.61%	2.70%	3.81%
Agricultura & Desenvolvimento Rural	1.16%	1.10%	0.91%	1.03%	1.37%	1.18%	2.55%	2.55%
Infra-estrutura	2.90%	4.05%	3.56%	3.94%	3.81%	4.88%	5.65%	5.20%
Boa Governação	2.00%	1.96%	2.01%	2.60%	2.87%	2.67%	2.41%	2.54%
Outros Sect. prioridade	0.21%	0.23%	0.24%	0.39%	0.41%	0.37%	0.46%	1.05%
Total Sectores Prioritários	14.44%	15.58%	16.13%	17.39%	17.86%	18.02%	20.34%	21.62%

Sectores prioritários em % de despesas totais

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Educação	20.56%	18.77%	20.86%	22.47%	19.26%	19.91%	18.27%	20.13%
Saúde	14.08%	12.90%	13.29%	11.53%	9.67%	8.24%	7.49%	11.84%
Agricultura & Des. rural	4.90%	4.24%	3.30%	3.71%	4.21%	3.73%	7.08%	7.93%
Infra-estrutura	12.29%	15.57%	12.95%	14.20%	11.71%	15.40%	15.68%	16.16%
Boa Governação	8.49%	7.54%	7.32%	9.37%	8.83%	8.44%	6.68%	7.90%
Outros Sect. prioridade	0.88%	0.88%	0.89%	1.41%	1.25%	1.17%	1.28%	3.25%
Total Sectores Priorit.	61.20%	59.90%	58.60%	62.69%	54.93%	56.89%	56.47%	67.21%

Fonte: MDF e quadros fiscais do MB (2005-2011) e o FMI

220. O nível de despesas em sectores chaves nunca foi um dos indicadores seguramente repetido dentro do QAD. O seu uso como o indicador do QAD foi controlado primeiramente por causa das dificuldades em relação de prioridades de disponibilizações do governo delineadas no PARPA II e PARP para o orçamento, e, em segundo lugar, devido ao desejo de se focalizar mais nos resultados de despesas. Todavia, disponibilizações aos sectores chaves foram sujeitas a discussão dentro do processo de Avaliação Anual e dentro de alguns grupos específicos de trabalho (por ex. o grupo de Análise do Orçamento – BAG – do G 19).

221. Como é que podemos medir a contribuição do financiamento do ADO ao crescimento de despesas nestes sectores prioritários. Novamente, uma simples proporção de contribuição a cada sector não escrutina as dinâmicas reais de tomada de decisões sobre o orçamento. Assim sendo, efectuámos estimativas da contribuição relativa do apoio orçamental para cada sector, baseados nas seguintes suposições:

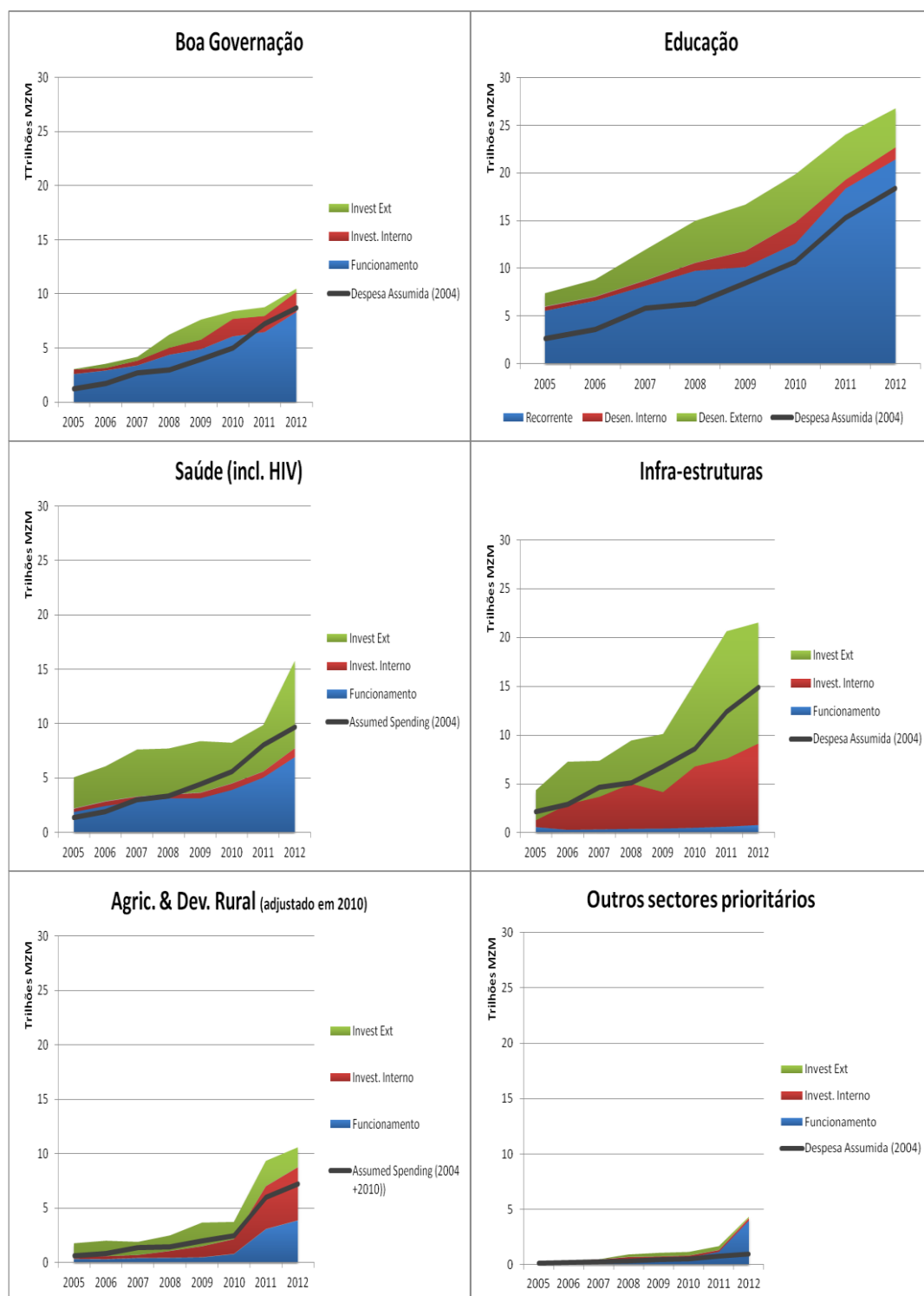
³⁷ No entanto, a definição de sectores prioritários no PARP e nos documentos orçamentais não é de todo consistente.

- Todos os ministérios sectoriais e agências poderão tomar tendências de defender as suas partes sectoriais do orçamento. Então, um aumento de disponibilizações aos sectores chave por um corte directo de outros sectores torna-se extremamente difícil de fazer. Um cenário quase semelhante é de que o gasto incremental para os sectores prioritários é alimentado a partir de novas fontes de gasto prudente, como o apoio ao orçamento.

- Portanto, supomos que cada sector podia continuar a comandar a mesma proporção de renda nacional durante o período em avaliação. Assim, atribuímos a renda nacional por sector, de acordo com as partes do sector em funcionamento em 2004.

- Depois, a brecha entre cota da renda doméstica em suposição (a linha preta baseada na suposição acima) e a cota corrente registada como recorrente e um desenvolvimento internamente financiado (a área abaixo da verde em cada plano do Gráfico 21) pode ser suposto de ter sido financiada pelo Apoio Directo ao Orçamento.

Figura 23: distribuição real aos sectores prioritários comparada com as distribuições estimadas da renda nacional, mostrando as lacunas no financiamento preenchido pelo ADO (em biliões de MT)



Fonte: compilação dos autores baseada em dados do MdF

222. Das análises feitas, chegámos às seguintes conclusões:

- Educação é o sector que consumiu a grande parte do orçamento. A um ponto saliente, este foi apoiado pelo financiamento proveniente dos projectos e o fundo comum da FASE (demonstrado pela área verde na figura). Apesar de tudo, a porção de 2004 de renda doméstica poderá ter conhecido uma carência de requisitos de financiamento para a despesa corrente e para despesas de desenvolvimento financiadas internamente.

Assim, não parece muito provável que os níveis de financiamento alocados a este sector tenham sido viáveis na ausência do ADO.

- Infra-estrutura e saúde são os próximos sectores mais importantes no concernente a alocação de orçamento. Estes receberam também um financiamento externo muito significativo. De facto, devido ao peso do financiamento externo nestes sectores, tornou possível reduzir a porção da renda nacional alocada a estes sectores a partir da cota disponibilizada em 2004 e a redistribuição desta parte de rendas nacionais noutros sectores – os sectores não basicamente prioritários.
- O sector de Boa Governação foi atribuído uma cota em excesso da de 2004 da renda doméstica. Assim, algumas despesas correntes (no princípio do período) a algumas despesas de desenvolvimento financiadas localmente (mais tarde no mesmo período) poderiam ser de difícil financiamento na ausência do ADO. Em todo caso, a cota integral do sector e a influência estimada do apoio ao orçamento são baixos do que no sector da educação.
- Uma pequena contribuição do ADO as despesas de desenvolvimento financiadas localmente pode ser notada no sector da agricultura e desenvolvimento rural, desde 2010 em diante. Todavia, a composição deste sector conheceu uma mudança significativa em 2010 devido a inclusão do desenvolvimento rural e pescas e isto distorceu a equibilidade da porção de renda do ano 2004³⁸.
- Outros sectores de prioridade tais como Acção Social e Trabalho representaram menos que 4% do orçamento. Porém, os aumentos de despesas em 2011 e 2012 excederam a cota de 2004 de rendas nacionais e que poderia provavelmente ser difícil alcançá-lo na ausência do apoio ao orçamento.

223. Concluímos que a grande contribuição do financiamento do ADO foi no apoio ao à expansão de despesas públicas na educação e, ao nível mais baixo, na boa governação. Parece mais provável que, além das despesas de desenvolvimento financiadas a nível local no sector, o ADO facilitou o aumento dos custos salariais, devido a contratação de novos professores. A alocação do salário no sector aumentou enormemente de 3.1% do PIB em 2005 para 4,7% em 2012, e é este que constituiu uma porção predominante do incremento em financiamento recorrente.

4.4. Mudanças induzidas nas políticas sectoriais

224. Nesta secção, consideramos a segunda parte da Pergunta de Avaliação 3.3, relativa às mudanças evidenciadas nas políticas sectoriais e a influência relativa de diálogo Apoio Orçamental sobre essas mudanças. As políticas governamentais relacionadas com a gestão macroeconómica, a governação e a luta contra a corrupção, bem como a elaboração de reformas de GFP são consideradas em outras secções, e aqui vamos nos concentrar nas políticas sectoriais em três sectores, que se enquadram no QAD, nomeadamente, agricultura, educação e saúde. Primeiro, destacamos as principais mudanças na política em cada um desses três sectores, considerando a influência relativa de Apoio ao Orçamento em cada um desses casos, antes de tirar algumas conclusões gerais.

Influência do Apoio ao Orçamento sobre o desenvolvimento de políticas na Agricultura

225. O sector agrícola em Moçambique compreende os pequenos agricultores, alguns ou agricultores comerciais "emergentes" de média escala, e um punhado de grandes empresas que produzem, comercializam e processam de produtos agrícolas, muitas vezes para a exportação. Estas empresas

³⁸ Para evitar esse efeito negativo, a distribuição sectorial de receitas 2004 foi aplicada até ao ano de 2009, e depois, foi usada uma assumpção ajustada baseada na distribuição sectorial de receitas de 2010.

estão principalmente envolvidas na exportação de culturas tradicionais, mas recentemente tem-se verificado uma diversificação dos produtos tais como tabaco, banana, arroz e gergelim. Os pequenos agricultores são responsáveis por 99 % do total de machambas em Moçambique. Os produtores organizados em pequenas organizações e fóruns representaram apenas 7.2% dos agricultores em 2008 (TIA, 2008). O uso de insumos (tratores, arados, fertilizantes, pesticidas) é baixo. A nível nacional, apenas 3,9% dos pequenos agricultores usam fertilizantes (PAC de 2010), a uma taxa média de 4 kg por hectare - uma das taxas mais baixa da África. A análise econométrica apresentada no Capítulo 6 analisa os resultados do sector e os seus determinantes em mais detalhes, mas, em suma, o sector agrícola continua a ser muito pouco desenvolvido e o impacto das políticas públicas sobre os gastos com o sector continua a ser relativamente limitado. Por que isso e até que ponto a política se adaptou para resolver estes problemas?

226. Considerando-se primeiro a evolução da política agrícola, fica claro que não houve falta de políticas ou estratégias agrícolas:

- A Política Agrária e Estratégia de implementação (PAEI), adoptada em 1995, foi o primeiro documento de política agrária desde a Independência. A PAEI tinha como objectivo promover a segurança alimentar, o crescimento económico sustentável, emprego e redução da pobreza absoluta.
- O PROAGRI I foi lançado em 1999 com o objectivo de melhorar o acesso dos agricultores aos serviços financeiros e agrícolas, bem como capacitar o Ministério da Agricultura para apoiar o crescimento sectorial e transformacional. Um foco importante da política foi no aumento da produção de alimentos e promoção da diversificação. (Chilonda et al., 2009).
- O PROAGRI II foi aprovado em 2005 e, em parte, destinava-se a abordar os pontos fracos do programa anterior, que era visto como demasiado centralizado e geralmente ineficazes. O PROAGRI II visava descentralizar alguns dos mandatos do Ministério da Agricultura e enfatizou uma metodologia baseada em resultados.
- Três novas estratégias de desenvolvimento rural foram aprovadas em 2007 - a Estratégia da Revolução Verde (ERV), a Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR) e o Orçamento de Investimento de Iniciativas CRP (OIIL).
- Em 2008 foi lançado o Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA) 2008-2011. O PAPA tinha por objectivo através de programas nacionais concentrar esforços para o aumento da produção e produtividade em determinadas culturas e produtos considerados fundamentais para o consumo das famílias.
- Em 2011 foi aprovado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrícola (PEDSA). O PEDSA foi uma estratégia agrícola mais abrangente, que sintetizou diversas estratégias existentes, tais como a Revolução Verde, a Estratégia de Irrigação, PAPA, a Estratégia de Pesquisa, a Estratégia de Reflorestamento e a Estratégia e o Plano de Acção da Nutrição e Segurança Alimentar. O PEDSA também abordou as mudanças climáticas como uma nova ameaça para o desenvolvimento agrícola. Pela primeira vez também deu-se mais atenção ao desenvolvimento de infra-estrutura e ligação das áreas de produção aos principais mercados.
- Moçambique é um dos países do G8 - Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional, um compromisso dos membros do G8, países africanos e parceiros do sector privado para a redução da pobreza através do desenvolvimento agrícola inclusivo. No âmbito da Nova Aliança, o Governo de Moçambique e os membros do G8 aprovaram um quadro de cooperação específico para o país, através do qual o Governo de Moçambique comprometeu-se nas acções políticas específicas que irão melhorar o ambiente para o investimento privado na agricultura.
- Associada a este está o Programa Abrangente de Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), uma iniciativa da NEPAD em toda a África, a que Moçambique aderiu, o desenvolvimento do Programa Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA), como parte desse compromisso.

227. Apesar de grande número de documentos de políticas e iniciativas estratégicas, o desempenho do sector situa-se abaixo das expectativas. Conforme destacamos no Capítulo 5, os dados das

contas nacionais do INE mostram que houve um crescimento no sector agrícola a uma taxa média anual de 7,5 % ao longo do período de 2001-2005 e de 7,8 % em 2006-2011. Este crescimento é apenas ligeiramente inferior à taxa de crescimento alvo de 8 - 10%, estabelecida no PARPA/PARP. No entanto, o problema reside mais na fonte desse crescimento. Mogues e Benin (2012) apontam que a principal fonte de crescimento tem sido de expansão na área de cultivo e que não houve nenhuma melhoria nos factores totais de produtividade. Sem um aumento do solo e produtividade laboral, o crescimento sustentado da produção agrícola não pode ser alcançado. Os dados mostram que os níveis de produtividade na agricultura começaram a partir de uma base muito baixa, tendo subido muito lentamente ao longo do período do 2002-08 e depois descido, em seguida (Inquéritos do TIA; Cunguara 2011). Conforme destacamos no Capítulo 6, isso é explicado, principalmente, pela baixa utilização de fertilizantes, pesticidas e sementes melhoradas.

228. As avaliações do PROAGRI II concluíram que este programa não teve um impacto positivo no que concerne ao rendimento dos agricultores, precisamente porque o acesso aos serviços de agricultura diminuiu, o uso de tecnologias melhoradas reduziu e a produtividade agrícola diminuiu (Cunguara de 2011). Enquanto isso, Cabral (2009) argumenta que o PROAGRI teve pouco ou nenhum efeito sobre os resultados do sector porque as intervenções do sector público não abordaram os desafios enfrentados pelo sector agrícola. Houve pouca atenção no desenvolvimento de mercados de importação e exportação para o fortalecimento dos serviços de extensão, e para combater o baixo nível de uso de insumos agrícolas, bem como o acesso limitado à tecnologia. Os estudos de avaliação do PARPA II (Cunguara & Kelly, 2009) também revelaram que muitas das metas da agricultura não foram alcançadas, nomeadamente, as relacionadas com a irrigação, o acesso à informação sobre os preços agrícolas, o acesso aos serviços de extensão e uso de fertilizantes e sementes melhoradas.

229. **O que explica essa falha de política pública? Alguns argumentaram que o nível global de despesa em agricultura foi muito baixo:** NEPAD, em particular, exige um mínimo de 10% da despesa pública para se dedicar à agricultura. No entanto, o orçamento do governo alocado à agricultura aumentou significativamente ao longo do período em avaliação, conforme o que a Tabela 22 abaixo ilustra, e constitui cerca de 8% do total das despesas em 2012 (Figura 23, Secção 4.3).

Tabela 22: Alocações Orçamentais no Sector Agrário, 2005-2012

(Million MT)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Current Expenditures	336.9	311.8	421.3	446.0	489.6	799.9	3,090.6	3,882.8
CAPITAL EXPENDITURES								
Domestic	293.0	262.7	267.1	612.5	1,002.5	1,346.1	3,920.8	4,867.9
External	1,126.5	1,414.3	1,195.6	1,415.0	2,155.4	1,572.7	2,302.6	1,806.0
Total Capital Expenditures	1,419.4	1,677.0	1,462.7	2,027.6	3,157.9	2,918.7	6,223.5	6,673.9
Total Current Expenditures	336.9	311.8	421.3	446.0	489.6	799.9	3,090.6	3,882.8
Global Expenditures	1,756	1,989	1,884	2,474	3,648	3,719	9,314	10,557

230. **Evidências sugerem que o problema reside na composição das despesas agrícolas.**

Uma avaliação da despesa pública do Banco Mundial informou que, em 2007, quase 80% da despesa total foi feita pela administração central e provincial do MINAG, com Instituto de Investigação Agrária de Moçambique; IIAM, compreendendo apenas 4,2% da despesa total registada. Na análise feita ao PROAGRI, Cabral (2009) observa que grande parte do crescimento das despesas agrícolas foi desviada para investimentos em desenvolvimento institucional e fora do financiamento dos serviços agrícolas para os agricultores e apoio com vista a melhorar o acesso aos insumos. Mogues e Benin (2012), ao afirmar que são necessários mais aumentos nas despesas agrícolas, também exigem que novos investimentos sejam reestruturados no sentido de pesquisa e desenvolvimento, apoio aos serviços de agricultores e aumento do uso de insumos e fora dos gastos gerais sobre salários e apoio institucional.

231. **A evidência disponível sugere que os processos de Apoio ao Orçamento foram incapazes de ter qualquer influência significativa sobre estas deficiências identificadas nas políticas e estratégias agrícolas.** A equipa de avaliação não foi capaz de avaliar a relevância das mudanças na política e padrões de gastos que podem ter sido introduzidas durante 2013. Porém, os dados e documentos que cobrem o período até e incluindo 2012 mostram que houve uma série de pontos fracos da política inerente ao nível do sector, que se ligam ao

processo de Apoio ao Orçamento Geral não parece ter atenuado de forma significativa, nomeadamente:

- Estruturas nacionais fragmentadas para a formulação de políticas do sector agrícola - com muitas estratégias diferentes e iniciativas políticas, um grande número de instituições potencialmente concorrentes e um grande número de parceiros de desenvolvimento nem bem sempre coordenados;
- Deficiências nos sistemas de monitoria e avaliação;
- Uma desconexão entre as metas políticas na matriz de avaliação do PROAGRI e os planos de actividade e orçamentos do Ministério da Agricultura; e
- Uma desconexão entre as prioridades políticas emergentes de pesquisa e avaliação e as metas da política do sector agrícola no QAD AGO, que se centrou na irrigação, o registo de terras e extensão pública. Nenhum dos 20 indicadores foram utilizados ao longo de 2005-2012 relacionadas com o nível de acesso ou uso de fertilizantes, sementes melhoradas ou pesticidas.

Influência do Apoio ao Orçamento no Desenvolvimento de Políticas no Sector de Educação

232. O sector Educação tem sido orientado por um Plano Estratégico comum desde 1999. O plano visava aumentar o acesso, melhorar a qualidade e reforçar a capacidade institucional. Foi o primeiro plano sectorial abrangente que procurou orientar o apoio externo para o sector sob um quadro político. No entanto, o seu foco era predominantemente no ensino primário. O mesmo foi seguido pelo Plano Estratégico de Educação e Cultura (PEEC) 2006-2011, que era mais abrangente, cobrindo todo o sector da educação. Continuou o mesmo foco de ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação, mas trouxe uma forte equidade e dimensão de género e mais atenção necessária para o HIV/SIDA. Este plano e o actual Plano Estratégico de Educação (PEE) (2012-2016) estavam estreitamente alinhados com o PARPA e PARP. O plano de educação mais recente prioriza eficiência e qualidade, e fez da melhoria de retenção e redução de abandonos um foco importante.

233. Uma característica importante do desenvolvimento de políticas no sector tem sido o foco consistente sobre a harmonização e alinhamento. O alinhamento concentrou-se em garantir que os instrumentos de planificação e orçamento são complementares e coerentes, e que formam uma estrutura unificada e coerente que liga (PARPA / PARP) os objectivos gerais e do sector, processos centrais e locais, e perspectivas de curto e médio prazos (Ernst & Young, 2007). A segunda característica relacionada com a prioridade tem sido a de canalizar financiamento externo cada vez mais através dos mecanismos comuns, e na prática através de Fundo de Apoio ao Sector de Educação (FASE). Os entrevistados relataram que estes dois objectivos registaram um progresso importante - conforme também é evidente a partir dos crescentes níveis de financiamento através do FASE, e os números reduzidos de projectos "isolados".

234. Uma das realizações do sector no período em avaliação foi o reforço do diálogo com o Ministério das Finanças. Os intervenientes do sector da Educação estão convencidos de que, na ausência deste diálogo forte, teria sido mais difícil de obter os recursos orçamentais adicionais substanciais previstos para a contratação de professores. O Ministério da Educação planifica continuar neste bom relacionamento para no futuro argumentar a favor das outras áreas prioritárias - como o Apoio Direito às Escolas (ADE) - que deverão ser incluídas no orçamento do Governo no futuro.

235. Com relação à mudança de política, a documentação e entrevistas chave concordam que a reforma mais importante no sector da educação ocorreu em 2004 ou seja, antes do período em avaliação. Isto envolveu a introdução do ensino primário gratuito e um pacote de reformas relacionadas, incluindo:

- A abolição das propinas e outras taxas no ensino primário;
- A distribuição gratuita de livro de escolar para todos os alunos do ensino primário;

- O aumento do financiamento às escolas, através da introdução dos subsídios de ADE - um subsídio de capitação que vai directamente às escolas primárias para as despesas não salariais;
- A introdução de um novo currículo para o ensino primário em 2004.

236. Situado dentro do período abrangido por esta avaliação são as duas áreas de reforma política, a saber:

- Reforma da política de formação de professores antes da entrada em serviço para o nível primário, com o ingresso com 10^a classe por candidato, e um ano de formação profissional, substituindo o modelo de formação anterior de 10 + 2 anos. Esta reforma reduziu a quantidade de tempo gasto na formação e resultou em mais do que o dobro do número de professores que estavam sendo formados por ano (de entre 3.000 a 4.000 professores por ano, antes da reforma de quase 10.000 por ano a partir de 2008, e 8.500 em 2012). A elaboração deste modelo foi informada por um estudo detalhado, financiado pela Iniciativa Acelerada (FTI), que avaliou as implicações financeiras das diferentes opções de formação de professores e procurou identificar o que seria necessário para obter 10 mil professores do ensino primário adicionais por ano (Bartolomeu et al., 2009). A nova política de formação de professores deveria ser acompanhada por uma maior formação em serviço, embora o progresso nesta área tenha sido muito lento.
- A reforma da estratégia de construção de escolas para enfrentar os desafios que surgiram com a introdução de um modelo de envolvimento comunitário (influenciado pelos parceiros do FASE), que foi baseado no preço de 10.000 dólares norte-americanos por sala de aula. Esse modelo mostrou-se ser de difícil implementação em certas áreas do país, devido a limitações de capacidade.

237. Estas duas reformas eram parte de um esforço concertado para expandir o acesso à educação e melhorar a qualidade do ensino através da redução do rácio professor aluno. Conforme destacamos no capítulo 7, a avaliação econométrica sugere que este foco na redução do rácio professor-aluno foi absolutamente adequado, mostrando uma forte associação com taxas de progressão através de ensino primário e as taxas de transição para o ensino secundário. A crescente disponibilidade de financiamento flexível através do FASE permitiu a expansão da construção de escolas, e, portanto, esta reforma pode ser considerado como tenha sido impulsionada principalmente pelos processos do FASE, embora o financiamento do governo tenha aumentado os investimentos financiados internamente, e isso inclui a construção de escolas (Figura 23, Secção 4.3).

238. Implementação da estratégia de aumentar professores foi facilitada em grande medida, pela existência do diálogo sobre o Apoio Geral ao Orçamento. O aumento do número de professores exigiu a aprovação de financiamento recorrente adicional para os salários pelo Ministério das Finanças. O diálogo sobre as políticas e reflexão ao nível do sector contribuiu para a identificação do rácio professor/aluno como um dos três indicadores-chave para o quadro geral do QAD. Esta foi uma escolha deliberada pelo Ministério da Educação, para apresentar um argumento convincente para a necessidade de aumentar o fundo de salários. Assim, neste segundo caso, uma combinação de diálogo sectorial, a existência de um quadro de monitoria a nível do AGO, e a disponibilidade de financiamento através do AGO previsto no quadro que permitiu ao Ministério da Educação manter o diálogo directo com o Ministério das Finanças a fim de obter aumentos substanciais nos fundos de funcionamento do GdM para aumentar o número de professores.

239. Dentro do período em avaliação, houve também esforços importantes para aumentar a idade de seis para a matrícula na 1^a classe, através de esforços de mobilização e advocacia entre pais e encarregados. Esta política teve efeitos positivos, com o aumento da percentagem das matrículas de crianças com 6 anos de idade na 1^a classe que passou de 36% em 2002 para 72% em 2012. Novamente, esta foi uma iniciativa política que surgiu da análise sectorial e debate, mas onde o diálogo sobre o AGO contribuiu para a sensibilização e compromisso com relação a este objectivo político, quer através da adopção de um indicador explícito QAD sobre a idade certa para matrículas quer através de discussões nas Revisões Anuais. (Ver secção 3.2).

240. Um desenvolvimento relacionado no sector tem sido na área de Desenvolvimento na Primeira Infância (DPI). A estratégia de educação (PEE) reconhece a importância da DPI e um documento de estratégia de DPI foi finalizado através de um processo consultivo. O DPI também foi incluído na proposta de financiamento para a Parceria Global para a Educação (PGE) apresentado em 2010. A implantação do DPI iniciou em 2014, com um crédito da IDA do Banco Mundial, canalizado através do FASE. Isto envolverá a gestão de instalações para a primeira infância por actores da sociedade privada/civil. As discussões sobre a expansão do financiamento do GdM para esta iniciativa estão em curso e há a possibilidade de também trazer este assunto para o diálogo sobre o AGO no sector da educação.
241. Em resumo, durante o período em avaliação, a política de educação foi aprimorada, com base numa forte estrutura política e estratégia já existentes. As políticas implementadas dentro do prazo melhoraram significativamente os resultados do sector. **Na ausência do financiamento de apoio ao orçamento, a implementação efectiva destas políticas não teria sido possível**, sem qualquer redução significativa na escala de expansão do sistema, ou a adopção de modelos de financiamento (tais como o pagamento de salários dos professores através de fundos de projectos e fundos comuns), o que poderia ter prejudicado a sustentabilidade a longo prazo dos benefícios.
242. **A contribuição do diálogo político através do apoio ao orçamento foi muito modesta, mas também é importante.** Um quadro robusto de diálogo político constituiu a base das estruturas de apoio sectorial global (ASG), que precederam ao AGO, a nível nacional, e o desenvolvimento de políticas do sector da educação continuou a ser impulsionado pelo processo de FASE. No entanto, o diálogo a nível nacional associado com apoio ao orçamento foi usado para dar peso adicional nas áreas políticas fundamentais, nomeadamente a necessidade de reduzir os rácios professor-aluno através aumento do número de professores, a introdução de uma linha de base dos resultados de aprendizagem, de forma a monitorar a qualidade de ensino mais efectivamente, para gerenciar o processo de descentralização do orçamento de forma mais eficaz, e para dar atenção não apenas para as Taxas Brutas de Matrículas, mas especificamente para idade certa para a inscrição na 1ª classe.

Influência do Apoio ao Orçamento sobre o desenvolvimento de Políticas no Sector da Saúde

A Estrutura do diálogo político sectorial: alinhamento e harmonização

243. Em termos de estrutura de diálogo, há algum tempo o sector da saúde tem sido orientado por um Plano Estratégico Comum (PESS), que está alinhado com o PARPA/PARP. Em 2007, num aprofundamento da abordagem harmonizada, os parceiros da ASG da saúde, PROSAUDE, desenvolveram um QAD comum que actualmente é composto por 35 indicadores. Ele está activamente monitorado, e o seu acompanhamento constitui o foco principal da revisão anual conjunta (ACA). Um grande desenvolvimento no alinhamento da política foi o alinhamento a Revisão Conjunta Anual, bem como a revisão anual do sector da saúde com o PES Anual, que é o documento central para a planificação anual. Este alinhamento está em vigor desde 2008.
244. Além da natureza cada vez mais alinhada desta modalidade, o PROSAUDE tem incentivado a harmonização através de seu foco sobre a aceitação de práticas de auditoria comum e sistemas comuns de relatórios financeiros entre os participantes parceiros da saúde. Embora tenha havido vários diagnósticos, foram amplamente partilhados e ajudaram a formar uma opinião comum sobre a gestão financeira do sector da saúde. Um terceiro aspecto da harmonização durante o período em avaliação é a frequência reduzida de missões dos parceiros. Este tem sido um indicador do QAD da saúde desde 2008, e entre 2008 e 2012 o número de missões de saúde individuais baixou de 37 para 9, e o número de missões de parceiros conjuntos de saúde também baixou de 9 para 5.
245. Na parte posterior do período em avaliação, os pontos de vista dos parceiros da saúde começaram a divergir em várias áreas, incluindo: sobre o uso de modalidades (AGO/AOS, fundos comuns, programas verticais); a ênfase que deve ser colocada nos requisitos de governação e de auditoria; condições de desembolso e as respostas de desembolso para falhas de Governação, relatórios de auditoria, etc.; atitudes perante programas específicos de províncias; e pontos de vista sobre os níveis de contribuição do governo para a saúde. Essas visões fragmentadas

provaram ser uma grande desorientação. Reporta-se que tenham mais difícil do que anteriormente para desenvolver posições comuns dos parceiros de desenvolvimento e que tenham reduzido a produtividade de diálogo.

Principais objectivos da política de saúde e mudanças no período em avaliação

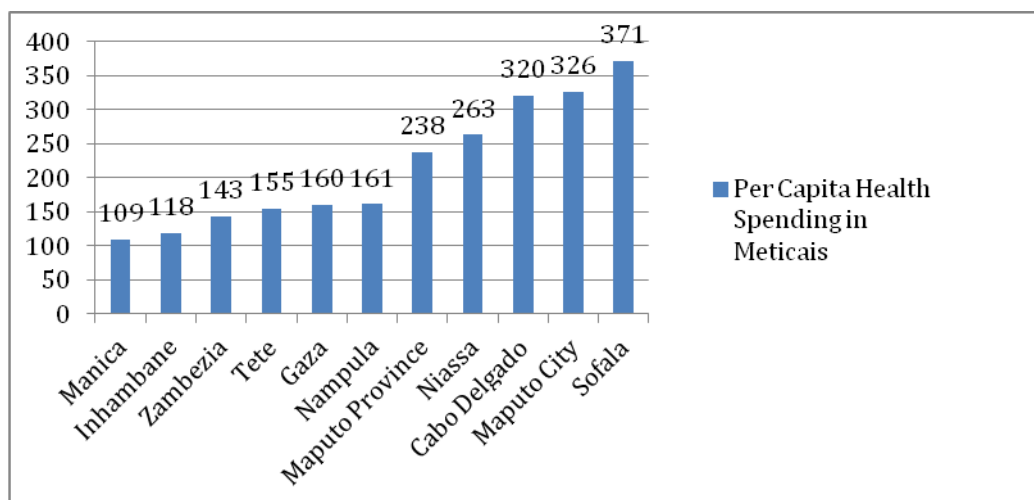
246. Em termos gerais, as políticas de saúde têm-se mantido notavelmente consistentes. As políticas de fortalecimento dos Recursos Humanos no sector da Saúde, combate às principais doenças e HIV/SIDA, bem como as direccionadas para abordar questões de mortalidade materno-infantil, continuaram nas formas modificadas nos documentos estratégicos revisados. Um pilar central da política de saúde desde a independência tem sido a universalidade. As taxas dos utentes são aceites como forma de aumentar a base de recursos do sector, mas têm um impacto negativo sobre o acesso, que é um objectivo-chave. Universalidade também está comprometida pelas taxas dos utentes "debaixo da mesa". O objectivo da universalidade continua, apesar de um relatório recente (Cumbi et al, 2012) que indica que há uma ideologia de mudança que acompanha o crescimento dos serviços de saúde privados, segundo o qual a saúde é vista cada vez menos como um serviço público gratuito, bem como um direito.
247. Embora muito tenha permanecido o mesmo, houve também desenvolvimentos notáveis. As políticas de descentralização e desconcentração mudaram a forma de funcionamento do sector de saúde. Os Departamentos Provinciais da Saúde têm os seus próprios orçamentos, e são capacitados pelo e-SISTAFE para fazerem gastos de verbas na Conta Única do Tesouro (CUT). No entanto, um relatório recente (Cumbi et al, 2012) indicou que neste processo as unidades SDSMAS no nível primário sofreram porque recebem financiamento da Secretaria Distrital e competir com outras prioridades.
248. O período em avaliação é em grande parte coberto por dois documentos de estratégia de redução da pobreza do PARPA II, que abrange o período 2006-2010, e o PARP mais recente, que abrange o período de 2011. O PARPA II tem quatro componentes principais: Para a saúde: melhoria de acesso aos serviços de saúde, programas prioritários, melhoria da qualidade e aumento da eficiência e assuntos transversais (género e cooperação intersectorial). O PARPA II prioriza iniciativas em várias áreas-chave da saúde, incluindo: redução da mortalidade materna; prevenção da transmissão vertical do HIV/SIDA; várias outras intervenções de HIV/SIDA, incluindo uma grande expansão do TARV; redução da mortalidade infantil através de uma maior atenção às doenças pediátricas e imunização expandida; melhoria da nutrição; acção sobre doenças endémicas, especialmente malária; redução da prevalência da lepra; e redução das taxas de morbidez e de mortalidade por tuberculose.
249. O PARP (2011-2014) é um documento muito mais conciso do que o anterior PARPA. Como o PARPA II, procura promover a equidade no acesso aos cuidados de saúde, com especial atenção à saúde e nutrição para as mulheres, crianças e outros grupos vulneráveis. Também mantém um foco na redução do impacto das grandes epidemias como a malária, tuberculose e HIV/SIDA, parasitas intestinais, diarreia e outras pandemias; ele tem uma maior ênfase na nutrição e procura especificamente reduzir a desnutrição crónica e calórico-protéica e a desnutrição de micronutrientes; uma terceira área focal é a melhoria da gestão de recursos humanos, humanizando os serviços com ênfase na qualidade e na satisfação das necessidades dos usuários; a quarta e última área focal são a prevenção e mitigação do HIV/SIDA.
250. Há um consenso geral dentro do sector que o PESS do sector de saúde está totalmente alinhado com o PARPA II e PARP de 2011. Os programas e os objectivos indicados nas estratégias de pobreza estão todos incluídos nos 35 indicadores do QAD do sector e, portanto, são monitorados através da Revisão Anual Conjunta. É difícil identificar o nível de influência do diálogo sobre o apoio ao orçamento sobre o alinhamento da política do sector da saúde com a política nacional. No entanto, o PARPA II e PARP são produtos de processos de diálogo nacional associados com o apoio ao orçamento, e a linguagem e os objectivos comuns sugerem que as duas áreas de diálogo - sectorial e nacional - foram mutuamente forçadas.

Implementação da política: mudanças na composição da despesa para melhor reflectir os objectivos da política da saúde no PARPA e PESS

251. A natureza do sistema de classificação orçamental e o nível considerável das despesas extra-orçamentais tornam difícil analisar a orientação política das despesas. No entanto, consideramos

dois aspectos da composição das despesas para determinar se as despesas reflectem ou não os objectivos nacionais. O primeiro é a equidade na distribuição dos fundos entre as províncias. A equidade na distribuição dos fundos é um dos principais objectivos do PESS e PARPA II. Ambos assumem um lugar de grande relevo no aumento do acesso e o segundo aspecto pede uma revisão dos critérios de atribuição dos fundos.

Figura 24: Estimativa Per Capita da Saúde por Província, 2010 em Meticais



Fonte: Bibi Umarji, 2011

252. As estimativas disponíveis sugerem uma distribuição desigual dos recursos da saúde entre as províncias. Por exemplo, as estimativas para o ano 2011 acima indicam que a distribuição per capita de Sofala foi de 3,4 vezes o nível de Manica. A alocação de recursos por província é rastreada no QAD de Saúde (Indicador 23) e a estrutura pouco mudou desde que começou a ser estimado em 2005. Na medida em que o acesso à saúde é dependente de uma distribuição mais equitativa dos recursos para os cuidados de saúde, não parece ter havido progressos limitados no que concerne a este objectivo de PARPA e PESS.
253. No entanto, existem grandes deficiências nos dados conforme apresentados. Em primeiro lugar, os dois maiores hospitais de referência no país estão localizados em Maputo e Sofala (Beira) e, pelo menos em princípio, servem a pessoas muito mais do que os seus próprios habitantes. Na verdade, a maioria dos hospitais, escolas de formação e instituições de pesquisa servem a populações regionais ou nacionais e ainda tendem a se concentrar nos maiores centros urbanos. Em segundo lugar, e talvez mais importante, dados disponíveis de despesas registam simplesmente as despesas em relação à localização da responsabilidade pelo orçamento, não em relação ao local da prestação de serviços: muitas compras, tais como medicamentos, são geridas a nível central ou regional, mas muito mais amplamente distribuídos. Em terceiro lugar, mesmo que fosse possível identificar as despesas com cuidados de saúde primários e serviços curativos básicos por localização, existem muitas razões - relacionadas com a densidade populacional, custos de transporte, as diferenças na incidência de doenças - por que não seria apropriado supor que uma alocação igual representaria uma solução ideal. Em suma, ainda há muito trabalho a ser feito para desenvolver indicadores apropriados para este objectivo político antes que os objectivos significativos (e, deste modo, as acções correspondentes) possam ser devidamente definidos. Como a classificação orçamental desenvolve e evolui, pode ser mais útil no curto e médio prazo desenvolver de indicadores e metas com base nos dados das pesquisas demográficas e de saúde e/ou Pesquisas de Orçamento Familiar.
254. O segundo aspecto da composição das despesas é a divisão entre o orçamento do governo, fundos comuns (PROSAUDE I e II) e os fundos verticais. Mais uma vez, as deficiências na disponibilidade de dados, especialmente para as despesas extra-orçamentais, complicam a compilação das estimativas precisas. No entanto, a Tabela 23 sugere que de 2005 a 2011 o orçamento total da saúde quase duplicou em termos de dólares norte-americanos. A contribuição do governo na saúde subiu de 104 para 160 milhões dólares norte-americanos, mas

baixou como proporção das despesas de saúde de 30,6% para 24,2%. Os Fundos Comuns baixaram de 31,2% para 15,2% e os fundos verticais subiram de 38,2% do orçamento para 60,6%.

Tabela 23: Despesas Agregadas do Sector da Saúde por fonte de fundos, 2005 e 2011

Fonte de Fundos	2005		2011	
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
Orçamento do Estado	104	30.6	160	24.2
Fundos Comuns	106	31.2	100	15.2
Fundos Verticais	130	38.2	400	60.6
Total de Despesa	340	100.0	660	100.0

Fonte: Estimativas da equipa de avaliação, baseadas nos dados do MISAU.

255. A maior parte do orçamento DOS fundos verticais é destinada ao HIV/SIDA através do PEPFAR, facto que contribui para um desequilíbrio no financiamento do programa. Estimativas indicam que os gastos com o HIV/SIDA em 2011 e 2012 foram superior a 40% do orçamento da saúde. O HIV/SIDA é clara e necessariamente uma área prioritária, mas não é a única. Não há nada no PESS nem outros documentos que apoiaria uma forte tendência dos gastos em seu favor. No entanto, o PEPFAR tem planos de mudar os recursos para um sistemas reforçado de saúde e isso pode de alguma forma restabelecer o equilíbrio. Esta tendência longe de modalidades mais alinhadas e dos fundos verticais claramente não é influenciada pelo apoio orçamental, embora sem PROSAUDE II, o movimento para modalidades não-alinhadas seria mais notório.

Implementação da Política: Cumprimento das metas dos resultados do sector da saúde

256. Durante o período em avaliação, 60% das metas de saúde do QAD do AGO foram alcançadas e mais de 21% não foram alcançadas, mas mostrou progresso. Apenas 17% das metas não foram alcançadas sem progresso. (Veja a Figura 15 na Secção 3.2.) a redução da transmissão do HIV foi um grande foco e o número de crianças em tratamento ARV foi de 25.891 em 2012, um aumento dramático a partir 2005 (1.686). Para os adultos, os números correspondentes eram 282.687 em 2012 (2009:156,688). A prevenção da transmissão vertical do HIV conheceu um grande aumento, de modo que em 2012, 85.587 mulheres foram tratadas (84%) em comparação com apenas 8.244 (6%), em 2005. O número de unidades sanitárias que prestam serviços de PTV subiu para 1.170 em 2012 (2005:96). A proporção de partos institucionais - um indicador consistentemente relatado no QAD do AGO, bem como o QAD de Saúde - também melhorou significativamente de 49% em 2005 para 64% em 2012.

257. Em suma, em toda a maioria das metas de resultados, que se enquadram no QAD de Saúde e/ou do QAD do AGO, um progresso significativo foi registado que indica algum nível de sucesso com a política de saúde. Três advertências precisam de ser expressadas, no entanto. Em primeiro lugar, conforme destacamos no Capítulo 2, o legado da guerra civil continua a influenciar os resultados de cuidados de saúde em Moçambique, que tendem a ser mais baixos do que os outros países da África Subsariana de renda per capita semelhante, como Tanzânia, o progresso futuro terá de ser ainda mais rápido se esta lacuna tiver que ser fechada. Em segundo lugar, há um grande ponto de interrogação sobre a forma como os recursos estão a ser utilizados porque, pelo menos à primeira vista, o progresso nos resultados não parece compatível com os grandes aumentos de orçamento obtidos. Em terceiro lugar, há uma preocupação legítima sobre a sustentabilidade dos benefícios de saúde que está sendo alcançados, uma vez que o nível de financiamento externo para o sector cresceu muito rápido.

Conclusões sobre o desenvolvimento de políticas e influência do Apoio ao Orçamento

258. **Em resumo, podemos concluir que as mudanças positivas na composição de gastos e nos resultados de saúde resultaram de sinergias positivas entre em o Apoio ao Geral Orçamento e outras modalidades.** Pensamento do Apoio ao Orçamento orientou a elaboração do PROSAUDE II e ainda pode guiá-lo para a elaboração do Apoio ao Orçamento Sectorial. Além disso, conforme destacado na Secção 3.2, no sector da saúde, não há dúvida que

o diálogo sobre o AGO e diálogo sectorial se apoiam mutuamente e que o diálogo nacional associado ao apoio ao orçamento tem dado peso adicional nas principais áreas políticas.

259. **No entanto, o Apoio ao Orçamento é apenas uma influência entre muitas e não há dúvida que as grandes mudanças na composição de despesas ao longo do tempo têm reflectido nos factores não ligados ao AGO, especialmente o aumento dos fundos verticais.** Isto teve dois impactos directos: em primeiro lugar, os fundos verticais, especialmente PEPFAR, criaram um foco enorme sobre uma doença específica - neste caso, o HIV/SIDA - alterando a composição das despesas em seu favor; e em segundo lugar, através de uma maior ênfase em HIV/SIDA, o PEPFAR redireccionou maior esforço do sector de saúde para essa área. Naturalmente, os resultados positivos foram alcançados, mas como vimos há preocupações sobre a eficiência e, mais consideravelmente sobre a sustentabilidade das despesas, e os resultados relacionados.
260. **O grande aumento do financiamento externo ao sector, como resultado do peso combinado dos fundos verticais e o fundo comum do PROSAUDE teve uma influência negativa sobre o financiamento do governo para o sector.** A resposta a este grande investimento por parte da comunidade de doadores tem sido a de reduzir as contribuições do GdM para a saúde (como uma percentagem dos recursos orçamentários), a fim de manter um equilíbrio adequado entre esta e outras prioridades nacionais. No processo, os recursos disponíveis do Apoio Geral ao Orçamento do Governo para uso através do Orçamento foram dedicados a outros sectores, conforme destacamos na Secção 4.3 acima. Este facto contribuiu para a dependência sustentada do sector da saúde sobre a ajuda, e um agravamento do desequilíbrio no financiamento já que a proporção de fundos direccionados a doenças aumentou e a proporção de financiamento flexível baixou em resposta.

Conclusões: influência geral do Apoio ao Orçamento sobre Políticas Sectorial

261. Ao avaliar a influência do apoio ao orçamento nas políticas sectoriais, apenas duas das três contribuições de Apoio ao Orçamento, ou seja, fundos e diálogo político, são relevantes. Assistência técnica e capacitação ao nível do sector não foram fornecidas através de apoio ao orçamento, mas sim através de projectos específicos do sector ou acordos de ASG, como PROAGRI, FASE e PROSAUDE. Por outro lado, nas áreas de GFP (Secção 4.2) e governação (secção 4.5), todas as três contribuições de Apoio ao Orçamento estiveram presentes.
262. Conforme destacamos na Secção 4.3, o financiamento do AGO foi de importância considerável em Educação e, em pequena escala, na Agricultura. **Na Educação, o nível de financiamento do AGO disponível teve um claro impacto sobre o âmbito da política de educação** - em particular, nível de expansão do sistema, o que foi feito, não poderia ter sido contemplado, sem a adopção dos modelos de financiamento (tais como o pagamento dos salários dos professores através de fundos de projectos e fundos comuns), o que poderia ter comprometido a sustentabilidade a longo prazo dos benefícios. Na agricultura, a direcção da política tem sido menos consistente e coerente e não podemos identificar quaisquer efeitos específicos de fundos de apoio ao orçamento à escala das ambições políticas ou a direcção escolhida da política.
263. No que diz respeito ao diálogo político sobre o AGO, **os estudos de caso da agricultura, educação e saúde mostram que os processos de AGO podem reforçar e agregar valor às iniciativas políticas sectoriais, mas a sua influência será sempre distintamente secundária a processos de nível sectorial.** Estes processos sectoriais têm a sua própria história e sua própria dinâmica, em que a influência do nível central do QAD do AGO é modesta na melhor das hipóteses. Onde a dinâmica do sector foi favorável, como no caso da educação, o diálogo sobre o AGO ajudou a aumentar o foco estratégico e sensibilização sobre as questões sectoriais; onde a dinâmica do sector foi menos favorável, como na agricultura e saúde, os processos de AGO tiveram menos influência.
264. Pode ser que um compromisso muito mais substancial na política do sector a nível central - com um perfil mais alto no QAD do ADO, mais tempo dedicado à análise e debate, e apoiar a AT e capacitação pudesse gerar uma maior influência, tal como aconteceu em relação às questões de GFP ou governação. Ainda assim, o fundamental para o sucesso de tal política seria i) um nível adequado de alinhamento com a política do Governo, e ii) um nível adequado de harmonização

entre os Parceiros de Desenvolvimento que trabalham no centro e no sector. Se estas condições não tivessem sido já criadas pela dinâmica do sector preexistente, provavelmente seria difícil criá-las sem um investimento muito pesado em processos de harmonização e alinhamento.

4.5 Governação e Combate à Corrupção

265. A Pergunta de Avaliação 3.4 tem como objectivo analisar se houve melhorias na qualidade da governação e prestação de contas, bem como avaliar até que ponto tais melhorias podem ser atribuídas ao Apoio ao Orçamento. A mesma centra-se em quatro aspectos-chave da responsabilização democrática: (i) a qualidade do controlo parlamentar dos orçamentos nacionais, contas e relatórios de auditoria; (ii) a qualidade dos meios de comunicação e análise e escrutínio das questões orçamentais da sociedade civil; (iii) o âmbito, a cobertura e a qualidade das auditorias do Tribunal Administrativo (TA - Instituição Suprema de Auditoria); e (iv) a eficiência e a eficácia das iniciativas de combate à corrupção no combate à corrupção. De seguida, analisamos até que ponto estas mudanças podem ser atribuídas ao apoio ao orçamento, de forma independente ou em sinergia com outras modalidades.

Fiscalização pelo Legislativo do Orçamento do Estado e de Relatórios de Auditoria

266. De acordo com a Constituição, a Assembleia da República tem a responsabilidade de avaliar e aprovar a proposta do Executivo para o Orçamento do Estado (OE), e também para avaliar o relatório do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado (CGE). A qualidade de cada uma dessas funções é avaliada na metodologia PEFA e, portanto, as três avaliações PEFA realizadas durante o período de (2006, 2008 e 2011) dão algumas indicações sobre as tendências neste sentido.

267. **No que diz respeito à Fiscalização pelo Legislativo da lei orçamental anual, as avaliações PEFA geralmente têm pontuaram o processo de forma bastante favorável**, pontuações de reporte "B +", "+ B" e "C +" nestas avaliações. (Ver a Tabela 22 abaixo).

Tabela 24: Fiscalização pelo Legislativo do Orçamento - Resumo das Pontuações PEFA, 2006 - 2011

Indicador	Dimensão	Avaliação PEFA 2006		Avaliação PEFA 2008		Avaliação PEFA 2011	
PI – 27: Fiscalização pelo Legislativo da lei orçamental anual	(i) Âmbito de fiscalização pelo legislativo	A	B+	A	B+	A	C+
	(ii) Medida pelo qual os procedimentos legislativos são bem estabelecidos e respeitados	A		A		A	
	(iii) Adequação do tempo para o legislativo dar a resposta às propostas orçamentais.	A		A		A	
	(iv) Regras para as rectificações anuais ao orçamento sem prévia aprovação pelo legislativo.	B		B		C	

268. A Fiscalização pelo Legislativo da lei orçamenta anual abrange o plano anual (PES), as políticas fiscais, o cenário fiscal de médio prazo e as prioridades a médio prazo, bem como os dados sobre as despesas e receitas. Os procedimentos adoptados para a avaliação estão firmemente estabelecidos e respeitados. O Ministério das Finanças envia as propostas de orçamento anual à Assembleia da República até o dia 30 de Setembro de cada ano. A proposta do orçamento é de

seguida distribuída pelas seis Comissões Parlamentares, cobrindo áreas sectoriais discretas, e à Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento (CPO), que desempenha um papel de coordenação global em todas as comissões. As comissões têm dois meses para avaliar as propostas, dar comentários e negociar alterações relevantes com o Ministro das Finanças e com os seus funcionários. No início de Dezembro, o orçamento é apresentado à Assembleia da República para apreciação e aprovação. Este processo é acompanhado por um conjunto de observações formais sobre as propostas de orçamento por parte de CPO. O processo de avaliação das propostas do orçamento pela Assembleia da República está bem desenvolvido e compatível com as boas práticas internacionais, no que diz respeito ao âmbito de aplicação, os procedimentos e os prazos de avaliação têm por merecido a pontuação "A" em relação a uma dessas dimensões nas três avaliações PEFA.

269. A dimensão cujas pontuações PEFA são muito baixas, e onde registou-se um declínio na última avaliação, está relacionada com as regras de rectificação do orçamento anual por parte do Executivo. As regras relativas a tais rectificações estão claramente apresentadas na lei do SISTAFE, bem como nos seus regulamentos relacionados. Estas regras não permitem o Executivo a aumentar o nível global de despesa, para realocar fundos entre entidades orçamentais ou alterar o âmbito e a natureza dos instrumentos fiscais sem aprovação prévia do Legislativo. Essas regras são geralmente respeitadas. No entanto, as regras permitem realocações dentro de uma entidade orçamental e também, de forma mais significativa, permitem com que o fundo de contingência seja realocado, sem aprovação prévia do Legislativo. Além disso, não há nenhuma exigência de informar a Assembleia durante o ano sobre o âmbito e a natureza dessas realocações. Deste modo, as regras não permitem grandes realocações administrativas. No seu relatório de 2006 para o Parlamento, o Tribunal Administrativo identificou essas práticas como sendo uma deficiência na lei e nos regulamentos do SISTAFE, embora, posteriormente, não tenham sido alteradas.

Tabela 25: Fiscalização pelo Legislativo e Relatórios de Auditoria - Resumo de pontuações PEFA, 2006-2011

Indicador	Dimensão	Avaliação PEFA 2006		Avaliação PEFA 2008		Avaliação PEFA 2011	
PI – 28: Fiscalização pelo legislativo e relatórios de auditoria	(i) Oportunidade de exame de relatórios de auditoria pela legislatura (de relatórios recebidos nos últimos três anos).	A		B		B	
	(ii) Alcance das audiências sobre as principais averiguações feitas pela legislatura.	C	C+	C	C+	C	C+
	(iii) Adopção das acções recomendadas pela legislatura e implementação pelo executivo.	B		B		B	

270. O Tribunal Administrativo é a instituição suprema de auditoria em Moçambique. Faz auditorias externas das contas individuais de entidades governamentais e das contas públicas (CGE) como um todo. Além disso, tem um estatuto judicial para actuar como o Tribunal de Contas na avaliação e tomada de decisões finais sobre as auditorias de departamentos individuais, bem como na imposição de multas e/ou na recomendação investigações criminais, quando necessário. Assim, na sua qualidade de Tribunal de Contas, o TA exerce a maioria das funções desempenhadas por uma Comissão Parlamentar de Contas Públicas no sistema de Westminster.

271. Apenas a auditoria da CGE e o parecer de auditoria relacionados do TA são apresentados à Assembleia da República, que dá uma ideia muito agregada sobre a execução orçamental. As auscultações detalhadas sobre as principais conclusões acontecer, mas estes são feitas principalmente com os funcionários do Ministério das Finanças. Um envolvimento mais substancial da Assembleia da República na avaliação das auditorias departamentais exigiria uma

alteração do quadro legal para a auditoria externa em Moçambique. É esta dimensão que reduz a pontuação geral PEFA em relação a este indicador, ganhando uma pontuação "C" para a abrangência das auscultações pela Assembleia da República. (Tabela 23).

- 272. Apesar do âmbito limitado dos relatórios de auditoria apresentados para a fiscalização pelo legislativo, a qualidade e a pontualidade do seu trabalho teve em geral uma boa pontuação, merecendo uma pontuação consistente "C +" em todo o período em avaliação.** A fiscalização pelo legislativo do relatório de auditoria externa normalmente ocorre na primeira sessão parlamentar do ano, com início no final de Março ou início de Abril. Com o relatório de auditoria sobre a CGE de ser entregue no final de Novembro a fiscalização pelo legislativo é, deste modo, concluída 4-5 meses após a sua recepção pelo Legislativo. A Assembleia recomenda acções para o Executivo, como resultado de sua avaliação da CGE e do relatório e parecer do TA. Há evidências de que algumas dessas recomendações são implementadas e que há um processo para avaliar a monitoria, quando a CGE do ano subsequente é avaliada.
- 273. Os principais constrangimentos com relação à qualidade da fiscalização pelo legislativo relacionam-se com o pouco tempo disponível, assistência técnica muito modesta prestada à CPO e a experiência técnica dos seus membros.** No entanto, foi fornecido apoio técnico à CPO pela UNICEF, Fundação Westminster e também pela GIZ. Os actores relatam que este apoio está a fazer uma diferença positiva no que concerne ao âmbito e qualidade do trabalho de CPO.
- 274. As pontuações da Pesquisa Orçamento Berto sugerem que Moçambique registou uma melhoria na disponibilidade pública dos documentos do orçamento.** A sua pontuação sobre o Índice do Orçamento Aberto (OBI) aumentou de 28% em 2010 para 47 em 2012. Apesar desta tendência positiva, Moçambique continua longe do nível desejado da transparência orçamental principalmente em termos da qualidade de informação, embora o Ministério das Finanças esteja a fazer reformas, tais como a introdução dos programas de orçamento e modernização dos padrões de contabilidade, que com o andar do tempo irão ajudar a resolver essa situação.
- 275.** Em 2010, a Comissão do Plano e Orçamento (CPO) da AR aceitou participar no Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) - envolvendo as organizações da sociedade civil interessadas na monitoria do processo de orçamentação, bem como na realização de trabalho de advocacia relacionada. O fórum foi estabelecido através de uma ligação informal com a CPO, e o seu objectivo era essencialmente influenciar o governo na alocação de recursos e transparência na execução do orçamento. As OSC que participaram no FMO incluindo o Centro de Integridade Pública (CIP), que talvez tenha sido a análise mais regular e sistemática das OSC que fizeram em torno das despesas públicas, incluindo a monitoria do orçamento a nível distrital e municipal.
- 276.** O papel significativo desempenhado pelas OSC e institutos de pesquisa independentes tem sido observado por vários pesquisadores. Shikhani (2012) afirma que "sistema sociocultural de Moçambique é caracterizado pela existência de muitos grupos de pressão. Eles constituem uma massa crítica crescente e desempenham um papel fundamental para ajudar a aprofundar a democracia no país. "Freedom House (2010) relata que" as liberdades académicas são geralmente mantidas "e observa que" os jornalistas locais e organizações não-governamentais, como o Centro de Integridade Pública têm desempenhado um papel fundamental na monitoria através de investigação e exposição de casos de corrupção de alto nível".
- 277. Moçambique pontua relativamente bem nos indicadores de Governança Mundial para Voz e Responsabilização.** Conforme a ilustração na Tabela 6 no Capítulo 2, a sua classificação percentual em 2012 foi de 43,1%, o que comparado com os países vizinhos bem semelhantes, bem como com a classificação média para os países de baixa renda (22,5%) e África Subsaariana (31,6%). A Freedom House mostra uma melhoria modesta (4 a 3) entre 2005 e 2012 no ranking de liberdades civis, que avaliam um conjunto semelhante de questões.
- 278. No entanto, há uma percepção generalizada de que, nos últimos anos, a aversão ao governo das vozes críticas aumentou.** Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) informou que a liberdade de expressão em Moçambique está a se tornar mais restritiva em especial fora dos centros urbanos (2011). O relatório de 2012 sobre Índice Global da Liberdade de Expressão indica Moçambique caiu sete posições no ranking, de 66ª para 73ª posição. O relatório sobre o Estado da União elaborado pela CESC em 2013 indica problemas de intolerância política e uma

forte aversão às críticas sobre questões de governação por parte do governo. Finalmente, várias personalidades importantes do cenário político, académicos e religiosos têm manifestado publicamente as suas preocupações sobre o estado da governação em Moçambique.

279. Há, portanto, muitos comentaristas informados, que sugerem que o nível de perseguição e intimidação da sociedade civil aumentou nos últimos anos. Será que reduziu o nível de pesquisa e análise de questões orçamentárias e de governação? Limitou o número de vozes críticas? As OSC entrevistadas pela equipa de avaliação obteve diferentes opiniões sobre isso, mas a maioria expressou a opinião de que o espaço para a pesquisa e crítica se mantém, mesmo que o ambiente estava a se tornar mais desafiador. **Em comparação com a situação em 2005, quando informação sobre o orçamento era menos facilmente disponíveis e o volume de pesquisa e defesa de trabalho era mais modesto, julgamos que a qualidade da fiscalização das OSC dos documentos orçamentais melhorou ao longo do período em avaliação.**

Abrangência e qualidade das auditorias do Tribunal Administrativo (TA)

Tabela 26: Abrangência, natureza, e acompanhamento da Auditoria Externa - pontuações PEFA - 2006 - 2011

Indicador	Dimensão	Avaliação PEFA 2006		Avaliação PEFA 2008		Avaliação PEFA 2011	
		D	D+	C	C+	C	C+
PI - 26: Abrangência, natureza, e acompanhamento da Auditoria Externa	(i) abrangência da auditoria feita (incluindo a aderência aos padrões de auditoria)	D	D+	C	C+	C	C+
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria ao parlamento	C		B		B	
	(iii) Evidência do acompanhamento das recomendações de auditoria	C		B		C	

280. **As avaliações PEFA da qualidade da auditoria externa mostram melhorias constantes de uma base inicialmente baixa.** (Tabela 24). O Tribunal Administrativo foi estabelecido na Constituição de 1990, mas só entrou em funcionamento a partir de 2000 e, na avaliação do PEFA de 2006, as suas operações tiveram uma pontuação baixa principalmente por causa do número reduzido de auditorias que foram realizadas e as consequentes limitações na sua capacidade de fiscalização.

Tabela 27: Desempenho de Auditoria do Tribunal Administrativo, 2003 -2013

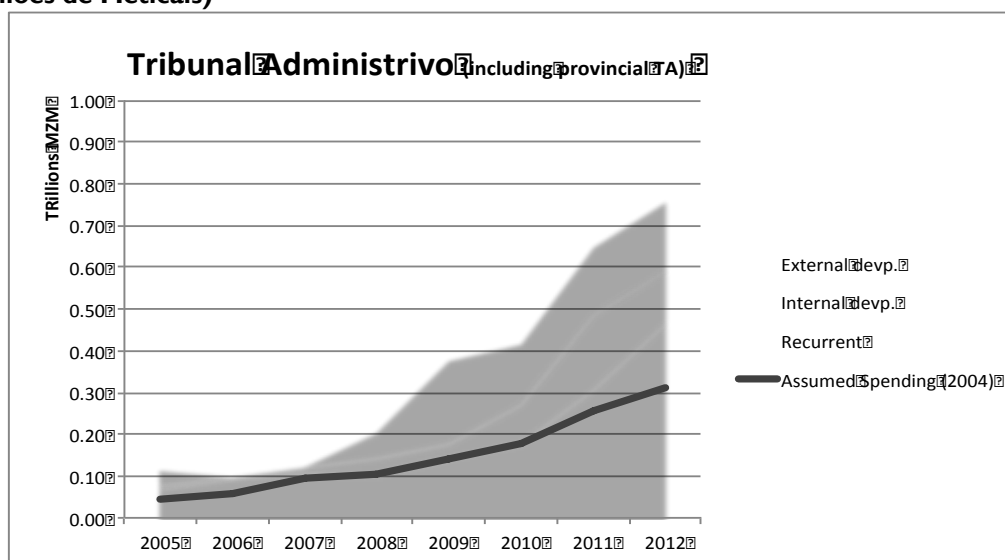
Ano	Auditorias planificadas	Novas auditorias	Contas analisadas (incl. capital)	Contas julgadas
2003	5	2	226	0
2004	0	29	272	4
2005	60	68	342	42
2006	70	171	148	49
2007	90	360	192	75
2008	320	346	160	41
2009	450	491	420	72
2010	600	600	214	14
2011	500	500	82	36
2012	450	450	89	102
2013	450	450	330	157

Fonte: Tribunal Administrativo, 2013

281. **Partir de 2005 houve uma melhora acentuada no número e na qualidade dos relatórios de auditoria, conforme documentado nas avaliações recentes** do papel e desempenho do Tribunal Administrativo. Desde 2004, o número de auditorias aumentou, a cobertura das auditorias cresceu significativamente e foram obtidos ganhos de pontualidade na produção e parecer da CGE. O aumento do número total de auditorias foi particularmente dramático de 29 auditorias em 2004 para mais de 400 por ano desde 2009 (ver Tabela 25). Em 2006, o Tribunal Administrativo expandiu a cobertura de suas operações para os distritos e em 2007 iniciou a auditoria das obras públicas. Em 2011, estabeleceu os seus primeiros escritórios provinciais permanentes.

282. Os Parceiros de Desenvolvimento sempre consideraram o fortalecimento da fiscalização da despesa pública como sendo vital para melhorar o desempenho do governo e a transparência na execução do orçamento. A Assistência técnica ao Tribunal Administrativo foi fornecida pela Suécia e Portugal a partir de 2005, e o volume da assistência técnica e financeira expandiu-se fortemente na sequência da adopção do Memorando de Entendimento para o Fundo Comum que visava apoiar o Plano Corporativo do TA (PLACOR 2007-2010 e 2011-2014 PLACOR II). Sob o âmbito deste instrumento, houve um aumento significativo do número de pessoal qualificado no TA, especialmente o pessoal de auditoria. Em 2003, havia apenas sete auditores qualificados e este número subiu para 300 em 2011. A cobertura dos custos com o pessoal foi assegurada através do Fundo Comum. O PLACOR também proveu a capacitação e troca de experiências, através de destacamentos e visitas de estudo, bem como prestou apoio consultivo para a criação da nova Lei de Auditoria Externa, aprovada em 2009.

Figura 25: Alocações ao Tribunal Administrativo comparado com as alocações estimadas das Receitas internas, que revelam lacunas preenchidas através do Apoio ao Orçamento (Trilhões de Meticais)



Note: 2011 e 2012 incluem Tribunal Administrativo Provincial

Fonte: Cálculo próprio com base nos dados do MdF.

283. **As alocações do orçamento do estado ao Tribunal Administrativo foram impulsionadas por fundos de apoio ao orçamento durante o período em avaliação.**

O Gráfico 22 mostra as tendências na composição das despesas da instituição. A influência do PLACOR pode ser identificada como a área verde no topo do gráfico. Seguindo a mesma metodologia apresentada na secção 4.3 do presente relatório, a influência dos fundos do Apoio ao Orçamento pode ser estimada como correspondente à área entre a linha preta e os fundos financiados externamente (área verde). Assim, a partir de 2005 e mais substancialmente a partir de 2007, os fundos de Apoio ao Orçamento ajudaram a financiar a expansão das actividades do TA durante o período em avaliação, concedendo o financiamento para todas as despesas de desenvolvimento financiadas internamente e algumas despesas de funcionamento.

284. Até que ponto podemos atribuir a melhoria da qualidade e volume de relatórios de assistência técnica e auditorias? Não há uma resposta única para esta pergunta, mas parece claro que teria

sido extremamente difícil de alcançar estes resultados, se o Fundo Comum do PLACOR e o Apoio ao Orçamento não estivessem em vigor. O fundo comum do PLACOR proporcionou o fortalecimento da capacidade essencial e financiamento do investimento adicional. Em paralelo, a abrangência do financiamento do orçamento nacional adicional que o apoio ao orçamento prestou foi fundamental - na verdade, em termos financeiros, o seu valor pode ter sido o dobro do fundo comum. (Ver Figura 22) Além disso, as partes interessadas concordam que a atenção dada ao Tribunal Administrativo no diálogo sobre o Apoio ao Orçamento - incluindo a incorporação de um indicador do QAD com metas para o crescimento da cobertura de auditoria - ajudou a aumentar o seu perfil e a sua "poder de negociação" em fazer o lobbying do apoio de outras partes do governo. Assim, **o apoio ao orçamento e o fundo comum do PLACOR trabalharam em sinergia de modo a apoiar a melhoria da cobertura e da qualidade da auditoria externa.**

Progresso no combate à corrupção

285. A percepção pública da corrupção em Moçambique é elevada e se manteve elevada durante todo o período em avaliação. O relatório do MARP (2010) identifica a corrupção como sendo um problema significativo quer a altos níveis de governo através da manipulação dos processos de adjudicação de contratos públicos, e também através de pequena corrupção que é praticada através de subornos a funcionários em sectores como saúde e polícia. O Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (CPI) mostrou uma pequena melhoria de 2.8 de 10 em 2005 para 3.1 no 2012, mas essa mudança está dentro do intervalo de confiança (2.4 -> 3.1) e, portanto, não é estatisticamente significativa. O CPI colocou Moçambique na 123^a posição em 2012 dos 176 países e 97^a dos 158 países em 2005. No geral, não há nenhuma alteração perceptível, mas sim um problema contínuo e sério.

286. Entretanto, uma série de iniciativas do governo foram introduzidas para reforçar o combate à corrupção:

- A nova Lei das Finanças Públicas (a "Lei SISTAFE", Lei n.º 9/2002) foi aprovada em 2002, que estabelece o quadro da nova regulamentação das finanças públicas e procedimentos de controlo e o posterior desenvolvimento e estabelecimento do sistema integrado de gestão financeiro - e-SISTAFE.
- Em 2004, o Parlamento aprovou a primeira lei Anti-corrupção em Moçambique (Lei n.º 6/2004).
- Em 2005, a Lei de *Procurement* foi aprovada e posteriormente aprimorada em 2010 através do Decreto 15/2010
- Em 2006, o Conselho de Ministros aprovou a Estratégia Anti-corrupção (EAC) 2006-2010.

287. Em 2009, uma avaliação da implementação da Estratégia Anti-corrupção concluiu que houve progresso na sua implementação, mas que as actividades foram mal priorizadas e dificilmente atingiram o nível local. O relatório apontou para problemas relacionados com o quadro jurídico da EAC, que foi considerado ineficiente em termos de coordenação interinstitucional. A avaliação identificou também graves limitações na capacidade técnica e mandato legal do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC).

288. Em Março de 2010, o governo apresentou um Plano de Acção de Governação (PAG). Isto foi em resposta a uma comunicação apresentada em Dezembro de 2009, pela *Troika Plus* em nome do G-19, aconselhando o governo que possa ter ocorrido uma violação dos princípios básicos do Apoio ao Orçamento. Esta violação foi motivada, em parte, pelas irregularidades nos procedimentos eleitorais identificadas por observadores internacionais das eleições de 2009 e, em parte, por uma percepção de progresso insuficiente na implementação de medidas anti-corrupção. Isso levou à suspensão temporária dos desembolsos de Apoio ao Orçamento por parte de 4 Parceiros de Desenvolvimento e um período de tensão significativa no diálogo, que se tornou conhecido como "crispação". (Veja o Capítulo 2.)

289. Em resposta, o governo apresentou, em Março de 2010, o Plano de Acção de Governação (GAP). O plano apresentava 16 pontos de acção que visam introduzir reformas eleitorais, promovendo a inclusão política, fortalecimento dos processos de aquisição (incluindo para as

indústrias extractivas, através da ITIE), simplificação dos procedimentos legais e burocráticos relacionados com o sector privado, simplificação da legislação de terras, a apresentação ao Parlamento de um pacote legislativo anti-corrupção, bem como a formalização da resposta do Governo às recomendações do relatório do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP). A maioria dessas acções foi implementada entre 2010 e 2013.

290. Como parte do Plano de Acção de Governo, um pacote legislativo anti-corrupção foi apresentado ao Parlamento em 2010. Parlamento optou por discutir e aprová-lo de forma fragmentada. Foi assim que em 2012, a Lei da Probidade Pública (Lei 16/2012) foi aprovada. Esta lei é aplicável aos servidores públicos em áreas como a moralidade, transparência, imparcialidade, conflitos de interesse e respeito na gestão dos assuntos públicos. Como resultado, um conjunto proeminente de membros do partido Frelimo foi obrigado a demitir-se das suas múltiplas posições. No entanto, uma série de debates públicos, contestações, e exposições sobre o assunto através de meios de comunicação e da sociedade civil precedeu essas demissões.

291. As duas outras leis dentro do "Pacote Anti-corrupção" também foram aprovadas pelo Parlamento em 2012. Estabeleceu-se um mecanismo para a protecção dos direitos e interesses das vítimas, denunciante e testemunhas (incluindo "informantes") no processo penal, e criou-se o Gabinete Central para a Protecção das Vítimas. A outra lei foi a legislação sobre a declaração de bens dos servidores públicos. Como parte do PAG, também foram tomadas medidas, desde 2010, para fortalecer o orçamento e o quadro de pessoal do Gabinete Central de Combate a Corrupção (GCCC).

Tabela 28: Processamento de Casos de Corrupção e Uso indevido de fundos ou propriedade do Estado:

Ano	Casos Processados	Processos Acusados	Processos em Tribunal
2005	377	13	0
2006	310	35	5
2007	371	19	Não disponível
2008	619	151	59
2009	623	178	43
2010	649	223	88
2011	677	214	81
2012	526	190	88
Total	4,751	1,155	425

Fonte: GCCC

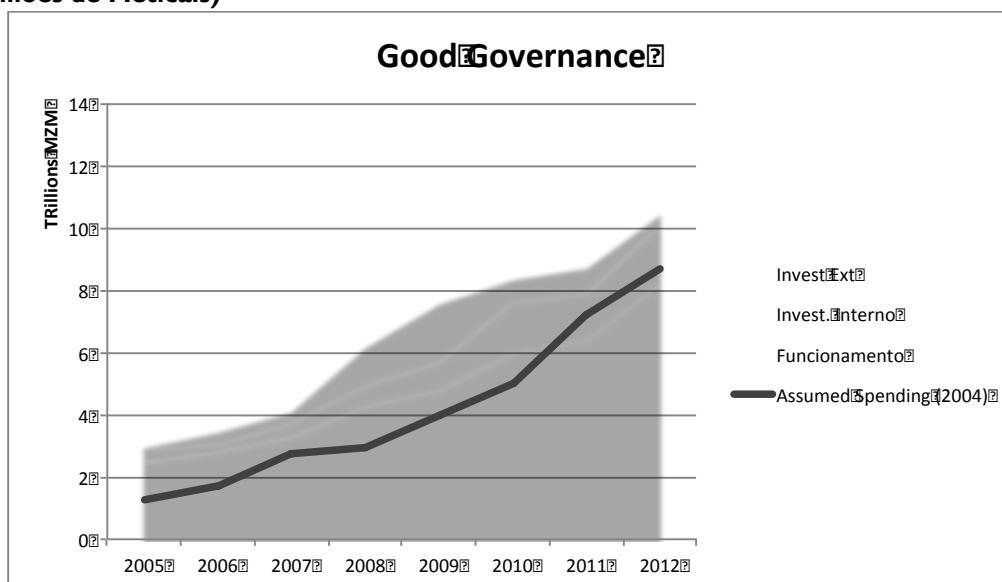
292. Há evidências de aumento do número de casos de corrupção que vão a julgamento. Como mostra a Tabela 28 acima, houve um aumento, desde 2008, no número de casos processados pelo GCCC e o número de processos acusadas e, desde 2009, no número de casos em tribunal. No geral, a percentagem de casos processados, que foram à Justiça aumentou de 9,5% em 2008 para 16,7% em 2012. No entanto, vários comentaristas expressaram preocupações à equipa de avaliação quanto ao grau de politização do sistema judiciário, o que sugere que o potencial de processos judiciais imparciais e justos ainda é muito baixo.

293. Como resultado do Plano de Acção de Governação e medidas anteriores, o quadro legal e institucional para o combate à corrupção foi reforçado significativamente durante o período em avaliação. Este reforço foi consequência de acções que visavam

fortalecer a base para o trabalho anti-corrupção e reformas mais amplas para fortalecer o procurement e gestão financeira pública. Não há nenhuma evidência até agora de aumento do número de casos de corrupção que são levados ao julgamento, nem há evidência de uma mudança positiva, estatisticamente significativa na percepção pública da corrupção. No entanto, o quadro jurídico e institucional que previne a ocorrência de corrupção, bem como que processa os casos identificados de corrupção é certamente mais forte.

Influência do Apoio ao Orçamento sobre as mudanças identificadas

Figura 26: Alocações ao Tribunal Administrativo comparado com as alocações estimadas das Receitas internas, que revelam lacunas preenchidas através do Apoio ao Orçamento (Trilhões de Meticais)

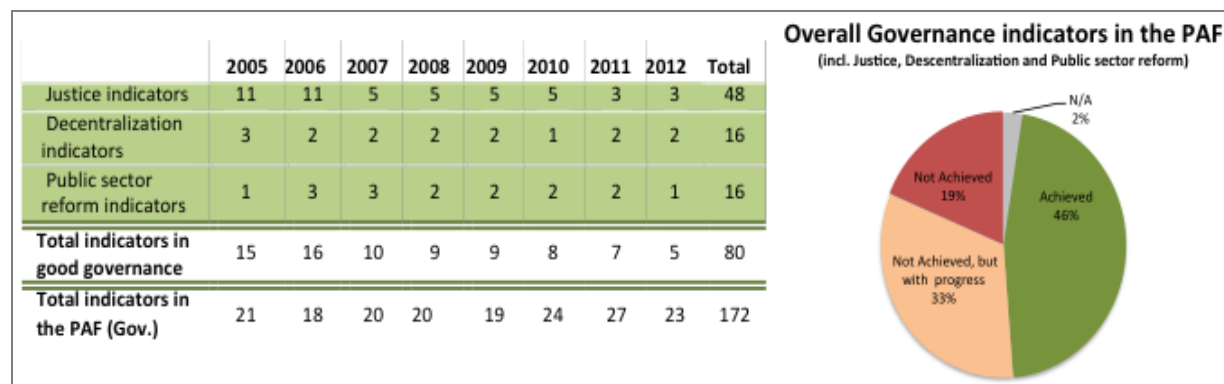


Fonte: Cálculo próprio com base nos dados do MdF.

294. A Boa Governação é um dos dois sectores que aparece como os principais beneficiários de fundos de apoio ao orçamento durante o período em avaliação. A Figura 23 mostra a composição dos gastos no sector como um todo e a influência estimada dos fluxos do Apoio ao Orçamento, seguindo as premissas adoptadas na secção 4.3. No sector como um todo, assim como no caso do Tribunal Administrativo, uma das suas componentes institucionais, uma parte considerável das alocações orçamentais nacionais pode ser ligada aos fundos de apoio ao orçamento. Em suma, pode-se dizer que, sem o fluxo de fundos fornecidos pelo apoio ao orçamento e, em pequena escala por fundos comuns e projectos, as mudanças feitas no sector não foram facilmente feitas.

295. No que diz respeito aos "efeitos institucionais" dos processos de apoio ao orçamento (em relação ao "fluxo de efeitos de fundos"), três vias de influência podem ser identificadas:

- O acordo conjunto e monitoria com governo das metas previstas no Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD), revisto as Revisões Anuais de Apoio ao Orçamento.
- Envolvimento da sociedade civil e da comunicação social neste processo de revisão do QAD, e a partilha de informação para apoiar nas actividades de pesquisa e advocacia de políticas das organizações da sociedade civil.
- A monitoria da aderência aos princípios básicos, bem como ao diálogo político relacionado entre o Governo e o G-19.

Figura 27: Indicadores de Boa Governação no QAD (a esquerda) e o desempenho global (a direita)

Fonte: Cálculo próprio com base nos dados do MDF.

296. Os indicadores de governação foram os mais proeminentes nos indicadores do QAD, mas os seus números baixaram uma vez que foram usados canais de diálogo alternativos. Durante 2005 - 2012, os indicadores de governação (Justiça, descentralização e reforma do sector público) constituíam 24% de todos os indicadores do QAD, em comparação com 17% para a GFP. No entanto, os seus números baixaram de 2010 em diante. (Figura 24) Em parte, isso reflecte a crescente atenção dada aos princípios básicos e às "áreas de atenção especial" no diálogo sobre o Apoio ao Orçamento; e, em parte, a dificuldade na utilização de indicadores quantitativos para impulsionar o progresso num sector tão complexo como governação.

297. Os indicadores de governação tiveram um desempenho positivo no período em avaliação, com 48% "dos objectivos alcançados" e 33% "não alcançados, mas com o progresso". Entre eles, os indicadores de Justiça são os que, em média, tiveram fraco desempenho. A relevância dos indicadores de governação, conforme classificados a partir dos pareceres dos membros do Grupo Foco de Governo e dos Parceiros de Desenvolvimento teve a pontuação mais alta (2.9 dos 4). Além disso, houve um nível razoável de consistência entre o Governo e as partes interessadas dos Parceiros de Desenvolvimento, para os quais os indicadores foram considerados mais ou menos importantes. Por exemplo, ambas as partes atribuíram uma classificação baixa para a importância relativa dos indicadores de "casos de corrupção detectados", "casos julgados por ano" e "crimes resolvidos", presumivelmente porque houve uma apreciação mútua da falta de fiabilidade dos dados correspondentes e da fraca ligação entre estes dados e o desempenho.

Tabela 4: Desempenho e relevância dos indicadores do QAD do Governo, 2005 -2012

Sector	Indicadores-chave	Relevância dos indicadores baseados na votação do Grupo Focal		Avaliação do QAD (1=Alcançado; 2=Não Alcançado mas com progresso; 3=Não Alcançado); 0=Não avaliado)									
		(Média) do Gov.	(Média) dos PD (Ave)	2	2	2	2	2	2	2	2		
AC	Pesquisa sobre boa governação, corrupção e prestação de serviços.	3.67	3.13	3									
	Pacote de legislação anticorrupção	3.67	3.56										1
	Número de caso de corrupção detectados	2.33	2.88			1	1	1	1	1	1	1	1
J	Casos julgados por ano	2.67	2.50		1	1	3	3	2	3	3		
	Reforma do Sector Penal	3.33	2.93	3	2								
	Crimes resolvidos	2.33	2.29			2	3	0	2				
TA*	Cobertura das auditorias do Tribunal Administrativo	3.00	3.44	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
D	Estratégias e Políticas de descentralização	3.25	2.56	3	2								
	Número de autarquias	2.75	1.92				1						

	Transferências intergovernamentais	3.25	2.94			I	I	I	I	I	I
RSP	Política de harmonização de vencimento e salário	3.00	3.00	3	2	I	2	3	2		

*Note: O indicador do TA não considerado como Governação mas sim como indicador de GFP no QAD

AC = Anticorrupção; J= Justiça; D= Descentralização; PSR= Reforma do Sector Público; TA = Tribunal Administrativo
Com relação à relevância I = menos importante, 4 = mais importante, conforme julgados pelos membros do Grupo Focal.

Fonte: Cálculos próprios com base nos dados das Revisões Anuais e respostas dos Grupos Focais

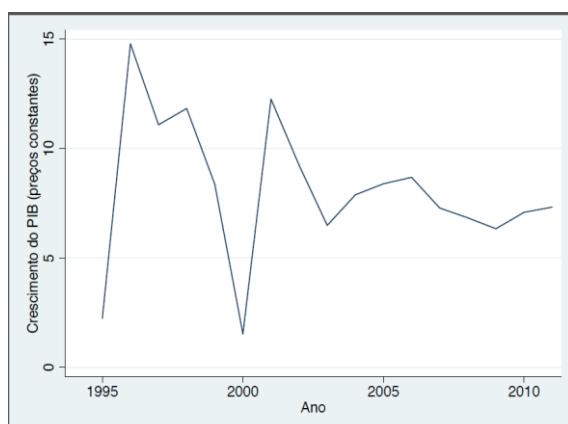
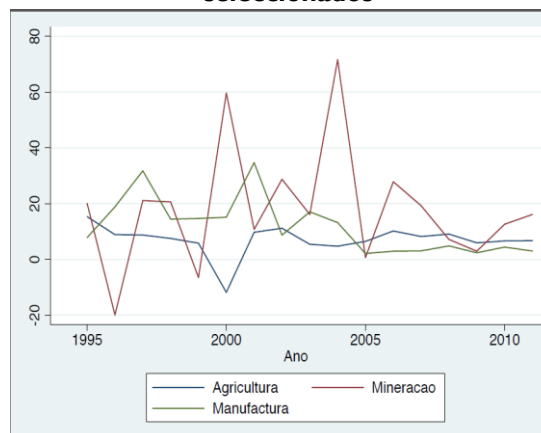
298. A nossa impressão das partes interessadas - que é apoiada pelas "classificações de relevância" acima - é que os indicadores do QAD forneceram uma ligação útil, em torno da qual foi possível debater e analisar as questões de governação. Também podem ter ajudado a elevar o perfil das instituições, tais como o TA. No entanto, não há evidências claras de que a inclusão ou exclusão de um indicador de governação teve um efeito directo sobre o nível de esforço político e administrativo dedicado à sua realização. Por exemplo, o progresso nas questões de justiça não mais rápido, com mais indicadores do QAD e nem mais lento sem eles foi: esta é simplesmente uma área, onde as reformas são inerentemente difíceis.
299. A natureza pública da Revisão Anual e do uso de declarações da imprensa para anunciar os resultados são percebidos como importante na promoção da prestação de contas. No entanto, as partes interessadas das OSC não acreditam que as suas intervenções nas Revisões Anuais fizeram uma diferença relevante para as políticas. O envolvimento da sociedade civil foi bem recebida por organizações da sociedade civil, como uma oportunidade para obter informações e participar no debate, mas o trabalho de advocacia direccionada e o diálogo directo com o governo foram vistos como sendo as formas mais eficazes de fazer progressos nas questões específicas de governação.
300. **Há evidências de que o debate de alto nível entre o Governo e o G-19 no momento da "crispação" foi influente na focalização da atenção e no aceleração da implementação de acções incluídas no Plano de Acção de Governação (PAG).** Partes interessadas do governo afirmaram que todas as questões incluídas no PAG já estavam em discussão interna e teriam sido implementadas, mas eles concordaram com os Parceiros de Desenvolvimento que o alto nível de atenção a estas questões ajudaria a acelerar a sua implementação.

5. Crescimento Económico e Redução da Pobreza

301. Este Capítulo, juntamente com os capítulos 6 e 7, apresenta o relatório sobre a Fase Dois da análise, que compreende Questões de Avaliação 4.1 e 4.2. Estas questões examinam os importantes resultados e impactos, gerados durante o período de avaliação. Usando técnicas quantitativas e qualitativas diferentes, as QAD procuram identificar os determinantes-chaves de mudança durante o período. De modo particular, elas avaliam a relativa importância, entre outros factores, de mudanças nas decisões de alocação e tomada de decisões do Governo, que foram identificadas na Fase I como tendo sido induzidas pelo processo do AO.
302. Apresentamos as análises da Fase Dois em 3 capítulos, antes de apresentarmos as conclusões genéricas na ligação com Fase I no capítulo 8, que constitui a Fase 3 da avaliação. A nossa Fase 2 cobre três áreas:
- Crescimento económico e redução da pobreza, tendo em conta as tendências da pobreza de renda e sem-renda durante o período em avaliação;
 - Os resultados do sector agrícola e os seus determinantes, espelhando especificamente na relação entre a pobreza e a produtividade agrícola; e
 - Os resultados do sector da educação e os seus determinantes, onde examinamos a relação entre os insumos/incrementos educacionais, onde os recursos orçamentais foram centrados, e os resultados alcançados nos ensinos primário e secundário.

5.1. Dados sobre crescimento económico e tendências por sector económico e por província

303. Moçambique viveu um crescimento alto e sustentável durante o período em avaliação, numa taxa média de 7.3%, mas o seu progresso na redução da pobreza foi pouco impressionante. Embora duas metodologias foram utilizadas na medição e análise da pobreza (os números de pobreza oficiais, apresentados na Terceira Avaliação sobre a Pobreza Nacional e pelo Banco Mundial em Alfani et al, 2012), ambos dizem uma história consistente a nível nacional: não houve mudança estatisticamente significativa na pobreza entre os princípios e fins dos anos 2000. Embora o período em avaliação cobre os anos 2005-2011, uma perspectiva ampla ajuda a melhor contextualizar o desempenho do crescimento nos anos 2000.
304. O desempenho do crescimento nacional está resumido no Gráfico 28, usando o PIB a preços constantes. Este demonstra que embora o crescimento se manteve positivo e sustentado durante o tempo, o seu avanço reduziu no período em análise, comparando com os anos anteriores. Os anos recentes foram, todavia, caracterizados por grande estabilidade nas taxas de crescimento, provavelmente sinalizando o fim do processo de estabilização após o fim da guerra civil em 1992.
305. Uma drástica redução do crescimento em 2000 deveu-se às graves cheias havidas no sul do país, tendo causado grandes perdas agrícolas, bem como a destruição de infra-estruturas de irrigação existentes. Houve uma rápida recuperação em 2002, após o qual o crescimento no tempo foi mais estável, uma média de 7.3% no período em análise.

Figura 28: crescimento do PIB (preços constantes)**Figura 29: crescimento em sectores seleccionados**

Fonte: cálculos do autor, usando dados do INE Fonte: cálculos do autor, usando dados do INE

306. O Gráfico 29 mostra o desempenho de três macros sectores seleccionados, nomeadamente a agricultura, a indústria e mineração. O impacto das cheias de 2000 sobre a agricultura é aqui clara, enquanto os outros sectores foram resilientes. A desagregação sectorial também revela uma alta volatilidade do crescimento no sector extractivo que experimentou altos níveis de crescimento (2000 e 2004) e algumas taxas de crescimento negativas (1996 e 1999). A mineração foi o sector mais rápido no crescimento na economia moçambicana em 2011. Finalmente, a taxa de crescimento no sector industrial desceu na última parte do período, mas também foi estável em relação aos anos anteriores, em linha com as tendências globais do PIB.

307. O Gráfico 30 apresenta as taxas de crescimento médio de todos os sectores durante períodos de 5 anos, sendo o último correspondente ao período em avaliação. Todos os sectores demonstram uma média de crescimento decrescente no último período, excepto a construção e agricultura (onde a subida é ligeira). Todavia, as taxas de crescimento médio ocultam as grandes variações entre períodos apresentadas no Gráfico 28 e 29. Conforme acima notado, o baixo paço de crescimento.

Tabela 30: Crescimento médio por sector a nível nacional

Sector	1995-2000	2001-2005	2006-2011
Agricultura	5.8	7.5	7.8
Mineração	15.8	25.6	14.3
Indústria/manufatura	17.1	15.2	3.5
Utilidades e serviços públicos	8.0	9.7	7.1
Construção	17.3	6.7	8.4
Serviços e comércio	5.7	8.2	7.7
PIB	8.3	8.8	7.3

Fonte: cálculos dos autores usando dados do INE

308. É meritório notar que o sector de manufactura veio não desempenhando como o desejável durante o período de análise, sendo assim o sector mais lento no crescimento na economia. Particularmente, em 2011, o sector registou 3% de crescimento em termos reais, comparado com o crescimento global do PIB (preços constantes), com acima de 7%. Esta situação é uma retaguarda com a metade dos anos 2000, quando o sector tinha um melhor desempenho do que qualquer outro sector, excluindo a mineração.

309. Uma análise sobre a composição do PIB pelo mesmo sector, conforme ilustra o Quadro 30, mostra a dominância da agricultura e serviços e comércio, juntos compondo pelo menos 2/3 do PIB durante o período 1995-2011 (39% e 27%, respectivamente do PIB em 2011). O sector de mineração, embora em crescimento, manteve-se ainda pequeno, somente 1.45% do PIB em 2011. A composição sectorial do PIB foi marcadamente estável neste período, apesar do

decréscimo na composição da agricultura e o correspondente crescimento das manufacturas entre 1995 e 2000; depois de 2000, a composição sectorial do PIB mudou pouco. A agricultura continuou o sector muito importante em Moçambique, e isto é muito relevante para a pobreza (70% da população moçambicana vive na zona rural³⁹) e para a dinâmica global de crescimento.

310. Os dados sobre o PIB a nível provincial são disponíveis desde 1997 e, assim, a análise neste nível é mais desagregado, e espelha parcialmente num leque muito curto de horizonte. O Quadro 31 mostra que, segundo a mesma fórmula observada a nível nacional, o crescimento do PIB estabilizou-se em todas as províncias durante o período em avaliação (e às vezes reduziu).

Tabela 31: Moçambique: taxas de crescimento médio por província

Província	1997-2000	2001-2005	2006-2011
Niassa	4.1	8.2	7.2
Cabo Delgado	5.0	7.9	7.7
Nampula	7.3	7.6	7.6
Zambézia	4.1	8.3	7.4
Tete	18.1	7.9	5.2
Manica	5.4	7.8	7.9
Sofala	6.8	8.5	7.4
Inhambane	4.9	13.3	7.6
Gaza	1.1	9.9	8.3
Maputo Província	8.4	12.0	6.3
Maputo Cidade	9.5	7.1	7.8

Fonte: cálculos do autor usando dados do INE

311. As taxas de crescimento foram semelhantes em todas as províncias no período passado, entre 6.3% e 8.3%. Neste período, as províncias com o crescimento mais lento foram Tete e Maputo Província, a mais rápida foi Gaza. No caso particular, Tete se engrenou com as outras somente em 2009, depois de ter experimentado uma queda em crescimento, devido aos choques do tempo em 2008, que particularmente afectaram as províncias centrais.

312. As províncias no quadro estão ordenadas segundo a ordem Norte-sul, a fim de facilitar a identificação de possíveis padrões geográficos. Todavia, não há divisão norte-sul óbvia em termos de crescimento económico, particularmente nos últimos anos em consideração.

313. Uma análise da composição sectorial do PIB a nível provincial mostra que em 2011, as melhores áreas em agricultura foram Zambézia e Cabo Delgado (onde a agricultura ainda contribuiu com acima de 50% do PIB), seguidos quase por Niassa e Gaza. A manufactura é muito concentrada na Província de Maputo, onde cerca de metade do total do valor nacional de produtos transformados foi produzido. A cidade de Maputo apresenta uma grande concentração de serviços, sugerindo que a economia na capital é altamente dependente neste sector. Finalmente, as actividades de mineração foram largamente localizadas em Inhambane em 2011, enquanto noutras províncias apresentam-se poucas (apesar do carácter fragmentário das actividades mineiras, todavia, esta imagem geográfica pode mudar substancialmente mesmo ao longo do ano).

³⁹ Estimativas do Inquérito dos Orçamentos Familiares de 2008/2009 (IOF 08/09).

Tabela 32: Crescimento do Consumo, PIB e Agricultura entre anos do levantamento

Província	Crescimento 96/97 a 02/03			Crescimento 02/03 a 08/09		
	Consumo	PIB	Agricultura	Consumo	PIB	Agricultura
Niassa	64.8	20.2	6.2	45.1	9.1	10.5
Cabo Delgado	7.6	23.3	10.0	12.7	40.6	38.8
Nampula	18.4	39.3	14.0	10.4	27.7	27.0
Zambézia	34.3	30.2	16.7	-26.9	33.8	30.7
Tete	56.1	73.7	17.0	14.1	-4.6	-30.3
Manica	10.1	18.4	2.3	-15.7	26.8	24.1
Sofala	154.0	42.1	14.9	-19.8	34.9	33.9
Inhambane	-10.2	26.7	3.8	74.0	92.4	58.5
Gaza	34.4	13.6	0.2	-12.2	49.6	44.2
Maputo P.	1.7	44.0	-8.1	11.2	15.5	50.2
Maputo C.	19.7	48.1	15.8	4.5	44.9	44.8
Nacional	27.4	38.2	11.0	2.1	31.6	30.7

Fonte: consumo, de IAF 96/97, IAF 02/03, IOF 0809; PIB e agricultura, da série do PIB do INE

314. O Quadro 32 acima mostra que, a nível nacional, o crescimento de consumo *per capita* reduziu dramaticamente durante o segundo período, enquanto o crescimento do PIB continuou a ser de magnitude semelhante. Todavia, a produção agrícola *per capita* cresceu muito rápido entre 2002/03 e 2008/09 (44.8%) do que no período anterior (15.8%). Este alto crescimento da agricultura, ligado a uma população predominantemente rural, pode ter sido um grande impulsionador da redução da pobreza. No entanto, os dados levantados mostram que este crescimento não foi capaz de se traduzir em alto consumo significativo (e, então, presumivelmente pobreza baixa) nas zonas rurais em particular, uma imagem consistente com as estimativas de pobreza apresentadas acima. A nível provincial, o crescimento (ambos PIB e a agricultura) não são grandemente correlacionados com as mudanças na pobreza, talvez confirmando uma ligação entre crescimento e redução da pobreza que surgiu durante a discussão sobre a pobreza em Moçambique. De facto, os coeficientes de correlação entre o crescimento do consumo familiar e o PIB e a agricultura são respectivamente 33% e 8%, sem que sejam estatisticamente significativos. É notável que as regiões com um pior desempenho de redução da pobreza entre 2002/03 e 2008/09 (Zambézia, Manica e Sofala) registaram altas taxas de crescimento em PIB *per capita* e transformação em produtos agrícolas.

315. Enquanto esperamos que o crescimento do consumo e do PIB possa ser largamente consistente, é muito importante notar que não se espera que apresentem exactamente o mesmo padrão. O consumo é apenas um componente do PIB, que também inclui o investimento, entre outras coisas. Enquanto o crescimento do PIB preocupa para a pobreza, as dinâmicas do consumo de famílias são quase certamente relevantes.

5.2. Tendências da pobreza no consumo por província

316. Esta secção detêm-se particularmente com as tendências de pobreza do que com o nível. Enquanto as linhas de pobreza e parte do debate sobre a pobreza é abordada nos 13^{os} domínios usados para calcular as linhas de pobreza, aqui se usa a desagregação por província, o que corresponde à estrutura de descentralização administrativa de Moçambique.

Tabela 33: mudanças na medida *per capita* da pobreza (P), a brecha na pobreza (PI) e intervalo de pobreza ao quadrado (P2), 1996/97 – 2008/09

	Mudanças na medida P ₀		Mudanças na medida P ₁		Mudanças na medida P ₂	
	96-97 – 02/03	02/03 – 08/09	96-97 – 02/03	02/03 – 08/09	96-97 – 02/03	02/03 – 08/09
Nacional	-15.3	0.6	-8.8	0.7	-5.3	0.7
Urbana	-10.5	-1.9	-7.0	-0.6	-5.0	0.0
Rural	-16	1.6	-9.0	1.3	-5.2	0.9
Norte	-11	-8.8	-7.1	-2.9	-5.0	-0.9
Centro	-28.3	14.2	-16.7	8.3	-10.1	5.1
Sul	0.7	-9.6	2.3	-7.0	2.1	-4.6
Niassa	-18.5	-20.2	-14.3	-3.5	-9.4	-0.2
Cabo Del.	5.8	-25.8	1.8	-10.1	0.4	-4.7
Nampula	-16.3	2.1	-9.1	0.5	-6.0	0.5
Zambézia	-23.5	25.9	-12.0	13.9	-6.2	7.8
Tete	-22.5	-17.8	-12.7	-9.8	-7.2	-6.4
Manica	-19	11.5	-7.4	4.3	-2.5	1.9
Sofala	-51.8	21.9	-38.5	16.3	-27.8	12.8
Inhambane	-1.9	-22.8	3.6	-21.3	4.6	-15.9
Gaza	-4.5	2.4	-2.4	7.7	-1.6	7.4
Maputo Pr.	3.7	-1.8	3.3	-5.5	2.5	-4.7
Maputo Cid.	5.8	-17.4	4.4	-9.1	2.6	-5.1

Fonte: Terceira Avaliação Nacional da Pobreza

317. O Quadro 33 relata a situação de mudança de pobreza entre os anos avaliados, usando três padrões de medição de pobreza: medidas da medida *per capita* de pobreza (P0), a brecha na pobreza (PI) e a gravidade da pobreza (P2). Como uma forma de confirmar os padrões de mudança nacional acima apresentados, estas três medidas mostram que um avanço foi feito em ambas regiões Norte e Sul, onde a região central de Moçambique foi a mais pobre em 2008/09 para todos os indicadores de pobreza, do que em 2002/03. Os indicadores por Província mostram que, de facto, as províncias centrais da Zambézia, Manica e Sofala experimentaram altos progressos na sua medida *per capita* (P) entre os dois últimos anos de avaliação (estatisticamente significativos no primeiro e terceiro, veja-se TPNA) apesar de bom desempenho de 96/97 – 02/03, e experimentaram um aumento em ambos a profundidade (PI) e a gravidade (P2) de pobreza durante o último período. Outros pequenos crescimentos de pobreza foram registados em Nampula e Gaza, mas estas mudanças não são estatisticamente influentes.

318. Uma avaliação sobre a desigualdade (não apresentada aqui) demonstra que a nível nacional, na maioria de províncias a desigualdade decaiu, embora tenha havido grandes aumentos em alguns casos. As províncias centrais foram identificadas como as pobres e a desempenharem de forma desadequada, particularmente a Zambézia e Sofala, registaram não somente alta, mas também uma desigualdade em crescimento entre as duas últimas rondas. Todavia, os aumentos mais dramáticos de desigualdade ocorreram no norte do país e particularmente em Niassa e Nampula. As duas províncias com o melhor desempenho no concernente a redução da desigualdade entre 2002/03 e 2008/09 foram Cabo Delgado e Tete, que também registaram altas taxas na redução da pobreza durante o mesmo período.

319. É possível desagregar a redução em pobreza de consumo entre dois pontos no tempo para se dizer quanto reflecte mudança no consumo médio (componente crescimento) e quanto está para conhecer uma mudança de desigualdade (componente distribuição). O Quadro 34 mostra a relativa contribuição destes dois componentes, calculados usando o método de decomposição de Datt e Ravallion (1992). A segunda coluna do quadro demonstra a variação total na medida *per capita* da pobreza entre 2002/03 e 2008/09, calculada para cada região, usando a linha média de pobreza dos domínios espaciais rural e urbanos correspondentes. A terceira e quarta coluna mostram respectivamente de contribuição dos componentes crescimento e redistribuição para

toda variação⁴⁰. Os números no Quadro 34 indicam que a redução da pobreza foi essencialmente devido ao crescimento do que a redistribuição, excepto em Cabo Delgado, Nampula e Gaza, onde o último componente é mais amplo; a desigualdade subiu em Nampula (associada com a subida da pobreza), mas baixou noutros dois casos (onde a pobreza reduziu).

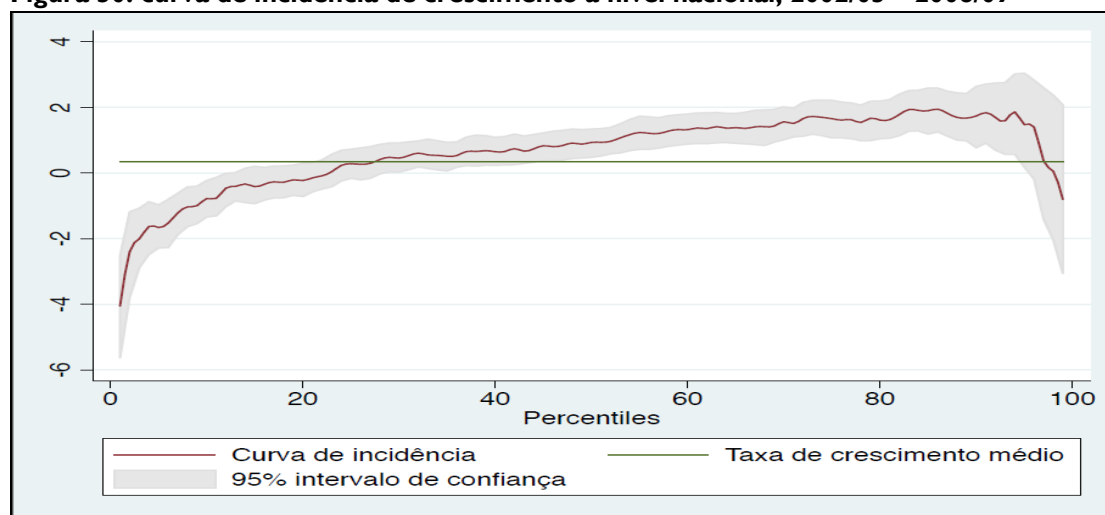
Tabela 34: Redistribuição do crescimento e sua decomposição na redução da pobreza de 2002/03 para 2008/09

Província	Variação Total	Crescimento	Redistribuição
Niassa	-0.115	-0.201	0.043
Cabo Delgado	-0.209	-0.038	-0.159
Nampula	0.082	-0.014	0.100
Zambézia	0.224	0.197	0.030
Tete	-0.183	-0.108	-0.054
Manica	0.137	0.170	-0.042
Sofala	0.178	0.195	-0.032
Inhambane	-0.268	-0.205	-0.019
Gaza	-0.046	0.034	-0.080
Maputo P	-0.058	-0.048	0.002
Maputo C	-0.192	-0.148	-0.009

320. Fonte: cálculos do autor, usando o IAF 02/03 e IOF 08/09.

321. Finalmente, as curvas de aumento do crescimento foram calculadas por província e a nível nacional. A curva de aumento do crescimento fornece as taxas de crescimento de consumo *per capita* por percentil, posicionados pelo nível de consumo. Por simplicidade, somente a curva do índice do crescimento nacional figura no Gráfico 30, e demonstra o padrão enormemente desigual de crescimento durante o período.

Figura 30: curva de incidência de crescimento a nível nacional, 2002/03 – 2008/09



322. A tabela 35 abaixo mostra a taxa de crescimento pro-pobre por província, obtido integrando esta curva até ao índice da medida *per capita* d pobreza para cada província, dando assim a taxa de crescimento médio dos pobres. Isto é comparado com a taxa de crescimento médio e na mediana. A taxa de crescimento pro-pobre abaixo do que a taxa de crescimento na média significa que os pobres beneficiaram-se pouco do crescimento do que os não-pobres. Este é o caso de 5 províncias, incluindo 4 que registaram os altos crescimentos de pobreza: Nampula, Zambézia, Manica e Sofala, bem como Niassa (onde a pobreza baixou). Em geral, as províncias com altas taxas de crescimento pro-pobre são também os mesmos tiveram um melhor desempenho em termos de redução de pobreza.

⁴⁰ O somatório dos dois componentes não é igual à variação total porque o valor residual foi também estimado com no método de Datt and Ravallion (1992).

Tabela 32: Taxa de crescimento pro-pobre por Província, 2002/03 – 2008/09

Província	Crescimento pro-pobre	Crescimento em média	Crescimento na mediana
Niassa	0.57	6.40	2.85
Cabo Delgado	3.48	2.01	4.58
Nampula	-2.09	1.66	-1.06
Zambézia	-6.3	-5.09	-6.01
Tete	5.70	2.22	4.90
Manica	-2.91	-2.8	-2.21
Sofala	-5.04	-3.6	-3.02
Inhambane	11.31	9.67	11
Gaza	-1.74	-2.15	0.46
Maputo P	4.77	1.79	4.24
Maputo C	6.39	0.73	5.71
Nacional	-0.01	0.35	0.93

Fonte: cálculos dos autores usando dados do IAF 02/03 e IOF 08/09.

5.3. Conclusão sobre Pobreza de Rendimentos em Moçambique

323.A avaliação sobre crescimento e pobreza em Moçambique permite tirar 4 conclusões abrangentes. Primeiro, parece carecer uma ligação entre o crescimento e (especialmente renda) a redução da pobreza em Moçambique. Enquanto o país experimentou taxas de crescimento altas e sustentadas no período avaliado, o desempenho na redução da pobreza foi desapontador. De facto, a avaliação do crescimento pro-pobre apresentada mostra que a nível nacional, os pobres beneficiaram-se menos do crescimento do que os não-pobres. Quando as taxas de crescimento do PIB e no consumo são comparadas, a desconexão entre as duas afirma-se de forma mais clara.

324.Em segundo lugar, a análise sectorial do PIB mostra que muitos sectores tiveram bom crescimento, incluindo a agricultura. Este sector é particularmente importante no contexto de população altamente rural (estimada aos 70% em Moçambique), sobretudo dada a sua grande contribuição ao PIB. Todavia, o crescimento da agricultura, que foi muito rápido no período avaliado do que antes, não foi capaz de beneficiar os pobres, outrossim. Portanto, o notável crescimento agrícola em agregado não foi suficiente para a redução da pobreza.

325.A terceira conclusão segue naturalmente as duas primeiras e relaciona-se à qualidade dos dados. Enquanto a desconexão entre o crescimento do PIB, agricultura e consumo podem ter sido uma realidade, o nível de discrepâncias observadas requer uma reflexão na fiabilidade dos dados disponíveis. Os agregados da contabilidade nacional (PIB e agricultura) incluem grandes projectos de investimento que elevam o crescimento, mas não chegam a ter um forte impacto na pobreza. Todavia, os padrões de contador intuitivo levantam questões na confiabilidade dos dados. Este é um ponto consistentemente inerente também no debate sobre a pobreza. Ambos os trabalhos do TNPA e do Banco Mundial salientam as limitações dos actuais levantamentos, em particular a nível provincial, ambos no que concerne erros de medição e todas as demoras entre rodadas. Um desenvolvimento e gestão de levantamento/avaliação melhorada juntamente com uma alta frequência de rodadas de levantamentos poderíamos certamente fazer com que as avaliações das tendências da pobreza fossem confiáveis.

326.A história geral sobre a pobreza em Moçambique é uma única, de lento progresso no período avaliado, em termos de pobreza de renda. Todavia, é importante também espelhar nos indicadores de não renda, que tendem a ter baixa volatilidade no respeitante ao consumo. Estes agrupam o bem-estar a longo termo, enquanto a pobreza de consumo é sensível às variação de curto prazo. Este aspecto é abordado na secção a seguir.

5.4. Tendências de pobreza não de rendimentos

327. Mudando de foco para a pobreza no sector sem renda, esta secção olha num conjunto de indicadores largamente consistentes com os apresentados nos TNPA para o nível nacional, mas aqui desagregados por província. Consideramos apenas tendências entre 2002/03 e 2008/09 com o objectivo de explorar se os progressos ocorreram na pobreza não monetária, apesar de um limitado progresso na dimensão de consumo.

328. O Quadro 36 apresenta um conjunto de indicadores relacionados com a posse de uma selecção de bens duradouros. Estes são os mesmos considerados no TNPA, mas aqui são todos desagregados também a nível provincial. Os indicadores mostram alguma melhoria na probabilidade de posse de bens duradouros em todas as províncias, particularmente quando bens substitutos são juntamente considerados. Este é particularmente o caso de bens duradouros de transporte, nomeadamente carros, motorizadas e bicicletas, e tecnologias de informação tais como rádio e TV. Todavia, o progresso foi muito lento, consistente com as estimativas estagnantes de pobreza de consumo. Esta consistência deve ser esperada no caso de duráveis, desde que este aspecto está totalmente no controlo familiar, enquanto outras medidas não monetárias, tais como a educação, são também influenciados pelo gasto do governo.

329. **Tabela 36: percentagem de famílias com posse de bens duradouros, 2002/03 e 2008/09**

Província	Carro		Motorizada		Telefone		Cama	
	02/03	08/09	02/03	08/09	02/03	08/09	02/03	08/09
Niassa	0.6	0.3	1.3	6.9	0.9	13.0	42.3	53.9
Cabo Del.	0.7	0.4	0.8	2.8	0.9	11.5	7.8	75.6
Nampula	0.2	0.9	1.3	6.1	1.4	10.7	31.6	28.3
Zambézia	0.2	0.4	0.7	3.1	0.6	8.2	25.2	21.2
Tete	0.8	0.6	0.5	2.1	0.9	11.2	5.0	7.0
Manica	1.7	1.1	1.4	2.9	2.9	19.9	37.0	24.8
Sofala	1.7	1.4	1.8	3.3	4.0	30.5	28.5	26.1
Inhambane	2.1	2.8	0.4	1.8	1.4	37.0	48.1	51.0
Gaza	2.6	3.2	2.7	3.2	6.0	45.8	60.2	57.7
Maputo P.	3.5	5.8	0.9	2.2	15.2	68.5	69.9	69.0
Maputo C.	12.8	11.5	2.4	0.9	42.4	85.3	91.2	85.8
Nacional	1.6	1.8	1.2	3.6	4.3	23.7	34.2	39.0
Província	Rádio		TV		Bicicleta		Geleira	
	02/03	08/09	02/03	08/09	02/03	08/09	02/03	08/09
Niassa	43.0	59.6	2.1	5.1	56.9	65.5	1.4	2.3
Cabo Del.	43.0	45.3	2.6	4.3	24.1	42.5	2.6	1.8
Nampula	48.3	38.5	3.0	6.0	26.7	35.1	2.2	3.0
Zambézia	39.4	41.3	1.7	3.7	38.7	48.8	1.1	1.9
Tete	45.1	47.4	1.7	3.7	27.9	41.8	2.2	2.5
Manica	63.5	71.3	4.9	6.7	38.5	55.1	4.2	4.0
Sofala	52.3	53.1	7.0	14.6	35.4	44.1	4.8	10.4
Inhambane	32.9	42.6	3.9	11.0	11.7	24.0	2.4	4.4
Gaza	34.1	40.3	4.6	20.3	16.7	19.3	7.2	9.5
Maputo P	53.5	43.1	18.3	43.7	10.2	10.2	15.0	26.9
Maputo C	61.8	40.8	56.0	65.4	7.8	5.7	43.3	48.6
Nacional	45.5	45.8	6.3	12.4	28.1	38.1	5.1	7.5

Fonte: cálculos dos autores usando dados do IAF 02/03 e IOF 08/09.

330. O Quadro 37 olha para os indicadores relacionados com a construção, incluindo saneamento/higiene e electricidade. Paredes são definidas como duráveis, se forem construídas

de betão ou tijolos, e o tecto é igualmente definido, se for construído de betão, zinco, lusalite (cimento fibroso) ou telhas. Higiene/saneamentos significa ou a família tem acesso a latrina ou ma latrina melhorada, enquanto electricidade é um indicador que toma o valor de 1, se a electricidade for a grande fonte de energia para iluminação. Os indicadores mostram uma tendência geralmente melhor nas províncias, com somente poucas excepções mostrando um decréscimo nos indicadores relatados.

331. Nenhuma das províncias experimentou uma redução em todos dos indicadores. No concernente a cada região, é meritório notar que as províncias Nortenhas aparentam estarem mais desprovidas do que as do Sul, particularmente em termos de bens duráveis (telefones) e a qualidade de construção (paredes e tectos duráveis).

Tabela 37: Percentagem de famílias com casas, saneamento e electricidade

Província	Paredes duráveis		Tecto durável		Saneamento		Electricidade	
	02/03	08/09	02/03	08/09	02/03	08/09	02/03	08/09
Niassa	4.4	6.6	4.4	8.1	4.9	17.0	4.4	5.3
Cabo Del.	3.6	2.2	6.8	11.2	6.0	4.4	3.0	3.8
Nampula	8.9	5.0	8.1	11.9	5.4	6.2	4.9	8.5
Zambézia	2.0	9.5	4.2	11.6	2.9	5.5	2.6	4.1
Tete	8.1	17.2	11.8	15.3	3.1	5.8	3.5	5.7
Manica	13.2	13.3	23.4	25.5	20.4	8.4	6.0	8.1
Sofala	19.7	21.0	37.3	39.1	14.3	24.1	6.7	16.7
Inhambane	12.7	13.4	37.8	45.8	5.7	19.2	2.8	3.9
Gaza	17.7	18.2	63.6	67.9	20.2	14.3	6.4	13.1
Maputo P	53.1	67.2	93.6	94.2	27.3	54.0	17.8	45.8
Maputo C	81.6	86.9	99.5	99.8	68.9	79.0	45.7	73.6
Nacional	14.2	17.9	24.8	29.8	11.2	16.0	6.8	13.1

Fonte: cálculos do autor, usando o IAF 02/03 e IOF 08/09.

Tabela 38: Taxas de alfabetização (% de idade entre 15-30) e educação (% de crianças frequentando a escola na idade certa), 2002/03 e 2008/09

Província	Ingresso primário		Ingresso secundário		Alfabetização	
	02/03	08/09	02/03	08/09	02/03	08/09
Niassa	53.1	74.2	3.0	16.9	39.2	38.8
Cabo Delgado	62.9	69.1	5.7	9.4	31.4	34.2
Nampula	54.4	66.6	2.2	10.6	34.4	43.8
Zambézia	63.9	76.7	1.8	13.0	40.7	47.6
Tete	57.3	69.3	4.1	13.3	45.5	54.2
Manica	71.2	76.2	6.6	14.3	63.3	64.7
Sofala	66.2	76.6	7.4	22.3	52.5	59.9
Inhambane	79.6	86.7	8.9	18.7	65.9	80.8
Gaza	79.4	82.7	6.7	17.7	65.9	68.8
Maputo P	88.2	90.1	11.4	35.8	79.3	84.3
Maputo C	88.8	92.5	24.9	42.5	88.0	92.3
Nacional	65.9	75.7	6.1	17.3	49.1	56.2

Fonte: cálculos do autor, usando o IAF 02/03 e IOF 08/09.

332. O Quadro 38 toma em conta as tendências de indicadores relacionados com a alfabetização e o ingresso, os níveis primário e secundário. As taxas de alfabetização são calculadas para todos os indivíduos entre 15 a 30 anos de idade. As taxas de ingresso representam um grupo de crianças com uma idade escolar que frequentam a escola ao nível que corresponde a sua idade. A escola secundária engloba escolas técnicas. Os grupos etários são definidos da seguinte maneira: primária 6 – 13, secundária 14 – 19. Os dados de ingresso mostram uma grande melhoria em ambos níveis de escolaridade em todas as províncias, particularmente para o nível secundário.

As taxas de alfabetização também subiram consistentemente em todas as províncias.

333. As taxas de alfabetização aumentaram em todas as províncias, excepto na província de Niassa, mas em alguns casos (Cabo Delgado, Manica, Gaza) as melhorias são muito pequenas. Em todos esses casos, o aumento dos níveis de ingresso, tanto a nível primário e secundário não se traduziram em melhorias significativas neste resultado de ensino básico. No entanto, o período de tempo decorrido é provavelmente muito curto para medir os efeitos em curso melhorias de ingresso na alfabetização.

334. Finalmente, o Quadro 39 mostra três medidas antropométricas de malnutrição infantil, nomeadamente:

- Retardadas, baseado em rácio altura-idade;
- Exaustas, baseado em valores de peso-altura;
- Sobrepeso, baseado no rácio peso-idade.

335. Todas as variáveis são medidas como uma percentagem de crianças que estão abaixo 2 desvios padrão da referência internacional de valores (OMS, 2006). Os dados provêm do levantamento familiar de 1996/97 e 2008/09 que inclui uma informação antropométrica das crianças. (A rodada de 2002/03 não colecionou tal informação).

336. Os números mostram que enquanto avanços foram alcançados a nível nacional, a malnutrição infantil continua a ser um grande problema em Moçambique. A nível provincial, muitas regiões tiveram um progresso na redução da prevalência de retardamento, excepto Cabo Delgado, Nampula e Inhambane, que tiveram uma subida neste aspecto. Todavia, algumas províncias que tiveram um avanço em termos de relatórios sobre o retardamento, tiveram uma subida de crianças debilitadas. Este é um caso particular da Zambézia, Tete, Manica e Sofala. O indicador de sobrepeso teve melhorias em todas as províncias. O modelo está, portanto, longe de clareza, mas confirma que a malnutrição infantil ainda constitui um grande problema não resolvido.

Tabela 39: malnutrição infantil (% desvia padrão dois de crianças dos valores de referências internacionais da OMS)

Província	Retardadas		Debilitadas		Sobrepeso	
	96/97	08/09	96/97	08/09	96/97	08/09
Niassa	54.7	50.1	10.7	6.0	27.8	19.2
Cabo Delgado	50.2	54.8	12.8	7.6	36.0	26.6
Nampula	46.8	55.4	13.8	8.2	32.8	23.4
Zambézia	65.9	48.5	4.9	7.5	28.8	19.8
Tete	51.0	51.4	8.9	9.6	34.6	26.5
Manica	60.4	59.2	3.3	4.7	25.8	21.2
Sofala	54.0	35.7	8.3	11.1	29.7	19.5
Inhambane	34.0	38.6	9.3	2.9	21.2	10.8
Gaza	47.5	34.3	4.7	4.5	15.9	12.4
Maputo P	33.9	20.4	5.4	5.0	13.5	7.6
Maputo C	25.8	25.0	7.2	4.6	10.9	8.2
Nacional	50.6	46.5	8.5	7.1	27.6	19.7

Fonte: Salvucci (2012)

A avaliação do bem-estar a nível distrital

337. Até aqui, a discussão centrou-se ao nível nacional e provincial. Em todo caso, as províncias em Moçambique cobrem áreas relativamente amplas e as variações intra-provinciais na pobreza podem assim ser substanciais. Os levantamentos familiares em si só não permitem calcular os indicadores ao nível próximo mais desagregado, isto é, distritos, porque as amostras são apenas representativas aos níveis provincial e nacional. Em todo caso, é possível efectuar um olhar próximo servindo-se dos dados do censo que haviam sido apurados em 1997 e em 2007. Duas abordagens em particular foram adoptadas para o caso de Moçambique: mapeamento da pobreza e dominância de primeira ordem (FOD). Os mapas de pobreza obtidos através das

duas abordagens são apresentados no Volume Dois.

338. A primeira abordagem (Hussein e Castigo, 2012) cria os mapas de pobreza por distrito ligando os dados do levantamento e do censo. Este usa os indicadores disponíveis em ambos o censo e os levantamentos para imputar uma distribuição de pobreza ao nível distrital, a partir da qual a medida *per capita* pode ser calculada e apresentada no mapa. Os levantamentos devem estar próximos aos anos do censo (1997 e 2007) a fim de assegurar consistência e, de facto, isto é possível no caso de Moçambique usando o IAF 1996/97 e o IOF 2008/09. Os autores usam o consumo de calorias-ajustado⁴¹ para superar o problema de consumo sobrestimado para algumas famílias.
339. **Os resultados mostram que a pobreza de consumo reduziu 115, dos 146 distritos, que a diferenças entre distritos aumentaram entre 1997 e 2007**, assim indicando as dinâmicas intra-provinciais importantes. Os distritos em todo o país sofrem de alta pobreza, incluindo nas zonas do Sul onde a nível distrital a pobreza se concentrou de forma ascendente. Os autores também fornecem um mapa para indicar as áreas onde a maioria de pessoas pobres vivem, contrariamente à pobreza da medida *per capita* (que é relativa à população). As regiões Central e Nortenha, e em particular na Zambézia, estão as pessoas mais pobres em Moçambique.
340. A segunda abordagem está baseada numa metodologia desenvolvida por Ardnt et al (2012) que permite a criação de pontuações de pequenas áreas baseando-se no FOD de indicadores do bem-estar de uma área em relação a outra. Aplicada para Moçambique (Ardnt et al 2012), a medida multi-dimensional é usada, que inclui os seguintes indicadores de deprivação, todos disponíveis nos dados dos censos 1997 e 2007:
- Acesso a água potável (segura)
 - Acesso a saúde (isto é, latrinas com pia ou tradicionais)
 - Educação (isto é, pelo menos um membro de cada família tem alguma educação)
 - Acesso a electricidade para iluminação
 - Rádio (isto é, a família possui um rádio operacional).
341. A metodologia FOD é usada para posicionar os distritos por nível de deprivação ambos em 1997 e 2007, bem como para obter um índice temporal indicando o avanço no bem-estar durante o tempo. Os resultados mostram que os distritos em pontuações piores estão nas zonas Central e Nortenha, em ambos 1997 e 2007, enquanto os distritos da zona Sul são os melhores posicionados. A correlação entre o índice FOD em 1997 e 2007 é alta (0.87), indicando que as pontuações do bem-estar estão razoavelmente estáveis.
342. A nível provincial algumas mudanças podem ser identificadas, com Zambézia e Nampula tornando-se relativamente piores em média e Niassa, Manica e Sofala melhorando. Isto confirma de novo Zambézia como uma das províncias mais problemáticas em Moçambique. Os modelos gerais revelados por esta avaliação são consistentes com a abordagem de mapeamento da pobreza.

5.5. Conclusões sobre Crescimento e Pobreza em Moçambique

343. **Parece não haver uma ligação entre o crescimento e a redução da pobreza em Moçambique.** Enquanto o país experimentou taxas altas e sustentáveis de crescimento no período em avaliação, o desempenho na redução da pobreza foi desencorajador. De facto, a avaliação do crescimento pro-pobre apresentado mostrou que a nível nacional os pobres beneficiaram-se menos do crescimento do que os não-pobres. Quando as taxas de crescimento do PIB e do consumo são comparados, esta desconexão entre os dois manifesta-se com clareza.
344. **A avaliação sectorial do PIB mostra que muitos sectores conheceram um crescimento saudável, incluindo a agricultura.** Este sectores é importante com uma particularidade num contexto de uma população maioritariamente rural (aproximada aos 70%)

⁴¹ O consumo é re-estimado e imputado aos orçamentos familiares conforme nos consumidores da ordem de menos de 800 calorias por indivíduo por dia. Para mais detalhes, vide Hussain e Castigo (2012).

e dado o seu grande contributo ao PIB. Todavia, o crescimento agrícola, embora muito rápido no período avaliado do que antes, também não foi capaz de beneficiar os pobres. Uma boa agregação do crescimento agrícola não foi suficiente para a redução da pobreza.

345. A história geral da pobreza em Moçambique é um lento progresso no período avaliado particularmente em consideração a pobreza de renda. Aqui, a pobreza foi avaliada incluindo ambas dimensões de consumo e não-monetária. Um avanço foi alcançado em muitas províncias em termos de construção (casas) e educação, particularmente nas áreas onde o gasto público tem a probabilidade de ter um grande impacto tais como as taxas de ingresso e electrificação. Todavia, um avanço fraco é observado na pobreza de consumo bem como na malnutrição e algumas dimensões de pobreza não monetária, particularmente os duráveis (com a excepção de telefones).

346. Em relação a malnutrição e outros aspectos de pobreza na componente não-renda, a avaliação também apresenta um desempenho desencorajador neste aspecto. Enquanto as medidas não-monetárias demonstram uma imagem mais positiva na redução da pobreza, esta mudança é grandemente condicionada pelas melhorias na provisão da educação. O capítulo 7 apresenta uma análise mais detalhada dos resultados do sector da educação, incluindo uma análise das taxas de progressão, reprovação e desistência.

6. Resultados do Sector Agrícola e os seus determinantes

347. Os dados agregados de contas nacionais para Moçambique mostram que o sector agrícola teve um crescimento significativo desde 1995. Embora para a grande parte desse período tenha crescido em taxas ligeiramente abaixo da média para a economia como um todo, de facto cresceu rápido do que a média do período 2006 – 11. Apesar disto, quando é para se explicar a falta de progresso na redução da pobreza desde 2002/03 para 2008/09, grande parte da culpa deste facto é atribuída à falta de progresso na agricultura, incluindo a falta de avanço na elevação da produtividade. Esta é a preocupação amplamente partilhada em Moçambique.

348. Portanto, este capítulo espelha na percepção da tendências e a correlação da produtividade agrícola em Moçambique durante o período 2002 – 2008, usando os dados do levantamento agrícola do TIA. De modo particular, os dados referem-se às produções pequenos e médias, como estas são as mais ligadas directamente à pobreza. Os dados sobre o levantamento comunitário também são usados mas somente para 2002 e 2003, os únicos anos que fomos capazes de obter. Os dados do levantamento do TIA 2012 eram também disponíveis, lamentavelmente não colheu dados sobre a produção e, assim, não podiam ser usados para estimar a produtividade.

349. Os levantamentos cobrem 5000 machambas⁴² em 141 distritos de Moçambique. A avaliação de produtividade levada a cabo aqui é feita ao nível de machambas individuais, bem como aos níveis comunitário e distritais. Começamos por apresentar algumas estatísticas descritivas a partir dos levantamentos do TIA, englobando não somente a produtividade, mas também o uso de insumos, venda de saídas, etc. O próximo depois apresenta uma análise econométrica das correlações de produtividade, como uma orientação para uma formulação potencial de políticas públicas com o objectivo de melhorar a produtividade de machambas pequenas e médias.

6.1. Tendências do desempenho da agricultura

350. A medida central de produtividade aqui usada é o valor da semente produzida por unidade da área cultivada, expressa em preços principais específicos de 2006, para possibilitarmos a comparabilidade entre as diferentes províncias e rodadas de levantamento. A distribuição da frequência de produtividade em todas as machambas no primeiro e último ano para os quais

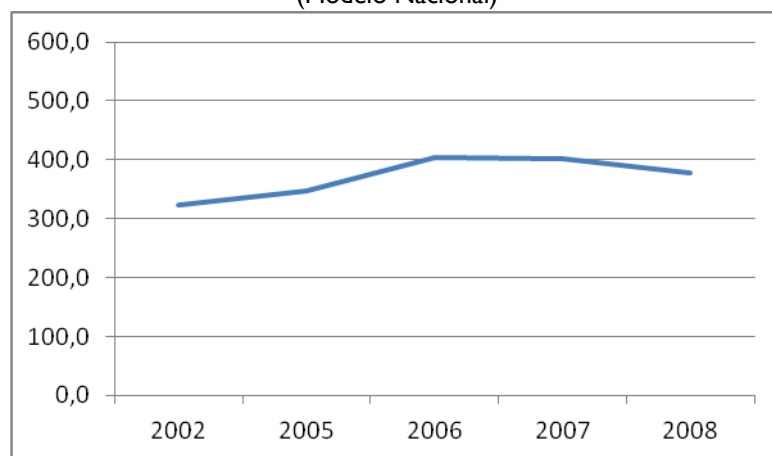
⁴² Nome atribuído à farma ou campo de cultivo, no contexto moçambicano

temos dados, respectivamente 2002 e 2008 mostra que ao nível da maioria da distribuição, a produtividade era alta em 2008 do que o que era em 2002. Isto, de facto, pode ser sensível para os anos específicos escolhidos e as condições climáticas do tempo.

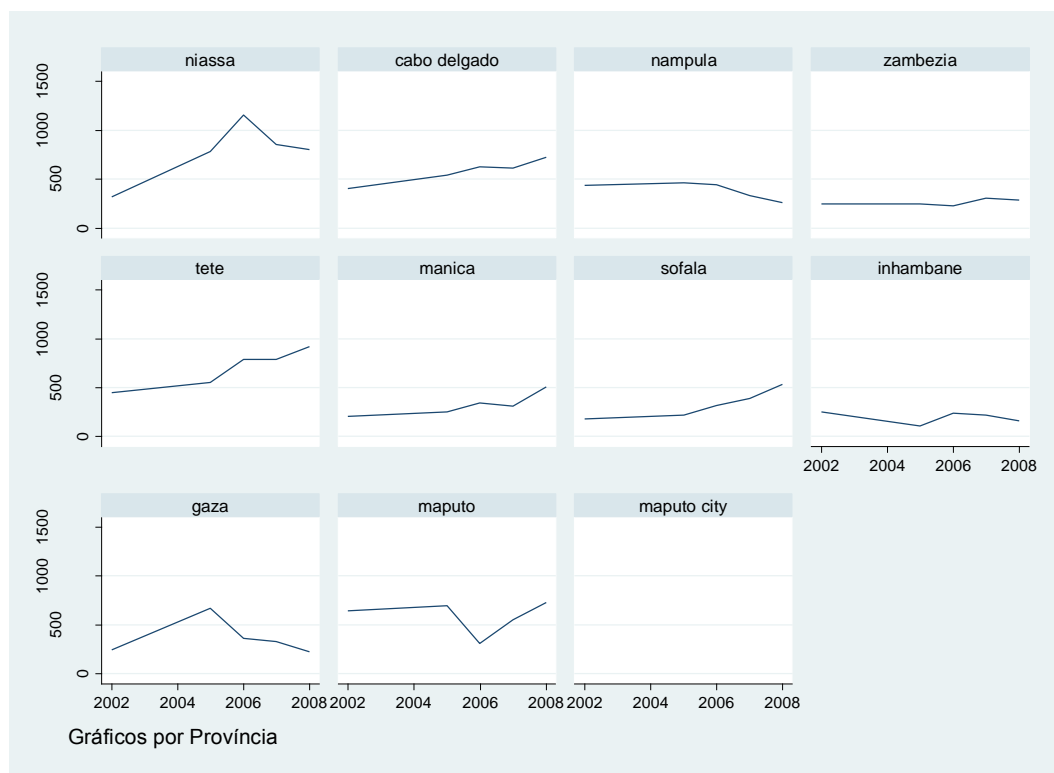
351. O Gráfico 31 mostra as tendências ano-após-ano na produtividade mediana de machambas pequenas e médias a nível nacional e por província. O primeiro painel (a) mostra a tendência de produtividade média nacional nos anos do levantamento do TIA. O modelo é um de aumento modesto na produtividade nesse período, embora com alguma volatilidade e praticamente reduzindo de 2006 para 2008. O segundo painel (b) mostra a informação equivalente a nível da província. Este mostra ambas variações significativas no nível de produtividade por província, de vez em quando tendências diferentes durante o tempo.

352. Os níveis de produtividade são mais altos em Niassa e Tete, seguidos por Cabo Delgado e Maputo, enquanto os níveis de produtividade são muito baixos na Zambézia e Inhambane. Isto vem grandemente a associar-se com o modelo de pobreza geográfica revelados pelos levantamentos do IOF de 2008/09: as primeiras três são províncias com níveis de pobreza relativamente baixos, enquanto as duas últimas são províncias com altos níveis de pobreza.

Figura 3 I: tendências na produtividade agrícola mediana, 2002-08
(Modelo Nacional)



(b) Modelos do nível provincial



Fonte: levantamentos do TIA

353. Niassa e Tete mostram um grande aumento de produtividade durante este período, e há crescimentos modestos em Manica, Sofala e Cabo delgado. As outras províncias mostram redução (Nampula e Inhambane) ou pouco progresso de uma base baixa (Zambézia). Um ponto imediato a tomar nota é uma associação próxima entre a evolução da produtividade e as mudanças de pobreza: Niassa, Tete e Cabo Delgado tinham todas uma redução enorme de pobreza em quase todos os períodos (2002/03 e 2008/09), enquanto Zambézia tinha um aumento. Esta associação, todavia, não é aplicável para Inhambane, onde a redução da pobreza não reflecte produtividade agrícola melhorada.

354. A área mediana cultivada, enquanto não particularmente pequena, reduz durante o período (veja Quadro 40). Mais que a metade da terra é alocada aos produtos básicos, e outras grandes cotas para feijão e batata. A área mediana alocada às sementes de renda é pequena. Uma minoria de agricultores (cerca de 32%) produzem sementes de renda em qualquer caso e não há tendências óbvias nesta.

Tabela 40: área mediana cultivada em hectares

	Total	Alimentos básico	Feijão	Batata	Produtos de comercializaçã
2002	1.86	1.16	0.20	0.27	0.10
2005	2.27	1.19	0.28	0.30	0.18
2006	1.93	1.03	0.26	0.23	0.11
2007	1.82	0.96	0.25	0.24	0.09
2008	1.67	0.87	0.23	0.23	0.10
Total	1.87	1.01	0.24	0.25	0.11

Fonte: levantamentos do TIA

355. Em termos de insumos, a proporção de agricultores que usam fertilizantes e pesticidas é muito baixa, nos 3-4% e 4-6%, respectivamente (Quadro 41), e mostra nenhuma tendência óbvia durante o tempo. As proporções que usam estrumes são também muito exíguas. Menos de 10% usam sementes melhoradas na maioria de anos. Adicionalmente, somente uma minoria apresenta relatórios de terem sucesso ao acesso à informação; onde o fazem é comumente através da rádio e muito raramente através de serviços de extensão. Mas as famílias ainda vendem muito: a proporção de saídas/ produtos que se venda é cerca de 40%, o que é mais alto e qualquer coisa mostra um aumento durante o período de 2003 para 2012 (Quadro 42).

Tabela 41: Percentagem de agricultores que usam diferentes insumos

	Sementes melhoradas	Fertilizante usados	Estrumes usados	Pesticidas usadas	Tinha Informação	Através...	
						Rádio	Extensão Serviços
2002		0.037	0.060	0.068	0.345		
2003		0.025	0.018	0.052	0.472	0.315	0.066
2005	0.09	0.038	0.028	0.054	0.403	0.300	0.057
2006	0.14	0.046	0.030	0.053	0.363	0.248	0.033
2007	0.14	0.041	0.048	0.042	0.351	0.207	0.030
2008	0.12	0.041	0.044	0.038	0.341	0.218	0.024
2012	0.10	0.026	0.024	0.060	0.490	0.295	0.023
Total	0.12	0.036	0.036	0.052	0.396	0.263	0.038

Fonte: levantamentos do TIA

Tabela 42: Proporção de produtos vendidos, por tipo de semente e ano

	Venda / Cota produzida					Produtos de renda aproximado
	Tudo	Alimento básico	Feijão	Batata	Produtos de comercializaã	
2003	0.40	0.37	0.45		0.59	0.13
2005	0.36	0.35	0.47	0.20	0.63	0.15
2006	0.41	0.34	0.48		0.69	0.14
2007	0.44	0.37	0.50		0.64	0.14
2008	0.44	0.38	0.51		0.66	0.12
2012	0.45	0.37	0.51		0.63	0.14
Total	0.41	0.36	0.49	0.20	0.64	0.14

Fonte: levantamentos do TIA

356. O que torna particularmente visível é a associação entre o uso de fertilizantes e a produtividade. Em agregado, os que usam fertilizantes têm uma média de produtividade mais que 6,5 vezes dos que não o fazem (Quadro 43). Este modelo é particularmente proeminente em Niassa e Cabo Delgado bem como na Zambézia, onde os níveis de produtividade global são muito baixos. A associação entre o uso de sementes melhoradas é muito fraca, com a produtividade média dos que usam estas sementes sendo 28% mais alta do que os que não as usam. Também, as sementes melhoradas são geralmente não usadas muito nas províncias com alta produtividade, embora Tete seja uma excepção neste aspecto.

Tabela 43: Uso de sementes melhoradas e fertilizantes e seu impacto na produtividade

	Produtividade por sementes melhoradas		% que usa Sementes melhoradas	Produtividade por uso de fertilizantes		% que usa fertilizante
	Sim	Não		Sim	Não	
Niassa	1006.94	833.64	0.07	8748.32	455.68	0.113
Cabo Delgado	540.39	641.53	0.04	7454.24	554.66	0.023
Nampula	403.03	348.12	0.06	853.40	352.36	0.028
Zambézia	374.25	247.55	0.08	2270.36	249.36	0.008
Tete	723.20	660.14	0.22	1813.36	416.95	0.172
Manica	392.88	364.52	0.23	853.70	330.84	0.023
Sofala	495.25	352.90	0.11	327.49	335.06	0.009
Inhambane	105.81	158.79	0.08	145.61	187.65	0.022
Gaza	408.48	352.92	0.15	732.22	328.94	0.034
Maputo	762.97	535.36	0.18	899.70	578.73	0.078
Total	482.26	376.35	0.12	2227.32	335.14	0.036

Fonte: TIA 2002-2008

357. Os registos pobres na levar os fertilizantes e pesticidas aos agricultores vem a ser mais associada com os baixos níveis de produtividade em Moçambique. Uma avaliação sobre o uso de insumos de decil de produtividade mostra muito mais alto o uso de fertilizantes e produtividade em altos percentis, mas não muito altos no uso de sementes melhoradas ou estrume (Quadro 44). Isto confirma a forte associação entre o uso e produtividade de fertilizantes e pesticidas.

Tabela 44: produtividade e uso de insumos por percentil de produtividade

Percentil	Produtividade	Fertilizantes	Estrume	Pesticidas	Sementes
10°	34.28	0.019	0.051	0.047	0.092
25°	74.49	0.020	0.047	0.040	0.099
50°	311.83	0.040	0.040	0.063	0.113
75°	617.84	0.057	0.046	0.083	0.102
90°	1905.26	0.132	0.054	0.182	0.149
Total	1670.36	0.080	0.047	0.106	0.107

Fonte: TIA 2002-2008. Sementes somente a partir de 2005

6.2 Análise de regressão: produtividade e uso de insumos

Tabela 45: análise de regressão para determinantes de produtividade a nível de machamba

VARIÁVEIS	(1) Total	(2) Alimento básico	(3) Feijão	(4) Batata	(5) Sementes de renc
Sementes	46.4 (262.696)	400.1** (159.847)	-3,103.9 (4,260.52)	1,235.6 (930.734)	475.7 (4,759.278)
Fert.	3,816.1** (322.346)	618.9*** (226.075)	17,464.7** (5,031.83)	-1,038.4 (1,491.03)	13,524.5*** (4,657.434)
Pest.	1,590.3** (280.218)	-80.6 (213.007)	862.9 (5,226.25)	-1,744.1 (1,244.08)	-2,501.4 (3,698.756)

estrume	162.1 (386.945)	43.2 (240.939)	8,837.4 (5,811.53)	-878.5 (1,449.95)	4,647.4 (7,407.673)
crédito	1,042.1** (351.956)	-397.5* (238.211)	-6,668.2 (5,837.96)	522.2 (1,650.36)	2,765.8 (4,812.616)
Precrad.	-140.1 (194.057)	79.0 (114.244)	-504.6 (3,044.18)	1,660.5** (653.250)	-930.1 (3,605.739)
Precass.	-313.2 (437.479)	485.8* (261.765)	-2,607.3 (6,683.95)	1,810.9 (1,631.49)	-2,931.4 (7,504.848)
precext	273.3 (375.109)	673.8*** (233.652)	-3,309.9 (6,290.25)	-1,325.4 (1,130.83)	1,542.1 (6,033.375)
precpub	485.4 (445.459)	1,013.3*** (265.951)	-1,575.5 (7,547.84)	-1,349.5 (1,578.82)	3,307.1 (7,559.079)
precout	40.7 (218.504)	-71.6 (130.557)	-2,545.4 (3,455.05)	-1,683.3* (872.648)	-3,869.6 (3,981.894)
Constante	2,746.6** (320.623)	561.9*** (198.406)	10,584.8* (4,429.56)	885.3 (1,338.53)	45,579.8*** (6,855.028)
Observações	8,005	4,717	2,345	610	2,737
R-ao quadrad	0.065	0.055	0.033	0.128	0.052
Província FE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ano FE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Erro padrão em parênteses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

358. O grande enfoque da avaliação da regressão é de procurar explicar a correlação da produtividade aos níveis da machamba, distrito e comunidade. Baseada no conjunto de dados buscados das rodadas de 2002 para 2008 do levantamento do TIA, a produtividade é formulada como uma função de factores específicos da machamba bem como efeitos fixos da província e do ano. Os modelos são estimados para ambos a produção total da semente bem como para categorias específicas das sementes. As correlações chaves consideradas são usadas para diferentes insumos de produção, notavelmente sementes melhoradas, fertilizantes e pesticidas crédito e informação. A análise descritiva acima descrita já sugere claramente a importância de fertilizantes e pesticidas.

359. O Quadro 45 apresenta os resultados da regressão para a produtividade a nível da machamba. Isto, de novo, confirma que o uso de fertilizantes é grandemente associado com a produtividade em agregado e quase em todas as sub-fórmulas. Este resultado não significa necessariamente uma causalidade, como também é igualmente plausível que os agricultores mais produtivos optam pelo uso de fertilizantes ou têm acesso ao crédito porque estes factores são determinantes da produtividade. O uso de sementes melhoradas está positivamente associado com a produtividade de alimentos básicos, mas o impacto é pouco consistentemente notável do que fertilizantes. O acesso a informação tem uma associação positiva com a produtividade de alimentos básicos e batata. Uma fórmula semelhante que incorpora a variável do nível comunitário mostra que a produtividade é alta em comunidades onde o acesso ao crédito é disponível. E uma regressão semelhante de produtividade aos níveis comunitários ou distritais reforça uma forte correlação entre a produtividade e o uso de fertilizantes e pesticidas.

Tabela 46: Análise de regressão de determinantes de produtividade e o uso de insumos a nível da comunidade

VARIÁVEIS	(1) Produtividaç	(2) Sementç	(3) Fertilizantç	(4) Pesticidç	(5) Crédit
distân_fert_tempo	3.6 (35.446)	0.001 (0.002)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.001)
distân_ferramentas_temp	10.1 (39.920)	-0.004* (0.002)	-0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
crédito qualquer	1,021.5 (854.025)	-0.028 (0.031)	0.049** (0.025)	0.075** (0.024)	0.060* (0.024)
Extensão	-539.6 (618.449)	0.099** (0.022)	-0.001 (0.018)	0.028 (0.017)	-0.001 (0.017)
informação preços	694.5 (615.340)	-0.028 (0.023)	-0.007 (0.018)	0.032* (0.018)	-0.005 (0.018)
Constante	1,977.3** (961.908)	0.059 (0.036)	0.091*** (0.030)	0.026 (0.029)	0.095* (0.028)
Observações	255	145	291	291	145
R-quadrado	0.082	0.379	0.257	0.124	0.193
Província FE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ano FE	Sim	Sim	Sim	Sim	SIM

Erro padrão entre parênteses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

360. O uso de diferentes insumos por parte dos agricultores como uma função de característica da comunidade (Quadro 46) mostra que quando o crédito for disponível, os agricultores preferem usar mais fertilizantes e pesticidas, e que quando os serviços de extensão forem disponíveis, e que a comunidade esteja próxima a uma fonte de insumos, os agricultores tendem mais a usar sementes melhoradas. Todavia, proximidade à fonte de fertilizantes não é uma correlação importante do uso de fertilizantes. Fórmulas semelhantes levadas a cabo a nível da comunidade enfatizam uma associação importante entre o acesso ao crédito e o uso de fertilizantes bem como pesticidas.

361. O grau ao qual o uso de insumos varia entre agricultores mais ou menos produtivos sugere que a regressão quintil pode ser apropriada. Ao invés de estimar a regressão relativa a média, a regressão quintil estima a equação relativa a diferentes percentis da distribuição condicional da variável dependente (aqui, produtividade). De modo particular, uma regressão quintil pode ser usada para avaliar se as diferentes relações são aplicáveis para diferentes partes da distribuição. A regressão quintil para os 10°, 25°, 50°, 75° e 90° percentis são representados no Quadro 47. A associação forte entre o uso de fertilizantes e pesticidas e produtividade é evidente em todas as regressões, mas a magnitude dos impactos, especialmente de fertilizantes, são particularmente maiores em altos percentis. Dada a produtividade média por percentis demonstrados no Quadro 47, é possível estimar o impacto relativo de fertilizantes.

Tabela 47: Regressão quintil para correlação de produtividade total no cultivo de plantas

VARIÁVEIS	Q10 Total	Q25 Total	Q50 Total	Q75 Total	Q90 Total
Sementes	-4.3 (8.819)	3.1 (14.567)	32.9 (44.495)	221.1* (134.350)	740.5** (318.448)
Fertilizantes	142.0** (10.82)	418.7** (17.86)	1,474.1** (54.598)	4,108.9** (164.857)	7,883.3** (390.757)
Pesticidas	40.3** (9.407)	109.9** (15.53)	488.8** (47.463)	1,619.0** (143.311)	3,583.6** (339.688)
Estrume	-8.9 (12.99)	-7.7 (21.45)	-49.4 (65.540)	-111.0 (197.895)	30.5 (469.066)
Crédito	2.4 (11.81)	47.0** (19.51)	58.3 (59.614)	297.9* (180.000)	1,440.7** (426.652)

Precrad	9.1	32.7**	69.4**	149.7	284.0
	(6.515	(10.75;	(32.869	(99.246	(235.242
Precass	-13.7	-5.8	-21.9	46.0	-73.3
	(14.68;	(24.25	(74.099	(223.739	(530.325
Precext	11.2	12.2	47.1	133.6	559.4
	(12.59;	(20.79;	(63.535	(191.841	(454.718
Precpub	21.6	53.0**	89.6	262.8	560.0
	(14.95;	(24.69;	(75.451	(227.821	(539.999
Precout	1.8	-0.7	-10.2	-48.4	-108.6
	(7.335	(12.11;	(37.010	(111.749	(264.877
Constante	77.7**	218.7**	758.9**	2,161.4**	5,606.1**
	(10.86;	(17.94;	(54.829	(165.555	(392.412
Provincia FI	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ano FE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observaçõe	8,005	8,005	8,005	8,005	8,005

362. O uso de fertilizantes aumenta a produtividade pelo factor de 4.14 no 10º percentil, 5.62 no 25º percentil, 4.72 no 50º percentil, 6.65 no 75º e 4.13 no 9º (Quadro 47). Fertilizantes surtem um impacto na produtividade em qualquer sítio, e o impacto parece ser de consistentemente grande. O uso de sementes melhoradas, embora tenha um impacto positivo no mais alto percentil, noutros termos, o seu impacto produtivo não é significativo por debaixo da distribuição. O crédito também interessa para a maioria de agricultores produtivos, bem como os menos produtivos.

6.3 Conclusões sobre os determinantes da produtividade agrícola

363. **Há certamente uma associação forte entre a produtividade na agricultura e a pobreza em Moçambique.** Sem dúvida, os níveis de produtividade na agricultura são baixos e vieram a conhecer melhorias lentamente durante o período de 2002-08. O uso de fertilizantes, pesticidas e sementes melhoradas são todos baixos; o acesso ao crédito é limitado; e somente uma minoria de agricultores tem acesso à informação, e quando o fizerem, raramente provém de serviços de extensão.

364. Ainda a ilustração não é somente a negativa. **Claramente, há uma associação muito forte e abrangente entre o uso de fertilizantes e pesticidas e a produtividade.** Muito poucas machambas produzem produtos de comercialização e os agricultores vendem uma alta proporção de seus produtos (cerca de 40% no total). As sementes melhoradas têm um impacto positivo na produtividade, mas marginal.

365. **Os dados também mostram que a produtividade aumentou em certos locais em Moçambique durante o período 2002/09, e para a maior parte, estes são mesmos locais que experimentaram grande redução da pobreza** durante o mesmo período. Há também mais nos mesmos locais onde os fertilizantes e os pesticidas são de uso amplo. O acesso aos insumos parece crítico, ao ponto de elevar a produtividade e uma larga maioria de agricultores não é capaz de aceder a estes insumos ou ao crédito necessário para financiar a sua compra. Este parece ser o grande factor atrás da sua pobreza.

366. **O acesso aos insumos e ao crédito é claramente não somente a responsabilidade do governo, como também o sector privado desempenha um papel preponderante, mas as acções chaves do governo podem certamente facilitar este aspecto.** A infraestrutura é um factor basilar, incluindo acesso a estradas e mercados. As medidas de facilitação do acesso ao crédito em zonas rurais através da simplificação do quadro legal e institucional para os fornecedores de crédito podem funcionar. As acções que visam melhorar a atenção pela importância de fertilizantes e outros insumos e o incentivo ao seu *marketing* e distribuição em zonas rurais mais recônditas pode também ser considerada.

7. Resultados do Sector da Educação e seus Determinantes

367. O sector de educação é crucial por assegurar a redução da pobreza a longo termo bem como um desenvolvimento sustentável. Representa um elemento fundamental para a despesa pública – cerca de 1/5 do orçamento público e, durante o período em avaliação, o gasto público no sector de educação aumentou de forma dramática de 310 milhões de dólares norte-americanos em 2005 para 938 em 2012. Ademais, conforme discutimos no Capítulo 4, este sector foi o grande beneficiário do Apoio ao Orçamento. Assim, a avaliação dos resultados do sector de educação permite-nos julgar se os benefícios positivos foram alcançados a partir do aumento do gasto público facilitado pelo ADO.

368. Este capítulo está organizado da seguinte forma. Em primeiro lugar avalia a situação do sector de educação no concernente às taxas de ingresso, analisa as suas tendências no tempo, por província e por género. Em segundo lugar, apresentamos as nossas avaliações sobre os determinantes de um número de resultados chave seleccionados, com uma atenção particular aos insumos de escolaridade (professores, livros, etc.) disponibilizados, directa ou indirectamente, pelo governo – em outros termos, os resultados imediatos do gasto do sector de educação. Esta análise espelha na natureza dos resultados da educação, em termos de quantidade e qualidade, e em resultados específicos de gasto que tenham sido relevantes na determinação desses resultados.

7.1 Sinopse do ingresso escolar e outros dados-chave

369. Os dados sobre a educação em Moçambique são disponíveis a partir de duas fontes principais: o Ministério de Educação e os três levantamentos familiares efectuados em 1996/97 (IAF) e 2008/09 (IOF). O Ministério de Educação colecta dados administrativos, através do Sistema de Informação da Gestão de Educação (SIGE). A base de dados do SIGE é uma fonte de informação abrangente sobre os alunos e o seu progresso na educação, os professores e as suas qualificações, as escolas e sua infra-estrutura. Os dados do SIGE podem ser desagregados por grau, distrito, escola e género. Engloba escolas num número acima de 13000: privadas (1%), públicas (97%) e comunitárias (2%). A base de dados abrange o período de 9 anos (2004 a 2012).

370. Os dados do SIGE sobre ingresso e outras variáveis chave são abaixo apresentados. Eles fornecem a base para avaliações econométricas dos resultados e a sua relação com os resultados do gasto. Mais tarde consideramos os seguintes resultados que se referem a quantidade da educação bem como a sua qualidade:

- Ingresso absoluto, tomando o valor de 1 em 2004
- A progressão significa a proporção de alunos no grau g que terão progredido ao grau $(g+1)$
- A repetição soma a proporção de alunos necessários para repetir o ano antes de progredirem mais na sua educação
- Aprovados significa a proporção de alunos que tenham sido aprovados na 7ª Classe para continuar ao ensino secundário.

371. A avaliação econométrica relaciona estes resultados com um número de insumos de educação que podem ser medidos com os dados do SIGE, tais como o rácio professor-aluno, a proporção de professores com altas qualificações, a dimensão da turma, o número de sala de aulas, o número de livros de Matemática para cada aluno, o material usado na construção da escola. Todos os indicadores de resultados e insumos são disponíveis num nível desagregado, por exemplo por sexo, nível de escolaridade e por ano.

372. Os inquéritos aos agregados familiares (IAF/IOF) são representativos aos níveis nacional e provincial. Estes contêm informação sobre a educação ao nível individual, e particularmente a frequência de crianças na escola e a idade actual. Isto permite-nos calcular as taxas de ingresso por província, por género e por nível de escolaridade. As taxas de ingresso indicam a cota de

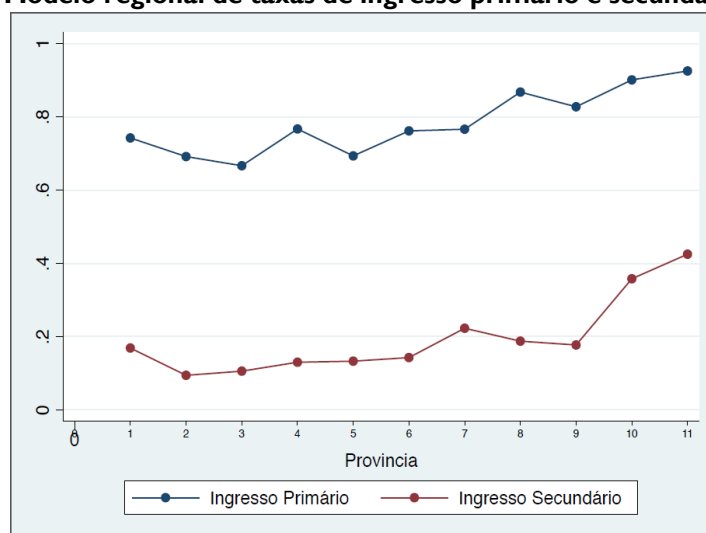
crianças com idade oficial de escolaridade que frequentam a escola no nível correspondente à sua idade – em outros termos, estas são Taxas Líquidas e não Taxas Brutas⁴³. Dados que os levantamentos são representativos a nível provincial ao máximo, não é possível correspondê-los com os dados administrativos do SIGE a nível distrital e escolar.

Dados de ingresso a partir dos levantamentos familiares

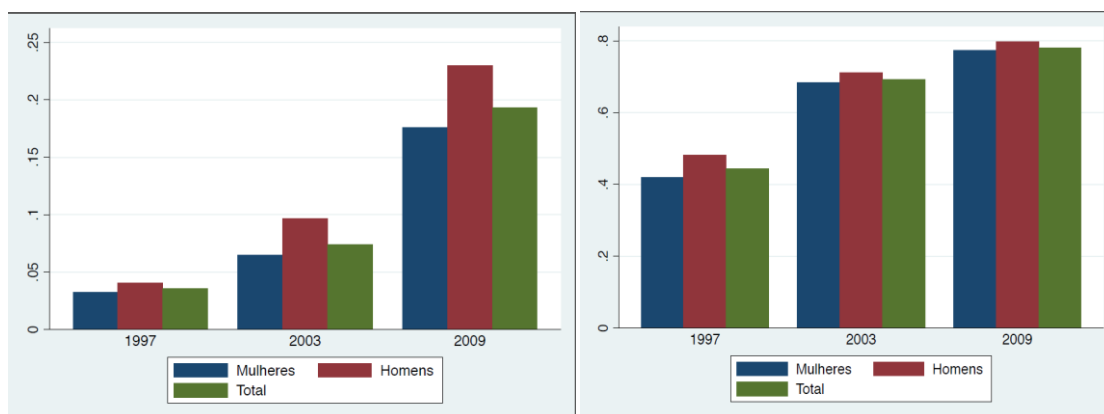
- 373. A taxa (líquida) de ingressos ao nível primário em 2008/09 era de 75.7%, notavelmente mais alta do que as de 1996/97 (42.4%) e 2002/03 (65.9%).** Estes números confirmam o grande esforço que o governo envidou para elevar o ingresso e o grande progresso feito neste sector durante este período. Todavia, o Objectivo do Desenvolvimento do Milénio (ODM) de ter todos os rapazes e raparigas no ensino primário ainda está longe e mesmo em 2013 este longe de se satisfazer (Visser, 2013). É louvável que este progresso de ingresso envolveu particularmente as famílias muito pobres que estão muito excluídas da educação e mais afectadas pelos constrangimentos de procura. Fox et al. (2012) confirmam que os grandes ganhos no aumento do ingresso notado são para famílias mais pobres, que também beneficiaram particularmente das reformas de 2004 – notavelmente, da abolição de pagamentos e a provisão de livros gratuitos.
- 374. No tocante ao ensino secundário, grade progresso foi feito, talvez devido a baixas taxas de ingresso.** Em 2008/09 17.3% de crianças de grupo etário relevante estavam no ensino secundário, comparadas com a taxa de 3.1% em 1996/97 e 2003/04.
- 375. Quanto às tendências provinciais, avanço foi alcançado em todas as províncias ambos nos ingressos primários e secundário.** Em todas as províncias, a subida de taxas de ingresso primário foi relativamente rápida entre 1996/07 e 2002/03 e mais moderada entre 2002/03 e 2008/08. Ao nível secundário a imagem é diferente, com um ritmo mais alto de subida no segundo do que no primeiro período. Isto é provavelmente devido ao efeito retardador: com mais alunos concluindo o ensino primário mais crianças foram praticamente capazes de continuar com o ensino secundário, resultando em alta taxa de subida de ingresso ao ensino secundário neste segundo período.
- 376. As províncias com as taxas de ingressos mais baixas em 2008/09 foram Nampula, Cabo Delgado, Tete e Niassa; as altas taxas foram registadas em Maputo Cidade, Maputo Província, Inhambane e Gaza.** A imagem é muito semelhante à do nível secundário. O modelo provincial em termos de taxas de ingresso é salientado no Gráfico 32, onde as províncias são ordenadas do norte ao sul no eixo horizontal⁴⁴ e as taxas de ingresso para 2008/09 são medidas no eixo vertical. Para o ingresso primário, as províncias Nortenas claramente tiveram um pior desempenho do das do Sul. Este modelo regional é confirmado aos níveis secundários mas muito pouco notável.

⁴³ Escolas secundárias incluem escolas técnicas e as faixas etárias são definidas para corresponder ao sistema de educação moçambicano. As crianças em particular começam a escola aos 6 anos de idade e completam o primeiro ciclo (5ª classe) aos 11 anos de idade, e completam a 6ª e 7ª classes por volta dos 13 anos de idade. O ensino secundário compreende 5 classes e é suposto ser concluído aos 19 anos de idade.

⁴⁴ Os números nos eixos estão associados a províncias da seguinte forma: 1 Niassa, 2 Cabo Delgado, 3 Nampula, 4 Zambézia, 5 Tete, 6 Manica, 7 Sofala, 8 Inhambane, 9 Gaza, 10 Maputo Province, e Cidade de Maputo 11

Figura 32: Modelo regional de taxas de ingresso primário e secundário, 2008/09

Fonte: cálculo do autor a partir do IOF 2008/09

Figura 33: Taxa de ingresso primário e secundário por sexo e por ano, 1997 - 2009

Fonte: cálculos dos autores com base no IAF 96/97, IAF 02/03 e IOF 2008/09

377. O ingresso das raparigas é sempre menor do que o dos rapazes em todos os anos e em todos os níveis de ensino. No entanto, **a taxa do ingresso no ensino primário para os rapazes em 2008/9 foi de apenas de 4% maior do que o valor correspondente às raparigas, o que aponta para uma redução e gradual da diferença de género, neste nível de ensino.** (Figura 33). Isto pode ser devido à abolição das taxas de inscrição a partir de 2004 e, portanto, o alívio das restrições financeiras que podem reduzir a demanda do ensino para as raparigas em particular.

378. A nível do ensino secundário, a diferença de género é muito maior, 40%, o que aponta para a existência de um problema relacionado com raparigas que permanecem na escola ao em vez de ingressarem no sistema em primeiro lugar. As questões de planeamento familiar relacionadas com casamentos e gravidezes prematuros podem também explicar este resultado.

Análise descritiva baseada em dados do SIGE

379. Como não temos os dados populacionais para calcular as taxas de ingresso, os números de ingresso calculados a partir dos dados do SIGE são números absolutos escalados como índice, tal que 2004=1.00. Além disso, esta avaliação espelha nas taxas de progressão e repetição, grandezas de turmas e aos rácios professor-aluno. O Quadro 48 apresenta resultados nacionais. Aqui, a fórmula é que o rápido crescente de ingresso baixa a partir de 2010 provavelmente seja o reflexo de dificuldades na expansão do sistema tanto da parte de oferta como da procura. Conforme já visto, um alto crescimento particular observa-se no nível secundário, embora partindo de uma base muito baixa.

Tabela 48: indicadores chaves do ensino primário e secundário em Moçambique, 2004 – 2012

Primário

	Ingresso	Progressão	Repetição	Grandeza da turma	Alunos/professor
2004	1.00		0.20	18.47	73.80
2005	1.15	0.84	0.11	19.23	82.65
2006	1.24	0.84	0.06	18.55	86.53
2007	1.33	0.85	0.06	19.25	76.99
2008	1.42	0.85	0.06	19.54	76.46
2009	1.44	0.83	0.07	18.62	71.55
2010	1.46	0.83	0.07	18.27	68.02
2011	1.42	0.81	0.07	18.05	62.32
2012	1.41	0.81	0.07	17.44	60.47

Secundário

	Ingresso	Progressão	Repetição	Grandeza da turma	Alunos/professor
2004	1.00		0.17	26.22	29.22
2005	1.20	0.85	0.15	26.81	33.42
2006	1.34	0.82	0.12	27.93	40.38
2007	1.50	0.83	0.11	28.13	39.91
2008	1.60	0.84	0.10	27.78	37.49
2009	1.67	0.83	0.10	27.72	38.11
2010	1.71	0.83	0.11	28.91	40.36
2011	1.70	0.82	0.12	29.25	38.09
2012	1.65	0.80	0.12	27.31	36.94

380. O número de alunos/professor baixa notavelmente durante o período em ambos ensinos primário e secundário, embora os níveis absolutos mantêm-se altos. A média de uma turma do ensino primário pelo menos parece estar a baixar consideravelmente durante os últimos anos. Esta redução de alunos por professor é notável em muitas províncias.

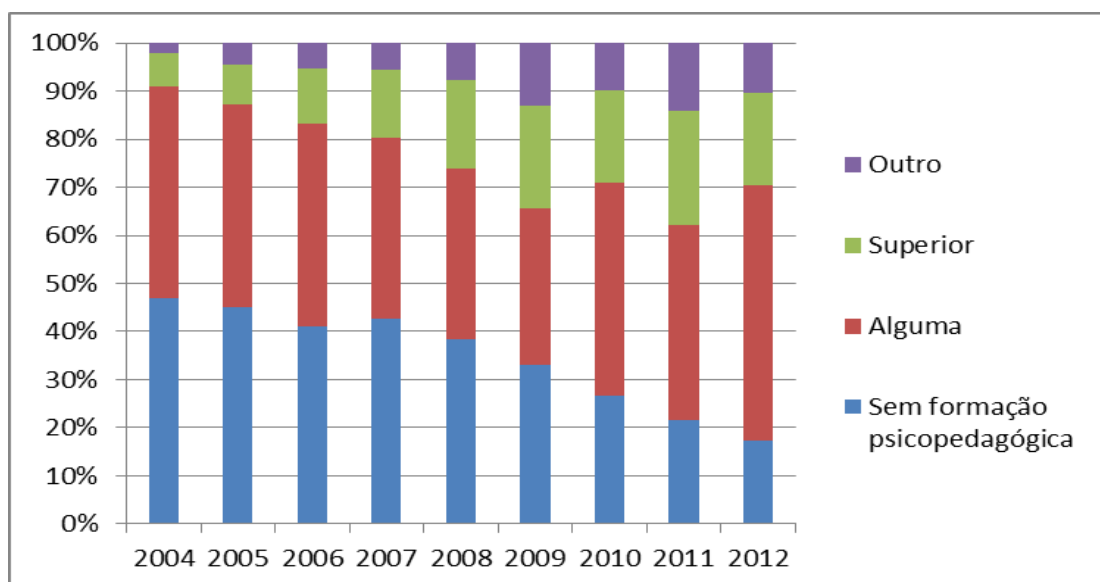
381. A nível primário e secundário, as taxas de progressão estão na faixa dos 80 a 85%, o que representa uma pequena descida no ensino primário nos últimos anos. O nível de reprovação no ensino primário esteve muito alto em 2004, mas baixou e agora os níveis situam-se na faixa de 6 a 7%. No ensino secundário, as taxas de reprovação são altas e crescentes desde 2009. Não há significativamente diferentes padrões por província.

382. Ao atingir os aumentos rápidos no número de ingressos, mantendo relativamente altas taxas de progressão, **foi possível alcançar melhorias dramáticas nas taxas brutas de conclusão, o que aumentou em quatro vezes ao nível do ensino primário e oito vezes ao nível do ensino secundário, entre 2004 e 2012.** A UNESCO descreveu este cenário como sendo "talvez o sucesso mais importante no sector da educação" (UNESCO, 2011). Dado o nível de expansão do sistema, não é de estranhar que algumas reduções nas taxas de progressão tenham ocorrido, uma vez que uma maior proporção de alunos de famílias com

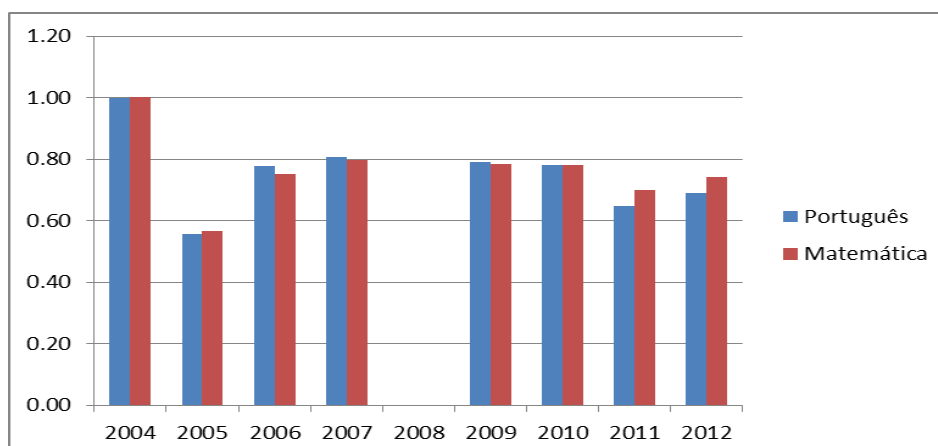
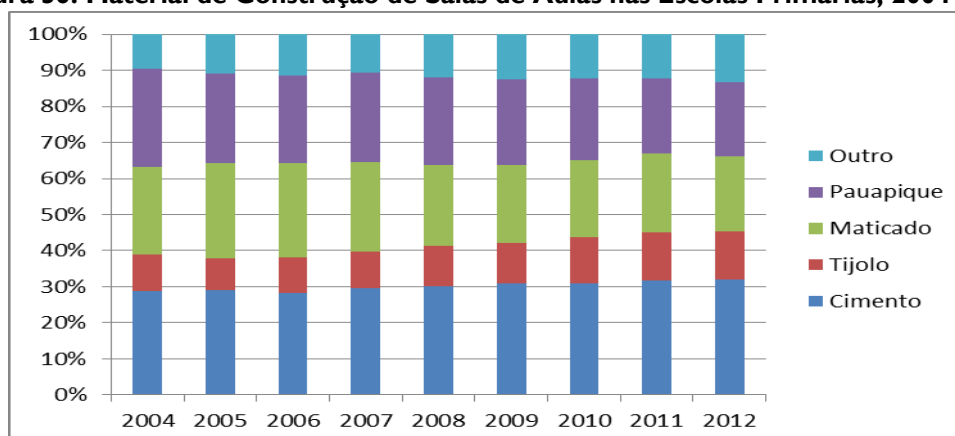
poucos recursos está sendo admitida. A nível do ensino secundário, os dados internacionais mostram que o nível de escolaridade dos pais é um dos principais determinantes do desempenho e isso é provável que seja um factor importante aqui: muitos dos alunos matriculados no ensino secundário no período em avaliação vem de famílias em que nenhum adulto tinha o ensino secundário. Embora a redução nas taxas de progressão seja relativamente pequena (84% para 81% no ensino primário, de 85% a 80% no ensino secundário), o facto de que este tem sido acompanhado por uma redução nas reprovações indica que aqueles que não que não progridem estão cada vez mais a abandonar o sistema de ensino, o que é claramente uma preocupação.

383. O SIGE também dá a conhecer o grau ao qual os professores são formados, a disponibilidade de livros e a construção das escolas. Esta informação é resumida para escolas de ensino primário a nível nacional no Gráfico 34, 35 e 36. **Notou-se uma grande redução desde 2004 do número de professores sem qualquer formação: uma análise provincial mostra isto sendo o caso de todas elas**, embora o processo seja mais lento e pouco consistente na Zambézia do que qualquer outro lugar. Nacionalmente nota-se um aumento na proporção tendo o alto grau de formação; ao nível provincial apesar de isto não se observar em qualquer lugar e dificilmente se encontram professores altamente formados em Cabo Delgado, Inhambane, Manica e Zambézia, embora as proporções com alguma formação estão a elevar-se.

Figura 34: Situação de formação de professores no Ensino Primário, 2004 – 2012



384. A disponibilidade de livros por cada aluno no ensino primário está em concordância com o crescimento dos ingressos, tendo baixado por 30-35% durante o período em avaliação (comparado com 41% da expansão nos ingressos). Em termos de construção de salas de aula, notabilizou-se um modesto crescimento no mesmo período de construções usando o betão ou tijolos. Dado que a expansão significativa no número de escolas e salas de aulas, este não é uma realização insignificante, mas a maioria das salas de aulas ainda são maticadas, lama ou outros materiais padrão.

Figura 35: Índice de disponibilidade de livros por aluno nas Escola Primárias, 2004=100**Figura 36: Material de Construção de Salas de Aulas nas Escolas Primárias, 2004 -2012**

7.2. Análise sobre os determinantes dos resultados da educação

385.A análise econométrica olha nos quatro resultados descritos recentemente como variáveis dependentes. Estes resultados são explicados com os insumos educacionais, tipicamente disponibilizados pelo governo, relacionados com os professores, escolas e livros. Os insumos em consideração são:

- Rácio aluno-professor
- Termos de interação entre o rácio aluno-professor e comunidade/privado, onde as escolas públicas são a categoria base
- O rácio de professores altamente formados (“professores com o nível superior”)⁴⁵ aos alunos **dummies**
- Termos de interação do rácio acima apresentado com comunidade/escola privada **dummies** (pública é a categoria base)
- O número de livros de Matemática por cada aluno
- O número de alunos por sala
- O número de salas para cada escola, o que indica a grandeza da escola
- A proporção de salas construídas de tijolos ou cimento
- Proporção de salas construídas de lama

⁴⁵ Inclui estrangeiros, IMAP, Magistério Primário, UEM-CFP 10th and 11th, UEM-CFP 7 and 9, UP-Bacharel and UP-Licenciado.

- Proporção de salas maticadas
- Participação no Apoio Directo às Escolas (ADE) um programa ao nível distrital: apoio directo aos programas das escolas focalizados para os distritos mais pobres, financiado através do programa FASE

386. Os diferentes grupos destas variáveis de explicação são incluídos na regressão, diferenciadas pelo nível e sexo onde seja relevante. Refira-se que o número de livros de Português não está incluído, embora os dados estivessem disponíveis, devido a multicolinearidade com os livros de Matemática.

387. No tangente aos métodos econométricos, a natureza do painel da base de dados do EMIS permite o uso do estimador de efeitos fixos que elimina os factores não observados que variam entre escolas, mas não no tempo. Isto inclui ambos os elementos específicos das escolas tais como a habilidade da cultura e reputação do director e da escola, que são esperados a mudar pouco num tempo considerado relativamente curto; e os efeitos de específicos de local. Porque os efeitos fixos da escola também englobam os efeitos de local, a inclusão do *dummies* distrital e provincial não se exige neste contexto. Os efeitos fixos usados nas regressões são levados ao nível mais desagregado e referem-se à combinação nível-escola. Além disso, os *dummies* ano são incluídos em todas as regressões a tomar em consideração os eventos particulares que possam ter afectado o sector de educação, num dado ano.

Tabela 49: Resultados do ingresso absoluto

VARIÁVEIS	(1) Total	(2) Homem	(3) Mulher
Número de salas	0.035*** (0.001)	0.032*** (0.001)	0.047*** (0.001)
Tijolo betão	0.006 (0.004)	0.005 (0.004)	-0.000 (0.008)
Maticado	0.006 (0.005)	0.009* (0.005)	-0.036*** (0.011)
Lama	0.017*** (0.004)	0.017*** (0.005)	0.006 (0.010)
Constante	0.818*** (0.005)	0.832*** (0.005)	0.770*** (0.011)
Observações	351,160	351,045	348,858
R-quadrado	0.097	0.062	0.074
Número de id	41,317	41,299	41,029
Ano FE	Sim	Sim	Sim

Nota: erros padrão entre parênteses; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

388. O primeiro conjunto de resultados investiga o índice de ingresso absoluto (2004 = 1.00). o quadro 49 apresenta os resultados para todos os níveis. Aqui, as variáveis explanatórias são basicamente relacionadas com a infra-estrutura da escola, com o objectivo de identificar os insumos nas escolas que influenciam o ingresso.

389. O número de salas tem uma associação positiva com o ingresso em todas as especificações, o que se espera claramente. Uma grande parte de salas construídas de lama tem uma associação positiva com o ingresso total, especialmente comandados por ingressos de homens, enquanto para as mulheres é insignificante. Este resultado significa que as salas mais novas são construídas de materiais não duráveis e, assim, apresentam um grande impacto no ingresso. O impacto mais alto de novas salas pode se verificar nas zonas rurais que tipicamente apresentam taxas de ingresso baixas e uma alta prevalência de materiais de construção não duráveis.

Tabela 50: resultados de taxas de progressão

VARIÁVEIS	(1) Total Homei	(2) Mulhe	(3) Total com AD	(4)
Porf/aluno	2.82** (0.06)	2.66** (0.07)	2.30** (0.07)	1.81*** (0.04)
Prof/aluno * Comunidade	-2.24** (0.16)	-2.28** (0.18)	-1.55** (0.19)	-0.98*** (0.10)
Prof/aluno * Privada	-2.52** (0.15)	-2.53** (0.18)	-1.92** (0.18)	-0.89*** (0.09)
Prof, formaç. superior	-0.40** (0.08)	-0.42** (0.09)	-0.31** (0.09)	-0.43*** (0.06)
Prof formaç. superior * Comu	0.16 (0.24)	0.28 (0.28)	-0.28 (0.30)	0.54*** (0.18)
Prof form. superior * privada	0.39** (0.19)	0.51** (0.23)	0.31 (0.23)	0.14 (0.14)
Grandeza da sala	0.01** (0.00)	0.00 (0.00)	0.02** (0.00)	0.15*** (0.00)
Número de salas	0.00** (0.00)	0.00** (0.00)	0.00** (0.00)	0.01*** (0.00)
ADE Distrito				0.00*** (0.00)
Constante	0.77** (0.00)	0.78** (0.00)	0.73** (0.00)	0.73*** (0.00)
Observações	306,56	306,46	306,39	306,567
R-quadrado	0.018	0.015	0.009	0.096
Número de id	51,05	51,04	51,03	
Ano FE	Sim	Sim	Sim	Sim
Escola-Turma FE	Sim	Sim	Sim	Não
Turma FE	Não	Não	Não	Sim
Província FE	Não	Não	Não	Sim

Nota: erros padrão entre parênteses; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

390. O Quadro 50 espelha nas taxas de progressão, nomeadamente a proporção de alunos que progredem ao ano seguinte. A base de dados do SIGE, no entanto, não aborda em alunos individuais mas fornece uma informação sobre o número de alunos em cada classe. A suposição neste aspecto para o cálculo do indicador de progressão é de que portanto os alunos não mudam de escola. Reconhecemos isto como um constrangimento, porque alunos podem mudar de escolas no curso dos seus estudos, mas isto não deve afectar toda a fórmula observada. A taxa de progressão enfrenta um constrangimento para tomar o valor máximo de 1 e é calculada ao nível de escola-salas para reduzir o erro de medição.

391. Olhando na progressão, a análise relaciona a variável dependente no tempo t com variáveis independentes no tempo (t - 1). O primeiro ano do ensino primário fica assim excluído. Os efeitos fixos da escola e o *dummies* são inclusos, e os resultados no Quadro 50 incluem todas as classes em ambos ensinos primário e secundário. Dado que a informação sobre livros é disponível somente para o ensino primário, esta variável não é incluída neste conjunto de resultados.

392. O rácio professor-aluno é importante por assegurar a progressão de alunos em todas as especificações, embora o efeito seja muito menor para as escolas comunitárias e privadas. Os professores com o nível de formação muito alto sempre têm uma influência negativa na progressão, embora isso não seja aplicável para escola privadas. Uma formação mais alta fornece professores mais qualitativos, mas isso pode ser ultrapassado se aplicarem os altos padrões na tomada de decisões sobre a progressão de alunos. Na especificação (4) tornamos a aplicar a especificação 1 com a variável *dummy* para indicar se o distrito onde a escola funciona

é um distrito de ADE⁴⁶. Os resultados prevalecem os mesmos, mas a taxa de professores com o nível mais alto nas escolas comunitárias possui agora um efeito positivo e significativo. O resultado positivo para a grandeza da turma em todas as regressões é muito espantoso. Uma explicação pode estar relacionada à alta pressão de deixar os alunos progredirem em grandes turmas que poderiam se tornar até maiores com o número maiores de repetições.

Tabela 51: resultados de repetição

VARIÁVEIS	(1) Total	(2) Home	(3) Mulhe	(4) Total com AC
Professor/aluno	-0.05 [†] (0.027)	-0.04 (0.030)	-0.07* (0.033)	-0.01 (0.018)
Professor/aluno * Comunidade	-0.32** (0.064)	-0.33** (0.074)	-0.31** (0.081)	-0.44*** (0.041)
Professor/aluno * Privada	-0.03 (0.061)	-0.09 (0.076)	0.01 (0.074)	-0.41*** (0.039)
Professor ensino superior	0.17** (0.036)	0.18** (0.040)	0.18** (0.043)	0.17*** (0.030)
Professor ensino superior * Commun	0.18* (0.088)	0.17* (0.101)	0.18 (0.108)	-0.10 (0.070)
Professor ensino superior * Privada	-0.04 (0.080)	0.04 (0.097)	-0.08 (0.098)	0.02 (0.060)
Grandeza turma	-0.03** (0.002)	-0.03** (0.002)	-0.04** (0.002)	-0.01*** (0.001)
Nº de salas	-0.00** (0.000)	-0.00** (0.000)	-0.00** (0.000)	0.00*** (0.000)
ADE Distrito				-0.00* (0.000)
Constante	0.21** (0.001)	0.21** (0.001)	0.22** (0.001)	0.16*** (0.001)
Observações	462,66	462,43	461,27	462,668
R-quadrado	0.175	0.147	0.133	0.207
Nº de id	68,70	68,68	68,63	
Ano FE	Sim	Sim	Sim	Sim
Escola-turma FE	Sim	Sim	Sim	No
Turma FE	Não	Não	Não	Não
Provincia FE	Não	Não	Não	Sim

Erros padrão entre parênteses; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

393.A repetição tem ligeiramente resultados diferentes comparada com os de progressão. Um número mais alto de professores por aluno é negativamente associado com a repetição em escolas comunitárias e para as mulheres em escolas públicas, mas não de facto em escolas privadas, que poucos alunos frequentam. Mas, em consistência com os resultados de progressão, os professores com o alto nível de formação são associados com as taxas mais altas de repetição; de novo, o alto nível de formação pode condicionar a exigência de padrões mais altos para permitir a progressão de alunos, especialmente em anos sem qualquer exame nacional (1^a – 6^a Classes). Caso afirmativo, este pode ser um indicador positivo de qualidade. As taxas de repetição são menores em turmas maiores (em consistência com as mesmas descobertas da equação de progressão) e quando houver mais salas na escola. Neste caso, permitindo os distritos ADE torna significativo o efeito de professores por aluno em escolas públicas, e não surte nenhuma diferença nos resultados de variáveis explanatórias, embora a variável ADE em si seja significativa.

394.As regressões fundamentais de interesse aqui são aquelas que espelham na taxa de alunos aprovados para continuarem depois da 7^a Classe (última do nível primário), isto é, aqueles que são permitidos a ingressar o ensino secundário. Os resultados somente se referem aos alunos da 7^a Classe e os efeitos fixos são inclusos a nível da escola. É muito útil dar a conhecer que as

⁴⁶ Dado que as especificações 1- 3 são estimativas fixas dos níveis escolares, a introdução de *dummy* que é igual em todos os anos (provincia ou distrito) será retirado da estimativa. Na especificação 4 incluímos dummies provinciais e por classe de modo a controlar os efeitos fixos naquele nível.

taxas de aprovações são muito altas em Moçambique (80% para rapazes e 79% para raparigas). Portanto, o efeito marginal de variáveis independentes pode se esperar que seja relativamente menor.

Tabela 52: resultados de passagem para o ensinam secundário

VARIÁVEIS	(1) Total	(2) Homer	(3) Mulher€	(4) Total com AD
Professor por aluno	0.62** (0.245)	0.43 (0.275)	1.12*** (0.337)	0.62*** (0.161)
Professor por aluno * Comunidade	-2.19** (0.615)	-0.40 (0.902)	-2.90** (0.828)	-0.45* (0.268)
Professor por aluno * Privada	0.20 (0.967)	0.03 (1.088)	0.43 (1.300)	0.70* (0.382)
Profess. Ensino superior	-0.69* (0.274)	-0.56‡ (0.308)	-1.31** (0.380)	-0.64*** (0.220)
Professor Ensino superior * Communi	-0.35 (0.908)	-4.42** (1.282)	0.92 (1.222)	1.01** (0.476)
Professor Ensino superior * Privada	0.80 (1.101)	0.70 (1.238)	0.84 (1.480)	0.35 (0.573)
Livros de Matemática	0.01 (0.005)	0.01* (0.006)	0.00 (0.007)	0.02*** (0.004)
Grandeza turma	-0.05** (0.017)	-0.05** (0.019)	-0.04 (0.023)	-0.13*** (0.010)
Nº de salas	-0.00 (0.001)	-0.00‡ (0.001)	-0.00 (0.001)	-0.00*** (0.000)
ADE Distrito				-0.01** (0.003)
Constante	0.86** (0.010)	0.87** (0.011)	0.84*** (0.013)	0.92*** (0.007)
Observações	10,031	10,021	9,979	10,035
R-quadrado	0.110	0.087	0.074	0.131
Nº de id	3,384	3,381	3,375	
Ano FE	Sim	Sim	Sim	Sim
Escola-turma FE	Sim	Sim	Sim	Não
Turma FE	Não	Não	Não	Sim
Província FE	Não	Não	Não	Sim

Erros padrão entre parênteses; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

395. O Quadro 52 mostra que o número de professores por aluno tem um efeito positivo no resultado de interesse para o caso de mulheres apenas ou na especificação incluindo o ADE **district dummy**. O rácio mais alto de professor-aluno ajuda no acompanhamento mais próximo ao aluno e assim facilita a sua aprovação para continuarem ao próximo nível (Classe) de educação. A mesma variável, porém, tem um efeito negativo em escolas comunitárias. Mas o resultado mais espantoso nesta fórmula é de que quanto mais o professor for formado, parece ter um efeito negativo na aprovação, e isto é significativo e importante quantitativamente em todos os modelos. Estes resultados podem ser explicados pelos altos padrões em professores com altamente qualificados que possam a ser mais rigorosos com os alunos, tornando assim difícil a passagem no fim da 7ª Classe. A grandeza da turma possui um coeficiente negativo e significativo esperado na maioria de especificações, em consistência com o resultado sobre o rácio professor-aluno. Esta variável tem uma associação positiva com o resultado de homens e no modelo no controlo de distritos ADE. Além disso, as taxas de passagem são mais baixas em distritos ADE.

7.3. Conclusões: determinantes-chave dos resultados de educação

396. Este relatório apresenta uma análise sobre o sector de educação baseada em diferentes fontes de dados, nomeadamente os levantamentos do orçamento nacional familiar e EMIS e métodos, incluindo a análise descritiva e econométrica. Quanto ao progresso durante o tempo avaliado, os resultados reflectem grandes melhorias na educação particularmente em relação ao aumento de taxas de ingresso para os rapazes e raparigas.
397. **No tocante aos insumos, a análise econométrica indicou a importância do rácio professor-aluno para a passagem na 7ª Classe e a progressão.** Neste respeito, demonstra claramente que as grandes despesas públicas no recrutamento de professores e salários, bem como na construção de salas de aula e escolas foi um factor determinante nos resultados registados.
398. **O aumento no nível de formação de professores é um desenvolvimento saudável, embora isto pareça associar-se com altas taxas de repetição e poucas passagens na 7ª Classe.** Este facto pode se verificar devido aos altos padrões aplicados pelos professores qualificados ou a uma formação desadequada, do que ao papel limitado de altas qualificações na melhoria de resultado na educação. Não nos sugere que seja um investimento inapropriado, melhor do que fosse apoiado por insumos adicionais almejados nessas escolas com altas taxas de repetição e poucas passagens na 7ª Classe.
399. As turmas de menor dimensão são positivamente associadas com a passagem ao nível secundário, mas são também associadas positivamente com a repetição, talvez porque existe uma tendência de se “evitar a repetição a todos custos” em escolas com maior concentração de alunos e com turmas muito largas. **De novo, sugere uma necessidade de classificação de insumos entendidos para as escolas com turmas muito enormes.**
400. A disponibilidade de livros de Matemática é maioritariamente associada a altas taxas de passagens em algumas especificações. Isto sugeria que existem apenas alguns contextos (em termos do rácio aluno-professor, níveis de formação dos professores, etc.) nos quais uma grande disponibilidade de livros escolares tende mais a trazer diferenças positivas. Mais análises poderiam ajudar na identificação de “níveis de entrada” (mínimos requisitos) para estes insumos essenciais complementares.
401. **Apesar deste progresso alcançado no sector, muito ainda precisa de se fazer a fim de se alcançar o Objectivo do Desenvolvimento do Milénio, que é de ter todos os rapazes e as raparigas no ensino primário.** Ademais, as taxas de ingresso no ensino secundário ainda prevalecem baixa, apesar de aumentos massivos nos últimos 15 anos, e o alargamento da brecha de género neste nível é particularmente preocupante. Tudo isto leva à necessidade de se manter uma alta prioridade no sector de educação e uma continuidade com os esforços levados a cabo no período em avaliação.
402. No lado positivo, **a nossa evidência sugere que a unificação de insumos educacionais nos quais as despesas públicas são concentradas, com maior referência os professores, a formação dos professores e a construção de salas de aula é eficiente e efectivo.** Ademais, estes insumos foram alocados relativamente de forma efectiva geograficamente e por género. Nalguns casos, com notoriedade para as escolas com turmas largas, parece que mais atenção deve se prestar para garantir uma melhor conjugação de insumos adicionais. Mais avaliações econométricas, apoiadas por trabalhos qualitativos, podem ser de assistência na determinação de parâmetros precisos das combinações positivas e na percepção de como estes podem variar pelo tempo de escolaridade e localização geográfica.

8. Conclusões e Recomendações

8.1. Conclusões gerais

403. Este estudo avaliou todas as operações do Apoio ao Orçamento feitas em Moçambique de 2005 a 2012. Essas operações equivalem a uma transferência de recursos financeiros no valor de 3.354 milhões de dólares norte-americanos - um desembolso médio anual superior a 400 milhões de dólares norte-americanos, equivalentes a cerca de 16 dólares norte-americanos anuais *per capita*, da população moçambicana, providenciado pelos 19 Parceiros de Desenvolvimento (o "G-19" ou Parceiros de Apoio Programático). Ao avaliar essas operações, o nosso estudo incidiu sobre três questões, a saber:

- i. Até que ponto o Apoio ao Orçamento Gera do Estado (OGE) e ao Orçamento Sectorial foram bem-sucedidos na provisão de meios ao Governo de Moçambique para implementar suas estratégias nacionais e sectoriais? (QA. 1.1-2.3);
- ii. Até que ponto o apoio ao OGE e ao Orçamento Sectorial contribuíram para a facilitação de melhorias na eficiência e eficácia dessas estratégias nacionais e sectoriais? QA. 3.1 - 3.4);
- iii. E como consequência, até que ponto o Apoio ao Orçamento foi bem-sucedido no alcance de resultados e impactos no crescimento e na redução da pobreza? (QA. 4.1 & 4.2).

Provisão dos meios para a implementação das políticas do Governo (QA. 1.1 - 2.3)

404. **Em relação às contribuições financeiras, as contribuições do Apoio ao Orçamento foram preponderantes e desembolsas de forma eficiente.** Os desembolsos feitos durante o período em avaliação de 8 anos foram consideráveis, quer em termos fiscais - onde eles representaram, em média, 15% da despesa pública, e também como proporção do total da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), onde incluiu uma média de 30%.

405. **A previsibilidade anual do Apoio ao Orçamento foi consideravelmente melhor em comparação com as outras duas modalidades de ajuda.** Os desembolsos reais de Apoio ao Orçamento foram de aproximadamente 100% dos desembolsos previstos, com uma média de 116% durante um período de 8 anos contados a partir de 2004. Isto compara-se com os projectos, que tiveram em média os desembolsos de 56% das projecções com uma variação considerável em torno desta média. Os desembolsos dos fundos comuns foram muito estáveis, mas também em média, estiveram abaixo do Apoio ao Orçamento Geral do Estado com uma projecção percentual na casa do 79% contra 116%.

406. **Os objectivos da previsibilidade anual e os do "adiantamento" dos desembolsos foram completamente cumpridos durante o período em avaliação.** Os doadores do Apoio ao Orçamento estiveram claramente conscientes da importância desses objectivos e, conseguiram manter bons níveis de previsibilidade, apesar do período da difícil situação financeira vivida em muitos países doadores.

407. **No período 2008-2012, uma média de 60-80% dos fundos do Apoio ao Orçamento foi desembolsada nos dois primeiros trimestres** (ou seja, "na fase inicial"). Com relação à pontualidade dos desembolsos, de 2005 a 2009, a diferença entre as projecções trimestrais e os desembolsos reais foi quase inexistente. A previsibilidade anual ficou comprometida nos anos 2010, 2011 e 2012, devido a suspensões resultantes de preocupações sobre possíveis violações dos princípios subjacentes, embora os custos financeiros dessas suspensões temporárias não tenham sido consideráveis.

408. **O Apoio ao Orçamento já não está a exercer uma influência significativa sobre a eficácia global da ajuda.** Nos primeiros anos do período em avaliação e nos anos anteriores,

o processo do Apoio ao Orçamento foi fundamental no que concerne à obtenção de apoio para os princípios de eficácia de ajuda. Um aspecto importante disto foi o compromisso por parte dos Parceiros de Apoio Programático na monitoria do seu próprio desempenho através do Quadro de Avaliação de Desempenho dos PAPs, que amplamente proclamado como sendo passo importante para responsabilização mútua e altamente valorizado pelo Governo de Moçambique. Contudo, de 2009, o desempenho em relação aos indicadores baixou. Uma renovação firme do compromisso com os objectivos e o reinvestimento por parte do Governo de Moçambique e seu Parceiros de Desenvolvimento nos princípios de eficácia de ajuda, precisará que o desempenho seja melhorado mais uma vez.

409. Com relação ao uso de sistemas nacionais, a importância do Apoio ao Orçamento dentro AOD baixou durante o período em avaliação (de 30% a 20%). Além disso, não há evidências haver uma influência duradoura do Apoio ao Orçamento sobre outras modalidades concernentes ao uso de orçamento nacional e/ou a Conta Única do Tesouro (CUT). A proporção dos projectos que foram executados fora da conta única de tesouro corresponde a 85% durante o período de 2009-2012. Os fundos comuns fizeram muito uso dos sistemas nacionais, mas não há evidência de que este tenha sido influenciado pelo Apoio ao Orçamento.

410. **Até 2005 Moçambique tinha já estabelecido um processo bem estruturado e harmonizado de avaliação dos desembolsos do Apoio ao Orçamento, ligado directamente ao cumprimento das metas do Plano de Acção da Redução da Pobreza [Absoluta].** Este sistema - centrado em torno de dois Quadros de Avaliação de Desempenho (QADs) um para o Governo e o outro para os Parceiros de Apoio Programático (PAPs) - foi preservado. Foi estabelecido um calendário de revisão anual integrada, claramente ligada a uma rede de processos políticos temáticos e sectoriais. As actas do processo de revisão anual estão abertas a um grande número de interessados, e os seus resultados são publicados e têm sido objecto de comunicados de imprensa.

411. **Desde 2011, os custos de transacção do processo de diálogo aumentaram** em grande parte devido a alterações do quadro introduzido para se encaixar com o PARP recentemente emitido, que adoptou uma estrutura temática mais transversal. Embora a justificativa para a nova estrutura de diálogo esteja clara, a sua introdução teve sérios constrangimentos: é necessária uma simplificação, além de mais orientações sobre como é que se espera que funcione.

412. **O QAD do Governo cumpre com a sua finalidade de forma eficaz e se compara bem com os QADs utilizados noutros países beneficiários de Apoio ao Orçamento.** Ele fornece um conjunto relativamente estratégico de metas mensuráveis, que funcionaram como um foco para o diálogo. O número de metas é amplamente apropriado e o processo de avaliação não implica custos transaccionais excessivos.

413. No entanto, como todas as avaliações baseadas nos indicadores de desempenho do QAD têm limitações inerentes, e exigem quadros complementares, a fim de funcionar de forma eficaz: estas estruturas complementares de diálogo carecem de um maior desenvolvimento. Tal como todas as avaliações baseadas nos indicadores de desempenho, o QAD têm três desvantagens: i) incide exclusivamente sobre o que é mensurável, o que nem sempre é o que é importante; ii) corre um risco contínuo de gerar incentivos perversos ao converter indicadores de desempenho em metas políticas, em que o dinheiro e o prestígio estão ligados; e iii) baseia-se nos processos preexistentes de pesquisa e desenvolvimento de políticas de forma a criar objectivos políticos significativos. Devido a estas limitações inerentes, o QAD deve, portanto, ser nem o único método de avaliação, nem o único fórum de diálogo. Em Moçambique, tem-se usado estruturas alternativas numa base *ad hoc* - como as matrizes de acções políticas desenvolvidas como "áreas de atenção especial". Estes apresentaram uma resposta relevante, pragmática para o problema, mas não constituem uma solução sustentável a longo prazo.

414. Nossa avaliação do processo de diálogo político sugere que a principal fraqueza estrutural reside precisamente no processo de desenvolvimento de políticas, que deve situar-se no nível sectorial e temático. Há vários problemas de importância estratégica para a agenda de PARP - tais como a baixa produtividade na agricultura, altos níveis de desnutrição, um mau ambiente pouco favorável para fazer negócios - onde não foram criadas respostas políticas eficazes. O

Apoio ao Orçamento teve apenas uma influência limitada sobre os processos de desenvolvimento de políticas a este nível, por quatro razões principais:

- As restrições de capacidade básica da qual Moçambique sofre significam que a análise e o desenvolvimento de políticas de competências estão num bom caminho.
- Os processos de nível sectorial têm a sua própria história e sua própria dinâmica, em que a influência do nível central do QAD do Apoio ao Orçamento provou ser modesta. Onde a dinâmica do sector foi bom, tal como no caso da educação, o diálogo sobre o Apoio ao Orçamento ajudou a aumentar o foco estratégico, bem como a criar sensibilização para as questões sectoriais; onde a dinâmica do sector foi menos favorável, tal como na agricultura, o processo de Apoio ao Orçamento provou ser incapaz de exercer uma influência positiva.
- A retirada do investimento desinvestimento no processo de Apoio ao Orçamento, reportando como tenha criado aflição para os PD e o Governo reduziu a atenção administrativa e o esforço analítico, o que pode ser aproveitado para resolver problemas de políticas sectoriais.
- As partes interessadas dos PD afirmaram que houve uma redução na qualidade de coordenação dentro do G-19, e uma conseqüente redução na capacidade do G-19 para desenvolver posições políticas bem pesquisadas e coerentemente definidas e para aproveitar os recursos analíticos para o bem comum.

415. Os dados fornecidos através dos quatro fundos comuns que apoiam a GFP e funções do Governo, juntamente com as linhas de financiamento ligados mais directamente às operações de Apoio ao Orçamento constituíram uma Assistência Técnica/capacitação significativa dentro do pacote do Apoio ao Orçamento. As partes interessadas do Governo foram positivos na sua apreciação a esses dados, quer em termos da sua importância e eficiência relativa com que foram fornecidos.

416. Além disso, há evidência de que a AT/Capacitação fornecida através desses fundos comuns facilitou a produção de resultados directos, que facilitaram por sua vez a criação de resultados induzidos visados pelo Apoio ao Orçamento. Este facto foi bastante notável com relação às reformas de GFP e fortalecimento das capacidades da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), Tribunal Administrativo (TA) e Inspeção Geral das Finanças (IGF).

Facilitação de melhorias nas políticas do Governo (QA 3.1-3.5)

417. Durante o período em avaliação, houve um desempenho positivo por parte das autoridades moçambicanas na gestão fiscal e macroeconómica:

- A mobilização de receitas aumentou em cerca 10 pontos do PIB, alcançando Tanzânia e Uganda e reduzindo a diferença com o Quênia.
- A despesa total aumentou por mais de 9 pontos do PIB, como conseqüência das despesas recorrentes expandidas e despesas de capital.
- As despesas de desenvolvimento financiadas internamente quase duplicaram de 3.2% do PIB em 2005 para 6% em 2012.
- O défice total antes de donativos aumentou para quase 15% do PIB em 2009, devido à crise financeira mundial, mas caiu para menos de 10% do PIB em 2012, um nível mais sustentável.
- Embora a inflação tenha oscilado entre 10-12% até 2011, a política monetária restritiva trouxe-a para 2.2 por cento em 2012, a mais baixa na região da SADC.

418. O Apoio ao Orçamento contribuiu consideravelmente para essas conquistas, sem a introdução de grandes efeitos colaterais negativos. É pouco provável que o crescimento das despesas de capital com financiamento interno pudesse ter sido alcançado na ausência de Apoio ao Orçamento, sem recorrer a níveis insustentáveis de endividamento. Todavia, as políticas macroeconómicas e fiscais foram impulsionadas pelos próprios objectivos do Governo

e seus acordos PSI com o FMI. Não há nenhuma evidência de que os indicadores do QAD e o diálogo tiveram mais do que um efeito favorável nesta área.

419. **O diálogo e os indicadores relacionados com o sector privado favoreceram as acções do governo, mas tiveram uma influência limitada.** Moçambique teve uma classificação baixa nos índices de competitividade global e no ambiente de negócios, com pouca melhoria ao longo do período em avaliação.
420. **Vários entrevistados relatam que o progresso de monitoria da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) através do QAD ajudou a dinamizar o processo contribuído desse que o país alcançasse o estatuto de “cumpridor.”** Houve vários trabalhos feitos pelo grupo de trabalho (*task force*) do G19 sobre a indústria extractiva que foram usados para o diálogo político com o Governo. Houve também um indicador do QAD a partir de 2010 em diante que monitoriza o progresso da ITIE.
421. **Há um risco no horizonte sobre a expansão do endividamento externo comercial para o investimento de capital,** aproveitando as perspectivas favoráveis de longo prazo devido a receitas provenientes da indústria extractiva. As taxas de juro comerciais elevadas e que exigem reembolsos de capital em menos tempo podem resultar em obrigações de dívida directamente proporcionais aos fluxos de receitas. Os projectos de investimento público também precisam de ser planificados com cuidado para que possam cumprir com as prioridades das políticas e de modo a serem executados de forma eficiente.
422. **Melhorias consideráveis foram feitas na Gestão das Finanças Públicas (GFP):**
- Um programa coerente de reforma da GFP entrou em vigor durante todo o período em avaliação; e o Governo demonstrou ter com ele um compromisso claro;
 - O Governo de Moçambique alcançou importantes avanços na criação de um sistema de GFP moderno baseado num Sistema Integrado de Gestão Financeira (IFMIS);
 - As avaliações PEFA de 2006, 2008 e 2010 atestam melhorias em todos os aspectos do sistema de GFP e, em particular, no que diz respeito à abrangência e transparência, a cobrança de receitas e gestão de tesouraria e de auditorias interna e externa.
423. **Sem dúvida, o lugar central da GFP no diálogo sobre o Apoio Directo ao Orçamento teve um impacto positivo sobre o ritmo e o conteúdo da reforma.** A assistência técnica e o apoio financeiro directo fornecido através dos quatro fundos comuns foram também importantes.
424. **Entretanto, há grandes desafios pela frente e não está claro se existe um quadro adequado para fazer face a esses desafios:**
- **A Visão de GFP 2011 - 2015** apresenta um ambicioso programa de reformas, mas mostra pontos fracos em relação à sequência da reforma e do âmbito das reformas: mais atenção deve ser dedicada à monitoria dos riscos fiscais, dentro da perspectiva do governo como um todo;
 - **Em relação à coordenação das reformas,** os problemas permanecem sobre a adopção do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) como coordenador da reforma: o coordenador de reformas deve, idealmente, ter uma perspectiva mais ampla sobre questões de GFP e um estatuto mais elevado, a fim de exercer a autoridade.
 - **Em termos de assistência técnica ao governo,** é necessária harmonização e simplificação em todos os três fundos comuns e outras modalidades de assistência técnica.
 - **Em relação a assessoria e apoio disponíveis através do diálogo com o G-19,** há um ponto de interrogação sobre a capacidade de mobilizar o conhecimento técnico adequado para dar orientações úteis sobre a sequência da reforma e outras questões altamente técnicas que estão a surgir agora.
425. **A despesa total feita nos sectores prioritários previstos no PARPA e PARP quadruplicou em termos nominais (meticais, MZN) ao longo do período em avaliação,** um aumento de pouco mais de 7 pontos percentuais do PIB. Como uma

percentagem do total das despesas, esses sectores prioritários aumentaram a sua quota de 61% para pouco mais de 67% da despesa total.

426. A maior contribuição do financiamento do Apoio Directo ao Orçamento consistiu no apoio da expansão das despesas públicas nos sectores de boa governação e de educação, em paralelo com uma menor contribuição para o sector da agricultura. Tirámos estas conclusões de uma análise das tendências das fontes de financiamento e das acções de despesa sectorial, com base em suposições que reflectem os processos de negociação orçamental e de tomada de decisão em Moçambique.

427. Há fortes evidências de que a combinação do financiamento do Apoio Directo ao Orçamento com o apoio específico dado às instituições de controlo e prestação de contas, tais como o Tribunal Administrativo, o Parlamento, as OSSO e os meios de comunicação social, criou mais transparência. O apoio específico através de fundos comuns foi fundamental para essa conquista, mas a boa governação é um dos dois sectores que aparecem como os principais beneficiários dos fundos do Apoio ao Orçamento.

428. Embora prevaleçam problemas com relação à qualidade de transparência e prestação de contas em Moçambique, durante o período em avaliação, há evidências de melhorias nas seguintes áreas:

- A disponibilidade pública dos documentos orçamentais melhorou conforme a sua pontuação no Índice de Orçamento Aberto subiu de 28% em 2010 para 47% em 2012.
- Houve um aumento acentuado do número e qualidade de relatórios de auditorias do Tribunal Administrativo, de 29 auditorias em 2004 para mais de 400 por ano desde 2009.
- As organizações da sociedade civil e a comunicação social tornaram-se mais activos nas questões relacionadas com corrupção e reporte sobre as questões orçamentais e de gestão financeira.

429. O quadro legal e institucional para o combate à corrupção foi reforçado durante o período em avaliação:

- Em 2004, o Parlamento aprovou a primeira Lei Anti-corrupção em Moçambique (Lei nº 6/2004).
- Em 2005, foi aprovada a lei do fornecimento de bens e serviços públicos, e foi posteriormente revista em 2010, através do Decreto 15/2010.
- Como parte do Plano de Acção do Governo, um pacote composto por cinco leis anticorrupção foi apresentado ao Parlamento em 2010, dos três foram aprovadas em 2012.
- Foram tomadas medidas, desde 2010, de modo a fortalecer o orçamento e o quadro de pessoal do Gabinete Central de Combate a Corrupção (GCCC).

430. Contudo, há preocupações sobre a medida em que a legislação anti-corrupção está sendo implementada. Um número maior de casos de corrupção foi identificado pelo GCCC e uma maior proporção desses casos foram levados ao tribunal, mas há uma preocupação generalizada sobre a politização do processo judicial. Como resultado, há pouca confiança entre as OSC ou o público em geral de que a selecção de casos para investigação e julgamento é genuinamente imparcial e baseada em provas.

431. Há evidências de que o debate de alto nível entre o Governo e o G-19 no momento da chamada "crispação" [ou greve dos doadores – momento de tensão entre o Governo e o G-19 que se verificou quando e depois das últimas eleições gerais de 2009] foi influente na focalização da atenção e na aceleração da implementação de acções incluídas no Plano de Acção de Governação (PAG). As partes interessadas do governo afirmaram que todas as questões incluídas no PAG já estavam em discussão interna e que teriam sido implementadas oportunamente, mas eles concordaram com os Parceiros de

Desenvolvimento que a atenção do alto nível com relação a essas questões ajudou a acelerar a sua implementação.

Alcance de resultados e impactos sustentáveis (QA. 4.1 e 4.2)

- 432. O crescimento do PIB manteve-se elevado durante todo o período em avaliação, com média de 7.3% de crescimento anual.** Além disso, o padrão de crescimento manteve-se estável durante todo o período, apesar da crise financeira mundial.
- 433. Os fundos de Apoio ao Orçamento permitiram ao governo aumentar as despesas de desenvolvimento sem recorrer ao endividamento interno.** Isso ajudou a manter o investimento interno bruto flutuante (em 19-20% do PIB) até 2011, quando os grandes fluxos de investimento directo estrangeiro (IDE) foram para a indústria extractiva, em seguida, retrocederam. O Apoio ao Orçamento facilitou a expansão das despesas de desenvolvimento financiadas internamente, de 3.2% do PIB em 2005 para 6.1% em 2012. Ao evitar o recurso ao endividamento, o Governo também conteve as suas demandas sobre o sector bancário nacional e facilitou o aumento do rácio de crédito no sector privado em relação ao PIB.
- 434. Moçambique fez esforços para melhorar o clima de investimento, mas ainda ocupa uma posição baixa nos indicadores internacionais de competitividade económica e ambiente de negócios.** O diálogo nesta área não conseguiu, em grande parte, alcançar qualquer aceleração de progresso.
- 435. Não houve variação estatisticamente significativa nos níveis de pobreza entre o início e o final dos anos 2000,** com 54.1% da população abaixo da linha da pobreza em 2003 e 54.7% em 2009, de acordo com dados oficiais de pobreza, apresentados na Terceira Avaliação Nacional da Pobreza.
- 436. Portanto, parece faltar um elo na cadeia que ligaria o crescimento económico e a redução da pobreza de rendimentos.** Embora o país tenha tido taxas de crescimento elevadas e sustentáveis, o desempenho da redução da pobreza foi decepcionante. De facto, a análise do crescimento pró-pobres mostra que a nível nacional os pobres beneficiaram menos do crescimento do que os não-pobres.
- 437. Em parte, isso pode ser atribuído ao padrão das despesas públicas, que em grande parte favoreceram os sectores de saúde e de educação - investimentos que poderiam apoiar a redução da pobreza a longo prazo,** mas que não teriam um efeito positivo de curto prazo sobre o consumo das famílias. Em parte, isso pode ser atribuído ao lento progresso na melhoria do ambiente de negócios, o que teria impedido o crescimento das pequenas e médias empresas. Ademais, tal pode ser atribuído à incapacidade de gerar melhorias na produtividade dos agricultores de pequena e média escala no sector da agricultura.
- 438. A análise sectorial do PIB mostra que muitos sectores tiveram um bom crescimento, incluindo a agricultura.** Esse sector é particularmente importante no contexto de uma população altamente rural (estimada em 70%) e dada a sua grande contribuição para o PIB (39% em 2011) [para além também do preceituado na Constituição da República, artº 103, e no discurso político que definem a agricultura como base de desenvolvimento nacional em Moçambique]. No entanto, o crescimento agrícola, que foi mais rápido no período em avaliação do que antes, não beneficiou os pobres.
- 439. Há uma forte e larga associação entre o uso de fertilizantes, pesticidas e produtividade.** O acesso a insumos parece ser fundamental para o aumento da produtividade e a grande maioria dos agricultores não conseguiu ter acesso a esses insumos ou ao crédito necessário para financiar a sua compra. Este parece ser um factor importante por detrás da sua pobreza.
- 440. O diálogo sobre o Apoio Directo ao Orçamento teve pouco impacto sobre o desenvolvimento de políticas para melhorar o acesso a insumos e ao crédito dentro do período em avaliação,** apesar do facto de que o desenvolvimento agrícola e rural mereceram destaque no QAD. Há, no entanto, indícios de que o aumento do nível das

despesas públicas no sector desde 2010 foi em parte facilitado pelo Apoio Directo ao Orçamento.

441. As medidas da pobreza não de rendimentos mostram algumas melhorias:

- De 2005 a 2012, o Índice de Desenvolvimento Humano de Moçambique aumentou de 0.287 para 0.327 (HDR, 2013).
- Os indicadores de desnutrição melhoraram ligeiramente, embora ainda sejam muito altos para os padrões internacionais e regionais.
- O Inquérito aos Agregados Familiares de 2008/09 mostrou melhorias em alguns indicadores de bem-estar, especialmente na oferta de serviços de educação.

442. **A educação foi designada como um "sector prioritário" no PARPA/PARP obteve a maior parte do orçamento nacional ao longo de todo o período em avaliação, combinado com algumas mudanças de políticas consideráveis introduzidas em 2004 (tais como a abolição de propinas e taxas escolares). Este cenário permitiu melhorias na oferta dos serviços de educação:**

- A taxa líquida de ingressos no nível primário em 2008/09 foi de 75.7%, consideravelmente maior do que as taxas de 1996/97 (42.4%) e 2002/2003 (65.9%). Mais de 41% crianças estavam na escola em 2012 em comparação com 2004.
- Os maiores ganhos no aumento observado no número de matrículas foram para as famílias mais pobres (Fox *et al.*, 2012).
- 17.3% de crianças da faixa etária relevante estavam no ensino secundário em 2008/09, em comparação com uma taxa de 3.1% em 1996/97 e 6.1% em 2002/03. O número de alunos foi 65% maior em 2012 em comparação com 2004.
- Em termos de tendências provinciais, o progresso foi feito em todas as províncias, tanto no ensino primário como no secundário.
- A taxa de escolarização primária para os meninos em 2008/9 foi de apenas 4% maior do que para as meninas, o que indica uma pequena diferença de género e que está reduzindo gradualmente a este nível de escolaridade.
- No nível secundário, a diferença de género é muito maior: cerca de 40%, indicando um problema relacionado com as meninas que permanecem na escola em vez de entrar no sistema em primeiro lugar.

443. **A análise econométrica apontou para a importância do rácio professor-aluno, tanto para aprovação na 7ª classe e progressão automática.** A este respeito, a análise mostra claramente que o aumento da despesa pública na contratação de professores e salários, bem como a construção de escolas foi um factor determinante nos resultados registados. Além disso, as evidências sugerem que os materiais de educação foram alocados de forma geograficamente equitativa bem como em termos de género.

444. **O financiamento através do Apoio Directo ao Orçamento desempenhou um papel fundamental no financiamento da expansão do sector de educação.** Os níveis expandidos de provisão não poderiam ter sido financiados sem o Apoio Directo ao Orçamento que facilitaram a expansão o custo salarial do professores e dos custos de despesas internamente financiadas na construção de escolas ao passo que o financiamento através dos fundos comuns - FASE e os projectos foi dedicado à construção de escolas, formação de professores e considerações de apoio. O quadro político para a rápida expansão do ensino público foi desenvolvido principalmente através de estruturas de FASE, embora o quadro do Apoio Geral ao Orçamento tenha ajudado a criar apoio ao nível do governo central, mais precisamente no Ministério das Finanças.

8.2 Terceiro Passo: Conclusões sobre o Impacto do Apoio ao Orçamento

445. O que as constatações do Primeiro e do Segundo Passos nos dizem sobre o impacto global do Apoio ao Orçamento durante o período em avaliação? A fim de responder a esta questão, elaboramos uma matriz (Figura 37) com os seguintes elementos:

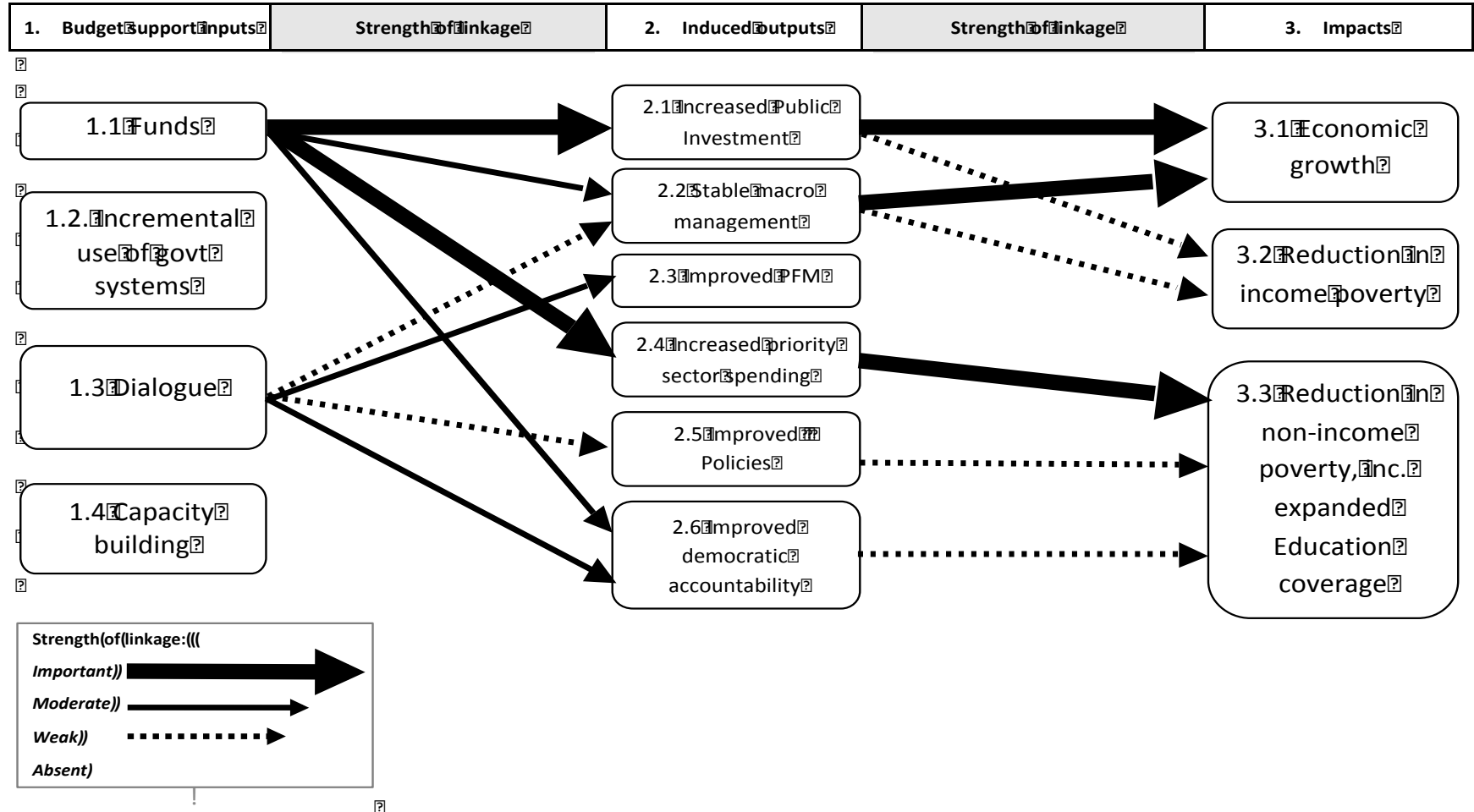
- A matriz apresenta, no lado direito, os resultados e impactos específicos - crescimento, redução da pobreza de rendimentos e não-rendimentos e provisão melhorada do sector da educação.
- Na coluna do meio, a matriz identifica as mudanças nas políticas e despesas públicas induzidas pelo Apoio ao Orçamento, que poderiam ter exercido uma influência positiva nos resultados e impactos finais.
- A coluna à esquerda, identifica as contribuições do Apoio ao Orçamento e os efeitos imediatos.
- Nas duas colunas de ligação identifica-se o nível relativo de influência, que a equipa de avaliação identificou, definindo este como (i) Ausente ou Insignificante, (ii) Fraco, (iii) Moderadamente Importante, e (iv) Importante.

446. Um diagrama simplificado dos nossos Três Passos de avaliação é apresentado na figura 38. Do diagrama deve ser ligo juntamente com a matriz da Figura 37 de modo a entender as linhas de casualidade identificada.

Figura 37: Terceiro Passo - Resumo da Análise do Impacto Agregado do Apoio ao Orçamento em Moçambique

CONTRIBUIÇÕES DO APOIO AO ORÇAMENTO E EFEITOS IMEDIATOS	NATUREZA E NÍVEL DE INFLUÊNCIA	RESULTADOS INDUZIDOS COM POTENCIAL INFLUÊNCIA SOBRE OS RESULTADOS/IMPACTOS	NATUREZA E NÍVEL DE INFLUÊNCIA	PRINCIPAIS RESULTADOS E IMPACTOS IDENTIFICADOS
<p>Fundos de Apoio ao Orçamento, previsivelmente desembolsados, por custos de transacção relativamente baixos</p> <p>Maior uso do processo orçamental por ajuda como um todo</p> <p>Maior Harmonização e Alinhamento de Ajuda</p> <p>Quadro para a Monitoria de Políticas e Diálogo</p> <p>Capacitação</p>	<p>Importante - desembolsos de av. 15% da despesa pública ajudaram a financiar o orçamento de desenvolvimento, bem como algumas despesas recorrentes, apoiando ao mesmo tempo um deficit sustentável.</p> <p>Insignificante - a utilização dos sistemas nacionais não aumentou consideravelmente, e o peso relativo do Apoio ao Orçamento baixou.</p> <p>Insignificante - nos últimos anos, tem sido reduzida atenção para H&A por parte dos PDs.</p> <p>Moderado - o sistema do QAD para a definição de metas, monitoria e avaliação está em vigor e a funcionar relativamente de forma eficaz com os outros canais complementares de diálogo.</p> <p>Insignificante - o suporte de AT para o GoM ligada com AO era muito limitado</p>	<p>Gestão Macroeconómica estável e Política Fiscal orientada para o crescimento</p> <p>Alocações melhoradas para sectores prioritários do PARPA II / PARP</p> <p>Sistema de GFP Fortalecido, apoiando despesas mais eficientes</p> <p>Políticas Sectoriais Melhoradas</p> <p>Responsabilidade Democrática Melhorada</p>	<p>Importante - o bom desempenho macro preservou a confiança e o investimento apoiou o crescimento.</p> <p>Importante - As alocações para sectores prioritários aumentaram mais de 7% do PIB.</p> <p>Insignificante - As melhorias no sistema de GFP ainda são muito fracas para grandes efeitos de eficiência.</p> <p>Moderado - Políticas eficazes de Educação, mas a política agrícola não está focada em agricultores de pequenas escala e progressos limitados em ambiente de negócios.</p> <p>Fraco - A transparência melhorou, mas os efeitos sobre a prestação de contas não estão claros. A supervisão parlamentar ainda é fraca e os órgãos anticorrupção ainda não estão a utilizar completamente os poderes legislativos.</p>	<p>7.3 por cento de crescimento do PIB por ano.</p> <p>Sem alteração na pobreza de renda - de 54,1% em 2003 para 54,7%, situou-se abaixo da linha de pobreza em 2009.</p> <p>Reduções modestas na pobreza não-renda, mas a desnutrição ainda continua uma questão importante.</p> <p>Grandes melhorias na cobertura do Ensino Primário e Secundário, abordando aos mesmo tempo a paridade do género no ensino primário.</p>

Figura 38: Diagrama do Panorama Geral dos Impactos do Apoio ao Orçamento e dos Mecanismos de Transmissão em Moçambique



447. Uma visão esquemática simplificada da nossa análise do Terceiro Passo é apresentada na Figura 35. Esta deve ser lida em conjunto com a matriz da Figura 34, de modo a se compreender a relação de causalidade identificada.

448. A principal contribuição do Apoio ao Orçamento foi na forma de aumento do financiamento. Este foi disponibilizado de uma forma que era muito mais previsível e menor em termos de custos de transacção do que outras modalidades.

449. Os efeitos mais gerais de Apoio ao Orçamento sobre a eficácia da ajuda não foram evidentes, embora seja possível que o uso dos sistemas nacionais e harmonização e alinhamento tivesse sido inferior na sua ausência. As contribuições do Apoio ao Orçamento para a assistência técnica e capacitação foram muito limitadas, principalmente porque tal apoio foi prestado de outras formas.

450. O Apoio ao Orçamento ajudou na criação de uma estrutura eficaz para o diálogo, com base na definição de objectivos políticos e de um quadro de monitoria anual, composto por análises sectoriais e por um diálogo político a nível nacional, bem como uma análise anual dos princípios subjacentes.

451. Através de sua contribuição de financiamento, o Apoio ao Orçamento teve uma influência importante na gestão macroeconómica e no aumento da alocação de recursos para sectores prioritários do PARPA/PARP. O facto de que a reforma da GFP e melhorias na governação, em especial a luta contra a corrupção, foram sistematicamente discutidas e analisadas anualmente através do diálogo do Apoio ao Orçamento também é provável que tenha sido moderadamente importante para o contínuo progresso alcançado nessas áreas.

452. Uma boa gestão macroeconómica, combinada com aumento das alocações para os sectores prioritários permitiu que Apoio ao Orçamento tivesse uma influência importante sobre o crescimento global, bem como sobre os resultados drasticamente melhores no sector da educação. Mesmo se as almejadas reduções da pobreza não ocorreram, as conquistas acima referidas são as principais que justificam completamente a prestação do Apoio Directo ao Orçamento.

453. No entanto, nem o financiamento por projecto nem o financiamento de fundos comuns poderia ter alcançado os mesmos resultados como o Apoio Directo ao Orçamento (ADO), com o mesmo nível de eficiência, eficácia e sustentabilidade:

- O financiamento concedido através do ADO na ordem de 400 milhões de dólares norte-americanos por ano teria sido equivalente a cerca de 100 projectos adicionais e operações do Quadro Orçamental Comum (QOC), desembolsando uma média de 4 milhões de dólares norte americanos por cada operação por ano. Esses custos de transacção adicionais quase que teriam sido proibitivos, dados os existentes constrangimentos de capacidade de absorção.
- Teria sido difícil para o GdM utilizar tais operações para financiar a contratação de mais professores ou para financiar os custos correntes e extra-salariais.
- Com os níveis médios de previsibilidade de desembolsos dos projectos (56%) e de operações QOC (79%) alcançados durante o período em avaliação, precisariam de ter sido sistemáticos sobre a programação de cerca de 40%, e mesmo com tais reajustes, a volatilidade anual de desembolsos teria sido problemática⁴⁷.
- A sustentabilidade deste financiamento adicional foi difícil de garantir, ao passo que o financiamento do Apoio ao Orçamento está sendo gradualmente substituído por

⁴⁷ Ver os dados apresentados na Figura 6, no Capítulo 3. Em comparação, os desembolsos anuais reais de Apoio ao Orçamento foram em média de 116% dos desembolsos previstos.

receitas internas, através do uso dos mesmos procedimentos de planificação e orçamentação e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade.

- Finalmente, embora tenhamos concluído que a influência do diálogo político sobre o Apoio ao Orçamento foi relativamente modesta, tal serviu para criar certas melhorias na elaboração e implementação de políticas e estratégias, que não teriam sido criadas pelos espaços mais limitados de diálogo em torno dos acordos de projectos e do QOC.

454.A análise dos mecanismos dos fundos comuns não formou uma grande parte dos termos de referência desta avaliação, mas a importância dos mecanismos do PROAGRI, FASE, PROSAUDE na agricultura, educação e saúde permitiu pelo menos uma análise desses três mecanismos. O desempenho contrastante dos três é bastante revelador.

455.Um princípio central de boas finanças públicas é que deve sempre haver uma "função de desafio do orçamento" eficaz, que normalmente é fornecido pelo Ministério das Finanças e/ou do Ministério de Planificação. Este "desafio do orçamento" exige que todas as propostas sectoriais passem a ser avaliadas no centro contra as demandas concorrentes de outros sectores, contra as prioridades da política nacional e contra as regras vigentes de gestão financeira e de pessoal. Na ausência deste desafio a partir do centro, as agências sectoriais tendem a atribuir a si mesmos orçamentos maiores do que o necessário e para gastá-los menos nas funções de prestação de serviços e muito mais em funções de administração sectoriais e processos, a partir do qual beneficiam directamente.

456.Uma fraqueza comum em muitos mecanismos de fundos comuns é que eles inadvertidamente contornam a função de desafio do orçamento, excluindo o Ministério das Finanças e outros órgãos centrais do processo de avaliação das propostas de gastos dos fundos comuns sectoriais. Em muitos Fundos Comuns, os ministérios sectoriais apresentam as suas propostas directamente aos doadores do sector, sem o envolvimento do Ministério das Finanças. Os doadores do sector podem, por vezes, ser capazes de aplicar uma função adequada de desafio do orçamento, mas muitas vezes há conflitos de interesses que impedem isso: nomeadamente, os doadores do sector partilham o objectivo de ministérios sectoriais para aumentar o orçamento sectorial e tendem a atribuir um valor inferior nas demandas orçamentais dos outros sectores.

Tabela 3: Porquê o PROSAUDE não é AOS e como AGO/AOS é diferente

Na última década, a fragmentação do sector de saúde foi agravada em Moçambique devido a presença de vários doadores e o início de fundos verticais, que agora dominam no sector. Os intervenientes do sector respondem a esta fragmentação, desenvolvendo um Programa Amplo de Abordagem dos Sectores do sector em 1990, seguindo pela criação de três fundos comuns e, em seguida em 2009, a sua fusão em um - PROSAUDE II. A intenção dos parceiros de saúde envolvidos foi a transição para os Apoio ao Orçamento Sectorial, mas apesar disso, o PROSAUDE II não foi além da sua estrutural original.

O PROSAUDE II está previsto no orçamento e no tesouro, e usa uma conta dedicada na CUT, mas é uma conta do projecto, efectivamente controlada pelo MISAU e supervisionada pelos parceiros do PROSAUDE. Os fundos não estão orçados através de procedimentos padrão do governo e, portanto, não estão sujeitos ao concurso de orçamento, que esse processo incorpora. Não há um manual de procedimentos, embora um orçamento de base alargada seja elaborado para os gastos do PROSAUDE II. Não é controlado ou monitorado de acordo com os procedimentos do governo, e não há regras escritas que regem revisões orçamentais, realocações etc. Os fundos do PROSAUDE II são muitas vezes gastos com itens que não podem ser cobertos pelo OE, como complementos e salários, os salários dos novos funcionários que aguardam pelo registo no e-CAF, ajudas de custo e outros itens pessoais, que normalmente seriam cobertas pelo GdM. Nesse aspecto, eles contornam, ao invés de seguir, os procedimentos do governo. Isso é feito com boas intenções, e em reconhecimento da grave escassez de recursos humanos no sector da saúde. No entanto, o processo criou um incentivo perverso, retirando a urgência de reformar as tabelas salariais do sector da saúde e os processos de recrutamento burocráticos.

O PROSAUDE II não fez a transição para o AGO por várias razões: primeiro porque não houve um consenso entre os signatários do PROSAUDE, a favor do AOS (em parte resultado das limitações documentadas e persistentes dos sistemas financeiros do GdM, e a dificuldade na obtenção de auditorias confiáveis); em segundo lugar, com o crescimento dos fundos verticais, a alavancagem financeira do PROSAUDE II tornou-se menos (em média cerca de 20% do orçamento da saúde nos últimos anos, mas uma pequena do total de recursos para a saúde); e terceiro, o MISAU não favorece o AGO porque valoriza a flexibilidade de usar os fundos do PROSAUDE II para cobrir as despesas que não podem ser pagas a partir de OE.

O AGO seria diferente porque os fundos fluiriam através do OE e não seriam dedicados a qualquer sector específico ou propósito. Sistemas de contabilidade nacionais, incluindo sistemas de monitoria do orçamento do Tesouro, seriam aplicáveis, e não haveria nenhuma oportunidade para o MISAU contornar os regulamentos, por exemplo, na contratação de pessoal sem a aprovação do TA. A flexibilidade seria, nesse sentido, ser reduzida. Como o AGO é diferente? Os fundos fluiriam para uma conta controlada pelo MdF (não MISAU) e seriam usados para aumentar o teto de OE das agências de saúde beneficiárias. Eles estariam orçados em conjunto com fundos do OE. Tal como o AGO, os fundos do AOS fariam parte de um orçamento único regido de acordo com os sistemas de padrões de controlo do orçamento, revisão e auditoria.

O resultado do AGO e AOS seria menos custos transaccionais, mais transparência e o fim de incentivos perversos acima descritos.

457. Em Moçambique, os fundos comuns de PROAGRI e PROSAUDE sofreram claramente a falta de uma função de desafio do orçamento. Como resultado, em ambos os casos uma parte desproporcional dos Fundos Comuns foi dedicada não a funções de prestação de serviços, mas aos gastos com processos administrativos sectoriais a nível central, incluindo processos de workshops e despesas de desenvolvimento institucional. Em ambos os casos, os Fundos Comuns foram usados para financiar salários do pessoal, muitas das vezes em violação às regras, e sem avaliações rigorosas da sustentabilidade para financiar salários a partir de fundos externos. No caso do PROSAUDE, mais de 5,000 funcionários da saúde os seus salários são financiados através de do fundo comum, embora iniciativas estão sendo agora tomadas no sentido de fazer com que esses funcionários sejam pagos a partir da folha do governo. No caso do FASE, talvez porque no nível de financiamento exigido era muito maior para permitir uma "modalidade de avançar sozinho" para desenvolver no sector, talvez porque os PD envolvidos tivessem processos mais rigorosos de avaliação da sustentabilidade dos planos de despesas, houve uma maior consciencialização com relação à necessidade de se usar o fundo comum FASE com um complemento do financiamento do GdM através do orçamento. Deste modo, os salários dos professores nunca foram financiados através do FASE e sempre se entendeu que os fundos de Apoio Directo às Escolas (ADE) precisam de ser transferidos para o orçamento com o andar do tempo.

458. Não obstante ao sucesso do FASE, gostaríamos de afirmar que a maioria dos Fundos Comuns é susceptível de criar o tipo de incentivos negativos, que poderiam ter sido importantes no PROAGRI e PROSAUDE. (Ver o Quadro 3). Por estas razões, o Apoio Geral ou Sectorial ao Orçamento é provável que seja de pouca distorção e mais susceptível de ser um método de fornecer apoio externo para dinamizar a prestação de serviços e gastos na redução da pobreza. O caso de AGO em Moçambique fornece um excelente exemplo de como esses processos podem funcionar, mesmo em ambientes muito difíceis.

8.3 Recomendações

459. **A nossa conclusão geral é de que o Apoio Directo ao Orçamento foi fundamentalmente bem-sucedido.** Tornou possível uma grande expansão na oferta dos serviços de educação, ao mesmo tempo que apoiou o crescimento económico e estabilidade macroeconómica e facilitação de melhorias contínuas na qualidade de gestão de finanças públicas e, a uma pequena escala a governação. Estas são as principais conquistas, que justificam completamente os riscos que foram enfrentados na disponibilização do Apoio ao Orçamento. Estes são ainda mais impressionantes quando se considera o contexto relativamente difícil do Apoio ao Orçamento, que prevaleceu em Moçambique durante o período em avaliação.
460. **O desafio para Moçambique e seus Parceiros de Desenvolvimento é encontrar formas de conseguir tirar mais proveitos do Apoio ao Orçamento no futuro** - em especial, para encontrar formas de fazer um maior impacto sobre a pobreza. Tendo isso como objectivo primordial, fazemos um conjunto de recomendações para análise conjunta das autoridades moçambicanas e seus Parceiros de Desenvolvimento. Estas recomendações precisam de ser aprimoradas e desenvolvidas, com base nos dados fornecidos pelas partes interessadas na área. A sua implementação irá exigir um diálogo partilhado entre as autoridades moçambicanas e o G-19, em que possa haver troca de ideias e análises, bem como se possa acordar e implementar um conjunto de acções concretas, com o objectivo de aumentar a eficácia e impacto do Apoio ao Orçamento em Moçambique.
461. Recomendamos que o diálogo político e o plano de acção resultante sejam agrupados em torno de quatro objectivos:
- **Moderar as expectativas do Apoio ao Orçamento**, de modo a ter em conta antes das suas falhas e restabelecer o apoio internacional para a modalidade, concentrando-se nas metas alcançáveis.
 - **Corrigir as ineficiências no quadro actual de gestão do Apoio ao Orçamento**, de modo a reduzir os custos de transacção e evitar frustrações desnecessárias.
 - **Consolidar os progressos alcançados** na educação, na gestão macroeconómica, na reforma da GFP e na melhoria da transparência e responsabilidade.
 - **Centrar a atenção nos programas direccionados para a redução da pobreza**, através da redução da incidência de desnutrição infantil, aumentando o acesso dos pequenos agricultores aos fertilizantes e a outros insumos, bem como criando um clima propício para o crescimento de empresas e emprego.

Renovação do compromisso para com o processo do Apoio Orçamental

462. **Neste objectivo, o objectivo básico seria a primeira paragem e, em seguida, reverter o desinvestimento no processo de apoio ao orçamento, identificado por vários actores em Moçambique.** Um "Apoio ao Orçamento sem convicção" não é sustentável e não deve ser permitida a sua continuação. Entre o G-19, essas agências incapazes ou que não estejam interessadas em investir num compromisso total de Apoio ao Orçamento, por qualquer motivo que seja, devem se retirar do processo. Dentro do Governo de Moçambique, há também necessidade de haver uma decisão firme sobre se Apoio ao Orçamento é realmente precisado ou não. Uma maneira potencial para se avançar para a obtenção da renovação do compromisso político com o Apoio ao Orçamento por parte do Governo de Moçambique e membros do G-19 seria uma campanha estruturada a nível técnico feita pelo GdM e G-19 para apresentar uma mensagem mais realista aos seus líderes políticos e círculos eleitorais sobre o que o apoio ao orçamento pode e não pode alcançar.
463. Um problema óbvio no passado foi que as expectativas mantidas em torno do Apoio ao Orçamento eram exageradamente altas. Muitos Parceiros de Desenvolvimento, em particular a nível da sede, esperavam ser capazes de usar o Apoio ao Orçamento para exercer uma "alavancagem política" sobre os parceiros do governo de modo a mudarem o contexto de governação e obter rápidas melhorias nas reformas de GFP e outras. Este facto não aconteceu

em Moçambique nem noutros países beneficiários do Apoio ao Orçamento. O que o Apoio ao Orçamento pode fazer é, em primeiro lugar, dar financiamento às áreas, que são prioridades comuns claras e estratégias onde experimentadas e testadas de prestação de serviços existe - tal como a expansão da cobertura e da qualidade da educação - e em segundo lugar para apoiar e orientar essas reformas institucionais para os quais existe um compromisso do governo.

464. É preciso que restabeleça uma consciência em relação aos compromissos que o Apoio ao Orçamento que envolve o GdM - em termos de transparência, troca de informações, uma abertura ao diálogo - e o G-19 - em termos de um compromisso para financiamento previsível, a consistência das expectativas, a consistência no tratamento de problemas, e para ajudar os princípios da eficácia. A revisão em curso do Memorando de Entendimento para o Apoio ao Orçamento fornece uma excelente oportunidade para estabelecer regras comuns, regulamentos e procedimentos com mais cuidado.

465. Como parte desse processo, também terá de haver um compromisso - e um conjunto de acções relacionadas - para revitalizar os processos de coordenação de todo o G-19. A equipa de avaliação não foi capaz de determinar exactamente por que houve deterioração da qualidade de coordenação entre o G-19. Na superfície, não parecer haver qualquer problema estrutural nem qualquer fraqueza específica com as estruturas que foram criadas para as funções de coordenação: a Troika Plus, o secretariado do AGO, etc. Contudo, pode ser que haja problemas, que não foi possível diagnosticar durante o período em avaliação. Portanto, é recomendável um exame interno das razões da deterioração da eficácia da coordenação, com base num processo participativo - potencialmente gerido por um facilitador externo. Cada uma dessas medidas deve ser vista em conjunto como sendo aspectos do plano de acção proposto para a revitalização do Apoio ao Orçamento.

Revitalização do Processo de Diálogo

466. **O diálogo político está no centro do Apoio ao Orçamento. É importante que este seja estruturado de forma a ser estratégico (ou seja centrado nas questões de maior importância para o desenvolvimento do processo nacional), seja capaz de resolver problemas (oferecendo soluções aos impasses e dificuldades políticos) e eficiente (com custos transaccionais mais baixos).** Actualmente, a estrutura combinada de nível central, sectorial e grupos temáticos dentro da estrutura de diálogo não está a alcançar esses três objectivos de forma tão eficaz quanto poderia. Mais uma vez, gostaríamos de recomendar um processo de diagnóstico participativo liderado internamente, com foco nos dois níveis:

- **A nível sectorial precisa-se encontrar mecanismos para apoiar os processos eficazes de pesquisa, debate e elaboração de políticas.** Esses mecanismos devem ser estruturados de forma a fortalecer os processos de elaboração de políticas nas áreas estratégicas, onde parecem ser fracos - como na concepção e implementação da política agrícola. Um programa estruturado, multianual de pesquisa e avaliação orientado através do processo de Apoio ao Orçamento deve ser criado provavelmente como parte deste mecanismo. Além disso, alguns mecanismos podem ser criados de modo a trazer facilitadores externos nos sectores problemáticos que podem ajudar a trazer um maior foco no problema em debate. A iniciativa da Tanzânia " Big Fast Results" initiative", liderada pelo Gabinete do Presidente é um bom exemplo desse mecanismo.
- **A nível central, devem ser feitos esforços para agilizar os processos e aumentar a eficiência.** A actual estrutura de gestão do Apoio ao Orçamento funciona relativamente bem e de forma eficiente. Contudo, deve ser dada atenção para corrigir as três áreas de ineficiência nas actuais estruturas, que dizem respeito a (i) o quadro de revisão anual criado para espelhar a estrutura de PARP, que, inadvertidamente, introduziu novos custos transaccionais e estruturas de diálogo mais complicadas; (ii) a contínua falta de precisão na definição de princípios básicos e os métodos a serem utilizados para avaliar e monitorá-los; e (iii) o tamanho do QAD dos

PAP e as metas excessivamente ambiciosas estabelecidas no passado recente para esses indicadores.

Consolidação dos ganhos

- 467. Deve ser prestada uma atenção contínua às áreas de sucesso identificadas nesta avaliação, enquanto se adapta aos novos desafios no que diz respeito à gestão macroeconómica, a reforma da GFP, governação e educação.** As principais "áreas de sucesso" para o Apoio ao Orçamento no período em avaliação foram educação, gestão macroeconómica, a reforma da GFP, e a uma pequena escala a governação. Há todas as razões para se esperar que os novos progressos possam ser feitos nessas áreas importantes e, portanto, é absolutamente fundamental para o Governo e o G-19 manter a atenção dedicada a eles em termos de diálogo político, recursos orçamentais, assistência técnica e capacitação. Ao mesmo tempo, será importante em cada uma dessas áreas adaptar o diálogo político e, se necessário, o foco das despesas, para os novos desafios que estão a surgir.
- 468. Para a gestão macroeconómica, significará uma maior atenção ao quadro de selecção e gestão de investimentos e para a criação do quadro legal e institucional para a gestão de futuras receitas das indústrias extractivas.** Estas são questões em que o principal papel consultivo deve ser desempenhado pelo FMI, no âmbito do PSI em curso. A questão da divisão do trabalho com o FMI e os papéis apropriados para o QAD - AO e, a assistência técnica das outras fontes também precisa ser determinada.
- 469. Em relação à educação, o desafio é em primeiro lugar fortalecer o nível de atenção dada a questões de qualidade ensino e em segundo lugar a dedicar mais atenção às escolas com baixo aproveitamento pedagógico.** Como parte do programa FASE, o sector da educação já está a dedicar mais atenção aos resultados de aprendizagem. Há trabalho em curso relacionado com a criação de uma base de aprendizagem no ensino fundamental, que será um dos três indicadores a ser monitorado ao nível do diálogo G-19 sobre o AGO. Isso também terá implicações para a abordagem de formação de professores e, provavelmente, para a política de livro escolar. O outro grande desafio do sector é se concentrar não apenas na melhoria dos resultados médios rácios médios dos professor/aluno, desempenho escolar médio, etc.), Mas também em encontrar formas de reduzir a variação em torno da média, concentrando a atenção mais especificamente nas escolas e distritos com fraco desempenho.
- 470. Em relação à governação, o desafio é converter os ganhos de transparência em ganhos tangíveis na prestação de contas.** As principais melhorias feitas ao longo do período em avaliação relativas à transparência - melhorias na disponibilização de documentos orçamentais, bem como o âmbito e abrangência das auditorias internas e externas, e a um nível menor, o quadro legislativo do combate à corrupção. As melhorias nestas áreas devem ser continuadas e consolidadas, mas esforços devem também ser feitos para encontrar mais formas de usar as informações de modo a exercer a prestação de contas. Recomendamos que se comece com medidas simples - tornando a linguagem dos relatórios de auditoria interna e externa mais simples e menos técnica, de modo que possam ser mais facilmente compreendidos (e, portanto, criticados) por parte dos gestores do sector público, deputados, bem como pelos cidadãos comuns. Os mecanismos para monitorar a implementação das recomendações também devem ser reforçados através da formalização bem como através de uma cooperação mais activa entre as instituições de controlo e prestação de contas, designadamente, a Inspeção Geral de Finanças (IGF), o Tribunal Administrativo (TA), o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCC) e a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento (CPO). Recomendamos que cada uma dessas ideias deve ser considerada para inclusão dentro dos programas de trabalho para essas áreas.
- 471. Para a reforma da GFP, o desafio tanto passa por fortalecer a elaboração da Visão de Reforma de GFP como pelo reforço dos acordos institucionais para a coordenação das reformas, bem como a prestação de apoio às reformas.** Em relação à elaboração da reforma da GFP, há necessidade de, por um lado, sair dos objectivos gerais para uma estratégia mais precisa, com base numa atenção cuidadosa à sequenciação de reformas

individuais, e por outro lado, alargar o foco das reformas de modo a abordar mais detalhadamente os requisitos institucionais para o controlo e monitoria dos riscos fiscais. No que diz respeito à coordenação das reformas, permanece a necessidade de colocar a unidade de coordenação no próprio Ministério das Finanças e aumentar a sua visibilidade e seu relativo nível de autoridade, de modo que possa ser mais eficaz na produção de mudanças em todo o sistema de GFP. Em paralelo, recomenda-se que o G-19 deva procurar fortalecer o acesso a uma assessoria de alto nível, de modo a enfrentar os desafios colocados pelas reformas mais complexas da "segunda geração".

Foco nos programas específicos virados para a redução da pobreza

472. Finalmente, recomendamos um programa alargado de Apoio ao Orçamento centrado nos programas e políticas que possam ter impacto sobre a pobreza a curto e médio prazos. A principal deficiência do Apoio ao Orçamento no período em avaliação foi o fracasso na redução da pobreza de rendimentos. No entanto, esta não é apenas uma falha de Apoio ao Orçamento, mas das políticas do governo como um todo. A maioria das partes interessadas concorda que o PARPA I e II centravam-se demais nas despesas do sector social embora tenham sido bem-sucedidos na melhoria dos resultados de educação e saúde, não conseguiram introduzir os tipos de mudanças de políticas e programas de despesas públicas que poderiam fazer uma diferença real para a pobreza de rendimentos. O PARP está certamente mais centrado no problema da pobreza de rendimentos, mas gostaríamos de argumentar que é muito vago para constituir uma verdadeira estratégia, baseada nas acções concretas e programas precisos.

473. O crescimento económico estável e o aumento rápido na receita interna criaram um nível de espaço fiscal, que Moçambique nunca tinha testemunhado antes. Se as projecções para a continuação do crescimento económico e das receitas forem cumpridas, a receita interna deve chegar a 25% do PIB até 2018. Isto permite que Moçambique contemple, a partir de 2015 em diante, um ambicioso programa de despesas públicas viradas para a redução da pobreza. A disponibilização alargada de Apoio ao Orçamento pode permitir que um programa desse tipo seja rapidamente expandido, sem graves riscos para a sustentabilidade fiscal de longo prazo. Além das despesas sociais e investimentos alargados em infra-estrutura física, como no passado, recomendamos a elaboração e desenvolvimento de novos programas de reformas de despesas e políticas centradas em três áreas:

- **Um programa de transferências sociais e materiais didácticos destinados a colmatar desnutrição:** isto deverá basear-se no trabalho sobre o Desenvolvimento da Primeira Infância, que foi desenvolvido no âmbito do programa FASE, mas também pode incluir programas de lanche escolar e de transferência de fundos, com foco nas famílias pobres chefiadas por mulheres.
- **Um programa para melhorar a disponibilidade de fertilizantes e insumos para pequenos e médios agricultores:** isso provavelmente deverá incluir medidas para a facilitação do acesso ao crédito nas áreas rurais através da simplificação do quadro legal e institucional para os fornecedores de crédito, acções para melhorar a consciência da importância de fertilizantes e outros insumos, bem como incentivar a sua comercialização e distribuição e medidas para facilitar o comércio transfronteiriço de insumos agrícolas e na produção comercializada. As melhorias das infra-estruturas de transporte rural podem também formar potencialmente uma parte do tal programa.
- **Um programa de medidas políticas, feito em estreita colaboração com o sector privado, com vista a melhorar o ambiente de negócios, bem como promover o crescimento do emprego.** Provavelmente isto se baseie no trabalho em curso nesta área que está sendo feito em conjunto com o Banco Mundial.

474. A equipa de avaliação espera discutir estas recomendações com as partes interessadas do Governo e dos parceiros de desenvolvimento (PDs), com vista a aperfeiçoá-los e ajudar a convertê-los num conjunto de medidas precisas e accionáveis. **O desafio para Moçambique**

e os seus Parceiros de Desenvolvimento é encontrar formas de conseguir tirar mais proveito do Apoio ao Orçamento no futuro.

Bibliografia

- ACS (2009), *Avaliação da Implementação da Estratégia Anti-corrupção (2007-2009)*. Maputo, UTRESP, 27 de Julho de 2009.
- APRM (2010), Country Review Report N0 11. Republic of Mozambique. Midrand, South Africa; OSISA (2009), Democracy and Political Participation, A review by AfriMAP and Open Society Foundation for Southern Africa.
- Alfani, F., Azzarri, C., d'Errico, M., Molini, V. (2012) *Poverty in Mozambique. New evidence from recent household surveys* Policy research working paper 6217, The World Bank
- Arndt C., Hussain M. A., Jones E. S., Nhate, V., Tarp F. and Thurlow J. (2011) *Explaining poverty evolution. The case of Mozambique*. UNU-WIDER Working Paper 2011/17
- Erskog, Hans; Rasmussen, Peter E., 2009. *Analysis of External Funds Registered in the State Budget 2009*. Draft (Unpublished)
- European Commission, 2012, *Monitoring of EU education and health expenditure in developing countries: Mozambique Case Study*
- Hubert, D. (2012) *Resources, Revenues and Social Development: Prospects and Challenges for the Extractive Industry in Mozambique*, UNICEF, September 2012.
- Hubert, D. (2013) *Natural Gas from the Rovuma Basin: A 'Game Changer for Mozambique?*, UNICEF February 2013
- IMF ,(2013), Republic Of Mozambique, Staff Report For The 2013 Article Iv Consultation, Sixth Review Under The Policy Support Instrument, Request For A Three-Year Policy Support Instrument And Cancellation Of Current Policy Support Instrument, Country Report No. 13/200
- IMF (2013) *Republic of Mozambique: Fifth Review Under The Policy Support Instrument And Request For Modification Of Assessment Criteria*, IMF Country Report No. 13/1
- IMF (2012) *Republic of Mozambique: Fifth Review Under The Policy Support Instrument And Request For Modification Of Assessment Criteria*, IMF Country Report No. 12/148
- IMF (2007) *Republic of Mozambique: Sixth Review Under the Three- Year Arrangement Under the Poverty Reduction*, IMF Country Report No. 07/262
- IMF (2006) *Fourth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Financing Assurances Review*, IMF Country Report No. 6/254
- OECD-DAC (2006), *Harmonising Donor Practise for Effective Aid Delivery: Volume 2; Budget Support, Sector Wide Approaches & Capacity Development in Public Finance Management*, OECD-DAC; Paris
- Torbick, N.M. (2011) *Mozambique: Agricultural Weather Risk Mapping: Final Report*, Applied GeoSolutions LLC (for World Bank)
- Umarji, M. et al (2011) *Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010*, MB Consulting, CIPFA
- Van den Boom, B (2011) *Analysis of poverty in Mozambique. Household poverty status, child malnutrition and other indicators 1997, 2003, 2009*
- Cumbi, Amelia J et al, 2012, *Political economy of the health sector in Mozambique*, MAP Consult
- Lawson, Andrew et al, 2008, *Assessment of Public Finance Management & Procurement systems in the Mozambique Health Sector, based on an adaptation of the PEFA Methodology to the Health Sector*, Final Report – English Version
- MISAU, 2006, *Avaliação Conjunta Annual do Desempenho do Sector de Saúde – 2005*, ACA V
- MISAU, 2008, *National Plan for Human Resources Development 2008-2015*
- MISAU, 2008, *Plano Estratégico do Sector Saúde: 2008 -2012*

- MISAU, 2009, *Plano de Acção - Contributo para o desenvolvimento operacional do nível dos Sistemas de Gestão Financeira & Aquisições*
- MISAU, 2009, *Avaliação Conjunta Annual do Desempenho do Sector de Saúde – 2008, ACA VIII*
- MISAU, 2011, *Relatório da Revisão do Sector de Saúde, 3rd Draft*
- MISAU, 2012, *Relatório da Revisão do Sector de Saúde, Final*
- MISAU, 2012, *Strategic Plan for Pharmaceutical Logistics, December 2012*
- MISAU, 2012, *Plano de Acção para o Fortalecimento da Gestão Financeira do Sector de Saúde em Moçambique, Versão Final.*
- MISAU, 2013, *Plano Estratégico do Sector Saúde: 2013 -2017, Pre Final Version*
- MISAU, 2013, *Relatório de Execução Orçamental e Financeira, Sector da Saúde – 2012*
- MISAU, 2013, *Avaliação Conjunta Annual do Desempenho do Sector de Saúde – 2012, ACA XII*
- Republic of Mozambique, MISAU, *Memorando de Entendimento*
- Republic of Mozambique, nd. CNCS, *Memorando de Entendimento*
- USAID, 2010, *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique In-country Assessment Report*
- Visser-Valfrey, Muriel and Mariam Bibi Umarji, 2010, *Sector Budget Support in Practice, Case Study: Health Sector in Mozambique, ODI/Mokoro*
- Follow-Up Of The Public Financial Management Reforms 2012, Mário Pessoa, Margarida Azevedo, And Paulo Henrique Feijó, May 2012
- GFP Vision Document, CEDSIF, 2012
- Final Assessment Report 2010, Public Expenditure And Financial Accountability (PEFA) Assessment In Mozambique, March 2011, MB Consulting / CIPFA, Mariam Umarji, Chris Lees, Joe Cavanagh, Esther Palacio And Arsénio Paulo
- Final Assessment Report 2008, Public Expenditure And Financial Accountability (PEFA) Assessment In Mozambique, March 2009, SAL & CALDEIRA, FISCUS Limited / SAL & CALDIERA, Andrew Lawson, Mariam Umarji, João Guilherme, Célia Chachine
- Assessment Of Public Finance Management In Mozambique 2004/05 Based On PEFA Methodology, Final Report (Current Status Of GFP Systems & Processes, Overview Of Reforms And Perspectives For 2006), ODI / SAL & CALDEIRA, Andrew Lawson, Paolo De Renzio And Mariam Umarji, March 2006
- Annual Review Aide Memoires, PAPs Secretariat / MPD, 2004 to 2013
- CEDSIF Annual Reports 2010, 2011 and 2012
- Cabral, Lidia, *Sector Budget Support in Practice – Mozambique Desk Study, Overseas Development Institute, 2009*
- Canadian Food Security Policy Group, *Effective Aid for Small Farmers in Sub-Saharan Africa: Southern Civil Society Perspectives, January 2007.*
- CIA Fact book. Mozambique. Accessed 5/12/2013
- Cunguara, Benedito and Garret James. “Agricultural Sector in Mozambique: Situation analysis, constraints and opportunities for agricultural growth.” IFPRI, 2011.
- FANR Directorate, SADC Secretariat, *Situation Analysis of Agricultural Research and Training in the SADC Region (Mozambique), July 2008*
- FAO/WFP *Crop and Food Security Assessment Mission to Mozambique.* The Food and Agriculture Organization of the United Nations and the World Food Program. Rome. 12 August 2010.
- IFPRI Discussion Paper 01229, *The Supply of Inorganic Fertilizers to Smallholder Farmers in Mozambique*”, December 2012.

- INE, Agriculture and Livestock Census (2009-2010).
- Ministério da Agricultura. 2005. Trabalho de Inquérito Agrícola. Maputo
- Ministério da Agricultura. 2006. Trabalho de Inquérito Agrícola. Maputo
- Ministério da Agricultura. 2007. Trabalho de Inquérito Agrícola. Maputo
- Ministério da Agricultura. 2008. Trabalho de Inquérito Agrícola. Maputo
- Ministry of Agriculture, Directorate of Economics, Mozambique Strategic Analysis and Knowledge Support System (MozSAKSS), *Monitoring Agriculture Sector Performance, Growth and Poverty Trends in Mozambique*, 2010 Annual Trends and Outlook Report, Mozambique, December 2011.
- Ministry of Agriculture, Directorate of Economics, Mozambique Strategic Analysis and Knowledge Support System (MozSAKSS), *Monitoring Agriculture Sector Performance, Growth and Poverty Trends in Mozambique*, 2011, Annual Trends and Outlook Report, Mozambique, May 2012.
- Mucavele, Firmino, "The true contribution of Agriculture to the Economic Development of Mozambique", Paper presented at the Regional Stakeholders Policy Dialogue from 31st of August to the 4th of September 2009, in Maputo, Mozambique.
- Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA). Ministerio da Agricultura. República de Moçambique. Maio 2011.
- Republic of Mozambique. "Strategic Plan for Agricultural Development: PEDSA 2010-2019" Ministry of Agriculture. October, 2010.
- Soneni Ncube (Hivos regional office Harare) and Wim Goris (Agri-ProFocus support office Arnhem), Trip report to Mozambique, July 2009.
- Republic of Mozambique-European Community Country Strategy Paper 2008-2012
- World Bank, Mozambique - Analysis of Public Expenditure in Agriculture, February 2011.
- Brito, Luis (2010), O Sistema Eleitoral: Uma Dimensão Crítica da Representação Política em Moçambique. www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010_1.SisEleit.pdf
- CIP (2009), Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique – 2008. Abril de 2009.
- CIP (2011), O Destino dos Nossos Impostos – A Conta Geral do Estado 2009 e Parecer do Tribunal Administrativo. Maputo, 2011.
- Eurosis & MGA (2010), Diagnóstico Institucional do Tribunal Administrativo de Moçambique. Maputo, Agosto de 2010.
- Friedrich-Ebert-Stiftung & MISA (2011), Barómetro Africano da Media. Moçambique, 2011.
- MB Consulting & CIPFA (2011). Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique. Relatório Final 2010.
- PEFA Report on the Years 2007 – 2009. Draft version, December 2010.
- Sida, Irish Aid and UK aid (2013), Summary Report of the Public Sector Governance Reform. April 2013
- Transparency International (2012), Corruption Perception Index 2012. Berlin.
- Transparency International (2012), Global Corruption Barometer 2013. Berlin, July 2013.
- Tribunal Administrativo (2010), Plano Estratégico do Tribunal Administrativo – PLACOR 2011-2014. Novembro 2010.
- Ximungo Consultores (2011), PSGR Case Study Mozambique: External Audit. July 11, 2011. Document not published.