

# **AValiação sobre o desempenho do governo de Moçambique pelos parceiros de apoio programático (PAPs)**

## **ESTRUTURA DO DOCUMENTO**

1. Este documento é uma avaliação preliminar dos PAPs sobre o desempenho do Governo nos termos da implementação do PARPA em 2010. A primeira parte apresenta uma avaliação global, a segunda parte levanta os desafios identificados para futura análise e a terceira parte faz uma avaliação mais detalhada por pilar.

## **AValiação Global**

2. **A Matriz do QAD do Governo é composta por 41 indicadores e 43 metas. O resultado global da avaliação dos indicadores é similar à do ano transacto, com 20 metas atingidas e 23 metas não atingidas das quais 15 registam progresso.**

3. Em Dezembro de 2009, uma avaliação dos PAPs afirmava que o progresso nas áreas da boa governação, combate à corrupção e do processo democrático era lento. Como resposta, o Governo e os PAPs iniciaram um **processo de diálogo intensivo**. O diálogo intensivo sobre governação foi concluído com sucesso em Março de 2010 e foi alcançado um consenso sobre as acções a serem empreendidas, que aparecem em diferentes planos e estratégias do Governo.

4. Os PAPs reconhecem que 2010 foi **um ano de desafios para a Gestão Macroeconómica e Pobreza devido aos efeitos da crise económica global**, e em particular sobre a taxa de câmbio que teve repercussões sobre a inflação e foi um factor contribuinte para a convulsão social em Setembro. Os PAPs notam com satisfação que, em termos agregados, a disciplina orçamental se manteve e com elevadas taxas de execução de receitas e despesas. No entanto, os PAPs têm preocupações sobre os custos fiscais em curso e benefícios dos vários subsídios que têm sido mantidos como uma resposta às pressões económicas, e notam que apesar do contínuo forte crescimento, a pobreza de consumo global não diminuiu desde 2003. Em geral, os PAPs avaliam que o desempenho global na área da gestão macroeconómica e redução da pobreza como misto em 2010.

5. Em relação aos indicadores do QAD, especificamente, o **desempenho do Governo** no domínio da Gestão Macroeconómica e Pobreza em 2010 foi em geral satisfatório e o desempenho na gestão das finanças públicas similar ao dos anos anteriores, apesar dos efeitos negativos da crise económica mundial. Os PAPs consideram, em termos gerais, o desempenho dos indicadores de governação do QAD como insatisfatório, uma vez que a tendência de evolução do pilar não mostrou sinais de melhoria durante os últimos anos. Em contrapartida, o pilar do capital humano registou melhor progresso e os PAPs crêem que o desempenho foi satisfatório em 2010, com a expansão de serviços em vários sectores. Os sectores que compõem o pilar do desenvolvimento económico tiveram um desempenho satisfatório. O

desempenho na área de Assuntos Transversais também é considerado satisfatório, embora seja de preocupação o indicador de género não ter sido atingido, o que é reforçado pelo limitado alcance do indicador relativo à educação das raparigas registado na secção do capital humano do relatório.

6. Os PAPs notam progresso no ritmo da reforma em várias áreas de governação económica em 2010, incluindo *procurement*, o ambiente de negócios e terra. É preciso fazer-se mais. O progresso no ambiente de negócios será particularmente importante em relação à direcção do novo plano de redução da pobreza de Moçambique. Os PAPs estão disponíveis a apoiar o governo para assegurar que este progresso continue. Os PAPs reconhecem também progresso na governação política mas notam que existem acções chave que merecerão mais atenção depois da conclusão da Revisão Anual. Os PAPs esperam mais progresso no pacote legislativo sobre a anti-corrupção incluindo o conflito de interesses, a declaração de bens e a protecção de denunciadores e um plano estratégico para fortalecer a capacidade do Governo em combater a corrupção, que ainda não foi concluído. Os PAPs também notam a necessidade de mais informação sobre o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (um plano estratégico e a sua integração no Plano Quinquenal do Governo). Oferecemo-nos a trabalhar com o Governo para desenvolver futuros indicadores apropriados do QAD através dos quais se fará a monitoria do progresso contínuo nestas áreas de governação política e económica, que continuarão a ser centrais no nosso diálogo político.

7. Com base nas informações disponíveis aos PAPs para a avaliação de desempenho em 2010, os PAPs acreditam **que existe uma base satisfatória para os PAPs continuarem a prestar apoio ao orçamento**<sup>1</sup>, embora o alcance desta decisão tenha sido mais difícil do que em anos anteriores devido à convergência de uma série de diferentes desafios. Estas dificuldades incluem a transição do PARPA 2 para o PARP, a necessidade de mudanças no âmbito do desenvolvimento de políticas que isso representa assim como as decorrentes da avaliação das acções acordadas em conjunto na área governação. As decisões sobre o nível de compromissos para o orçamento de 2012 serão notificadas a 31 de Maio, após a Cerimónia de Encerramento da Revisão Anual.

## **DESAFIOS**

8. Um desafio novo e urgente é conseguir que **a redução da pobreza volte a enveredar pelo caminho certo**, depois do Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF) de 2008/09, divulgado em 2010, ter mostrado que o índice nacional de incidência da pobreza de consumo não mudou desde 2002/3. A elevada taxa de crescimento económico não se revelou suficiente para garantir um crescimento que também favoreça os pobres e desfavorecidos através de melhorias na produção e produtividade agrícola, na criação e expansão de empregos e numa **melhoria rápida do ambiente de negócios**.

---

<sup>1</sup> Um dos PAPs ainda não pode aderir a este parágrafo devido a discussões políticas domésticas e a mudanças políticas no âmbito do apoio geral ao orçamento

Os PAPs notam, com preocupação, a tendência de queda no crescimento da agricultura nos últimos anos (10,5% em 2008, 8,6% em 2009 e 5,9% em 2010). Os PAPs compreendem que estes desafios exigem mudanças importantes nas políticas, o que se torna difícil devido ao aumento dos preços globais de combustíveis e alimentos. Os PAPs esperam que o PARP aborde estas mudanças nas políticas para que o crescimento seja realmente inclusivo. Outro desafio que os PAPs querem destacar a este respeito é a **qualidade da educação**, particularmente em relação aos resultados da aprendizagem, aumento das habilidades de leitura, capacidades de escrita e aritmética básica no primeiro ciclo da escola primária, por forma a assegurar que as crianças que completem os sete anos da escola primária e que possam prosseguir para os outros níveis com uma base sólida. Considerando as mudanças internas e externas no ambiente global, os PAPs consideram que é importante a realização de mais trabalho para analisar opções que informem escolhas políticas a médio e a longo prazo de modo a ajudar a orientar a formulação de políticas para a redução da pobreza. Os PAPs declaram a sua disposição em apoiar o Governo nesta tarefa.

9. Olhando para o Orçamento de 2011 e para além deste, ou seja, para a alocação de recursos a médio prazo, será necessária devida cautela para assegurar que o **equilíbrio orçamental correcto seja atingido** entre despesas de acções a curto prazo, por exemplo para promover estabilidade, e acções a longo prazo para promover a redução da pobreza. Os PAPs consideram importante que a realocação dos orçamentos não prejudique os **objectivos de equidade**. A este respeito, os PAPs estão preocupados com o impacto sobre os objectivos de equidade no declínio da proporção do Orçamento do Estado atribuído a despesas prioritárias, em áreas como a saúde. Os PAPs também estão preocupados que as novas medidas estejam apenas centradas no sector urbano formal, enquanto são também necessárias medidas de protecção social para os sectores urbano informal e rural. Os PAPs declaram a sua disposição em apoiar o Governo a enfrentar estes desafios.

10. Os PAPs estão conscientes que o Governo, no seu Orçamento para 2011 em particular, terá que fazer escolhas difíceis e compromissos, dada a falta de espaço fiscal. A pressão sobre as despesas prioritárias significa que é importante, mais do que nunca, que o Governo maximize a **qualidade das suas despesas**. A este respeito, os PAPs estão preocupados com os contínuos desafios em torno da implementação de Pesquisas de Monitorização às Despesas Públicas (PETS), bem como das Auditorias de Resultados e consideram importante que seja urgentemente encontrado um caminho a seguir, para permitir uma medição atempada da qualidade da despesa do Governo em sectores prioritários.

11. A área de governação continua a ser um desafio crucial, dado que o progresso ficou para trás em algumas áreas, em 2010. Os PAPs querem focar a sua atenção na questão da **corrupção**. Os PAPs acreditam que esta questão constitui um sério desafio, que exige que o Governo siga com os seus compromissos nesta área. Este é um assunto que afecta todos os sectores. Isto deve-se a compromissos do Governo na luta contra a

corrupção ao longo dos últimos anos, que ficaram por cumprir. Por exemplo, em Março de 2009, o Governo comprometeu-se a harmonizar a sua legislação sobre anti-corrupção com as convenções internacionais. A questão foi levantada várias vezes nas Revisões Anuais. Moçambique assinou e ratificou a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC), que estabelece um quadro para o combate à corrupção. As leis existentes não reflectem adequadamente os compromissos internacionais de Moçambique com a CNUCC ou com a SADC, e os compromissos com a União Africana em áreas como conflito de interesses, declaração de bens e protecção de denunciante). Os PAPs estão conscientes do processo em curso de revisão da legislação anti-corrupção, e esperam uma conclusão bem sucedida do mesmo, o que eles consideram ser iminente.

12. O papel do Governo em criar as condições correctas na **agricultura** e nas zonas de **desenvolvimento rural** merece especial menção, tal como a coordenação intersectorial nestas matérias e o papel do sector privado na agricultura e na silvicultura. O Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) será um instrumento forte e importante para guiar novos desenvolvimentos no sector da agricultura. Os PAPs felicitam o lançamento oficial do processo do CAADP e a implementação dos compromissos de Moçambique no âmbito do CAADP como um importante contributo para a revitalização do sector da agricultura. Os PAPs também consideram ser uma prioridade, o prosseguimento de esforços para melhorar a implementação da **Lei de Terras**.

13. Os PAPs notam que os **assuntos transversais** não têm recebido atenção suficiente, em geral, e gostariam de ver estas questões sistematicamente integradas em todos os sectores. Constitui preocupação específica a falta de dados desagregados por sexo para fornecer evidências assim como para influenciar as políticas. Assim, os PAPs gostariam de ver um compromisso forte por parte do Governo para assegurar o cumprimento das orientações metodológicas de integração do género.

14. Os PAPs têm confiança que será dada uma maior ênfase por parte do Governo às questões acima colocadas, durante o ano de 2011 e gostariam de expressar a sua disponibilidade para prestar o seu apoio.

## **AVALIAÇÃO DO PILAR**

### **Gestão Macroeconómica e Pobreza**

15. O desempenho do Governo em relação aos 9 indicadores do QAD na área de Gestão Macroeconómica e Pobreza foi considerado **satisfatório** pelos PAPs. Dos nove indicadores acordados para o QAD 2010, cinco metas foram consideradas como tendo sido atingidas, duas não foram atingidas mas com progresso, e duas não atingidas.

16. As metas para os observatórios de desenvolvimento provinciais, a despesa total, a percentagem de execução directa no âmbito do SISTAFE, a arrecadação de receitas e auditoria externa foram todas

**atingidas. As metas para procurement e controle interno não foram cumpridas, mas mostraram sinais de progresso. As metas para o alinhamento do OE com o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e com o processo do rastreio da despesa pública (PETS) não foram cumpridas. Este desempenho, centrado principalmente na melhoria da Gestão das Finanças Públicas, acompanha de perto o desempenho neste domínio nos últimos anos, cinco de oito indicadores foram alcançados em 2009, e seis de nove indicadores alcançados em 2008. Em geral, os PAPs vêem o desempenho nesta área como a demonstração da consolidação gradual de sucessos de reformas nos anos transactos, com desafios continuados em áreas específicas.**

17. Faz-se notar que as áreas de fraco desempenho em 2010 reflectem aquelas áreas onde os desafios têm vindo a persistir desde revisões anteriores; os indicadores sobre o uso do Cenário Fiscal de Médio Prazo (MTEF) e do Rastreio da Despesa Pública (PETS), e melhoria nos contratos públicos e sistemas de controlo interno têm sido, cada qual por si, indicadores que não foram cumpridos nos últimos anos. A contínua falta de progressos na conclusão dum PETS anual, ou de outros instrumentos, tais como Auditorias de Resultados, que analisariam em pormenor a eficiência dos gastos do Governo, têm sido uma preocupação para os PAPs. Isto é considerado particularmente importante dadas as actuais restrições de espaço fiscal para manter os níveis existentes de despesas prioritárias e para financiar as novas prioridades emergentes das políticas desenvolvidas através do PARP.

18. Os PAPs também observaram que a terceira análise da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA), que foi realizada em 2010 e fez a revisão dos exercícios orçamentais de 2007-2009, confirma que as melhorias na Gestão de Finanças Públicas (GFP) continuam a ser encorajadoras. A versão preliminar desta avaliação destaca os ganhos alcançados pelos sistemas de Gestão de Finanças Públicas do Governo, particularmente em áreas relacionadas com a contínua expansão do sistema e-SISTAFE. Em geral, embora o relatório não esteja finalizado, as conclusões preliminares são que 10 dos 28 indicadores do PEFA para o Governo melhoraram, 2 decresceram e 16 mantêm-se inalterados. As áreas onde os desafios permanecem incluem a transparência e integridade orçamental, áreas de prestação de contas e sistemas de supervisão, bem como o controlo interno e externo. Os PAPs saúdam os esforços empreendidos este ano para reforçar o QAD como um instrumento focalizado na monitoria das melhorias nestas áreas, onde o risco fiscal agregado continua a ser o mais elevado, incluindo em particular, os esforços para monitorar mudanças na Conta Geral do Estado e para reforçar os indicadores para Procurement e Auditorias. Os PAPs consideram assegurar que o QAD reflecta as áreas críticas de reforma da GFP como um elemento fundamental do diálogo com o Governo, e, portanto, incentivam esforços para garantir que a monitoria dos avanços recentes – tais como a supervisão das Parcerias Público/Privadas, Empresas Estatais e no sector de Recursos Naturais – sejam consideradas para uma futura inclusão no QAD.

19. Os PAPs notam que Moçambique continua a observar um crescimento económico forte, em geral, com estimativas preliminares do GdM a indicar que o crescimento real do PIB atingiu 6,6% em 2010. Isto representaria um aumento em comparação com 6,4% registado em 2009 e coloca Moçambique bem acima dos países vizinhos da África Sub-sariana, apesar de ficar abaixo das projecções de crescimento de 7,2% estabelecida no final de 2010.

20. A economia é em grande parte baseada na agricultura, com 80% da população dependente da agricultura familiar. Em 2010, o sector agrário representava 24% do PIB e estima-se que o sector tenha crescido 5.9% durante o ano. Contudo, o sector agrícola cresceu em 7.9% em 2010. A manufactura continua a ser o segundo maior sector da economia, estimado em 13%, mas em 2010 continuou a recente tendência de crescimento lento, atingindo apenas 1,8% durante o ano. A área de mais rápido crescimento da economia foi o sector dos serviços financeiros, que aumentou 16,4% durante o ano.

21. O contínuo forte crescimento de Moçambique ainda não resultou numa redução significativa da pobreza, na diversificação da produção nacional, ou na geração de emprego, deixando a maioria da população mais vulnerável aos choques económicos. Os resultados da terceira avaliação nacional da pobreza, divulgados em 2010, revelaram que o crescimento nos últimos seis anos tem sido acompanhado pelo aumento do acesso aos serviços sociais e ampliação da infra-estrutura, que os níveis globais de pobreza se mantiveram constantes, medindo 54,1% em 2003 e 54,7 % em 2009. O país continua abaixo do percentil 25º do rendimento per capita na África Sub-sariana.

22. O ano de 2010 representou um desafio particularmente difícil na manutenção da estabilidade macroeconómica. A inflação anual subiu para 16,6% – bem acima da meta do GdM de manter o IPC num único dígito, e acima dos apenas 4.2% do ano transacto – impulsionada pelo aumento dos preços internacionais dos produtos alimentares e dos combustíveis. A factura mais elevada de importação resultante degradou ainda mais a posição de Moçambique na balança de pagamentos. Isto, juntamente com a postura da política monetária mais expansionista adoptada pelo GM em 2009 desencadeou uma rápida depreciação do metical, que perdeu aproximadamente 30% do seu valor e 40% em relação ao Rand sul-africano no final de 2010. Ressaltando as limitadas estratégias de adaptação disponíveis para a população, Moçambique passou por dois dias de violentos tumultos de rua nas principais cidades, em protesto contra a rápida subida do custo de vida decorrente destes factores.

23. A resposta do Governo a esta situação foi em dois sentidos. Em resposta à tendência geral da inflação, o BdM apertou a política monetária em Junho e Setembro estabilizando o valor do Metical, mas contribuindo também para aumentar as taxas de juros, que subiram quatro pontos percentuais no final do ano. Com uma das menores taxas de acesso a crédito em África, os PAPs notam que é um resultado significativo que poderia ter um efeito negativo sobre os esforços do Governo para apoiar o sector das MPME. A segunda

resposta mais importante foi a de manter os subsídios aos combustíveis iniciados em Abril de 2009 e dar início a uma série de novas medidas sociais, tais como o subsídio do pão e a reversão dos aumentos previstos para a electricidade e água para famílias de baixo uso, visando reduzir a pressão inflacionária sobre os agregados familiares.

24. A difícil situação macroeconómica teve efeitos significativos sobre o quadro fiscal em 2010. O Orçamento foi inicialmente orientado para a expansão fiscal, em parte para actuar como uma medida contra cíclica em resposta à crise financeira global. O orçamento inicial de 2010 incluía um aumento significativo nas alocações para infra-estrutura e agricultura.

25. Todavia, tal como mencionado acima, os pressupostos macroeconómicos subjacentes a esta abordagem foram sujeitos a alterações significativas ao longo do ano, notavelmente devido à depreciação do metical, às pressões inflacionárias do aumento dos preços internacionais dos bens básicos e à adopção pelo Governo de um conjunto de medidas para mitigar os efeitos dessas mudanças que precisavam de ser incorporadas no orçamento.

26. Assim, o orçamento de 2010 foi marcado por importantes realocações durante o ano. Destaca-se no ano, o aumento significativo na alocação de subsídios (de 1.8b até 5.3b MTN) e pagamentos de juros internos (de 1b a 2b MTN); os gastos mais elevados reflectem tanto o custo aumentado de manutenção do subsídio de combustível, como a inclusão de novos subsídios anunciados depois de Setembro de 2010. Globalmente, o custo dos subsídios foi, portanto, maior que as despesas no sector Agrícola em 2010. Dada a importância para o envelope fiscal, o G19 insta o Governo a envidar todos os esforços para assegurar que os subsídios sejam tão bem orientados, administrados e supervisionados quanto possível de modo a garantir a sustentabilidade das decisões tomadas. Reiteramos a nossa disposição de apoiar o Governo neste esforço.

27. O aumento nos custos dos subsídios foi parcialmente compensado por uma contenção noutros gastos internos, mas a necessidade de financiar os subsídios contribuiu para a redução de gastos nos sectores prioritários, que terminaram o ano com apenas 50,2% da execução total em 2010 (em comparação com 61,1% em 2009). Entre os sectores prioritários, o sector da saúde parece ser o mais afectado, com um decréscimo real e nominal de execução em relação a 2009, apesar de todos os sectores prioritários experimentarem reduções em termos reais, em relação a 2009.

28. Os PAPs vêem a redução nos gastos prioritários com preocupação. Restrições orçamentais significativas sobre os gastos prioritários persistem no Orçamento de 2011, com sectores alertando sobre a menor contratação de trabalhadores de saúde e de professores, e uma ambição diminuída em programas de desenvolvimento necessários. Por esta razão, os PAPs instam o Governo a garantir que equilibre a necessidade de implementação de respostas de curto prazo às pressões externas, com a necessidade de manter os programas prioritários que contribuem para o desenvolvimento a

longo prazo do país. Os PAPs reconheceram também que os baixos níveis de execução da componente externa e outras questões (tais como a fraca execução orçamental em alguns sectores, e mudanças em gastos dos distritos onde os gastos ainda não foram incluídos na categoria "sector prioritário") também contribuem para a redução.

29. Os PAPs observaram, contudo, que apesar das dificuldades vividas em 2010, a execução orçamental global foi de 93% do orçamento, com 99% para despesas, excluindo os projectos dos doadores e dos pagamentos de juros, alcançando desta forma a meta associada do QAD. A principal área de baixa execução continua a ser a componente externa (com uma execução de apenas 63% em 2010). Uma área que contribuiu para a baixa execução relatada na componente externa continua a ser a previsão optimista quanto ao financiamento dos doadores incluído na submissão do orçamento de estado. Assim, o G19 compromete-se a trabalhar com o Governo para continuar a melhorar a qualidade da informação disponível sobre a componente externa, durante o processo de preparação do orçamento.

30. Os PAPs também notam com satisfação a continuação da forte tendência de crescimento da cobrança de receitas, com uma taxa de execução global de receitas de 110.5%, o que representa um aumento real de 15% em relação a 2009. Dadas as dificuldades orçamentais acima descritas, esta foi uma realização particularmente importante em 2010, uma vez que permitiu ao governo limitar o recurso ao crédito interno para um nível significativamente abaixo daquele que estava previsto no Orçamento de 2010.

## **Governança**

**31. O desempenho do Governo em relação aos 9 indicadores do QAD na área de Governança foi considerado insatisfatório pelos PAPs. Três metas foram alcançadas e seis não foram alcançadas mas registaram progresso.**

**32. As metas para a percentagem do orçamento transferido do governo central, do número de delegações distritais do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ) operacionais e permanentes e do número de casos de corrupção denunciados (aguardando confirmação) foram todas alcançadas. A Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), a reforma salarial, a cobrança de receitas municipais, o número de casos julgados por ano (aguardando confirmação), a percentagem de casos julgados atempadamente e a percentagem de processos crime concluídos não foram cumpridas, mas mostraram sinais de progresso. Em 2009, quatro indicadores foram cumpridos, três não foram cumpridos, mas com progresso e um não foi cumprido, um dos indicadores foi contestado mas foi classificado pelos PAPs como não cumprido. Assim, o desempenho do sector em 2010 é um pouco mais fraco do que em 2009. Mais preocupante é que, para vários dos indicadores, os mesmos problemas de 2009 ainda estão por resolver. Os PAPs, assim, concluem que, embora em certas áreas de actuação**



**fora daquelas medidas pelos indicadores, algum progresso foi alcançado, no entanto e mais uma vez este ano, o desempenho global do sector da governação é insatisfatório.**

33. Para 2010, os PAPs acreditam que os principais desafios na área da **Reforma do Sector Público** são relativos à reforma salarial e às medidas anti-corrupção. Quanto à **reforma salarial**, em 2010, a Política Salarial de Médio Prazo foi mais operacionalizada através da aplicação de subsídios de localização para os funcionários públicos, aprovada pelo Decreto nº 9, atingindo 70% dos funcionários públicos em todo o Moçambique. Na área da política de pensões, foi aprovado um decreto com sucesso. A Direcção Nacional de Protecção Social (Previdência Social) foi criada. Os PAPs continuam preocupados com a lentidão de progressos na prestação de informação e as implicações sobre o custeamento da reforma salarial e suas implicações a médio prazo (uma questão por resolver desde 2009).

34. Na área do **combate à corrupção**, os PAPs notam que o Segundo Inquérito Nacional sobre a Corrupção e Governação, que estava atrasado, foi agora completado. Será importante que os resultados do inquérito sejam disponibilizados rapidamente já que estes fornecerão uma imagem mais clara sobre a percepção dos cidadãos moçambicanos em relação à corrupção e dará informações para uma nova abordagem no combate à corrupção. Os PAPs também continuam preocupados com o progresso, que parece ser muito lento, na concepção e implementação de medidas estratégicas de combate à corrupção nos sectores do governo.

35. A tendência na **prestação de serviços** através dos BAUs (Balcões de Atendimento Único) é considerada positiva. Os PAPs notam que é necessária uma monitoria activa a fim de recolher informações sobre o horário dos serviços prestados, além das informações fornecidas pelas terminais electrónicas instaladas nos BAUs.

36. As Cartas de Serviço são documentos institucionais considerados cruciais pelos PAPs para explicar e demonstrar ao público em geral, os serviços prestados por uma determinada instituição, e que podem evitar a cobrança ilegal por funcionários públicos locais. Os PAPs continuam a encorajar o Governo a introduzir estas cartas de serviços no sector público.

37. Na área da **descentralização**, o progresso no desenvolvimento da capacidade e a transferência de responsabilidades e de recursos financeiros e humanos para as instituições do governo local continua a ser lento. Os PAPs notam que a revisão da **lei de descentralização (LOLE)** ainda está a ser analisada pelo Parlamento para aprovação, seguindo uma recomendação do Conselho de Ministros. A fim de operacionalizar a lei e esclarecer os papéis e responsabilidades a nível distrital e local, foram tomadas algumas decisões importantes e criados decretos pelo Conselho de Ministros. Os PAPs notam que a ausência duma Política e Estratégia de Descentralização tem sido um obstáculo significativo. O lançamento do projecto no início de Abril é bem-vindo. Os PAPs esperam que o período de consulta seja construtivo e que os novos instrumentos sejam rapidamente aprovados.

38. Em termos de descentralização de fundos, os PAPs concordam que foram tomadas medidas para a transferência de recursos do Orçamento do Estado para a gestão do orçamento pelos distritos, apesar das dificuldades operacionais. Subsistem desafios para acelerar o ritmo das transferências para os distritos.

39. É visto como um passo em frente, a implementação de um sistema piloto de monitoria do desempenho dos governos distritais.

40. Os PAPs vêem o progresso no sector da justiça como misto. Ao mesmo tempo que continuam a haver progressos constantes na área de assistência jurídica e assistência judiciária, são muito menos satisfatórios os progressos noutras áreas. Em particular, o pacote de legislação correspondente a medidas anti-corrupção ainda está sob revisão. Durante a revisão do ano transacto, os PAPs observaram atrasos na aprovação do novo Código Penal. Este encontra-se também ainda pendente.

41. Conforme mencionado na última Revisão Anual, a divulgação e implementação do Plano Estratégico Integrado e a implementação das recomendações das Auditorias de Resultados no Sector da Justiça continuam a constituir preocupações significativas. Embora reconhecendo o desafio especial que o sector enfrenta, devido à sua complexidade, os PAPs continuam a observar dificuldades de comunicação e partilha de informação no sector da Justiça na sua totalidade.

42. Finalmente, embora reconhecendo as necessidades de formação e desenvolvimento de capacidades da força policial, os PAPs estão preocupados com o nível de violência usado por alguns membros da força policial durante os dois dias de manifestações violentas em algumas áreas urbanas, em protesto contra o aumento rápido do custo de vida. Este excessivo uso da força resultou numa série de mortes e numerosos feridos, assim como na falta de transparência na investigação destes actos.

### **Capital Humano**

**43. O desempenho do Governo em relação aos 9 indicadores e onze metas na área do Capital Humano foi considerado satisfatório pelos PAPs. Os PAPs consideram que quatro metas foram atingidas, quatro metas não foram atingidas mas registam progresso e três metas não foram alcançadas e há muito pouco ou nenhum progresso.**

**44. As duas metas para a saúde, sobre partos institucionais, Terapia Anti-Retroviral (ART) para adultos foram atingidas assim como a meta de protecção social, dos números que beneficiam de programas de protecção social, bem como a meta de água e saneamento com o número de pessoas com acesso a água potável. As metas da saúde em Tratamento Anti-Retroviral (TARV) pediátrico e número de trabalhadores de saúde por habitantes não foram alcançadas, mas registaram progresso. Os indicadores de educação, taxas líquidas de matrícula e**

**rácio professor/alunos por pouco não alcançaram as suas metas e foram também classificados como não atingidos mas com progresso registado. A meta de saneamento, a meta da taxa de conclusão do ensino EP2 para as meninas, assim como a meta da saúde do Programa Alargado de Vacinação (EPI), não foram cumpridas. Os PAPs sugerem que este sector faça uma análise para ajudar a explicar o baixo cumprimento e a ajustar a sua abordagem.**

**45. Os principais desafios em termos do pilar do capital humano são em garantir que os serviços sociais básicos recebam um financiamento adequado, numa altura em que se alteram as prioridades políticas para o desenvolvimento económico de médio para longo prazo, e de curto prazo para a redução da pobreza urbana.**

46. A **redução nos orçamentos** para o desenvolvimento do capital humano é motivo de preocupação. O reequilíbrio das despesas prioritárias é necessário, mas tem que garantir a sustentabilidade dos investimentos passados e actuais nos sectores sociais, bem como prestar atenção à distribuição equitativa dos fundos atribuídos no âmbito de cada sector. O crescente uso de subsídios para lidar com choques internos e externos é um factor contribuinte mas não a única causa. Por exemplo, o orçamento da saúde tem vindo a diminuir progressivamente ao longo de vários anos, passando de 14% das despesas do governo em 2006 para 7% das despesas públicas em 2011. A saúde preventiva e, portanto, os programas relacionados com a saúde da criança tendem a ser afectados em primeiro lugar. Não é pois surpresa que na saúde, as duas metas não cumpridas em 2010, o Programa Alargado de Vacinação (EPI) e SIDA pediátrica, digam respeito à saúde da criança. Os considerados bons exemplos de planeamento intersectorial na prevenção da cólera e da desnutrição estão em risco devido a preocupações com o financiamento.

47. O **sector da protecção social** está a merecer uma grande atenção renovada do Governo com o apoio dos PAPs, mas ainda sofre de deficiências estruturais no âmbito dos Ministérios tutelares.

48. No **sector de água e saneamento**, a experiência do fundo comum PRONASAR, produziu até agora resultados positivos, e há planos para expandir a sua cobertura geográfica.

49. Na educação há uma grande necessidade de se melhorar **a qualidade de ensino e de aprendizagem**, juntamente com a necessidade de reforçar o acesso equitativo aos serviços. Pesquisas recentes mostram que Moçambique está a ficar bem atrás dos seus vizinhos sub-sarianos em relação ao aprendizado realizado pelas crianças do ensino primário. Não é, porém, só a qualidade do ensino, mas também a pobreza, que está a ter um impacto nos resultados educacionais. Crianças com fome não podem estudar de forma eficaz e os resultados da pobreza dos agregados familiares publicados em 2010 revelam que a pobreza continua a ser bastante generalizada.

50. **Deficiências de gestão** a todos os níveis, nos sectores sociais, estão agora a tornar-se crónicas. Isto inclui a retenção de funcionários e, no sector da saúde, a gestão de medicamentos e do programa piloto Trabalhador de Saúde Comunitária, uma área prioritária, mas sem planos de ampliação.

51. Problemas com as metas numéricas no QAD são repetidos mais uma vez este ano, com debates sobre se as metas foram cumpridas na educação e em água e saneamento. As taxas líquidas de matrícula da educação (realização de 78,4% contra uma meta de 79%) e rácio de estudantes por professor (realização de 65,8 contra uma meta de 65) e a meta do saneamento (realização de 44% contra uma meta de 47%) foram influenciados por questões metodológicas, algumas delas desconhecidas na altura da definição dos indicadores. As notas técnicas relativas a estas metas precisam de ser imediatamente revistas, de forma a superar estes problemas em 2011.

### **Desenvolvimento Económico**

52. **O desempenho do Governo relativamente aos dez indicadores é julgado satisfatório com cinco metas atingidas<sup>2</sup>, três que não foram atingidas mas registaram progresso e duas não atingidas.**

53. **As cinco metas atingidas foram sobre o número total de camponeses assistidos pelos serviços públicos de extensão, o número de comunidades locais demarcadas e as suas terras registadas no atlas do registo predial, o número de novas ligações à rede de energia eléctrica, no sector produtivo, na área de seguros e fundos de pensões complementares competitivos, transparentes e em conformidade com as normas internacionais, bem como terra/DUAT. As metas dos três indicadores que não foram alcançados mas que registaram progresso foram a simplificação das licenças para o exercício da actividade empresarial, a percentagem de estradas em condições boas e razoáveis e um sistema de segurança social sustentável. O tempo necessário para realizar operações de importação e exportação e o número de hectares com irrigação nova e reabilitados com fundos públicos e colocados sob gestão dos beneficiários não foram cumpridos.**

54. **Existem desafios no desempenho do GdM relacionados com a necessidade de acelerar o ritmo das reformas no ambiente de negócios. Mudanças das políticas a este respeito seriam necessárias de imediato, a fim de fomentar a criação de emprego, que é uma das principais prioridades do novo PARP. Entendemos que a implementação dos compromissos de Moçambique no âmbito do CAADP será um importante contributo para a revitalização do sector agrário, um sector com taxas de crescimento decrescentes (5,9% em 2010, 8,6% em 2009 e 10,5% em 2008). No entanto, a inexistência dum plano claro de custeamento para além de 2011 para contribuições dos doadores (fundo**

---

<sup>2</sup> Aguardamos confirmação em relação a uma meta atingida e uma meta não atingida mas que regista progresso

comum, etc) no sector agrário e a inexistência de um plano de custeamento claro da estratégia do sector em processo (PEDSA) poderá prejudicar as possibilidades dos parceiros para assumir compromissos financeiros para com o sector a tempo para 2012. A coordenação intersectorial constitui um desafio, em geral.

55. Entre os **desenvolvimentos positivos**, o papel dos sectores de apoio, especialmente de infra-estrutura e finanças, pode ser visto como vital na criação de condições para um melhor desempenho a médio prazo. Os progressos registados na descentralização dum parte do Tribunal Administrativo e do Banco de Moçambique é outro factor favorável. O desempenho no número de novas ligações à rede de energia eléctrica é impressionante, superando o nível da meta em 145%. Quanto à Transparência nas Indústrias Extractivas (ITIE), os PAPs notam com satisfação os progressos alcançados. O orçamento do sector agrícola aumentou e a taxa de execução do orçamento agrícola foi melhorada.

56. Em relação ao **ambiente de negócios**, observamos que, ainda que Moçambique tenha melhorado quatro posições na classificação global do *Doing Business* (classificado em 126º lugar entre 183 economias) e apesar de ser o melhor reformador na SADC nos últimos cinco anos, o país ainda está longe do seu objectivo. As mudanças nas políticas a este respeito são urgentemente necessárias e o ritmo das reformas necessita ser acelerado a fim de fomentar a criação de emprego, que é uma das principais prioridades do novo PARP.

57. Na **agricultura**, o crescimento cresceu de 2009 para 2010 em 3.7 pontos percentuais. No entanto, o sector da pecuária verifica realmente um declínio (de 47.9% em 2009 para -5.7% em 2010), resultando num decréscimo de todo o sector agrário em 2.7 pontos percentuais. Embora os PAPs notem com satisfação os progressos alcançados em termos do cumprimento das metas dos indicadores relacionados com os serviços de extensões e demarcações de terras, consideram que é uma prioridade continuar os esforços para melhorar a implementação da Lei de Terras. Como o crescimento baseado no sector agrário diminuiu de 8,6% em 2009 para 5,9% em 2010, o papel do sector privado na agricultura, pecuária e desenvolvimento florestal deveria merecer mais atenção. O orçamento do sector da agricultura aumentou e a taxa de execução do orçamento foi melhorada.

58. No que respeita ao **sector financeiro**, apesar do facto de que tem havido uma notável expansão física da rede, o acesso ao financiamento é ainda insuficiente e os custos são altos. Em 2010, a base alargada das taxas de juros subiu em 0,05%.

59. A coordenação intersectorial é um desafio global do pilar, mas é sobretudo um desafio no sector **de estradas**.

60. No que respeita ao sector da **energia**, o desempenho no número de novas ligações à rede de energia eléctrica é impressionante, superando o nível da meta em 145%.

### **Assuntos Transversais**

61. **O desempenho do Governo em relação aos 4 indicadores do QAD na área dos Assuntos Transversais foi considerado como satisfatório pelos PAPs, tendo 4 sido alcançados e 1 não tendo sido alcançado.**

62. **A meta ambiental foi alcançada com os projectos dos planos distritais elaborados. O indicador de desenvolvimento rural foi alcançado com 264 000 clientes a acederem a micro finanças relativamente a uma meta de 240 000. A meta de HIV/SIDA foi também alcançada com 69,880 mulheres grávidas seropositivas a receberem tratamento de Prevenção de Transmissão de Mãe para Filho em 2010 em relação à meta estabelecida de 60 712. A meta de género não foi atingida e apenas os ministérios da educação e da saúde a fazerem progressos na planificação de género.**

63. **HIV/SIDA:** Esforços significativos têm sido feitos para reduzir o nível de prevalência do HIV. Com base no novo Plano Estratégico de Combate ao HIV/SIDA (2010-2014) aprovado em 2010, as questões relacionadas com a integração da luta contra o HIV em planos operacionais estavam a ser aceleradas. Além disso, vários meios de comunicação (televisão, rádio, jornais e incluindo as rádios comunitárias) fazem campanhas com mensagens de prevenção tendo sido lançadas para criar consciência do risco de múltiplos parceiros sexuais.

64. Devido ao financiamento à sociedade civil e ao sector privado, há uma redução em projectos para abordar a prevenção do HIV e mitigação que afecta especialmente o trabalho a nível da comunidade.

65. Em geral, os PAPs reconhecem que têm um melhor entendimento da situação no país quanto à prevalência, comportamento e condutores relacionados com a epidemia do HIV/SIDA do INSIDA 2009. 47% das pessoas que precisam de tratamento estão a recebê-lo. A cobertura aumentada e sustentável continua a ser um desafio dentro dos constrangimentos do sistema de saúde. Contudo, o maior desafio continua a ser a prevenção porque o tratamento não pode ser sustentável a todos os níveis.

66. **Género:** A meta era que o MPD, o MOPH, o MFP, o MF, o MITRAB, o MMAS, o MJ, o MISAU, o MINAG, o MAE e o MEC tivessem planos e orçamentos que incorporem a perspectiva de género. Esta meta não foi cumprida, já que apenas o MISAU e o MEC continuam a fazer progressos nesta matéria. O desafio continua a ser a forma de como desenvolver um instrumento metodológico adequado para rastrear a alocação de fundos e, também, para reforçar um mecanismo de monitoria para assegurar que as questões de género sejam reflectidas nos actuais processos de planificação e

de orçamentação. Os PAPs sugerem que o continuado fraco desempenho nesta área merece que género seja levado como um assunto de atenção especial para 2011.

67. Existem, no entanto, algumas acções positivas em relação à planificação e monitoria de desempenho que merecem reconhecimento durante 2010. Estes são: o Plano Nacional do Avanço da Mulher (PNAM) 2010, plano aprovado e orientado para resultados, uma estratégia de género para a formação técnica e profissional; a segunda Conferência Nacional sobre a Mulher e Género, a criação dum modelo para integrar assuntos transversais, tais como o género no PES 2011 e a divulgação duma estratégia de género no sector público e o reforço dos Gabinetes de Atendimento das Mulheres e Crianças.

68. **Desenvolvimento Rural:** Para além de cumprir a meta do QAD, 6000 associações agrícolas ou agro-pecuárias foram legalizadas ao abrigo da nova lei para associações e cooperativas.

69. **Meio Ambiente:** Além do indicador ter sido cumprido, os PAPs notam os progressos registados numa série de outras áreas, com o lançamento do primeiro compêndio de estatísticas ambientais, formação em educação ambiental, planeamento territorial e gestão dos recursos naturais sob a tutela da PECODA, progressos nas florestas comunais, revisão e aprovação pelo Conselho de Ministros do Regulamento de Normas de Qualidade Ambiental e de Emissão de Gases e a criação da Agência Nacional de Controlo de Qualidade Ambiental (AQUA).

70. **Segurança Alimentar:** Ainda que não haja nenhum indicador do QAD para 2010, os PAPs notam uma série de acções para produzir alimentos com alto teor de nutrientes. Estas incluem a aprovação pelo Conselho de Ministros dum decreto que cria o SETSAN como uma instituição autónoma com autoridade legal e administrativa, a aprovação dum Plano Multi-sectorial para a Redução da Desnutrição Crónica, a formulação duma Lei de Direitos Humanos para uma Alimentação Adequada, e a formação de formadores para integrar a segurança alimentar e nutricional nos planos estratégicos dos distritos. A mudança comportamental necessária para uma alimentação saudável é todavia limitada pela falta de informação e pela pobreza de rendimentos.

71. **Desminagem e gestão de risco de desastres:** Não há nenhuns indicadores no QAD para a desminagem ou para a gestão de risco de desastres, mas os PAPs reconhecem progressos em ambas as áreas. Apesar de 171 localidades, totalizando 5,1 milhões de metros quadrados de terra com risco de minas terem sido programadas ou previstas para desminagem, a cobertura real excedeu a área prevista em cerca de 23%. Na gestão de risco mais de 20000 pessoas afectadas pelas cheias e ventos fortes e quase 180 mil pessoas com insegurança alimentar foram assistidas.