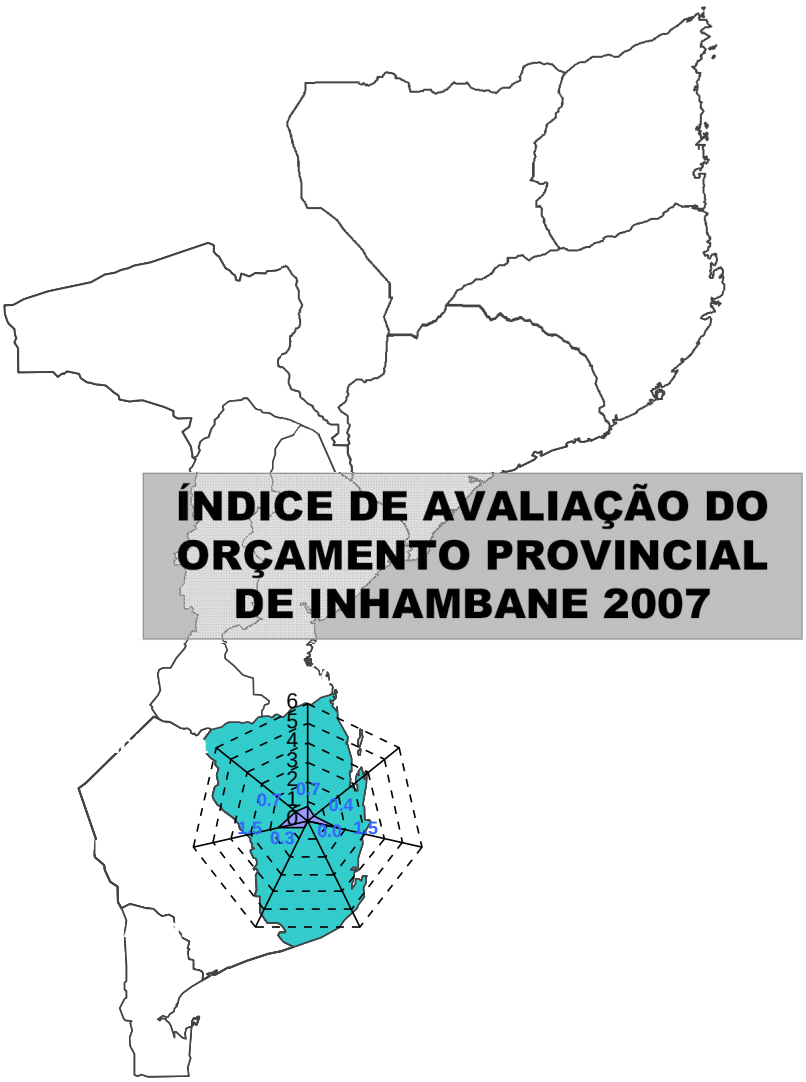
# Orçamento Provincial de Inhambane




**António Alberto da Silva Francisco**

Consultoria Financiada pela Cooperação Irlandesa
Setembro 2007
Maputo

Comentários são bem-vindos:
aasfrancisco@gmail.com

# Índice

**ABREVIATURAS** ..... **3**

**SUMÁRIO EXECUTIVO** ..... **4**

**PARTE 1 INTRODUÇÃO** ..... **6**

**1. MOTIVAÇÃO E OBJECTIVOS DO ESTUDO** ..... **6**

1.1. Motivação do Estudo ..... 6
1.2. Objectivo do Trabalho ..... 6
1.3. Metodologia e Limitações do Trabalho ..... 7

**PARTE 2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO** ..... **9**

**2. ABORDAGEM E METODOLOGIA: ÍNDICE DE IMPACTO DO ORÇAMENTO** ..... **9**

2.1. Finalidade da Avaliação do Impacto ..... 9
2.2. Contexto e Expectativas de Qualidade ..... 9
2.3. Quadro Conceptual da Avaliação do Impacto do Orçamento ..... 10
2.4. Identificação das Variáveis Envolventes e de Desempenho ..... 11
2.5. Resumo do Perfil Orçamental de Inhambane 2007 ..... 14
2.6. Índice Agregado do Impacto do PES e do Orçamento de Inhambane ..... 25
2.7. Resposta ás Questões do Início do Capítulo 2 ..... 29

**PARTE 3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES** ..... **31**

**3. ACÇÃO IMEDIATA E DE MÉDIO-PRAZO** ..... **31**

3.1. Acções Imediatas ..... 31
3.2. Acções Amplas e de Médio Prazo ..... 32

**4. ORGANIZAÇÃO E LIDERANÇA** ..... **34**

**5. RECOMENDAÇÃO FINAL** ..... **2**

**6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS** ..... **4**

# ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| **CAFOD** | Catholic Agency for Overseas Development |
| **CSP** | Country Strategy Paper |
| **DNO** | Direcção Nacional do Orçamento |
| **FOPROI** | Fórum da Sociedade Civil em Inhambane |
| **GdM** | Governo de Moçambique |
| **GPI** | Governo Provincial de Inhambane |
| **IAF** | Inquérito de Agregados Familiares |
| **IMF** | International Monetary Fund |
| **MF** | Ministério das Finanças |
| **OE** | Orçamento do Estado |
| **OSC** | Organizações da Sociedade Civil |
| **PAP** | Parceiros de Apoio Programático |
| **PARPA** | Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta |
| **PES** | Plano Económico e Social |
| **PO** | Poverty Observatory |
| **PPO** | Provincial Poverty Observatory |
| **SC** | Sociedade Civil |
| **TdR** | Termos de Referência |
| **Trócaire** | Agência oficial para o desenvolvimento exterior da Igreja Católica da Irlanda. |
| **UNDP** | United Nations Development Programme |

# Sumário Executivo

Qual é o impacto, potencial e efectivo, do orçamento provincial na redução da pobreza na Província de Inhambane, e como envolver a sociedade civil na monitoria e avaliação do orçamento de investimentos desta província moçambicana?

Esta foi a questão fundamental que deu origem a este documento, o qual resultou duma consultoria de curta duração, promovida pela Cooperação Irlandesa em Maputo, um dos parceiro de Cooperação Internacional, cruciais no apoio ao orçamento público de Inhambane.

Na sequência da consideração e exploração cuidadosa das possibilidades, analíticas e metodológicas, da informação sobre o Orçamento Provincial de Inhambane, o consultor apresenta neste documento uma abordagem metodológica, sistemática e abrangente, que integra sete varáveis num índice agregado de impacto. Cinco das variáveis incluídas, representam a dimensão orçamental envolvente ou de contexto (descentralização orçamental, autonomia financeira, participação da sociedade civil no Orçamento de Estado (OE), amplitude geográfica e confiança entre os actores), enquanto duas das variáveis avaliam a dimensão de desempenho, através dos indicadores de eficiência (da execução do orçamento) e de eficácia (do plano económico e social (PES) provincial).

Com base na metodologia e no índice agregado de impacto, concebidos especificamente para esta avaliação, este estudo conclui que o Orçamento Provincial de Inhambane, no primeiro semestre de 2007, teve um impacto muito fraco, praticamente em todas as variáveis potencialmente relevantes para a melhoria das condições de vida da população e da redução da pobreza.

Uma análise mais crítica e rigorosa dos dados estatísticos, utilizados no cálculo do índice de impacto aqui apresentado, leva mesmo a concluir, que nas actuais condições institucionais de execução do orçamento de investimento provincial, o seu impacto efectivo na redução da pobreza, é praticamente nulo.

Se tal não acontece, é graças ao contributo da execução orçamental no sector de Obras Públicas e Habitação, com destaque para a actividade de abertura e reabilitação de furos de água potável. O impacto desta actividade, no primeiro semestre de 2007, é classificado de fraco (42%), na ordem de classificação do índice agregado. Esta é a única actividade com um nível de execução próximo de satisfatório. As outras actividades, apresentam um impacto "muito fraco" ou "nulo", em termos de influência na redução da pobreza em Inhambane.

Este resultado, deveria preocupar seriamente os actores responsáveis pelo orçamento provincial, nomeadamente o Governo Provincial e os Parceiros de Cooperação Internacional. O Consultor aconselha ao Governador de Inhambane e a outros profissionais das principais direcções provinciais, a apreciarem cuidadosamente a advertência sobre o mau uso dado aos dados estatísticos e que induz ao engano e embaraços de diversos tipos.

O pior que os técnicos podem fazer aos dirigentes políticos é expô-los ao ridículo, quando acreditam de boa fé nas suas declarações técnicas, que no entanto, são incorrectas e insustentáveis, em termos científicos e práticos.

Neste caso particular, se os dados do Balanço Semestral do PES 20007 forem considerados verdadeiros e representativos da alegada muito boa execução e realização do orçamento provincial, duas conclusões antagónicas e controversas serão inevitáveis.

Uma conclusão é que o Governo Provincial teria conseguido uma elevadíssima realização do PES (média superior a 6o%), tendo para isso usado apenas 15% dos recursos financeiros. Mas como é amplamente sabido, quando não são atribuídos recursos suficientes a uma política (actividade, acção ou projecto), é pouco provável que tal política tenha o impacto pretendido.

A segunda conclusão, caso se insista em defender que o Governo Provincial de Inhambane foi tão eficiente como declara no seu Balanço Semestral, relativamente sobretudo ao uso do financiamento interno, então, contrariamente ao que o Governo Provincial tem declarado, não precisa de financiamento de fontes externas. Porém, esta conclusão é perigosa e muito prejudicial para o futuro desenvolvimento de Inhambane.

Como mostram os dados do orçamento provincial actual, grande parte do investimento público depende do financiamento externo. Considerando as necessidade da sociedade, na Província de Inhambane, mais investimento público deveria ser mobilizado, mas se tal não acontece, é porque o Governo não tem tido capacidade de mobilizar recursos, tanto internos como externos. Portanto, a ideia que o financiamento externo não é preciso, é totalmente enganadora, insustentável e prejudicial para o desenvolvimento de Inhambane, principalmente, quando o Governo não apresenta indicações de alternativas, viáveis e sustentáveis, às fontes externas.

Esta situação contraditória, ilustra bem como o uso incorrecto da estatística, pode vivar-se contra quem dela mau uso faz. Pior ainda, do ponto de vista político, uma análise medíocre, dificilmente pode conduzir a uma resposta competente e de maior confiança entre os parceiros.

O Governo Provincial, ao promover a reunião de consulta aos Parceiros de Cooperação, realizada no passado dia 27 de Agosto, fê-lo porque precisa de garantir o financiamento externo, para o investimento público. Logo, não deveria apresentar uma avaliação de desempenho enganosa e contrária às próprias intenções do Governo, e principalmente às necessidades básicas da grande proporção de pobres em Inhambane.

O presente estudo fornece uma abordagem metodológica, prática e simples, para uso das Organizações da Sociedade Civil (OSC), nomeadamente o Fórum da Sociedade Civil em Inhambane (FOPROI). Recomenda-se que as OSC em Inhambane procurem aplicar o quadro conceptual, a metodologia geral e o índice agregado de impacto, à monitoria do PES e do Orçamento provincial, tanto em relação ao semestre de 2007 como à preparação do Orçamento de 2008.

A proposta do PES e do Orçamento de 2008, recentemente apresentada pelo Governo Provincial, não foi objecto de apreciação nesta consultoria, porque o documento não foi disponibilizado em tempo útil. Mas a partir do conhecimento obtido com base na reflexão sobre o PES 2007, será possível às OSC em Inhambane prosseguirem com avaliação, regular e sistemática, dos resultados orçamentais provinciais.

Todavia, é convicção do consultor, que o sucesso do envolvimento das OSC na monitoria do PES e do Orçamento Provincial, depende fortemente também do reconhecimento da sua necessidade, por parte dos dois actores mais importantes na sua formulação e implementação: o Governo Provincial e os Parceiros de Cooperação Internacional.

# PARTE 1
# INTRODUÇÃO

## 1. Motivação e Objectivos do Estudo

### 1.1. Motivação do Estudo

1. Este documento corresponde à terceira e última fase duma consultoria, promovida pela Cooperação Irlandesa em Moçambique, com o objectivo de esboçar uma metodologia de avaliação simples e operacional, para que as Organizações da Sociedade Civil, possam monitorar, avaliar e influenciar o Orçamento de Estado da Província de Inhambane.

2. O trabalho enquadra-se no quadro geral do *Country Strategy Paper (CSP)* 2007-2010, da Cooperação Irlandesa em Moçambique, de contribuir para a redução da pobreza, apoiando o desenvolvimento, implementação e monitoria de políticas pró-pobre em Moçambique. O CSP foi elaborado em estreita coordenação com o Governo de Moçambique (GdM), parceiros da Sociedade Civil e outros doadores, tomando em consideração o programa geral do GdM de combate à pobreza, conhecido por PARPA II, e outros documentos programáticos em Moçambique (Embaixada da Irlanda, 2007).

3. Este trabalho diz respeito unicamente à Província de Inhambane, uma das regiões do País onde a Cooperação Irlandesa contribui directamente com ajuda financeira, destinada a sectores prioritários para a redução da pobreza.

4. Como demonstra os Termos de Referência (TdR), a presente consultoria de curta duração, representa um passo inicial e modesto, a partir do qual se espera poder agendar outras iniciativas de envolvimento regular, sistemático e profissional das OSC, com vista a influenciarem a qualidade dos planos económicos e sociais (PES) e a execução orçamental do investimento público em que eles se apoiam.

### 1.2. Objectivo do Trabalho

***Objectivo Geral***

5. O presente documento tem duplo objectivo. Ao elaborar uma abordagem e metodologia suficientemente simples, operativa e acessível às OSC, procura-se aplicar a metodologia aqui descrita, à avaliação específica do impacto do Orçamento Provincial de Inhambane.

6. A avaliação do impacto, reflecte a perspectiva e juízo do consultor, resultante da conceptualização, observação, análise, investigação e interpretação dos materiais reunidos bem como nos debates realizados no decurso da consultoria.

***Objectivos Específicos***

**7.** Os objectivos específicos da consultoria foram os seguintes **:**

a) Contribuir para a melhoria da qualidade do desempenho dos planos económicos e sociais (PES), através da eficiência de execução do orçamento de investimento provincial.

b) Aplicar a abordagem metodológica à avaliação do Orçamento Provincial 2007 de Inhambane, centrando a atenção na parte do orçamento com maior potencial de impacto para o cidadão em geral, e para camada mais pobre da população de Inhambane.

c) Identificar oportunidades, constrangimentos, dificuldades e desafios que as OSC enfrentam na realização do processo de planificação e orçamentação provincial e distrital.

d) Fornecer uma metodologia de avaliação do orçamento público provincial, que possa ser aplicada em processos orçamentais futuros, começando pelo Orçamento Provincial de 2008, que já teve o seu início.

e) Indicar formas práticas de envolvimento das OSC de Inhambane, começando pela identificação de melhor forma de participação, no processo de consulta sobre a proposta provincial do PES e OE 2008, entre o Governo e Parceiros de Cooperação, prevista para Julho ou Agosto de 2007.

f) Indicar áreas e assuntos que merecem uma pesquisa mais aprofundada, para o seguimento e continuidade da presente Consultoria.

## 1.3. Metodologia e Limitações do Trabalho

***Metodologia***

8. A consultoria foi realizada em três fases, nomeadamente:

- Fase 1 - Trabalho preliminar e de preparação da metodologia e do material de avaliação, realizada em Maputo, em coordenação com os técnicos da Cooperação Irlandesa.
- Fase 2 - Trabalho na Província de Inhambane, na semana que decorria a Reunião de Consulta do Governo Provincial aos Parceiros sobre o Balanço Semestral do PES 2007 e apresentação da proposta do PES 2008.
- Fase 3 – Elaboração da proposta final de metodologia e avaliação do impacto do Orçamento Provincial 2007, na perspectiva do Consultor.

9. A Fase 1, realizada entre Julho e Agosto, foram preparados três drafts de exploração das oportunidades da metodologia a esboçar. Os três drafts foram compartilhados e discutidos com técnicos da Cooperação Irlandesa em Maputo (Francisco, 2007a, 2007b, 2007c), com vista a captar a preocupação principal, tomando em consideração a metodologia.

10. Na sequência da visita ao terreno, o 3º.draft, identifica aspectos metodológicos a melhorar. Ficou claro que deveria circunscrever-se ao orçamento de investimentos de âmbito provincial, por ser esta a componente com maior potencial de impacto no cidadão e nas camadas mais pobres de Inhambane.

11. Após a confirmação definitiva da data da reunião entre o Governo Provincial e os Parceiros de Cooperação, os trabalhos da 2ª. Fase, foram executados entre os dias 22 a 27 de Agosto de 2007.. As actividades realizadas, produtos e resultados, são reportados no Memo datado de 31.08.07, no qual se inclui cópias da apresentação do consultor no workshop realizado com as OSC (Francisco, 2007d), e da comunicação da reunião de 27.08.07 das FOPROI (FOPROI, 2007a).

A 3ª. Fase desta consultoria, destina-se a elaborar o documento final, que está estruturado em três capítulos. A I Parte, contém a introdução do trabalho, motivações, objectivos, metodologia e destinatário. A II Parte, descreve a metodologia de estimativa do índice de avaliação do impacto do orçamento provincial de Inhambane, aplicando-a ao caso específico da avaliação do impacto do orçamento e do PES no primeiro semestre de 2007. A avaliação segue um quadro conceptual, constituído por oito passos, cinco dos quais são apresentados na II Parte. A III Parte centra-se nos três últimos passos, do quadro conceptual – Acção, Organização e Liderança. Apresenta as conclusões e recomendações, e as referências bibliográficas.

### *Limitações do Estudo*

12. Sendo uma consultoria de curta duração, o presente trabalho não aborda todos os componentes relativos ao orçamento. Não tratou em detalhe das fontes de receitas, das despesas correntes, e das despesas de investimento distritais. Estas últimas representam 20% do orçamento de investimentos em 2007, e devem merecer uma análise específica.

13. Este trabalho também não aborda a problemática da dívida pública, o seu enquadramento nas despesas de médio prazo, as estratégias gerais de redução da pobreza e o orçamento, a avaliação das prioridades neste contexto, entre outras.

### *Destinatário do Trabalho*

14. Este documento destina-se a todos aqueles que estão directamente envolvidos ou interessados, na planificação e gestão do orçamento da província de Inhambane, incluindo as OSC, que no passado, praticamente se mantiveram distantes deste importante instrumento de combate à pobreza.

# PARTE 2
# AVALIAÇÃO DE IMPACTO

## 2. Abordagem e Metodologia: Índice de Impacto do Orçamento

### 2.1. Finalidade da Avaliação do Impacto

15. Em resposta à solicitação do promotor deste trabalho, este capítulo descreve a metodologia de avaliação do impacto do orçamento de investimento provincial, aplicada ao caso específico do Orçamento e PES de Inhambane em 2007. A avaliação destina-se a responder às seguintes questões principais:

- Qual é o impacto do orçamento de investimentos provincial de Inhambane de 2007, na perspectiva do consultor, do ponto de vista dos beneficiários, principalmente das camadas mais pobres de Inhambane?
- As despesas públicas de investimento são realizadas de forma eficiente e eficaz?
- Quais os sectores, as actividades e regiões que absorvem a maior porção do orçamento de investimento provincial?
- As despesas contempladas no PES e Orçamento provincial de 2007 têm ligação, directa ou mesmo indirecta, com a redução da pobreza?
- Como classificar o desempenho do orçamento e do PES, do ponto de vista da eficácia e eficiência do seu impacto?

### 2.2. Contexto e Expectativas de Qualidade

16. A Província de Inhambane é uma das regiões mais pobres de Moçambique, onde os indicadores de pobreza e de desnutrição têm apresentado sinais de fraca melhoria, ou mesmo de agravamento.

17. A ligeira melhoria da incidência da pobreza absoluta em Inhambane, dos inquéritos nacionais do INE, de 82,6% em 1997, para 80,7% em 2003, é contrariada pela indicação de um aumento da profundidade de pobreza, de 38,8% para 42,2%, no mesmo período.

18. Um outro inquérito nacional, sobre a situação de desnutrição crónica das crianças em Moçambique, Inhambane destaca-se entre as províncias onde a situação de desnutrição piorou, nos anos recentes. A percentagem de desnutrição crónica em crianças com menos de cinco anos, em Inhambane, aumentou de 26% em 1997, para 33,1% em 2003.

19. Estas evidências, entre muitas outras, justificam uma atenção especial sobre o desempenho e efectividade das políticas e programas públicos, destinados a reduzir a pobreza.

20. A forma prática de apreciar até que ponto os recursos públicos estão a ser geridos de forma eficiente e eficaz, esta na observação da distribuição dos recursos públicos, particularmente a parte dos recursos supostamente destinados a produzir um impacto directo na população.

21. O que se pretende, é olhar para o Orçamento, provincial e distrital, como produto. Aplicando uma metodologia simples de análise detalhada e crítica das despesas orçamentais, é possível chegar a algumas conclusões sobre a forma como as despesas são classificadas e distribuídas, em termos económicos, funcionais e geográficos.

22. O enquadramento das despesas do Orçamento de Inhambane, no contexto mais amplo do Orçamento do Estado a nível nacional, permite observar as potenciais oportunidades, como os constrangimentos reais e imediatos. Em virtude do Orçamento de Estado em Moçambique ser fortemente centralizado, tanto em termos de poder de decisão sobre as prioridades, como do acesso e gestão das fontes orçamentais, afecta directamente a estrutura das receitas e despesas provinciais.

## 2.3. Quadro Conceptual da Avaliação do Impacto do Orçamento

23. Uma avaliação de impacto, na perspectiva do consultor, é inevitavelmente uma avaliação subjectiva, baseada numa análise predominantemente individual ou pessoal.

24. Para minimizar o efeito desta subjectividade, o Consultor procurou basear a avaliação em indicadores documentais, produzidos pelos organismos responsáveis pela execução do orçamento, tais como, O PES 2007 de Inhambane, o Balanço Semestral do PES e do Orçamento 2007, os dados estatísticos sectoriais sobre a realização dos planos e execução do orçamento, e as informações adicionais obtidas nos contactos com os responsáveis dos sectores provinciais.

25. Como se mostra mais adiante, alguns dados oficiais levantam certas suspeitas ou dúvidas, sobre a sua qualidade e realismo. De qualquer forma, a vantagem de concentrar a análise e interpretação nos indicadores extraídos dos documentos disponíveis, pode contribuir para o escrutínio e, eventualmente, melhoramento no futuro.

26. A contribuição adicional aos dados que foi possível reunir e reorganizar, de maneira diferente mais adequada aos propósitos do estudo, é a inserção da avaliação num quadro conceptual que permite seguir, passo a passo os dados, para no final os classificar, de forma quantitativa e qualitativa, e produzir um índice agregado que fornece uma ideia sobre o impacto do orçamento de Inhambane em 2007.

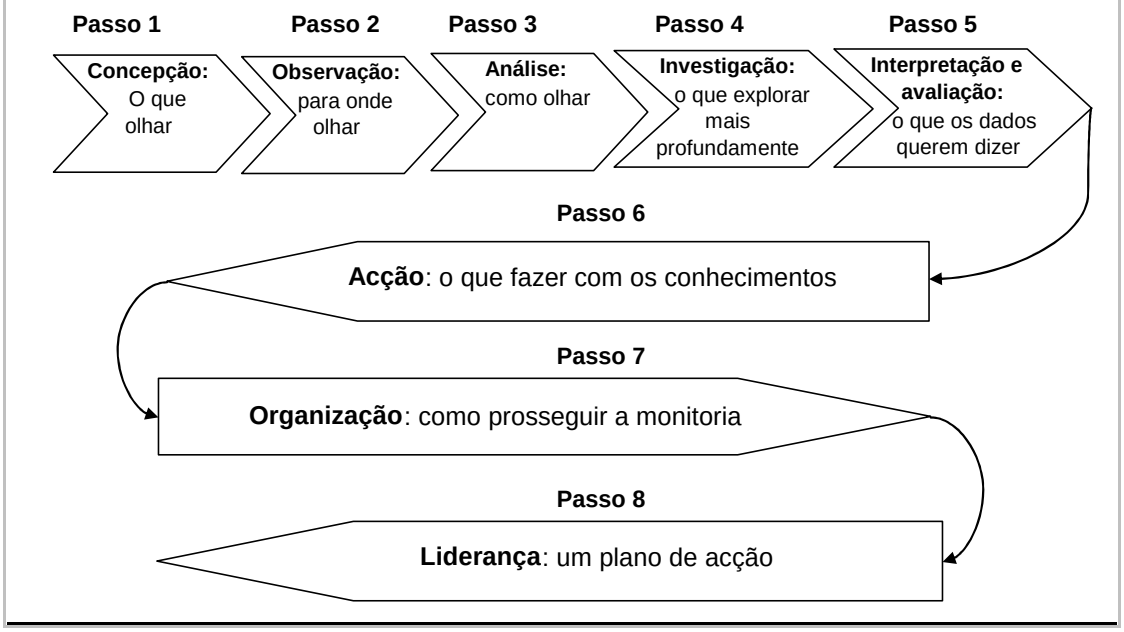
27. O quadro conceptual apresentado na Figura 1, resume a sequência dos passos importantes na sistematização, manejo e processamento da informação relevante, para uma boa avaliação do Orçamento Provincial de Inhambane. [1]

28. Os Primeiros seis passos estão focalizados no processo de recolha, selecção, análise, interpretação e avaliação da informação das variáveis que integram o índice de impacto do orçamento provincial.

[1] Este quadro analítico é uma adaptação da metodologia proposta por Day e Schoemaker (2006: 14), para o que designam como a visão periférica, baseada no livro intitulado *Visão Periférica: Identificação dos sinais que podem criar ou destruir o valor da sua empresa*. O modelo é adaptado à natureza do objecto de estudo deste trabalho.

29. Os dois últimos passos destinam-se a ajudar as OSC a construírem capacidades organizacionais mais amplas e profundas, para que passem a exercer um papel de liderança competente, no seu relacionamento com o Governo Provincial e os Parceiros de cooperação internacional.

**Figura 1: Oito Passos para a Avaliação do Desempenho Orçamental Provincial de Inhambane**




## 2.4. Identificação das Variáveis Envolventes e de Desempenho

### Passo 1 - Concepção: *Qual é o problema?*

30. Concepção, diz respeito à identificação e definição do problema a estudar. Por problema entende-se, neste caso, a dificuldade ou discrepância, entre o que se acredita ou entende-se como deviam ser as coisas, com o que se passa na realidade.

31. A concepção e definição do problema de investigação dependem, tanto do que acontece na realidade, neste caso em Inhambane, como do ambiente envolvente e de contexto mais amplo em que se insere o orçamento provincial, e ainda das expectativas dos actores que avaliam e lidam com o objecto de estudo.

32. Para que não haja dúvidas, ou falsas surpresas sobre as expectativas pouco claras, é importante estabelecer, desde o início e de forma explícita, a natureza do problema e as expectativas sobre as alternativas da sua solução. As soluções e sugestões propostas, não poderão ser devidamente apreciadas, se os actores não reconhecerem a necessidade de melhorar o desempenho orçamental em Inhambane. Esta necessidade contém em si e pressupõe o problema a estudar, e especificamente as limitações, dificuldades e discrepância, entre o deveria ser e o que é actualmente o orçamento provincial, em termos de qualidade técnica, estrutural, conteúdo, efeito e impacto, para os seus potenciais beneficiários.

33. Os documentos disponíveis sobre o PES e o Orçamento de 2007 reportam o desempenho da execução orçamental e da realização dos planos económicos e sociais, aos diversos níveis (sector provincial, distrital, actividades específicas ou projectos).

34. Antes de passar para a definição e análise, é importante clarificar, que padrão de expectativas e pressupostos justificam um tipo de avaliação, envolvendo as OSC, no processo de análise, monitoria e avaliação da execução do orçamento provincial.

35. Entre muitos pressupostos possíveis, existem pelo menos sete que merecem ser destacados com determinantes directos do tipo de expectativas, em que assenta o nível de avaliação a que se deve aspirar:

- A democracia social exige uma crescente participação do cidadão nas decisões do governo, nos seus vários estágios de decisão – central, provincial, distrital, municipal, de localidade e comunitários ou de aldeia. Esta participação deve ir além do voto, dever e direito básico do eleitor, abrangendo tanto a fiscalização dos actos dos eleitos como a discussão da política administrativa adoptada pelos que eventualmente se encontram nos organismos do poder.
- Um dos direitos e deveres de cidadania dos moçambicanos, até aqui pouco exercido, é a monitoria e avaliação da "coisa pública", com destaque para os recursos financeiros que a sociedade coloca à disposição do Estado, para a realização das suas funções públicas.
- A Constituição da Republica de Moçambique, no Artigo 128, define que compete ao Estado organizar e implementar o sistema financeiro público, em torno de dois instrumentos fundamentais: o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE).
- O OE é a expressão financeira do PES. Compete ao Governo administrar e executar o PES e o OE, nos vários níveis de decisão (central, provincial e distrital). Por seu turno, compete ao Poder Legislativo, mais propriamente à Assembleia da República, aprovar e controlar a execução dos Planos e do Orçamento do Estado. Neste contexto, o papel reservado à Sociedade Civil, é procurar influenciar (contribuindo, discutindo, analisando, monitorando e avaliando) o desempenho e o impacto da execução do PES e do OE, tendo como referência os seus beneficiários - o cidadão em geral, e a população mais carenciadas e pobre.
- O direito e dever de monitoria e avaliação do orçamento provincial deve ser exercido com regularidade, competência e profissionalismo, através dos activistas, intelectuais e analistas independentes, e das múltiplas organizações da sociedade civil (OSC), existentes ou em processo de criação.
- Para que a avaliação de impacto seja útil e relevante é indispensável que se desenvolvam relações de confiança entre as partes envolvidas, nos seus múltiplos aspectos relacionados com a execução orçamental. Confiança do cidadão no Governo, ao disponibilizar os seus recursos financeiros, através dos impostos e taxas que paga, ou por empréstimo de fontes externas, obtidos pelo Governo, em nome da sociedade moçambicana. Confiança do cidadão nos doadores e outros parceiros de cooperação internacional, de que reconhecem que os recursos por si disponibilizados ao Governo visam predominantemente satisfazer as necessidades da população moçambicana em geral. Confiança do Governo na sociedade civil, no pressupostos que os cidadãos apreciarão o seu esforço e trabalho, na medida e proporção dos resultados concretos que produzem e revelam. Confiança dos parceiros internacionais na sociedade civil, mesmo que esta se apresente débil e limitada. A longo prazo, o desenvolvimento sustentável e harmonioso, só poderá tornar-se realidade, se a sociedade civil assumir a liderança na busca de soluções para os seus problemas e necessidades (Francisco and Matter, 2007).
- Num ambiente de genuína confiança mútua, as avaliações deverão privilegiar o sentido crítico, rigoroso e profissional, em vez da complacência, da ocultação da informação para se dissimular os maus resultados, do paternalismo, da demagogia e manipulação.

36. Os pressupostos e expectativas, atrás enunciados, são as que mais directamente respondem à preocupação principal do Cliente, da qual derivou, por exemplo, a iniciativa de se promover esta consultoria, para se propor uma abordagem e metodologia, que possa ser utilizada e aplicada pelas OSC, em futuras avaliações do PES e do orçamento provincial de Inhambane.

### **Passo 2** - **Observação**: *Para onde olhar?*

37. O segundo passo do quadro conceptual diz respeito à definição do foco de observação, em conformidade com os dados reunidos e os propósitos em vista. Com base na experiência das pessoas, anteriormente envolvidas no processo orçamental provincial, dos dados disponíveis e que será possível produzir no futuro, e da preocupação que as OSC passem a influência o orçamento provincial, de forma competente e útil, começou-se por definir o foco específico da observação e análise.

38. É sabido que o foco de observação e análise não deve ser demasiado amplo, nem demasiado restrito. No primeiro caso, corre-se o risco de ficar submerso pela informação, enquanto no segundo, perde-se de vista a parte substancial do cenários importante a considerar. Em outras palavras, este é o problema do que vulgarmente se designa pelo "bosque" e a "árvore". Para se entender e lidar correctamente com o assunto em estudo, é preciso encontrar um bom equilíbrio entre o geral (o envolvente e contexto) e o particular (os resultados e seu desempenho).

39. Após consideração atenta, tanto da motivação deste estudo, como do potencial do material disponíveis, elaborou-se um índice de avaliação de impacto que compreende variáveis sobre duas dimensões principais: uma dimensão focalizada, e uma dimensão envolvente ou de contexto.

40. A **Dimensão focalizada** compreende variáveis relacionadas com o desempenho, medido pelo indicador de eficiência da gestão (execução e utilização) do orçamento, e pelo indicador de eficácia de realização do PES, e suas respectivas acções, actividades e projectos. Neste caso, para que a focalização seja efectiva, circunscreve-se a avaliação à parte do orçamento que deve ser objecto de atenção principal é a componente do investimento de âmbito provincial. Isto significa que a parte corrente do orçamento provincial, ou a parte distrital do investimento, não são objecto de avaliação deste estudo. Elas são referidas como parte das variáveis envolventes, de entendimento do peso importante do investimento de âmbito provincial, e seu potencial de impacto e satisfação de necessidades da população.

41. **A Dimensão envolvente** compreende variáveis de contexto, expressas por indicadores sobre descentralização orçamental, autonomia financeira, nível de participação da sociedade civil, a amplitude geográfica do orçamento, e grau de confiança entre os actores envolvidos.

42. A metodologia assenta na ideia básica que um bom desempenho do orçamento provincial depende de factores, tanto internos como externos, à organização e dinâmica do funcionamento do Governo e da Administração Pública Provincial de Inhambane.

43. Por isso, o índice de avaliação final proposto, para além dos indicadores específicos de desempenho, compreende um conjunto de variáveis envolventes e de contexto, determinantes para um bom entendimento das oportunidades, aproveitadas e/ou desperdiçadas, e dos constrangimentos, enfrentados e/ou superados, do referido orçamento.

São dimensões de natureza política, social, cultural e técnica, que se manifestam, na maior ou menor descentralização orçamental e autonomia financeira dos órgãos provinciais, na cooperação com parceiros internacionais, no nível de participação das OSC, na amplitude e distribuição geográfica e no grau de confiança entre os actores.

### **Passo 3 - Análise**: *Como olhar?*

44. Determinada a observação, ou para onde olhar, tanto em termos dos aspectos focalizados no desempenho dos resultados, como dos aspectos envolventes e contextuais, o terceiro passo é analisar o material disponível.

45. A análise neste caso, envolve a organização e reorganização dos dados disponíveis, os quais são frequentemente apresentados em formatos que não facilitam a interpretação e avaliação aqui pretendida. Por exemplo, as matrizes sobre o investimento provincial estão desagregadas e dispersas por distritos ou por sectores provinciais. Umas possuem indicações sobre a localização das actividades, outras não.

46. Os documentos utilizados, para a avaliação do PES e do Orçamento 2007 de Inhambane, foram os seguintes:

- Informação, nacional e provincial, sobre as dotações orçamentais, documentadas no PES e no OE 2007, instrumentos oficiais do Ministério das Finanças. Isto permite entender o contexto mais amplo do orçamento provincial, apreciando a distribuição dos valores, âmbito de decisão e grau de autonomia do orçamento provincial, e alocação específica do orçamento. Desta forma, evita-se criar expectativas não realistas, sobre os níveis reais de descentralização, autonomia e amplitude da distribuição orçamental.
- No PES e Orçamento de 2007, a parte de referência para a análise a realizar, é a secção sobre "Finanças Públicas" (pp. 22-25, versão do PES 2007 de Fevereiro; ou pp. 35-39, do Balanço Semestral do PES 2007, de Julho 2007).
- Dados das matrizes dos sectores, no anexo do PES 2007, com detalhes sobre a alocação do investimento por sectores, actividades, projectos e áreas geográficas.

47. A análise dos documentos anteriores, permitiu esboçar o perfil orçamental 2007 em Inhambane, cujo resumo se apresenta na secção que se segue.

## 2.5. Resumo do Perfil Orçamental de Inhambane 2007

48. Tendo em consideração a dimensão envolvente, a análise de contexto do Orçamento Provincial de Inhambane em 2007, apresentada de forma resumida, visa responder às seguintes questões:

- Qual é a dimensão (absoluto e relativo) do orçamento provincial de Inhambane em 2007 e dentro desta, qual a percentagem do investimento público?
- Quais as fontes de financiamento do investimento público provincial, internas e externas?
- Como é que o investimento público de âmbito provincial se distribuiu por sectores, actividades e áreas geográficas?

### *Contexto Nacional do Orçamento Provincial de Inhambane*

49. Os documentos do PES e do orçamento, inicialmente aprovado pelo Governo, para 2007, apresentava uma dotação orçamental para Inhambane de 1,2 mil milhões de MT, representando cerca de 47,6 milhões de US dólares (Tabela 1).[2] De acordo com o documento de Balanço do Governo Provincial (GPI, 2007), o orçamento efectivo em 2007, após inclusão do contributo do financiamento externo, confirmado ao longo do corrente ano, resultou num orçamento total de 1,6 milhões de MT, ou seja 64 milhões de USD.

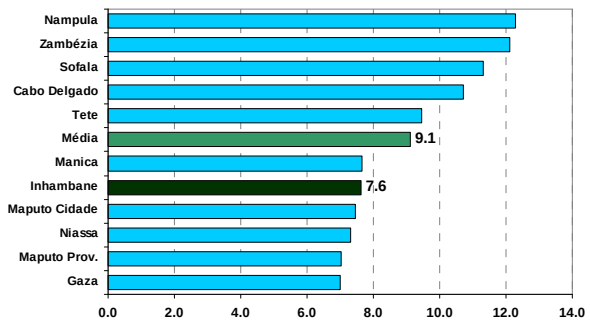
50. Colocando este valor de 1,6 milhões de MT para 2007, no contexto nacional, a Província de Inhambane recebe cerca de 8% do OE nacional, ligeiramente abaixo da média do valor total atribuído ao conjunto das 11 províncias administrativas, e 2% do Orçamento Geral de Estado em 2007 (Figura 1).[3]

**Quadro 1: Orçamento Provincial de Inhambane no Contexto Nacional**

**Tabela 1: Orçamento do Estado, Moçambique 2007**

| (em mil MT) | Dotação | % |
|---|---|---|
| **Total do Recursos** | **70,084,337** | **100** |
| **Total Central** | **52,861,957** | **75** |
| **Total Provincial** | **15,585,391** | **22** |
| Niassa | 1,138,679 | 7.3 |
| Cabo Delgado | 1,671,361 | 10.7 |
| Nampula | 1,914,803 | 12.3 |
| Zambézia | 1,886,791 | 12.1 |
| Tete | 1,474,511 | 9.5 |
| Manica | 1,194,246 | 7.7 |
| Sofala | 1,762,057 | 11.3 |
| Inhambane | 1,190,088 | 7.6 |
| Gaza | 1,092,766 | 7.0 |
| Maputo Prov. | 1,096,725 | 7.0 |
| Maputo Cidade | 1,163,365 | 7.5 |
| *Média* | *1,416,854* | *9.1* |
| **Total Distrital** | 1,636,989 | **2** |
| **Despesas Financeiras** | 5,769.9 | |
| **Total** | **15,585,391** | 100.0 |

**Figura 2: Percentagem do Orçamento de Inhambane em Relação ao Total do Orçamento Atribuído à Províncias, Moçambique 2007**




### *Nível de Descentralização Orçamental*

51. A dimensão relativa à descentralização orçamental é uma das dimensões de contexto que condiciona a execução provincial e distrital. O Quadro 2 reúne, na Tabela 2, a indicação da distribuição do orçamento, segundo a classificação económica e por âmbito de decisão, e na Figura 5, a representação gráfica, em forma de pirâmide, das despesas de investimento em Inhambane, por âmbito de decisão.

[2] A conversão em dólares Americanos destina-se a fornecer uma referência comparativa de valor, usando-se como taxa média de câmbio 25 Meticais para 1 US dólares.
[3] O PES Nacional, aprovado pela Assembleia da República, prevê para 2007 um total de recursos orçado em 70,9 milhões de MT, dos quais as despesas correntes foram fixadas em 31,7 mil milhões de MT e 33,4 mil milhões de MT para despesas de investimento.

52. Tal como acontece a nível nacional, a elevada concentração do orçamento, corrente e de investimentos, acontece também dentro da Província de Inhambane. No caso específico do orçamento de investimentos, cerca de 80% do valor das despesas orçadas são decididas a nível provincial, enquanto os restantes 20% são de âmbito distrital (18%) e autárquico (2%).

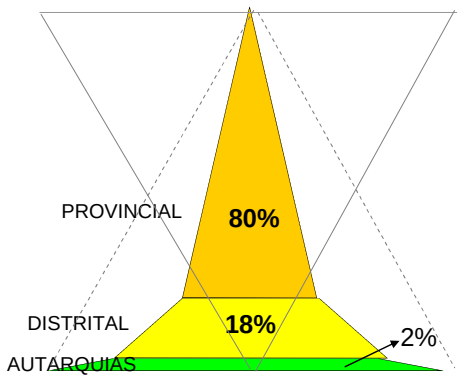
53. A Tabela 2, e também a Figura 5, ilustram o peso do orçamento de investimentos (41%) comparativamente à proporção do orçamento corrente (59%). Esta distribuição efectiva representa uma melhoria na mobilização de recursos orçamentais, posterior à aprovação do orçamento no início de 2007, envolvendo dotações de financiamento externo, posteriormente confirmadas.

## Quadro 2: Comparação do Peso do Investimento Público Nacional e em Inhambane, 2007

**Tabela 2: Orçamento Efectivo, Inhambane 2007**

| Classificação | ($10^3$ MT) | % | ($10^6$ US$) |
|---|---|---|---|
| **Orçamento Total** | **1,600,675** | **100%** | **64.0** |
| Provincial | 1,417,882 | 88.6% | 56.7 |
| Distritos | 149,715 | 9.4% | 6.0 |
| Autarquias | 33,078 | 2.1% | 1.3 |
| **Corrente** | **951,185** | **59%** | **38.0** |
| Provincial | 897,432 | 94% | 35.9 |
| Distritos | 35,991 | 4% | 1.4 |
| Autarquias | 17,762 | 2% | 0.7 |
| **Investimentos** | **649,491** | **41%** | **26.0** |
| Provincial | 520,450 | 80% | 20.8 |
| Distritos | 113,724 | 18% | 4.5 |
| Autarquias | 15,316 | 2% | 0.6 |
| **Total** | **1,600,675** | **100%** | **64.0** |

**Figura 3: Despesas de Investimento por Âmbito de Decisão, Inhambane 2007**




54. As Figuras 4 e 5 ilustram a distribuição do orçamento, nacional e provincial de Inhambane, segundo a classificação económica: Orçamento Corrente, Orçamento de Investimentos, e operações financeiras.

## Quadro 3: Peso do Investimento Público a Nível do País e da Província de Inhambane, 2007

**Figura 4: Orçamento de Estado, Moçambique 2007**

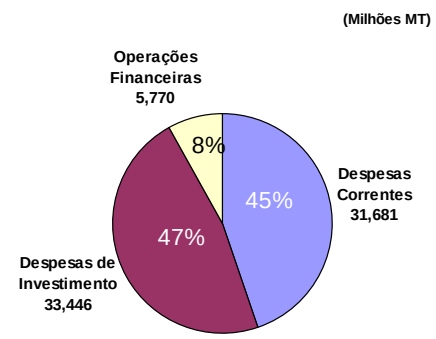
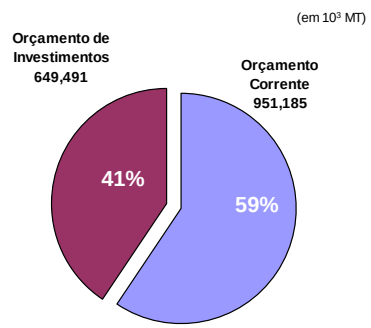



**Figura 5: Orçamento Provincial Efectivo, Inhambane 2007**




55. Comparando o peso do orçamento de investimento no orçamento total, a nível nacional observa-se uma maior proporção da componente de investimento público, do que do

orçamento corrente. Em contra partida, a situação é inversa a nível provincial, com uma proporção do orçamento corrente de 59% e o orçamento de investimentos 41%.

### *Grau de Autonomia de Financiamento*

56. A partir dos dados anteriores, verifica-se que nas condições actuais da província de Inhambane, o maior ou menor equilíbrio, entre a componente corrente e a componente de investimento, depende principalmente do contributo do financiamento de fundos de proveniência externa.

57. As fontes de financiamento dos fundos públicos provinciais, discriminadas entre fontes internas e fontes externas, permitem apreciar o grau de autonomia provincial. A Figura 6 e a Tabela 3 ilustram a elevada dependência do orçamento público, da componente proveniente de fontes externas.

58. A referência à elevada dependência, não deve ser para lamentar tal facto, mas sim, para reflectir sobre como converter a fonte de investimento externa numa oportunidade, para um uso eficiente e eficaz dos referidos fundos, a fim de que os mesmos constituam um factor produtivo e gerador de alternativas de expansão das fontes de receitas externas.

## Quadro 4: Fonte e Destino do Financiamento do Investimento Público, Inhambane 2007

**Figura 6: Origem do Orçamento Provincial, Inhambane 2007**

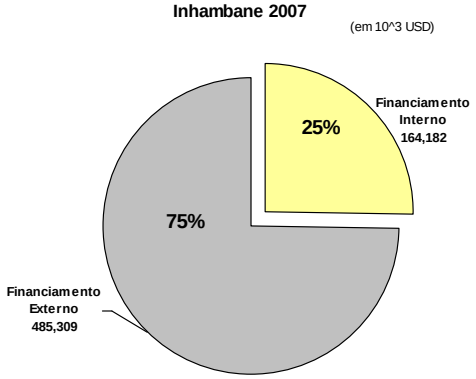



**Tabela 3: Financiamento de Investimentos Interno, Inhambane 2007 (em Contos de MT)**

| **Interno** | **164,182** | **%** | **Cum. %** |
|---|---|---|---|
| Governos Distritais | 93,510 | 57.0 | 57.0 |
| Outros | 27,943 | 17.0 | 74.0 |
| Autarquias | 15,316 | 9.3 | 83.3 |
| Others | 9,618 | 5.9 | 89.2 |
| Infra – estruturas | 9,469 | 5.8 | 94.9 |
| Agricultura | 8,326 | 5.1 | 100.0 |
| **Externo** | **485,309** | **%** | **Cum. %** |
| Saúde | 251,277 | 51.8 | 51.8 |
| Agricultura | 89,311 | 18.4 | 70.2 |
| Educação | 71,349 | 14.7 | 84.9 |
| S. Civil e Outros | 45,747 | 9.4 | 94.3 |
| Obras Públicas | 27,625 | 5.7 | 100.0 |

### *Amplitude Sectorial e Geográfica do Investimento Provincial*

59. A amplitude sectorial do orçamento é ilustrada na Tabela 4, que apresenta uma lista de vinte e um sectores contemplado no investimento de âmbito provincial de 2007. Cerca de 94% do investimento, concentra-se em quatro sectores: Saúde, Agricultura, Educação e Cultura e Plano e Finanças. Os demais 17 sectores, ou áreas de acção, contam com os restantes 6% do valor anual, previsto no orçamento de investimento.

60. Mais uma vez, a Tabela 4 revela que a previsão do investimento público em 2007, conta principalmente, no caso da dotação de âmbito provincial, com os fundos de fontes externas.

**Tabela 4: Orçamento de Investimento de Âmbito Provincial por Sectores Principais , Inhambane 2007**

| | | Componente | | | (U/M: Contos) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Interna | Externa | Total | % | |
| 1 | **Saúde** | 1,800 | 226,902 | **228,702** | 49.8% | 50% |
| 2 | **Agricultura** | 8,326 | 78,461 | **86,786** | 18.9% | 69% |
| 3 | **Educação e Cultura** | 7,818.3 | 63,498.3 | **71,317** | 15.5% | 84% |
| 4 | **Plano e Finanças** | 12,037 | 34,372 | **46,409** | 10.1% | 94% |
| 5 | Total Autárquico | 15,316.3 | - | **15,316** | 0.1% | |
| 6 | Obras Públicas e Habitação | 9,469 | | **9,469** | 2.1% | |
| 7 | Gabinete do Governador | 4,200 | | **4,200** | 0.9% | |
| 8 | Secretaria Provincial | 2,827 | | **2,827** | 0.6% | |
| 9 | Direcção Provincial do Turismo | 2,718 | | **2,718** | 0.6% | |
| 10 | Tribunal Provincial de Inhambane | 1,611 | | **1,611** | 0.4% | |
| 11 | Deg Prov. Do INE | 800 | | **800** | 0.2% | |
| 12 | Direcção Prov Justiça | 791 | | **791** | 0.2% | |
| 13 | Delegação Provincial do INGC | 600 | | **600** | 0.1% | |
| 14 | Secretariado Técn. Adm. Eleitoral | 540 | | **540** | 0.1% | |
| 15 | Juventude e Desportos | 430 | | **430** | 0.1% | |
| 16 | Procuradoria Prov. Inhambane | 414 | | **414** | 0.1% | |
| 17 | Comissão P. de Reinserção Social | 323 | | **323** | 0.1% | |
| 18 | Transportes e Comunicações | 310 | | **310** | 0.1% | |
| 19 | Cadeia Provincial | 250 | | **250** | 0.1% | |
| 20 | Pescas | 78.2 | | **78** | 0.0% | |
| 21 | Recursos Minerais | 33 | | **33** | 0.0% | |
| | | **70,692** | **403,233** | **473,925** | **100%** | **94%** |

61. A Tabela 5 especifica a alocação de pouco mais de 90% do orçamento de investimentos de âmbito provincial, por um conjunto de 31 actividades. Cerca de 80% do orçamento concentra-se em apenas seis actividades, enquanto as restantes 25 actividades conta, no total, com pouco menos 20% do investimento anual.

62. A partir das designações das actividades contempladas fica-se com uma ideia da finalidade do investimento. Por exemplo, na actividade 1, apoio à formação contínua na área de Saúde, construção de salas de aula, desenvolvimento agrário, infra-estruturas descentralizadas, mitigação da seca, subsídio de alfabetizaç ão, entre outras actividades.

**Tabela 5: Orçamento de Investimento de âmbito Pronvincial por Principais Actividades , Inhambane 2007**

| | | Orçamento de Investimento Provincial por Regiões , Inhambane 2007 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Interna | Externa | Total | USD | % | Acumulado |
| 1 | Apoio à formação contínua da DP Saúde | Província | | 220,821 | **220,821** | 8,832,822 | 48.1% | 48% |
| 2 | Construção de Salas de Aulas | Província | | 48,011 | **48,011** | 1,920,440 | 10.5% | 59% |
| 3 | Programa de Desenvolvimento Agrário | Provínica | | 38,358.5 | **38,358** | 1,534,339 | 8.4% | 67% |
| 4 | Fundo de Infraestruturas Descentralizadas - FINDER | Provincia | | 34,372 | **34,372** | 1,374,880 | 7.5% | 74% |
| 5 | Mitigação da seca em Inhambane | Provincia | | 22,799.3 | **22,799** | 911,972 | 5.0% | 79% |
| 6 | Subsídio de Alfabetizadores | Província | | 10,268 | **10,268** | 410,724 | 2.2% | 82% |
| 7 | Fortalecimento do sistema de saúde | Província | | 6,082 | **6,082** | 243,274 | 1.3% | |
| 8 | Capacitação das Instuições Públicas | Provincia | 5,787 | | **5,787** | 231,495 | 1.3% | |
| 9 | Intensificação e diversificação de culturas !'bane | Provincia | | 5,241.6 | **5,242** | 209,664 | 1.1% | |
| 10 | Formação de Professores | Província | | 2,858 | **2,858** | 114,302 | 0.6% | |
| 11 | Produção de Jetropha em Inhambane | Provincia | | 2,620.6 | **2,621** | 104,824 | 0.6% | |
| 12 | Reabilitação do sistema de regadio da Baixa de Mahangue | Província | | 2,353.1 | **2,353** | 94,126 | 0.5% | |
| 13 | Reabilitação do sistema de regadio da Baixa de Nhshokwe | Província | | 2,353.1 | **2,353** | 94,125 | 0.5% | |
| 14 | Reflorestamento em Inhambane | Provincia | | 1,979.2 | **1,979** | 79,166 | 0.4% | |
| 15 | Assistência Tecnica, Avaliação e Desenvolvimento Institucio | Província | | 1,804 | **1,804** | 72,140 | 0.4% | |
| 16 | Tracção animal em Inhambane | Provincia | | 1,113.7 | **1,114** | 44,550 | 0.2% | |
| 17 | Saneamento a baixo custo | Província | 900 | | **900** | 36,000 | 0.2% | |
| 18 | Tracção animal em Inhambane | Provincia | | 855.2 | **855** | 34,206 | 0.2% | |
| 19 | Supervisão e fiscalização de obras | Província | 830 | | **830** | 33,200 | 0.2% | |
| 20 | Carteiras Escolares | Província | 815 | | **815** | 32,615 | 0.2% | |
| 21 | Formação de Inserção de Jovens | Província | 800 | | **800** | 32,000 | 0.2% | |
| 22 | Produção local de sementes | Provincia | | 786.3 | **786** | 31,450 | 0.2% | |
| 23 | Implementaçãpo do Plano de Contigências | Província | 600 | | **600** | 24,000 | 0.1% | |
| 24 | Edcuação Cívica do Eleitorado | Província | 540 | | **540** | 21,600 | 0.1% | |
| 25 | Projecto de Registo e Atribuição do B.I. | Província | 400 | | **400** | 16,000 | 0.1% | |
| 26 | Programa emprego/juventude | Província | 323 | | **323** | 12,920 | 0.1% | |
| 27 | Resposta ao Sector de HIV/SIDA | Província | | 308 | **308** | 12,326 | 0.1% | |
| 28 | Estudos e projectos | Província | 250 | | **250** | 10,000 | 0.1% | |
| 29 | Livro Escolar | Província | | 250 | **250** | 10,000 | 0.1% | |
| 30 | Capacitação Institucional | Província | 250 | | **250** | 10,000 | 0.1% | |
| 31 | Reabilitação e Apetrechamento do Edifício da Direcção | Província | 78.2 | | **78** | 3,128 | 0.0% | |
| | **TOTAL** | | **11,574** | **403,233** | **414,807** | **16,592,287** | **90.4%** | |

63. Quanto à distribuição geográfica, pelos 14 distritos da Província de Inhambane, os dados não permitem representar a distribuição, porque a indicação nas matrizes dos sectores, raramente especifica a localização. No futuro, os dados das matrizes poderão detalhar o locar indicativo, para melhor monitoria.

64. Entretanto, para efeitos desta primeira avaliação, em substituição dum indicador mais directo e exacto, utiliza-se o valor do orçamento total provincial por âmbito de decisão, distrital (9,4%) e autárquico (2.1%) (ver Tabela 2).

### *Participação da Sociedade Civil*

65. Esta variável é de difícil medição em termos quantitativos. É sabido que, no passado, a sociedade civil, e em particular as OSC de Inhambane, não se envolveram no processo de decisão sobre o investimento de âmbito provincial. Esta ausência de participação contrasta, pelo menos nos dois recentes anos, com o crescente envolvimento da sociedade civil, a nível distrital, através dos conselhos distritais.

66. Para reduzir a subjectividade da medição, uma aproximação útil da participação da sociedade no orçamento, é considerar um indicador de medida da contribuição da população de Inhambane para o orçamento, através das receitas próprias e do imposto de reconstrução nacional (IRN) colectado pelo Estado.

67. Como os dados disponíveis divergem, entre as fontes consultadas, optou-se por considerar os valores sobre as metas de receitas próprias e de IRN, indicados no Balanço Semestral do PES 2007.

68. Considerando o limite de receitas provinciais previstas, incluindo receitas próprias e IRN, o valor de referência é de 5,2 milhões de MT para 2007. Comparando com a proporção do orçamento de investimento total (interno e externo), o valor da contribuição da população de Inhambane, para o orçamento de investimentos de 2007, é inferior a um por cento. Este valor é inferir ao valor (7 Milhões de MT) atribuído a cada um dos 14 distritos de Inhambane, como parte do fundo de iniciativa de investimento local.

### *Confiança Entre os Actores*

69. A avaliação da confiança é um indicador ainda muito sujeito à subjectividade e juízos de valor. Recentemente têm surgido propostas para se tratar a confiança como um facto tangível e quantificável.

70. Para este caso, recorrendo à proposta Covey (2006: 13), considera-se a confiança como sendo afectada por dois factores – velocidade e custo. Quando a confiança diminuiu, a velocidade da interacção ou relação também diminuiu, enquanto o custo aumenta.

$$\downarrow Confiança = \downarrow Velocidade \uparrow Custo$$

71. Quando a confiança aumenta, a velocidade da interacção aumenta e o custo diminui.

$$\uparrow Confiança = \uparrow Velocidade \downarrow Custo$$

72. O impacto prático da quantificação da confiança, em muitas relações e interacções, paga-se um custo ou taxa escondida, por causa da fraca confiança existente no relacionamento entre os actores.

73. Parafraseando o Professor Whitney, da Colúmbia Business School, "a desconfiança duplica o custo de fazer negócio" (citado por Covey, 2006: 18). Mas o mesmo se passa no sentido inverso, quando se observa uma elevada confiança, entre as partes. Neste caso, esperar-se dividendos reais, que merecem ser medidos e quantificados.

74. Sem pretender alongar, nem entrar em detalhes complicados sobre os critérios para efeitos deste estudo, o mais importante e útil, é tomar-se em consideração o factor confiança, na avaliação do impacto do orçamento.

75. Para isso, toma-se como referência a seguinte classificação de Covey (2006: 22-23): a) A total falta de confiança (0-20%) implica um imposto de 100-80% sobre os resultados; b) Uma confiança muito baixa (21-40%) implica um imposto de 79-60%; c) A confiança fraca (41-60%) implica um imposto de 59-40%; d) A existência de alguns problemas de confiança (61-80%) envolve um imposto de 39-20%; e) Quando a confiança não é um problema (81-100%), o imposto é baixo (19-0%); f) Quando a confiança é de facto, um activo visível, em vez de imposto pode-se assumir existir um dividendo (por exemplo de 20%); g) Numa situação de elevada confiança, poderão estimar-se dividendos, na ordem dos 40% sobre o valor dos resultados.

76. Para a presente análise, o indicador de confiança entre os actores a incluir no índice agregado é de 25%, significando uma confiança muito baixa. A justificação desta avaliação baseia-se na avaliação crítica dos comentários dos actores, entre si e sobre a participação da sociedade civil.

77. Baseia-se também na apreciação da reunião de 27.08.07, entre o Governo e Parceiros Internacionais, particular nas declarações do Governador Provincial, relativas à participação dos órgãos de comunicação social, a retirada destes da sala de reunião, antes da conclusão da apresentação do relatório de balanço semestral e da proposta do PES e Orçamento para 2007, e a solicitação aos parceiros de cooperação internacional, para que não compartilhem as informações e dados, com pessoas que não estiveram presente naquela reunião.

78. As cinco variáveis consideradas anteriormente são todas de dimensão envolvente, mas que permitem contextualizar a dimensão de desempenho. Esta dimensão é medida, em termos quantitativos, através dos indicadores que se seguem, um sobre a eficiência da execução dos recursos orçamentais, e outro sobre a eficácia da realização e execução do PES.

### *Eficiência da Execução Orçamental*

79. Entende-se por desempenho eficiente a gestão (execução e utilização) dos recursos orçamentais, em que se consegue fazer o mesmo, com os mesmos, ou com menos recursos.

80. A melhor forma de evitar juízos de valor, da autoria do próprio consultor, é tomar em consideração as próprias estimativas de execução orçamental, apresentadas pelo Governo Provincial, no seu Balanço Semestral do PES 2007.

81. Os dados disponíveis no Balanço discriminam a execução do investimento, em termos de fontes de financiamento, interno e externo. Estes dados são apresentados no Quadro 5.

82. Como anteriormente foi referido, o investimento com financiamento interno, representa um total de 25%, enquanto o investimento com financiamento externo representa os restantes 75%. No índice agregado final, estes valores são considerados como factores de ponderação do peso das duas componentes.

83. O Quadro 5 apresenta em paralelo a avaliação do próprio Governo Provincial, sobre a sua eficiência na execução do investimento público, no primeiro semestre de 2007. Aceitando os dados, tal e qual como são apresentados, a mensagem que se extrai dos valores de execução é a maioria dos sectores provinciais, apresentam uma elevada eficiência orçamental, na componente de fundos geridos directamente pelo Governo provincial.

84. Em sectores como as autarquias e infra-estruturas, a eficiência declarada é superior a 90%, e apenas no sector da Saúde e Agricultura, a eficiência orçamental dos fundos, de fontes internas, é inferior a 50%. Por isso, a eficiência da execução orçamental com financiamento interno, atinge uma média de 66%.

## Quadro 5: Eficiência da Execução do Investimento com Financiamento Interno, Comparada com a Execução com Financiamento Externo, Inhambane 2007

**Tabela 6: Execução do Orçamento de Financimanto Interno, Inhambane 1º Sem. 2007**

| | ($10^6$ MT) | (em %) |
|---|---|---|
| Autarquias | 15 | **100.0** |
| Infra-estruturas | 9 | **92.1** |
| Governo Distrital | 59 | **63.5** |
| Educação | 5 | **60.8** |
| Outros Sectores | 15 | **64.4** |
| Agricultura | 4 | **47.6** |
| Saúde | 1 | **31.8** |
| ***Realizado*** | ***108*** | |
| ***Limite*** | ***164*** | |
| **Eficiência Média** | | **65.7** |

**Tabela 7: Execução do Orçamento de Financimanto Externo, Inhambane 1º Sem. 2007**

| | ($10^6$ MT) | (em %) |
|---|---|---|
| Obras Públicas | 12 | **42.4** |
| Educação | 9 | **12.9** |
| Agricultura | 7 | **7.5** |
| Saúde | 13 | **5.3** |
| Soc. Civil | 0 | **0** |
| Governo Distrital | 0 | **0** |
| Autarquias | 0 | **0** |
| Outros sectores | 0 | **0** |
| ***Realizado*** | ***41*** | |
| ***Limite*** | ***485*** | |
| **Eficiência Média** | | **8.5** |

**Figura 7: Nível de Eficiência do Financiamento Interno, 1º Sem. 2007**

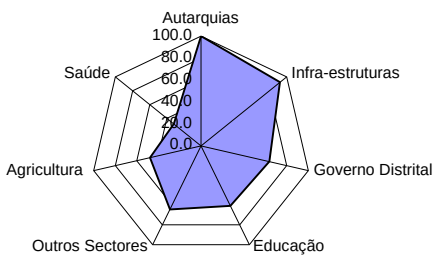
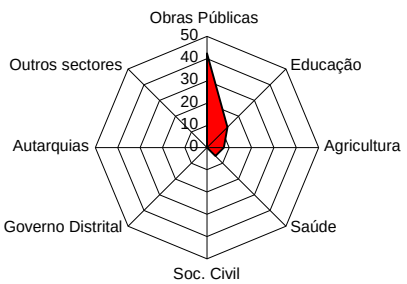



**Figura 8: Nível de Eficiência fo Financiamento Externo, 1º Sem. 2007**



85. Esta elevada eficiência de fundos com financiamento interno contrasta com a eficiência declarada, pelo Governo Provincial, relativamente aos fundos com financiamento externo. A segunda parte do Quadro 5 apresenta uma média de eficiência orçamental dos fundos externos de 8,5%. Apenas o sector das Obras Públicas apresenta valores próximos dos da componente de fundos internos, enquanto os restantes sectores, apresentam valores muito baixos ou nulos.

86. O sector de Obras Públicas, que aplicou o orçamento na abertura e reabilitação de furos de água potável, apresenta-se como o sector que potencialmente mais contribuiu para a melhoria das condições de vida da população, pelo facto de melhoria do consumo de água potável ser, de facto, crucial.

87. Na comunicação das OSC, apresentada na reunião de 27.08.07 do Governo e Parceiro, a FOPROI manifestou a preocupação, relativamente à revelação do Balanço Semestral do Governo Provincial, de que a execução do orçamento com financiamento externo foi de 8,5%, até meados do corrente ano. A explicação deste baixo nível de execução, encontrada no documento do Balanço Semestral, limita-se ao seguinte parágrafo:

> "O nível de execução em referência, é uma consequência dos desembolsos tardios destes fundos, havendo sectores que até a data da elaboração do presente balanço, ainda não tinham recebido a primeira transferência, parte destes fundos. Este constrangimento, poderá desde já, preceder um baixo nível de execução até ao final do ano e por consequência, o não alcance dos objectivos e metas programados" (Governo Provincial, 2007, p. 40).

88. A importância duma avaliação de eficiência, rigorosa e realista, permite considerar as suas implicações em termos de eficácia de execução do PES. Em princípio, supõe-se que os planos, ao nível provincial, são planos orçamentados com os fundos indispensáveis para a sua concretização.

89. Isto significa, que existe uma correlação directa, ou mesmo causal, entre a eficiência dos *inputs* (insumos) do sistema orçamental e a eficácia dos *outputs* (resultados). Isto acontece nos sistemas produtivos, com o desempenho da produtividade, como pode acontecer com os sistemas de gestão administrativa, com o desempenho dos recursos orçamentados para a execução dos planos económicos e sociais.

90. Nesta perspectiva, qual é a relação entre a eficiência aqui identificada, para a execução orçamental provincial, no primeiro semestre de 2007, e a eficácia da execução do PES provincial, no mesmo período?

### *Eficácia de Execução do PES Provincial*

91. Quando se fala de eficácia, ao nível da execução do PES provincial, tem-se em vista o desempenho referente aos resultados obtidos, em termos de concretização dos planos estabelecidos, no PES 2007 de Inhambane.

92. A partir dos dados apresentados no Balanço Semestral do PES 2007, o Quadro 6 resume a avaliação do próprio Governo. No seu Balanço Semestral, o Governo declara elevados níveis de eficácia na sua realização do PES 2007.

93. O Quadro 6 coloca a componente da eficácia em paralelo à média da eficiência, deduzida a partir dos dados, sobre os fundos de financiamento interno e externo, apresentados no Quadro 5.

94. Desta forma, a partir do Quadro 6, observa-se que o sector da Agricultura, apesar de ter tido uma eficácia média inferior a 10%, em contra partida o Governo Provincial declara que alcançou o seu plano de acção em 91%. No sector da Saúde, com uma eficiência média de 6%, declara-se ter atingido as metas do PES, em 68%. Na Educação, com apenas 13% dos recursos, o Governo declara ter realizado o plano em quase 80%.

95. Normalmente, quando se atribuem recursos não suficientes a uma política ou actividade, é pouco provável que ela tenha o impacto pretendido. Todavia, a avaliação do Governo de Inhambane, neste caso, desafia a experiência razoável e prática, pois sugere que mesmo sem recursos, terá conseguido alcançar elevados níveis de eficácia.

96. Este contraste, entre o nível da eficiência orçamental, por lado, e o nível de realização da eficácia do PES, por outro, suscita sérias dúvidas, do ponto de vista técnico e prático, que serão apresentadas no passo seguinte, relativo à interpretação e avaliação global.

## Quadro 6: Comparação da Eficiência Média da Execução Orçamental com a Eficácia da Execução do PES de Inhambane, 1º Semestre de 2007

**Tabela 8: Eficiência Média Orçamental do Investimento Provincial, Inhambane 1º Sem 2007**

| | (10$^6$ MT) | (em %) |
|---|---|---|
| Educação | 14.0 | 12.5 |
| Saúde | 14.0 | 6.0 |
| Agricultura | 11 | 8.8 |
| Obras Públicas | 20 | 27.5 |
| Sociedade Civil | 0 | 0.0 |
| Governo Distrital & Autarquias | 75 | 41 |
| Outros | 15 | 6.9 |
| ***Realizado*** | ***149*** | |
| ***Limite*** | ***649*** | |
| **Eficiência Média Ponderada** | | **15** |

**Tabela 9: Eficácia Média do PES Provincial 2007, Inhambane 1º Semestre 2007**

| | (em %) |
|---|---|
| Educação | 79.2 |
| Saúde | 68.1 |
| Agricultura | 91.0 |
| Obras Públicas | 50.4 |
| Receitas Colectadas | 65.3 |
| Sociedade Civil e Outros | 10.0 |
| **Eficiência Média** | **61** |

**Figura 9: Nível de Eficcia do Sector Publico, 1º Semestre 2007**

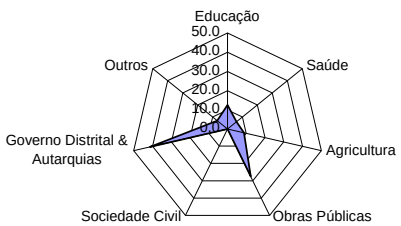
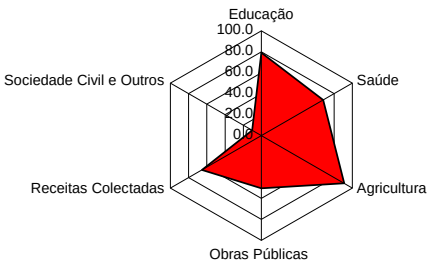



**Figura 10: Nível de Eficiência Orçamental, 1º Semestre 2007**




### Passo 4 - Investigação: *O que explorar mais profundamente*

97. No passo sobre investigação, procurou-se cruzar e verificar a informação, apresentada nos documentos. Durante a vista a Inhambane, o consultor e um representante da FOPROI, conduziram uma breve sondagem, junto dos sectores principais, nomeadamente os quatro sectores que, segundo o Balanço Semestral do PES 2007, absorvem 94% do orçamento de investimentos.

98. Apesar de esta consulta ter sido muito breve e rápida, foi possível identificar, significativas diferenças entre os resultados divulgados no Balanço e as informações fornecidas nos respectivos sectores específicos, bem como se reuniu informações adicionais, para apreciar o Balanço Semestral do PES 2007.

99. No contacto com um representante da Planificação da Direcção Provincial da Saúde, ficou-se a saber que os 251 milhões de Meticais, indicados no PES 2007, para o sector da Saúde no orçamento, nunca existiram nesta Direcção. Recorde-se que só este valor representa cerca de 50% de todo o orçamento de investimento de âmbito provincial.

100. Se o valor existe, informou o entrevistado do sector da Saúde, ele não foi disponibilizado para uso directo da Direcção Provincial da Saúde. "Não sabemos onde os parceiros, ou Governo Central, inscreveram os projectos e as actividades referentes a esse valor", acrescentou o entrevistado. "O único valor disponível da Direcção Provincial foi de 1,3 milhões de Meticais, gasto no bloco operatório do Hospital Provincial de Inhambane ".

101. Uma situação totalmente diferente da anterior foi encontrada na Direcção Provincial de Obras Publicas e Habitação (OPH). De acordo com os técnicos das OPH, o valor de 27,6 milhões de Meticais, indicado no Balanço Semestral, pouco tem a ver com o montante realmente gasto no primeiro semestre de 2007, em infra-estruturas como estradas, água e saneamento.

102. Só a Cooperação Irlandesa disponibilizou cerca de 1,2 milhões de Euros; ou seja, cerca de 40 milhões de Meticais, e por isso muito acima dos 27,6 milhões. A Direcção das OPH informa, no relatório de balanço semestral fornecido, durante a entrevista, que até aquela data tinham sido abertos 50 novos furos e reabilitado 150 furos. Apenas esta acção corresponde, grosso modo, ao valor limite indicado no Balanço Semestral.

103. Mas o relatório das Obras Pública indica muito mais realizações, envolvendo uma execução orçamental acima da que é relatada no Balanço Semestral. Por esta, e por outras razões exemplificadas e justificadas, durante a entrevista com os representantes da Direcção de OPH, os entrevistados consideraram que o Balanço Semestral do PES 2007 reflecte, de forma muito limitada e inadequada, o desempenho deste sector público provincial.

104. Este caso específico ilustra que o Balanço exprime um PES muito mal articulado com os planos sectoriais. Precisamente neste aspecto, os entrevistados que em casos como este, entre muitos outros, as OSC podiam contribuir de forma efectiva e positiva, numa monitoria e avaliação da execução do Governo. Para isso, será preciso que as OSC tenham acesso a informação fidedigna, actualizada e realista.

105. Um terceiro sector contactado foi o da Agricultura. Neste caso, e à semelhança dos dois acima mencionados, soube-se que o sistema de compilação de dados é deficiente, e que o novo sistema do SISTAFE parece estar a originar dificuldades de execução a nível provincial.

106. No período posterior à conclusão do texto do Balanço Semestral do PES 2007, foram realizados alguns desembolsos orçamentais. Apesar disso, os entrevistados declararam terem muitas dúvidas que a totalidade do valor, inicialmente previsto, sejam recebidos e gastos até ao fim do ano. Esta morosidade tem a haver com os desembolsos do PROAGRI, a nível central.

## 2.6. Índice Agregado do Impacto do PES e do Orçamento de Inhambane

### Passo 5 – Interpretar e avaliação: *O significado da informação*

### *Um Impacto Orçamental Excepcional Duvidoso*

107. Após análise e investigação adicional, nos passos 3 e 4, o passo 5 apresenta os resultados da interpretação e avaliação geral, em termos do impacto do orçamento de investimentos provincial.

108. Para que a interpretação e avaliação se mantenha mais objectiva, elaborou-se um quadro de indicadores, que permite visualizar as variáveis específicas e o índice global de impacto final.

109. O quadro de variáveis é resumido na Tabela 10, em associação às duas dimensões, descritas anteriormente (envolvente ou de contexto e de desempenho), e à classificação dos indicadores, classificados em forma quantitativa (por ponto e percentagens) e qualitativa (por seis categorias correspondentes às quantitativas).

110. Em conformidade com a classificação quantitativa das duas dimensões, o quadro na Tabela 10 resume as variáveis do índice agregado, composto por cinco variáveis envolventes ou de contexto, e duas variáveis de desempenho. Para o cálculo do índice agregado do impacto do Orçamento e do PES 2007, no primeiro semestre, a Tabela 6 mostram a ordem de classificação, expressa tanto em forma quantitativa (em percentagem e valores entre 0 a 6 pontos) e qualitativa (entre nulo e excelente).

**Tabela 10: Quadro de Indicadores do Índice Agregado de Impacto do Orçamento Provincial, Inhambane 2007**

| DIMENSÕES | | Variáveis | Ordem de Classificação | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | <10% | 10-29% | 30-49% | 50-59% | 60-69% | 70-89% | >90% |
| | | | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| | | | Nulo | Muito Fraco | Fraco | Satisfatório | Forte | Muito Forte | Excelente |
| VARIÁVEIS ENVOLVENTES | 1 | Descentralização Orçamental | Qual a percentagem do orçamento de investimento provincial de decisão de âmbito distrital e/ou autárquico? Segundo a Tabela 2, em 2007 o montante de decisão distrital representa 18% e o de decisão autárquica 2%. | | | | | | |
| | 2 | Autonomia de Financiamento | Que percentagem do investimento público baseia-se em financiamento interno? Em 2007 o orçamento com financiamento interno representa 25%, enquanto o restantes 75% conta com financiamento externo. | | | | | | |
| | 3 | Participação da Sociedade Civil | Qual o nível de participação das Organizações da Sociedade Civil no processo de orçamentação? A primeira participação activa de OSC aconteceu na reunião de Balanço Semestral do PES 2007, a 27.08.07. Mas para melhor objectividade, utiliza-se também a proporção das receitas próprias e do imposto de reconstrução nacional (IRN) do total do investimento público. | | | | | | |
| | 4 | Amplitude Geográfica | Que proporção do investimento público provincial é alocado aos distritos e às autarquias, respectivamente. Segundo a Tabela 2, a atribuição do orçamento para decisão de âmbito distrital é de 9,4% e para as autarquias 2,1%. | | | | | | |
| | 5 | Confiança entre os Actores | A confiança é função der dois factores – velocidade e custo. Quando a confiança diminuiu, a velocidade a velocidade da interacção também diminuiu, enquanto o custo aumenta. | | | | | | |
| VARIÁVEIS DE DESEMPENHO | 6 | Eficiência Orçamental | Eficiência significa fazer mais ou melhor com os mesmos recursos. Envolve a gestão e utilização dos recursos para um certo fim. O desempenho (performance) da Administração Pública é função, em parte, da forma como se concretiza a componente do valor ligada à eficiência (fazer coisas nem ou de forma certa). Usando o Balanço do Semestre do PES 2007, a eficiência é estimada recorrendo às percentagens de execução declaradas pelo Governo. | | | | | | |
| | 7 | Eficácia do PES | A outra componente do desempenho, para além da eficiência, é componente da eficácia (fazer as coisas certas), referente aos resultados. Com base no Balanço do Semestre do PES 2007, a eficácia usada corresponde às percentagens de execução dos planos sectoriais, declaradas pelo Governo Provincial. | | | | | | |

111. Os dados utilizados na estimativa do índice agregado de impacto, baseia-se nos indicadores descritos anteriormente, os quais foram maioritariamente extraídos dos próprios documentos utilizados na análise. A Tabela 11 apresenta o resultado do cálculo do índice agregado de impacto do orçamento provincial de Inhambane, no primeiro semestre de 2007.

**Tabela 11: Índice Agregado de Impacto Orçamento Provincial, Inhambane 1º Semestre 2007**

| DIMENSÕES | | Variáveis | Ordem de Classificação | | | | | | | Classifcação Média | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | <10% | 10-29% | 30-49% | 50-59% | 60-69% | 70-89% | >90% | | |
| | | | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | | |
| | | | Nulo | Muito Fraco | Fraco | Satisfatório | Forte | Muito Forte | Excelente | % | Pontos |
| | | **IMPACTO MÉDIO TOTAL** | | | | | | | | **19.7** | **1.2** |
| DIMENSÃO DE VARIÁVEIS ENVOLVENTES | | | | | | | | | | 12.5 | 0.8 |
| | 1 | **Descentralização** | Qual a percentagem do orçamento de investimento provincial de decisão de âmbito distrital e/ou autárquico? Segundo a Tabela 2, em 2007 o montante de decisão distrital representa 18% e o de decisão autárquica 2%. | | | | | | | **6.5** | 0.4 |
| | 1.1 | Âmbito de Decisão Provincial | 8 | | | | | | | | |
| | 1.2 | Âmbito de Decisão Distrital | 9.4 | | | | | | | | |
| | 1.3 | Âmbito de Decisão Autárquico | 2.1 | | | | | | | | |
| | 2 | **Autonomia** | Que percentagem do investimento público baseia-se em financiamento interno? Em 2007 o orçamento com financiamento interno representa 25%, enquanto o restantes 75% conta com financiamento externo. | | | | | | | **25.0** | 1.5 |
| | 2.1 | Financiamento interno | | 25 | | | | | | | |
| | 3 | **Participação** | Qual o nível de participação das Organizações da Sociedade Civil no processo de orçamentação? A primeira participação activa de OSC aconteceu na reunião de Balanço Semestral do PES 2007, a 27.08.07. Mas para melhor objectividade, utiliza-se também a proporção das receitas próprias e do imposto de reconstrução nacional (IRN) do total do investimento público. | | | | | | | **0.4** | 0.0 |
| | 3.1 | Receitas próprias e IRN em % do investimento | 0.8 | | | | | | | | |
| | 3.2 | Participação da Sociedade Civil | 0 | | | | | | | | |
| | 4 | **Amplitude** | Que proporção do investimento público provincial é alocado aos distritos e às autarquias, respectivamente. Segundo a Tabela 2, a atribuição do orçamento para decisão de âmbito distrital é de 9,4% e para as autarquias 2,1%. | | | | | | | **5.8** | 0.3 |
| | 4.1 | Distribuição distrital do orçamento total | 9.4 | | | | | | | | |
| | 4.2 | Distribuição autárquico do orçamento total | 2.1 | | | | | | | | |
| | 5 | **Confiança** | | | | | | | | **25.0** | 1.5 |
| | 5.1 | Confiança muito fraca na sociedade civil | 25 | | | | | | | | |
| | 5.2 | | | | | | | | | | |
| DIMENSÃO DE VARI+AVEIS DE DESEMPENHO | | | | | | | | | | 37.7 | 2.3 |
| | 5 | **Eficiência** | Eficiência significa fazer mais ou melhor com os mesmos recursos. Envolve a gestão e utilização dos recursos para um certo fim. O desempenho (performance) da Administração Pública é função, em parte, da forma como se concretiza a componente do valor ligada à eficiência (fazer coisas nem ou de forma certa). Usando o Balanço do Semestre do PES 2007, a eficiência é estimada recorrendo às percentagens de execução declaradas pelo Governo. | | | | | | | **14.7** | 0.9 |
| | 6.1 | **Investimento de Financiamento Interno** | | | | | | | | 65.7 | |
| | 6.1.1 | Execução do Plano na Educação | | | | | 60.8 | | | | |
| | 6.1.2 | Execução do Plano na Saúde | | | 31.8 | | | | | | |
| | 6.1.3 | Execução do Plano na Agricultura | | | 47.6 | | | | | | |
| | 6.1.4 | Execução do Plano nas Obras Públicas | | | | | | | 92.1 | | |
| | 6.1.5 | Execução do Plano de Outros | | | | 64.4 | | | | | |
| | 6.1.6 | Execução do Plano de Governos Distritais | | | | | 63.5 | | | | |
| | 6.1.7 | Execução do Plano de Autarquias | | | | | | | 100 | | |
| | 6.1.8 | Execução do Plano de Outros | | | | | | | | | |
| | | **Investimento de Financiamento Externo** | | | | | | | | 8.5 | |
| | 6.2.1 | Execução do Plano na Educação | | 12.9 | | | | | | | |
| | 6.2.2 | Execução do Plano na Saúde | 5.3 | | | | | | | | |
| | 6.2.3 | Execução do Plano na Agricultura | 7.5 | | | | | | | | |
| | 6.2.4 | Execução do Plano nas Obras Públicas | | | 42.4 | | | | | | |
| | 6.2.5 | Execução do Plano de Outros Sectores | 0 | | | | | | | | |
| | 6.2.6 | Execução do Plano de Governos Distritais | 0 | | | | | | | | |
| | 6.2.7 | Execução do Plano de Autarquias | 0 | | | | | | | | |
| | 6.2.8 | Execução do Plano de Outros | 0 | | | | | | | | |
| | 7 | **Eficácia** | A outra componente do desempenho, para além da eficiência, é componente da eficácia (fazer as coisas certas), referente aos resultados. Com base no Balanço do Semestre do PES 2007, a eficácia usada corresponde às percentagens de execução dos planos sectoriais, declaradas pelo Governo Provincial. | | | | | | | **61** | 3.6 |
| | 7.1 | Execução do Plano na Educação | | | | | | 79.2 | | | |
| | 7.2 | Execução do Plano na Saúde | | | | | 68.1 | | | | |
| | 7.3 | Execução do Plano na Agricultura | | | | | | | 91 | | |
| | 7.4 | Execução do Plano nas Obras Públicas | | | | 50.4 | | | | | |
| | 7.5 | Execução do Plano nas Receitas Públicas | | | | | 65.3 | | | | |
| | 7.6 | Execução do Plano Sociedade Civil e Outros | 10 | | | | | | | | |

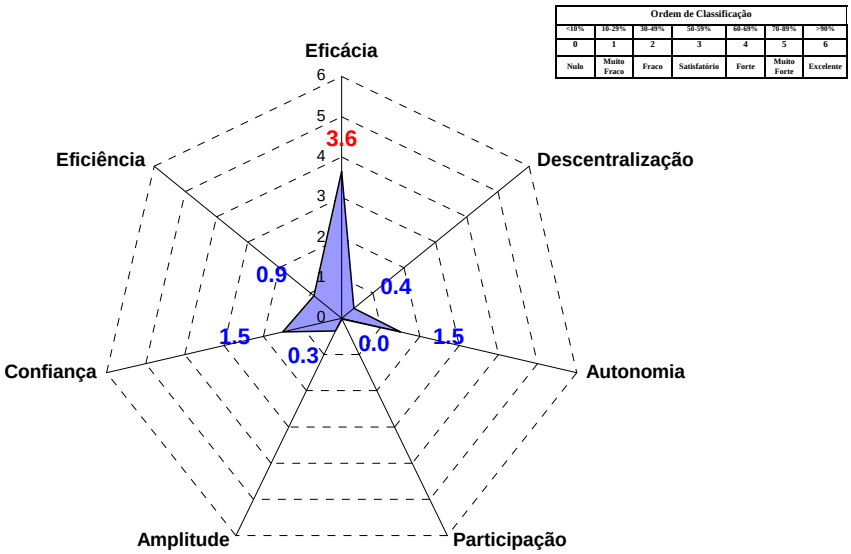
112. Como demonstra a Tabela 11, o índice médio agregado de impacto, é de 19,7%, ou seja, em termos de pontuação, da escala de 0 a 6, corresponde a 1,2 pontos, que em termos qualitativos se classifica como "Muito Fraco".

113. Esta classificação, quantitativa e qualitativa, resulta da média entre a dimensão de variáveis envolventes, com 12,5% ou "Muito fraco", e a média das variáveis de desempenho, com um valor de 37,7%, ou "Fraco".

114. Desta classificação, com base nos valores da classificação obtida na Tabela 7, a Figura 11 mostra a representação gráfica, em que cada um dos ângulos do polígono de sete ângulos, representa uma das sete variáveis incluídas na avaliação.

115. Como é bem visível na Figura 11, a variável da eficácia sobressai de forma bastante pronunciada. Isto deve-se ao elevado valor constante na declaração do Governo Provincial, em que a média de execução do PES, no 1º semestre de 2007, é estimada em 61%. N uma avaliação rigorosa e realista, o nível de eficácia declarado no Balanço Semestral do PES 2007 é, em termos práticos e técnicos, improvável.

**Figura 11: Índice de Avaliação do Impacto do Orçamento de Investimento, Inhambane 1º Semestre 2007**




116. É sabido que o impacto dum investimento varia de País para País. No sector produtivo, tal impacto é medido pelo rácio capital/rendimento, enquanto no domínio administrativo, pode-se considerar como o rácio eficiência/eficácia. [4]

117. Acreditando nos valores declarados, do Balanço Semestral do PES 2007, o rácio eficiência/eficácia seria de 0,2, que é o inverso do que acontece geralmente, no sector produtivo. Por analogia ao sector produtivo, a declaração do Governo Provincial sugere que o rácio para cada dólar de investimento público geraria uma variação média de três dólares, de

[4] Nalguns países o rácio capital/rendimento é conhecido, situando-se normalmente entre 3 e 4, isto é, cada 3 ou 4 USD investidos induzem em média uma variação de 1 USD no PIB. Em termos macro-económicos tal significa que para se conseguir um aumento de 1% do PIB é necessário investir 3 ou 4% do PIB (Osman, 2003: 23).

valor acrescentado ao investimento. Este elevadíssimo nível de eficiência dos recurso é improvável, do ponto de vista técnico.

118. Daqui se depreende que a avaliação da eficácia, fornecida pelo Balanço Semestral do Governo Provincial, declara uma eficiência no desempenho dos fundos de fontes de financiamento interno, que não encontra sustentação nos próprios da avaliação do executor.

119. Em face disto, é aconselhável reconhecer esta constatação, porque a consequência da recusa em fazê-lo, seria muito mais controversa e perigosa. Aceitar a avaliação do Governo provincial, de forma não crítica e complacente ou paternalista, conduziria à ideia que a Província de Inhambane não precisa de recorrer a fundos de financiamento externo, porque o Governo já alcançou um desempenho excepcional de eficiência dos recursos colocados à sua disposição.

120. Mas esta conclusão é contrariada por muito outros indicadores, como por exemplo, o indicador de participação da sociedade no orçamento provincial, que não atinge 1% do valor do investimento público. Além disso, existem fortes evidências de imensas necessidades de serviços públicos, que não são satisfeitas, por falta de recursos orçamentais de investimento público.

121. O orçamento provincial de Inhambane apenas contemplou cerca 650 milhões de Meticais para o investimento público, dos quais 75% são de fontes de financiamento externo. Se o Governo tivesse executado mais de 60% do PES com menos de 25% dos fundos de financiamento interno, de duas uma, ou o orçamento foi mal elaborado, ou Governo realmente não precisa do dinheiro de financiamento externo. Esta última hipótese é questionável, com base nas evidências dos fracos serviços públicos prestados aos distritos e localidades de Inhambane.

### *O Impacto Orçamental Mais Provável*

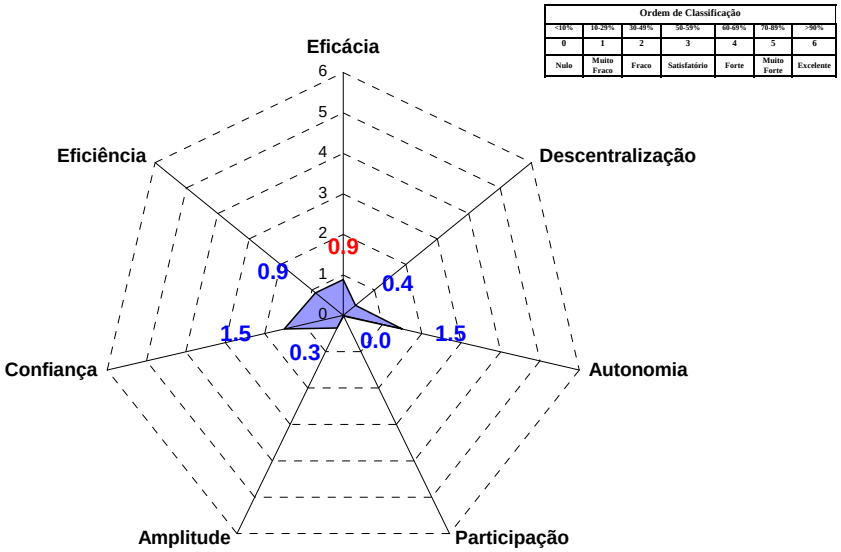
122. Questionada a exactidão da eficácia declarada no Balanço Semestral do PES 2007, depara-se com a seguinte questão: qual poderá ser o valor mais realista da eficácia de execução do PES 2007, no primeiro semestre de 2007?

123. Assumindo uma igual paridade no rácio entre eficiência e eficácia, uma hipótese em si muito generosa, do ponto de vista técnico, em comparação com o rácio capital/rendimento no sector produtivo, o resultado que se obtém é resumido na Figura 12. Assim, em vez de 61% de eficácia, o seu nível seria igual ao nível médio de eficiência (14,7%), resultando num índice agregado de impacto de 11% (0,7 pontos), próximo da classificação de "nulo".

124. O impacto do orçamento de investimento público só não foi realmente "nulo", como demonstra a Tabela 8, devido ao contributo do sector das "Obras Públicas e Habitação", com uma média de 42% de eficiência, resultante do financiamento externo na abertura e reabilitação de furos de água potável.

125. Também se demonstra na Tabela 8, um investimento maior do que das "Obras Públicas e Habitação", que é o do Governo Distrital e Autarquias. À semelhança do que acontece em outras partes do Orçamento de Estado nacional, existe uma componente designada por investimento, que na prática, corresponde a despesas em consumíveis e outras despesas correntes. Por isso, esta componente não pode ser colocada no mesmo nível de benefício directo para a população, no caso dos poços de água potável.

**Figura 12: Índice Alternativo do Impacto do Orçamento de Investimento, Inhambane 1º Semestre 2007**




## 2.7. Resposta ás Questões do Início do Capítulo 2

126. É importante extrair as implicações da interpretação efectuada no Capítulo 2, em resposta directa às três questões enunciadas no início do Capítulo.

127. Sobre a primeira questão - *Qual é o impacto do orçamento de investimentos provincial 2007 de Inhambane, do ponto de vista dos beneficiários finais, nomeadamente das camadas mais pobres de Inhambane?* – o índice agregado de impacto, conduz a dois tipos de respostas.

128. A primeira resposta, é de que o impacto do orçamento de investimento no primeiro semestre de 2007, foi "muito fraco", ou quase "nulo, considerando uma avaliação tecnicamente mais rigorosa. Os factores e os dados de fundamentação estão resumidos na Tabela 11.

129. A segunda, focada nas actividades do PES 2007 com relação ao impacto real na redução da pobreza em Inhambane, se porventura as populações mais pobres beneficiaram e melhoraram as suas condições de vida, tal poderá estar associado a uma única actividade, destinada a proporcionar maior disponibilidade de água potável para a mesmas.

130. Sobre a segunda questão – *As despesas de investimento público são realizadas de forma eficiente e eficaz?* – a resposta a partir do índice agregado é inequívoca. As componentes do índice agregado do impacto mostram sérios problemas de desempenho orçamental, principalmente na componente de fundos de financiamento externo. A declaração oficial sobre a eficácia de execução do PES é irrealista e improvável, não sendo suportado pelos valores de eficiência orçamental .

131. Sobre a terceira questão – *Quais os sectores, as actividades e regiões que absorvem a maior porção do orçamento de investimento provincial?* - para além da indicação que o desempenho é "muito fraco", existe um aspecto importante que merece ser realçado.

132. Apesar das ambiguidades do documento principal e do Balanço Semestral do PES 2007, a análise realizada, permite concluir que o único sector com algum provável impacto positivo na melhoria das condições de vida das camadas mais pobres, é o das Obras Públicas e Habitação.

133. As acções de abertura e reabilitação de poços de água potável, influenciaram bastante na melhoria de condições de vida da população, mas esta acção, através das actividades a elas associadas, por si só, não permite concluir que a redução da pobreza, associada ao uso de água potável, possa ser efectiva. Para que tal possa acontecer, é preciso que as condições noutras áreas, relacionadas com a dieta alimentar, as condições de saúde e sanidade, não piorem e neutralizem as melhorias realizadas.

# PARTE 3
# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

134. Na 2ª Parte deste trabalho foram abordados os passos de 1 a 5 do quadro conceptual, enquanto os últimos três passos, firam para esta 3ª Parte, de carácter conclusiva e com recomendações para a acção (passo 6), criação de capacidade organizacional (passo 7) e liderança na monitoria e melhoria do orçamento público de Inhambane (passo 8). Além das considerações conclusivas, apresenta-se também recomendações específicas para cada um dos três últimos passos do quadro conceptual.

## 3. Acção Imediata e de Médio-Prazo

**Passo 6 - Acção**: *O que fazer com estes conhecimentos*

135. O que fazer com os resultados do estudo? Existem dois tipos de respostas para esta questão, uma imediata e outra de médio prazo.

### 3.1. Acções Imediatas

136. Parte da resposta imediata, resultante do conhecimento alcançado sobre a situação do orçamento provincial de Inhambane, foi dada no decurso das actividades incluídas nesta consultoria.

137. Além de elaborar a metodologia e de aplicá-la à avaliação do impacto do orçamento de 2007, competia ao consultor, nos dias previsto para trabalho na Cidade de Inhambane, compartilhar e trabalhar com membros das OSC locais.

138. Esse trabalho foi elaborado de duas formas. Nos encontros de esclarecimento e validação da informação do orçamento em análise e nos encontros com representantes das direcções das Obras Públicas, da Saúde e da Agricultura, o consultor fê-las com a presença do representante da FOPROI.

139. A segunda acção foi a realização de um dia de workshop, efectuada no dia 24 de Agosto, com a participação de 15 representantes que integram a FOPROI, vindas das Cidades de Inhambane e da Maxixe.

140. Na reunião do workshop debateu-se o Balanço Semestral do PES 2007, com relação à execução do orçamento provincial. De acordo com os presentes, este tipo de debate foi o primeiro do género com as OSC provinciais, tendo suscitado grande interesse nos participantes.

141. Como o workshop visava também preparar as OSC para participarem activamente na reunião de 27.08.07, entre o Governo e os Parceiros de Cooperação, os participantes escolheram quatro pessoas, constituindo assim um grupo de trabalho restrito, que iriam sistematizar as observações sobre o Balanço Semestral. Acordou-se que o grupo prepararia uma intervenção, para a referida reunião, em nome dos restantes participantes do workshop.

142. No dia 25 de Agosto, o grupo de trabalho restrito, reuniram com o consultor, tendo preparado o texto da comunicação, intitulada "Contribuição das Organizações da Sociedade Civil para a Análise do 'Balanço Semestral do PES 2007'".

143. No dia 27 de Agosto, os quatro membros do grupo de trabalho, participaram na reunião de consulta do Governo Provincial com os Parceiros de Cooperação, para a apresentação do Balanço Semestral do PES e da proposta do PES 2008.

144. No debate, o representante da FOPROI colocou as dúvidas identificadas na sua comunicação e informou sobre o texto de reflexão que foi preparado, na sequência do workshop das OSC, de 24 de Agosto, cujas cópias foram entregues ao Governador da Província e outros interessados.

145. Na sequência desta primeira experiência, os membros do grupo, manifestaram o interesse de dar continuidade a este trabalho, solicitando ao secretariado da FOPROI que estabelecesse uma agenda de trabalho para os próximos meses, de forma a participarem na participação de avaliação e monitoria do 2º. Semestre PES 2007 e 2008.

146. Uma sugestão específica adicional diz respeito à inclusão desta nova acção, associada à monitoria e avaliação do PES e do Orçamento Provincial, no plano de acção da FOPROI. Esta, recentemente aprovou o seu *Plano Estratégico 2007-2011*. Uma cópia deste Plano foi facultada ao Consultor.

147. Da apreciação das áreas programáticas identificadas no Plano da FOPROI, a participação na monitoria e avaliação do PES Provincial podia ser incluída, em duas das três áreas programáticas principais, nomeadamente:

- Actividade programática nº 1: Desenvolvimento institucional do FOPROI para promover, capacitar e assistir tecnicamente a sociedade civil em Inhambane, na sua participação na agenda política e sócio-económica da província.
- Actividade programática nº 2: Mobilização do apoio programático, técnico e logístico aos grupos temáticos da sociedade civil, para a sua participação eficiente na agenda sócio-económica provincial.

## 3.2. Acções Amplas e de Médio Prazo

148. Considerando as condições actuais das OSC de Inhambane e não menos importante, o quadro institucional de funcionamento do Governo Provincial e seu relacionamento com os Parceiros de Cooperação Internacional, afigura-se ilusório, ou mesmo pretensioso, entreter grandes expectativas, quanto à possibilidade da FOPROI, ou outras OSC provinciais, produzirem uma mudança substancial imediata, nos métodos e conteúdo do orçamento provincial.

149. As OSC provinciais, tal como grande parte das OSC nacionais, têm fraco poder de influência negocial. Por isso, os parceiro de cooperação devem intensificar o apoio de

capacitação de organizações da sociedade civil, prosseguir com iniciativas como este tipo de consultoria, com investigadores, académicos e analistas, independentes.

### *Factores Internos Relevantes*

150. Os factores internos dependem sobretudo do reconhecimento dos problemas de qualidade, técnica e política, identificados no actual PES e Orçamento provinciais. T al reconhecimento deve partir da própria liderança do Governo Provincial.

151. Só será possível aplicarem-se soluções positivas, se os actores envolvidos no orçamento – Governo e Parceiros de Cooperação - reconhecerem a existência de problemas de qualidade, e admitirem as vantagens que poderão advir, da superação dos referidos problemas de desempenho do orçamento provincial.

152. No futuro imediato, as OSC de Inhambane deviam explorar e aprofundar cenários potenciais, de enquadramento da sua participação regular na a valiação do Orçamento Provincial.

153. É preciso admitir que o assunto não é assim tão linear e simples, como possa parecer à primeira vista. Não é pelo simples facto de um parceiro, como o da Cooperação Irlandesa, reconhecer a importância do envolvimento das OSC na avaliação do orçamento provincial, q ue a participação efectiva da sociedade civil será imediatamente conseguida.

154. De imediato, a situação das OSC parece caracteriza-se por oferecer "muitas oportunidades" de participação política, mas existem muitos pontos fracos e factores a converter tal participação em meras auscultações, consultas irrelevantes, ou até mesmo exercícios de manipulação ou terapia psicológica (Francisco e Matter, 2007).

155. Esta situação necessita uma mudança radical, mas tal mudança passa pela mudança de atitude dos actores para com a sociedade civil, o seu direito à informação e envolvimento na monitoria do orçamento provincial, através de OSC que possam contribuir de forma activa, regular, competente e profissional.

### *Factores Externos Relevantes*

156. Por factores externos à província, entende-se o envolvimento dos parceiros internacionais e os organismos governamentais de âmbito central.

157. Os resultados revelados neste documento, corroboram análises críticas anteriores, à natureza e forma do OE, a nível nacional. três exemplo podem ilustrar este ponto. Hodges e Tibana, numa análise de 2005, sobre a economia política do orçamento em Moçambique, mostraram como a natureza incrementalista do OE não se coaduna com as prioridades políticas de combate à pobreza, expressas no PARPA.

158. Outros exemplo, é fornecido pelo Tribunal Administrativo, nas suas análises anuais à Conta Geral do Estado, em que são apontadas diversa deficiências de ordem técnica ou organizacional, relativas à execução orçamental nacional.

159. O terceiro exemplo, pode ser encontra nas análises dos Parceiros de Cooperação do GdM, desde as missões do Fundo Monetário Internacional (FMI), que participam activamente

na monitoria do OE, até aos "Aide Memoires" dos grupos de trabalho envolvendo o Governo e Parceiros de Apoio Programático (PAP) (http://www.pap.org.mz/).

160. Destes exemplos, e para além da demonstração feita neste documento, fica evidente que devido ao elevado nível de centralização do OE em Moçambique, a melhoria substancial da execução do orçamental provincial, terá que tomar em consideração a natureza e forma do OE nacional, sobretudo da sua componente central.

161. O OE em Moçambique continua fortemente centralizado, dirigista, incrementalista e burocrático. Ignorar estes factos, pode resultar num fracasso, ao acreditar-se ser possível introduzir mudanças significativas, como se o orçamento provincial pudesse ser tratado como uma unidade autónoma.

## 4. Organização e Liderança

### Passo 7 - Organização: *Como desenvolver e prosseguir a monitoria e avaliação*

162. Várias fontes literárias, identificam componentes importantes sobre a capacidade de visão organizacional a desenvolver. A partir dos trabalhos de Day e Schoemaker (2006: 158), sobre visão periférica, e de Carvalho e Filipe (2006) sobre Estratégia, identifica-se cinco factores:

1. Liderança vigilante que encoraja uma atenção alargada e observadora;
2. Abordagem inquisitiva em relação ao desenvolvimento estratégico;
3. Cultura flexível e inquisitiva que recompensa a exploração de fronteira e novas oportunidades;
4. Sistemas de transmissão de conhecimento para detectar e partilhar informação relevante;
5. Configuração e processos organizacionais que encorajam a exploração do meio envolvente.

163. Será preciso realizar um amplo esforço de advocacia, a qual tem implicações organizacionais diversas, em que as OSC em Inhambane devem reflectir atentamente.

164. **Como Melhor Influenciar os Resultados Orçamentais do Investimento Provincial?**

**Advocacia**

A advocacia envolve esforços organizativos de pessoas, para influenciar positivamente as políticas públicas, através de instrumentos vários.

**Questões Chave sobre o Orçamento**

- O que conceber, observar, analisar e interpretar no orçamento?
- Quais as necessidades das camadas mais pobres, e como priorizá-las?

- Que tipo de serviços e bens podem satisfazer as necessidades?
- Que grupos compartilham as mesmas necessidades urgentes?
- Que grupo apresentam necessidades diferentes

Respondendo a estas questões, facilita o processo de advocacia, no qual devem incluir um plano de acção, de instrumentos, de responsáveis, e quais as áreas a serem contempladas.

**Instrumentos de Advocacia**

Existem muitas formas e meio de advocacia, tais como:

***Divulgação de investigações relevantes:*** Divulgação e debate dos resultados de investigação, que são apresentados neste documento, com base numa metodologia que procura fazer o melhor uso analítico, dos dados existentes.

***Lobbies***: Encontro com membros das direcções e Governo da Província, para troca de informação e resultados úteis de análise complementares.

***Workshops***: Encontros de preparação e formação técnica aplicada, do género da que foi debatida no workshop de 24.08.07.

***Redes de colaboração***: Troca de experiências entre OSC, com institutos de pesquisa, analistas e investigadores individuais.

***Negociações***: Trabalho com actores directamente envolvidos no orçamento, tanto da parte do Governo como dos Parceiros de Cooperação Internacional, particularmente junto aos Parceiro de Apoio Programático (PAP), os quais monitoram, duas vezes por ano, a execução do OE e implementação do PARPA.

***Parcerias***: Procurar desenvolver relações, não só de consulta, mas de parceria efectiva e profissional, na perspectiva da abordagem proposta por Francisco e Matter (2007), com referência a fóruns como o de Observatório da Pobreza em Moçambique. Francisco e Matter analisaram criticamente a experiência do Observatório da Pobreza, mostrando como a conversão dos actores da sociedade civil em parceiros do Governo e dos Doadores, poderia melhorar o sucesso dos programas de combate à pobreza.

**Passo 8 - Liderança**: *Um plano de acção*

## 5. Recomendação Final

165. O oitavo e último passo transforma o processo numa parte integrada do esquema de funcionamento e da cultura organizacional, ajudando a melhorar sistematicamente as capacidades necessárias a uma organização verdadeiramente vigilante, activa e participativa.

166. Embora todos nas OSC e redes de organizações possam ter um papel de visão e implementação, na prática, os líderes devem desempenhar um papel catalizador. Como desenvolver lideranças que estimulem a acção e curiosidade dentro da organização?

167. É importante estabelecer prioridades e orientar a atenção para áreas específicas, ao mesmo tempo que se continua a promover um conhecimento mais amplo.

168. A convicção do autor deste trabalho, é que o sucesso do envolvimento das OSC na monitoria do PES e do orçamento provincial, depende fortemente do reconhecimento genuíno, por parte dos dois actores mais importantes na execução do OE em Moçambique: o Governo Provincial e os Parceiros de Cooperação Internacional. Ambos devem reconhecer e necessitar o contributo positivo duma crescente participação da sociedade civil, e se tal acontece, as OSC continuarão a ser encorajadas e capacitadas para se envolverem neste processo de forma competente e útil.

169. O facto deste estudo mostrar que o orçamento provincial de Inhambane, tem tido um impacto muito fraco, ou praticamente nulo, nas variáveis relevantes para a melhoria das condições de vida da população em geral, deve ser motivo de grande preocupação da parte do Governo e seus Parceiros de Cooperação.

170. A complacência para com um fraco desempenho orçamental, em nada ajudaria a busca de padrões de elevada qualidade de desempenho, muito menos a satisfação das expectativas sobre o contributo directo que o orçamento público deve ter no cidadão, e nas camadas mais pobres, em particular.

171. Os resultados deste estudo deviam merecer a atenção cuidada do Governo Provincial e dos seus Parceiros de Cooperação. Como é amplamente sabido, quando não são atribuídos recursos suficientes a uma política (actividade, acção ou projecto), é pouco provável que tal política tenha o impacto pretendido.

172. O índice de impacto do orçamento provincial em 2007 mostra que a declaração do Governo Provincial, sobre o balanço semestral do PES 2007, é tecnicamente improvável e insustentável.

173. Caso se opte defender, que o Governo Provincial de Inhambane conseguiu, no primeiro semestre de 2007, a elevada eficácia declarada oficialmente (média superior a 60%), com tão poucos recursos financeiros (média de 15%), as implicações disto seriam ainda mais controversas e questionáveis, do que rejeitar a veracidade de tal declaração.

174. Seria legítimo concluir que o Governo Provincial não precisa do financiamento de fontes externas, que tem declarado precisar. A declaração do Governo de que precisa de apoio do Parceiro pode ser sustentada com referência a várias necessidades de investimento público em Inhambane. Mas precisamente por este motivo, se é em nome das grandes carências da sociedade moçambicana, que o Governo consegue mobilizar recursos externos, então, é dever seu e dos Parceiros produzirem resultados.

175. Só a produção de resultados pode justificar confiança nos actores, tanto os actores que falam em nome das necessidades da sociedade moçambicana, como dos actores que declaram estarem dispostos a responderem positivamente aos apelos para ajuda externa.

176. Por esta razão, justifica-se que os responsáveis pelo orçamento provincial, tomem medidas adequadas para superarem as limitações, inconsistências e contradições sobre a execução orçamental e do PES identificadas, e se empenhem na criação dum orçamento provincial de impacto excelente.

## 6. Referências Bibliográficas


Assembleia da República. 2004. *Constituição da República 2004*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique. **https://www.govnet.gov.mz/docs_gov.**

CAFOD, Christian Aid e Trocaire. 2007. *Técnica de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas: Ferramentas de trabalho para organizações da sociedade civil em África*. www.cafod.org.uk.

CEC (Comité Estratégico de Conselheiros). 2003. *Agenda 2025, Visão e Estratégia da Nação 2025*. Maputo: Comité Estratégico de Conselheiros. Maputo: YOYOYOYO.

Covey, Stephen M. R. and Rebecca R. Merrill. 2006. *The Speed of Trust: The one Thing that changes everything*. New York: Simon & Schuster.

Day, George S. e Paul J. H. Schoemaker. 2006. *Visão Periférica: Identificação dos sinais que podem criar ou destruir o valor da sua empresa*. Harvard Business School Press. Lisboa: Actual Editora.

De Carvalho, José Crespo e José Cruz Filipe. 2006. *Manual de Estratégia: Conceitos Prática e Roteiro*. Lisboa: Edições Sílabo.

DNO (Direcção Nacional do Orçamento). 2007a. Fundamentação da Lei Orçamental 2007. Orçamento do Estado para o Ano Económico de 2007. Ministério das Finanças. Maputo, **www.dnpo.gov.mz**.

DNO (Direcção Nacional do Orçamento). 2007b. Lei Orçamental nº /2007. Orçamento do Estado para o Ano Económico de 2007. Ministério das Finanças. Maputo, **www.dnpo.gov.mz**.

DNO (Direcção Nacional do Orçamento). 2007c. Anexos da Lei Orçamental 2007. Orçamento do Estado para o Ano Económico de 2007. Ministério das Finanças. Maputo, **www.dnpo.gov.mz**.

DNO (Direcção Nacional do Orçamento). 2007d. Tabelas Orçamentais para 2007. Orçamento do Estado para o Ano Económico de 2007. Ministério das Finanças. Maputo, **www.dnpo.gov.mz**.

Embassy of Ireland Maputo. 2007. *Country Strategy Paper (CSP)* 2007-2010. Maputo: Irish Aid, Government of Ireland.

FOPROI (Fórum das Organizações da Sociedade Civil em Inhambane). 2007a. Contribuição das Organizações da Sociedade Civil para a Análise do "Balanço Semestral do PES 2007, Reunião de Consulta aos Parceiros de Cooperação sobre o Plano Económico e Social 2008", Inhambane, 27.08.07.

FOPROI (Fórum das Organizações da Sociedade Civil em Inhambane). 2007b. Plano Estratégico 2007-2011, Inhambane, 27.08.07.

Francisco, António A. da Silva. 2007a. Orçamento público e participativo ao alcance da Sociedade Civil e em Função do PARPA II: Abordagem e Metodologia para o Orçamento de Inhambane, Consultoria para a Embaixada da Irlanda, 24.07.2007, documento de trabalho não publicado.

Francisco, António A. da Silva. 2007b. "Análise das Despesas do Orçamento Provincial de Inhambane: Abordagem e Metodologia para Reflexão da Sociedade Civil", Consultoria para a Embaixada da Irlanda 28.07.2007, documento de trabalho não publicado.

Francisco, António A. da Silva. 2007c. Inhambane: Perfil Orçamental 2007: Metodologia de Análise do Orçamento Provincial Aplicada ao Orçamento de 2007", Consultoria para a Embaixada da Irlanda, 05.08.07, documento de trabalho não publicado.

Francisco, António A. da Silva. 2007d. Sociedade Civil, PES e Orçamento Provincial de Inhambane 2007. Workshop de 1 dia, Inhambane 24.08.2007, documento de trabalho não publicado.

Francisco, António Alberto da Silva and Konrad Matter. 2007. Poverty Observatory in Mozambique. Final Repor, **http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique -Poverty-Report.pdf**.

GPI (Governo Provincial de Inhambane). 2007a. Plano Económico e Social para 2007. Inhambane, Fevereiro de 2007.

GPI (Governo Provincial de Inhambane). 2007b. Balanço Semestral do PES 2007. Inhambane, Julho de 2007.

Hodges, Tony e Roberto Tibana. 2005. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Lisboa: Principia.

Osman, Magid. "Desenvolvimento Económico, Economia de Mercado e as Instituições – Papel do Estado", in O Economista nº 3 (Janeiro), pp. 11-35.

Tribunal Administrativo. 2005. Conta Geral do Estado de 2002. Maputo: Conselho de Ministros.