



**Alocação do Orçamento Provincial nos Sectores de Saúde, Educação e de Águas em  
Moçambique:  
Uma análise 2003-06**

por

**Simon McCoy**

e

**Imarciana Cunamizana**



Discussion papers  
No. 58P

Janeiro de 2008

Direcção Nacional de Estudos e  
Análise de políticas

Ministério do Planeamento e  
Desenvolvimento Rural

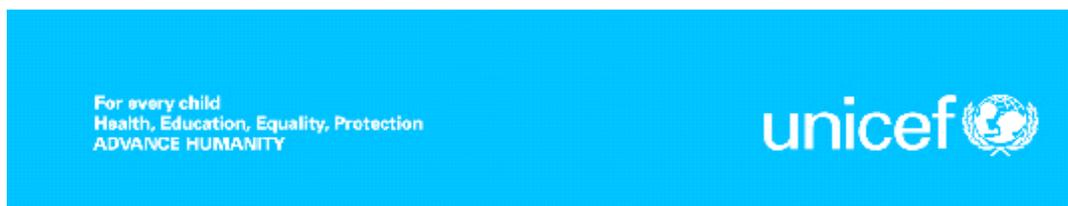
Republica de Moçambique

O objectivo das publicações é estimular a discussão e troca de ideias sobre questões pertinentes para o desenvolvimento económico e social de Moçambique.

Existem opiniões diferentes acerca da melhor maneira de fomentar o desenvolvimento económico e social. As publicações têm como objectivo abordar essa diversidade.

**É de realizar que as ideias apresentadas nos documentos são de inteira responsabilidade dos respectivos autores e não necessariamente reflectem o posicionamento do Ministério de Planificação e Desenvolvimento ou qualquer instituição do Governo de Moçambique.**

O logo foi gentilmente providenciado pelo artista moçambicano Ndlozy.



## Índice

1. Introdução .....	1
2. Metodologia .....	1
2.1 Limitações .....	1
2.2 Recolha de Dados.....	2
2.3 A ‘Caixa Negra’ dos Fundos administrados ao Nível Central .....	2
3. O Orçamento do Estado: Como são Estabelecidos os Limites dos Fundos Provinciais? .....	3
3.1 Despesa Corrente .....	4
3.2 Despesa de investimento .....	6
3.2.1 Componente externa .....	6
3.2.2 Componente interna .....	7
3.2.3 Planificação Sectorial.....	8
4. Resultados .....	9
4.1 Saúde .....	10
4.2 Educação .....	14
4.3 Águas .....	17
5. Conclusões e Recomendações .....	20
5.1 Conclusões .....	20
5.2 Recomendações:.....	21
6. Bibliografia .....	23

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - O Calendário Orçamental de Moçambique.....	4
Tabela 2 - Critérios para a Planificação do Investimento Sectorial .....	9
Tabela H 1 - Financiamento do Sector da Saúde através Fonte (MT^3)	10
Tabela H 2 - Financiamento do Sector de Saúde: Central vs Provincial .....	11
Tabela H 3 - Despesas Totais de Saúde em USD per capita por Província, 2003-06,.....	11
Tabela H 4 - Despesas Correntes de Saúde em USD Per Capita por Província, 2003-06 .....	12
Tabela H 5 - Despesas de Investimento de Saúde em USD per capita por Província, 2003-06 .....	12
Tabela H 6 - Percentagens Provinciais das Despesas Totais de Saúde, 2003-06.....	13
Tabela H 7 : Distribuição do FCP, 2003-06.....	14
Tabela E 1 - Financiamento ao Sector de Educação através da Fonte (MT^3)	14
Tabela E 2: Financiamento de Sector de Educação: Central vs Provincial	15
Tabela E 3 - USD Por Aluno Despesa total de Educação por Província, 2003-06	15
Tabela E 4 - USD Por Aluno Despesa Corrente do Aluno por Província, 2003-06	16
Tabela E 5 - <i>USD Por</i> de Educação Alunos Despesa de Investimento por Província,	16
Tabela E 6 - Percentagens Provinciais dos Gastos totais de Educação, 2003-06.	17
Tabela W 1-USD Transferências Directas per capita da Despesa de Investimento para DPOPHs, 2003-06 .....	18
Tabela W 2 - Despesa de investimento administrada ao nível Central por Departamento, 2005-06 (MT^3) .....	18
Tabela W 3 - Despesa de Investimento Administrada ao nível central em USD per capita no Sector de Águas, por Província, 2005-06, .....	19
Tabela W 4 - Percentagens provinciais das Despesas Totais de Água, 2005-06.....	19

## **Alocação do Orçamento Provincial nos Sectores de Saúde, Educação e de Águas em Moçambique: Uma análise 2003-06**

‘É agora importante o uso e a análise de vários métodos para focalizar melhor os esforços e os recursos onde a pobreza tem o maior impacto, estabelecendo assim a ligação entre a análise de pobreza e economia política do Orçamento do Estado.’

Aide-Memoire, Revisão Conjunta de Abril 2007.

### **RESUMO EXECUTIVO**

Uma observação frequentemente expressa em Moçambique está a volta de certas disparidades aparentes entre níveis provinciais de desenvolvimento e as alocações do Orçamento do Estado: Essas províncias na maioria aparentam receber menos. O artigo tenta trazer alguma luz sobre essa questão. O objectivo é, especificamente, duplo: recolher e apresentar dados fundamentais que detalham a alocação do orçamento provincial para os sectores de saúde, educação, e água ao longo do período 2003 à 2006 em Moçambique, e analisá-los assim como os processos orçamentais anteriores e actuais para entender por que é que os padrões de alocação por províncias são como são.

Em resumo, há dois canais através dos quais as províncias em Moçambique recebem fundos de Orçamento do Estado: alocações Provinciais e Centrais. A categoria anterior refere-se a alocações do Orçamento do Estado que surgem no ‘*Âmbito Provincial*’ que vai directamente para as Direcções Provinciais, e contornando assim o Ministério . A posterior refere-se à uma parte do orçamento no ‘*Âmbito Central*’, e refere-se à fundos que são alocados e controlados pelos, órgãos centrais do Ministério em Maputo. Naturalmente, a maioria destes fundos são na realidade bem gastos nas províncias - dado o tamanho da alocação central, tais fundos frequentemente representam a maioria dos gastos financeiros nas províncias. Tais números são acentuados pelo facto de o financiamento através de doadores externos para uma determinada província serem frequentes em relação aos não canalizados pelo Ministério .

Com isso na mente o estudo vira-se para a ‘caixa negra’ dos tais fundos administrados a nível central, para tentar dividi-los territorialmente e por conseguinte ganhar o quadro completo comparando os gastos financeiros por sector nas províncias. Este é um exercício totalmente imperfeito, visto que a alocação de tais fundos não é administrada explicitamente pela província. Além disso, projectos simples podem ter múltiplos destinos provinciais, tornando difícil saber com certeza onde é que o dinheiro é gasto. Não obstante, pode-se ter alguma indicação dos destinos geográficos para certos projectos, e como é amostrado abaixo, incorporando tais recursos em alocações provinciais totais teremos um impacto signficante na análise dos padrões de gastos provinciais.

Resultados indicativos para o período abrangido pelo estudo indicam conclusões semelhantes em todos os três sectores considerados - alocações *per capita* dos recursos do Orçamento do Estado não parecem ser iguais noutras províncias.

É, claro que, é verdadeiro e importante enfatizar que a igualdade *per capita* provincial não é necessariamente desejável na sua totalidade - necessidades de investimento nem sempre se correlacionarão com a população ou realmente com certos indicadores de desenvolvimento mais abrangentes. As áreas geográficas e as densidades populacionais associadas têm um papel influente nos custos do investimento, por exemplo. Não obstante, os padrões provinciais observados são potencialmente indicativos de uma distribuição territorial desigual dos recursos, com as províncias mais populosas de Nampula e Zambézia perdendo constantemente. Ao longo do período 2003-06, a despesa *per capita* da saúde na Zambézia por exemplo, a média era de 3.73 USD contra 5.70 para todo o país. De igual modo, por despesa de educação escolar na Zambézia a média era de 40.94 ao longo do período, contra 61.53 para o país. Os altos coeficientes de variância, medindo a dispersão relativa da distribuição, confirmam a desigualdade das alocações per capita provinciais.

Comparando as alocações orçamentais com os níveis de pobreza provincial como definido pelos indicadores de Privação Severa de Saúde (veja UNICEF, 2005) mostram um quadro mais desigual, sem

correlação clara entre a necessidade como foi definido por 'Privação Severa' e alocações finais do Orçamento do Estado.

O artigo tenta explicar tais padrões considerando por sua vez as despesas recorrentes e depois as secções de Despesa de Investimento do Orçamento de Estado. No caso de Despesas Recorrentes, a metodologia actual de extrapolar a execução orçamental dos anos anteriores significa que os padrões provinciais passados, justos ou injustos, são em geral mantidos e perpetuados. Baseando-se nos seus planos e propostas de orçamento, as autoridades sectoriais e provinciais são, certamente, livres de recomendar alterações de tectos orçamentais iniciais, e realmente têm feito com algum sucesso. Porém, mudanças para fluxos totais por província são uma prática difícil de alcançar. Os recursos orçamentais em Moçambique estão severamente limitados, o que significa que qualquer aumento numa província ou sector implica necessariamente uma redução correspondente noutra(s). Como tal, na elaboração dos planos, os Sectores e as respectivas Direcções Provinciais tendem a trabalhar amplamente dentro dos limites orçamentais iniciais, propondo aumentos com incremento no máximo, do que qualquer passo significativo fora do status quo.

No que diz respeito à Despesa de Investimento, enquanto o quadro for mais complexo, os mesmos temas básicos emergem. Planos de investimento e propostas de orçamento são elaborados pelos sectores, e enquanto um puder debater sobre o património líquido e eficácia de um ou doutros indicadores usados, o fato é que as alocações orçamentais finais não reflectem completamente às preferências sectoriais. Poder-se-ia argumentar que a chave está realmente com quem tem o poder de decisão final: Os sectores controlam um pouco as propostas, mas não a alocação final.

**Dado isto**, três grandes recomendações (não-mutuamente exclusivas) são consideradas com o objectivo de direccionar uma distribuição territorial de recursos mais equitativa- isto é:

(i) **Incorporação de uma dimensão provincial num quadro de Despesa de Médio Prazo de Moçambique ( Cenário Fiscal do Médio Prazo, CFMP);**

No formato actual do CFMP, a alocação provincial de fundos está simplesmente implícita na análise: incluída mas não apresentada explicitamente. A introdução de uma consideração explícita da distribuição provincial de recursos segundo os planos sectoriais ajudaria a aumentar a transparência das propostas do orçamento a partir de uma perspectiva territorial.

Recomenda-se que isto seja inicialmente feito pela equipe de coordenação do CFMP com base nos planos sectoriais recebidos. As distribuições provinciais em causa deveriam ser discutidas primeiramente com o sector para assegurar a precisão e subsequentemente entender qualquer explicação qualitativa para os padrões territoriais.

(ii) **Ajuste extraordinário único;**

A discussão acima mostra que para qualquer movimento *significante* longe de desequilíbrios provinciais, é necessário haver esforço para corrigir a base na qual os processos actuais de orçamento funcionam. Isto implicaria arranjar soluções para abranger as províncias que não mereceram ao longo do médio prazo, talvez em paralelo com o funcionamento normal do aparato do orçamento.

Um fundo disponibilizado pelo doador com o objectivo explícito de financiar essas províncias encontradas numa situação relativamente desfavorecida poderia constituir um modo eficiente para alcançar o ajuste.

(iii) **Aumento do esforço por parte de todos os parceiros para as harmonizar as preferências do doador com as do sector beneficiário.**

Enquanto nos anos recentes, isto tem estado a acontecer com impulso crescente e sucesso, os resultados do estudo argumentariam que lá permanece algum caminho para se seguir. Isto é demonstrado claramente na alocação final de recursos na Componente de Investimento Externo.

# Alocação do Orçamento Provincial nos Sectores de Saúde, Educação e de Águas em Moçambique: Uma análise 2003-06

## 1. Introdução

Uma observação frequentemente expressa em Moçambique está ao redor de certas disparidades aparentes entre níveis provinciais de desenvolvimento e as alocações do Orçamento do Estado: Essas províncias na sua maioria aparentam receber menos. Realmente, como nota a UNICEF, '...Está patente que as alocações do Orçamento de Estado para os sectores fundamentais não correspondem frequentemente ao padrão dos indicadores do desenvolvimento infantil.... Há uma necessidade clara para rever, com base nas evidências, os critérios para as alocações dos recursos do Orçamento do Estado e atingir uma alocação mais equitativa...' Este artigo tentará trazer alguma luz sobre esta preocupação. O objectivo aqui é, especificamente, duplo: recolher e apresentar dados fundamentais que detalham as alocações provinciais para os sectores de saúde, educação, e águas ao longo do período 2003 à 2006 em Moçambique, e analisá-los para entender por que é que os padrões de alocação por províncias são como são.

O estudo será dividido em quatro secções. Primeiramente, a metodologia usada para tentar capturar a totalidade de recursos financeiros provinciais é esboçada e explicada. A questão dos mecanismos de chegada dos fundos às províncias e os critérios para o seu direccionamento, fazendo uma distinção importante entre Despesa Corrente e Despesa de Investimento. Com este contexto em mente, serão apresentados resultados para os sectores de Saúde, de Educação e de Águas mostrando as alocações provinciais e os padrões de execução. Alguma análise comparativa com os níveis agravantes de privação na infância também será considerada, para providenciar, embora de forma simplista, um aspecto da pobreza para a análise. A secção final conclui com algumas reflexões finais e recomendações de políticas tangíveis, com particular atenção para o CFMP (Cenário Fiscal de Médio Prazo).

## 2. Metodologia

### 2.1 Limitações

As reduções do potencial para fazer um exercício como este em Moçambique são bem conhecidas e documentadas. Não obstante, eu realçaria as precauções seguintes como precursoras para as análises que se seguem.

Primeiramente, há certamente, uma escassez de dados. Isto é particularmente agudo na área do sector financeiro não orçamental assim como as taxas de execução para a Componente Externa dos gastos de investimento do Orçamento de Estado. Como se poderia esperar, tais problemas são particularmente agudos se se olhar para trás, entretanto a transparência melhorou significativamente em 2005 e 2006. No caso deste estudo, foram encontrados também grandes problemas na tentativa de averiguar os beneficiários, *por província*, com as despesas centralmente administradas. Como veremos em detalhes abaixo, fluxos financeiros indirectos ao nível central para as províncias são difíceis de quantificar. Isso deve-se frequentemente ao facto da planificação por sectores ser raramente administrada numa base explicitamente geográfica. Melhor, os programas (do sector, ou financiados por doadores) estarão frequentemente virados para os serviços que nas províncias múltiplas. As Divisões dos recursos alocados à estes programas por província são raramente justas.

Além disso, dados existentes são raramente consistentes ao nível das fontes, isto é, central e provincial. Devido a padrões de desembolso irregulares ou mudanças, por exemplo para as alocações finais do orçamento durante o ano, os números das alocações do orçamento encontrados nas contas oficiais do governo diferirão frequentemente dos que aparecem nos relatórios anuais do sector financeiro. Novamente, isto é particularmente assim no caso de despesa de investimento.

Para além da referida inconsistência de dados. Há muita diferença na compreensão dos procedimentos orçamentais nucleares e mecanismos entre os diferentes parceiros. Isso deve-se indubitavelmente, em grande parte, ao movimento largo para uma forma mais descentralizada de planificação e execução orçamental, o que significa que na hora da inscrição, muitos dos processos financeiros de Moçambique se encontram num período de fluxo significativo. Os procedimentos que hoje têm lugar não são, em geral, esses que eram usados no passado recente - um facto que deveria estar na mente ao interpretar uma série de dados históricos que serão apresentados abaixo. Para tornar isto mais consistente há muitas opiniões diferentes que se podem encontrar dependendo do interlocutor. As linhas ministeriais, as suas direcções provinciais, e a Direcção Nacional do Orçamento (DNO) no Ministério de Finanças todos oferecem explicações variadas do que está acontecendo de facto, particularmente no que diz respeito a outras acções. Em resumo, encontrar um consenso mesmo sobre as realidades do processo nem sempre é fácil.

## **2.2 Recolha de Dados**

Tendo a precaução anterior em mente, a maior pesquisa para este estudo seria usar como uma base estatística as contas oficiais do Governo de Moçambique que são publicadas anualmente. As contas providenciam a informação orçamental fulcral por sectores, tipo de despesa (Classificador Económico) e área territorial (central, provincial e distrital). Os números foram examinados e testados com os relatórios do sector financeiro para assegurar a consistência.

No caso da Despesa Corrente, diferenças entre as duas fontes eram mínimas. Dada a baixa complexidade desta categoria, isto não era surpreendente – a informação sobre o salário é relativamente transparente e bem-controlada. Como se notou, porém para Despesa de Investimento, especialmente no caso das taxas de execução, foram encontradas diferenças maiores. Não há qualquer resposta certa para isso, entretanto o facto de os dados assegurados pelo Ministério de Finanças serem quase sempre menos inclusivos em relação aos que o sector sugere para a suposição bastante segura que as diferenças devem-se principalmente a uma assimetria de informação entre o Sector e a DNO. Como tal, a regra geral empregada aqui era de se seguir com os dados do sector como eles são mais aproximados ao que estava acontecendo e assim haver capacidade de providenciar uma informação mais completa.

## **2.3 A ‘Caixa Negra’ dos Fundos administrados ao Nível Central**

Em resumo, há dois canais pelos quais as províncias recebem fundos do Orçamento do Estado: alocações Provincianas e Centrais. A categoria anterior refere-se à locação do Orçamento do Estado que aparece no ‘Âmbito Provincial’ e que vai directamente para as Direcções Provinciais, contornando assim o âmbito central. O controle completo sobre o uso de tais fundos permanece assim de forma firme nas mãos das províncias: Realmente, uma vez que uma Direcção Provincial solicita uma parte de sua alocação através do e-SISTAFE, o dinheiro é transferido directamente da Conta Única do Tesouro (CUT) da Tesouraria Nacional para a conta bancária do Direcção Provincial.

A categoria posterior refere-se à uma parte do orçamento no ‘Âmbito Central’, e refere-se a fundos que são alocados e controlados pelos Departamentos Centrais do Ministério em Maputo. Naturalmente, a maior parte dos fundos na realidade é gasta também nas províncias. Realmente dado o tamanho da alocação central, tais fundos virão frequentemente representar a maioria do gasto financeiro nas províncias. Para o período 2003-06, por exemplo, os fundos do investimento administrados ao nível representam entre 60% e 80% de investimento sectorial total a financiar nos sectores de Saúde, Educação e de Águas. Tais números são acentuados pelo facto de o financiamento através dos doadores externos para uma determinada província ser frequentemente canalizado pelo Ministério.

Notavelmente, como parte do recente percurso para uma forma mais descentralizada de fazer o orçamento, a DNO começou a exigir que a responsabilidade para os projectos de investimento administrados actualmente ao nível central, e onde o destino é conhecido, seja transferida para a respectiva província. Realmente, isso fará sentido para certos tipos de despesas a serem financiados e controlados ao nível central (obtenção de medicamentos no sector da saúde por exemplo), poderia ser

igualmente sensato dar mais controle às Direcções Provinciais os fundos destinados à outras áreas. Como tal, dever-se-ia esperar para ver uma elevação significativa do orçamento no Âmbito Provincial durante os próximos anos. Talvez sem surpresas, vários sectores ao nível central estão mostrando um pouco de resistência a isso, preferindo manter controle sobre os fundos, e citando informalmente as preocupações relativas a interferências potenciais por parte das autoridades do governo local a favor do destino desejado por eles. A inserção do orçamento provincial dentro das Direcções Provinciais representa uma preocupação adicional, com as autoridades tentando frequentemente incluir no seu Orçamento de Investimento para completar os custos recorrentes.

#### **Quadro 1: e-SISTAFE**

O Sistema de Administração Financeira do Estado (e-SISTAFE), recentemente implementado em on-line, tem dois módulos, um para a elaboração do orçamento, e um para execução: Módulo de Elaboração Orçamental, MEO e o Módulo de Execução Orçamental, MEX, respectivamente.

A implicação da discussão acima é que a maior parte do orçamento do sector está sendo descentralizado actualmente só no MEX, não no MEO. Em qualquer análise futura da 'Caixa Negra' deveria se ter então cuidado ao examinar dados incluídos no MEX para um quadro mais preciso de desagregação provincial dos recursos administrados ao nível central.

A estratégia para este estudo é poder olhar dentro da 'caixa negra' dos tais fundos centrais, tentar dividir territorialmente e por conseguinte ganhar o quadro minucioso completo dos gastos financeiros sectoriais nas províncias. Como aludido acima, infelizmente este é um exercício altamente imperfeito, dada a alocação de tais fundos não ser explicitamente administrada pela província. Além disso, projectos simples podem ter destinos provinciais múltiplos, tornando-se difícil saber com certeza onde é que o dinheiro é gasto. Não obstante pode-se ganhar alguma indicação dos destinos geográficos para certos projectos, e como é mostrado abaixo, incorporando tais recursos nas alocações provinciais totais há um impacto significativo nos padrões dos gastos provinciais observados.

Desta forma foram recolhidos dados em dois passos, com as alocações provinciais directas prontamente disponíveis analisadas primeiramente, e os fundos administrados ao nível central subsequentemente distribuídos entre as onze províncias para completar o quadro.

### **3. O Orçamento do Estado: Como são Estabelecidos os Limites dos Fundos Provinciais?**

O processo que resulta nos tectos do Orçamento do Estado para sectores e províncias em Moçambique é complexo, envolvendo várias metodologias diferentes administradas por diferentes parceiros. Estas acontecem frequentemente em paralelo. Em termos simples, podem ser identificados três grupos principais de actividades: (i) Sectores (ao nível central, provincial e distrital), na forma do CFMP e mais tarde, o PES (Plano Económico Social), escrevem e submetem as respectivas propostas de orçamento para o ano seguinte; (ii) a DNO juntamente com várias Direcções no Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) estabelece os limites preliminares do orçamento; e (iii) tendo em conta (i) e (ii), discussões/negociações orçamentais havidas entre os parceiros fundamentais, inclusive a DNO, o MPD, sectores (os representantes centrais e provinciais) e os governos provinciais.

Dependendo do sector, o ano, e o tipo de despesa (corrente ou de investimento), a importância destas três actividades para o resultado final varia.

Além disso, por causa da sua natureza interligada na prática, é difícil considerar cada uma em separado. Como tal, e para contextualizar a discussão seguinte, o calendário orçamental de Moçambique é considerado abaixo, esboçando algumas das actividades fundamentais que se realizam na elaboração do Orçamento do Estado.

**Tabela 1 - O Calendário Orçamental de Moçambique**

<b>Fevereiro – Abril</b>	Actualização do CFMP (para o ano n+1...3), para determinar todo o envelope de recurso consistente com o quadro macroeconómico, e a definição dos tectos iniciais do sector. Municipalidade, Distrito e PES Provincial e início do esboço de Propostas de Orçamento.
<b>Maió</b>	Os pacotes do CFMP e os tectos são aprovados. Os tectos do orçamento inicial são enviados aos sectores e à outras unidades de orçamento, com a metodologia para formular propostas para o OE e PES (até 31 de Maio).
<b>Maió–31 de Julho</b>	Tendo em conta os tectos de orçamento inicial, sectores e outras unidades de orçamento preparam as propostas de orçamento e submetem-nas à DNO / MPD.
<b>Agosto</b>	Actualização final do envelope de recurso e alocações de propostas no CFMP e no orçamento de estado, baseado nos compromissos do doador. DNO / MPD promove discussões sobre o orçamento, compila e consolida todas as propostas para OE e PES.
<b>15 de Setembro</b>	Os esboços do OE e do PES são enviados ao Conselho Económico e mais tarde para o Conselho de Ministros para aprovação.
<b>30 de Setembro</b>	Os esboços de OE e do PES são submetidos ao Parlamento.
<b>15 de Dezembro</b>	Prazo final para aprovação parlamentar do OE e PES.

*Fonte: Debates com a DNO, utilizando De Renzio & Sulemane (2005) e UNICEF (2006)*

Ao nível provincial, é instrutivo destacar que o processo de elaborar propostas de orçamento geralmente começam cedo, com as Direcções Provinciais começando a escrever para o PES para o ano seguinte no mês de Abril. Isso é feito em coordenação com as Direcções Distritais, culminando numa Reunião de Planificação Provincial para a qual todos os distritos participam e tem sido normalmente no mês de Maio. Enquanto o processo é caracterizado por uma pesquisa profunda (o Plano Provincial é a soma dos Planos Distritais harmonizados) está muito ligado também ao plano estratégico sectorial a longo prazo - agindo frequentemente como 'guia' para os planos provinciais.

Nós agora endereçamos as questões procurando saber de forma específica como é que as alocações do orçamento provincial chegam. Em termos gerais, o Orçamento do Estado em Moçambique é dividido em duas partes distintas: Despesa Corrente e de Investimento. As fontes e o destino do financiamento, assim como as técnicas usadas para as respectivas alocações são bastante diferentes, e consideramos então cada uma de forma separada.

### **Despesa Corrente**

De 2003 a 2006, a Despesa Corrente representou aproximadamente a metade do orçamento total do Estado nos três sectores considerados nesta análise, com o pagamento dos salários dos funcionários públicos que respondem à vasta maioria. O pagamento para 'Bens e Serviços' representa a maioria do restante. Esta parte do Orçamento do Estado é então usada para pagar os custos correntes do dia-a-dia das instituições estatais, e é financiado quase completamente por colectas fiscais domésticas e direitos alfandegários.

Toda a Despesa Periódica gasta nas províncias aparece na parte do orçamento no Âmbito Provincial, com a administração de tais fundos a serem então administrados através das autoridades provinciais.

Falando em termos gerais, o processo de alocação aqui é muito centralizado, com a DNO sendo responsável por fixar tectos de orçamentos preliminares para toda a despesa corrente por sector e por província. É usada uma fórmula simples com duas características comuns:

- (i) Execução orçamental do ano anterior usada como base, e
- (ii) Os números são ajustados para reflectir a inflação.

Dentro da componente de salário, uma tentativa é feita para calcular o efeito de possíveis promoções e aumentos em número de pessoal. Porém, dada a falta de dados e transparência no que diz respeito às

variáveis mais básicas que seriam precisas para administrar com precisão a análise, na realidade um coeficiente adicional geral é aplicado do outro lado do grupo para reflectir isso. Nos últimos anos, tem sido acrescido +10%.

Para outros artigos, como 'Bens e Serviços, o crescimento em relação à execução do ano anterior é mantido constante em termos reais, talvez com aumentos suaves que os recursos permitiriam.

Estes limites do orçamento provincial e sectorial são comunicados às Direcções Provinciais do Plano e Finanças (DPPFs) como também aos Ministérios, com o anterior passando-os subsequentemente às Direcções Provinciais. Vale a pena lembrar aqui que as propostas preliminares do orçamento sectorial são preparadas antes de se receber da DNO ou das linhas ministeriais os tectos do orçamento inicial. Fazendo um plano sem saber a contribuição financeira é naturalmente muito difícil, e ainda a execução do ano anterior é geralmente usada como uma base, as Direcções Provinciais encontram problemas que mantêm expectativas sob controlo. Como resultado, após a recepção dos tectos de orçamento iniciais, os planos inevitavelmente têm que ser revistos. Para ilustrar o ponto, isto é até mesmo no caso de salários onde os dados mais disponíveis e transparentes relativos ao número do pessoal por exemplo, poderiam fazer com que se esperasse um alto grau de objectividade na planificação. É importante que dentro da elaboração subsequente do PES e negociação do orçamento haja encontros com a DNO em Agosto, a DPPF junto com as Direcções Provinciais dos sectores têm a oportunidade para recomendar divergências dos tectos preliminares. Porém, dado que é alocado o tamanho vasto de despesa corrente em áreas nas quais o compromisso, em muitos casos, já havia sido feito (notavelmente com o pagamento de salários), na realidade isto normalmente não resulta em grandes alterações.

Como um aparte, certos aspectos do procedimento descritos acima são muito recentes. Realmente, nos anos anteriores a 2005, a DNO simplesmente enviava para a DPPF uma alocação provincial total dividida por classificador económico, mas não por sector. A responsabilidade de alocar aos sectores recaía para a DPPF. Enquanto o plano sectorial respectivamente o número de trabalhadores activos, promoções planeadas, etc. como também inúmeras reuniões com os sectores eram aqui realizadas, na prática havia também muitos 'quick-fixes' que emparelhavam o limite total comunicado à soma das exigências dos sectores. Então, a partir de 2006 o papel da DPPF foi reduzido para a função de coordenador e mediador do processo. Hoje, assegurará que estão bem reflectidas as necessidades da província nas propostas de PES e encorajará activamente os sectores a apelarem para fundos mais realísticos às necessidades planificadas. Isto se torna particularmente real na hora das Discussões sobre o Orçamento que acontecem em Agosto de cada ano, quando a DPPF mais dois representantes de cada sector viajam para Maputo para negociar sobre os limites finais.

Em conversações ao nível provincial, pode-se saber que os sectores das Direcções Provinciais sentem-se como tendo algum poder no processo de negociação do orçamento. Realmente, a DPPF da Zambézia, por exemplo, viaja a Maputo em Agosto com duas propostas: Uma que reflecte os limites indicativos iniciais estabelecidos pela DNO, e outra baseada nas suas percepções no que diz respeito às necessidades provinciais. Havendo uma consciência de que o Orçamento do Estado não é um elástico infinito, a negociar um considerável aumento aos tectos iniciais, para uma reflexão mais precisa das suas necessidades, é possível e às vezes é alcançável. Não obstante, esta parte do orçamento geralmente é considerada como um dado, de forma exógena pelas linhas-ministeriais.

Dentro desta parte do Orçamento do Estado, existe uma tendência para a continuação do status quo: a lógica com incremento de extrapolar a partir da execução dos anos anteriores significa que os padrões provinciais existentes, no geral, são mantidos. Além disso, as províncias (e certamente sectores) que sofrem de baixas taxas de execução, em muitos casos devido a factores fora do seu controle directo, são penalizadas.

## **Despesa de investimento**

Como o nome sugere, a maioria do orçamento de Investimento é usada para despesas em capital físico. Tendo dito isto, uma certa parte também acaba financiando custos do dia-a-dia que não estão abrangidos pela secção de Despesa Corrente do OE. Isto não só é ilustrado pelo fato de medicamentos e livros por exemplo, bens comprados através de uma base corrente, aparecerem na parte orçamental do Investimento, mas também pela tendência já mencionada para a secção de Despesa Corrente do orçamento para reduzir a falta de necessidades, forçando as autoridades provinciais a se mergulharem em investimentos orçamentais para financiar salários e outros compromissos do dia-a-dia.

A secção de Investimento do Orçamento do Estado é dividida em duas partes (inter-relacionadas), conhecidas como Componentes Externas e Internas.

### **3.2.1 Componente externa**

A Componente Externa inclui essencialmente uma lista de projectos de investimento aprovados e financiados directamente por doadores externos. A esta componente, exige-se que se conheçam duas condições principais por parte da DNO de forma a poder fazer constar o projecto no orçamento.

- Financiamento garantido;
- Objectivos conforme os planos do governo.

Em conversações com os sectores, a observação comum constatada é que na aplicação dos critérios acima descritos, a DNO é bastante rígida nas suas pretensões não aceitando incorporar projectos que não estejam em comum acordo com os regulamentos. Enquanto tais regulamentos forem completamente cumpridos, o resultado inevitável é que muitos doadores que financiam projectos permanecem fora do orçamento. Além disso, não se deveria esquecer que devido à assimetria de informação entre a DNO e o sector, o primeiro é completamente confiante no posterior para providenciar informação que diz respeito a tais projectos. Uma simples desorganização ou falta de entendimento no que se refere ao que pode e não pode ser incluído faz com que os sectores percam os prazos finais e a importância que fazem com que alguns grandes projectos sejam inscritos no OE. Não obstante, a situação melhorou significativamente nos últimos anos, deixando uma amostra de grandes elevações na Componente Externa.

É importante aqui fazer uma distinção entre os projectos externos que são inscritos no OE, e aqueles cujos fundos são de facto canalizados pela Conta Única do Tesouro (CUT). Enquanto o Governo estiver desfrutando um pouco do sucesso da atracção de projectos com financiamento externo para o OE, persuadindo os doadores para canalizarem os fundos pela tesouraria é um assunto completamente diferente: O medo é presumivelmente que os fundos destinados para um projecto particular possam ser desviados para fins alternativos se o doador perder controle. Uma grande parte da Componente Externa faz parte do orçamento, e fora da CUT, com alguma transparência relativa a forma como os projectos estão sendo executados, e a quantia proposta para ser gasta, mas tornando-a difícil de descobrir a quantia que realmente é gasta com fundos evitando qualquer contacto com o Ministério das Finanças e movimentando-se directamente do doador à instituição de beneficiário. Além disso, permanece bastante raro para os projectos nesta Componente Externa aparecerem na secção Provincial do OE - Dada a sua natureza, financiando frequentemente aos grandes projectos que visam numerosas províncias, estes são financiados frequentemente em relação aos que não são canalizados pelo ministério (entretanto isto está mudando gradualmente – veja a secção anterior sobre a caixa-negra)

No caso da Componente Externa, o pacote total de recursos, assim como a alocação provincial é largamente determinada ao alto nível pelos projectos que os doadores externos escolhem para financiar. O ponto no qual o sector desfruta alguma influência às preferências do doador não é fácil quantificar, entretanto ouve-se comumente que a situação se alterou recentemente a favor do Governo de Moçambique - com doadores dispostos a seguir os planos estratégicos do sector. Não obstante, o facto de que é raro para uma alocação final do orçamento reflectir perfeitamente os planos de investimento de sector indicaria para uma falta de harmonia.

Então, para a finalidade da nossa metodologia dever-se-ia ter em mente dois factores.

- (i) Inclusão dos números de alocação e execução no Orçamento do Estado que representam provavelmente uma subestimação da realidade. E para complementar os dados da DNO, foram usados dados sectoriais;
- (ii) É fundamental que se concentre na 'Caixa Negra' do *Âmbito Central* de forma a desagregar estes projectos administrados centralmente ao nível provincial.

### 3.2.2 Componente interna

A Componente Interna da Despesa de Investimento responde por uma pequena parte do financiamento total, representando frequentemente só uma fracção da Componente Externa, e é financiada em grande parte pelo não-assinalado Apoio Geral do Orçamento. Além disso, diferente da Componente Externa do Investimento, a maior parte da Componente Interna é administrada ao nível provincial e assim cai dentro da parte do Orçamento do Estado de *Âmbito Provincial*.

Como no caso da Despesa Corrente, os procedimentos para a elaboração do orçamento para estes fundos provinciais directos foram modificados (ou precisamente descentralizados) depois de 2005. Até 2005, os limites sectoriais globais preliminares ao nível nacional para o sector 'big four' eram estabelecidos pela DNO com base numa série de reuniões e discussões subsequentes com os sectores nos quais eram apresentadas propostas de investimento. Foi concedida aos 'big four' a liberdade de alocarem entre as províncias que achassem adequadas, com base nos seus próprios critérios determinados pelas prioridades do Sector (veja abaixo para mais detalhes).

Desde 2006, a tendência geral para um modo mais descentralizado de orçamentar significou que os limites provinciais preliminares não-desagregados para a Componente Interna da Despesa de Investimento fossem comunicados directamente aos Governos Provinciais e as suas respectivas DPPFs, evitando assim o sector nesta fase inicial. A alocação territorial destes fundos é administrada pela DNO que usa indicadores macro-económicos provinciais, e nos últimos anos envolveu o seguinte:

- Indicador do desenvolvimento humano;
- Indicador da pobreza;
- Avaliação da infra-estrutura existente;
- População ao nível da província.

As autoridades provinciais têm a responsabilidade de fazer a distribuição entre os sectores.

Enquanto o papel das Autoridades Provinciais tiver aumentado consideravelmente no terreno, a mudança na realidade talvez seja menos dramática: devido às outras duas actividades orçamentais que acontecem em paralelo, isso foi identificado acima. Certamente, o facto é que os ministérios, em particular os dos 'big four', continuam realizando reuniões de planificação anual com as Direcções Provinciais e a fazerem as propostas de orçamento. Além disso, durante as negociações de orçamento em Agosto, realizam-se discussões e debates dos 'big four' em cada Direcção Provincial envolvendo sempre um representante do ministério.

Na prática, os limites provinciais iniciais para os 'big four' chegavam à província predefinida, com a DPPF a receber um limite não-desagregado mais adiante para todos os outros sectores, e era redistribuído com base nas propostas harmonizadas de cada sector. É importante aqui referir, que como forma de assegurar que estes chamados sectores não-prioritários recebam pelo menos algum financiamento para investimento, as províncias não podem usar este dinheiro para outros suplementos adicionais do 'big four'.

### 3.2.3 Planificação Sectorial

A mais recente Metodologia para a Elaboração do esboço do CFMP (2009-11) com algum detalhe, há quatro princípios gerais que têm que ser observados na planificação sectorial: Economia, Eficiência, Eficácia e Efectividade. Enquanto neste documento enviado aos sectores, algum esforço é feito para definir claramente cada um destes princípios de orientação, há dois pontos adicionais importantes que emergem. Primeiro, é evidente que os sectores são fortemente encorajados para evitar uma extrapolação das actividades dos anos anteriores e custos associados. Melhor, realça-se que os sectores têm que priorizar as actividades (antigas depois as novas) tendo em mente os recursos finitos para os quais eles terão acesso. Segundo, o documento afirma abertamente que as ferramentas usadas pelos sectores para a planificação e proposta dos limites do orçamento dependem da tradição do sector em questão. Em outras palavras, não se impõe uma metodologia comum de planificação das actividades.

Como se poderia esperar, as metodologias empregues para a alocação provincial de recursos de investimento administrados ao nível central não foram constantes ao longo dos cinco anos desta análise ou por sectores. Além disso, na prática a fórmula e o critério não são sempre aplicados rigorosamente - podem ser usados certos critérios como base, mas muitas análises de casos em separado também entram na equação. No sector de Saúde, por exemplo, são destinados quase todos os fundos de investimento para a expansão e revitalização da rede sanitária e seus sistemas de suporte na província. A Direcção Provincial de Saúde (DPS) usará na realidade, sempre, os recursos para todos os três níveis de frequência (primário, secundário e terciário). Tais observações também são aplicáveis para Educação e Águas.

Não obstante, em termos gerais pode-se identificar três critérios que frequentemente são empregues para priorizar as propostas provinciais para a Componente de Investimento interno. Primeiro, os fundos precisam ser suficientes para cobrir as obrigações da contra parte associada aos projectos financiados externamente. Segundo, deve-se fazer um esforço para assegurar a conclusão dos trabalhos de construção que já estão em curso – dada a natureza multi-anual de muitos projectos de investimento, isto virá a representar uma parte considerável do total. Finalmente, são feitas alocações de qualquer recurso restante conforme o plano de investimento global do sector. Como com a Componente Externa, há consequentemente, também, um grande elemento predeterminado para a alocação da Componente Interna de Despesa de Investimento. Realmente, financiando os compromissos da contraparte sozinhos contará muito para a Componente Interna total: por exemplo, No sector de educação isto alcançou como ponto alto 30% da Componente Interna para o período 2003-06.

Quando (embora raramente) o sector desfruta um pouco do controle sobre a distribuição de recursos, presta-se uma grande atenção, no geral, ao conceito de igualdade provincial, com províncias alvo não abrangidas a receberem mais. Alguns dos critérios usados mais comuns são apresentados na tabela abaixo:

<b>Tabela 2 - Critérios para a Planificação do Investimento Sectorial</b>	
<b>Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de camas hospitalares por habitante em cada província;</li> <li>• Nível de procura dos serviços de Saúde: Número de Unidades de Atendimento em uso;</li> <li>• Valor total de infra-estruturas no local: USD por M<sup>2</sup> de terra na província.</li> <li>• 'A Gama Teórica de Acção ': Cálculo da área geográfica da província em relação ao número de Unidades Sanitárias. São esboçados objectivos anuais para cada província não abrangida no plano estratégico sectorial, e a alocação do investimento proposto é assim igual à quantia de fundos que seriam exigidos para reduzir esta relação, através da construção de mais Unidades Sanitárias, para o número visado.</li> </ul>
<b>Educação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de Alunos: Por Província (e Distrito) e por nível (Primário, Secundário etc);</li> <li>• Número de salas de aula e o seu estado físico - em cada distrito e por nível educacional,</li> <li>• Outras variáveis fundamentais: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Por exemplo: Fluxo de estudantes que se formam de um nível educacional para o outro;</li> </ul> </li> <li>• Baseando-se nestas estatísticas, a província e o ministério avaliam onde a necessidade é maior e alocam fundos adequadamente.</li> </ul>
<b>Água</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Água Rural</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Proporção da população numa determinada província que está sem acesso à água potável;</li> <li>○ A inovação recente foi levar em conta de forma adicional outras fontes de financiamento não orçamental, de forma que a consolidação da dívida flutuante dessas províncias que já tenham recebido alguns recursos seja reduzida e seja realocada para outras províncias não abrangidas.</li> </ul> </li> <li>• <b>Água urbana</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Priorização das áreas com densidade populacional alta;</li> <li>○ Coordenação com FIPAG.</li> </ul> </li> </ul>

#### 4. Resultados

Com as anteriores discussões em mente, são agora apresentados alguns resultados. Dadas as limitações esboçadas acima, encoraja-se o leitor a se concentrar mais na identificação das tendências claras e padrões provinciais. A focalização nos detalhes talvez seja menos construtiva.

Como uma condição final, deveria se notar que os gastos nas alocações *per capita* são apresentadas no geral para os sectores de Saúde e de Águas. Esperando que a despesa pública por pessoa esteja igual ao nível provincial seja naturalmente sempre realística (nem sempre realmente desejável - algo que nós retomaremos mais adiante na secção das conclusões): As províncias terão custos diferentes de alocação, e terão exigências diferentes para o investimento, sempre independentes dos níveis populacionais. Os custos de alocação de serviço por pessoa, por exemplo, podem ser mais altos nas áreas menos populosas devido as escalas económicas, o que implica gastos per capita mais altos em tais áreas.

Como mencionado acima, alguma análise comparativa simples está também incluída olhando para os níveis de pobreza por província. Para isso, um cálculo da privação baseado na pobreza infantil foi usada, segundo UNICEF (2005). Os indicadores, originalmente desenvolvidos para UNICEF pela Universidade de Bristol, e subsequentemente adoptados pelo anterior para serem mais aplicáveis com precisão no contexto de Moçambique, consistem em sete medidas severas de privação: comida, água própria para o consumo, instalações de serviço de saúde pública, saúde, abrigo, educação e informação. Para a finalidade deste papel, são usados três indicadores seguintes:

**Privação do Acesso à Saúde (SHD)** Crianças abaixo dos cinco anos de idade que nunca foram imunizadas ou essas que sofreram de um episódio severo de Infecção Respiratória Aguda que não foi tratada.

**Privação do Acesso à Educação (SED)** Crianças com a idade entre sete e dezoito que nunca foram a escola e não frequentam a escola actualmente.

**Privação do Acesso à Água (SWD)** Crianças abaixo de dezoito anos de idade que só tem acesso a água do poço para beber, ou que moram em casas onde a mais próxima fonte de água está a mais de trinta minutos de distância.

Deveria ser realçado aqui que nenhuma tentativa foi feita para estabelecer uma relação causal formalmente - As tabelas seguintes apresentando os anteriores indicadores de pobreza a par das alocações do orçamento provincial não implicam necessariamente a causalidade. Os dados são simplesmente sugestivos para certos acoplamentos.

#### 4.1 Saúde

O sector de Saúde em Moçambique recebe financiamento de múltiplas fontes, embora hoje em dia a maioria do financiamento venha do Orçamento do Estado: A despesa corrente (incluindo rendas geradas pelo próprio sector); a despesa de investimento interno; investimento externo, inclusive os fundos comuns da PROSAÚDE ( o Fundo Comum Sectorial) Fundo de Comum de Medicamentos, FCM); e o Fundo Comum Provincial (FCP). Finalmente, permanecem alguns programas verticais financiados pelo doador que estão fora do orçamento como também quaisquer rendas geradas por si e não declaradas. A tabela H1 resume a divisão do Orçamento do Estado neste sector:

**Tabela H 1 - Financiamento do Sector da Saúde através Fonte (MT^3)**

	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Recurrent	2,014,946	2,295,147	2,501,380	2,760,706	47.2%	44.0%	34.0%	39.1%
Investment (Internal)	204,003	199,616	199,871	138,414	4.8%	3.8%	2.7%	2.0%
Investment (External)	1,070,137	1,026,682	1,198,269	1,566,560	25.1%	19.7%	16.3%	22.2%
PROSAUDE	201,571	668,061	1,606,503	1,329,645	4.7%	12.8%	21.8%	18.8%
FCM	626,366	754,235	1,574,605	813,064	14.7%	14.5%	21.4%	11.5%
FCP	154,223	270,397	276,057	453,377	3.6%	5.2%	3.8%	6.4%
<b>TOTAL</b>	<b>4,271,246</b>	<b>5,214,138</b>	<b>7,356,685</b>	<b>7,061,766</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Uma análise detalhada de cada Fundo Comum está além dos objectivos porém é importante mencionar que nos dois casos de PROSAUDE e FCM, a alocação dos fundos (administrados ao nível central) não é administrada geograficamente. Realmente, sabe-se que o Ministério de Saúde tentou no passado desagregar despesa por província, com pouco sucesso. Como tal, estes dois fundos permanecem na secção central ao longo da análise seguinte. Por outro lado, o FCP é distribuído explicitamente entre as províncias, e será analisado com mais detalhes abaixo.

Dividindo o quadro de acordo com o local da administração dos recursos financeiros, veja a seguinte divisão:

**Tabela H 2 - Financiamento do Sector de Saúde: Central vs Provincial**

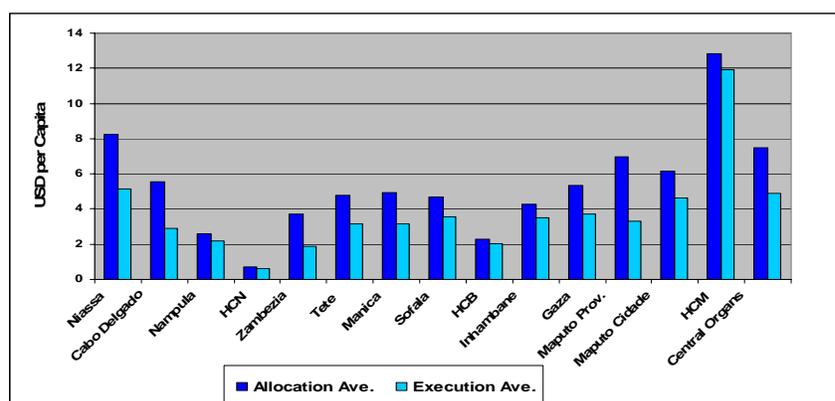
	Allocation				Execution			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Central	61.7%	59.5%	70.1%	58.9%	55.4%	54.8%	59.5%	56.2%
Provincial	38.3%	40.5%	29.9%	41.1%	44.6%	45.2%	40.5%	43.8%
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>							

Na confirmação da análise acima, a secção central inclui somente a parte de Despesa Corrente que é consumida pelos órgãos centrais, inclusive a vastidão da Componente Externa da Despesa de Investimento como também os fundos comuns da PROSAUDE e FCM. Apoiando-se nas discussões preliminarmente, para sustentar que é possível, o “truque” aqui é desagregar esta secção central por província para se obter um quadro mais completo de financiamento provincial total. Dada a dimensão relativa desta parte, a importância de analisar a ‘Caixa Negra’ é evidente.

A tabela e o gráfico a seguir apresentam a despesa pública por província:

**Tabela H 3 - Despesas Totais de Saúde em USD per capita por Província, 2003-06,**

	Allocation					Execution				
	2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	4.83	9.78	9.21	9.09	8.23	3.40	5.35	4.26	7.64	5.16
Cabo Delgado	3.80	5.91	5.71	6.72	5.54	1.79	2.93	3.34	3.54	2.90
Nampula	1.65	2.50	2.60	3.54	2.57	1.34	1.81	2.44	3.09	2.17
HCB	0.62	0.80	0.68	0.74	0.71	0.43	0.68	0.59	0.72	0.61
Zambezia	3.68	3.91	3.73	3.60	3.73	1.38	1.73	1.91	2.51	1.88
Tete	3.97	5.66	3.62	5.81	4.76	2.70	3.74	3.15	3.10	3.17
Manica	4.21	4.35	5.19	5.93	4.92	2.72	3.03	2.95	3.91	3.15
Sofala	3.36	5.28	4.52	5.51	4.67	2.85	3.87	3.37	4.09	3.54
HCB	2.16	2.44	2.30	2.24	2.28	2.01	2.31	1.95	1.90	2.04
Inhambane	3.47	4.04	4.11	5.39	4.25	2.76	3.79	3.64	3.83	3.51
Gaza	5.56	5.67	4.52	5.67	5.36	3.18	3.88	3.70	4.19	3.74
Maputo Prov.	6.49	8.13	6.70	6.64	6.99	2.10	2.94	4.02	4.09	3.29
Maputo Cidade	4.73	6.33	6.41	7.08	6.14	3.54	4.83	4.76	5.43	4.64
HCM	11.28	13.93	13.13	13.05	12.85	10.41	12.71	11.95	12.48	11.89
Central Organs	5.02	6.17	10.91	7.79	7.47	3.12	4.54	5.83	6.07	4.89
<b>TOTAL</b>	<b>4.67</b>	<b>6.04</b>	<b>5.67</b>	<b>6.42</b>	<b>5.70</b>	<b>3.06</b>	<b>4.04</b>	<b>4.10</b>	<b>4.79</b>	<b>4.00</b>



Com a finalidade desta análise assumiu-se que os Hospitais Centrais (HCs) serviriam somente as províncias onde se encontravam localizados. Naturalmente, esta é uma suposição altamente discutível, especialmente para o Hospital Central de Maputo (HCM) que oferece certos serviços que não estão disponíveis no resto do país. Os altos números per capita para HCM são explicados assim em grande parte por um baixo denominador populacional (Cidade Maputo). Ao longo das mesmas linhas, os órgãos centrais assumem aqui o papel de beneficiarem a todas as províncias, conseqüentemente o baixo número

per capita apresentado - como a tabela H2 amostrou, os fundos alocados centralmente numa base total respondem por uma metade de recursos.

Além disso, segundo a metodologia esboçada acima, as tabelas tentam providenciar um quadro mais completo do financiamento provincial em relação àquele que simplesmente dirige os fluxos provinciais. Os números centrais apresentados assim representam só o resto dos fundos centrais onde não era possível desagregar facilmente entre províncias.

A tabela demonstra claramente que numa base per capita, as despesas de saúde são excepcionalmente desiguais ao nível provincial, com a província de Niassa recebendo aproximadamente 2½ vezes a alocação das províncias mais populosas de Zambézia e Nampula (excluindo seu Hospital Central). A média da alocação provincial é de 4.16 USD a 5.91 ao longo dos quatro anos analisados, enquanto o desvio padrão permanece bastante constante cerca de 1.50 USD, o que implica um coeficiente de variação de aproximadamente 30%.

Para entender estes números mais profundamente, nós dividimos agora as Despesas Correntes e de Investimento.

**Tabela H 4 - Despesas Correntes de Saúde em USD Per Capita por Província, 2003-06**

	Allocation					Execution				
	2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	2.76	3.77	4.09	4.33	3.74	2.45	3.33	3.51	4.13	3.36
Cabo Delgado	1.61	2.15	2.50	2.60	2.22	1.26	1.97	2.49	2.55	2.07
Nampula	1.01	1.36	1.69	2.15	1.55	0.85	1.23	1.61	2.10	1.45
HCN	0.54	0.71	0.59	0.64	0.62	0.43	0.61	0.56	0.62	0.55
Zambezia	1.35	1.56	1.80	1.68	1.59	1.00	1.05	1.38	1.61	1.26
Tete	2.14	3.09	2.96	2.73	2.73	1.98	2.89	2.68	2.69	2.56
Manica	2.01	2.83	3.01	2.61	2.62	1.84	2.44	2.58	2.54	2.35
Sofala	1.96	2.68	3.11	2.90	2.66	1.88	2.61	2.64	2.84	2.49
HCB	1.60	2.17	2.08	1.94	1.95	1.55	1.98	1.89	1.90	1.83
Inhambane	2.48	3.11	3.22	3.06	2.97	2.36	3.04	3.11	3.02	2.88
Gaza	2.49	3.07	3.62	3.26	3.11	2.06	2.72	3.24	3.17	2.80
Maputo Prov.	2.81	2.98	3.54	3.32	3.16	1.90	2.35	3.46	3.27	2.75
Maputo Cidade	3.35	5.26	5.44	4.79	4.71	3.10	4.18	4.29	4.64	4.05
HCM	10.56	12.43	12.84	12.78	12.16	9.87	12.13	11.85	12.24	11.52
Central Organs	1.84	1.86	1.77	1.75	1.81	0.95	1.31	1.28	1.74	1.32
<b>TOTAL</b>	<b>2.73</b>	<b>3.51</b>	<b>3.87</b>	<b>3.80</b>	<b>3.48</b>	<b>2.39</b>	<b>3.12</b>	<b>3.46</b>	<b>3.69</b>	<b>3.17</b>

**Tabela H 5 - Despesas de Investimento de Saúde em USD per capita por Província, 2003-06**

	Allocation					Execution				
	2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	2.07	6.01	5.13	4.77	4.49	0.95	2.02	0.75	3.51	1.80
Cabo Delgado	2.19	3.75	3.21	4.12	3.32	0.53	0.96	0.84	0.99	0.83
Nampula	0.64	1.14	0.91	1.39	1.02	0.49	0.57	0.83	0.99	0.72
HCN	0.08	0.09	0.10	0.10	0.09	0.00	0.08	0.04	0.10	0.05
Zambezia	2.33	2.35	1.93	1.92	2.14	0.38	0.69	0.53	0.90	0.62
Tete	1.83	2.57	0.66	3.08	2.03	0.71	0.85	0.48	0.40	0.61
Manica	2.19	1.52	2.18	3.32	2.30	0.88	0.58	0.37	1.37	0.80
Sofala	1.40	2.60	1.41	2.60	2.00	0.97	1.26	0.73	1.25	1.05
HCB	0.56	0.27	0.21	0.29	0.33	0.46	0.33	0.05	0.00	0.21
Inhambane	0.99	0.93	0.89	2.33	1.29	0.41	0.75	0.53	0.81	0.62
Gaza	3.07	2.60	0.90	2.42	2.25	1.12	1.16	0.45	1.02	0.94
Maputo Prov.	3.68	5.15	3.16	3.32	3.83	0.21	0.59	0.56	0.81	0.54
Maputo Cidade	1.38	1.07	0.98	2.29	1.43	0.45	0.65	0.47	0.78	0.59
HCM	0.72	1.50	0.29	0.26	0.69	0.53	0.58	0.10	0.24	0.37
Central Organs	1.30	0.97	1.98	1.73	1.49	1.95	1.00	0.32	0.42	0.92
<b>TOTAL</b>	<b>1.94</b>	<b>2.53</b>	<b>1.80</b>	<b>2.61</b>	<b>2.22</b>	<b>0.67</b>	<b>0.92</b>	<b>0.64</b>	<b>1.10</b>	<b>0.83</b>

Como se poderia esperar dadas as discussões preliminares, uma variância per capita mais alta dos números de Despesa de Investimento é observada aqui. Tais variações significantes em investimento são em grande parte o resultado de alguns grandes projectos do doador já definidos (aparecendo na Componente Externa e centralmente administrados) beneficiando as províncias de Niassa e Cabo Delgado (por exemplo, O Projecto: Reabilitação do Sistema de Saúde na Zona Norte), Manica (por exemplo, O

Projecto: Saúde no Corredor da Beira) e Província de Maputo (por exemplo, O Projecto: Investigação da Malária em Manhica).

As baixas taxas de execução de investimento estão em linha com os problemas já mencionados, com a escassez de dados que têm um impacto indubitavelmente significativo. Acautelariamos então que se prestasse muita atenção nos números de execução, entretanto a mais baixa execução de investimento em despesa corrente geralmente nada vale.

Uma dimensão de pobreza para a análise é introduzida agora - A coluna de SHD representa a média da população infantil no período (2003-06) calculada para reflectir a proporção da população provincial que sofre da Privação no Acesso à Saúde como se definiu acima.

**Tabela H 6 - Percentagens Provinciais das Despesas Totais de Saúde, 2003-06.**

	Mean Pop'n	SHD	Allocation					Execution				
			2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	5.1%	8.1%	8.1%	12.4%	12.7%	11.2%	11.1%	8.4%	10.0%	8.2%	12.6%	9.8%
Cabo Delgado	8.4%	5.2%	6.4%	7.5%	7.9%	8.3%	7.5%	4.4%	5.5%	6.4%	5.8%	5.5%
Nampula	18.9%	20.3%	2.8%	3.2%	3.6%	4.4%	3.5%	3.3%	3.4%	4.7%	5.1%	4.1%
HCN	18.9%	-	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%	1.0%	1.1%	1.3%	1.1%	1.2%	1.2%
Zambezia	19.2%	36.9%	6.2%	5.0%	5.1%	4.4%	5.2%	3.4%	3.2%	3.7%	4.1%	3.6%
Tete	7.7%	4.8%	6.6%	7.2%	5.0%	7.2%	6.5%	6.6%	7.0%	6.1%	5.1%	6.2%
Manica	6.8%	3.8%	7.0%	5.5%	7.2%	7.3%	6.8%	6.7%	5.7%	5.7%	6.5%	6.1%
Sofala	8.4%	8.1%	5.6%	6.7%	6.2%	6.8%	6.3%	7.0%	7.2%	6.5%	6.8%	6.9%
HCB	8.4%	-	3.6%	3.1%	3.2%	2.8%	3.2%	5.0%	4.3%	3.7%	3.1%	4.0%
Inhambane	7.2%	4.9%	5.8%	5.1%	5.7%	6.7%	5.8%	6.8%	7.1%	7.0%	6.3%	6.8%
Gaza	6.9%	2.3%	9.3%	7.2%	6.2%	7.0%	7.4%	7.8%	7.2%	7.1%	6.9%	7.3%
Maputo Prov.	5.5%	0.9%	10.9%	10.3%	9.2%	8.2%	9.7%	5.2%	5.5%	7.7%	6.8%	6.3%
Maputo Cidade	6.0%	4.4%	7.9%	8.0%	8.9%	8.7%	8.4%	8.7%	9.0%	9.1%	9.0%	9.0%
HCM	6.0%	-	18.9%	17.7%	18.1%	16.1%	17.7%	25.6%	23.7%	23.0%	20.6%	23.2%
Central Organs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>											

Aqui é importante realçar que os números provinciais foram recalculados para incluir os fundos administrados ao nível central. Assumindo assim um gasto igual dos restantes recursos centrais ao nível das províncias.

Novamente, numa comparação com a população, podem ser vistas discrepâncias significativas, discrepâncias que são agravadas ao se comparar com a medida de Privação do Acesso à Saúde. As províncias da Zambézia e Maputo merecem uma menção particular.

Como um comentário final, é interessante considerar a divisão provincial do FCP, visto que esta é a uma área na qual o sector desfruta de um maior controle sobre a alocação de recurso e onde a alocação é explicitamente administrada pela província. Enquanto não representar muito no que refere ao financiamento total do sector (veja a tabela H1), providencia uma visão nas preferências sectoriais e observa as necessidades provinciais. Uma fórmula com as seguintes variáveis provinciais (calculadas) é usada para alocar recursos:

- Número de Postos de Saúde (40%),
- Pobreza por Contagem individual (10%),
- Medida de Densidade populacional (5%),
- População (25%),
- Número de camas hospitalares (20%).

Enquanto uma mistura de indicadores específicos de saúde e os que não são da saúde é então usada, há uma ligeira alteração de (60%) para o anterior. O importante aqui, é que o leitor também notará que há uma correlação positiva entre fundos alocados e os indicadores de desenvolvimento escolhidos. O raciocínio para isto é que são empregados fundos para manter o status quo: Uma grande rede de saúde requer mais investimento. Veja a seguir o quadro que mostra a alocação resultante:

**Tabela H 7 : Distribuição do FCP, 2003-06**

	Allocation				Ave.
	2003	2004	2005	2006	
Niassa	4.5%	5.0%	5.1%	5.6%	5.0%
Cabo Delgado	7.6%	7.6%	12.8%	10.6%	9.6%
Nampula	27.4%	24.1%	24.4%	19.6%	23.9%
HCN	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Zambezia	17.4%	15.2%	14.8%	17.0%	16.1%
Tete	1.6%	1.5%	3.3%	1.7%	2.0%
Manica	4.0%	2.7%	1.1%	9.7%	4.4%
Sofala	11.2%	10.4%	12.0%	11.1%	11.1%
HCB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Inhambane	5.3%	8.0%	7.7%	7.2%	7.1%
Gaza	8.9%	6.8%	5.0%	7.1%	6.9%
Maputo Prov.	2.9%	5.1%	6.3%	5.0%	4.8%
Maputo Cidade	9.4%	4.4%	7.6%	5.4%	6.7%
HCM	0.0%	9.3%	0.0%	0.0%	2.3%
Central Organs	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Como a tabela ilustra, as alocações provinciais realmente são mais reflectivas no que diz respeito às necessidades provinciais como foi definido de forma simplista através da população e do SHD. De facto as alocações finais do orçamento de estado como estão acima apresentadas diferem destes cálculos, em alguns casos de forma severa, assim providenciam evidência adicional sobre o sistema actual, os recursos não estão sendo alocados de forma mais equitativa.

## 4.2 Educação

Prestando atenção agora para o sector de educação, Guiar-nos-emos pelo mesmo formato geral visto acima. O financiamento deste sector pode ser resumido como sendo originário do Orçamento do Estado e do Fundo Comum Sectorial: FASE. Pela primeira vez em 2006, o FASE foi abrangido pelo Orçamento do Estado.

**Tabela E 1 - Financiamento ao Sector de Educação através da Fonte (MT^3)**

	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
	Recurrent	3,329,992	4,086,627	4,838,021	5,714,983	66.2%	64.3%	67.0%
Investment (Internal)	314,370	266,227	423,650	283,770	6.2%	4.2%	5.9%	3.1%
Investment (External)	1,047,815	1,515,172	1,322,454	1,616,173	20.8%	23.8%	18.3%	17.8%
FASE	339,997	486,257	633,867	1,474,282	6.8%	7.7%	8.8%	16.2%
<b>TOTAL</b>	<b>5,032,174</b>	<b>6,354,283</b>	<b>7,217,992</b>	<b>9,089,208</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Como no caso do sector de saúde, o fundo comum para a educação também é administrado ao nível central, entretanto desde um passado muito recente tem havido acções para descentralizar algumas partes deste. O programa do sector de Educação de ‘Construção Acelerada’ de salas de aula e as infra-estruturas associadas, como por exemplo, as casas para os professores, foi descentralizado em 2007 - execução agora está à responsabilidade da Direcção Provincial. Enquanto na prática a implicação disto é que os fundos são transferidos directamente da CUT para a conta da Direcção Provincial (ou directamente para a conta do credor), evitando assim o ministério, a decisão relacionada com as alocações provinciais permaneceu totalmente inalterada – com base no PES e o Plano de Actividades subsequente (PdA).

Dividindo o quadro de acordo com o local onde os recursos financeiros são controlados e administrados, mostra-se a seguinte divisão:

**Tabela E 2: Financiamento de Sector de Educação: Central vs Provincial**

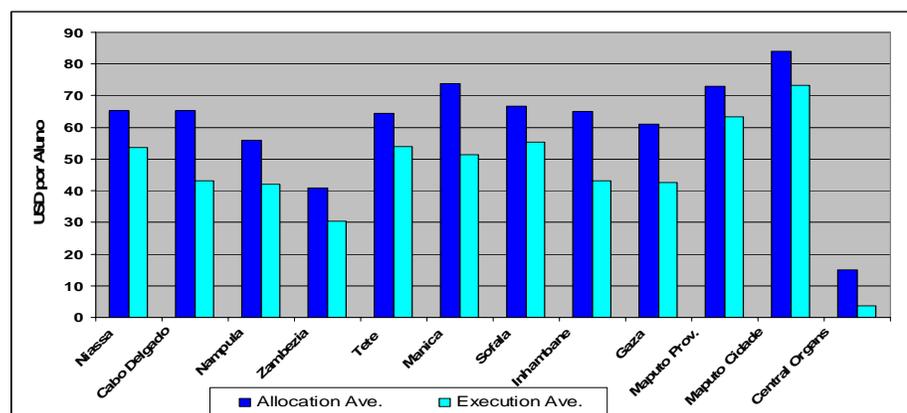
	Allocation				Execution			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Central	28.8%	28.0%	27.6%	32.3%	7.1%	6.6%	7.7%	7.2%
Provincial	71.2%	72.0%	72.4%	67.7%	92.9%	93.4%	92.3%	92.8%
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>							

Em confirmação da anterior análise, a secção Central inclui aquela parte de Despesa Corrente que é consumida pelos órgãos centrais, inclusive a vastidão da Componente Externa da Despesa de Investimento e FASE. Com relação ao Sector de Saúde, podem ser vistos fundos administrados ao nível central a representarem uma proporção mais baixa do financiamento total, em grande parte por causa da ausência dos fundos comuns no sector de saúde e a maior proporção do financiamento total vai as despesas correntes (descentralizadas).

Vejamos agora as situações de forma separada por província:

**Tabela E 3 - USD Por Aluno Despesa total de Educação por Província, 2003-06**

	Allocation					Execution				
	2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	57.99	57.28	66.25	79.95	65.37	42.14	54.99	55.94	61.10	53.54
Cabo Delgado	58.37	70.83	66.38	65.06	65.16	28.60	42.50	51.28	49.89	43.07
Nampula	56.79	47.91	61.77	57.73	56.05	31.49	42.23	50.43	44.38	42.13
Zambezia	37.55	37.06	44.75	44.39	40.94	24.43	24.80	34.07	38.45	30.44
Tete	56.46	63.90	65.46	71.98	64.45	42.60	59.69	52.45	61.12	53.96
Manica	56.15	67.98	74.30	96.69	73.78	39.39	50.50	56.64	59.30	51.46
Sofala	57.15	62.93	73.10	73.90	66.77	45.45	56.39	57.75	61.90	55.37
Inhambane	59.45	64.76	77.56	58.74	65.13	32.44	44.42	47.95	48.30	43.28
Gaza	43.90	44.66	85.99	70.00	61.14	33.18	42.76	47.28	47.60	42.70
Maputo Prov.	66.49	65.20	81.90	78.09	72.92	50.40	61.67	71.04	70.63	63.43
Maputo Cidade	67.60	77.27	87.51	104.29	84.17	57.43	74.56	79.69	81.23	73.23
Central Organs	6.04	19.84	13.49	21.20	15.14	2.78	3.31	4.37	4.16	3.65
<b>TOTAL</b>	<b>53.98</b>	<b>56.41</b>	<b>67.82</b>	<b>67.91</b>	<b>61.53</b>	<b>36.43</b>	<b>46.58</b>	<b>52.01</b>	<b>53.36</b>	<b>47.09</b>



Em conformidade com a metodologia esboçada acima, a tabela tenta providenciar um quadro mais completo de financiamento provincial do que aquele que simplesmente direcciona os fluxos provinciais. Os números centrais apresentados representam só o resto dos fundos administrados ao nível central fundos onde não eram possíveis de desagregar com precisão por província.

A Tabela demonstra claramente que uma base estudiantil por escola, a despesa de educação também está excepcionalmente desigual a nível das províncias, uma vez mais com as províncias mais populosas a estarem constantemente desfavorecidas. Usando o Coeficiente de Variância como uma medida de dispersão, nós vemos que a divergência a partir da média, porém, é muito mais baixa que a do sector de Saúde, calculando a média nos adolescentes.

Nós dividimos agora em Despesa de Investimento e Corrente para termos uma compreensão mais completa destes padrões.

**Tabela E 4 - USD Por Aluno Despesa Corrente do Aluno por Província, 2003-06**

	Allocation					Execution				
	2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	41.49	53.03	56.48	60.96	52.99	39.76	52.36	54.54	60.56	51.81
Cabo Delgado	30.82	43.52	49.65	48.97	43.24	28.22	41.92	49.49	48.87	42.12
Nampula	33.75	42.39	48.75	43.81	42.17	31.35	40.89	48.01	43.56	40.95
Zambezia	26.36	25.89	34.60	37.52	31.09	24.43	24.78	33.28	36.65	29.79
Tete	41.74	58.23	50.76	60.97	52.93	40.23	57.83	49.87	59.19	51.78
Manica	39.52	51.03	55.43	59.19	51.29	38.19	49.34	53.79	58.84	50.04
Sofala	42.56	52.98	55.01	60.95	52.87	42.09	52.74	53.72	60.88	52.36
Inhambane	31.63	42.21	46.83	47.65	42.08	31.40	42.17	46.53	47.31	41.85
Gaza	33.22	42.30	45.99	46.83	42.09	32.41	41.58	45.39	46.78	41.54
Maputo Prov.	55.15	62.95	70.55	70.93	64.89	49.94	60.30	70.10	70.63	62.74
Maputo Cidade	56.13	74.92	79.96	79.99	72.75	56.06	72.67	77.71	79.91	71.59
Central Organs	2.54	2.70	3.38	3.28	2.98	2.09	2.56	3.32	3.25	2.80
<b>TOTAL</b>	<b>37.18</b>	<b>46.34</b>	<b>51.11</b>	<b>52.75</b>	<b>46.85</b>	<b>35.45</b>	<b>45.17</b>	<b>50.09</b>	<b>52.30</b>	<b>45.75</b>

**Tabela E 5 - USD Por de Educação Alunos Despesa de Investimento por Província, 2003-06**

	Allocation					Execution				
	2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	16.51	4.26	9.77	19.00	12.38	2.37	2.63	1.40	0.54	1.74
Cabo Delgado	27.54	27.31	16.74	16.08	21.92	0.38	0.58	1.80	1.02	0.95
Nampula	23.04	5.53	13.02	13.92	13.88	0.14	1.34	2.42	0.82	1.18
Zambezia	11.19	11.17	10.15	6.88	9.85	0.00	0.02	0.78	1.80	0.65
Tete	14.72	5.67	14.70	11.01	11.52	2.37	1.85	2.58	1.93	2.18
Manica	16.63	16.95	18.87	37.49	22.48	1.20	1.16	2.85	0.45	1.42
Sofala	14.59	9.95	18.10	12.95	13.90	3.36	3.65	4.03	1.02	3.01
Inhambane	27.82	22.55	30.73	11.09	23.05	1.04	2.25	1.41	0.99	1.42
Gaza	10.68	2.37	40.00	23.17	19.05	0.76	1.18	1.89	0.82	1.16
Maputo Prov.	11.34	2.25	11.35	7.16	8.03	0.45	1.37	0.94	0.00	0.69
Maputo Cidade	11.47	2.35	7.55	24.30	11.42	1.36	1.88	1.97	1.32	1.63
Central Organs	3.50	17.15	10.10	17.92	12.17	0.70	0.75	1.05	0.91	0.85
<b>TOTAL</b>	<b>16.80</b>	<b>10.07</b>	<b>16.70</b>	<b>15.16</b>	<b>14.68</b>	<b>0.98</b>	<b>1.41</b>	<b>1.91</b>	<b>1.07</b>	<b>1.34</b>

A contribuição significativa que a Despesa Corrente faz para todo o financiamento sectorial ( confirmando com a tabela E1) está patente aqui. Além disso, uma vez mais as variações na secção de investimento são elevadas, com o coeficiente de variação para a alocação de despesa de investimento com uma a média de quase 60% ao longo de um período de quatro anos.

Foram encontrados problemas particulares na obtenção das taxas de execução para despesa de investimento, consequentemente os baixos números. Acautelariamos que tomassem muita atenção nos números.

Como antes, introduziu-se agora uma dimensão da pobreza para a análise. A coluna de SED representa a média comum da população infantil no período (2003-06) calculada para reflectir acerca da proporção da população provincial que sofre da Privação Severa no acesso à Educação como definido acima.

**Tabela E 6 - Percentagens Provinciais dos Gastos totais de Educação, 2003-06.**

	Mean School Students	SED	Allocation					Execution				
			2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	5.0%	7.9%	9.4%	8.7%	8.4%	10.0%	9.1%	9.9%	9.9%	9.3%	9.8%	9.7%
Cabo Delgado	7.6%	8.5%	9.4%	10.7%	8.5%	8.1%	9.2%	6.7%	7.7%	8.5%	8.0%	7.7%
Nampula	15.1%	26.1%	9.2%	7.3%	7.9%	7.2%	7.9%	7.4%	7.6%	8.3%	7.1%	7.6%
Zambezia	18.8%	26.5%	6.1%	5.6%	5.7%	5.5%	5.7%	5.7%	4.5%	5.6%	6.2%	5.5%
Tete	7.4%	9.1%	9.1%	9.7%	8.3%	9.0%	9.0%	10.0%	10.8%	8.7%	9.8%	9.8%
Manica	7.2%	5.0%	9.1%	10.3%	9.5%	12.1%	10.2%	9.2%	9.1%	9.4%	9.5%	9.3%
Sofala	7.9%	8.2%	9.2%	9.5%	9.3%	9.2%	9.3%	10.6%	10.2%	9.6%	9.9%	10.1%
Inhambane	8.4%	3.5%	9.6%	9.8%	9.9%	7.3%	9.2%	7.6%	8.0%	7.9%	7.7%	7.8%
Gaza	8.1%	3.3%	7.1%	6.8%	11.0%	8.7%	8.4%	7.8%	7.7%	7.8%	7.6%	7.7%
Maputo Prov.	7.3%	1.1%	10.8%	9.9%	10.4%	9.8%	10.2%	11.8%	11.1%	11.8%	11.3%	11.5%
Maputo Cidade	7.2%	0.7%	10.9%	11.7%	11.1%	13.0%	11.7%	13.4%	13.4%	13.2%	13.0%	13.3%
Central Organs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Aqui novamente é importante destacar que os números provinciais foram recalculados para incluir os fundos administrados ao nível central, assumindo por isso um gasto igual dos restantes recursos centrais ao nível das províncias.

Desta análise, a mesma mensagem emerge, não prontamente, de uma correlação prontamente aparente entre privação do acesso à educacional severa e as alocações do Orçamento do Estado. De notar, estão particularmente as províncias de Nampula e Zambézia, acomodando uma média de 19% e 15% de estudantes Moçambicanos, e em ambos casos aproximadamente 26% de crianças sofrem de Privação Severa no Acesso Educacional, eles recebem constantemente abaixo de 10% do financiamento total do sector.

### 4.3 Águas

O Sector de águas em Moçambique é caracterizado pela plethora de diferentes actores envolvidos. O Ministério Obras Públicas e Habitação, MOPH, tem autoridade para trabalhos públicos e a administração da água, e a Direcção Nacional de Águas DNA é o órgão do MOPH responsável pelo sector de águas. Além disso, o sector de águas de Moçambique inclui numerosas instituições subordinadas mas quase independentes.

Ao nível provincial, as Direcções Provinciais das Obras Públicas e Habitação (DPOPH), e dentro destas, o Departamento Água e Saneamento (DAS) é responsável pelo sector de água.

Enquanto a DNA é o corpo principalmente responsável pelo sector de água em Moçambique, o importante que não é, em si mesmo, uma unidade orçamentária - Quer dizer, não recebe uma alocação explicitamente. Melhor, são alocados fundos do Orçamento do Estado para o MOPH que, baseando-se nas taxas de execução do ano anterior e variáveis como a actualização das informações do pessoal no caso de Despesa Corrente, aloca uma quantia à DNA. A DNA por sua vez aloca os fundos para despesa de investimento internamente para seus vários departamentos, inclusive o Departamento de Água Rural (DAR) e o Departamento Água Urbana (DAU).

Para a finalidade deste exercício, a averiguação do financiamento provincial total é muito enganador. Além disso, com algumas excepções, os departamentos internos citados acima administram e alocam os seus recursos através do projecto –os projectos na maioria dos casos cobrem uma multiplicidade de províncias. E ainda, no que diz respeito à Componente de Investimento Externo, o sector sofre, mais que a maioria, de falta de coordenação de projectos financiados pelo doador. Realmente, até mesmo esses projectos conseguidos no orçamento, frequentemente não têm qualquer envolvimento directo com a DNA.

## Metodologia

Dada esta complexidade, qualquer análise do sector de águas não alcançará o mesmo nível de sofisticação como o dos outros sectores - conseguir o quadro inteiro com relação ao financiamento provincial é muito fácil. A forma usada aqui é combinar as seguintes três fontes de financiamento de investimento:

- (i) Transferências directas (Âmbito Provincial) para o DPOPHs.
- (ii) Alocações de investimentos totais (Componentes Internas e Externas) do Departamento de Água Rural (DAR) dentro da DNA;
- (iii) Alocações de investimentos totais do Departamento de Água Urbana (DAU) dentro do DNA.

Dado o constrangimento de dados comparativamente fiáveis, a informação concernente aos investimentos administrados ao nível central (partes (ii) e (iii)) é apresentada para os anos 2005 e 2006.

Seguindo esta metodologia (modificada), nós começamos por apresentar as alocações do investimento de recursos do Orçamento do Estado que foram transferidos directamente para as DPOPHs (Âmbito Provincial):

**Tabela W 1-USD Transferências Directas per capita da Despesa de Investimento para DPOPHs, 2003-06**

	Allocation					Execution				
	2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	0.00	0.46	2.27	1.09	0.95	0.00	0.32	1.49	1.09	0.73
Cabo Delgado	0.04	0.12	0.07	0.08	0.08	0.01	0.07	0.07	0.08	0.06
Nampula	0.00	0.09	0.16	0.02	0.07	0.00	0.08	0.13	0.02	0.06
Zambezia	0.00	0.08	0.00	0.04	0.03	0.00	0.02	0.00	0.04	0.01
Tete	0.16	0.28	0.14	0.18	0.19	0.13	0.26	0.10	0.18	0.17
Manica	0.14	0.18	0.36	0.19	0.22	0.11	0.14	0.22	0.19	0.17
Sofala	0.10	0.19	0.20	0.09	0.14	0.09	0.19	0.17	0.09	0.14
Inhambane	0.01	0.29	0.19	0.05	0.14	0.01	0.26	0.12	0.05	0.11
Gaza	0.07	0.24	0.31	0.09	0.18	0.04	0.20	0.28	0.09	0.15
Maputo Prov.	0.07	0.12	0.12	0.07	0.10	0.03	0.11	0.10	0.07	0.08
Maputo Cidade	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>0.04</b>	<b>0.16</b>	<b>0.25</b>	<b>0.12</b>	<b>0.14</b>	<b>0.03</b>	<b>0.13</b>	<b>0.18</b>	<b>0.12</b>	<b>0.11</b>

Como mencionámos acima, nem todos os fundos transferidos para o DPOPHs são necessariamente alocados ao sector de águas, mas infelizmente contas organizadas de quantias alocadas às respectivas DASs existem. Não obstante, as variações amostradas na tabela são indicativas de grandes discrepâncias provinciais no sector de águas. De forma interessante, o MOPH (e a DPOPH de Niassa) não puderam justificar as quantias enormes para a província em 2005 e 2006. Realmente os planos sectoriais e provinciais não propõem certamente um padrão, que aponte para uma forte possibilidade que outros factores que tenham entrado em jogo na hora da decisão da alocação final.

Até onde o Investimento está direccionado (dentro da DNA), como mencionado anteriormente, vários departamentos recebem as alocações, entretanto para a finalidade desta análise, tem-se em consideração os dois departamentos principais de Água Rural e Urbana:

**Tabela W 2 - Despesa de investimento administrada ao nível Central por Departamento, 2005-06 (MT^3)**

	Allocation		Execution	
	2005	2006	2005	2006
DAR	199,252	214,684	41,046	68,699
DAU	204,481	217,033	16,563	26,044

A divisão entre os dois departamentos internos é muito igual, entretanto o quadro está incompleto devido a devolução gradual da responsabilidade de água urbana para o FIPAG (O Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água). FIPAG, criado pelo Governo de Moçambique em 1998, é efectivamente um fundo pelo qual os fundos de doadores externos são canalizados às companhias do sector privado que são contratadas para completar vários trabalhos associados com a água urbana. Está

sendo devolvida de forma gradual a responsabilidade da DAU para o FIPAG, com a maioria dos grandes centros urbanos (cidades ao invés das pequenas vilas) sob sua jurisdição. A quantia de dinheiro canalizado através FIPAG é enorme comparativamente (1.31 e 1.66 USD per capita em 2005 e 2006 respectivamente).

**Tabela W 3 - Despesa de Investimento Administrada ao nível central em USD per capita no Sector de Águas, por Província, 2005-06,**

	Allocation			Execution		
	2005	2006	Ave.	2005	2006	Ave.
Niassa	2.08	2.30	2.19	1.35	0.69	1.02
Cabo Delgado	1.26	1.41	1.34	0.83	0.43	0.63
Nampula	0.61	0.67	0.64	0.37	0.19	0.28
Zambezia	0.47	0.29	0.38	0.21	0.07	0.14
Tete	1.93	0.55	1.24	1.22	0.20	0.71
Manica	1.03	0.52	0.78	0.58	0.19	0.38
Sofala	0.73	0.32	0.52	0.46	0.15	0.31
Inhambane	1.27	0.65	0.96	0.44	0.04	0.24
Gaza	0.63	0.71	0.67	0.47	0.04	0.26
Maputo Prov.	1.27	1.24	1.25	0.00	0.00	0.00
Maputo Cidade	0.00	0.87	0.43	0.00	0.00	0.00
Central Organs	0.56	1.10	0.83	0.72	0.23	0.48
<b>TOTAL</b>	<b>1.46</b>	<b>1.84</b>	<b>1.65</b>	<b>1.21</b>	<b>0.40</b>	<b>0.80</b>

Para sermos claros, os anteriores números tentam capturar a totalidade (ie Componentes Internas e Externas) do investimento de despesa da DNA administrada ao nível central nos dois departamentos de Água Rural e Urbana.

Como acontece com outros sectores, a alocação da Componente Externa de Investimento é mais frequentemente administrada por base de projectos. Como tal, qualquer análise provincial requer a distribuição da alocação e execução de projectos por província. Para certos projectos isto está claro - o caso da Reabilitação de Pequenos Sistemas de Abastecimento de Água, por exemplo, é bem conhecido por ter atingido as cidades de Namaacha, Quissico, Vilanculos, e Massinga em 2005-06, beneficiando assim as províncias de Maputo e Inhambane. Já estão definidos projectos para Tete, como também fundos para as províncias do norte de Moçambique (através do projecto de Água e Saneamento Nampula e Niassa, ASNANI). Porém, tais projectos são uma excepção e não uma norma, tornando a alocação territorial da maioria dos recursos particularmente obscura. Não obstante, os resultados apresentados acima são indicativos das tendências preliminares: As despesas de investimento administradas ao nível central excedem seriamente ao valor transferido directamente para as províncias (como apresentado na tabela W1), e há uma distribuição geográfica do financiamento per capita muito desigual.

Introduzindo agora a comparação com o indicador de Privação no acesso à água (SWD), observam-se os seguintes padrões provinciais:

**Tabela W 4 - Percentagens provinciais das Despesas Totais de Água, 2005-06**

	Mean Pop'n	SWD	Allocation			Execution		
			2005	2006	Ave.	2005	2006	Ave.
Niassa	5.1%	4.8%	18.4%	24.1%	21.3%	22.8%	34.6%	28.7%
Cabo Delgado	8.4%	8.8%	11.2%	14.8%	13.0%	14.1%	21.5%	17.8%
Nampula	18.9%	18.3%	5.4%	7.0%	6.2%	6.2%	9.4%	7.8%
Zambezia	19.2%	24.0%	4.2%	3.0%	3.6%	3.5%	3.4%	3.4%
Tete	7.7%	9.8%	17.1%	5.8%	11.4%	20.5%	9.9%	15.2%
Manica	6.8%	6.8%	9.1%	5.5%	7.3%	9.7%	9.5%	9.6%
Sofala	8.4%	7.8%	6.5%	3.4%	4.9%	7.8%	7.7%	7.8%
Inhambane	7.2%	8.0%	11.3%	6.9%	9.1%	7.5%	1.9%	4.7%
Gaza	6.9%	8.7%	5.6%	7.4%	6.5%	7.9%	2.0%	5.0%
Maputo Prov.	5.5%	2.7%	11.2%	13.0%	12.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Maputo Cidade	6.0%	0.4%	0.0%	9.1%	4.6%	0.0%	0.0%	0.0%
Central Organs	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>							

Observa-se mais uma vez falta de qualquer correlação clara entre as necessidades provinciais como foi definido pelo SWD e as alocações orçamentais.

## 5. Conclusões e Recomendações

### Conclusões

É verdade que a igualdade per capita provincial no financiamento do orçamento não é necessariamente desejável na sua totalidade – as necessidades de investimento nem sempre terão uma correlação com a população ou realmente com certos indicadores de desenvolvimento abrangentes: áreas de terras geográficas e as densidades populacionais associadas das províncias mostram inevitavelmente as influências significantes nos custos de investimento, e estes precisariam ser considerados com algum detalhe para uma avaliação inclusiva. Não obstante, os padrões provinciais observados como apresentado acima são indicativos fortes de uma desigualdade maior da distribuição territorial dos recursos, e assim da necessidade para propor ferramentas que poderiam agir para reparar alguns dos desequilíbrios.

Também ficou claro nas discussões anteriores que as alocações provinciais finais do Orçamento do Estado nem sempre chegaram através de um modo sistemático e focalizado. Isto conduziu a desigualdades territoriais significativas no financiamento per capita, com as províncias mais populosas perdendo frequentemente perante as outras províncias com menor número populacional como Niassa.

No caso da Despesa Corrente, a metodologia actual de extrapolar a execução orçamental dos anos anteriores significa que os padrões provinciais anteriores, justos ou injustos, são em geral mantidos e perpetuados. Baseando-se nos seus planos e propostas de orçamento, as autoridades sectoriais e provinciais estão livres para recomendar divergências destes tectos iniciais, e realmente sempre têm tido algum sucesso. Porém, tais sucessos são mínimos na prática - os recursos orçamentais em Moçambique sofrem severos constrangimentos, o que significa que qualquer aumento numa província ou sector implica necessariamente uma redução correspondente noutra(s). Como tal, na elaboração dos seus planos, os sectores e as Direcções Provinciais tendem a trabalhar de forma abrangente dentro dos limites orçamentais iniciais, propondo no máximo aumentos com incrementos, em lugar de qualquer passo significativo.

No que diz respeito à Despesa de Investimento, enquanto o quadro for mais complexo, os mesmos temas básicos emergem. Os planos de investimento e propostas de orçamento são feitos por sectores, e enquanto se puder debater o património líquido e eficácia de um ou outro dos indicadores usados, o facto é que as alocações finais não reflectem completamente as preferências sectoriais. Poder-se-ia argumentar que a chave realmente relaciona-se ao facto de se querer saber a quem recairá o poder de tomar a decisão concludente: a planificação orçamental continua acontecendo por sectores e suas direcções provinciais, porém a decisão relativa à *alocação final* está frequentemente fora do seu controle. Os sectores controlam de uma certa forma as propostas, mas não a alocação final.

Os limites sectoriais e provinciais finais, teoricamente, são conseguidos através de um processo bastante pragmático com todas as considerações e pontos de vista dos parceiros a ter em conta. Dado as situações anteriores, o peso que se atribui a estas considerações e pontos de vista é talvez a pergunta mais interessante, e que é de uma natureza mais política.

No caso do Âmbito Provincial, o governo provincial certamente agora possui muito poder na sua discricção: ao aprovar os projectos de investimento e nas negociações orçamentais finais em Agosto. Para os fundos administrados ao nível central, os doadores continuam impondo as suas preferências nos sectores, e com a pequena quantia deixada para o sector para alocar, os compromissos como os fundos da contraparte têm que ser pagos. Uma parte significativa da alocação é predeterminada desta forma.

Dada esta exogeneidade das alocações do Orçamento do Estado, pode-se dar a hipótese de se usar através dos fundos das linhas ministeriais sobre os quais eles mostram controle para mudar as alocações

orçamentais dentro de um padrão mais ajustado com as suas preferências, e corrigindo assim para desequilíbrios provinciais notórios. Na realidade, isto acontece raramente por duas razões simples. Primeiro, as quantias sobre as quais os sectores desfrutam o controle total são relativamente pequenas (veja por exemplo o FCP na saúde). Segundo, há a questão de temporizar: a planificação acontece ao mesmo tempo, para todos os fundos de sector. No caso do FASE, o fundo comum educacional providencia aqui um exemplo informativo: até 2006, o FASE permaneceu fora do orçamento, e o sector pôde então usar os fundos para alocar recursos a áreas que não estavam abrangidas pelo orçamento. Porém, desde 2006 FASE foi inscrito no orçamento, e o sector é assim forçado a revelar as suas preferências ao mesmo tempo que estão sendo tomadas outras decisões de alocação, fazendo um curso de acção não mais plausível.

Para ilustrar este ponto mais adiante, a tabela seguinte mostra a alocação directa do investimento (Âmbito Provincial) do lado esquerdo, e as alocações totais, incluindo algumas administradas ao nível central, para o sector da saúde, (Âmbito Central) à direita.

	Excluding					Including				
	2003	2004	2005	2006	Ave.	2003	2004	2005	2006	Ave.
Niassa	0.41	2.10	1.08	0.85	1.11	2.07	6.01	5.13	4.77	4.49
Cabo Delgado	1.15	1.18	0.14	1.13	0.90	2.19	3.75	3.21	4.12	3.32
Nampula	0.13	0.33	0.11	0.45	0.25	0.64	1.14	0.91	1.39	1.02
HCN	0.08	0.09	0.10	0.10	0.09	0.08	0.09	0.10	0.10	0.09
Zambezia	0.18	0.29	0.12	0.00	0.15	2.33	2.35	1.93	1.92	2.14
Tete	1.14	1.49	0.28	2.87	1.44	1.83	2.57	0.66	3.08	2.03
Manica	1.27	0.17	1.24	1.40	1.02	2.19	1.52	2.18	3.32	2.30
Sofala	0.36	0.92	0.41	1.40	0.77	1.40	2.60	1.41	2.60	2.00
HCB	0.19	0.16	0.21	0.29	0.21	0.56	0.27	0.21	0.29	0.33
Inhambane	0.74	0.24	0.21	1.41	0.65	0.99	0.93	0.89	2.33	1.29
Gaza	0.98	1.00	0.36	1.44	0.94	3.07	2.60	0.90	2.42	2.25
Maputo Prov.	1.28	2.26	1.86	2.12	1.88	3.68	5.15	3.16	3.32	3.83
Maputo Cidade	0.21	0.23	0.22	1.50	0.54	1.38	1.07	0.98	2.29	1.43
HCM	0.14	0.29	0.29	0.26	0.24	0.72	1.50	0.29	0.26	0.69
Central Organs	2.27	2.07	2.69	2.30	2.33	1.30	0.97	1.98	1.73	1.49

A questão aqui é se o sector usa os seus recursos administrados ao nível central para 'até mesmo fora' desequilíbrios notórios dos fundos. Superficialmente, a tabela não mostra qualquer nivelamento aparente das alocações provinciais – o coeficiente de variação, decrescendo ligeiramente de uma situação de exclusão dos fundos administrados ao nível central para uma situação de inclusão, não muda significativamente. As mesmas situações foram achadas nos sectores de Educação e de Águas.

### Recomendações:

Dadas as análises anteriores, três próximos passos (não mutuamente exclusivos) são recomendados:

#### 1. Inclusão de uma dimensão explicitamente provincial no CFMP.

Nós vimos que as alocações provinciais finais do Orçamento do Estado, no geral, não acontecem deliberadamente - quer dizer, acontecem indirectamente, simplesmente implícitas como parte de programas do orçamento sectorial.

A mais recente Metodologia do CFMP (11-2009) prevê um papel fundamental para autoridades provinciais (p.5), não só citando a oportunidade para harmonizar os planos centrais e provinciais para evitar a duplicação, mas também para aumentar a participação provincial nas planificações orçamentais. Isto envolverá o treinamento das províncias e visitas para aumentar a noção de envolvimento. Porém, o CFMP na sua forma actual não dá uma consideração explícita às alocações provinciais - notavelmente na secção dos recursos administrados ao nível central. As propostas de planificação e de orçamento são administradas com base nos programas, com as alocações provinciais resultando através disso. As alocações provinciais são assim inclusas em lugar de direccionadas explicitamente.

Há desta forma uma necessidade para incorporar uma dimensão provincial no CFMP.

Para estar claro, a proposta aqui não é a de mudar a metodologia actual de planificação orçamental. Melhor, a ideia seria integrar no CFMP uma ferramenta para mostrar as implicações das divisões dos sectores/programas para as províncias. Ao menos, isto terá o efeito de transparência crescente, chamando atenção para o impacto das decisões sobre a alocação nos padrões provinciais, e introduzindo no diálogo alguma consideração provincial. No máximo, poder-se-ia encorajar os sectores e planificadores a incorporarem de um modo mais concreto a planificação provincial como parte do CFMP.

Isto requereria a construção de um modelo simples ligado às propostas do orçamento sectorial como apresentado pelas metodologias actuais do CFMP. Isto poderia ser feito ou pelo sector na hora da planificação (i.e. introduzir uma nova tabela do CFMP a ser preenchida pelo sector), ou pelo MPD/DNO que tem recebido planos sectoriais. É a opinião forte do autor que diz que o posterior faria inicialmente mais sentido, implicando um nível mais baixo de mudança necessária.

## **2. Um Ajuste extraordinário único.**

Com o sistema de alocação orçamental da forma como está, os padrões provinciais abrangentes são mantidos e perpetuados. Para qualquer mudança significativa a acontecer existe uma necessidade implicada para um único ajuste de correcção para igualar a base na qual o sistema actual trabalha.

Este não seria obviamente um empreendimento pequeno, e a forma que levaria teria que ser uma questão para uma posterior discussão. Não obstante, um fundo financiado pelo doador, foi criado com a intenção de virar as atenções explicitamente às províncias não abrangidas ('à la FCP' na Saúde por exemplo) ao longo de alguns anos poderia ajudar a reequilibrar a base das alocações para as províncias.

Não há razão qualquer que faça com que isto não possa acontecer em paralelo com o funcionamento do sistema actual.

Então, recomenda-se que se leve a cabo um trabalho para analisar, em termos financeiros, o que poderia precisar de um ajuste em termos de recursos desviados (ou novos). Isto poderia ser feito dentro do MPD. Neste contexto, discussões, envolvendo os representantes da comunidade dos doadores como também o MPD, deveriam acontecer para considerar as formas e respectivas viabilidades.

## **3. Componente externa de Investimento: Harmonização de Preferências.**

A Componente Externa de Investimento representa frequentemente uma parte significativa do financiamento sectorial total. Apesar de um recente empurrão, como amostrado acima, a alocação final desta componente de investimento frequentemente vagueia de uma forma notória a partir dos níveis desejados definidos como Plano de Investimento do Sector.

Os Planos de investimento do sector deveriam ser seguidos mais de perto pelos doadores na sua alocação de recurso. Maior esforço deveria ser feito para harmonizar as preferências do doador com as do sector, isto assegurará uma alocação de recursos mais equitativa.

## 6. Bibliografia

*Childhood Poverty in Mozambique: A Situation and Trends Analysis, 2006.*  
UNICEF, Mozambique.

*Fundamentação da Proposta do Sector de Águas para o CFMP 2008-10.*  
Ministério das Obras Públicas: Direcção Nacional de Águas.

*Integrating Reporting of PRS and Budget Implementation: The Mozambican Case*  
De Renzio (Overseas Development Institute) and Sulemane (Ministry of Planning and Development, Mozambique), 2005.

*Metodologia para a Elaboração das Propostas do Cénario Fiscal de Médio Prazo, 2009-2011.*  
Ministério da Planificação e Desenvolvimento, República de Moçambique.

Orcamentos do Estado para os Anos Economicos 2003 a 2006, Ministerio das Financas, Republica de Mocambique.

*The Political Economy of the Budget in Mozambique, 2004*  
Hodges and Tibana, 2005