



Avaliação Independente do Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique 2005 -2012 (Resumo)

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



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



KINGDOM OF BELGIUM
Federal Public Service
Foreign Affairs,
Foreign Trade and
Development Co-operation



Italian Development
Cooperation
Ministry of Foreign Affairs



BMZ
Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



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

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

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

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

Equipa de Avaliação

Andrew Lawson

Ann Bartholomew

Mariam Bibi Umarji

Hermes Sueia

Padil Salimo

Tim Cammack

Muriel Visser

Andy McKay

Giulia Mascagni

Edgar Salgado

Gonzalo Contreras

Giorgia Giambi

Evildo Semo

Tim Ruffer

Karolyn Thunnissen

Jodie Ellis

Chefe da Equipa

Chefe Adjunta da Equipa

Especialista em Gestão de Finanças Públicas

Especialista em Agricultura

Especialista em Governação

Especialista em Saúde

Especialista em Educação

Econometricista Senior

Econometricista

Econometricista

Economista/Estadicista

Assistente de Pesquisa

Assistente de Pesquisa

Gestor de Projecto/Garantia de Qualidade

Garantia de Qualidade

Oficial de Projecto

CONTEÚDO DA VERSÃO COMPLETA DO RELATÓRIO

ABREVIATURAS E ACRÓMINOS

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

- 1.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO
- 1.2. O QUADRO DE AVALIAÇÃO E PROCESSO
 - A Lógica de Intervenção
 - Abordagem "Três Passos"
- 1.3. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO
- 1.4. ESTRUTURA DO RELATÓRIO

2. O CONTEXTO DO APOIO DIRECTO AO ORÇAMENTO EM MOÇAMBIQUE: AJUDA OU OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO?

- 2.1. O CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO EVOLUTIVO DE MOÇAMBIQUE
- 2.2. QUADRO EVOLUTIVO DA RESPONSABILIZAÇÃO DEMOCRÁTICA
- 2.3. FLUTUAÇÕES NAS POLÍTICAS, PRIORIDADES E ATITUDES DOS PARCEIROS DE DESENVOLVIMENTO
- 2.4. IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO E PARA O FUTURO APOIO DIRECTO AO ORÇAMENTO

3. PROVISÃO DE MEIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: CONTRIBUIÇÕES E RESULTADOS DIRECTOS DO APOIO DIRECTO AO ORÇAMENTO

- 3.1. PROPORÇÃO E PREVISIBILIDADE DO APOIO AO ORÇAMENTO, E SEUS EFEITOS SOBRE OS FLUXOS DE AJUDA AGREGADOS
- 3.2. INFLUÊNCIA DO APOIO AO ORÇAMENTO SOBRE O PROCESSO DE DIÁLOGO POLÍTICO
- 3.3. CONTRIBUIÇÕES PARA CRIAÇÃO DE CAPACIDADES
- 3.4. ADAPTANDO A CONCEPÇÃO DO APOIO ORÇAMENTAL AO CONTEXTO DE MUDANÇA

4. FACILITAÇÃO DE MELHORIAS NAS POLÍTICAS DO GOVERNO: RESULTADOS INDUZIDOS DO APOIO AO ORÇAMENTO

- 4.1. GESTÃO MACROECONÓMICA E GERAÇÃO DE RENDA
- 4.2. A QUALIDADE DA GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS
- 4.3. MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DA DESPESA PÚBLICA
- 4.4. MUDANÇAS INDUZIDAS NAS POLÍTICAS SECTORIAIS
- 4.5. GOVERNAÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

5. CRESCIMENTO ECONÓMICO E REDUÇÃO DA POBREZA
 - 5.1. DADOS SOBRE CRESCIMENTO ECONÓMICO E TENDÊNCIAS POR SECTOR ECONÓMICO E POR PROVÍNCIA
 - 5.2. TENDÊNCIAS DA POBREZA NO CONSUMO POR PROVÍNCIA
 - 5.3. CONCLUSÃO SOBRE POBREZA DE RENDIMENTOS EM MOÇAMBIQUE
 - 5.4. TENDÊNCIAS DE POBREZA NÃO DE RENDIMENTOS
 - 5.5. CONCLUSÕES SOBRE CRESCIMENTO E POBREZA EM MOÇAMBIQUE
- 6. RESULTADOS DO SECTOR AGRÍCOLA E OS SEUS DETERMINANTES**
 - 6.1. TENDÊNCIAS DO DESEMPENHO DA AGRICULTURA
 - 6.2. ANÁLISE DE REGRESSÃO: PRODUTIVIDADE E USO DE INSUMOS
 - 6.3. CONCLUSÕES SOBRE OS DETERMINANTES DA PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA
- 7. RESULTADOS DO SECTOR DA EDUCAÇÃO E SEUS DETERMINANTES**
 - 7.1. SINOPSE DO INGRESSO ESCOLAR E OUTROS DADOS-CHAVE
 - 7.2. ANÁLISE SOBRE OS DETERMINANTES DOS RESULTADOS DA EDUCAÇÃO
 - 7.3. CONCLUSÕES: DETERMINANTES-CHAVE DOS RESULTADOS DE EDUCAÇÃO
- 8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**
 - 8.1. CONCLUSÕES GERAIS
 - 8.2. TERCEIRO PASSO: CONCLUSÕES SOBRE O IMPACTO DO APOIO AO ORÇAMENTO
 - 8.3. RECOMENDAÇÕES

BIBLIOGRAFIA

ÍNDICE

ABREVIATURAS E ACRÓMINOS.....	IX
SUMÁRIO EXECUTIVO	XI
CONCLUSÕES GERAIS.....	XI
<i>Recomendações</i>	<i>xiii</i>
<i>Renovação do compromisso para com o processo do Apoio ao Orçamento.....</i>	<i>xiv</i>
<i>Revitalização do Processo de Diálogo.....</i>	<i>xv</i>
<i>Consolidação dos ganhos.....</i>	<i>xv</i>
1. INTRODUÇÃO	17
1.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO	17
1.2. O QUADRO DE AVALIAÇÃO E PROCESSO	18
<i>A Lógica de Intervenção</i>	<i>19</i>
<i>Abordagem "Três Passos"</i>	<i>19</i>
1.3. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO.....	22
1.4. ESTRUTURA DO RELATÓRIO COMPLETO	25
8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	27
8.1. CONCLUSÕES GERAIS	27
<i>Facilitação de melhorias nas políticas do Governo (QA 3.1-3.5)</i>	<i>30</i>
8.2. TERCEIRO PASSO: CONCLUSÕES SOBRE O ÍMPACTO DO APOIO AO ORÇAMENTO.....	35
8.3. RECOMENDAÇÕES	41
<i>Revitalização do Processo de Diálogo.....</i>	<i>43</i>
<i>Consolidação dos ganhos.....</i>	<i>44</i>

Abreviaturas e Acrónimos

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

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

Sumário Executivo

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

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

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

Conclusões gerais

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

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

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

e fortalecimento das capacidades da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), Tribunal Administrativo (TA) e da Inspeção Geral das Finanças (IGF).

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

O Quadro de Avaliação do Desempenho do Governo (QAD) cumpre com a sua finalidade de forma razoavelmente eficaz e compara-se bem com os QADs utilizados nos outros países beneficiários de Apoio ao Orçamento. O quadro fornece um conjunto relativamente estratégico de metas mensuráveis, que funcionaram como um foco para o diálogo. O número de metas é apropriado e o processo de avaliação não implica custos de transacção excessivos. No entanto, o QAD tem limitações inerentes, e exige quadros complementares, a fim de funcionar de forma eficaz: essas estruturas complementares de diálogo carecem de um maior aperfeiçoamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

- A taxa de matrículas no nível primário foi de 75.7% em 2008/09, consideravelmente maior do que as taxas de 1996/97 que foram de 42.4%; e 65.9% em 2002/2003. Mais de 40% das crianças estavam na escola em 2012 em comparação com 2004;
- Os maiores ganhos no aumento do número de novos ingressos ao ensino primário foram para as famílias mais pobres;
- 17.3% de crianças da faixa etária escolar estavam no ensino secundário em 2008/09, em comparação com uma taxa de 3.1% em 1996/97 e 6.1% em 2002/03. O número de alunos foi 65% maior em 2012 em comparação com 2004;
- Em termos de tendências provinciais, houve progresso em todas as províncias, tanto no ensino primário como no secundário;
- A taxa de ingressos de rapazes no ensino primário em 2008/9 foi de apenas 4% maior do que das meninas, o que indica uma pequena diferença de género e que está reduzindo gradualmente nesse nível de escolaridade. Embora no nível secundário a diferença entre género seja muito maior, situando-se na casa dos 40%.

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

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

Recomendações

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

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

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

Renovação do compromisso para com o processo do Apoio ao Orçamento

Neste objectivo, o objectivo básico seria a primeira paragem e, em seguida, reverter o desinvestimento no processo de apoio ao orçamento, identificado por vários actores em Moçambique. Uma maneira potencial para se avançar para a obtenção da renovação do compromisso político com o Apoio ao Orçamento por parte do Governo de Moçambique e membros do G-19 seria uma campanha estruturada a nível técnico feita em conjunto para apresentar uma mensagem mais realista aos seus líderes políticos e círculos eleitorais sobre o que o apoio ao orçamento pode e não pode alcançar.

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

É preciso que se restabeleça uma consciência em relação aos compromissos do Apoio ao Orçamento envolvendo o Governo e o G-19 em termos de transparência, troca de informações, maior abertura ao diálogo - em termos de um compromisso para financiamento previsível. A consistência das expectativas na resolução dos problemas, e para ajudar os

princípios da eficácia merecem igualmente maior consciência. A revisão em curso do Memorando de Entendimento para o Apoio ao Orçamento fornece uma excelente oportunidade para estabelecer regras comuns, regulamentos e procedimentos com mais cuidado.

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

Revitalização do Processo de Diálogo

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

- **A nível sectorial é preciso encontrar mecanismos para apoiar os processos eficazes de pesquisa, debate e elaboração de políticas.** Esses mecanismos devem ser estruturados de forma a fortalecer os processos de elaboração de políticas nas áreas estratégicas onde parecem ser fracos - como na concepção e implementação da política agrária. Um programa estruturado, multianual de pesquisa e avaliação orientado através do processo de Apoio ao Orçamento deve ser criado provavelmente como parte desse mecanismo. Além disso, alguns mecanismos podem ser criados de modo a trazer facilitadores externos nos sectores problemáticos que podem ajudar a trazer um maior foco no problema em debate. A iniciativa da Tanzânia "*Big Fast Results Initiative*", liderada pelo Gabinete do Presidente é um bom exemplo desse tipo de mecanismo.
- A nível central, devem ser feitos esforços para agilizar os processos e aumentar a eficiência. Deve ser dada atenção para corrigir as três áreas de ineficiência nas actuais estruturas, que dizem respeito ao seguinte: (i) o quadro de revisão anual criado para espelhar a estrutura de PARP, que, inadvertidamente, introduziu novos custos transaccionais e estruturas de diálogo mais complicadas; (ii) a contínua falta de precisão na definição de princípios básicos e os métodos a serem utilizados para avaliação e monitoria; e (iii) o tamanho do QAD dos PAP e as metas excessivamente ambiciosas estabelecidas no passado recente para esses indicadores

Consolidação dos ganhos

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

- **Para a gestão macroeconómica**, tal significará uma maior atenção ao quadro de selecção e gestão de investimentos e para a criação do quadro legal e institucional para a gestão de futuras receitas da indústria extractiva;

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

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

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

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

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

1. Introdução

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

1.1. Âmbito e Objectivos da Avaliação

3. **O objectivo principal desta avaliação foi o de aferir até que ponto o apoio directo ao orçamento em Moçambique contribuiu para o alcance de resultados sustentáveis no crescimento económico e na redução da pobreza.** A avaliação aferiu as relações causais entre o Apoio ao Orçamento geral do Estado e o apoio orçamental sectorial, bem como as mudanças a nível dos resultados e impacto, considerando o fluxo dos fundos relacionados com os processos de diálogo político, assistência técnica e capacitação. Assim, esta avaliação fornece respostas a três questões inter-relacionadas:
 - i. Até que ponto o Apoio ao Orçamento Geral (AOG) e ao Orçamento Sectorial (AOS) foram bem-sucedidos na provisão de meios ao Governo de Moçambique (GdM) para implementar suas estratégias nacionais e sectoriais?
 - ii. Até que ponto o AOG e o AOS contribuíram para a facilitação de melhorias na eficiência e eficácia dessas estratégias?
 - iii. E como consequência, até que ponto o AOG e o AOS foram bem-sucedidos no alcance de resultados e impactos no crescimento económico e na redução da pobreza?
4. **Esta é uma avaliação independente realizada em nome do Governo de Moçambique e do G-19 que tem prestado Apoio Directo ao Orçamento bem como aos orçamentos sectoriais durante o período de 2005-2012.** Em particular, a avaliação cobre todas as operações do Apoio ao Orçamento Geral e ao Orçamento Sectorial¹ providenciado pelos Parceiros de Desenvolvimento que eram signatários do

¹ As definições do Apoio Orçamental e Sectorial estão disponíveis na OCDE - CAD (2006): "Apoio ao Orçamento é definido como um método de financiar o orçamento de um país parceiro através de uma transferência de recursos de uma agência de financiamento externo para a tesouraria nacional do governo parceiro. Os fundos assim transferidos são geridos de acordo com os procedimentos orçamentais do governo beneficiário [...] No

Memorando de Entendimento sobre o Apoio Directo ao Orçamento de Março de 2009, nomeadamente: o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Austrália, Bélgica, Canada, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e o Banco Mundial.

5. **Ao todo, os desembolsos do Apoio Directo ao Orçamento durante o período de 2005 a 2012 totalizaram cerca de 3,354 milhões de dólares norte americanos**, que é uma média anual de desembolso de mais de 400 milhões de dólares norte americanos, o que aproximadamente equivale a 16% *per capita*. Deste modo, o Apoio Directo ao Orçamento foi de grande importância para Moçambique, totalizando uma média de 15% da despesa pública em todo o período de 8 anos, e tendo alcançado um pico de 18% em 2006. Apesar do facto de que com o aumento das receitas internas e a redução no desembolso do Apoio Directo ao Orçamento, a sua importância baixou para 8.2% da despesa pública em 2012, esses números colocam Moçambique entre um grupo seleccionado de 4 países² para os quais o Apoio Directo ao Orçamento representou uma média anual de mais de 10% da despesa pública no período de 2004-2010.
6. **Dada a importância contínua do Apoio Directo ao Orçamento (ADO), o objectivo principal da avaliação foi de criar uma agenda de intervenção orientada para o futuro.** Ela tirou proveito do que se alcançou, ao mesmo tempo, identificando explicitamente as lacunas, na elaboração e implementação do Apoio Directo ao Orçamento. O objectivo foi de tirar lições para o futuro assim, os capítulos finais apresentam as conclusões e recomendações que foram desenvolvidos relativos:
 - As condições sob as quais o ADO ou o apoio orçamental sectorial (AOS) são susceptíveis de ter efeitos positivos em Moçambique, bem como a provável intensidade e natureza tais efeitos;
 - As melhorias que deviam ser feitas nas políticas e práticas dos Parceiros de Desenvolvimento, de modo a maximizar o impacto das futuras operações do ADO em Moçambique e em qualquer outra parte;
 - Acções que podem ser levadas a cabo pelo Governo de Moçambique (GdM) de modo a lidar com os constrangimentos resultantes das suas políticas, estruturas instituições e medidas administrativas, deste modo elevar os impedimentos que limitam a eficácia e o impacto da política pública e acções de despesas financiadas pelo Apoio Directo ao Orçamento e pelos contribuintes de Moçambique através do orçamento nacional.

1.2. O Quadro de Avaliação e Processo

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

caso do apoio directo ao orçamento, o diálogo entre os doadores e governos parceiros centra-se nas políticas e nas prioridades orçamentais, ao passo que o apoio directo ao orçamento sectorial centra-se nas preocupações específicas do sector.

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

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

A Lógica de Intervenção

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

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

9. Deste modo, a lógica de Intervenção baseia-se numa série de relações estruturais a cinco níveis tais como:
- **Nível Um**, que avalia os **inputs** do apoio directo ao orçamento (ADO) e o apoio orçamental sectorial (AOS), incluindo diálogo político e resultados de capacitação, bem fluxo de fundos.
 - **Nível Dois**, que detalha dos **Resultados Directos** produzidos pela interacção do apoio directo ao orçamento com outras modalidades.
 - **Nível Três**, que documenta dos **Resultados Induzidos** produzidos pelo Governo como consequência de apoio directo ao orçamento (em complemento com outras modalidades) com a política nacional, processos orçamentais e de prestação de serviços.
 - **Nível Quatro**, que regista dos Resultados das políticas do Governo e das acções das despesas, em termos de alterações e utilização de serviços pelo público e mudanças no comportamento do sector privado (tais como investimento) devido a acções regulatórias do governo. A este nível, as acções do governo estão em interacção com grandes forças sociais e económicas.
 - **Nível cinco**, que regista os grandes **impactos** desses processos, em termos dos processos sociais e económicos, notavelmente crescimento económico aumentado, pobreza de rendimento reduzido, pobreza não de rendimento reduzida (exclusão social reduzida, educação, saúde e bem-estar social melhoradas).

Abordagem "Três Passos"

10. De modo a evitar qualquer pressuposto implícito de casualidade entre os resultados directos do Apoio Directo ao Orçamento e dos resultados e impactos finais, a metodologia separa as análises em três passos, conforme ilustra a figura 1 mais adiante:
- O **Primeiro Passo** cobre os níveis 1-3 fornece bases para a compreensão sobre como é que o Apoio Directo ao Orçamento foi inserido na despesa pública e no processo de decisão política; e com que efeitos sobre os (resultados directos e induzidos), dada a influência de outras modalidades e processos internos do governo que funcionam ao lado com o Apoio Directo ao Orçamento.
 - O **Segundo Passo** começa com a identificação dos resultados mais importantes e impactos relacionados com a implementação das estratégias nacionais e de desenvolvimento sectorial do governo (níveis 4-5) e depois examina, através de uma combinação de análise econométrica e qualitativa, quais foram os principais determinantes desses resultados e impactos.

- O **Terceiro Passo** junta as constatações dos Passos Um e Dois, identificando quais dos resultados induzidos do Apoio Directo ao Orçamento identificados no Passo Um também se encaixa nos principais determinantes dos resultados e impactos identificados através do Passo Dois. Deste modo, permite uma avaliação das contribuições do Apoio Directo ao Orçamento dos resultados e impactos finais e uma identificação das ligações e lacunas-chave na Lógica de Intervenção. Por isso, o Passo Três questiona se o Apoio Directo ao Orçamento foi bem-sucedido na indução dos resultados esperados e até que ponto esses resultados induzidos foram capazes de gerar mudanças positivas nos resultados e impactos.

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

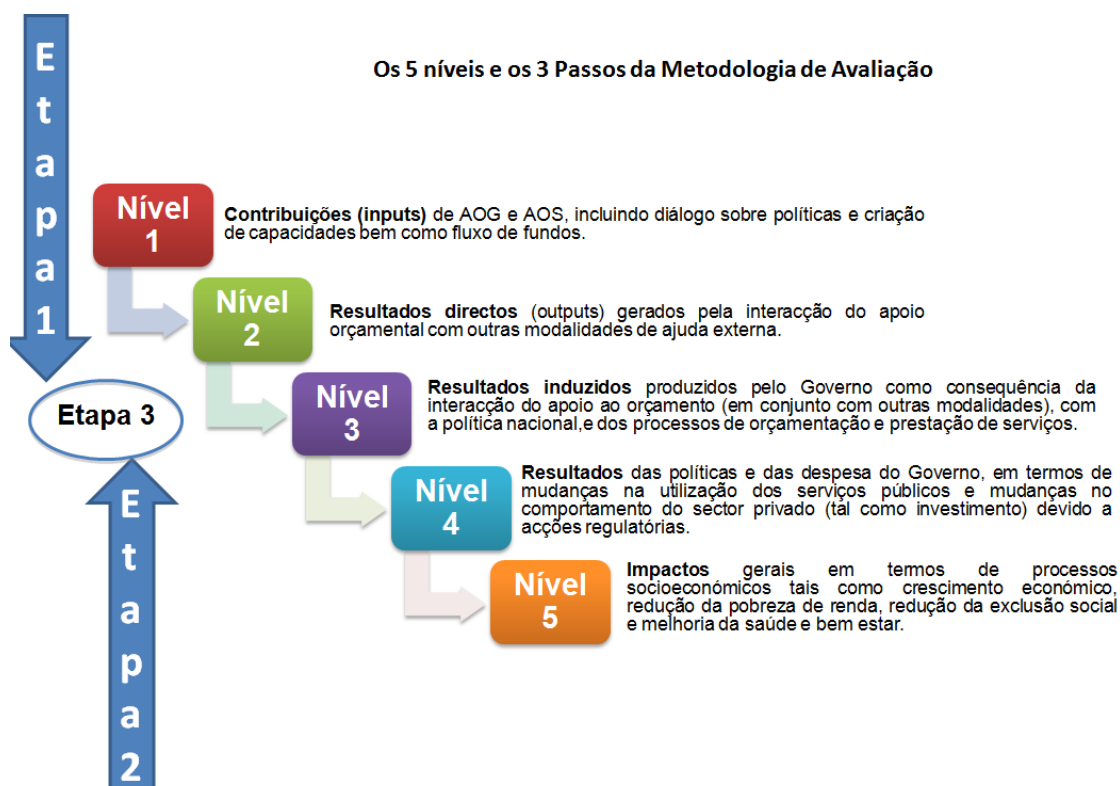
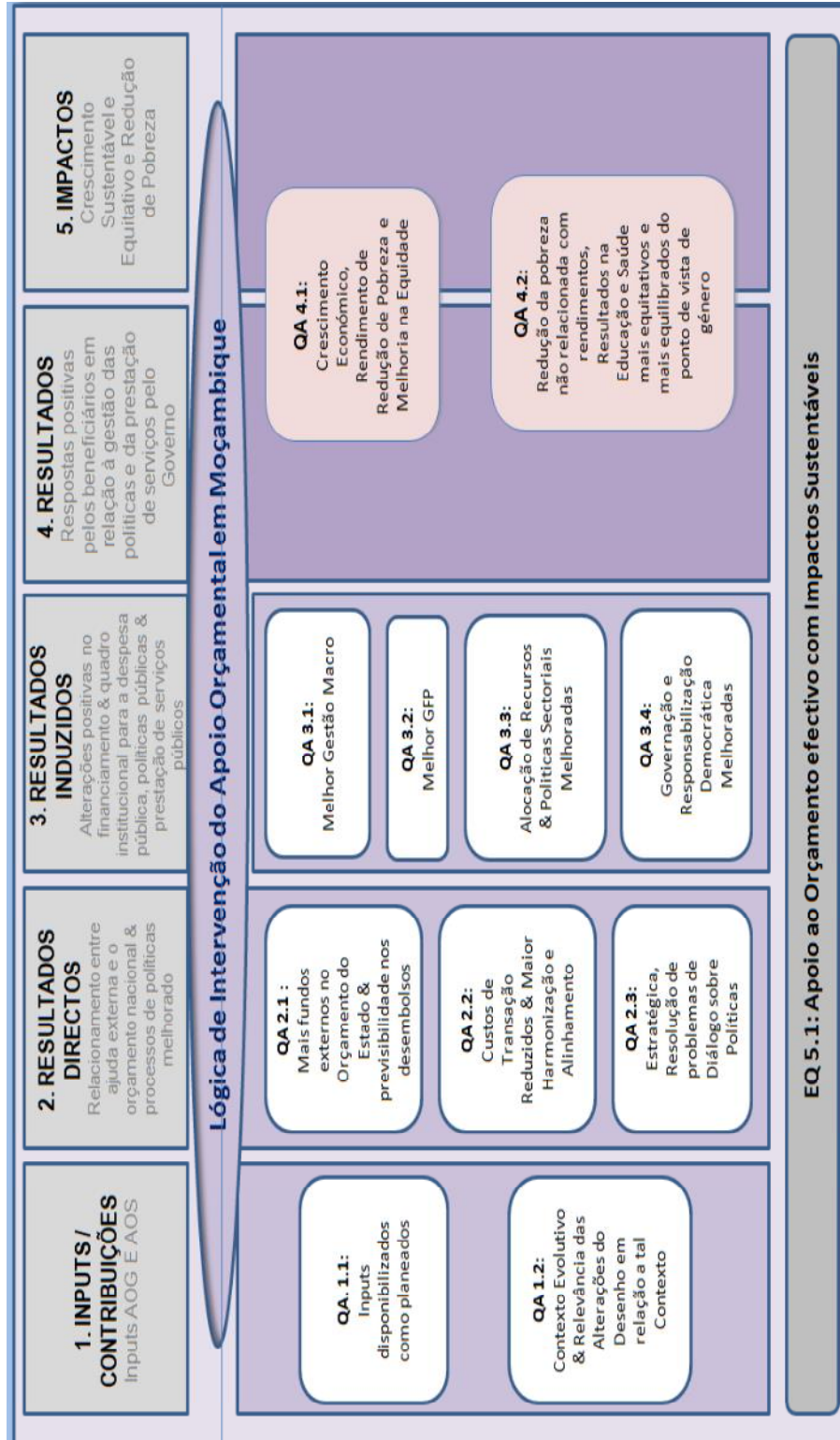


Figura 2: Lógica de Intervenção do Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique e Questões de Avaliação Propostas



11. Na adaptação da Lógica de Intervenção para o caso de Moçambique, a equipa de avaliação considerou a relevância e aplicabilidade de uma série de contribuições, resultados directos, resultados induzidos e impactos identificados na Lógica de Intervenção padronizada. Os resultados das considerações estão resumidos na Figura 2 que apresenta a versão adaptada da LI. Especificamente, concluímos que:
- A quantia do Apoio Directo ao Orçamento e a série das contribuições providenciadas em Moçambique (fundos, diálogo político, apoio à capacitação) são consistentes com as contribuições previstas no quadro padronizado no nível 1;
 - A quantia do apoio externo em Moçambique justifica a análise das interacções entre o Apoio Directo ao Orçamento e outras modalidades previstas no Nível 2;
 - O leque de questões cobertas pelo QAD e o quadro de diálogo associado justifica um foco sobre os quadro principais resultados induzidos identificados no Nível 3.
 - Uma atenção específica deve ser direccionada, a níveis 4 & 5, ao crescimento económico e pobreza de rendimentos (incluindo a influência do sector agrícola) e a pobreza não de rendimentos, conforme captado pelos resultados e impactos finais nos sectores da educação e saúde.

1.3. Questões de Avaliação

12. O Quadro de Avaliação está dividido em 12 Questões de Avaliação (QAs). As mesmas são apresentadas no Quadro I abaixo. O Volume Dois apresenta essas questões, juntamente com os Critérios de análise propostos para cada uma das questões, bem como o resumo das respostas que encontramos e as fontes de evidência para tais respostas e, uma avaliação da robustez dessa evidência. Ele inclui também uma classificação de quatro formas da qualidade de evidência, explicada na tabela 1 abaixo.

Quadro 1: Critérios de classificação da qualidade de evidência para cada Questão de Avaliação

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

13. Vários pareceres foram dados no que concerne à escolha das Questões de Avaliação, de modo a captar as especificações da situação de Moçambique, mantendo-se fiel à metodologia geral:
- O **número de Questões de Avaliação** foi restringido a 12 de modo a mantê-las numa magnitude gerível, evitando assim dispersão de esforços de avaliação.
 - Na sequência das discussões mantidas com o Grupo de Gestão da Avaliação, uma questão específica foi incorporada no Nível Um (QA 1.2) para captar a relevância do **contexto avaliativo para o Apoio Directo ao Orçamento**, e para aferir se as alterações do modelo feitas às operações de apoio foram apropriadas para este contexto avaliativo.
 - Com relação ao **diálogo político**, o Documento Temático (Caputo *et al*, 2008) propõe duas questões de avaliação (QA), uma situada no Nível 2 relacionada com a criação do quadro para o diálogo político ligado ao Apoio Directo ao Orçamento e a outra no Nível 3, relacionada com melhorias globais nos processos políticos e estruturas. Embora conceitualmente seja útil para fazer a distinção entre as estruturas políticas criadas para o apoio directo ao orçamento e as estruturas mais amplas usadas pelo Governo, na prática, podem ser mais facilmente tratados com uma única QA, que pode ser encontrada no Nível 2 (QA 2.3.).
 - Reformas com vista a promover a **governança e responsabilização democrática** (*democratic accountability*) foram elementos importantes do diálogo político. Além do mais, "a luta activa contra a corrupção é monitorada como um dos princípios subjacentes para o Apoio Directo ao Orçamento incluído nos dois Memorandos de Entendimento de 2004 e 2009. Portanto, as melhorias na qualidade da governança e prestação de contas são tratadas como resultados induzidos na QA 3.4.
 - De modo a garantir uma análise integrada e holística, as questões a serem examinadas no Segundo Passo foram agrupadas em duas categorias, sendo que uma se ocupa da **pobreza dos rendimentos** (e incluindo a atenção para o sector da agricultura e a outra ocupa-se da **pobreza não de rendimentos** (com uma atenção especial nos resultados do sector da educação).
 - As **questões de género** foram tratadas explicitamente dentro dessas duas questões dos resultados e impactos (QA 4.1 e 4.2) e não como um tema "transversal especial". Uma abordagem semelhante foi adoptada com relação às **questões de equidade**.
 - Embora todas as informações necessárias para o Terceiro Passo tenham sido produzidas pelas QAs relacionadas com os Passos Um e Dois, uma **questão de avaliação adicional foi acrescida para o Passo três** (QA 5.1) de modo a garantir uma estrutura clara para o processo de síntese.

Caixa 1: Questões de Avaliação**A. Primeiro Passo**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Segundo Passo

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

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

C. Terceiro Passo

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

I.4. Estrutura do Relatório Completo

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

Figura 3: Mapa de Moçambique



8. Conclusões e Recomendações

8.1. Conclusões gerais

15. Este estudo avaliou todas as operações do Apoio ao Orçamento feitas em Moçambique de 2005 a 2012. Essas operações equivalem a uma transferência de recursos financeiros no valor de 3.354 milhões de dólares norte-americanos - um desembolso médio anual superior a 400 milhões de dólares norte-americanos, equivalentes a cerca de 16 dólares norte-americanos anuais *per capita*, da população moçambicana, providenciado pelos 19 Parceiros de Desenvolvimento (o "G-19" ou Parceiros de Apoio Programático). Ao avaliar essas operações, o nosso estudo incidiu sobre três questões, a saber:
 - i. Até que ponto o Apoio ao Orçamento Gera do Estado (OGE) e ao Orçamento Sectorial foram bem-sucedidos na provisão de meios ao Governo de Moçambique para implementar suas estratégias nacionais e sectoriais? (QA. 1.1-2.3);
 - ii. Até que ponto o apoio ao OGE e ao Orçamento Sectorial contribuíram para a facilitação de melhorias na eficiência e eficácia dessas estratégias nacionais e sectoriais? QA. 3.1 - 3.4);
 - iii. E como consequência, até que ponto o Apoio ao Orçamento foi bem-sucedido no alcance de resultados e impactos no crescimento e na redução da pobreza? (QA. 4.1 &4.2).

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

16. **Em relação às contribuições financeiras, as contribuições do Apoio ao Orçamento foram preponderantes e desembolsas de forma eficiente.** Os desembolsos feitos durante o período em avaliação de 8 anos foram consideráveis, quer em termos fiscais - onde eles representaram, em média, 15% da despesa pública, e também como proporção do total da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), onde incluiu uma média de 30%.
17. **A previsibilidade anual do Apoio ao Orçamento foi consideravelmente melhor em comparação com as outras duas modalidades de ajuda.** Os desembolsos reais de Apoio ao Orçamento foram de aproximadamente 100% dos desembolsos previstos, com uma média de 116% durante um período de 8 anos contados a partir de 2004. Isto compara-se com os projectos, que tiveram em média os desembolsos de 56% das projecções com uma variação considerável em torno desta média. Os desembolsos dos fundos comuns foram muito estáveis, mas também em média, estiveram abaixo do Apoio ao Orçamento Geral do Estado com uma projecção percentual na casa do 79% contra 116%.
18. **Os objectivos da previsibilidade anual e os do "adiantamento" dos desembolsos foram completamente cumpridos durante o período em avaliação.** Os doadores do Apoio ao Orçamento estiveram claramente conscientes da importância desses objectivos e, conseguiram manter bons níveis de previsibilidade, apesar do período da difícil situação financeira vivida em muitos países doadores.

19. **No período 2008-2012, uma média de 60-80% dos fundos do Apoio ao Orçamento foi desembolsada nos dois primeiros trimestres** (ou seja, "na fase inicial"). Com relação à pontualidade dos desembolsos, de 2005 a 2009, a diferença entre as projecções trimestrais e os desembolsos reais foi quase inexistente. A previsibilidade anual ficou comprometida nos anos 2010, 2011 e 2012, devido a suspensões resultantes de preocupações sobre possíveis violações dos princípios subjacentes, embora os custos financeiros dessas suspensões temporárias não tenham sido consideráveis.
20. **O Apoio ao Orçamento já não está a exercer uma influência significativa sobre a eficácia global da ajuda.** Nos primeiros anos do período em avaliação e nos anos anteriores, o processo do Apoio ao Orçamento foi fundamental no que concerne à obtenção de apoio para os princípios de eficácia de ajuda. Um aspecto importante disto foi o compromisso por parte dos Parceiros de Apoio Programático na monitoria do seu próprio desempenho através do Quadro de Avaliação de Desempenho dos PAPs, que amplamente proclamado como sendo passo importante para responsabilização mútua e altamente valorizado pelo Governo de Moçambique. Contudo, de 2009, o desempenho em relação aos indicadores baixou. Uma renovação firme do compromisso com os objectivos e o reinvestimento por parte do Governo de Moçambique e seu Parceiros de Desenvolvimento nos princípios de eficácia de ajuda, precisará que o desempenho seja melhorado mais uma vez.
21. Com relação ao uso de sistemas nacionais, a importância do Apoio ao Orçamento dentro AOD baixou durante o período em avaliação (de 30% a 20%). Além disso, não há evidências haver uma influência duradoura do Apoio ao Orçamento sobre outras modalidades concernentes ao uso de orçamento nacional e/ou a Conta Única do Tesouro (CUT). A proporção dos projectos que foram executados fora da conta única de tesouro corresponde a 85% durante o período de 2009-2012. Os fundos comuns fizeram muito uso dos sistemas nacionais, mas não há evidência de que este tenha sido influenciado pelo Apoio ao Orçamento.
22. **Até 2005 Moçambique tinha já estabelecido um processo bem estruturado e harmonizado de avaliação dos desembolsos do Apoio ao Orçamento, ligado directamente ao cumprimento das metas do Plano de Acção da Redução da Pobreza [Absoluta].** Este sistema - centrado em torno de dois Quadros de Avaliação de Desempenho (QADs) um para o Governo e o outro para os Parceiros de Apoio Programático (PAPs) - foi preservado. Foi estabelecido um calendário de revisão anual integrada, claramente ligada a uma rede de processos políticos temáticos e sectoriais. As actas do processo de revisão anual estão abertas a um grande número de interessados, e os seus resultados são publicados e têm sido objecto de comunicados de imprensa.
23. **Desde 2011, os custos de transacção do processo de diálogo aumentaram** em grande parte devido a alterações do quadro introduzido para se encaixar com o PARP recentemente emitido, que adoptou uma estrutura temática mais transversal. Embora a justificativa para a nova estrutura de diálogo esteja clara, a sua introdução teve sérios constrangimentos: é necessária uma simplificação, além de mais orientações sobre como é que se espera que funcione.
24. **O QAD do Governo cumpre com a sua finalidade de forma eficaz e se compara bem com os QADs utilizados noutros países beneficiários de Apoio ao Orçamento.** Ele fornece um conjunto relativamente estratégico de metas mensuráveis, que funcionaram como um foco para o diálogo. O número de metas é amplamente apropriado e o processo de avaliação não implica custos transaccionais excessivos.

25. No entanto, como todas as avaliações baseadas nos indicadores de desempenho do QAD têm limitações inerentes, e exigem quadros complementares, a fim de funcionar de forma eficaz: estas estruturas complementares de diálogo carecem de um maior desenvolvimento. Tal como todas as avaliações baseadas nos indicadores de desempenho, o QAD têm três desvantagens: i) incide exclusivamente sobre o que é mensurável, o que nem sempre é o que é importante; ii) corre um risco contínuo de gerar incentivos perversos ao converter indicadores de desempenho em metas políticas, em que o dinheiro e o prestígio estão ligados; e iii) baseia-se nos processos preexistentes de pesquisa e desenvolvimento de políticas de forma a criar objectivos políticos significativos. Devido a estas limitações inerentes, o QAD deve, portanto, ser nem o único método de avaliação, nem o único fórum de diálogo. Em Moçambique, tem-se usado estruturas alternativas numa base *ad hoc* - como as matrizes de acções políticas desenvolvidas como "áreas de atenção especial". Estes apresentaram uma resposta relevante, pragmática para o problema, mas não constituem uma solução sustentável a longo prazo.
26. Nossa avaliação do processo de diálogo político sugere que a principal fraqueza estrutural reside precisamente no processo de desenvolvimento de políticas, que deve situar-se no nível sectorial e temático. Há vários problemas de importância estratégica para a agenda de PARP - tais como a baixa produtividade na agricultura, altos níveis de desnutrição, um mau ambiente pouco favorável para fazer negócios - onde não foram criadas respostas políticas eficazes. O Apoio ao Orçamento teve apenas uma influência limitada sobre os processos de desenvolvimento de políticas a este nível, por quatro razões principais:
- As restrições de capacidade básica da qual Moçambique sofre significam que a análise e o desenvolvimento de políticas de competências estão num bom caminho.
 - Os processos de nível sectorial têm a sua própria história e sua própria dinâmica, em que a influência do nível central do QAD do Apoio ao Orçamento provou ser modesta. Onde a dinâmica do sector foi bom, tal como no caso da educação, o diálogo sobre o Apoio ao Orçamento ajudou a aumentar o foco estratégico, bem como a criar sensibilização para as questões sectoriais; onde a dinâmica do sector foi menos favorável, tal como na agricultura, o processo de Apoio ao Orçamento provou ser incapaz de exercer uma influência positiva.
 - A retirada do investimento desinvestimento no processo de Apoio ao Orçamento, reportando como tenha criado aflição para os PD e o Governo reduziu a atenção administrativa e o esforço analítico, o que pode ser aproveitado para resolver problemas de políticas sectoriais.
 - As partes interessadas dos PD afirmaram que houve uma redução na qualidade de coordenação dentro do G-19, e uma conseqüente redução na capacidade do G-19 para desenvolver posições políticas bem pesquisadas e coerentemente definidas e para aproveitar os recursos analíticos para o bem comum.
27. **Os dados fornecidos através dos quatro fundos comuns que apoiam a GFP e funções do Governo, juntamente com as linhas de financiamento ligados mais directamente às operações de Apoio ao Orçamento constituíram uma Assistência Técnica/capacitação significativa dentro do pacote do Apoio ao Orçamento.** As

partes interessadas do Governo foram positivos na sua apreciação a esses dados, quer em termos da sua importância e eficiência relativa com que foram fornecidos.

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

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

29. **Durante o período em avaliação, houve um desempenho positivo por parte das autoridades moçambicanas na gestão fiscal e macroeconómica:**
- A mobilização de receitas aumentou em cerca 10 pontos do PIB, alcançando Tanzânia e Uganda e reduzindo a diferença com o Quênia.
 - A despesa total aumentou por mais de 9 pontos do PIB, como consequência das despesas recorrentes expandidas e despesas de capital.
 - As despesas de desenvolvimento financiadas internamente quase duplicaram de 3.2% do PIB em 2005 para 6% em 2012.
 - O défice total antes de donativos aumentou para quase 15% do PIB em 2009, devido à crise financeira mundial, mas caiu para menos de 10% do PIB em 2012, um nível mais sustentável.
 - Embora a inflação tenha oscilado entre 10-12% até 2011, a política monetária restritiva trouxe-a para 2.2 por cento em 2012, a mais baixa na região da SADC.
30. **O Apoio ao Orçamento contribuiu consideravelmente para essas conquistas, sem a introdução de grandes efeitos colaterais negativos.** É pouco provável que o crescimento das despesas de capital com financiamento interno pudesse ter sido alcançado na ausência de Apoio ao Orçamento, sem recorrer a níveis insustentáveis de endividamento. Todavia, as políticas macroeconómicas e fiscais foram impulsionadas pelos próprios objectivos do Governo e seus acordos PSI com o FMI. Não há nenhuma evidência de que os indicadores do QAD e o diálogo tiveram mais do que um efeito favorável nesta área.
31. **O diálogo e os indicadores relacionados com o sector privado favoreceram as acções do governo, mas tiveram uma influência limitada.** Moçambique teve uma classificação baixa nos índices de competitividade global e no ambiente de negócios, com pouca melhoria ao longo do período em avaliação.
32. **Vários entrevistados relatam que o progresso de monitoria da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) através do QAD ajudou a dinamizar o processo contribuído desse que o país alcançasse o estatuto de “cumpridor.”** Houve vários trabalhos feitos pelo grupo de trabalho (*task force*) do G19 sobre a indústria extractiva que foram usados para o diálogo político com o Governo. Houve também um indicador do QAD a partir de 2010 em diante que monitoriza o progresso da ITIE.
33. **Há um risco no horizonte sobre a expansão do endividamento externo comercial para o investimento de capital,** aproveitando as perspectivas favoráveis de longo prazo devido a receitas provenientes da indústria extractiva. As taxas de juro comerciais elevadas e que exigem reembolsos de capital em menos tempo podem resultar em

obrigações de dívida directamente proporcionais aos fluxos de receitas. Os projectos de investimento público também precisam de ser planificados com cuidado para que possam cumprir com as prioridades das políticas e de modo a serem executados de forma eficiente.

34. **Melhorias consideráveis foram feitas na Gestão das Finanças Públicas (GFP):**
- Um programa coerente de reforma da GFP entrou em vigor durante todo o período em avaliação; e o Governo demonstrou ter com ele um compromisso claro;
 - O Governo de Moçambique alcançou importantes avanços na criação de um sistema de GFP moderno baseado num Sistema Integrado de Gestão Financeira (IFMIS);
 - As avaliações PEFA de 2006, 2008 e 2010 atestam melhorias em todos os aspectos do sistema de GFP e, em particular, no que diz respeito à abrangência e transparência, a cobrança de receitas e gestão de tesouraria e de auditorias interna e externa.
35. **Sem dúvida, o lugar central da GFP no diálogo sobre o Apoio Directo ao Orçamento teve um impacto positivo sobre o ritmo e o conteúdo da reforma.** A assistência técnica e o apoio financeiro directo fornecido através dos quatro fundos comuns foram também importantes.
36. **Entretanto, há grandes desafios pela frente e não está claro se existe um quadro adequado para fazer face a esses desafios:**
- **A Visão de GFP 2011 - 2015** apresenta um ambicioso programa de reformas, mas mostra pontos fracos em relação à sequência da reforma e do âmbito das reformas: mais atenção deve ser dedicada à monitoria dos riscos fiscais, dentro da perspectiva do governo como um todo;
 - **Em relação à coordenação das reformas**, os problemas permanecem sobre a adopção do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) como coordenador da reforma: o coordenador de reformas deve, idealmente, ter uma perspectiva mais ampla sobre questões de GFP e um estatuto mais elevado, a fim de exercer a autoridade.
 - **Em termos de assistência técnica ao governo**, é necessária harmonização e simplificação em todos os três fundos comuns e outras modalidades de assistência técnica.
 - **Em relação a assessoria e apoio disponíveis através do diálogo com o G-19**, há um ponto de interrogação sobre a capacidade de mobilizar o conhecimento técnico adequado para dar orientações úteis sobre a sequência da reforma e outras questões altamente técnicas que estão a surgir agora.
37. **A despesa total feita nos sectores prioritários previstos no PARPA e PARP quadruplicou em termos nominais (meticais, MZN) ao longo do período em avaliação**, um aumento de pouco mais de 7 pontos percentuais do PIB. Como uma percentagem do total das despesas, esses sectores prioritários aumentaram a sua quota de 61% para pouco mais de 67% da despesa total.
38. **A maior contribuição do financiamento do Apoio Directo ao Orçamento consistiu no apoio da expansão das despesas públicas nos sectores de boa governação e de educação**, em paralelo com uma menor contribuição para o sector da agricultura. Tirámos estas conclusões de uma análise das tendências das fontes de financiamento e

das acções de despesa sectorial, com base em assunções que reflectem os processos de negociação orçamental e de tomada de decisão em Moçambique.

39. **Há fortes evidências de que a combinação do financiamento do Apoio Directo ao Orçamento com o apoio específico dado às instituições de controlo e prestação de contas, tais como o Tribunal Administrativo, o Parlamento, as OSSO e os meios de comunicação social, criou mais transparência.** O apoio específico através de fundos comuns foi fundamental para essa conquista, mas a boa governação é um dos dois sectores que aparecem como os principais beneficiários dos fundos do Apoio ao Orçamento.
40. Embora prevaleçam problemas com relação à qualidade de transparência e prestação de contas em Moçambique, durante o período em avaliação, há evidências de melhorias nas seguintes áreas:
- A disponibilidade pública dos documentos orçamentais melhorou conforme a sua pontuação no Índice de Orçamento Aberto subiu de 28% em 2010 para 47% em 2012.
 - Houve um aumento acentuado do número e qualidade de relatórios de auditorias do Tribunal Administrativo, de 29 auditorias em 2004 para mais de 400 por ano desde 2009.
 - As organizações da sociedade civil e a comunicação social tornaram-se mais activos nas questões relacionadas com corrupção e reporte sobre as questões orçamentais e de gestão financeira.
41. **O quadro legal e institucional para o combate à corrupção foi reforçado durante o período em avaliação:**
- Em 2004, o Parlamento aprovou a primeira Lei Anti-corrupção em Moçambique (Lei nº 6/2004).
 - Em 2005, foi aprovada a lei do fornecimento de bens e serviços públicos, e foi posteriormente revista em 2010, através do Decreto 15/2010.
 - Como parte do Plano de Acção do Governo, um pacote composto por cinco leis anticorrupção foi apresentado ao Parlamento em 2010, dos três foram aprovadas em 2012.
 - Foram tomadas medidas, desde 2010, de modo a fortalecer o orçamento e o quadro de pessoal do Gabinete Central de Combate a Corrupção (GCCC).
42. Contudo, há preocupações sobre a medida em que a legislação anti-corrupção está sendo implementada. Um número maior de casos de corrupção foi identificado pelo GCCC e uma maior proporção desses casos foram levados ao tribunal, mas há uma preocupação generalizada sobre a politização do processo judicial. Como resultado, há pouca confiança entre as OSC ou o público em geral de que a selecção de casos para investigação e julgamento é genuinamente imparcial e baseada em provas.
43. **Há evidências de que o debate de alto nível entre o Governo e o G-19 no momento da chamada "crispação" [ou greve dos doadores – momento de tensão entre o Governo e o G-19 que se verificou aquando e depois das últimas eleições gerais de**

2009] foi influente na focalização da atenção e na aceleração da implementação de acções incluídas no Plano de Acção de Governação (PAG). As partes interessadas do governo afirmaram que todas as questões incluídas no PAG já estavam em discussão interna e que teriam sido implementadas oportunamente, mas eles concordaram com os Parceiros de Desenvolvimento que a atenção do alto nível com relação a essas questões ajudou a acelerar a sua implementação.

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

44. **O crescimento do PIB manteve-se elevado durante todo o período em avaliação, com média de 7.3% de crescimento anual.** Além disso, o padrão de crescimento manteve-se estável durante todo o período, apesar da crise financeira mundial.
45. **Os fundos de Apoio ao Orçamento permitiram ao governo aumentar as despesas de desenvolvimento sem recorrer ao endividamento interno.** Isso ajudou a manter o investimento interno bruto flutuante (em 19-20% do PIB) até 2011, quando os grandes fluxos de investimento directo estrangeiro (IDE) foram para a indústria extractiva, em seguida, retrocederam. O Apoio ao Orçamento facilitou a expansão das despesas de desenvolvimento financiadas internamente, de 3.2% do PIB em 2005 para 6.1% em 2012. Ao evitar o recurso ao endividamento, o Governo também conteve as suas demandas sobre o sector bancário nacional e facilitou o aumento do rácio de crédito no sector privado em relação ao PIB.
46. **Moçambique fez esforços para melhorar o clima de investimento, mas ainda ocupa uma posição baixa nos indicadores internacionais de competitividade económica e ambiente de negócios.** O diálogo nesta área não conseguiu, em grande parte, alcançar qualquer aceleração de progresso.
47. **Não houve variação estatisticamente significativa nos níveis de pobreza entre o início e o final dos anos 2000,** com 54.1% da população abaixo da linha da pobreza em 2003 e 54.7% em 2009, de acordo com dados oficiais de pobreza, apresentados na Terceira Avaliação Nacional da Pobreza.
48. **Portanto, parece faltar um elo na cadeia que ligaria o crescimento económico e a redução da pobreza de rendimentos.** Embora o país tenha tido taxas de crescimento elevadas e sustentáveis, o desempenho da redução da pobreza foi decepcionante. De facto, a análise do crescimento pró-pobres mostra que a nível nacional os pobres beneficiaram menos do crescimento do que os não-pobres.
49. **Em parte, isso pode ser atribuído ao padrão das despesas públicas, que em grande parte favoreceram os sectores de saúde e de educação - investimentos que poderiam apoiar a redução da pobreza a longo prazo,** mas que não teriam um efeito positivo de curto prazo sobre o consumo das famílias. Em parte, isso pode ser atribuído ao lento progresso na melhoria do ambiente de negócios, o que teria impedido o crescimento das pequenas e médias empresas. Ademais, tal pode ser atribuído à incapacidade de gerar melhorias na produtividade dos agricultores de pequena e média escala no sector da agricultura.
50. **A análise sectorial do PIB mostra que muitos sectores tiveram um bom crescimento, incluindo a agricultura.** Esse sector é particularmente importante no contexto de uma população altamente rural (estimada em 70%) e dada a sua grande

contribuição para o PIB (39% em 2011) [para além também do preceituado na Constituição da República, artº 103, e no discurso político que definem a agricultura como base de desenvolvimento nacional em Moçambique]. No entanto, o crescimento agrícola, que foi mais rápido no período em avaliação do que antes, não beneficiou os pobres.

51. **Há uma forte e larga associação entre o uso de fertilizantes, pesticidas e produtividade.** O acesso a insumos parece ser fundamental para o aumento da produtividade e a grande maioria dos agricultores não conseguiu ter acesso a esses insumos ou ao crédito necessário para financiar a sua compra. Este parece ser um factor importante por detrás da sua pobreza.
52. **O diálogo sobre o Apoio Directo ao Orçamento teve pouco impacto sobre o desenvolvimento de políticas para melhorar o acesso a insumos e ao crédito dentro do período em avaliação,** apesar do facto de que o desenvolvimento agrícola e rural mereceram destaque no QAD. Há, no entanto, indícios de que o aumento do nível das despesas públicas no sector desde 2010 foi em parte facilitado pelo Apoio Directo ao Orçamento.
53. As medidas da pobreza não de rendimentos mostram algumas melhorias:
 - De 2005 a 2012, o Índice de Desenvolvimento Humano de Moçambique aumentou de 0.287 para 0.327 (HDR, 2013).
 - Os indicadores de desnutrição melhoraram ligeiramente, embora ainda sejam muito altos para os padrões internacionais e regionais.
 - O Inquérito aos Agregados Familiares de 2008/09 mostrou melhorias em alguns indicadores de bem-estar, especialmente na oferta de serviços de educação.
54. **A educação foi designada como um "sector prioritário" no PARPA/PARP obteve a maior parte do orçamento nacional ao longo de todo o período em avaliação,** combinado com algumas mudanças de políticas consideráveis introduzidas em 2004 (tais como a abolição de propinas e taxas escolares). **Este cenário permitiu melhorias na oferta dos serviços de educação:**
 - A taxa líquida de ingressos no nível primário em 2008/09 foi de 75.7%, consideravelmente maior do que as taxas de 1996/97 (42.4%) e 2002/2003 (65.9%). Mais de 41% crianças estavam na escola em 2012 em comparação com 2004.
 - Os maiores ganhos no aumento observado no número de matrículas foram para as famílias mais pobres (Fox *et al.*, 2012).
 - 17.3% de crianças da faixa etária relevante estavam no ensino secundário em 2008/09, em comparação com uma taxa de 3.1% em 1996/97 e 6.1% em 2002/03. O número de alunos foi 65% maior em 2012 em comparação com 2004.
 - Em termos de tendências provinciais, o progresso foi feito em todas as províncias, tanto no ensino primário como no secundário.
 - A taxa de escolarização primária para os meninos em 2008/9 foi de apenas 4% maior do que para as meninas, o que indica uma pequena diferença de género e que está reduzindo gradualmente a este nível de escolaridade.
 - No nível secundário, a diferença de género é muito maior: cerca de 40%,

indicando um problema relacionado com as meninas que permanecem na escola em vez de entrar no sistema em primeiro lugar.

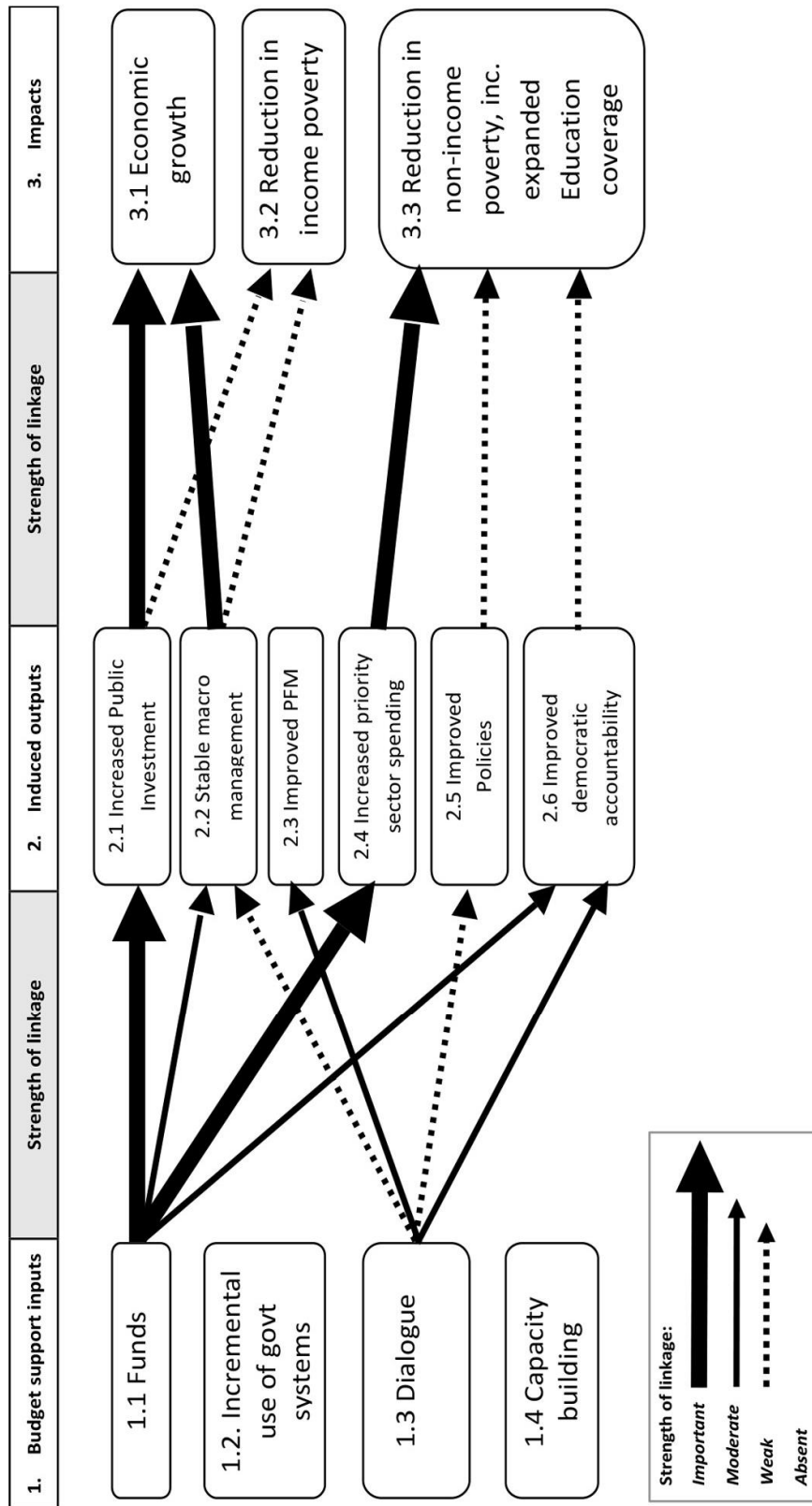
55. **A análise econométrica apontou para a importância do rácio professor-aluno, tanto para aprovação na 7ª classe e progressão automática.** A este respeito, a análise mostra claramente que o aumento da despesa pública na contratação de professores e salários, bem como a construção de escolas foi um factor determinante nos resultados registados. Além disso, as evidências sugerem que os materiais de educação foram alocados de forma geograficamente equitativa bem como em termos de género.
56. **O financiamento através do Apoio Directo ao Orçamento desempenhou um papel fundamental no financiamento da expansão do sector de educação.** Os níveis expandidos de provisão não poderiam ter sido financiados sem o Apoio Directo ao Orçamento que facilitaram a expansão o custo salarial do professores e dos custos de despesas internamente financiadas na construção de escolas ao passo que o financiamento através dos fundos comuns - FASE e os projectos foi dedicado à construção de escolas, formação de professores e considerações de apoio. O quadro político para a rápida expansão do ensino público foi desenvolvido principalmente através de estruturas de FASE, embora o quadro do Apoio Geral ao Orçamento tenha ajudado a criar apoio ao nível do governo central, mais precisamente no Ministério das Finanças.

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

57. O que as constatações do Primeiro e do Segundo Passos nos dizem sobre o impacto global do Apoio ao Orçamento durante o período em avaliação? A fim de responder a esta questão, elaboramos uma matriz (Figura 37) com os seguintes elementos:
- A matriz apresenta, no lado direito, os resultados e impactos específicos - crescimento, redução da pobreza de rendimentos e não-rendimentos e provisão melhorada do sector da educação.
 - Na coluna do meio, a matriz identifica as mudanças nas políticas e despesas públicas induzidas pelo Apoio ao Orçamento, que poderiam ter exercido uma influência positiva nos resultados e impactos finais.
 - A coluna à esquerda, identifica as contribuições do Apoio ao Orçamento e os efeitos imediatos.
 - Nas duas colunas de ligação identifica-se o nível relativo de influência, que a equipa de avaliação identificou, definindo este como (i) Ausente ou Insignificante, (ii) Fraco, (iii) Moderadamente Importante, e (iv) Importante.
58. Um diagrama simplificado dos nossos Três Passos de avaliação é apresentado na figura 38. Do diagrama deve ser ligo juntamente com a matriz da Figura 37 de modo a entender as linhas de casualidade identificada.

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

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



59. Uma visão esquemática simplificada da nossa análise do Terceiro Passo é apresentada na Figura 35. Esta deve ser lida em conjunto com a matriz da Figura 34, de modo a se compreender a relação de causalidade identificada.
60. **A principal contribuição do Apoio ao Orçamento foi na forma de aumento do financiamento.** Este foi disponibilizado de uma forma que era muito mais previsível e menor em termos de custos de transacção do que outras modalidades.
61. Os efeitos mais gerais de Apoio ao Orçamento sobre a eficácia da ajuda não foram evidentes, embora seja possível que o uso dos sistemas nacionais e harmonização e alinhamento tivesse sido inferior na sua ausência. As contribuições do Apoio ao Orçamento para a assistência técnica e capacitação foram muito limitadas, principalmente porque tal apoio foi prestado de outras formas.
62. **O Apoio ao Orçamento ajudou na criação de uma estrutura eficaz para o diálogo,** com base na definição de objectivos políticos e de um quadro de monitoria anual, composto por análises sectoriais e por um diálogo político a nível nacional, bem como uma análise anual dos princípios subjacentes.
63. **Através de sua contribuição de financiamento, o Apoio ao Orçamento teve uma influência importante na gestão macroeconómica e no aumento da alocação de recursos para sectores prioritários do PARPA/PARP.** O facto de que a reforma da GFP e melhorias na governação, em especial a luta contra a corrupção, foram sistematicamente discutidas e analisadas anualmente através do diálogo do Apoio ao Orçamento também é provável que tenha sido moderadamente importante para o contínuo progresso alcançado nessas áreas.
64. **Uma boa gestão macroeconómica, combinada com aumento das alocações para os sectores prioritários permitiu que Apoio ao Orçamento tivesse uma influência importante sobre o crescimento global, bem como sobre os resultados drasticamente melhores no sector da educação.** Mesmo se as almejadas reduções da pobreza não ocorreram, as conquistas acima referidas são as principais que justificam completamente a prestação do Apoio Directo ao Orçamento.
65. **No entanto, nem o financiamento por projecto nem o financiamento de fundos comuns poderia ter alcançado os mesmos resultados como o Apoio Directo ao Orçamento (ADO), com o mesmo nível de eficiência, eficácia e sustentabilidade:**
- O financiamento concedido através do ADO na ordem de 400 milhões de dólares norte-americanos por ano teria sido equivalente a cerca de 100 projectos adicionais e operações do Quadro Orçamental Comum (QOC), desembolsando uma média de 4 milhões de dólares norte americanos por cada operação por ano. Esses custos de transacção adicionais quase que teriam sido proibitivos, dados os existentes constrangimentos de capacidade de absorção.
 - Teria sido difícil para o GdM utilizar tais operações para financiar a contratação de mais professores ou para financiar os custos correntes e extra-salariais.
 - Com os níveis médios de previsibilidade de desembolsos dos projectos (56%) e de operações QOC (79%) alcançados durante o período em avaliação, precisariam de ter sido sistemáticos sobre a programação de cerca de 40%, e

mesmo com tais reajustes, a volatilidade anual de desembolsos teria sido problemática⁴.

- A sustentabilidade deste financiamento adicional foi difícil de garantir, ao passo que o financiamento do Apoio ao Orçamento está sendo gradualmente substituído por receitas internas, através do uso dos mesmos procedimentos de planificação e orçamentação e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade.
- Finalmente, embora tenhamos concluído que a influência do diálogo político sobre o Apoio ao Orçamento foi relativamente modesta, tal serviu para criar certas melhorias na elaboração e implementação de políticas e estratégias, que não teriam sido criadas pelos espaços mais limitados de diálogo em torno dos acordos de projectos e do QOC.

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

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

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

⁴ Ver os dados apresentados na Figura 6, no Capítulo 3. Em comparação, os desembolsos anuais reais de Apoio ao Orçamento foram em média de 116% dos desembolsos previstos.

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

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

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

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

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

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

69. Em Moçambique, os fundos comuns de PROAGRI e PROSAUDE sofreram claramente a falta de uma função de desafio do orçamento. Como resultado, em ambos os casos uma parte desproporcional dos Fundos Comuns foi dedicada não a funções de prestação de serviços, mas aos gastos com processos administrativos sectoriais a nível central, incluindo processos de workshops e despesas de desenvolvimento institucional. Em ambos os casos, os Fundos Comuns foram usados para financiar salários do pessoal, muitas das vezes em violação às regras, e sem avaliações rigorosas da sustentabilidade para financiar salários a partir de fundos externos. No caso do PROSAUDE, mais de 5,000 funcionários da saúde os seus salários são financiados através de do fundo comum, embora iniciativas estão sendo agora tomadas no sentido de fazer com que esses funcionários sejam pagos a partir da folha do governo. No caso do FASE, talvez porque no nível de financiamento exigido era muito maior para permitir uma "modalidade de avançar sozinho" para desenvolver no sector, talvez porque os PD envolvidos tivessem processos mais rigorosos de avaliação da sustentabilidade dos planos de despesas, houve uma maior consciencialização com relação à necessidade de se usar o fundo comum FASE com um complemento do financiamento do GdM através do orçamento. Deste modo, os salários dos professores nunca foram financiados através do FASE e sempre se entendeu que os fundos de Apoio Directo às Escolas (ADE) precisam de ser transferidos para o orçamento com o andar do tempo.
70. Não obstante ao sucesso do FASE, gostaríamos de afirmar que a maioria dos Fundos Comuns é susceptível de criar o tipo de incentivos negativos, que poderiam ter sido importantes no PROAGRI e PROSAUDE. (Ver o Quadro 3). Por estas razões, o Apoio Geral ou Sectorial ao Orçamento é provável que seja de pouca distorção e mais susceptível de ser um método de fornecer apoio externo para dinamizar a prestação de serviços e gastos na redução da pobreza. O caso de AGO em Moçambique fornece um excelente exemplo de como esses processos podem funcionar, mesmo em ambientes muito difíceis.

8.3 Recomendações

71. **A nossa conclusão geral é de que o Apoio Directo ao Orçamento foi fundamentalmente bem-sucedido.** Tornou possível uma grande expansão na oferta dos serviços de educação, ao mesmo tempo que apoiou o crescimento económico e estabilidade macroeconómica e facilitação de melhorias contínuas na qualidade de gestão de finanças públicas e, a uma pequena escala a governação. Estas são as principais conquistas, que justificam completamente os riscos que foram enfrentados na disponibilização do Apoio ao Orçamento. Estes são ainda mais impressionantes quando se considera o contexto relativamente difícil do Apoio ao Orçamento, que prevaleceu em Moçambique durante o período em avaliação.
72. **O desafio para Moçambique e seus Parceiros de Desenvolvimento é encontrar formas de conseguir tirar mais proveitos do Apoio ao Orçamento no futuro** - em especial, para encontrar formas de fazer um maior impacto sobre a pobreza. Tendo isso como objectivo primordial, fazemos um conjunto de recomendações para análise conjunta das autoridades moçambicanas e seus Parceiros de Desenvolvimento. Estas recomendações precisam de ser aprimoradas e desenvolvidas, com base

nos dados fornecidos pelas partes interessadas na área. A sua implementação irá exigir um diálogo partilhado entre as autoridades moçambicanas e o G-19, em que possa haver troca de ideias e análises, bem como se possa acordar e implementar um conjunto de acções concretas, com o objectivo de aumentar a eficácia e impacto do Apoio ao Orçamento em Moçambique.

73. Recomendamos que o diálogo político e o plano de acção resultante sejam agrupados em torno de quatro objectivos:
- **Moderar as expectativas do Apoio ao Orçamento**, de modo a ter em conta antes das suas falhas e restabelecer o apoio internacional para a modalidade, concentrando-se nas metas alcançáveis.
 - **Corrigir as ineficiências no quadro actual de gestão do Apoio ao Orçamento**, de modo a reduzir os custos de transacção e evitar frustrações desnecessárias.
 - **Consolidar os progressos alcançados** na educação, na gestão macroeconómica, na reforma da GFP e na melhoria da transparência e responsabilidade.
 - **Centrar a atenção nos programas direccionados para a redução da pobreza**, através da redução da incidência de desnutrição infantil, aumentando o acesso dos pequenos agricultores aos fertilizantes e a outros insumos, bem como criando um clima propício para o crescimento de empresas e emprego.

Renovação do compromisso para com o processo do Apoio Orçamental

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

experimentadas e testadas de prestação de serviços existe - tal como a expansão da cobertura e da qualidade da educação - e em segundo lugar para apoiar e orientar essas reformas institucionais para os quais existe um compromisso do governo.

76. É preciso que restabeleça uma consciência em relação aos compromissos que o Apoio ao Orçamento que envolve o GdM - em termos de transparência, troca de informações, uma abertura ao diálogo - e o G-19 - em termos de um compromisso para financiamento previsível, a consistência das expectativas, a consistência no tratamento de problemas, e para ajudar os princípios da eficácia. A revisão em curso do Memorando de Entendimento para o Apoio ao Orçamento fornece uma excelente oportunidade para estabelecer regras comuns, regulamentos e procedimentos com mais cuidado.
77. Como parte desse processo, também terá de haver um compromisso - e um conjunto de acções relacionadas - para revitalizar os processos de coordenação de todo o G-19. A equipa de avaliação não foi capaz de determinar exactamente por que houve deterioração da qualidade de coordenação entre o G-19. Na superfície, não parece haver qualquer problema estrutural nem qualquer fraqueza específica com as estruturas que foram criadas para as funções de coordenação: a Troika Plus, o secretariado do AGO, etc. Contudo, pode ser que haja problemas, que não foi possível diagnosticar durante o período em avaliação. Portanto, é recomendável um exame interno das razões da deterioração da eficácia da coordenação, com base num processo participativo - potencialmente gerido por um facilitador externo. Cada uma dessas medidas deve ser vista em conjunto como sendo aspectos do plano de acção proposto para a revitalização do Apoio ao Orçamento.

Revitalização do Processo de Diálogo

78. **O diálogo político está no centro do Apoio ao Orçamento. É importante que este seja estruturado de forma a ser estratégico (ou seja centrado nas questões de maior importância para o desenvolvimento do processo nacional), seja capaz de resolver problemas (oferecendo soluções aos impasses e dificuldades políticos) e eficiente (com custos transaccionais mais baixos).** Actualmente, a estrutura combinada de nível central, sectorial e grupos temáticos dentro da estrutura de diálogo não está a alcançar esses três objectivos de forma tão eficaz quanto poderia. Mais uma vez, gostaríamos de recomendar um processo de diagnóstico participativo liderado internamente, com foco nos dois níveis:
 - **A nível sectorial precisa-se encontrar mecanismos para apoiar os processos eficazes de pesquisa, debate e elaboração de políticas.** Esses mecanismos devem ser estruturados de forma a fortalecer os processos de elaboração de políticas nas áreas estratégicas, onde parecem ser fracos - como na concepção e implementação da política agrícola. Um programa estruturado, multianual de pesquisa e avaliação orientado através do processo de Apoio ao Orçamento deve ser criado provavelmente como parte deste mecanismo. Além disso, alguns mecanismos podem ser criados de modo a trazer facilitadores externos nos sectores problemáticos que podem ajudar a trazer um maior foco no problema em debate. A iniciativa da Tanzânia " Big Fast Results" initiative", liderada pelo Gabinete do Presidente é um bom exemplo desse mecanismo.

- **A nível central, devem ser feitos esforços para agilizar os processos e aumentar a eficiência.** A actual estrutura de gestão do Apoio ao Orçamento funciona relativamente bem e de forma eficiente. Contudo, deve ser dada atenção para corrigir as três áreas de ineficiência nas actuais estruturas, que dizem respeito a (i) o quadro de revisão anual criado para espelhar a estrutura de PARP, que, inadvertidamente, introduziu novos custos transaccionais e estruturas de diálogo mais complicadas; (ii) a contínua falta de precisão na definição de princípios básicos e os métodos a serem utilizados para avaliar e monitorá-los; e (iii) o tamanho do QAD dos PAP e as metas excessivamente ambiciosas estabelecidas no passado recente para esses indicadores.

Consolidação dos ganhos

79. **Deve ser prestada uma atenção contínua às áreas de sucesso identificadas nesta avaliação, enquanto se adapta aos novos desafios no que diz respeito à gestão macroeconómica, a reforma da GFP, governação e educação.** As principais "áreas de sucesso" para o Apoio ao Orçamento no período em avaliação foram educação, gestão macroeconómica, a reforma da GFP, e a uma pequena escala a governação. Há todas as razões para se esperar que os novos progressos possam ser feitos nessas áreas importantes e, portanto, é absolutamente fundamental para o Governo e o G-19 manter a atenção dedicada a eles em termos de diálogo político, recursos orçamentais, assistência técnica e capacitação. Ao mesmo tempo, será importante em cada uma dessas áreas adaptar o diálogo político e, se necessário, o foco das despesas, para os novos desafios que estão a surgir.
80. **Para a gestão macroeconómica, significará uma maior atenção ao quadro de selecção e gestão de investimentos e para a criação do quadro legal e institucional para a gestão de futuras receitas das indústrias extractivas.** Estas são questões em que o principal papel consultivo deve ser desempenhado pelo FMI, no âmbito do PSI em curso. A questão da divisão do trabalho com o FMI e os papéis apropriados para o QAD - AO e, a assistência técnica das outras fontes também precisa ser determinada.
81. **Em relação à educação, o desafio é em primeiro lugar fortalecer o nível de atenção dada a questões de qualidade ensino e em segundo lugar a dedicar mais atenção às escolas com baixo aproveitamento pedagógico.** Como parte do programa FASE, o sector da educação já está a dedicar mais atenção aos resultados de aprendizagem. Há trabalho em curso relacionado com a criação de uma base de aprendizagem no ensino fundamental, que será um dos três indicadores a ser monitorado ao nível do diálogo G-19 sobre o AGO. Isso também terá implicações para a abordagem de formação de professores e, provavelmente, para a política de livro escolar. O outro grande desafio do sector é se concentrar não apenas na melhoria dos resultados médios rácios médios dos professor/aluno, desempenho escolar médio, etc.), Mas também em encontrar formas de reduzir a variação em torno da média, concentrando a atenção mais especificamente nas escolas e distritos com fraco desempenho.
82. **Em relação à governação, o desafio é converter os ganhos de transparência em ganhos tangíveis na prestação de contas.** As principais melhorias feitas ao longo do período em avaliação relativas à transparência - melhorias na disponibilização de documentos orçamentais, bem como o âmbito e abrangência das auditorias internas e externas, e a um nível menor, o quadro legislativo do combate à corrupção. As melhorias nestas áreas devem ser continuadas e consolidadas, mas esforços devem

também ser feitos para encontrar mais formas de usar as informações de modo a exercer a prestação de contas. Recomendamos que se comece com medidas simples - tornando a linguagem dos relatórios de auditoria interna e externa mais simples e menos técnica, de modo que possam ser mais facilmente compreendidos (e, portanto, criticados) por parte dos gestores do sector público, deputados, bem como pelos cidadãos comuns. Os mecanismos para monitorar a implementação das recomendações também devem ser reforçados através da formalização bem como através de uma cooperação mais activa entre as instituições de controlo e prestação de contas, designadamente, a Inspecção Geral de Finanças (IGF), o Tribunal Administrativo (TA), o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCC) e a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento (CPO). Recomendamos que cada uma dessas ideias deve ser considerada para inclusão dentro dos programas de trabalho para essas áreas.

83. **Para a reforma da GFP, o desafio tanto passa por fortalecer a elaboração da Visão de Reforma de GFP como pelo reforço dos acordos institucionais para a coordenação das reformas, bem como a prestação de apoio às reformas.** Em relação à elaboração da reforma da GFP, há necessidade de, por um lado, sair dos objectivos gerais para uma estratégia mais precisa, com base numa atenção cuidadosa à sequenciação de reformas individuais, e por outro lado, alargar o foco das reformas de modo a abordar mais detalhadamente os requisitos institucionais para o controlo e monitoria dos riscos fiscais. No que diz respeito à coordenação das reformas, permanece a necessidade de colocar a unidade de coordenação no próprio Ministério das Finanças e aumentar a sua visibilidade e seu relativo nível de autoridade, de modo que possa ser mais eficaz na produção de mudanças em todo o sistema de GFP. Em paralelo, recomenda-se que o G-19 deva procurar fortalecer o acesso a uma assessoria de alto nível, de modo a enfrentar os desafios colocados pelas reformas mais complexas da "segunda geração".

Foco nos programas específicos virados para a redução da pobreza

84. **Finalmente, recomendamos um programa alargado de Apoio ao Orçamento centrado nos programas e políticas que possam ter impacto sobre a pobreza a curto e médio prazos.** A principal deficiência do Apoio ao Orçamento no período em avaliação foi o fracasso na redução da pobreza de rendimentos. No entanto, esta não é apenas uma falha de Apoio ao Orçamento, mas das políticas do governo como um todo. A maioria das partes interessadas concorda que o PARPA I e II centravam-se demais nas despesas do sector social embora tenham sido bem-sucedidos na melhoria dos resultados de educação e saúde, não conseguiram introduzir os tipos de mudanças de políticas e programas de despesas públicas que poderiam fazer uma diferença real para a pobreza de rendimentos. O PARP está certamente mais centrado no problema da pobreza de rendimentos, mas gostaríamos de argumentar que é muito vago para constituir uma verdadeira estratégia, baseada nas acções concretas e programas precisos.
85. **O crescimento económico estável e o aumento rápido na receita interna criaram um nível de espaço fiscal, que Moçambique nunca tinha testemunhado antes.** Se as projecções para a continuação do crescimento económico e das receitas forem cumpridas, a receita interna deve chegar a 25% do PIB até 2018. Isto permite que Moçambique contemple, a partir de 2015 em diante, um ambicioso programa de despesas públicas viradas para a redução da pobreza. A disponibilização alargada de

Apoio ao Orçamento pode permitir que um programa desse tipo seja rapidamente expandido, sem graves riscos para a sustentabilidade fiscal de longo prazo. Além das despesas sociais e investimentos alargados em infra-estrutura física, como no passado, recomendamos a elaboração e desenvolvimento de novos programas de reformas de despesas e políticas centradas em três áreas:

- **Um programa de transferências sociais e materiais didáticos destinados a colmatar desnutrição:** isto deverá basear-se no trabalho sobre o Desenvolvimento da Primeira Infância, que foi desenvolvido no âmbito do programa FASE, mas também pode incluir programas de lanche escolar e de transferência de fundos, com foco nas famílias pobres chefiadas por mulheres.
- **Um programa para melhorar a disponibilidade de fertilizantes e insumos para pequenos e médios agricultores:** isso provavelmente deverá incluir medidas para a facilitação do acesso ao crédito nas áreas rurais através da simplificação do quadro legal e institucional para os fornecedores de crédito, acções para melhorar a consciência da importância de fertilizantes e outros insumos, bem como incentivar a sua comercialização e distribuição e medidas para facilitar o comércio transfronteiriço de insumos agrícolas e na produção comercializada. As melhorias das infra-estruturas de transporte rural podem também formar potencialmente uma parte do tal programa.
- **Um programa de medidas políticas, feito em estreita colaboração com o sector privado, com vista a melhorar o ambiente de negócios, bem como promover o crescimento do emprego.** Provavelmente isto se baseie no trabalho em curso nesta área que está sendo feito em conjunto com o Banco Mundial.

86. A equipa de avaliação espera discutir estas recomendações com as partes interessadas do Governo e dos parceiros de desenvolvimento (PDs), com vista a aperfeiçoá-los e ajudar a convertê-los num conjunto de medidas precisas e accionáveis. **O desafio para Moçambique e os seus Parceiros de Desenvolvimento é encontrar formas de conseguir tirar mais proveito do Apoio ao Orçamento no futuro.**

Ficha Técnica

Título: Avaliação Independente do Apoio Directo ao Orçamento em
Moçambique 2005-2012 (*Versão resumida*)

Edição: Itad, FICUS E MB CONSULTING, 2014

Revisão:

Paginação:

Impressão:

Tiragem: 60 exemplares

Maputo- Moçambique

