

## A REVISÃO CONJUNTA 2008: O QUE É E O QUE DIZ SOBRE O DESEMPENHO DO GOVERNO PARA AS CRIANÇAS

### Mensagens Chave

- ⇒ **O país continua a ser muito dependente da ajuda externa.** O Orçamento de Estado (OE) depende em grande parte de donativos e empréstimos externos. Muita desta ajuda é doada por 19 parceiros conhecidos por Parceria para o Apoio Programático (PAP). Reconhecendo a elevada contribuição de doadores para o OE, pode-se constatar que a ajuda externa é crítica para o desenvolvimento da criança em Moçambique;
- ⇒ **O exercício da Revisão Conjunta (RC) decorre depois da revisão do Balanço do Plano Económico e Social (BdPES). De qualquer forma, a RC é mais informativa que o BdPES.** A RC do desempenho do Governo e seus Parceiros não é submetida à Assembleia da República (AR), sendo *paralela* ao BdPES preparado pelo Governo e aprovado pela AR;
- ⇒ **A Revisão Conjunta concentra-se em 41 indicadores que juntos formam o Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) deixando de fora cerca de 170 indicadores contidos no Plano Económico Social (PES).** Isto provoca um olhar reforçado sobre estes indicadores em detrimento dos restantes, muitos que incluem as áreas de sobrevivência e o desenvolvimento da criança;
- ⇒ **Os sistemas de monitoria e avaliação são fragmentados e fortemente virados para os doadores,** o que cria incentivos opostos em relação ao sistema de monitoria com os Sectores a procurarem estabelecer metas conservadoras e facilmente atingíveis;
- ⇒ **Os dados obtidos através do QAD escondem disparidades entre regiões e géneros.** O que indica que um esforço adicional é necessário para o próprio processo de RC ou então a reformulação dos indicadores utilizados. Isto é crítico uma vez que as disparidades geográficas em todos os aspectos relacionados com o bem estar da criança são acentuadas no país;
- ⇒ **O Desempenho Global para as crianças em 2007 foi satisfatório,** contudo há uma preocupação séria acerca do crescente impacto da SIDA nas crianças e na baixa cobertura do Tratamento Anti-retroviral -TARV pediátrico.

### A Revisão Conjunta

**O QUE É?** A Revisão Conjunta (RC) é um mecanismo em que o Governo, os doadores e a sociedade civil avaliam a implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), o desempenho do Governo e dos seus parceiros, com enfoque nos instrumentos principais de planificação anual do Governo (PES e OE) e nos instrumentos de monitoria (BdPES e Relatório de Execução do Orçamento - REO) e dos parceiros de apoio orçamental e programático em relação à eficácia de ajuda.

**QUANDO?** A Revisão Anual Conjunta de 2008 decorreu em Abril deste ano e teve como propósito avaliar as acções do Governo do ano anterior, 2007. A Revisão Semestral, que é uma componente da Revisão Conjunta teve lugar entre Agosto e Setembro de 2008.

A RC não é submetida à Assembleia da República (AR), sendo *paralela* ao BdPES preparado pelo Governo e aprovado pela AR. Os mecanismos através dos quais as ilações da RC são submetidas para a AR precisam de ser reflectidos para fortalecer a responsabilização e propriedade dos resultados deste processo. Especialmente dado que a RC contém informação com elevado nível de detalhe e abrangência, sendo mais rica que o BdPES.

**PORQUÊ?** O principal foco da revisão em 2008, foi de alcançar consensos entre o Governo e a PAP sobre os desempenhos das partes em 2007 e alcançar entendimentos sobre os compromissos de apoio para o ano de 2009.

## Parceria para o Apoio Programático

### O QUE É?

A Parceria para o Apoio Programático (PAP) é um grupo de doadores que neste momento inclui 19 agências bilaterais e multilaterais. Com o objectivo de operacionalizar este mecanismo, o Governo e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs) assinaram em 2004 um Memorando de Entendimento (MdE) que estabelece os princípios, termos e aplicações para esta parceria e é válido até 2009. Uma das maiores estruturas de apoio conjunto em África, tanto em termos de valores como no número de parceiros envolvidos.

### PORQUE É QUE A PAP É IMPORTANTE?

A parceria cria um dispositivo harmonizado de diálogo sobre as

## Como é que se mede o desempenho do Governo e dos PAPs: Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD)

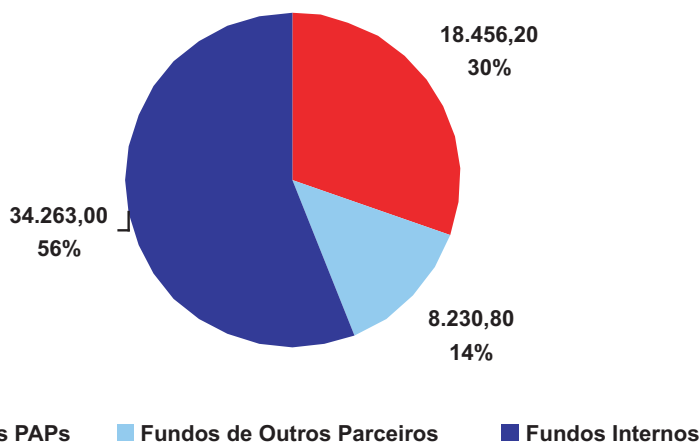
### O QUE É O QAD?

O Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) é um instrumento de monitoria que inclui 41 indicadores específicos bem como os padrões ou indicadores de medição do desempenho do Governo. O desempenho dos parceiros é preparado por um consultor independente. Avaliar o desempenho de ambas partes é um exercício de "responsabilização mútua" exercido entre o Governo e seus Parceiros.

O progresso contra os 41 indicadores do QAD influencia as decisões dos PAPs em relação aos compromissos de Apoio ao OE para o ano seguinte à Revisão.

O diálogo entre o Governo e os PAPs é estruturado em torno de 5

Figura 1: Desembolso do Governo e dos Parceiros em 2007  
(em milhões de Meticais)



Fonte: MF, REOE, 2007

políticas públicas com as autoridades moçambicanas e funciona como um instrumento de apoio e de acompanhamento das reformas com o objectivo geral de garantir fundos ao Sector Público para a redução da pobreza, de uma forma clara e transparente ligada ao desempenho, ou seja, contribuindo para a redução da pobreza em todas as suas dimensões apoiando a evolução, a implementação e a monitoria do PARPA. Ainda mais, Moçambique é um país que depende muito da ajuda externa o que torna a PAP uma estrutura importante pois tem vindo a doar apoio directo ao OE de Moçambique desde 2000, de forma cada vez mais intensa.

Em 2007 os PAPs contribuíram com cerca de 30% para o OE, o equivalente a 18.456,20 milhões de Meticais, contra 14% dos restantes parceiros. Na totalidade a ajuda externa foi de cerca de 44% do OE 2007.

pilares principais e de 29 grupos de trabalho temáticos e sectoriais, alinhados de acordo com a organização do PARPA II (2006-2009).

Esses cinco pilares são Governação, Macroeconomia e Pobreza, Desenvolvimento Económico, Capital Humano e Assuntos Transversais.

### QUAIS SÃO AS LIMITAÇÕES DO QAD?

- ⇒ O PES e o PARPA utilizam 211 indicadores para medir os resultados alcançados. Destes indicadores o QAD só inclui 41 ou apenas cerca de 20%. Isto significa que os resultados destacados podem reflectir uma realidade limitada sobre a situação e a realidade socio-económica do país;
- ⇒ Os indicadores utilizados medem resultados agregados, escondendo as disparidades geográficas e de género existentes;
- ⇒ Os indicadores utilizados são somente quantitativos e não qualitativos, não trazendo muita substância sobre os assuntos que abordam.

## Os resultados da Revisão Anual Conjunta 2008

### QUAL FOI O DESEMPENHO GLOBAL DO GOVERNO EM 2007 DE ACORDO COM O QAD?

A 30 de Abril de 2008 foi concluída a RC. A avaliação do desempenho do Governo em 2007 foi positiva em várias áreas; dos 41 indicadores do QAD, 24 indicadores viram as suas metas atingidas correspondendo a 59% de realização. Os restantes 17 indicadores, o que corresponde a 41% das realizações das metas, não foram atingidas mas há progressos assinaláveis em 11 indicadores.

### QUAL FOI O DESEMPENHO DO GOVERNO PARA AS CRIANÇAS EM 2007 DE ACORDO COM O QAD?

Dado que mais de 50% da população de Moçambique são crianças é importante identificar quais são os indicadores específicos do QAD que se relacionam directamente com o desenvolvimento da criança. Dos 5 pilares da RC, o **Capital Humano**, que inclui Sectores Sociais Chave tais como Educação, Saúde, Água e Saneamento, Acção Social e HIV/SIDA, é o pilar com o impacto mais profundo para o desenvolvimento das crianças.

Ao avaliar o desempenho do pilar do Capital Humano notam-se bons progressos durante o ano de 2007. Dum total de 10 indicadores para medir o desempenho do Pilar, 7 alcançaram as respectivas metas, constituindo 70%, 3 não alcançaram (30%) embora 1 destes tenha registado progressos.

**No Sector de Educação**, houve progressos na maioria dos indicadores. Bom progresso foi notado no que se refere a taxa líquida de escolarização da rapariga aos 6 anos, que traduz a percentagem de raparigas matriculadas no ensino primário em

relação ao número total de raparigas com 6 anos de idade em Moçambique. Em 2007 a taxa líquida de escolarização da rapariga aos 6 anos atingiu 70% em comparação com 63% em 2006. Isto representa progresso nos assuntos de género, pois a medida que uma mais elevada percentagem de raparigas frequenta a escola, significa que existe uma menor disparidade entre rapazes e raparigas.

Similarmente, bons progressos foram alcançados na educação da rapariga, com 28,8% de raparigas a completarem o ensino primário, acima dos 27,3% no ano anterior<sup>1</sup>. Apesar da meta de 27% ter sido atingida ainda há um longo caminho por percorrer para assegurar a conclusão do ensino primário completo por todas as crianças, pois mais de um terço das raparigas em Moçambique ainda não concluem o ensino primário.

O outro indicador do QAD no sector de Educação está relacionado com o rácio aluno/professor, que mede o número médio de alunos por professor. Reduzir os elevados níveis existentes do rácio aluno/professor é um objectivo chave do Ministério da Educação e Cultura (MEC) para melhorar a qualidade do ensino. Enquanto 11.290 novos professores foram recrutados pelo MEC em 2007, este reforço não foi suficiente para alcançar a meta de 1 professor para 71 alunos, com apenas o rácio de 1 professor para 73 alunos alcançado. Porém, este desempenho foi melhor que o de 2006, quando o rácio aluno/professor era de 76/1. O prevalecte elevado rácio aluno/professor continua sendo um grande obstáculo para o melhoramento da qualidade do ensino em Moçambique. Ademais, várias disparidades em termos geográficos também se encontram neste Sector (Educação). Por exemplo, os números (rácio aluno/professor) na zona centro e norte do país (ex. Zambézia, Tete e Cabo Delgado) são significativamente mais altos que os da zona sul (ex. Inhambane e Maputo Cidade) mas estas evidências não são destacadas através dos indicadores usados.

### Quadro 1: Situação dos principais indicadores do QAD no Pilar do Capital Humano em 2007

Indicador	Meta 2007	Real 2007	Observação
<b>Educação</b>			
Taxa líquida de escolarização da rapariga aos 6 anos	67%	70%	Atingida
Taxa de conclusão da rapariga no ensino primário	27%	28,8%	Atingida
Rácio aluno/professor	71/1	73/1	Não atingida
<b>Saúde</b>			
Cobertura DPT/HB-3ª dose	75%	100%	Atingida
Cobertura de partos institucionais	52%	53,8%	Atingida
TARV pediátrico	11.820	6.210	Não atingida
Doentes em TARV	96.000	88.211	Não atingida mas com progresso
Grávidas HIV+ que receberam profilaxia	22.500	24.320	Atingida
<b>Água e Saneamento</b>			
Número de no vas fontes dispersas construídas	1.055	1.529	Atingida
<b>Mulher e Acção Social</b>			
Número de crianças, pessoas idosas, pessoas portadoras de deficiência, mulheres chefes de agregado familiar beneficiando dos programas de Protecção Social	120.437	143.305	Atingida

Fonte: Revisão Conjunta, Relatório do Capital Humano, 2008

**No Sector de Saúde**, 3 dos 5 indicadores foram atingidos. A Cobertura de partos institucionais, a vacinação contra DPT/HB<sup>2</sup> e a profilaxia às mulheres grávidas HIV positivas para prevenção à transmissão vertical (PTV) foram grandes ganhos alcançados pelo Ministério da Saúde (MISAU). Em 2007 cerca de 24.320 mulheres grávidas HIV positivas receberam profilaxia para prevenir a transmissão do HIV para os seus bebés, contribuindo para uma redução nas taxas de morbilidade e mortalidade das crianças. Em comparação, em 2006 somente 12.150 mulheres grávidas tiveram acesso a profilaxia. Apesar deste progresso, a maioria das mulheres grávidas HIV positivas em Moçambique ainda não têm acesso a profilaxia para prevenção da transmissão vertical.

Apesar de se ter verificado um progresso importante no Tratamento Anti-retroviral (TARV) com mais de 88,000 pessoas vivendo com HIV ou SIDA tendo acesso ao TARV até finais de 2007, o progresso na área do TARV pediátrico foi muito fraco. No fim de 2007, só 6.210 crianças tiveram acesso ao TARV, não alcançando assim a meta de 2007 em cerca de metade. Esta situação é preocupante porque o HIV está a surgir como uma das principais causas de mortalidade das crianças.

**No Sector de Águas**, a meta do número de novas fontes construídas foi superado o que significa que um maior número de crianças em Moçambique pode ter acesso à água. Contudo, o indicador do QAD no Sector de Águas não é o mais adequado para medir o desempenho do Sector como um todo, particularmente pelo facto de não providenciar informação acerca da cobertura ou do acesso da população à água potável.

**No Sector de Acção Social** considera-se positivo o desempenho. Através dos programas Subsídio de Alimentos (PSA), Apoio Social Directo, Benefício Social pelo Trabalho, Geração de Rendimentos e Desenvolvimento Comunitário, foram assistidas

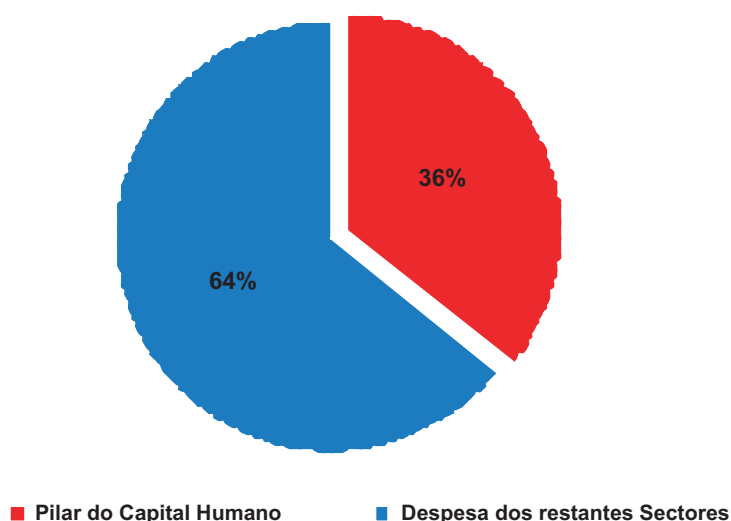
143.305 pessoas correspondendo a um sobre cumprimento em 19% em relação à meta para 2007. Contudo, a meta traçada para os programas de protecção social, que são fundamentais para mitigar o impacto da pobreza nos segmentos mais vulneráveis da população, particularmente entre crianças vivendo em pobreza absoluta, continua baixa e pouco ambiciosa.

## COMO É QUE O ESTADO APLICOU O ORÇAMENTO?

Em termos orçamentais e segundo os dados do Relatório de Execução Orçamental (REO IV 2007), o total da despesa no Pilar Capital Humano em 2007 foi de 19.693 milhões de Meticais, o que corresponde a 36% do volume global do OE executado (excluindo encargos da dívida) contra os 40% verificados em 2006. Enquanto a despesa nos quatro sectores no Pilar Capital Humano aumentou em termos absolutos quando comparado com o ano de 2006 (de 17.186 milhões de Meticais em 2006) para 19.693 milhões de Meticais em 2007), a execução orçamental em termos percentuais reduziu substancialmente (de 98% em 2006 para 75% em 2007).

Os baixos níveis de execução do Orçamento são explicados pelo Orçamento de Investimento, e em particular pela componente externa que registou uma execução de apenas 52%, variando de 29% no Sector de Águas a 70% no Sector de Saúde. Duas razões podem explicar esta execução baixa: (1) planificação não realística, em particular no Sector de Águas; e (2) partilha parcial dos relatórios da execução dos orçamentos de projectos de ajuda externa. Enquanto se regista um aumento do volume do orçamento dos projectos registados no orçamento (*on-budget*), a informação financeira da execução desses projectos não retorna em tempo útil ao Ministério das Finanças, pelo que a execução é baixa. É importante notar que a informação financeira registada no REO continua a ser diferente da que é reportada pelos sectores.

**Figura 2: Despesa alocada ao Capital Humano em relação a outros Sectores em 2007 (em percentagens)**



Fonte: MF, REOE, 2006 e 2007

<sup>1</sup> Este dado refere-se ao ano de 2006 porque na altura da Revisão Conjunta os dados de 2007 não estavam disponíveis.

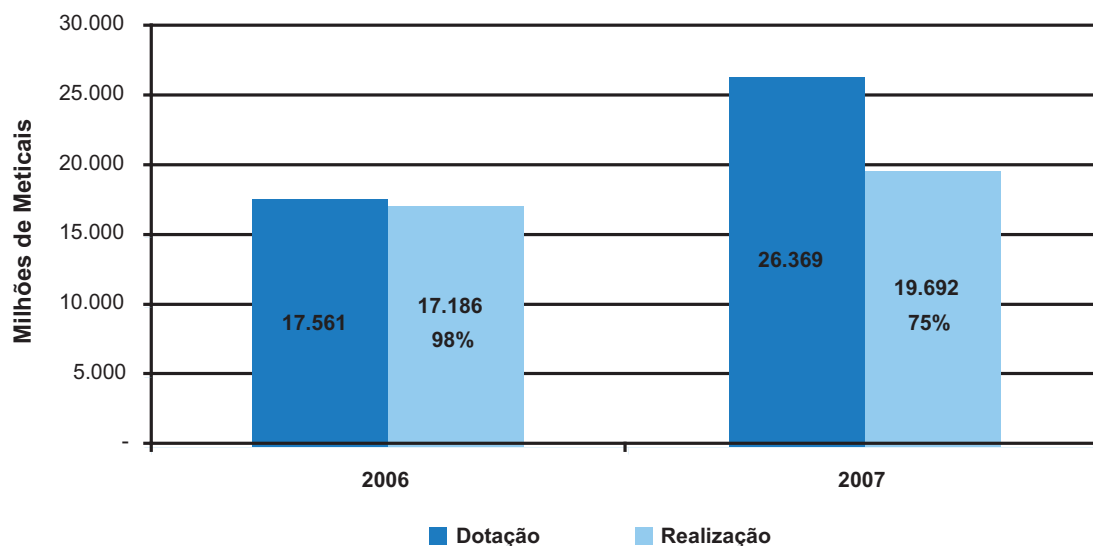
<sup>2</sup> *Diphtheria, Pertussis, Tetanus e Hepatite B* – é uma vacina única com um efeito para quatro enfermidades conforme ilustrado. Também é denominada por *Tetraline Vaccine*.

## Quadro 2. Despesas nos Sectores do Capital Humano (em milhões de Meticais)

	2006			2007		
	Dotação	Realização	%	Dotação	Realização	%
Educação	9.318	8.703	93	13.536	10.765	80
Saúde	6.066	6.540	108	8.939	7.215	81
Águas	1.854	1.694	91	3.536	1.365	39
Ação Social	323	249	77	358	347	97
<b>Total do Pilar</b>	<b>17.561</b>	<b>17.186</b>	<b>98</b>	<b>26.369</b>	<b>19.692</b>	<b>75</b>

Fonte: REOE, 2006 e 2007

**Figura 3: Alocação e Execução da despesa nos quatro Sectores (Educação, Saúde, Águas e Acção Social) do Capital Humano em 2006 e 2007**



Fonte: MF, REOE, 2006 e 2007

A informação contida neste informe foi retirada do Aide-Mémoire da Revisão Conjunta decorrida entre Agosto e Setembro de 2008 e de toda documentação parte do processo.

Este informe foi produzido pela FDC e pelo UNICEF com apoio técnico da SAL e Caldeira. Para mais informações por favor contacte:

FDC  
Av. 25 de Setembro, Edifício Times Square, Bloco 2, nr. 12504  
Maputo, Moçambique  
Tel. +258 21 355300  
Website: [www.fdc.org.mz](http://www.fdc.org.mz)

UNICEF  
Av. do Zimbabwe nr. 1440  
Maputo, Moçambique  
Tel. +258 21 481100  
Website: [www.unicef.org/mozambique](http://www.unicef.org/mozambique)