



### O QUE É O CENÁRIO FISCAL DE MÉDIO PRAZO?

O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) indica a quantidade de recursos financeiros que serão necessários durante um período de médio prazo (3 anos) para o cumprimento dos objectivos do Governo. É um instrumento de planificação e orçamentação fundamental que permite as instituições públicas planear e prestar os serviços necessários aos seus utentes. Este instrumento promove a transparência e previsão de fundos, minimizando riscos de falta ou quebra de recursos no médio prazo.

O CFMP traduz em recursos as políticas e prioridades indicadas no Programa Quinquenal do Governo (PQG) e no Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) permitindo analisar quais são as orientações políticas e respectivas prioridades do Governo nos próximos 3 anos. No entanto, porque 2009 foi um ano de eleições (período de transição entre Governos), o CFMP 2010-2012 foi preparado sem que as versões actualizadas destes documentos estratégicos e orientadores estivessem disponíveis.

Ou seja, o CFMP 2010-2012 foi preparado para um período de vigência que vai para além do actual PQG (2005-2009) e PARPA II (2006-2009). Será que as prioridades identificadas no CFMP 2010-2012 estarão também reflectidas nos próximos planos governamentais? E será que o volume de recursos alocado aos sectores sociais chave com impacto na qualidade de vida das crianças e mulheres é adequado?

### QUAIS SÃO AS PARTICULARIDADES DO CENÁRIO FISCAL DE MÉDIO PRAZO 2010-2012<sup>1</sup> EM RELAÇÃO AOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E MULHERES?

#### CLASSIFICAÇÃO POR PROGRAMAS

O CFMP 2010-2012 não utilizou a “tradicional” classificação da despesa “por sector prioritário” do PARPA II. Esta classificação extra orçamental permitia verificar quanto da despesa pública total era encaminhada para os sectores considerados prioritários (como Educação, Saúde, Acção Social entre outros). Contudo, dado que o CFMP 2010-2012 não apresenta a classificação da despesa “por sector prioritário” é difícil saber como são distribuídos os recursos dentro de cada um dos sectores sociais. Esta informação é importante para avaliar se os objectivos específicos para as crianças e mulheres são ou não alcançados.

A Metodologia de Planificação e Orçamentação por Programas - introduzida em Moçambique desde 2008 e ainda em fase experimental - permite obter um pouco mais deste tipo de informação. Programas específicos (tais como a Prevenção e Combate ao HIV e SIDA) são desenvolvidos para responder a problemas relativos ao bem-estar das crianças e mulheres (ex. prevalência do HIV em Moçambique).

### MENSAGENS CHAVE

- Preparação sem o devido enquadramento estratégico e político das intenções futuras do Governo:** O CFMP 2010-2012 foi preparado num ano particular, caracterizado por eleições presidenciais e provinciais, onde os documentos estratégicos de longo prazo nomeadamente o PQG – Plano Quinquenal de Governo e o PARPA (ou equivalente) – estão ainda em preparação.
- Abordagem de Planificação e Orçamentação por Programas (POP):** A abordagem continua a ser a principal base de planificação no período 2010 – 2012. Este é um aspecto bastante positivo para a redução da pobreza na infância e das disparidades existentes pois vai ajudar a rectificar o desvio que tem existido entre a planificação e a orçamentação. No entanto, o conceito e definição de programa ainda não está claro.
- Disparidade na alocação de fundos per capita por província:** O CFMP 2010-2012 apresenta diferenças significativas na alocação de fundos per capita por província nos sectores de educação e saúde, com as províncias mais populosas a receberem menos recursos por habitante em relação as que têm menor número de habitantes.
- Ausência de informação sobre a classificação da despesa “por sector prioritário” definida no PARPA II:** O CFMP 2010-2012 não utilizou a tradicional classificação extra-orçamental da despesa “por sector prioritário” que permitia verificar quanto da despesa pública total era encaminhada para os sectores considerados prioritários. Contudo, esta informação é importante para avaliar se os objectivos específicos para as crianças e mulheres são ou não alcançados.
- Ausência de Informação sobre os Projectos Financiados Externamente:** Nenhuma informação foi incluída sobre os projectos financiados externamente mas foi observada uma melhoria importante sobre o nível de informação referente aos fundos externos recebidos por via de Apoio Directo ao Orçamento e Fundos Comuns. Observou-se uma redução do apoio aos Fundos Comuns em áreas chaves (Educação, Saúde, e HIV/SIDA). Em compensação, o Governo irá aumentar os recursos internos para alguns desses sectores (ex. Educação). Isto demonstra que o Governo está a reagir contra as flutuações de assistência externa e manter investimentos consistentes nas áreas prioritárias.

<sup>1</sup> Foi utilizada para esta análise a versão aprovada na Sessão do Conselho de Ministros de 25 de Agosto de 2009, publicada em Setembro e disponível no site do MPD em [www.mpd.gov.mz](http://www.mpd.gov.mz)

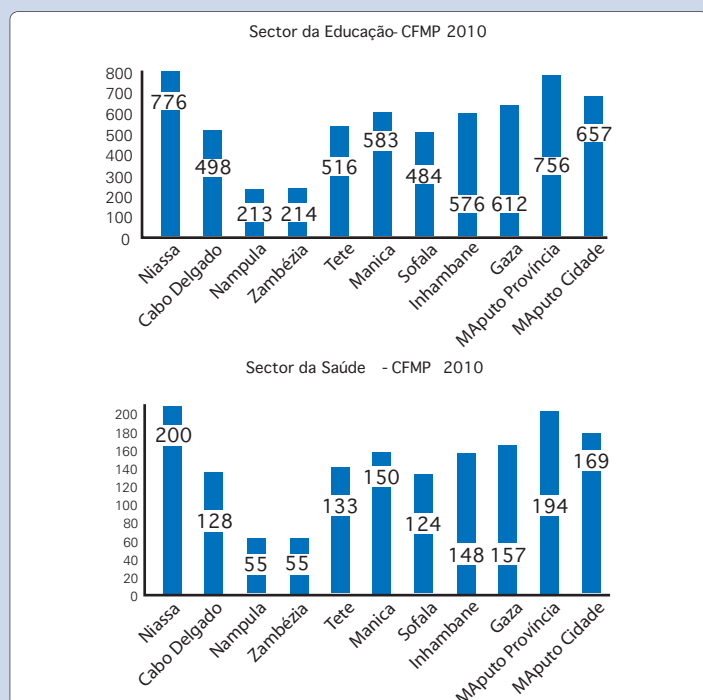
Dos programas incluídos no CFMP 2010-2012 com particular relevância para as crianças e mulheres encontram-se: Ensino Primário, Formação de Professores, Abastecimento de Água e Saneamento e Promoção e Prevenção de Doenças, Assistência Médica, Prevenção e Combate ao HIV e SIDA, Promoção da Equidade do Género, e o Apoio a Grupos Populacionais Vulneráveis através de programas como Geração de Rendimentos e Atendimento Institucional, Apoio Social Directo, e Benefício Social pelo Trabalho.

Apesar dos avanços verificados com a classificação programática, o CFMP 2010-2012 não define com detalhe o volume de recursos que será alocado para cada programa. O CFMP 2010-2012 também não define que tratamento será dado a programas onde é necessário o envolvimento activo de dois ou mais sectores (ex. em relação ao programa de Apoio a Grupos Populacionais Vulneráveis, qual o papel dos sectores da Saúde e da Acção Social? Qual o papel da Educação?).

### MENOR ALOCAÇÃO PER CAPITA AS PROVÍNCIAS MAIS POPULOSAS

O CFMP 2010-2012 apresenta diferenças significativas na alocação de fundos per capita por província (i.e. alocação agregada provincial dividida pela projecção da população para 2010) nos sectores de educação e saúde, com pouca correlação entre os fundos alocados e o tamanho da população ou os indicadores de desenvolvimento da criança. Para as províncias da Zambézia e Nampula onde vive cerca de 40 por cento da população, prevê-se que a alocação per capita seja, respectivamente, de 214 e 213 Meticais no sector da educação e 55 Meticais no sector da saúde, sendo as províncias que menos fundos por habitante recebem. Por outro lado, as províncias menos populosas (Niassa, Maputo Província, Maputo Cidade e Gaza) são as que mais recursos absorvem por habitante.

Figura 1: Alocação de Fundos no sector da Educação e Saúde por província, per capita 2010



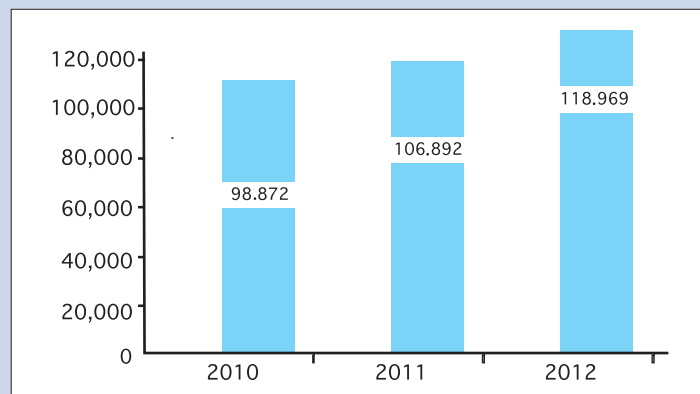
Fonte: CFMP, 2010-2012 e INE, Projecções da População 1997-2015

### CENÁRIO MACROECONÓMICO OPTIMISTA

O CFMP prevê um crescimento de 11 por cento no envelope dos recursos totais ao longo dos 3 anos - de 98,872 milhões de Meticais em 2010 até 118.968.6 milhões de MT em 2012 (Figura 2). Esta projecção tem como base um cenário de crescimento de

6.1 por cento do PIB em 2009. O CFMP 2010-2012 também prevê, no entanto, um segundo cenário, mais conservador de 4,3 por cento de crescimento do PIB caso investimentos esperados não produzam os efeitos esperados a par de outros constrangimentos.

Figura 2: Envelope Total de Recursos (2010-2012)



Fonte: CFMP, 2010-2012

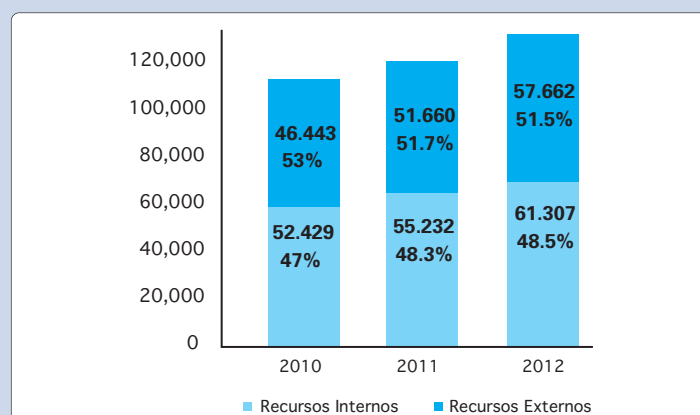
Os pressupostos macroeconómicos e as taxas de inflação do CFMP 2010-2012 são muito optimistas, conforme verificado nos CFMP de anos anteriores. Este facto poderá ter um impacto na qualidade de vida dos grupos vulneráveis na medida em que, apesar de se verificarem crescimentos em termos absolutos, o crescimento real será reduzido.

### RECURSOS INTERNOS VS RECURSOS EXTERNOS

A elevada proporção de recursos externos é mantida durante os três anos do CFMP 2010-2012 (Figura 3). Prevê-se um ligeiro aumento dos recursos internos tanto em termos absolutos como relativos.

No entanto, é importante lembrar que a informação sobre os recursos externos é apenas uma estimativa. O CFMP 2010-2012 não apresenta dados sobre os projectos financiados externamente pelos parceiros - muitos dos quais têm impacto directo nos direitos das crianças e mulheres.

Figura 3: Envelope Total de Recursos: Recursos Internos e Externos (2010-2012)



Fonte: CFMP, 2010-2012

Por outro lado, pela primeira vez, foi incluída informação sobre os Fundos Comuns e Apoio Directo ao Orçamento (Figura 4). O CFMP 2010-2012 revela um aumento da contribuição do Apoio Directo ao Orçamento e uma redução correspondente da assistência aos Fundos Comuns em 2010.

É preciso notar que, apesar das previsões sobre a ajuda externa incluída no CFMP, o documento não é a melhor fonte de informação nesta matéria. Como poderemos verificar se existe aumento gradual de dependência em relação a recursos

externos e suas consequências nas áreas chave de desenvolvimento e realização dos direitos das crianças e mulheres?

Figura 4: Projecção de Apoio Directo ao Orçamento e os Fundos Comuns (2010-20)

Ano	Educação (FC - FASE)	Saúde (FC PROSAÚDE)	Combate ao HIV/SIDA	Águas (ASAS)	Total FC (Sectores Sociais)	Outros Fundos Comuns	Total FC	Peso dos FC-Sectores Sociais sobre o Total FC
2009	3.647	2.467	527	252	6.893	1.878	8.771	78.6%
2010	2.567	2.421	162	322	5.471	3.243	8.714	62.8%
2011	2.698	2.283	129	430	5.540	2.802	8.342	66.4%
2012	2.203	2.262	58	681	5.204	1.915	7.119	73.1%
Crec. 2009-10	-30%	-2%	-69%	28%	-21%	73%	-1%	

Fonte: CFMP, 2010-2012

Olhando mais especificamente para os Fundos Comuns, o CFMP 2010-2012 indica reduções ao longo dos três anos nos recursos alocados aos Fundos Comuns da Educação (-30 por cento), HIV e SIDA (-69 por cento) e da Saúde (-2 por cento). Por um lado, esta redução reflecte a desvalorização ocorrida nos diferentes câmbios em finais de 2008 que tiveram impacto nos valores de 2009 e que se farão sentir ainda em 2010.

Outra razão é a crise financeira mundial que fez com que alguns parceiros se retirassem de alguns Fundos Comuns. No caso do Fundo de Combate ao HIV SIDA, a redução verificada pode estar relacionada com a decisão dos parceiros de preferir canalizar recursos directamente aos sectores, uma vez que a capacidade de execução por parte do Conselho Nacional Combate ao SIDA (CNCS) foi reduzida em 2009.

De modo a compensar a redução observada no Fundo Comum da Educação, o CFMP 2010-2012 mostra que o Governo irá aumentar os recursos internos neste sector. Isto demonstra que o Governo está a reagir contra as flutuações de assistência externa e manter investimentos consistentes nas áreas prioritárias.

O CFMP 2010-2012 denota também maior racionalidade na aplicação de fundos internos e externos na medida em que o Governo assumiu a sua responsabilidade no financiamento de reformas estruturais importantes para o país e que são transversais a todos os sectores como, por exemplo, o caso do SISTAFE.

## UM OLHAR SOBRE OS SECTORES CRÍTICOS PARA AS CRIANÇAS E MULHERES

O peso total dos recursos nos sectores chaves para as crianças e mulheres irá manter-se estacionário (35.19 por cento a 35.37 por cento no período de 2010-2012). Mas de 2009 para 2010 pode se verificar uma redução significativa de 45.09 por cento para 35.19 por cento.

Apesar do que foi informado, não foram incluídos os fundos do programa PEPFAR (Plano de Emergência do Presidente dos E.U.A. para o Alívio do SIDA) e que consequentemente o mesmo não teve grande impacto na componente externa da despesa de investimento. A redução da alocação ao sector de saúde de 2009 a 2010 deve-se à redução das contribuições dos parceiros (só os compromissos conhecidos foram incluídos); e ainda pela existência de erros no Orçamento de 2009 que fizeram com que o seu valor fosse tão elevado (erros entretanto em correcção pelas Finanças). Será que nos anos seguintes, esses fundos serão incluídos no Orçamento? Qual será o seu impacto? Qual é a explicação por detrás dessa redução?

Figura 5: Recursos Totais em Sectores Críticos para a Criança (2010-2012)

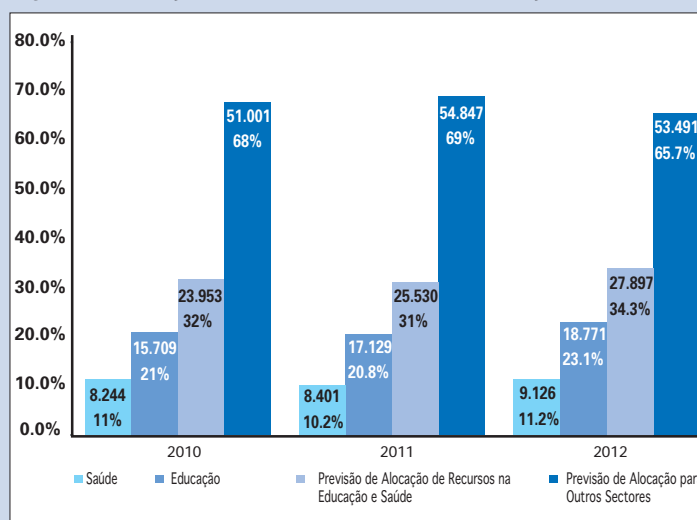
Sector \ Ambito	2009	2010	2011	% Δ	2012	% Δ
<b>Saúde</b>	17.188,931	8.244,611	8.401,963	1,9	9.126,828	8,6
Nível Central	14.170,743	5.329,130	5.489,903	3,0	5.867,063	6,9
Nível Provincial	3.018,188	2.915,481	2.912,060	-0,1	3.259,765	11,9
<b>Educação</b>	15.996,221	15.709,901	17.129,066	9,0	18.771,621	9,6
Nível Central	8.080,491	5.235,472	5.562,799	6,3	5.634,325	1,3
Nível Provincial	7.915,730	10.474,429	11.566,267	10,4	13.137,296	13,6
<b>Água e Saneamento</b>	2.806,532	2.009,100	1.414,287	-29,6	340,030	-76,0
Nível Central	2.806,532	2.009,100	1.414,287	-29,6	340,030	-76,0
Nível Provincial*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>Ação Social</b>	347,585	410,725	465,857	13,4	548,307	17,7
Nível Central	112,806	147,232	168,429	14,4	205,548	22,0
Nível Provincial	234,779	263,493	297,428	12,9	342,759	15,2
<b>Total Sectores Chave</b>	36.339,269	26.374,337	27.411,173	3,9	28.786,786	5,0
<b>Total Outros Sectores</b>	44.247,584	48.581,326	54.967,312	13,1	52.603,054	-4,3
<b>Total</b>	80.586,853	74.955,663	82.378,485	9,9	81.389,840	-1,2
<b>Peso Sectores Chave</b>	<b>45.09</b>	<b>35.19</b>	<b>33.27</b>		<b>35.37</b>	

Fonte: Anexo 2 e 3 in CFMP 2010-2012

## SAÚDE E EDUCAÇÃO

A Educação e a Saúde são sectores fundamentais para a realização dos direitos das crianças e mulheres. A alocação dos recursos internos planejados para estes sectores continuará a crescer em termos absolutos nos próximos três anos.

Figura 6: Alocação de Recursos Totais na Educação e Saúde



Fonte: CFMP, 2010-2012

Do total do envelope de recursos para 2010-2012 mais de 30 por cento será destinado à Saúde (cerca de 11 por cento) e a Educação (cerca de 21 por cento) em conjunto. O montante destinado a estes dois sectores em conjunto tem-se mantido constante em termos reais.

No caso da Educação é preciso assinalar o esforço do Governo em aumentar a sua contribuição no sector compensando uma parte da redução esperada do Fundo Comum FASE em 2010. Esta acção por parte do Governo vai permitir, por exemplo, que o mesmo número de professores contratados em 2009 aconteça em 2010. Ainda que seja certo que este aumento não balance na totalidade a redução dos fundos externos (cujos reflexos se farão sentir em áreas como a expansão da infra-estrutura escolar entre outros), há um importante compromisso político por parte do Governo.

## ACÇÃO SOCIAL

Dados recentes do Instituto Nacional de Estatística (INE) mostram que em Moçambique, cerca de 12 por cento das crianças são órfãs, 5 por cento são vulneráveis devido ao HIV/SIDA e 22 por cento das crianças (entre os 5 e os 14 anos) estão envolvidas em trabalho infantil<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>MICS (2008).

O CFMP 2010-2012 mostra um ligeiro aumento da alocação de recursos para o sector de Acção Social. No entanto, uma vez que recursos alocados aos programas de protecção social não são registados na linha orçamental do Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) ou do Instituto Nacional de Acção Social (INAS), torna-se difícil ter uma imagem completa do volume de recursos efectivamente disponíveis.

A alocação orçamental para o MMAS e INAS vai crescer de 410.7 milhões de Meticais para 465 milhões de Meticais entre 2010 e 2011 e para 548.3 milhões de Meticais de 2011 a 2012. Não deveriam os programas de protecção social (subsídio de alimentos, apoio a grupos vulneráveis, geração de rendimentos, entre outros) estar registados sob a responsabilidade directa do MMAS ou do INAS, instituições responsáveis pela sua gestão, permitindo saber o volume total de recursos disponíveis?

## ÁGUA E SANEAMENTO

O acesso a água potável e saneamento é um direito crítico para a sobrevivência e bem-estar das crianças e mulheres. Quando as condições são reunidas em relação a água potável e saneamento, os efeitos multiplicadores para a sobrevivência e desenvolvimento das crianças são inúmeros e com alto impacto no seu bem-estar assim como das comunidades onde estão inseridas: eleva-se a qualidade da saúde, incentiva ao estudo com maior índice de desempenho, entre outros aspectos.

O sector conta actualmente com um Fundo Comum (ASAS) onde apenas um parceiro se encontra activo. Com o estabelecimento de um segundo fundo comum para Fornecimento de Água Rural e Saneamento (RWSS), mais parceiros deverão prestar apoio a este importante sector.

De acordo com o CFMP 2010-2012, a alocação orçamental para este sector vai decrescer no nível central, no entanto o apoio por via do Fundo Comum está a aumentar (Figura 7).

Figura 7: Alocação de Recursos na Água e Saneamento (2010-2012)

Água e Saneamento	2010	2011	2012
Nível Central	2.009	1.414	340
Fundo Comum ASAS	322	430	681

Neste sector é igualmente importante considerar os potenciais aspectos da descentralização – será que este aspecto crítico relacionado com a desconcentração de fundos para as províncias e distritos considera adequadamente este sector? E será que as estratégias e planos operacionais do sector nos diferentes níveis estão devidamente interligados e alinhados?



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)



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