

Maio de 2010



## O QUE É O SECTOR DE ACÇÃO SOCIAL?

O sector de Acção Social faz parte dos “Sectores Prioritários” definidos pelo Governo na classificação da despesa incluída no PARPA. De acordo com esta classificação governamental extra orçamental, este sector inclui as seguintes instituições:

- Fundo de Integridade Social dos Antigos Combatentes (FISAC);
- Comissão Nacional de Reinserção Social (CNRS);
- Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social (MMAS);
- Direcções Provinciais da Mulher e Coordenação da Acção Social (DPMAS);
- Instituto Nacional de Acção Social (INAS);
- Delegações Provinciais do Instituto Nacional de Acção Social (DPINAS);
- Direcções Provinciais para os Assuntos dos Antigos Combatentes (DPAAC);
- Ministério para Assuntos dos Antigos Combatentes (MAAC).

No entanto, a classificação da despesa no sector de Acção Social não é uma exacta representação de realidade. De facto, todos os Programas de Protecção Social implementados pelo INAS ao nível provincial não são classificados no Orçamento do Estado (OE) como “Acção Social”. As despesas desses programas são classificadas no OE na rubrica de Despesas de Funcionamento - Transferências Correntes - Transferências às Famílias (Encargos Gerais do Estado), o que complica a monitoria das mesmas.

Os chamados Programas de Protecção Social incluem: Programa de Subsídio de Alimentos, Programa de Apoio Social Directo, Programa de Geração de Rendimentos e Programa de Benefício Social pelo Trabalho. Acresce ainda que de todos estes programas, tão necessários para a melhoria das condições de vida dos grupos vulneráveis, apenas o Programa de Subsídios de Alimentos (PSA) recebe uma parte de fundos do OE. Os outros Programas não recebem uma dotação orçamental directa do OE e como forma de ultrapassar esta situação uma parte do PSA é redireccionada para perfazer o respectivo orçamento.

Estes programas são fundamentais aos grupos vulneráveis de onde se destacam as crianças, idosos, mulheres grávidas, pessoas portadores de deficiência e

## MENSAGENS CHAVE

- **Envelope de Recursos:** Apenas 1 por cento do volume global do Orçamento do Estado (OE) será alocado ao sector de Acção Social, tal como aconteceu em 2009. Embora, em termos absolutos, os recursos alocados estão a crescer tendo-se observado um crescimento de 831,2 mil MT (em 2009) para 866,7 mil MT (em 2010).
- **Programas de protecção social:** A orçamentação de verbas para a assistência social aos grupos vulneráveis revela um crescimento moderado em comparação com o ano de 2009, de cerca de 14 por cento. Estes são os programas de protecção social geridos pelo INAS que são orçamentados em Encargos Gerais do Estado. Este ano, tal como em anos anteriores, estes programas beneficiaram de apoio externo que vieram compensar a dificuldade do Governo de alocar os recursos necessários na íntegra para os beneficiários existentes destes programas.
- **Incidência geográfica dos Programas de Protecção Social:** A alocação orçamental per capita para os Programas de Protecção Social geridos pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS) mostra diferenças significativas na alocação de fundos por província. Continua a se verificar situações de grande desigualdade entre as diferentes províncias pois as alocações orçamentais não consideram os índices de pobreza geral e na infância particulares de cada província.
- **Fundo de Integração:** Observou-se um crescimento elevado e não-alinhado com anos anteriores na alocação do Fundo de Integração Social dos Antigos Combatentes, o que fez com que a alocação total em assuntos relacionados com Antigos Combatentes verifique um crescimento de 25 por cento.

doentes crónicos uma vez que visam minimizar os riscos e vulnerabilidades que eles enfrentam no seu dia-a-dia. Por esta e outras razões relacionadas, estes programas são parte integrante das análises incluídas neste documento.

Para poder monitorar a despesa pública nestes programas e avaliação do impacto que essa despesa cria, seria importante que o OE classificasse os programas de protecção geridos pelo INAS dentro do orçamento do sector de Acção Social. Isto é, os programas deveriam ser contabilizados abaixo da linha do INAS e não em Encargos Gerais do Estado, e cada programa com a sua própria linha orçamental independente para melhor monitoria e acompanhamento dos mesmos.

## TENDÊNCIAS

O envelope global de recursos alocados ao sector de Acção Social para 2010 está em torno de 866.690 mil MT. Adicionando os programas de Protecção Social geridos pelo INAS, este valor ascende a 1.344.689 milhões de MT.

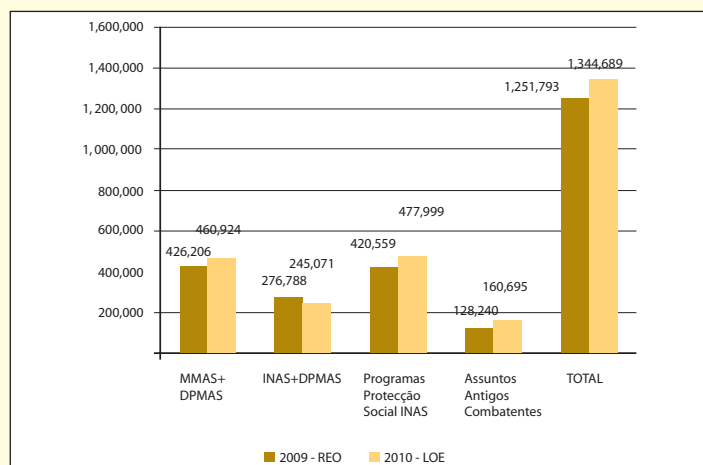
Do total agregado desses recursos, a seguinte distribuição é observada:

- 460.924 mil MT será alocado ao MMAS e respectivas Direcções Provinciais (34 por cento);
- 245.071 mil MT será alocado ao INAS e respectivas Delegações Provinciais (18 por cento);
- 160.695 mil MT será alocado a todas as demais instituições que estão mandatadas a tratar dos assuntos relacionados com os antigos combatentes (12 por cento);
- 477.999 Mil MT ou seja 36 por cento será alocado para os Programas de Protecção Social geridos pelo INAS.

A alocação orçamental para o MMAS e as suas Direcções Provinciais cresceu em cerca de 8 por cento comparado com o que foi de facto executado em 2009 (REO 2009).

Por outro lado, verificou-se um decréscimo da alocação orçamental ao INAS e suas Delegações Provinciais na casa dos 11 por cento para a implementação dos programas de Protecção Social. Quais são as razões para esta redução da alocação de recursos ao INAS Provincial, o braço implementador crítico dos programas de protecção social?

Figura 1: Distribuição do Orçamento (Despesa Total) nos subsectores de Acção Social, 2009 (Execução) e 2010 (Orçamento)



Fonte: REO IV 2009 e LOE 2010

Em 2010, as alocações orçamentais apenas nos Programas de Protecção Social, isto é, excluindo o custo das instituições do sector que os administram e gerem aqueles Programas, revela crescimento moderado na casa dos 14 por cento - embora abaixo do crescimento verificado em 2009 (na casa dos 31 por cento).

Este é um ponto positivo para os grupos vulneráveis no país, mas será que é suficiente para atender às suas necessidades? Este orçamento não vai ser suficiente para alcançar as metas do PARPA e dos Planos de Acção do sector como o Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis e os outros planos de Acção relacionados com a condição dos elementos dos grupos vulneráveis. Até que ponto estes aspectos irão beneficiar as crianças e mulheres em situação de vulnerabilidade nas diferentes províncias do nosso país?

Considerando apenas o sector de Acção Social (excluindo os programas de protecção social geridos pelo INAS), a dotação para a despesa de funcionamento crescerá em apenas 5.5 por cento em comparação com 2009 ao passo que a despesa de investimento crescerá numa proporção igualmente pequena (3.2 por cento).

Por outro lado, verificou-se um crescimento elevado em todas as alocações relacionadas com os Assuntos dos Antigos Combatentes. Observou-se um crescimento elevado e não-alinhado com anos anteriores na alocação do Fundo de Integração social dos Antigos Combatentes, o que fez com que a alocação total em assuntos relacionados com Antigos Combatentes verifique um crescimento de 25 por cento.

## INVESTIMENTO EXTERNO E INTERNO

À semelhança das tendências observadas em outros sectores sociais chave, o nível de dependência da ajuda externa no sector da Acção Social tem crescido. Em 2010, a componente externa de investimento tem um peso de 74 por cento do total da despesa do sector, excluindo o apoio aos programas de protecção social.

Sabe-se que estes programas também beneficiam de apoio externo - mas é difícil saber como esses fundos são distribuídos - estarão eles registados nos Encargos Gerais do Estado (para os fundos desembolsados através do Fundo Comum) ou estarão reflectidos através de apoio ao MMAS? como será possível garantir o investimento por parte do governo nesta área tão importante, por forma que este possa responder às necessidades dos grupos vulneráveis, em particular das mulheres e das crianças?

## ALOCAÇÃO ORÇAMENTAL POR ÂMBITO GEOGRÁFICO NOS PROGRAMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL IMPLEMENTADOS PELO INAS

De uma forma geral registou-se um incremento no orçamento alocado às províncias para a implementação dos Programas de Protecção Social o que é de se louvar. Em particular, verificou-se um incremento na ordem de 58 por cento do orçamento alocado à Província de Tete entre 2009 a 2010 e um incremento de aproximadamente 28 por cento nas províncias de Nampula e Cabo Delgado.

Quadro 1: Alocação dos recursos por província 2009 e 2010 - Programas de Protecção Social

2009						? % Absoluta 08-09	2010						? % Absoluta 09-10
Província \ Subsídio	Subsídio de Alimentos	Apoio Social Directo	Geração de Rendimentos	Benefício Social pelo Trabalho	Totais		Província \ Subsídio	Subsídio de Alimentos	Apoio Social Directo	Geração de Rendimentos	Benefício Social pelo Trabalho	Totais	
1 Niassa	17.179	7.121	2.295	6.529	33.124	19,3	1 Niassa	24.971	7.820	3.087	6.635	42.513	28,3
2 Cabo Delgado	19.470	3.079	2.470	1.747	26.766	29,8	2 Cabo Delgado	25.193	4.012	3.510	1.775	34.491	28,9
3 Nampula	59.377	7.418	6.045	3.859	76.699	30,0	3 Nampula	55.355	9.010	5.980	3.922	74.267	-3,2
4 Zambézia	29.741	9.738	6.585	3.640	49.704	125,0	4 Zambézia	30.884	11.169	7.670	3.699	53.422	7,5
5 Tete	16.980	5.475	3.159	1.747	27.361	35,1	5 Tete	31.781	6.324	3.575	1.775	43.456	58,8
6 Manica	29.609	4.755	2.425	2.610	39.399	28,3	6 Manica	30.035	5.780	3.250	2.653	41.718	5,9
7 Sofala	22.555	7.168	6.526	4.018	40.267	25,5	7 Sofala	25.955	8.670	8.515	4.084	47.224	17,3
8 Inhambane	23.621	4.759	3.159	1.886	33.425	28,5	8 Inhambane	26.891	5.899	4.368	1.917	39.075	16,9
9 Gaza	40.787	4.861	7.189	4.410	57.247	25,5	9 Gaza	41.351	5.746	6.793	4.847	58.736	2,6
10 Maputo Província	9.712	3.384	1.695	1.024	15.815	0,0	10 Maputo Província	12.922	3.910	1.950	1.067	19.849	25,5
11 Maputo Cidade	8.626	6.367	2.908	2.851	20.753	0,0	11 Maputo Cidade	11.176	6.460	3.149	2.463	23.248	12,0
<b>Totais Subsídios</b>	<b>277.658</b>	<b>64.125</b>	<b>44.455</b>	<b>34.322</b>	<b>420.559</b>	<b>31,1</b>	<b>Totais Subsídios</b>	<b>316.516</b>	<b>74.800</b>	<b>51.847</b>	<b>34.836</b>	<b>477.999</b>	<b>13,7</b>
Meticais: 10 <sup>3</sup>													

Fonte: LOE 2010

Quadro 2: Alocação do OE no Sector de Acção Social em 2009 e 2010

Sector	2009			2010		
	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total
Ministério da Mulher e Coodenação Acção Social	67.135	230.400	<b>297.535</b>	71.347	223.725	<b>295.072</b>
Direcção Provincial da Mulher e Coodenação Acção Social	118.211	10.460	<b>128.671</b>	134.704	31.148	<b>165.852</b>
<b>Subtotal</b>	<b>185.346</b>	<b>240.860</b>	<b>426.206</b>	<b>206.051</b>	<b>254.873</b>	<b>460.924</b>
Instituto Nacional de Acção Social	31.078	49.233	<b>80.311</b>	31.174	128.117	<b>159.291</b>
Delegações Provinciais INAS	88.993	107.484	<b>196.477</b>	66.453	19.327	<b>85.780</b>
<b>Subtotal</b>	<b>120.071</b>	<b>156.717</b>	<b>276.788</b>	<b>97.627</b>	<b>147.444</b>	<b>245.071</b>
Ministério de Apoio aos Antigos Combatentes	32.305	11.345	<b>43.650</b>	43.897	30.216	<b>74.113</b>
Direcção Provincial de Apoio aos Antigos Combatentes	43.944	31.864	<b>75.808</b>	54.772	21.616	<b>76.388</b>
Fundo de Integração Social dos Antigos Combatentes	2.161	6.621	<b>8.782</b>	2.457	7.737	<b>10.194</b>
<b>Subtotal</b>	<b>78.410</b>	<b>49.830</b>	<b>128.240</b>	<b>101.126</b>	<b>59.569</b>	<b>160.695</b>
<b>TOTAL</b>	<b>383.827</b>	<b>447.407</b>	<b>831.234</b>	<b>404.804</b>	<b>461.886</b>	<b>866.690</b>
Meticais 10 <sup>3</sup>						

Fonte: REO IV 2009 e LOE 2010

A alocação orçamental per capita para os Programas de Protecção Social geridos pelo INAS mostra diferenças significativas na alocação de fundos por província. Continua a se verificar situações de grande desigualdade entre as diferentes províncias pois as alocações orçamentais não consideram os índices de pobreza geral e na infância particulares de cada província.

Em adição às disparidades geográficas apontadas acima, deve-se notar que o alcance destes Programas de Acção Social é muito limitado. Em 2009, um total de apenas 346.385 indivíduos beneficiaram dos programas. Um valor muito reduzido se considerar que o país tem cerca de 20.530.000 habitantes (Censo 2007).

É, assim, importante aumentar a alocação orçamental nestes programas que actualmente recebem apenas uma pequena percentagem do total da despesa pública, de entre os diferentes programas deve-se particularmente privilegiar aqueles programas que são chave na mitigação do impacto da pobreza e vulnerabilidade, com um enfoque especial para a vulnerabilidade e pobreza na infância.

## ALOCAÇÃO ORÇAMENTAL POR ÂMBITO GEOGRÁFICO PARA O SECTOR DE ACÇÃO SOCIAL

Do volume global dos recursos para este sector (866.690 mil MT, excluindo os programas de protecção social; e 1.344.689, se adicionarmos esses programas), cerca de 40 por cento serão geridos ao nível central e cerca de 60 por cento ao nível provincial.

Este sector é contudo mais descentralizado em termos de gestão de recursos do que os restantes sectores sociais (Educação, Saúde e Água & Saneamento). Com isso, as análises da alocação per capita do orçamento por província é mais precisa do que nos outros sectores dado que o volume de orçamento gerido centralmente é mais reduzido.

A informação contida neste informe foi retirada do OE para 2010 submetida pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República em Março de 2010 e por esta aprovada em 16 de Abril de 2010. Foram analisados o Documento de Fundamentação, a Proposta de Lei Orçamental e os Mapas Anexos.



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)