

Este informe destaca as informações chave incluídas no Plano Económico e Social (PES) e Orçamento de Estado 2011 (OE), aprovado pela Assembleia da República em Dezembro de 2010.



Mensagens Chave:

- Tendências:** O Sector da Educação continua a ser um dos sectores prioritários com um peso de 18% do envelope total de recursos do Governo.
- Fundos internos e externos:** Houve um aumento da fonte interna em cerca de 12% (aumento de 22% para o funcionamento e uma contracção de 64% da componente interna de investimento) e um aumento dos investimentos externos em 13% devido ao câmbio de MT/USD.
- Ainda mais, **foram mobilizados via FASE** (o Fundo Comum de Apoio ao Sector) através do Fast Track Initiative um total de USD 160 milhões de USD para 2011-2014 (porém ainda não reflectido no orçamento).
- Equidade:** Continua a verificar-se pouca correspondência entre as alocações provinciais *per capita* e indicadores de desenvolvimento na educação (ex. número de estudantes; rácio professor/aluno). No entanto, olhando-se para a despesa agregada observou-se um crescimento dos fundos totais alocados à Província da Zambézia (a província menos favorecida de acordo com vários indicadores económicos e sociais).

DEFINIÇÃO DE SECTOR

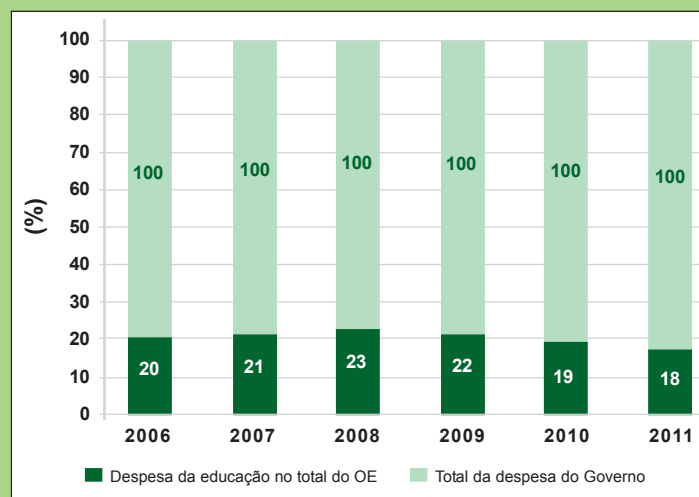
O Sector da Educação é definido pelo Ensino Geral (Ministério da Educação, Direcções Provinciais e Comissões Nacionais) e Ensino Superior (Institutos, Universidades e Politécnicos). Fazem igualmente parte integrante deste sector os Serviços Distritais da Educação, Juventude e Tecnologia, que desde 2009 começaram a ser individualizados no Orçamento de Estado.

Esta definição do sector é a mesma utilizada no diálogo entre o Governo e os Parceiros do Apoio Programático que providenciam apoio directo ao orçamento em Moçambique. É a definição reflectida também no reporte de execução da despesa constante dos Relatórios de Execução Orçamental emitidos trimestralmente pelo Ministério das Finanças.

TENDÊNCIAS

O envelope de recursos total disponível para o Sector de Educação em 2011 é de **22,752 milhões de MT** (ou cerca de **18 por cento** da despesa total, excluindo encargos da dívida e operações financeiras).¹

Figura 1 – Evolução da Despesa Alocada (2010 e 2011) e Executada no Sector da Educação (2006-2009)



Fonte: CGE 2006, 2007, 2008 e 2009 (execução), REO II 2010 (execução parcial); OE 2011 (alocação)

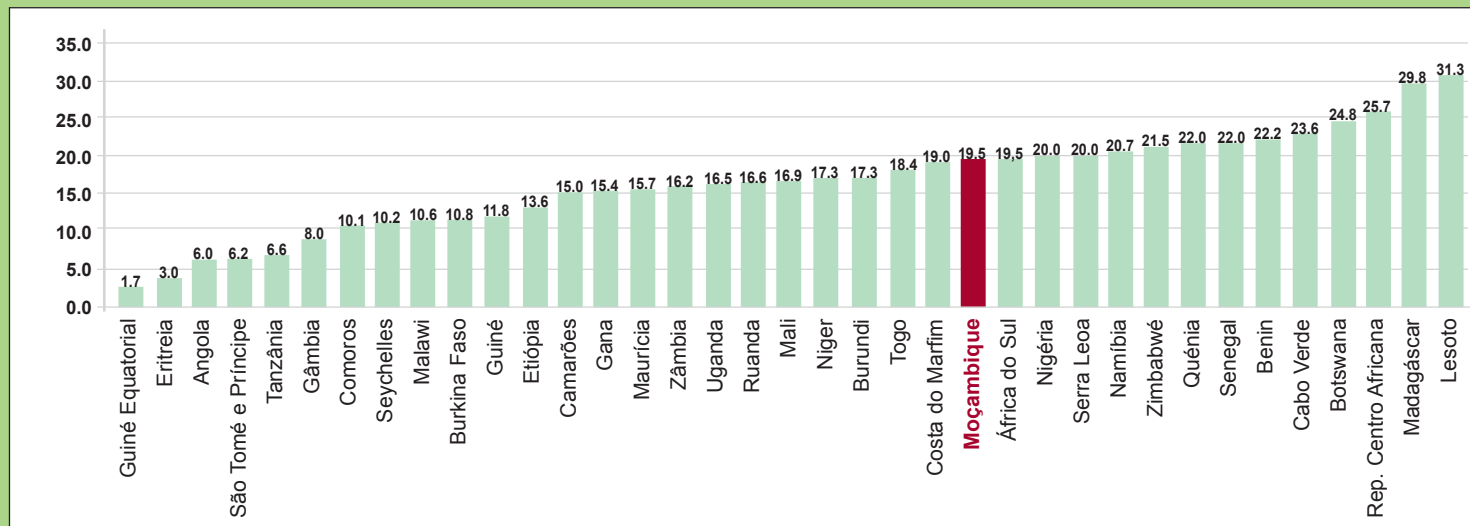
É difícil fazer uma comparação da evolução do peso do sector ao longo dos anos, pois a composição do sector em 2011 mudou. O sector passou a incluir, com maior rigor, a despesa dos Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia (no total de 9,383 milhões de MT) e o Fundo de Apoio à Supervisão Distrital da Educação (no total de 119

¹ Cálculo próprio, a ser confirmado com a Direcção Nacional do Orçamento (DNO).

milhões de MT). Até 2011 a despesa alocada a este nível ainda não reflectia a situação real ao contrário do que se está a verificar com 2011. Isto dificulta uma comparação linear de ano para ano. De qualquer forma, houve um aumento em termos absolutos entre a alocação ao sector entre 2010 e 2011. Mesmo contando com o impacto da inflação (15%), este aumento foi de 9.2 por cento.

Historicamente, o peso do sector tem-se mantido constante, com uma média de 20% do envelope total de recursos desde 1996. O gráfico abaixo apresenta um sumário da despesa no Sector da Educação entre 1996 e 2006 como percentagem do envelope orçamental do Governo. Comparativamente aos restantes países, Moçambique apresenta um nível relativamente alto de despesa no Sector de Educação.

Figura 2 – Média da Despesa no Sector da Educação em África como % do envelope total de recursos (1996-2006)

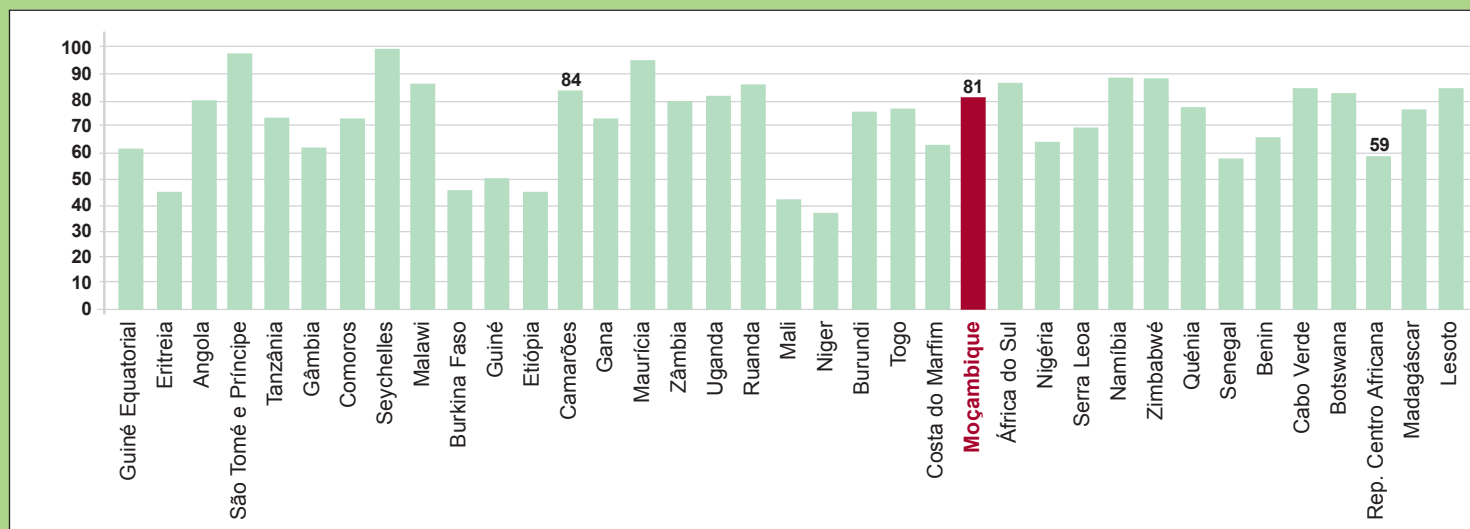


Fonte: Cálculo do Escritório Regional do UNICEF com base em dados do Fundo Monetário Internacional.

No entanto, a despesa da educação, assim como a comparação regional, servem apenas de referência para verificar como o sector aparece como prioridade (ou não) na despesa pública. Não se pode aferir conclusões sobre a eficiência de como estes recursos são gastos. O gráfico abaixo mostra, por exemplo, a variação da taxa líquida de

frequência/registo no ensino primário para os mesmos países. Verifica-se que a correlação entre a despesa e indicador de performance nem sempre é perfeita. A realização do direito de educação não é apenas uma consequência de maiores investimentos. Há outros elementos importantes de oferta e demanda que afectam a realização deste direito.

Figura 3 – Taxa líquida primária de frequência/registo (%) em África (2003-2008²)



Fonte: UNICEF (2010), *Progressos para Crianças – Atingindo os ODM com Equidade*.

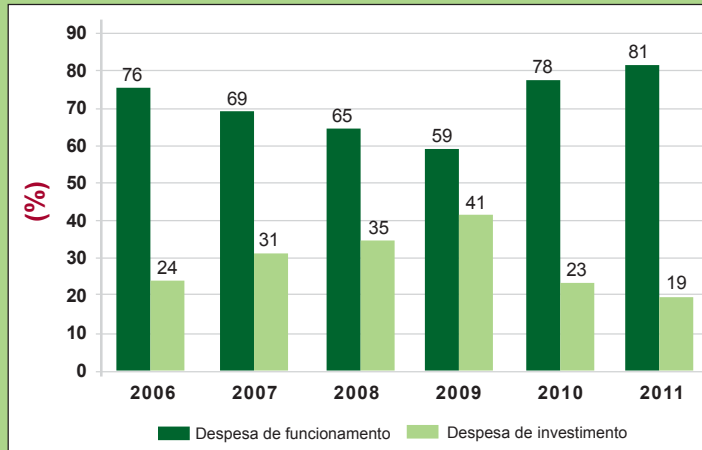
COMPOSIÇÃO DA DESPESA

Há uma tendência de crescimento da despesa de funcionamento (salários, bens e serviços entre outras despesas correntes). Para garantir a comparação ao longo dos anos, o gráfico na página seguinte não inclui em 2011 o montante

destinado aos Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia (no total de 9,383 milhões de MT) e ao Fundo de Apoio à Supervisão Distrital da Educação (no total de 119 milhões de MT).

² Os dados referem-se ao ano mais recente disponível para cada país durante o período entre 2003 e 2008.

Figura 4 – Evolução da despesa de funcionamento e investimento, 2006-2011



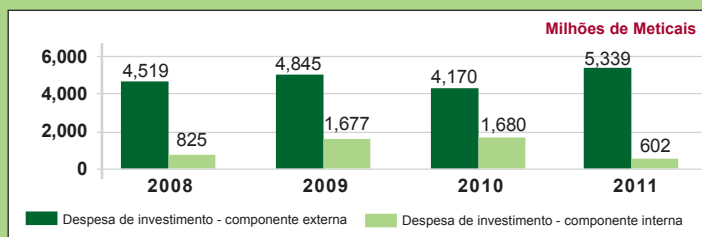
Fonte: CGE 2006, 2007, 2008; REO IV 2009 (execução), REO II 2010 (execução parcial) e OE 2011 (alocação)

Em 2011 foi observado um aumento na **despesa de funcionamento** que pode estar relacionado com a implementação da reforma da política salarial (progressões, promoções e também do subsídio de localização). A contratação de novos professores do ensino primário também pode ser uma razão. Cerca de 8,500 professores foram recrutados em 2011. Estima-se que os salários no sector absorvem cerca de 87% da despesa de funcionamento em 2011.

A **despesa de investimento** (actividades financiadas externamente e com uma contrapartida de fundos internos)³ tem estado a diminuir. Esta redução é visível na componente interna, a qual diminuiu em cerca de 64% entre 2011 e 2010.

Por outro lado, a componente externa aumentou. No momento de elaboração da proposta de LOE 2011, o Fundo Comum do Sector (FASE) tinha reduzido com a saída de alguns parceiros (a estimativa era de cerca de US\$ 83.4 milhões para 2011). No entanto, novos fundos foram mobilizados através do Fast Track Initiative para 2011-2013 e, em 2011, o FASE terá disponível cerca de US\$ 128 milhões (valor não computado no gráfico abaixo).

Figura 5 - Evolução da despesa de investimento no sector da educação, 2008-09 (execução) a 2010-11 (alocação)



Fonte: CGE 2008; REO IV 2009, REO II 2010 e OE 2011

ENSINO GERAL E ENSINO SUPERIOR

O Ensino Geral tem absorvido, ao longo dos anos, uma média de 85% da despesa do sector comparativamente ao Ensino Superior (15%). Em 2011, a média se mantém, com cerca de 19,542 milhões de MT (86%) para o ensino geral e 3,210 milhões (14%).

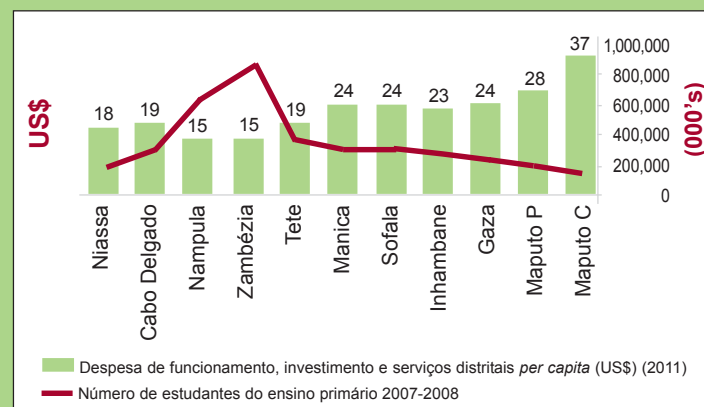
³ As **despesas de funcionamento** são as despesas correntes do Estado. Elas incluem, entre outras, despesas com pessoal, bens e serviços, encargos da dívida, transferências correntes, subsídios e operações financeiras. As **despesas de capital** (que reflectem os investimentos que o Estado realiza para o longo prazo) são também classificadas nesta rubrica. As **despesas de investimento** em Moçambique reflectem o conjunto de despesas incorridas em projectos financiados externamente e, onde, mediante determinados acordos efectuados com as agências doadoras/ financiadoras daqueles projectos o Governo tem também de registar uma pequena parte (conhecidos como fundos da contraparte) para, por exemplo, fazer face aos impostos nacionais.

DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

Como mencionado anteriormente, este ano verificou-se uma descentralização acentuada dos recursos entre os níveis provincial e distrital. No entanto, os serviços distritais não estão separados por sectores. Por exemplo, o Sector da Educação está agrupado com Ciência e Tecnologia, Juventude e Desportos e Cultura. Assumimos que a maior parte destes fundos são para a educação, particularmente o pagamento de salários.

Seria importante que a despesa sectorial ao nível distrital fosse estruturada da mesma forma que a despesa ao nível central e provincial. Esta situação também reforça a discussão a volta da necessidade de existir ou não um classificador sectorial (não apenas sector prioritário) para que se possa analisar melhor a abrangência e cobertura do orçamento.

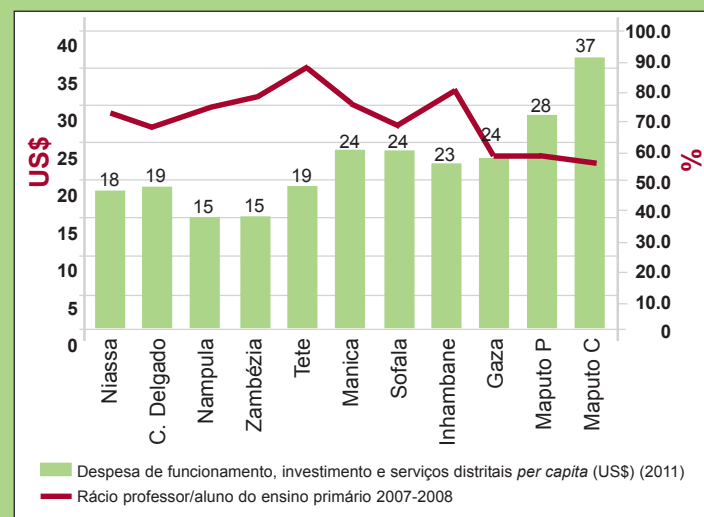
Figura 6 - Despesa de funcionamento, investimento e serviços distritais per capita e por província (US\$), 2011, e distribuição do rácio professor/aluno no ensino primário, 2007-2008.



Fonte: OE 2011 e INE website

Cruzando esta informação com a distribuição do número de alunos no ensino primário em cada província, verifica-se pouca correspondência entre as alocações provinciais per capita e grupo beneficiário. Da mesma forma, a distribuição do rácio professor/aluno no ensino primário segue a mesma tendência (gráfico abaixo).

Figura 7 - Despesa de funcionamento, investimento e serviços distritais per capita e por província (US\$), 2011, e distribuição do número de alunos no ensino primário, 2007-2008



Fonte: OE 2011 e INE website

Esta análise é limitada pois não leva em consideração os esforços do sector na mitigação da iniquidade provincial. Observa-se, por exemplo, que nos últimos anos, a maior parte dos novos professores foram contratados para a província da Zambézia e Nampula. A análise também não leva em consideração o nível de absorção do sector nas diferentes províncias para a gestão de fundos maiores. De qualquer forma, a análise foi recentemente utilizada pelo Tribunal Administrativo em seu Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, com resultados semelhantes (ver Informe Orçamental N.º 8 para maiores informações).

PROGRAMAS DO SECTOR

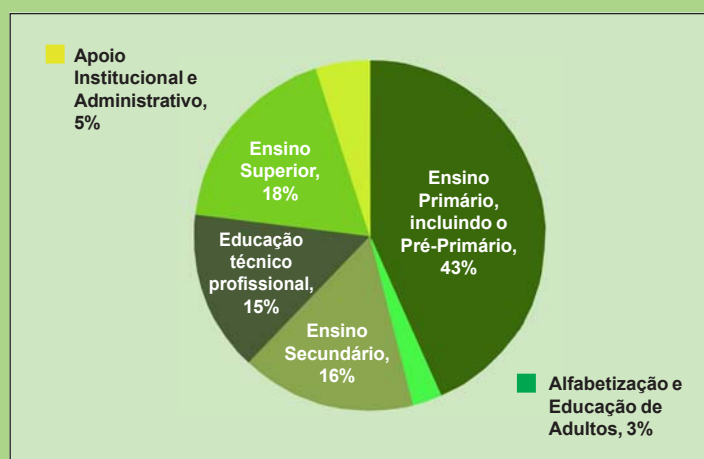
A proposta de PES 2011, ao contrário das versões de anos anteriores, foi desenhada de acordo com o Programa Quinquenal de Governo (PQG) e não de acordo com os pilares estratégicos do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA).

Cerca de 43% das alocações do sector estão direccionadas ao Programa de Ensino Primário (incluindo o pré-primário). A outra metade das alocações está dividida entre ensino superior (18%), ensino secundário (16%) e educação técnico-profissional (15%).

Note-se que esta definição de programas do sector carece ainda de melhoramentos e alinhamentos com as necessidades específicas do sector. Os programas actualmente em uso não efectuem a ligação directa entre PES e OE.

Logo, esta é uma informação que não dá uma visão completa dos recursos alocados ao sector pelo que deve ser analisado com atenção.

Figura 8 – Distribuição do Orçamento pelos Programas de Sector por Percentagem



Para o Sector da Educação estão previstos a implementação dos seguintes programas principais:

Programa conforme Proposta do PES	Custos conforme Proposta do OE
1 Ensino Primário, incluindo o Pré-Primário: que consiste no aumento da rede escolar com o aumento da construção e equipamento de escolas, divulgação da importância da escola para aumento dos ingressos, recrutamento de novos professores, reabilitação de institutos de formação de professores, integração da componente de protecção social entre outros.	2,457,238.99 MT (10^3) – Nível Central 60,914.83 MT (10^3) – Nível Provincial
2 Alfabetização e Educação de Adultos: que consiste na contratação e capacitação de alfabetizadores, na realização de formação inicial entre outros.	161,700.20 MT (10^3) – Nível Central 1,483.43 MT (10^3) – Nível Provincial
3 Ensino Secundário: que consiste na expansão de qualidade e de forma sustentável através da construção de escolas e salas de aula, abertura de centros de educação à distância, formar mais professores, apetrechamento de bibliotecas escolares entre outros.	899,833.81 MT (10^3) – Nível Central 36,041.81 MT (10^3) – Nível Provincial
4 Educação técnico profissional: que consiste em ampliar e reabilitar a rede de instituições de formação, promover o acesso e a retenção de alunos nomeadamente as mulheres, formar professores, entre outros.	852,035.49 MT (10^3) – Nível Central 2,538.31 MT (10^3) – Nível Provincial
5 Ensino superior: que consiste na expansão do acesso, garantindo a equidade no género através da atribuição de bolsas de estudo, implementando o quadro nacional de qualificações académicas, construindo institutos politécnicos, entre outros.	904,665.75 MT (10^3) – Nível Central 146,366.80 MT (10^3) – Nível Provincial
6 Apoio Institucional e Administrativo (programa na proposta de OE)	230,845.17 MT (10^3) – Nível Central 60,109.00 MT (10^3) – Nível Provincial

A informação contida neste informe foi retirada dos Cenários Fiscais de Médio Prazo emitidos anualmente desde 2007 e a Proposta de OE para 2011 submetida pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República em Setembro e aprovado em Dezembro de 2010. Foram analisados a Proposta de PES, o Documento de Fundamentação, a Proposta de Lei Orçamental e os Mapas Anexos à Lei.

Uma iniciativa da Parceria:



Av. 25 de Setembro - Edifício Times Square
Bloco 2, nr. 12504 • Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 355300
Website: www.fdc.org.mz



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

Com o apoio de:

FORUM
DE MONITORIA
DO ORÇAMENTO

