

Foto: ©UNICEF/Moçambique



# Informe Orçamental 2015: Educação

## MENSAGENS-CHAVE

- ▶ O orçamento de 2015 do Sector da Educação é de MT 42,2 mil milhões (US\$ 1,2 mil milhões) e representa 18,6 por cento do total do Orçamento do Estado. Este valor corresponde a MT 4,6 mil milhões mais do que a dotação rectificativa para 2014 de MT 37,5<sup>1</sup> mil milhões, o que significa um aumento nominal de 12 por cento.
- ▶ O Governo demonstra um compromisso crescente em relação ao autofinanciamento da educação no país, uma vez que os recursos internos para o Sector aumentaram de 70 por cento em 2008 para 86 por cento do valor orçamentado para 2015.
- ▶ O Sector da Educação é altamente descentralizado. De cada MT 100 alocados ao Sector em 2015, MT 47 destinam-se ao nível distrital, MT 30 vão para o nível provincial e MT 23 para o nível central.
- ▶ A maior parte do orçamento da educação de 2015 foi alocada ao ensino primário, mantendo-se em linha com as prioridades políticas.
- ▶ Embora Moçambique gaste uma parte maior do seu Orçamento do Estado e do PIB na educação em comparação com os seus pares africanos, apresenta níveis de despesa por estudante relativamente baixos e, conseqüentemente, regista um fraco desempenho em relação às médias da África Subsaariana no que diz respeito à conclusão do ensino primário e secundário.
- ▶ Moçambique tem o pior aproveitamento escolar comparativamente a muitos países africanos e regista grandes disparidades entre as províncias. Esta situação é provavelmente explicada pelo facto de a despesa per capita em educação ser muito baixa, especialmente nas províncias com maior necessidade.

## Introdução

**O ciclo orçamental de 2015 em Moçambique foi atípico.** Considerando que o Orçamento do Estado anual e o Plano Económico e Social (PES) – que é a estratégia anual dos gastos por sector – são normalmente aprovados pela Assembleia da República até ao dia 15 de Dezembro do ano anterior, o PES e o Orçamento de 2015 só foram aprovados nos dias 23 e 28 de Abril de 2015, respectivamente. O atraso de quatro meses deveu-se à aprovação tardia por parte do novo governo do seu novo

Programa Quinquenal (PQG), que é o documento que orienta a despesa pública nos anos seguintes. Durante os primeiros quatro meses de 2015, o Orçamento do Estado de 2014 foi restabelecido para pagar salários e custos operacionais; no entanto, não foram iniciados novos projectos de investimento.

**O Orçamento do Estado de 2015 é de MT 226,5 mil milhões, o equivalente a US\$ 6,5 mil milhões<sup>2</sup>.** Este orçamento é seis por cento inferior ao orçamento rectificativo do ano passado em termos nominais<sup>3</sup>. No entanto, é 24 por cento maior do que

**Favor notar:** O UNICEF não tem acesso ao e-SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado); portanto, toda a análise foi feita com base em informações disponíveis ao público. Nos casos em que foram encontradas lacunas, são feitas anotações no texto. Além disso, o Informe Orçamental da Educação 2014 foi preparado com a ajuda do “Programa de Actividades 2014” (PdA) do MINED. No entanto, devido ao exercício fiscal atípico, o PdA 2015 foi lançado com informações apenas aos níveis central e distrital; esta situação criou limitações adicionais na profundidade e amplitude de análise. Além disso, existem algumas pequenas discrepâncias entre os totais apresentados no Informe Orçamental da Educação 2014 e os apresentados na edição de 2015. À medida que novas fontes de dados se tornaram disponíveis, o UNICEF procedeu à revisão dos seus cálculos; a este respeito, publica os valores nesta edição na convicção de que são os mais correctos.

1) Em 2014, o Orçamento do Estado foi revisto no final do ano, tendo o valor total do orçamento sido alterado.

2) No presente relatório, é usada uma taxa de câmbio de MT 35 = US\$ 1 em todos os cálculos referentes ao ano de 2015. É importante registar que o MT depreciou-se muito em relação ao USD em 2015, facto que terá impacto nos compromissos assumidos pelos doadores, que são em USD e, por isso, passarão a ser mais em MT do que havia sido programado, e nas aquisições internacionais (por ex., do livro escolar), que passarão a custar mais em MT do que o inicialmente programado.

3) Todos os cálculos são em valores nominais, excepto quando está assinalado.



Foto: ©UNICEF/Moçambique/C.Bach

**18,6%** É a fatia do Orçamento do Estado que vai para o Sector da Educação

o orçamento real executado em 2013. Embora se preveja que o volume do Orçamento de Estado para 2015 deverá diminuir em relação ao ano passado, a parte orçamentada do financiamento interno comparada ao externo aumentou significativamente de 65% interno / 35% externo no orçamento rectificativo de 2014 para 75% / 25% no orçamento inicial de 2015<sup>4</sup>. O crescimento dos recursos internos é, em parte, o resultado de receitas de ganhos de capital do sector extractivo do país. Apesar dos ganhos de recursos, o Governo planificou um novo défice orçamental para 2015, o que representa uma estimativa de 11 por cento do PIB. Este é inferior ao défice de 18 por cento do PIB do ano passado<sup>5</sup>.

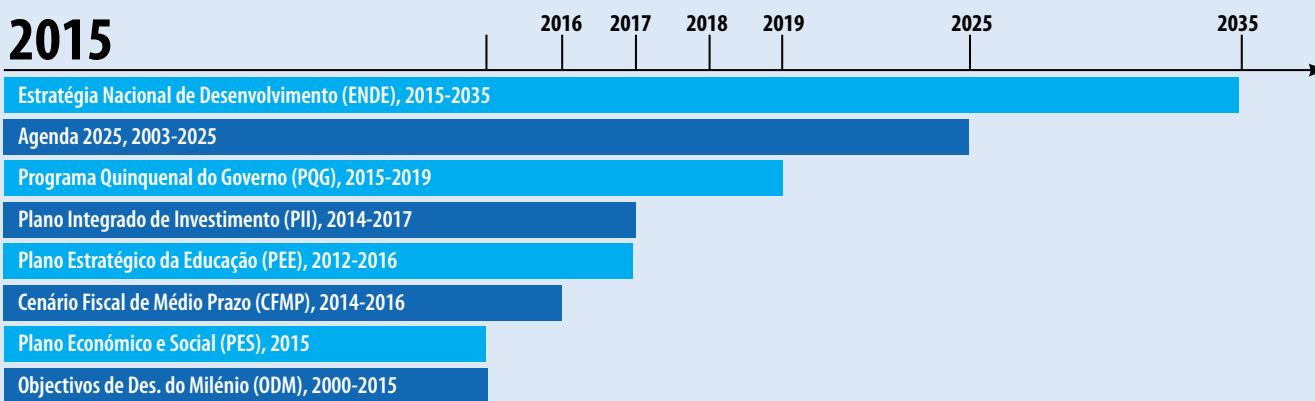
## 1. Como é que se define o Sector da Educação?

Antes de explorar os detalhes do orçamento destinado ao Sector da Educação de Moçambique, primeiro é importante definir a estrutura do Sector. O Sector da Educação está organizado em duas categorias: Ensino Geral e Ensino Superior. O Ensino Geral é constituído por instituições que regem o ensino primário, secundário, técnico, profissional e a educação de

adultos, bem como a administração do sector. Por outro lado, o Ensino Superior é composto por universidades e instituições de ensino superior. As instituições do Sector operam em três níveis territoriais distintos: Central, Provincial e Distrital. A nível Central, existem oito instituições, das quais o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MEDH)<sup>6</sup> é o maior em termos de dimensão do orçamento que lhe é atribuído. Ao nível provincial, existem 27 instituições, das quais as 11 Direcções Provinciais de Educação e Cultura (DPEC) recebem a maior fatia do orçamento. E ao nível Distrital, há 131 Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia (SDEJT).

**A educação é um dos sete sectores prioritários, cuja planificação e orçamentação são guiadas por um quadro de estratégias nacionais, sendo o mais importante o Plano Estratégico da Educação (PEE) 2012-2016<sup>7</sup>.** Os sete sectores prioritários formam a espinha dorsal da agenda do Governo para a redução da pobreza, que é regida por uma série de planos estratégicos, dos quais oito são relevantes para o Sector da Educação (ver o Gráfico 1). Estes documentos coordenam os esforços dos países para uma melhor qualidade de ensino a todos os níveis, a fim de desenvolver o capital humano necessário para atender às necessidades crescentes da economia nacional, em última análise, melhorando os meios de subsistência e derrotando a pobreza. Especificamente, o PEE estabelece três objectivos: (1) assegurar a inclusão e a equidade no acesso e retenção na escola por parte dos mais vulneráveis; (2) melhorar a aprendizagem dos alunos através da promoção de uma melhor gestão escolar; e (3) garantir a boa governação na gestão dos programas e recursos do Sector da Educação<sup>8</sup>.

**GRÁFICO 1** Matriz de planificação estratégica que orienta o Sector da Educação



Fonte: Compilação do autor.

4) O crescimento da participação de recursos internos deve-se a um crescimento nominal simultâneo nos recursos internos de MT 153,1 mil milhões em 2014 para MT 169,9 mil milhões em 2015 e a uma diminuição de recursos externos de MT 87,8 mil milhões para MT 56,5 mil milhões. Dentro da categoria de recursos externos, registou-se uma queda em matéria de donativos e créditos. [LOE 2014, Documento da Fundamentação. Quadro 3, Página 11 e LOE 2015, Página 3.]

5) Os défices no Orçamento do Estado são apresentados como a soma dos créditos internos / externos (Créditos) e da ajuda externa (Donativos). Considerando-se apenas os créditos externos, o défice é de 11 por cento do PIB em 2014 e seis por cento em 2015. [Cálculo do autor a partir da Lei do Orçamento do Estado 2014, Página 1 e da Lei Orçamento do Estado 2015, Página 1.]

6) Sob a nova administração, que assumiu funções em Janeiro de 2015, o nome passou de "Ministério da Educação" (e de Ministério da Educação e Cultura, em anos anteriores) para "Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano".

7) O período de execução do PEE foi recentemente alargado até 2016-2019.

8) MEDH. *Plano Estratégico de Educação (PEE) 2012-2016*. Capítulo 4, págs. 35-39.

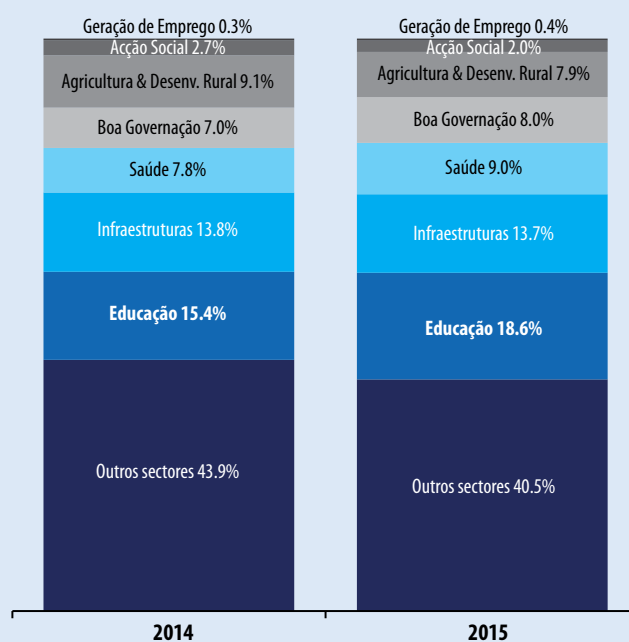
## 2. Que tendências surgem do orçamento da Educação?

Em 2015, foi alocado ao Sector da Educação o valor de MT 42,2 mil milhões (US\$ 1,2 mil milhões). Isto representa um aumento de 12 por cento da dotação rectificativa de 2014 ao sector e um aumento de 15 por cento da despesa de 2014 (ver Glossário, que contém uma definição de termos orçamentais).

A parte do Orçamento do Estado que coube ao Sector de Educação aumentou de 15,4 por cento no orçamento rectificativo de 2014 para 18,6 por cento no orçamento inicial de 2015<sup>9</sup> (ver o Gráfico 2). Considerando o facto de que a parte da despesa dos sectores prioritários comparada à despesa dos sectores não prioritários manteve um rácio de 60% / 40%, pelo menos desde 2008, o aumento substancial de 3,2 por cento da quota que cabe à educação reafirma a sua prioridade entre as outras prioridades<sup>10</sup>.

A despesa no Sector da Educação tem seguido a orçamentação com rigor. Ao contrário de sectores prioritários da Saúde, Infra-estrutura e Agricultura, que ocasionalmente revelaram grandes diferenças entre o que está orçamentado e o que foi realmente gasto, em média, as despesas do Sector da Educação variaram apenas quatro por cento em relação ao que foi orçamentado ao longo dos últimos sete anos (ver o Gráfico 3). Esta é uma tendência importante, pois sugere que a execução está a acompanhar a planificação.

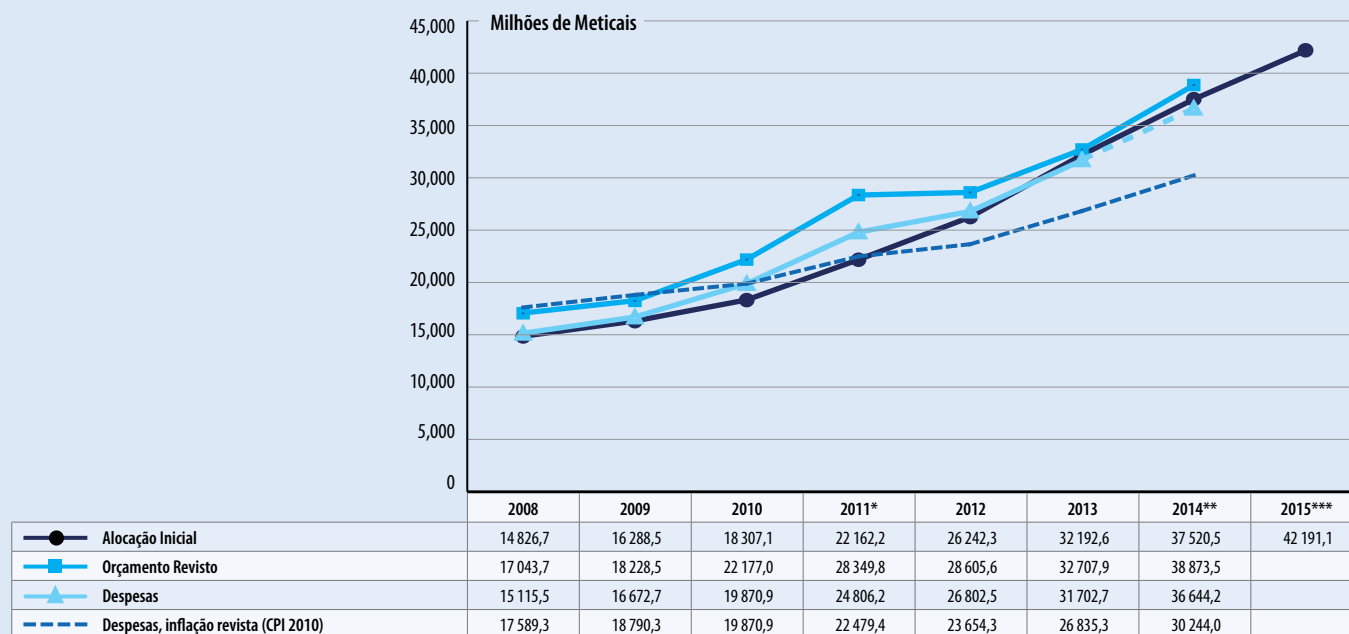
**GRÁFICO 2** Peso do Orçamento do Sector da Educação e de Outros Sectores Prioritários



Fonte: Os valores de 2014 são baseados na LOE 2014 Revista, e os valores de 2015 são baseados na LOE 2015 e nos ficheiros dos Sectores Estruturantes (excel) providenciados pelo Governo. Os valores totais dos sectores de Educação e Saúde são cálculos do autor com base nas referidas fontes.

Nota: O montante que vai para "Outros Sectores" representa os sectores "Não Prioritários": Serviços Públicos Gerais; Defesa, Segurança e Ordem Pública; Economia; Protecção do Meio Ambiente; Habitação e Desenvolvimento Colectivo; e Recreação, Cultura e Religião.

**GRÁFICO 3** Orçamento e Despesas do Sector da Educação



Fonte: Cálculos do autor baseados na CGE 2008-2013, REO IV 2014, LOE 2015.

Nota: Em 2011, 2013 e 2014, as alocações iniciais foram revistas no último ano fiscal; os números no gráfico representam as alocações iniciais revistas. Para 2011, a CGE indica que a Despesa total da Educação é de 14,739 mil milhões de MT, contudo, os valores totais do sector para 2011 incluem a despesa de SDEJT, o que conduz a um incremento até 24,806 milhões de MT. Esta despesa revista será usada, ao longo deste relatório como a que representa a despesa do sector da Educação em 2011. \*\* A CGE de 2014 ainda não está finalizada. \*\*\* Os anos de 2008-2014 correspondem a despesas, enquanto o ano de 2015 representa a Alocação Inicial. De acordo com a LOE 2015 - Documento de Fundamentação, Quadro 7, Pg. 28, a alocação inicial do sector da Educação é de 44,745.1 mil milhões de MT, contudo, quando somadas as instituições dos mapas individuais da LOE 2015, o total "Actual" é 42,191.1 mil milhões de MT.

9) O Governo reporta partes ligeiramente diferentes para o Sector da Educação, utilizando o valor do total do Orçamento do Estado menos os pagamentos dos engargos da dívida como um denominador. O autor calculou o peso usando o valor do total do Orçamento do Estado, incluindo os pagamentos dos engargos da dívida, uma vez que a decisão do Governo de assumir dívida é uma decisão política e os recursos utilizados para pagamentos de juros poderiam ser, de outro modo, aplicados noutros lugares.

10) Cálculos do autor com base na CGE 2008-2013 e no ficheiro em Excel Sectores Prioritários, fornecidos pelo Governo. Os cálculos do autor tomaram em consideração "o total das despesas prioritárias do sector" no numerador e "despesa total (incluindo os engargos da dívida)" como denominador.



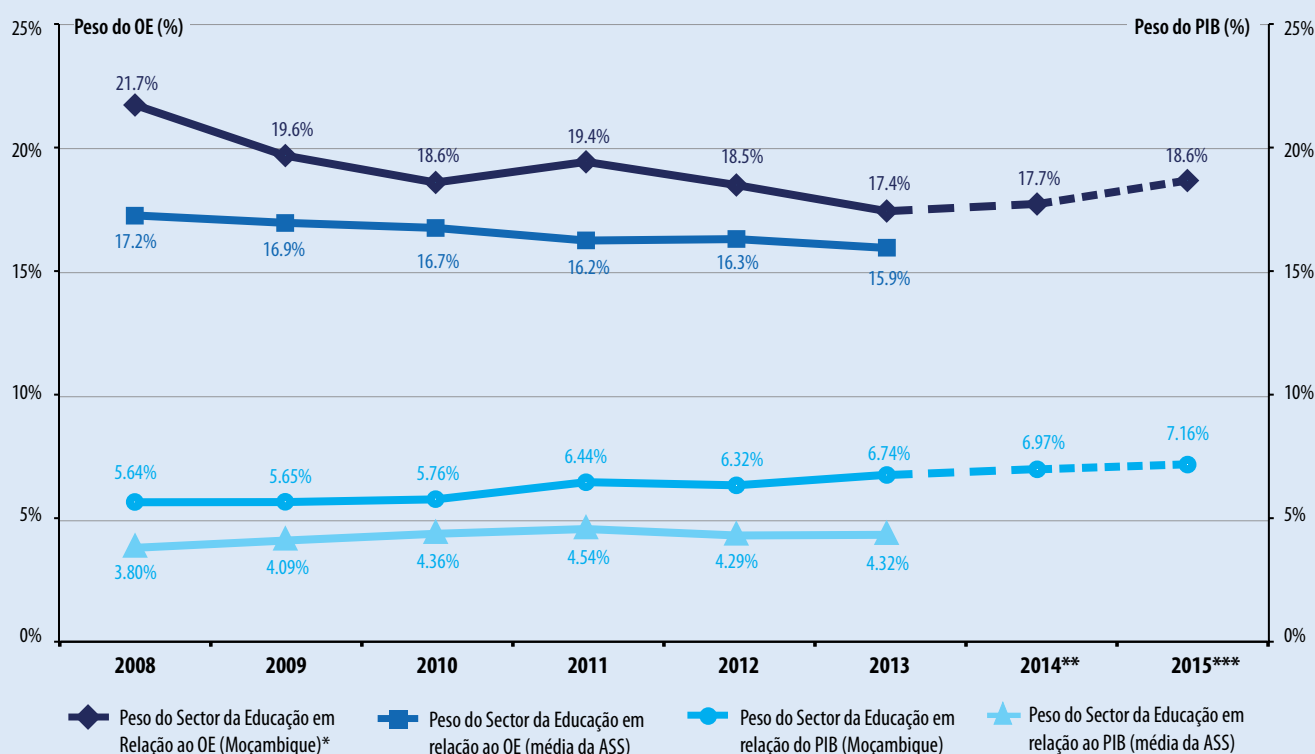
**86%** do orçamento do Sector da Educação é financiado com recursos internos

Apesar do recente crescimento da parte que cabe à educação, o Sector ainda tem de recuperar os níveis alcançados antes de 2008<sup>11</sup>. Entre 2008 e 2014, as despesas do sector da educação aumentaram em termos nominais e reais, no entanto a sua proporção no Orçamento do Estado diminuiu. De 2005 a 2008, o peso do Sector da Educação registou mais de 20 por cento do Orçamento do Estado<sup>12</sup>; mas desde 2009, a

parte destinada ao Sector foi em média de 18 por cento, onde se tem mantido relativamente estável (ver o Gráfico 4).

**Não obstante, Moçambique gasta uma parte maior do seu Orçamento do Estado e do PIB com a educação do que os seus pares africanos.** Enquanto a África Subsaariana (ASS, todos os níveis de renda) gastou, em média, 16,5 por cento do seu Orçamento do Estado e 4,2 por cento do seu PIB na educação, Moçambique gastou, em média, 19,2 e 6,1 por cento, respectivamente. Esta tendência demonstra claramente o compromisso financeiro do Governo em melhorar a educação na sua estratégia de combater a pobreza.

**GRÁFICO 4** Tendências do Peso do Sector da Educação



Fonte: **Peso do Sector da Educação (Moçambique):** Cálculos do autor usando dados do Banco Mundial (BM), World Development Indicators (WDI), PIB (Current LCU). **Pesos do Sector da Educação (ASS – África Subsaariana):** BM - WDI, Despesa Pública no Sector da Educação, total (% do PIB) & Despesa Pública no Sector da Educação, total (% da despesa pública).

Nota: ASS considera as médias de todos os países da África Subsaariana, com dados disponíveis. \* Estes "pesos" são diferentes dos que foram apresentados pelo Governo, dado que o Governo exclui as operações financeiras e os serviços da dívida na base/denominador para o cálculo o total da despesa pública; os cálculos apresentados neste relatório incluem as operações financeiras e o serviço da dívida. \*\* A CGE de 2014 ainda não está finalizada. \*\*\* Os dados de 2015 representam alocações iniciais enquanto os do período de 2008-2014 representam despesas realizadas.

11) É importante ressaltar que a composição institucional do Sector da Educação mudou várias vezes ao longo da última década. Portanto, o crescimento nominal das despesas não se deve estritamente ao aumento da dotação; em parte, também se deve à entrada de uma ou mais instituições na composição do Sector.

12) CGE 2005-2008; WB WDI, despesa do governo com a educação, total (% da despesa pública).



A taxa de conclusão primária em Moçambique está abaixo da média dos seus pares africanos, mesmo daqueles que gastam valores semelhantes por aluno



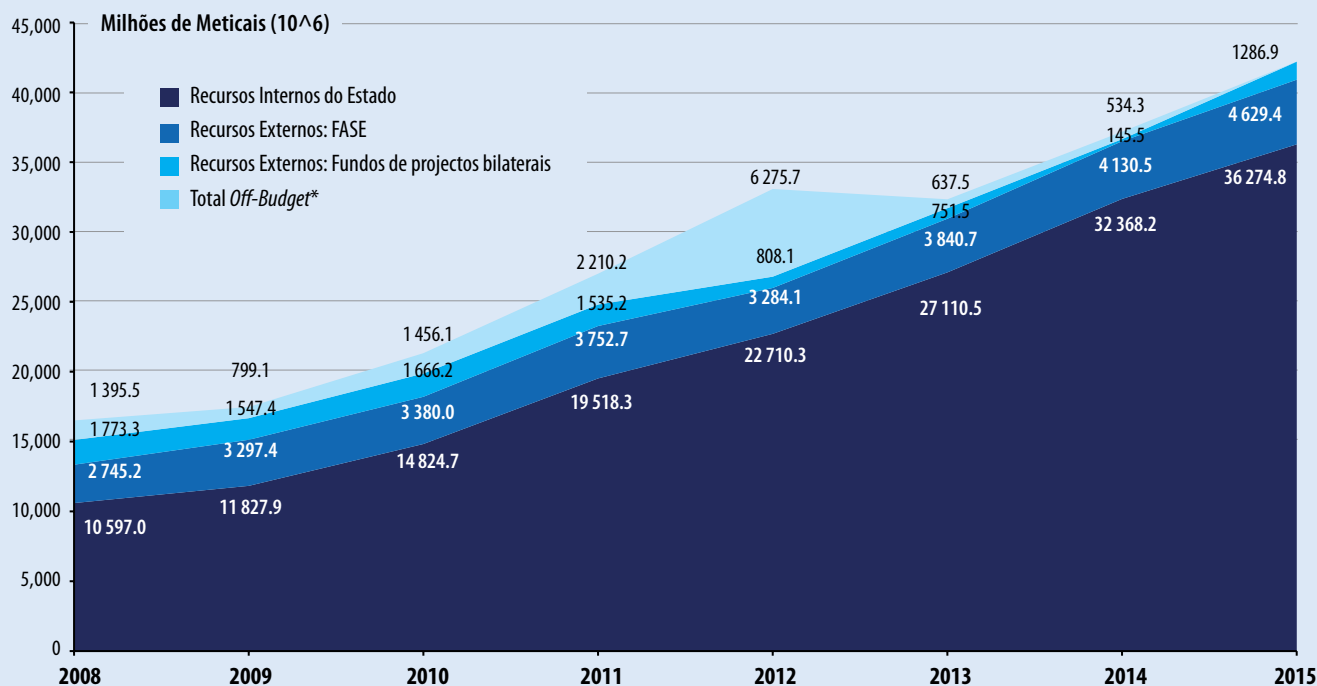
Foto: ©UNICEF/Moçambique

### 3. Qual a proveniência dos recursos do sector da educação?

O Sector da Educação é financiado por recursos internos e externos. Os Recursos Internos são os que foram mobilizados internamente, através da arrecadação de impostos, tarifas, pagamento de direitos e crédito. Em Moçambique, os Recursos Internos são complementados pelo Apoio Geral ao Orçamento<sup>13</sup>. Os Recursos Externos consistem de donativos externos e de crédito. Especificamente no Sector da Educação, os Recursos Externos são subdivididos em FASE e Fundos de Projectos Bilaterais. O FASE é o Fundo Comum (FC) de vários doadores para a educação e os Projectos Bilaterais são projectos de parceiros de desenvolvimento inscritos no Orçamento do Estado.

**O Governo tem demonstrado um empenho crescente no financiamento ao Sector da Educação. A parte de recursos internos aumentou de 70 por cento em 2008 para 86 por cento em 2013** (ver o Gráfico 5). O orçamento para a educação prevê a mesma percentagem de 86 por cento em 2015. Em termos nominais, os recursos internos mais do que triplicaram, tendo passado de MT 10,6 mil milhões (US\$ 415 milhões) em 2008 para 36,3 mil milhões (US\$ 1,04 mil milhões) em 2015. Esta tendência reproduz o crescimento global da parte dos Recursos Internos para todo o Orçamento do Estado (ver a Introdução).

**GRÁFICO 5 Recursos do Sector da Educação: Interno & Externo, on- & off-budget**



Fonte: Recursos Internos e Externos do Estado: Cálculos do autor baseados em CGEs 2009-2013, REO IV 2014, e LOE 2015. FASE: CGE 2009 (Quadro 6, pg. 48); CGE 2010 (Quadro 8, pg.38); CGE 2011 (Quadro 13, pg. 45); CGE 2012 (Quadro 13, pg. 44); CGE 2013 (Quadro 16, pg. 57); REO IV 2014 (Tabela 8, pg. 18); REO I 2015 (Tabela 16, pg. 25). Total Off-Budget: ODAMOZ, dados baixados em 20 Março, 2015.

Nota: \* Os valores totais Off-Budget (fora do Orçamento – recursos que não fazem parte do Orçamento do Estado aprovado) devem ser interpretados com cautela, dado que o ODAMOZ é um sistema de auto-reporte, havendo muito potencial para mal-entendidos. Por exemplo, há uma tendência de reportar desembolsos no lugar de despesas; há também muita disparidade entre o financiamento e a execução, que resulta no facto de o financiamento de um determinado ano se tornar a despesa do outro ano. \*\*Para os anos de 2013 e 2014, as despesas fora do orçamento (off-budget) são baixas pelo facto de os doadores ainda não terem reportado os seus gastos no ODAMOZ. \*\*\* Os dados de 2015 representam alocações iniciais enquanto os do período de 2008-2014 representam despesas realizadas.

13) Apoio Geral ao Orçamento (AGO) é a ajuda ao desenvolvimento com recursos livres dado ao Governo de Moçambique de um grupo de 19 doadores estrangeiros (G-19).



**FASE continua a ser um importante mecanismo de financiamento do Sector da Educação. Os compromissos dos doadores do FASE para 2015 estão orçados em MT 4,6 mil milhões (US\$ 132,3 milhões).** Apesar de o peso do FASE no total de recursos destinados à educação ter reduzido lentamente de 20 por cento em 2009 para 11 por cento em 2015<sup>14</sup>, o seu valor em termos nominais cresceu em cada um dos últimos sete anos, à excepção de 2012. Considerando-se a recente redução gradual de alguns fundos comuns (por exemplo, FC-ProAgri, FC-HIV/SIDA, FC-PRONASAR, FC-Estradas) e o valor nominal decrescente

de outros (por exemplo, PROSAUDE, FC-Apoio ao TA), os 10 doadores bilaterais e multilaterais que fornecem fundos para o FASE, dos quais UNICEF é membro, continuarão a ser uma fonte importante de recursos para o sector.

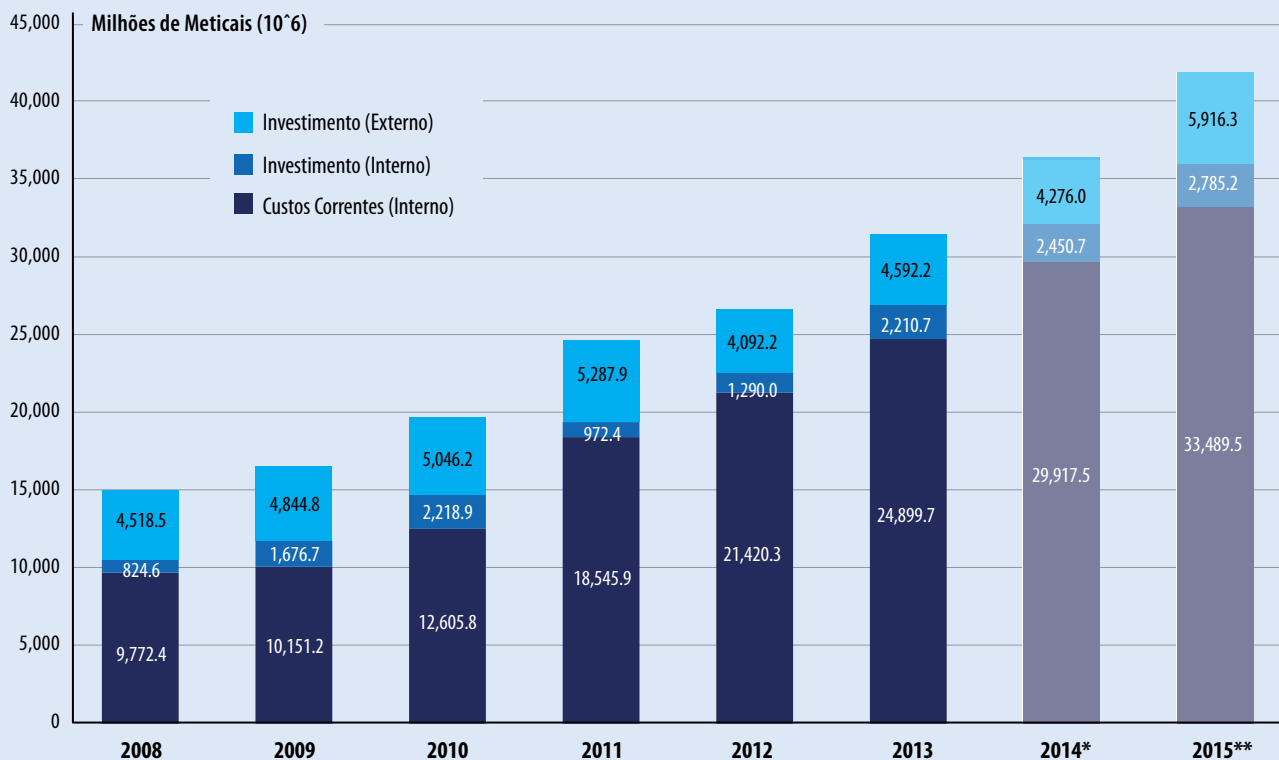
**Os recursos fora do orçamento representaram 19 por cento do financiamento total da educação em 2012, e de outra forma, atingiram em média sete por cento ao longo dos últimos sete anos<sup>15</sup>.** O Governo de Moçambique está a trabalhar no sentido de garantir que os parceiros de desenvolvimento incorporem os seus recursos extra-orçamentais nos sistemas nacionais, em conformidade com a *Declaração de Paris de 2005 para a Eficácia da Ajuda*. Ao fazê-lo, o Sector da Educação será capaz de planificar e aplicar de forma mais eficaz recursos limitados de uma maneira que evite a duplicação, a sobreposição e as lacunas frequentemente características de intervenções externas.

## 4. Como são gastos os recursos do Sector da Educação?

### 4.1 DESPESA CORRENTE EM RELAÇÃO AO INVESTIMENTO

Uma vez que os recursos da educação são alocados, as instituições deste Sector são responsáveis pela sua execução.

**GRÁFICO 6** Despesa Corrente e de Investimento



Fonte: Cálculos do autor com base em CGEs 2008-2013, REO IV 2014, e LOE 2015.

Nota: \* A CGE de 2014 ainda não está finalizada. \*\* Os dados de 2015 representam as alocações iniciais.

14) De acordo com o REO I 2015 (Tabela 16, página 25). A análise da KfW para o sector calculou um valor de oito por cento

15) É importante salientar que é mais provável que os níveis mais baixos de despesas fora do orçamento em 2013 e 2014 sejam mais um reflexo de os doadores que não terem ainda registado as suas despesas no ODAMOZ do que de uma diminuição real das despesas fora do orçamento.

Dependendo do tipo de despesa, elas são documentadas como Correntes ou de Investimento. As despesas correntes são as que são necessárias para manter uma instituição “em funcionamento” e incluem salários/remunerações, bens e serviços, custos operacionais, transferências e operações financeiras. Por outro lado, o Investimento refere-se aos fundos gastos para realizar ganhos de produtividade e eficiência no sector (ou seja, construção de escolas, bibliotecas, mais salas de aula, etc.). A Despesa Corrente é financiada por recursos internos, enquanto o Investimento pode ser financiado tanto por recursos internos como externos.

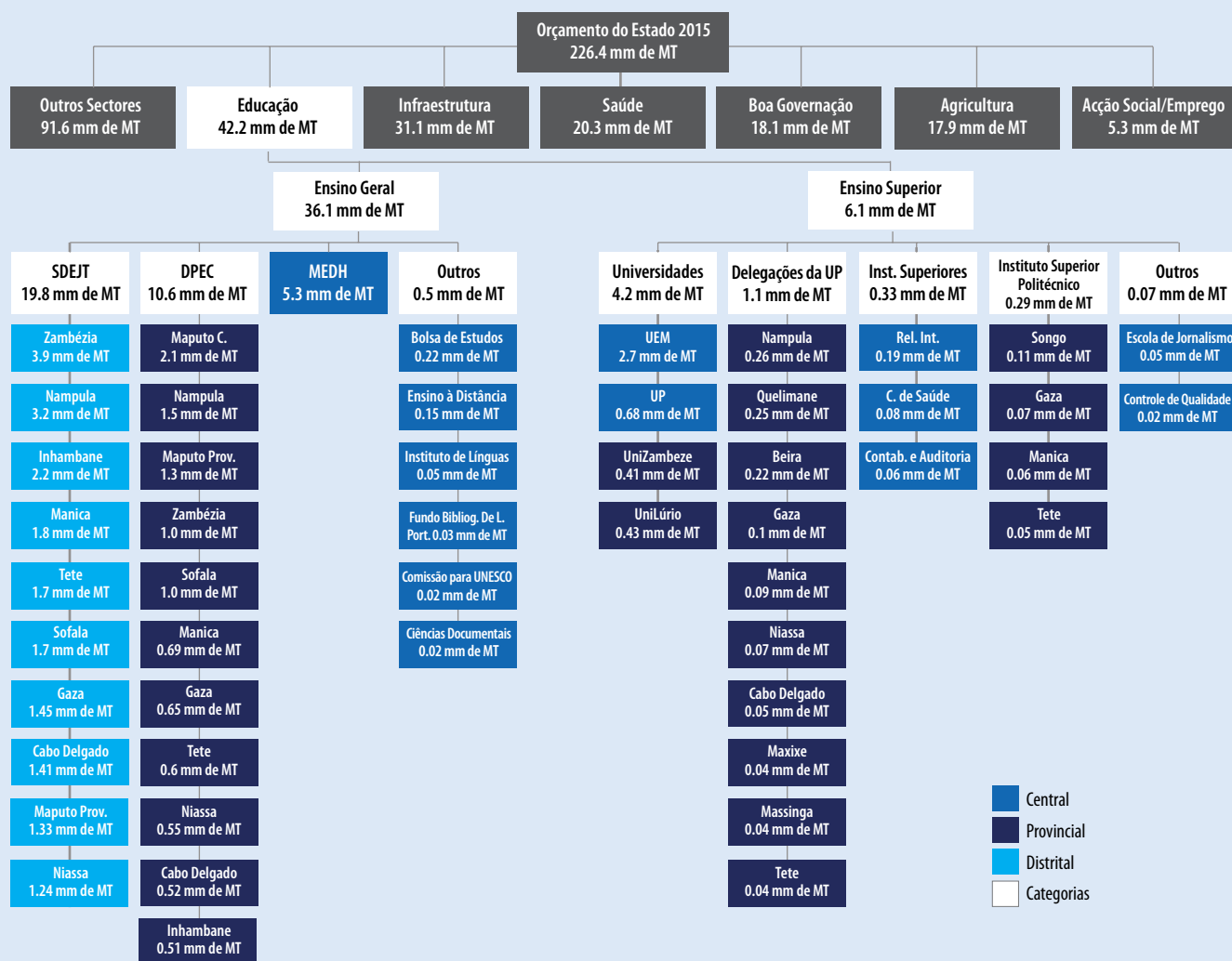
**O forte crescimento registado na Despesa Corrente liderado por gastos com pessoal, com vista a melhorar o rácio professor-aluno, limitou despesas de investimento.**

A parte da Despesa Corrente do total dos gastos da educação aumentou de 61 por cento em 2009 para um valor orçamentado de 80 por cento em 2015. Do mesmo modo, a parte de investimento reduziu de 39 por cento para apenas 20 por cento (ver o Gráfico 6). Isto demonstra claramente a recente mudança

no sentido de usar recursos internos para despesas correntes. Para poder recrutar 8.500 novos professores todos os anos<sup>16</sup> e manter os que já se encontram a exercer a profissão, o fundo salarial do sector público do Sector da Educação aumentou mais rapidamente do que noutros sectores<sup>17</sup>. Não obstante, este facto teve um impacto insignificante na diminuição do rácio aluno-professor (de 62,9: 1 em 2011 para 62,5: 1 em 2014<sup>18</sup>).

**Os baixos níveis de investimento na educação possivelmente terão um impacto no desempenho do sector a médio e longo prazos.** O crescimento lento do investimento no Sector é devido principalmente ao declínio da parte do Investimento externo. Os baixos gastos relativos no Investimento ao longo do tempo podem significar que a construção / renovação de infra-estruturas de educação não consiga acompanhar o crescimento das taxas de ingresso e de retenção dos alunos. Para corrigir a situação, e com crescimento do espaço fiscal, o Investimento Interno deve aumentar para compensar a parte perdida da componente externa e garantir recursos para a infra-estrutura da educação nas províncias que estão neste momento desfavorecidas.

**GRÁFICO 7** Organigrama das Despesas do Sector da Educação



Fonte: Compilação do autor a partir da LOE 2015.

Nota: Para a definição dos acrónimos, por favor veja a o Guião de Abreviaturas e Acrónimos na última página.

16) MEDH. 2015 Programa de Actividades, Nivel Central e FASE, Secção 2.3.2, Pg. 4.

17) Banco Mundial. Moçambique Public Expenditure Review, 2014. Secção 2a, Pg. 26.

18) MEDH. Desempenho do Sector da Educação, Relatório 2013 e 2014. Página 11 (2013) e Página 6 (2014).

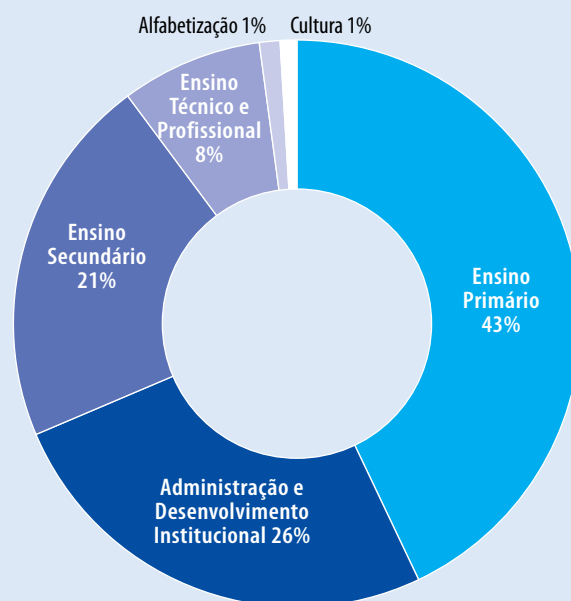
## 4.2 DESPESAS POR INSTITUIÇÃO DE ENSINO

Foi atribuída aos Distritos (SDEJT) a maior parte do orçamento do Sector da Educação em 2015, seguido pelas províncias (DPEC) e pelo nível central (MEDH) (ver o Gráfico 7). As três maiores dotações demonstram toda a extensão da descentralização no sector. Os SDEJT, que são responsáveis por orientar o Sector a nível distrital, receberam MT 19,8 mil milhões (US\$ 565,7 milhões)<sup>19</sup>, representando 47 por cento do orçamento da educação; às DPEC, que orientam o Sector a nível provincial, foi alocado o valor de MT 10.6 mil milhões (US\$ 302,9 milhões), representando 25 por cento; e ao MEDH, responsável pela supervisão de todo o Sector da Educação desde o nível central, foi alocado o montante de MT 5,3 mil milhões (US\$ 151,4 milhões), representando 12 por cento do orçamento.

## 4.3 DESPESAS POR ÁREA DE PROGRAMA

O ensino primário recebe a maior fatia do orçamento do Sector, o que está em harmonia com as prioridades da política (ver o Gráfico 8). Foi alocado ao ensino primário o valor de MT 14,8 mil milhões (US\$ 423,5 milhões), equivalente a 43 por cento do orçamento de 2015. Historicamente, o ensino primário tem recebido a maior fatia do orçamento, contribuindo para melhorar os indicadores-chave de desempenho, tais como a taxa líquida de ingressos no ensino primário e a taxa de conclusão.

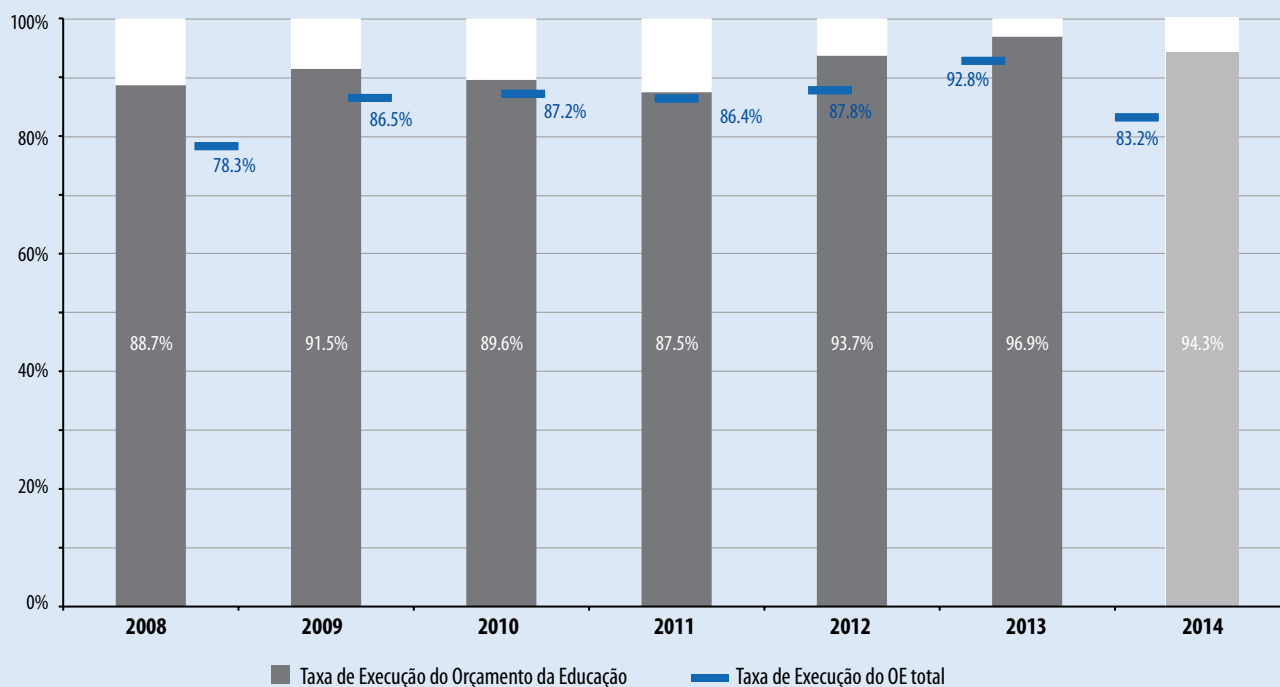
**GRÁFICO 8** Orçamento do Sector da Educação por área Programática



Fonte: MISAU, Programa de Actividades (PdA) 2015, Nível Central / FASE (Versão Final, 30/06/2015), pg.3, Quadro 4.

Nota: Como mencionado na nota de rodapé da fonte desta informação, o Ensino Superior não está incluído. As percentagens dos programas são diferentes das do ano passado, dado que o MINEDH fez mudanças nos classificadores programáticos, para melhorar a classificação das despesas institucionais e administrativas do nível central de acordo com os diferentes programas.

**GRÁFICO 9** Execução Orçamental do Sector da Educação



Fonte: As taxas de execução do sector da Educação são cálculos do autor baseados na CGE 2008-2014. As taxas de execução do orçamento do estado provém da CGE 2008 (Quadro 2, pg.21); CGE 2009 (Quadro 2, pg.28); CGE 2010 (Quadro 2, pg.22); CGE 2011 (Quadro 7, pg. 27); CGE 2012 (Quadro 6, pg. 28); CGE 2013 (Quadro 7, pg. 37); REO IV 2014 (Tabela 2, pg. 9).

Nota: As taxas de execução total incluem as taxas de execução de recursos internos e externos. As barras cinzentas representam as taxas de execução do Orçamento da Educação e os dados em azul representam as taxas de execução do total do OE. \* A CGE de 2014 ainda não está finalizada.

19) É importante registar que nem todos os 100 por cento do orçamento dos SDEJT se destinam à educação; embora a maioria seja canalizada para fins educacionais, uma parte é atribuída aos programas da Juventude e da Tecnologia.



## 5. Como o Sector da Educação executou os seus orçamentos no passado?

O Sector da Educação tem consistentemente superado a taxa global de execução do Orçamento do Estado (ver o Gráfico 9). Entre 2008 e 2014, o Sector executou, em média, 92 por cento do seu orçamento, em comparação com a taxa geral de execução do Orçamento do Estado de 86 por cento. De facto, em 2013, o ano mais recente em relação ao qual as contas públicas foram encerradas, a taxa de execução foi de quase 97 por cento<sup>20</sup>.



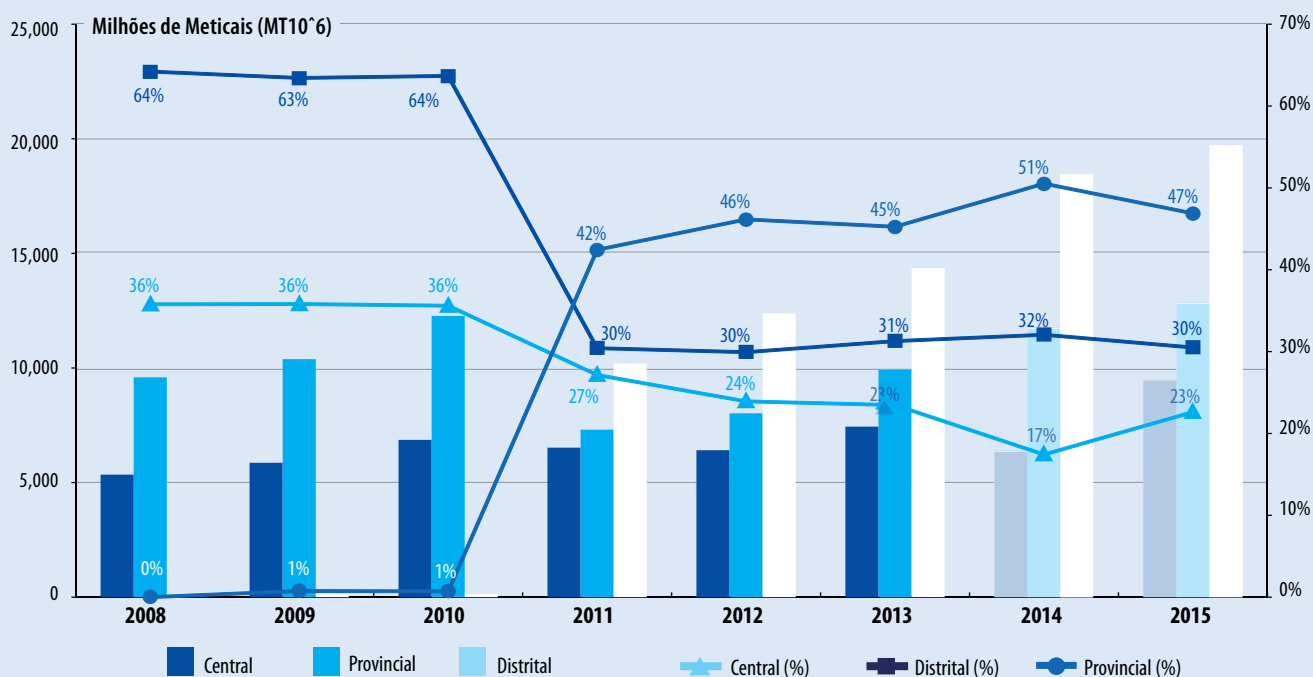
Foto: ©UNICEF/Moçambique

## 6. Em que medida o Sector da Educação está desconcentrado?

O Sector da Educação moçambicano está altamente desconcentrado. Desde 2011, registou o maior nível de despesas a nível distrital, seguido pelo nível provincial e pelo nível central (ver o Gráfico 10). Considerando que a despesa referente à educação encontrava-se anteriormente concentrada no nível provincial, a inclusão formal dos SDEJT na composição do Sector em 2012 foi precedida de uma redução significativa proporcional de um único ano da despesa provincial de 64 por cento para 30 por cento e um aumento da despesa proporcional do distrito de um por cento para 42 por cento<sup>22</sup>.

Desde 2011, o crescimento da despesa do Sector da Educação concentrou-se a nível distrital. Ao longo dos últimos quatro anos, os SDEJT reflectiram mais de 60 por cento do crescimento do sector. As despesas a nível central têm vindo a registar uma queda constante de 27 por cento em 2011 para 17 por cento em 2014 (embora esteja orçamentado para aumentar em 2015); a despesa provincial manteve-se estável em cerca de 30 por cento; a despesa a nível do distrito aumentou de 42 por cento em 2011 para 51 por cento em 2014 (no entanto, está previsto que reduza ligeiramente em 2015).

**GRÁFICO 10** Despesa por nível Territorial



Fonte: Cálculos do autor baseado em dados da CGE 2008-2013, REO IV 2014, LOE 2015.

Nota: O gráfico mantém a composição do sector em 2015 ao longo de todos os anos. Em 2009 e 2010, a despesa reconhecida para o Sector da Educação para o nível distrital foi "Administração distrital - Projectos do FC-FASE". \* Os SDEJT não faziam parte da composição do sector da Educação até 2012, apesar da sua existência antes de 2012. De modo a dar justiça à representação das despesas do sector em 2011, os SDEJT foram incluídos nesta análise.

20) É importante mencionar que a taxa de execução do Sector inclui recursos internos e externos. Uma análise mais aprofundada da execução dos recursos internos apenas daria uma imagem mais clara da capacidade do Governo para executar os seus orçamentos para a educação.

21) "Desconcentração" significa transferir a responsabilidade do orçamento de um nível mais centralizado para o nível provincial ou distrital.

22) É importante salientar que os SDEJT já existiam a nível distrital antes de 2012, mas só foram formalmente adoptados como uma instituição de ensino em 2012. Para uma análise mais clara da despesa com a educação, o autor incluiu a despesa dos SDEJT no total do Sector da Educação referente a 2011. Não está exactamente claro de onde as despesas da educação a nível distrital foram desconcentradas para a inclusão de 2012; no entanto, a redução nominal da despesa das DPEC de 58 por cento para 26 por cento sugere que foram parcialmente desconcentradas da DPEC.

## 7. Que impacto teve a despesa pública com a educação no desempenho do sector?

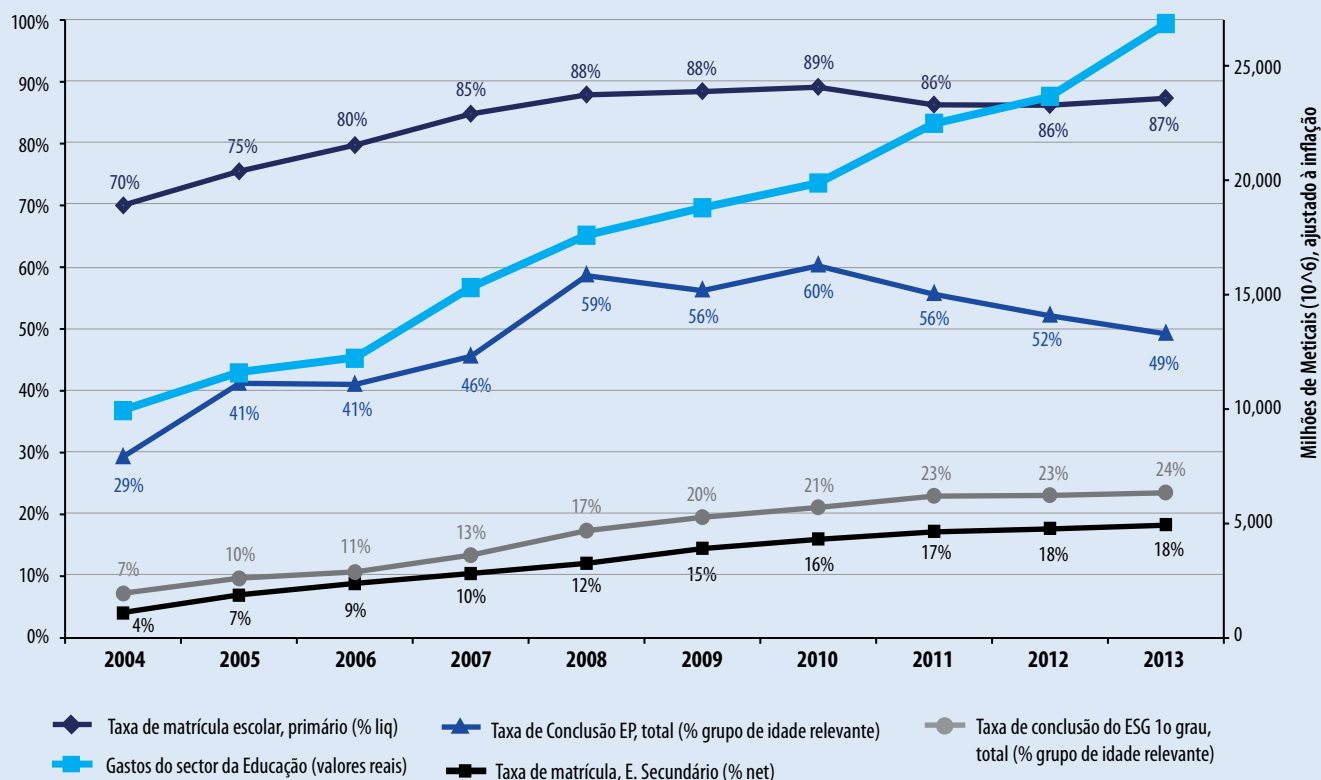
### 7.1 TENDÊNCIAS DE DESEMPENHO (2004 a 2013)

**Um crescimento consistente da despesa real da educação entre 2004 e 2008 apoiou uma grande melhoria nas taxas de ingresso e de conclusão no ensino primário e secundário. No entanto, desde 2008, os ingressos no ensino primário estagnaram e as taxas de conclusão reduziram** (ver o Gráfico 11). As taxas de ingresso e conclusão do ensino primário aumentaram 18 e 30 pontos percentuais, respectivamente, entre 2004 e 2008; desde 2008, o ingresso no ensino primário manteve-se inalterado e as taxas de conclusão diminuíram 10 pontos percentuais. Este é o resultado das baixas taxas de promoção do ensino primário nos últimos anos<sup>23</sup>. Por outro lado, as taxas de ingresso e de conclusão no ensino secundário aumentaram de forma constante entre 2004 e 2014.

**O facto de o desempenho escolar estar a reduzir, apesar de haver mais dinheiro a ser investido na Educação, significa que o Sector deve incentivar uma utilização mais eficaz dos recursos para impulsionar a qualidade da prestação de serviços de educação.** Um estudo recente do Banco Mundial

intitulado *Indicadores de Prestação de Serviços para a Educação de Moçambique*<sup>24</sup> concluiu que o mau desempenho dos alunos é predominantemente o resultado de (i) absentismo e (ii) fraca capacidade dos professores. (i) Quando foram realizadas visitas não anunciadas, em média, 56 por cento dos alunos não estavam presentes; 45 por cento dos professores da escola não estavam presentes, com mais 11 por cento na escola, mas não na sala de aula; e 44 por cento dos directores não estavam na escola. O relatório menciona que devido ao absentismo dos professores, os alunos só recebem uma média de 1hr 41min de aulas por dia; por outras palavras, menos de um terço do que é esperado<sup>25</sup>. (ii) Ao testar os professores da quarta classe sobre matérias leccionadas como parte do currículo da quarta classe, o estudo constatou que apenas *um* por cento dos professores teve uma pontuação acima de 80 por cento, enquanto a média pontuou apenas 29 por cento. Além disso, constatou que apenas 65 por cento dos professores de matemática sabiam fazer a subtração de dois dígitos e apenas 39 por cento sabia fazer a subtração com decimais. E quando lhes foi solicitado que corrigissem uma carta escrita por um aluno da quarta classe, os professores encontraram, em média, apenas dois de um total de 20 erros. Para melhorar o desempenho da educação, o primeiro passo deve ser o de combater o absentismo através de uma melhor gestão escolar e do reforço da formação inicial e em exercício de professores e directores<sup>26</sup>.

**GRÁFICO 11** Despesa real comparada com as tendências das Taxas de Matrícula e Conclusão no Ensino Primário e Secundário



Fonte: Cálculos do autor com base em CGEs 2004-2013. WB, WDI 2004-2013. Índice do Preço do Consumidor (CPI – Consumer Price Index) (2010=100).

23) Banco Mundial. 2014 Public Expenditure Review. Capítulo 5, Secção 2a, pg. 74.

24) A pesquisa foi realizada entre Março e Junho de 2014 e foram recolhidas informações de 200 alunos primários, 1006 professores e 1731 alunos da quarta classe.

25) Banco Mundial. Moçambique Service Delivery Indicators for Education. Março de 2015. Página 1.

26) Com efeito, no dia 11 de Abril de 2015, o MEHD lançou uma campanha destinada a reduzir o absentismo de alunos e professores.

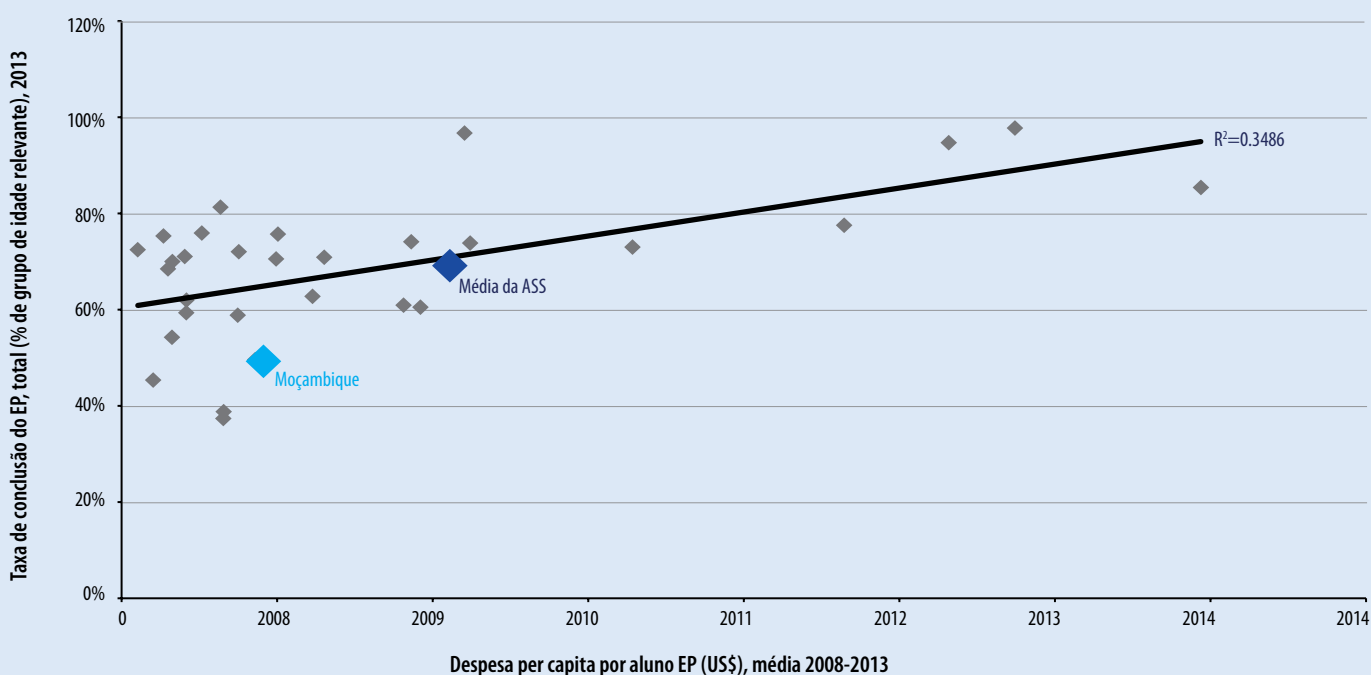
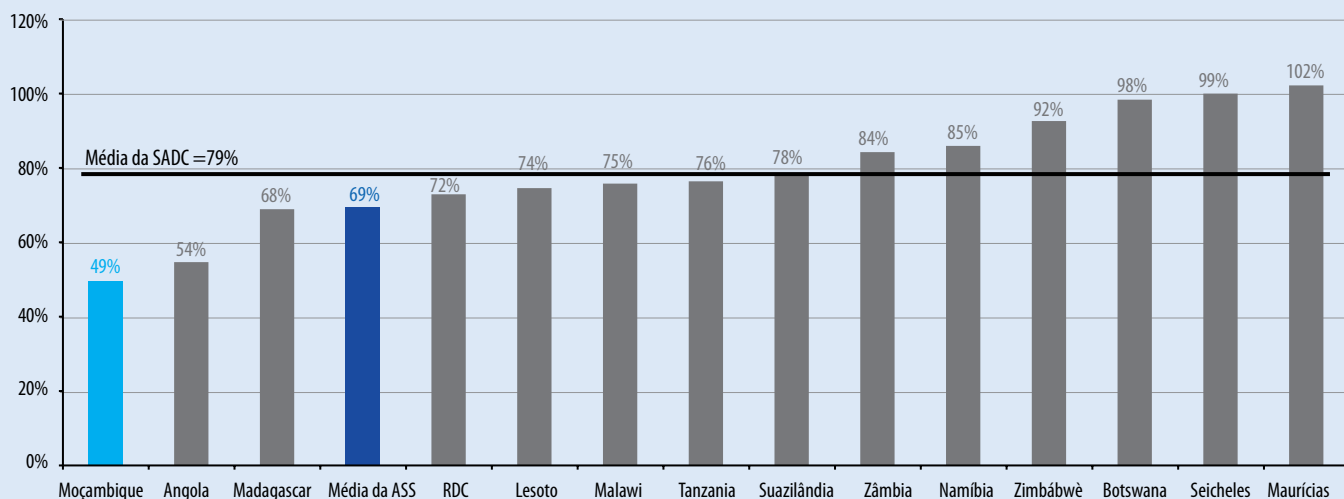
## 7.2 TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO PRIMÁRIO

Moçambique está muito aquém de realizar os objectivos dos seus pares africanos em termos de conclusão do ensino primário e muito abaixo da sua meta para 2019, conforme definido no PQG (ver o Gráfico 12a). O país encontra-se actualmente na última posição entre outros membros da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e 20 pontos percentuais abaixo da média da África Subsaariana quanto à medida principal do aproveitamento no ensino primário. O Programa Quinquenal do Governo (PQG) define uma taxa de conclusão do ensino primário de 92 por cento como meta para 2019. Por conseguinte, o Sector da Educação de Moçambique terá de aplicar grandes esforços com vista a aumentar substancialmente o número de estudantes que

concluem o ensino primário ao longo dos próximos cinco anos, para poder cumprir a sua meta do PQG.

A taxa de conclusão do ensino primário em Moçambique situa-se abaixo da média dos seus pares africanos, mesmo abaixo dos que gastam valores semelhantes por aluno do ensino primário (ver o Gráfico 12b). Ao gastar cerca de US\$ 91 (MT 3.185) por aluno do ensino primário, valor que está muito abaixo da média da África Subsaariana de US\$ 211 (MT 7.385), apenas 49 por cento dos alunos concluem o ensino primário. Comparativamente, outros países que gastam mais ou menos o mesmo montante, tais como a Gâmbia e o Benin, estão a alcançar taxas de conclusão de 71 e 76 por cento, respectivamente. Além disso, muitos outros países gastam menos do que Moçambique, e no entanto têm taxas de conclusão muito mais elevadas.

**GRÁFICO 12 a/b** Taxa de Conclusão do Ensino Primário, comparação com países da região



Fonte: WB WDI, Taxa de Conclusão do Ensino Primário, total (% de grupos de idades relevante), 2013 ou dados mais recentes. WB WDI, Gastos do Governo por Estudante do Ensino Primário, média para os anos de 2008-2013.

Nota: Dados não disponíveis para todos os países da África Subsaariana (ASS).

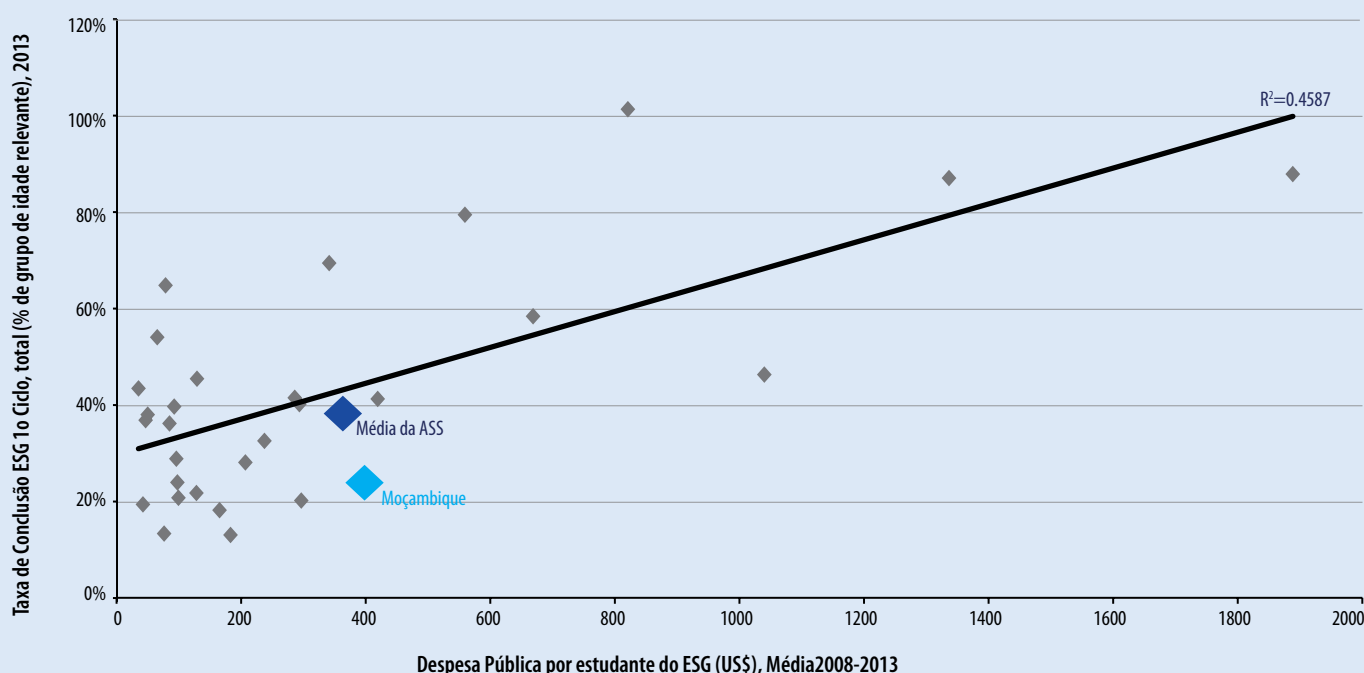
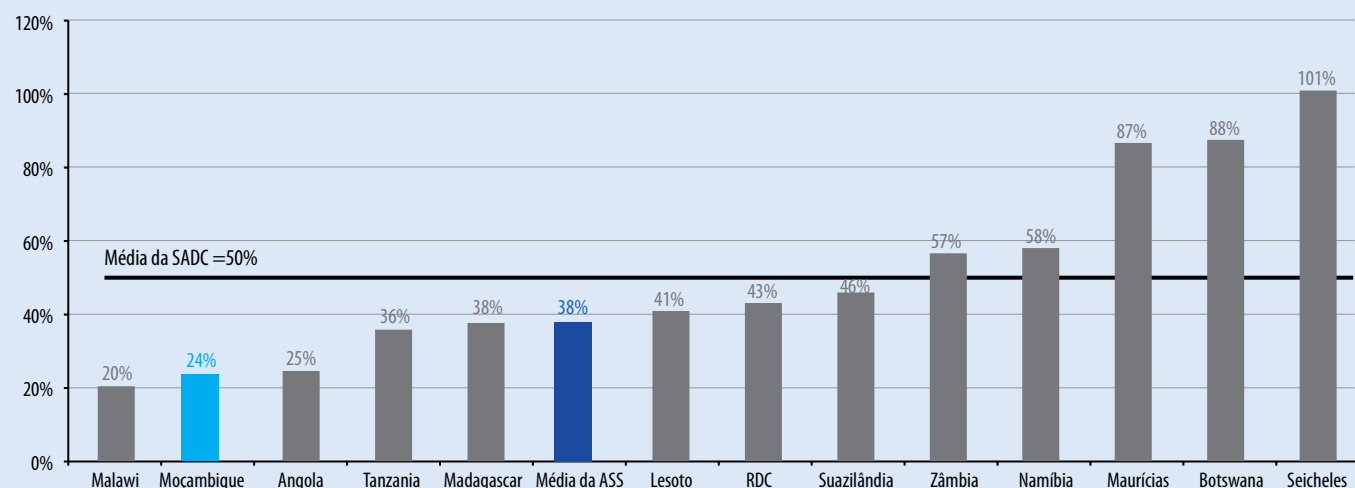
Considerando o nível de despesas de Moçambique, a taxa média de conclusão é de 66 por cento (ver a regressão no Gráfico 12b). Para poder melhorar as taxas de conclusão, Moçambique deve fazer ganhos de eficiência para ter a certeza de que cada dólar marginal gasto está a contribuir para a melhoria do sistema.

### 7.3 TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO SECUNDÁRIO

**Moçambique também está bem atrás dos seus pares africanos em termos de conclusão do primeiro ciclo do ensino secundário** (ver o Gráfico 13a). Apenas 24 por cento dos jovens do país concluem o primeiro ciclo do ensino secundário, posicionando-se à frente apenas do Malawi dentro da SADC e 14 pontos percentuais abaixo da média da África Subsaariana.

**Para o valor que Moçambique gasta por estudante secundário, a taxa de conclusão correspondente é novamente inferior à média dos seus pares africanos** (ver o Gráfico 13b). O país gasta cerca de US\$ 397 (MT 13.895) por estudante secundário – mais ou menos o dobro de muitos de seus pares – no entanto, atinge apenas uma taxa de conclusão de 24 por cento. Por aproximadamente o mesmo nível de despesas por estudante, o Lesoto atinge uma taxa de conclusão de 41 por cento; ao mesmo tempo, uma série de países, incluindo o Uganda, o Burundi e o Burkina Faso, estão a gastar muito menos (US\$ 93, US\$ 95, US\$ 125, respectivamente) e a atingir quase a mesma taxa de conclusão do primeiro ciclo do ensino secundário. Mais uma vez, isto demonstra que Moçambique está a enfrentar desafios na aplicação dos seus recursos de educação de uma forma eficiente e eficaz.

**GRÁFICO 13 a/b** Taxa de Conclusão do Ensino Secundário, comparação com países da região



Fonte: WB WDI, Gastos do Governo por estudante do Ensino Secundário, média dos anos de 2008-2013. WB WDI, Taxa de conclusão do ESG do 1o Grau. Dados de 2013 ou mais recentes.  
Nota: Dados não disponíveis para todos os países da ASS.



# 3.528MT

A província da Zambézia recebeu a mais baixa alocação por aluno/ano em 2015

## 8. Como podem ser obtidos ganhos de eficiência na despesa pública do Sector da Educação?

**Para aumentar a eficiência no Sector da Educação, o Governo deve promover o papel dos conselhos de escola com vista a melhorar a governação escolar e os resultados para crianças.** Tendo em conta os resultados ineficientes referentes às taxas de conclusão do ensino primário e secundário em Moçambique, o Sector da Educação deve melhorar a eficácia da despesa, a fim de, eventualmente, melhorar o desempenho. Uma maneira de o fazer seria mobilizar os conselhos de escola para assegurar o acompanhamento de uma série de actividades ao nível da escola, tais como a distribuição do livro escolar, a presença dos professores e a execução dos projectos de construção e reabilitação de escolas<sup>27</sup>. Devem ser exploradas outras medidas para assegurar ganhos de eficiência.

## 9. Quão equitativo é o orçamento da educação 2015 entre as províncias?

**Apesar de ter o orçamento descentralizado nominal mais alto, a Província da Zambézia tem o menor orçamento per capita** (ver os Gráfico 7 e 14). Isto levanta a questão de saber se as dotações orçamentais são determinadas de forma equitativa



Foto: ©UNICEF/Moçambique

e com base em cada aluno. Já pelo segundo ano consecutivo (no mínimo), a Província da Zambézia tem a menor dotação orçamental por aluno (todos os níveis de ensino) de MT 3.528 (US\$ 101).

**Tete regista a menor taxa de conclusão e frequência do ensino primário e Cabo Delgado regista a menor taxa de conclusão do ensino secundário.** Estas duas províncias estão entre as três com menor financiamento por aluno em 2015. Na verdade, estas duas províncias – que são as que mais precisam – também estavam entre as três que receberam menos financiamento no orçamento de 2014<sup>28</sup>. De forma surpreendente, a província que demonstra os números mais elevados de conclusão do ensino primário e secundário, a Cidade de Maputo, tem a maior dotação orçamental por estudante de MT 7.979 (US\$ 228). Se o Governo espera introduzir melhorias no desempenho em relação aos seus pares, deve priorizar o financiamento para as províncias onde o problema é mais grave, pois é lá onde há mais espaço para o progresso.

## Conclusão

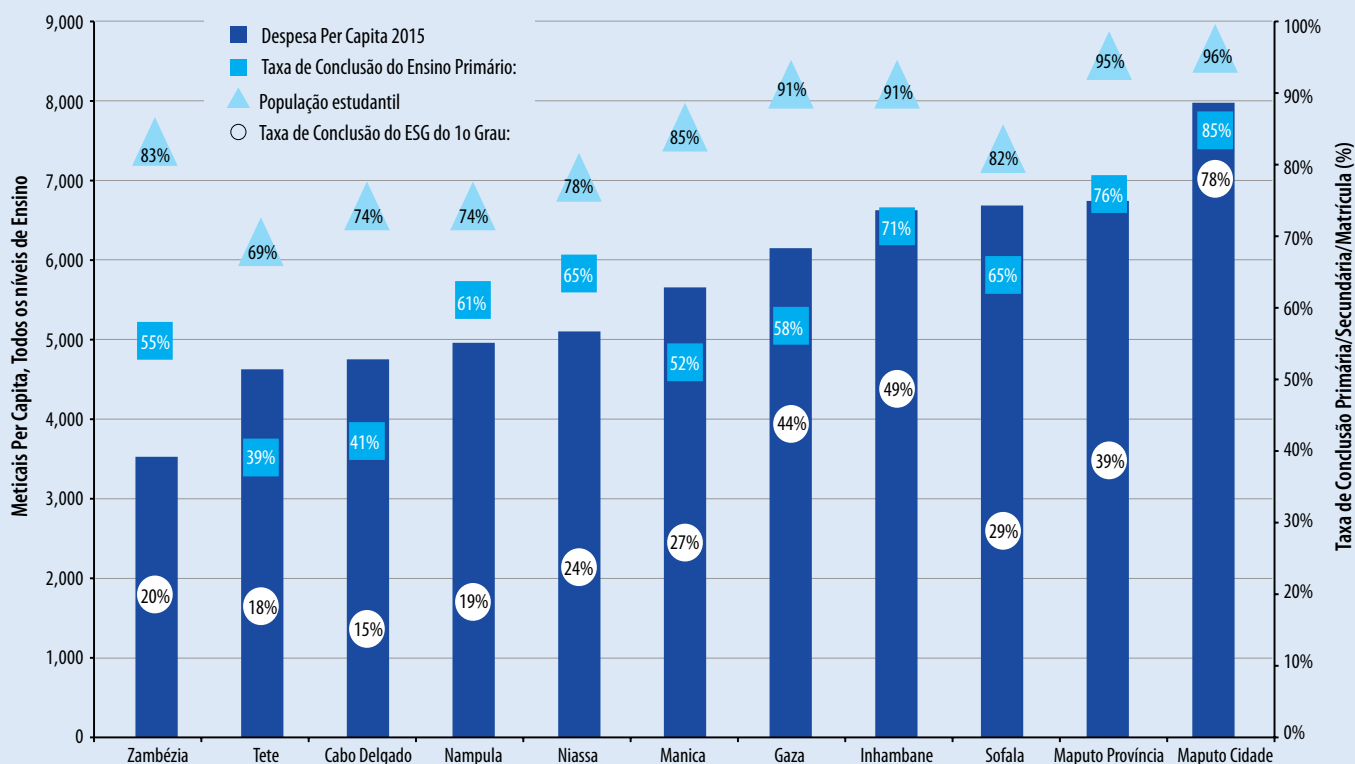
Ao longo dos últimos anos, o Sector da Educação em Moçambique tem registado um crescimento nominal e real de salutar devido a grandes fluxos de recursos internos, suficientes para manter a parte referente às despesas do total do Orçamento do Estado e do PIB superior as dos seus pares. Uma descentralização em ritmo acelerado e níveis fortes de execução orçamental têm contribuído para a melhoria da prestação de serviços de educação a nível local; no entanto, grandes lacunas entre o país e os seus pares africanos nos rácios despesa-por-desempenho sugerem que os gastos

com a educação em Moçambique não são tão eficientes e eficazes quanto poderiam ser. Além disso, alocações não equitativas por aluno por província acentuam as desigualdades regionais. A fim de melhorar os indicadores e poder cumprir as metas do Sector, o Governo deve rever o fundo salarial da educação, aumentar a parte de investimento destinada a melhorar a infra-estrutura da educação e a qualidade dos professores, fazer ganhos de eficiência das despesas, resolver o problema do absentismo e reverter as disparidades regionais através do aumento das alocações por aluno para as províncias desfavorecidas.

27) World Bank. 2014 Moçambique Public Expenditure Review. Chapter 5, Section 2b, Pgs. 75-76.

28) See UNICEF, 2014 Education Budget Brief, Pg. 10, Gráfico 10.

**GRÁFICO 14** Taxa de Frequência e de Conclusão por província



Fonte: **Despesa Per Capita 2015:** Cálculos do autor com base na LOE 2015. **População estudantil:** Base de dados estatísticos do MEDH disponíveis em: [http://www.mec.gov.mz/STATS/Pages/3Marco.aspx], Base de dados: "Levantamento no Início do Ano", "Lista Nominal e Resumo de Escolas por Distrito, Província e Nível de Ensino". Critério de Pesquisa: 2008-2014, Todas províncias, Pública, Diário, EP1 EP2 ES1 ES2. Estudantes (Ensino Superior) "Dados Estatísticos sobre o Ensino Superior em Moçambique 2012-07" Pg. 11 (Quadro 1.1). **Taxa de Conclusão do Ensino Primário:** INE, MICS, 2008. Page 93. **Taxa de Conclusão do ESG do 1o Grau:** Cálculos do autor com base nas definições estatísticas do BM WDI. Levantamento Escolar 2014, pg. 43 (para o ano 2014). Instituto Nacional de Estatística, Base e Dados, Projeções da População 2007-2020. (ano seleccionado = 2014). **Taxa de Frequência do Ensino Primário:** INE, MICS, 2008. Pg. 86.

## Glossário de Termos do Orçamento

**Execução do Orçamento/Orçamental:** Percentagem dos fundos alocados gastos fora da dotação total

**Desconcentração:** Mudança da responsabilidade orçamental autónoma de um nível mais centralizado para o nível provincial ou distrital.

**Despesa Realizada:** fundos atribuídos gastos em investimento na educação e despesas correntes

**Dotação Inicial:** A primeira dotação de fundos aprovada pela Assembleia Nacional

**Valores Nominais:** Números não corrigidos do efeito da inflação

**Valores Reais:** Números não corrigidos do efeito da inflação

**Dotação Rectificativa:** Uma dotação de fundos revista aprovada pela Assembleia da República

**Dotação Actualizada:** O total de fundos que são colocados à disposição de uma determinada instituição de ensino

**Per Capita:** Por pessoa

## Acrónimos

AGO	Apoio Geral ao Orçamento	PES	Plano Económico e Social
ASS	África Subsaariana	PESE	Plano Estratégico da Educação
CGE	Conta Geral do Estado (Relatório Final do Orçamento)	PIB	Produto Interno Bruto
DPEC	Direcções Provinciais da Educação e Cultura	PQG	Programa Quinquenal do Governo
FASE	Fundo de Apoio ao Sector de Educação	REO	Relatório de Execução Orçamental (Relatório de Actualização do Orçamento)
FC	Fundo Comum	SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
G19	Grupo de 19 parceiros que prestam Apoio Geral ao Orçamento	SDEJT	Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia
KfW	Cooperação Financeira Alemã	UGB	Unidade de Gestão Beneficiária
LOE	Lei do Orçamento do Estado	UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
MEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano	USD	Dólares americanos (Moeda)
MT	Metical Moçambicano (moeda local)	WB	Banco Mundial
ODM	Objectivo de Desenvolvimento do Milénio	WDI	Indicadores do Desenvolvimento Mundial