

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

Mensagens Chave

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

A Revisão Conjunta

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

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

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

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

Parceria para o Apoio Programático

O QUE É?

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

PORQUE É QUE A PAP É IMPORTANTE?

A parceria cria um dispositivo harmonizado de diálogo sobre as

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

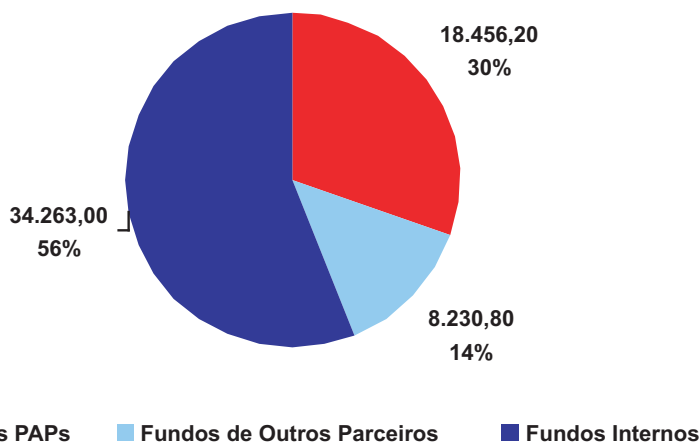
O QUE É O QAD?

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

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

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

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



Fonte: MF, REOE, 2007

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

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

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

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

QUAIS SÃO AS LIMITAÇÕES DO QAD?

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

Os resultados da Revisão Anual Conjunta 2008

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

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

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

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

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

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

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

Similarmente, bons progressos foram alcançados na educação da rapariga, com 28,8% de raparigas a completarem o ensino primário, acima dos 27,3% no ano anterior¹. Apesar da meta de 27% ter sido atingida ainda há um longo caminho por percorrer para assegurar a conclusão do ensino primário completo por todas as crianças, pois mais de um terço das raparigas em Moçambique ainda não concluem o ensino primário.

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

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

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

Fonte: Revisão Conjunta, Relatório do Capital Humano, 2008

No Sector de Saúde, 3 dos 5 indicadores foram atingidos. A Cobertura de partos institucionais, a vacinação contra DPT/HB² e a profilaxia às mulheres grávidas HIV positivas para prevenção à transmissão vertical (PTV) foram grandes ganhos alcançados pelo Ministério da Saúde (MISAU). Em 2007 cerca de 24.320 mulheres grávidas HIV positivas receberam profilaxia para prevenir a transmissão do HIV para os seus bebés, contribuindo para uma redução nas taxas de morbilidade e mortalidade das crianças. Em comparação, em 2006 somente 12.150 mulheres grávidas tiveram acesso a profilaxia. Apesar deste progresso, a maioria das mulheres grávidas HIV positivas em Moçambique ainda não têm acesso a profilaxia para prevenção da transmissão vertical.

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

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

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

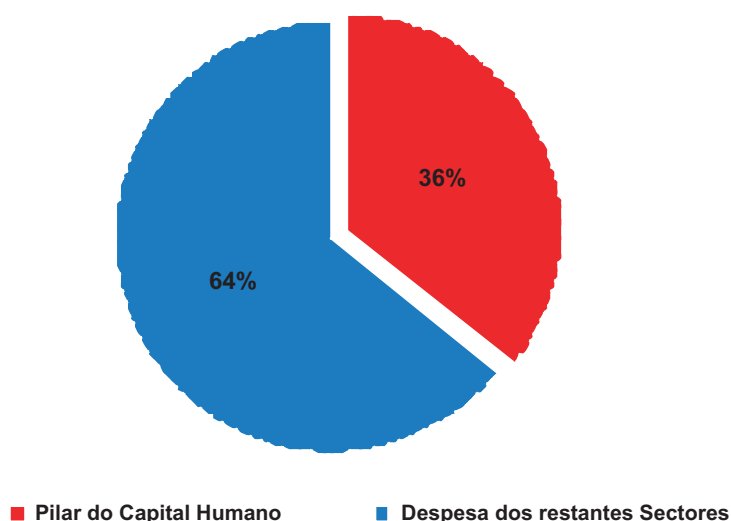
143.305 pessoas correspondendo a um sobre cumprimento em 19% em relação à meta para 2007. Contudo, a meta traçada para os programas de protecção social, que são fundamentais para mitigar o impacto da pobreza nos segmentos mais vulneráveis da população, particularmente entre crianças vivendo em pobreza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

COMO É QUE O ESTADO APLICOU O ORÇAMENTO?

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

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

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



Fonte: MF, REOE, 2006 e 2007

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

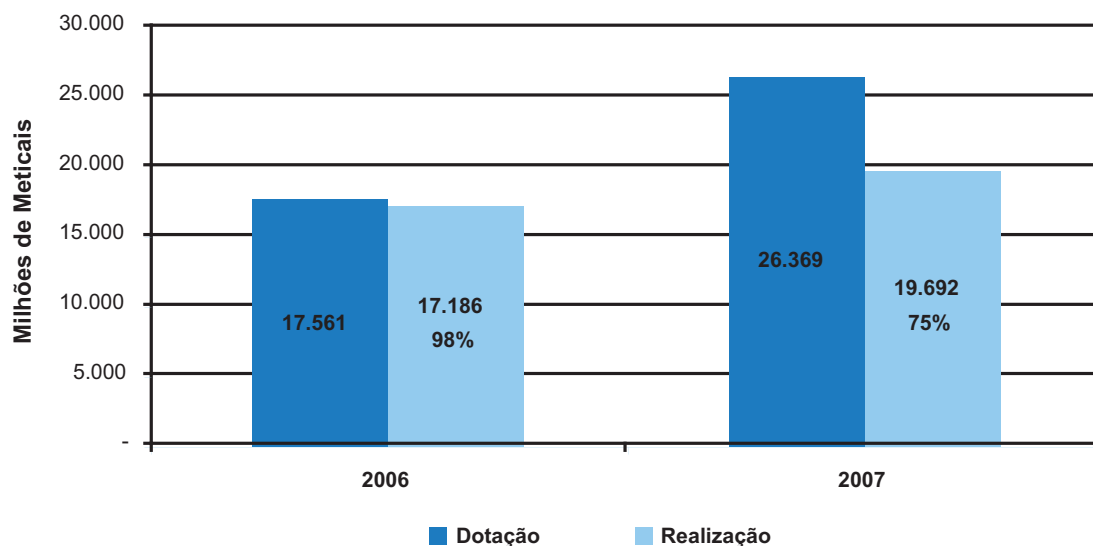
² *Diphtheria, Pertussis, Tetanus e Hepatite B* – é uma vacina única com um efeito para quatro enfermidades conforme ilustrado. Também é denominada por *Tetraline Vaccine*.

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

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

Fonte: REOE, 2006 e 2007

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



Fonte: MF, REOE, 2006 e 2007

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

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

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

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