Como a Iniquidade na Alocação do Orçamento do Estado em Moçambique Influencia os Grupos Vulneráveis

Por: Albino Francisco[1]

Introdução

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) desempenham um papel fundamental na monitoria do orçamento público em qualquer país. Em Moçambique, são muito recentes as experiências documentadas levadas a cabo pelas OSC nesta área, sendo a análise e monitoria do orçamento uma área em que é necessário, uma cada vez maior participação da sociedade civil. Contudo, vários factores devem ser considerados para que essa participação seja efectiva, entre os quais a disponibilização de informação e a capacitação para a aquisição do conhecimento para análise das matérias ligadas ao orçamento público.

É neste prisma que algumas OSC iniciaram há alguns anos, um processo de análise do orçamento público com o intuito de verificar até que ponto as alocações orçamentais previstas no Orçamento do Estado (OE) vão ao encontro das necessidades básicas dos grupos vulneráveis, com destaque para as mulheres e crianças, e como este mesmo orçamento é expresso na redução da pobreza cuja face mais visível está nestes mesmos grupos.

Com efeito, a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), iniciaram em 2007 uma parceria que resultou no desenvolvimento de análises orçamentais sobre o OE, onde mais recentemente se juntou o Forum de Monitoria do Orçamento (FMO)[2]. Estas análises designadas por "informes orçamentais", servem um objectivo duplo. Em primeiro lugar, procuram aumentar o acesso a informação e a transparência de instrumentos públicos de orçamentação, planificação e políticas sociais. Em muitos países, estes documentos técnicos são complexos na sua leitura e compreensão, e em Moçambique este facto não é excepção, principalmente quando falamos do OE. Os informes procuram assim apresentar estas informações de forma simplificada e acessível ao público em geral, estimulando o debate público sobre questões que lhes dizem respeito como cidadãos.

Em segundo lugar, os informes chamam atenção para a necessidade de uma reflexão sobre tendências na alocação dos recursos públicos sob o ponto de vista dos grupos que se encontram em situação de desvantagem social e económica. Para as OSC que trabalham em prol da realização dos direitos humanos, esta é uma abordagem

---

[1] Gestor de Advocacia e Sociedade Civil na FDC.

[2] O FMO é uma plataforma que congrega OSC que trabalham ou que tem interesse na área de análise e monitoria de finanças públicas, e tem como objectivo principal produzir informação como evidência para influenciar a gestão de finanças públicas em Moçambique.

extremamente importante. No entanto, isto requer custos, ou seja, para que os direitos humanos sejam realizados, os Governos têm que preparar planos e estratégias que devem estar devidamente custeados e assim reflectidos no OE para a sua gradual implementação no período definido por tais planos e estratégias. Por sua vez, estes devem ser executados de maneira eficiente e eficaz de forma a garantir que as políticas e serviços públicos alcancem o cidadão. A Sociedade Civil tem, portanto, um papel fundamental de monitoria deste processo. E os informes orçamentais são um contributo servindo de instrumentos facilitadores deste processo.

A presente exposição tem por objectivo analisar como a iniquidade na alocação do OE em Moçambique (seja na perspectiva dos diferentes grupos sociais, seja pela perspectiva geográfica) tem influenciado a sobrevivência dos grupos vulneráveis e consequentemente a redução da pobreza. O destaque é dado para as mulheres e crianças, sendo estes os grupos que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social e económica no país.

Com efeito, a apresentação vai ter como referência as análises incluídas nos "informes orçamentais" sobre o OE de 2010 e 2011[3]. Quando possível, iremos sempre fazer uma comparação com o ano ou anos anteriores, para mostrar até que ponto houve evolução na alocação de recursos e como esta reduziu ou aumentou as iniquidades identificadas.

Contextualização da Análise: Limitações Identificadas na Análise ao OE 2011

As análises incluídas nos "informes orçamentais" são efectuadas com base na análise documentada das informações contidas no documento do OE. É uma análise factual e com base nas evidências contidas no Plano Económico e Social (PES) e no OE, cruzadas com alguns indicadores sociais.

Dois tipos de limitações fundamentais foram identificadas na análise geral ao OE:

(i) O OE 2011 não apresenta a despesa agrupada pelos chamados sectores prioritários do PARPA (classificação extra orçamental), o que dificulta a visualização dos montantes globais de recursos que estão a ser canalizados para os chamados Sectores Prioritários do Programa Alargado de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), como a Educação, Saúde, Infraestruturas, Agricultura, Governação, Acção Social e outros. Para termos o que analisar, organizamos os números e calculamos as alocações propostas para estes sectores. Logo, poderão existir na nossa análise, diferenças com qualquer cálculo que o Governo venha realizar a este respeito (nomeadamente na

[3] Os informes orçamentais referentes ao OE 2011 ainda se encontram em processo de edição.

composição do sector). No entanto, para diminuir possíveis diferenças, esta análise teve como base a informação que o Ministério das Finanças (MdF) utilizou em anos anteriores para efectuar este cálculo.

(ii) Outra limitação é o detalhe da despesa ao nível distrital: em 2011 está prevista uma mudança relevante do registo da despesa de funcionamento para o nível distrital, isto é, verifica-se uma desconcertação relevante e nunca antes verificada para este nível. A este nível, a despesa é apresentada por Serviços Distritais que como sabemos, na maior parte dos casos representam mais do que um sector. Assim, seria igualmente importante que a despesa neste nível estivesse organizada pelos mesmos sectores. Aqui, para ultrapassar esta limitação, a análise considerou os mapas acompanhantes do OE e organizou a despesa dos distritos por províncias e, ainda, por Serviços Distritais e tipos de projectos de investimento, para pelo menos poder encontrar os valores das alocações da Saúde e Educação.

Verificamos durante a nossa análise que a estrutura da planificação e da orçamentação está a mudar e a melhorar significativamente, no entanto isso coloca pressão adicional em anos de reforma (como este) para comparar dados entre anos e verificar tendências na alocação. Outra verificação é a questão da descentralização de fundos que está a acelerar rapidamente, mas que nos colocou o desafio, como detalhamos no ponto anterior, de como analisar a despesa alocada aos Serviços Distritais quando cada serviço reúne mais do que um sector.

O Envelope de Recursos do Orçamento do Estado para 2011

O OE 2011 apresenta um envelope de recursos total disponível na ordem de 132,403 Milhões de Meticais, contra 117.977 Milhões de Meticais em 2010, o que revela um crescimento que podemos considerar significativo do envelope global de recursos do OE em Moçambique[4]. Um outro aspecto que desperta interesse neste documento é que a proporção de recursos internos e externos na composição do envelope de recursos onde permanece no rácio 56 por cento / 44 por cento do total de recursos para 2011, tal como já se havia observado para 2010. A execução do OE 2009 agora disponível confirma que os recursos internos tendem a ser superiores aos recursos externos, revelando-se como uma tendência bastante importante nos esforços com vista a se alcançar a médio/longo prazos, a sustentabilidade orçamental.

[4] Este crescimento vem se verificando de forma gradual nos últimos anos, resultante principalmente do aumento da contribuição provenientes da captação de receitas (fiscais e não fiscais) para o OE.

Esta tendência na evolução da contribuição interna para o OE nos últimos anos, é reflexo directo de uma maior capacidade do Estado na captação de receitas fiscais e não fiscais. Contudo, a captação das receitas fiscais é aquela que se revela mais evolutiva, podendo significar que os esforços para o alargamento da base tributária no país aliado a melhoria na capacidade de colecta, responsabilização e transparência na gestão dos recursos públicos, tem surtido resultados positivos que contribuem para a sustentabilidade orçamental e para a melhoria na gestão das finanças públicas em Moçambique.

Porém, estas melhorias não estão a ser acompanhadas, ao mesmo ritimo, pela redução das disparidades que se verificam na alocação de recursos do OE para os sectores e para as províncias. A evolução na capacidade de colecta não é ainda acompanhada pela melhoria na alocação no nível descentralizado tendo em conta factores de peso que influenciam a redução da pobreza, o que perpetua de certa forma a iniquidade na alocação de recursos.

A Questão da Iniquidade na Alocação do Orçamento

A iniquidade na alocação do orçamento pode ser vista no âmbito das Iniciativas de Orçamentação Social (IOS) que englobam os diversos esforços e iniciativas desenvolvidas por vários actores para analisar, avaliar e contribuir para a realização dos direitos das crianças e mulheres através do refinamento e melhoria dos instrumentos de planificação e orçamentação públicos. Essas iniciativas são normalmente formuladas à volta dos direitos humanos e tendem a ter como enfoque as estratégias de não discriminação e de redução da pobreza, com especial ênfase nos grupos em desvantagem na sociedade.

Porquê a ênfase nas mulheres e crinças? Vivemos num país onde cerca de metade da população adulta vive na pobreza e segundo o UNICEF, a pobreza infantil é um problema difuso e profundamente enraizado, onde cerca de 58% das crianças vive abaixo do limiar da pobreza. Existem disparidades em termos de rendimento, educação, estado de saúde e nutrição bem como acesso à água e saneamento seguro entre os que vivem em áreas rurais e em áreas urbanas; entre homens e mulheres, rapazes e raparigas e entre os que têm escolarização e os que não têm.

Em Moçambique, o OE é condicionado por outras determinantes ou prioridades, não sendo, ainda, as determinantes sociais que vão ao encontro da satisfação das necessidades das mulheres e crianças, uma real prioridade na construção do orçamento. Vários factores podem explicar este facto, no entanto, uma prioridade na alocação orçamental para os sectores directamente responsáveis pela promoção e

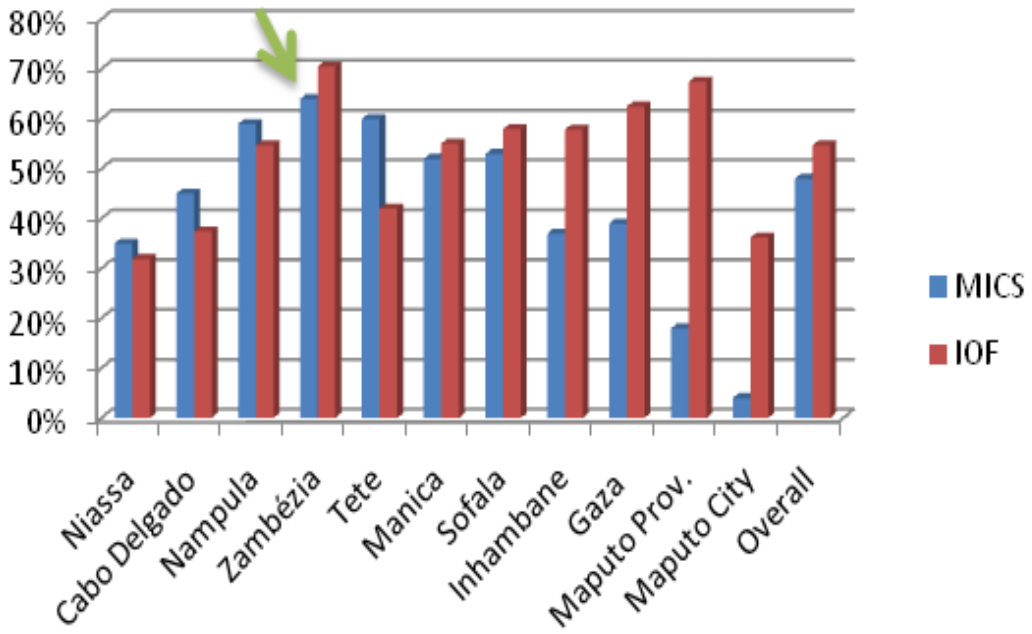
protecção dos direitos dos grupos mais vulneráveis que representam a expressão real da pobreza, é um meio de contribuir para a redução da pobreza no país.

Com efeito, quando analisamos as alocações orçamentais entre os sectores que, na nossa óptica, são os principais responsáveis pela realização dos direitos destes grupos, verificamos grandes disparidades na alocação de recursos o que nos leva a questionar sobre como as diferentes estratégias sectoriais estão de facto a responder ao desafio de combate a pobreza através da realização dos direitos destes grupos.

Ao nível descentralizado, as disparidades são ainda mais notórias quando considerados e comparados, por exemplo, os índices de pobreza entre as províncias. O gráfico abaixo faz uma abordagem cruzada da incidência da pobreza no país por províncias. A pobreza aqui é medida através de duas metodologias: (i) baseada em privações (usando-se os dados do Inquérito de Indicadores Múltiplos – MICS); e (ii) baseada no consumo (usando-se os dados do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF)).

A primeira tenta determinar a situação da pobreza absoluta das crianças sujeitas a duas privações severas nas áreas de nutrição, água, saneamento, saúde, abrigo, educação e informação. A última olha para o poder de consumo dos agregados familiares para um cabaz alimentar suficiente para satisfazer suas necessidades básicas em calorias.

Gráfico 1 - Incidência da Pobreza no país por Províncias 2008



Fonte: (UNICEF 2010). Actualização da Pobreza na Infância em Moçambique.

O Gráfico 1 mostra-nos, assim, o nível de desigualdades que existem entre as demais províncias do país. Esta situação é semelhante quando se analisa a despesa pública por província.

Assim, da análise combinada dos níveis de incidência de pobreza e alocação de recursos *per capita* por província, verificamos que a Zambézia é a província mais afectada de acordo com ambas medidas. A província também se distingue por apresentar os indicadores mais baixos no país, como exemplos: (i) mais alta mortalidade infantil (205/1,000); (ii) maior proporção de crianças sem vacinação (20 por cento); (iii) menor acesso à água segura (26 por cento); (iv) mais baixa taxa líquida de escolarização secundária (8 por cento); (v) menor posse do cartão de saúde (MICS 2008).

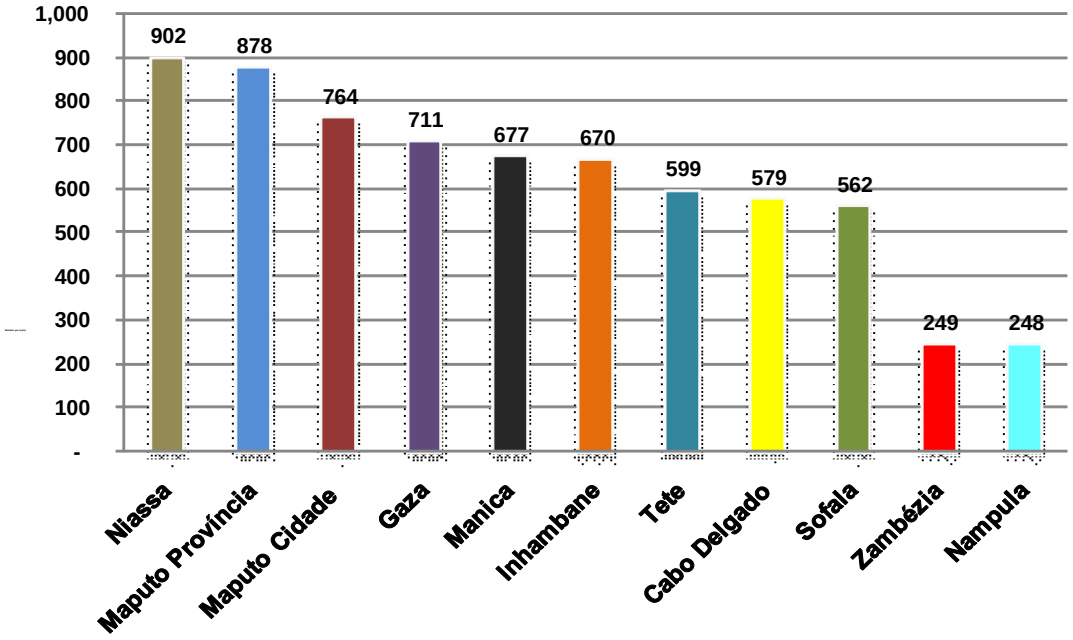
Os critérios de alocação de recursos por províncias incluem:

- A natureza das actividades desenvolvidas;
- O desenvolvimento institucional existente;
- A capacidade de execução no ano anterior;
- O número de funcionários existentes;
- A programação de admissões \ mudanças de carreiras \ progressões;
- O plano de desenvolvimento do pessoal;
- Priorização de bens e serviços nos sectores de Educação \ Saúde \ Obras Públicas;
- A disponibilidade de recursos de investimento internos e externos; e
- Os planos estratégicos sectoriais.

Esta falta de relação entre gastos públicos e necessidades (em termos de níveis de desenvolvimento económico e social) repete-se para as demais províncias, levantando-se a questão da necessidade de critérios mais equitativos na alocação de recursos públicos. Quando existe alocação de despesa, por exemplo, aos níveis distritais e autárquicos, o Governo aplica uma fórmula de ponderação de factores (dimensão territorial, população, incidência da pobreza, entre outros critérios) para calcular essa alocação. No entanto, existem ainda desafios sobre como é tratada a questão das alocações (globais e sectoriais) ao nível das províncias.

Numa análise ao OE 2010, verificamos que, para além do facto de o processo de descentralização de fundos para o nível provincial estar a avançar em ritimo lento, este processo é marcado por disparidades. Por exemplo, quando calculamos livremente o valor de fundos alocados ao sectores sociais chave que consideramos nesta análise (Educação, Saúde, Acção Social e Água e Saneamento) pelo número de habitantes por província, verificamos que as províncias que possuem maior incidência de pobreza e que por sinal, são as mais populosas, recebem menos fundos *per capita* do que as províncias onde os indicadores de pobreza apresentam-se relativamente melhor. No Sector da Educação, por exemplo, a Província de Nampula recebe apenas 249 MT *per capita* em contraste com a Província de Maputo que recebe 878 MT *per capita*. Mas a taxa de frequência em Nampula é muito menor do que na Província de Maputo. Por exemplo, no nível primário, esta taxa é de 74% contra 95%. O Gráfico 2 abaixo ilustra como estas disparidades são demonstradas.

Gráfico 2 - Alocação Per Capita de Fundos no Sector de Educação por Província em 2010 (em Meticais)



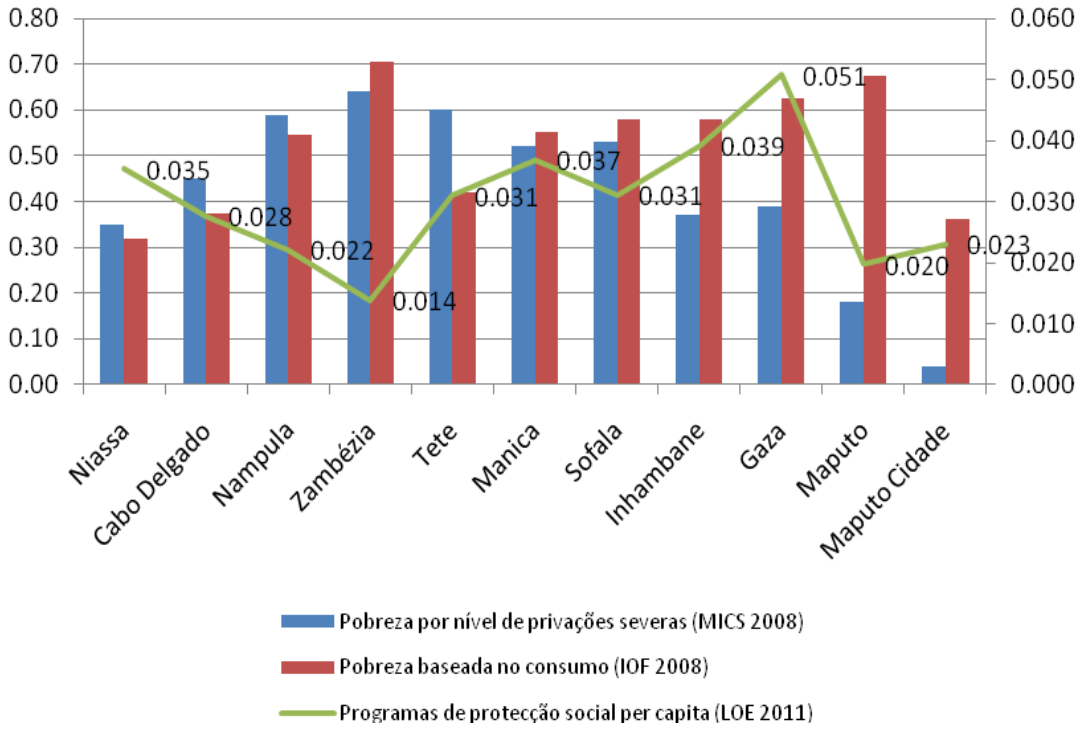
Fonte: (FDC e UNICEF 2010). Informes Orçamentais 2010.

Contudo, a igualdade *per capita* provincial, segundo McCoy (2008), não é necessariamente desejável na sua totalidade, e as necessidades de investimento nas províncias nem sempre se correlacionam com a população ou com certos indicadores de desenvolvimento mais abrangentes. Isto significa que as áreas geográfficas e as respectivas densidades populacionais, tem um papel influente nos custos de investimento, por exemplo. Não obstante, os padrões provinciais observados são potencialmente indicativos de uma alocação desigual dos recursos, sendo as províncias mais populosas de Nampula e Zambézia as menos favorecidas.

Verificamos pois, que a questão da iniquidade ainda prevalece pois de entre vários os critérios aplicados para determinar a alocação de recursos por província, aspectos relacionados com a incidência de pobreza ou os níveis de privação de consumo não tem sido considerados. Não deveria o Governo considerar também estes critérios na alocação de recursos por província?

Considerando por exemplo a análise ao nível dos sectores e olhando para a Acção Social que é, no conjunto dos sectores analisados, o mais crítico em termos de alocação orçamental, vamos verificar nos Programas de Protecção Social grandes disparidades entre as províncias principalmente quando tomamos em conta o número da população e os índices de pobreza de acordo com os dados do MICS e do IOF. O Gráfico 3 abaixo ilustra de forma evidente este facto.

Gráfico 3 - Incidência da Pobreza no País por Províncias (2008) e Programas de Protecção Social Per Capita (2011)



Fonte: (UNICEF 2010). Actualização da Pobreza na Infância em Moçambique; LOE 2011

Esta informação é cruzada com a despesa dos Programas de Protecção Social *per capita* e por província para 2011. Verifica-se pouca correspondência entre as alocações e a incidência da pobreza por província. Este facto fica claro principalmente em relação à Zambézia, a província mais afectada de acordo com ambas medidas de pobreza, mas que recebe menos recursos *per capita* dos Programas de Protecção Social.

Cabe lembrar, no entanto, que a revisão dos critérios de alocação de recursos serve apenas para ressaltar a necessidade mais ampla de planos, estratégias e programas do Governo que respondam as necessidades de mitigação destas desigualdades que impedem a redução da pobreza no país.

Conclusão: Qual o Papel da Sociedade Civil?

A questão da iniquidade na alocação de recursos tende a prevalecer na construção do OE em Moçambique, perpetuando desta forma os níveis de pobreza principalmente entre os grupos mais vulneráveis da nossa sociedade. Julgamos que é importante que esforços no sentido de reduzir estas iniquidades sejam continuamente envidados.

É necessário que o Governo reconsidere os critérios de alocação no nível descentralizado. Na maioria das vezes, é neste nível que os serviços públicos são prestados à população. Portanto, é importante que haja uma melhor correspondência entre a alocação de recursos públicos e as necessidades locais ou específicas da região. Naturalmente que, neste processo de revisão de critérios de alocação, será necessário considerar a capacidade de absorção dos órgãos locais a fim de assegurar não só a alocação mas sim uma execução de fundos eficiente e eficaz. Por outro lado, o país deve usar as suas receitas económicas cada vez mais crescentes, investindo na melhoria do bem estar das crianças e mulheres vulneráveis em particular.

A Sociedade Civil desempenha um papel chave para a mudança deste cenário. A realização dos direitos humanos é uma responsabilidade do Governo centrada nos diversos instrumentos legais aprovados no país. No entanto, este é um compromisso da sociedade em geral. Todos os actores devem trabalhar juntos para assegurar que as instituições públicas e os tomadores de decisão tomem decisões mais informadas e que tenham impacto na entrega dos serviços que todos os cidadãos precisam para poder realizar todos ou uma parte relevante dos seus direitos e necessidades básicas. As OSC trabalham junto das comunidades e grupos vulneráveis, e conhecem os desafios que estes grupos tem de ultrapassar no seu dia a dia e quais os serviços básicos que existindo ou alcançando tais grupos, poderiam aliviar ou melhorar o seu nível de vida.

Ao representar diferentes espectros da sociedade, estas organizações tentam dar voz a quem não tem e assim estão em lugar privilegiado para verificar se os programas, planos e orçamentos do Estado respondem de facto as necessidades destes diferentes grupos na sociedade. Neste caso específico do OE, a nossa missão é o de monitorar e influenciar a alocação e a execução de recursos e a entrega de serviços por parte do Estado, a quem mais deles necessita.

Por outro lado, uma Sociedade Civil consciente e informada não é só um instrumento de fiscalização ou monitoria do Governo, é acima de tudo seu aliado como introdutor de mudança em comportamentos e atitudes, permitindo o desenvolvimento do país com o contributo activo de todos.

O Fórum de Monitoria do Orçamento, um mecanismo informal que congrega várias OSC que trabalham ou que tem interesse na área da monitoria do orçamento público, procura ser o espelho deste movimento por parte da Sociedade Civil, e foi estabelecido para influenciar um melhor acesso e disseminação de informação sobre os planos e contas públicas, ao mesmo tempo que procura trabalhar com o Governo e com o Parlamento para que os planos e orçamentos sejam cada vez mais equitativos e concernentes às necessidades das comunidades deste vasto país.

Referências

FDC e UNICEF (2010), *Série de Informes Orçamentais sobre o Orçamento do Estado em Moçambique*, Maputo.

FDC e UNICEF (2011), *Série de Informes Orçamentais sobre o Orçamento do Estado em Moçambique*, Maputo. (Em edição).

UNICEF (2010), *Actualização da Pobreza na Infância em Moçambique*, Maputo.

Governo de Moçambique (2010), Lei do Orçamento do Estado 2011, Maputo.

Governo de Moçambique (2010), Plano Económico e Social para 2011, Maputo.

INE (2009), *Inquérito aos Agregados Familiares*, Maputo.

INE (2008), *Inquérito de Indicadores Múltiplos*, Maputo.

McCOY, Simon (2008), *Alocação do Orçamento Provincial nos Sectores de Saúde, Educaçã e Água em Moçambique: uma análise 2003-2006*, DNEAP, MPD, Maputo.