



**Movimento de Educação
Para Todos**

ESTUDO SOBRE

ACOMPANHAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS NO SECTOR DA EDUCAÇÃO E SUA ALOCAÇÃO EQUITATIVA



**Financiado pela
União Europeia**

Índice

1.Introdução

4

1.1. Objectivos

5

1.2. Estudo de Questões Analíticas

5

1.3. Importância e Escopo do Estudo

5

1.4 Organização do relatório

5

2.Capítulo II

6

2.1. Processo orçamental

6

2.1.1 Conceito de Orçamento o Estado

6

2.1.2. Funções do orçamento

6

2.1.3 Preparação do Orçamento

7

2.1.4. Ciclo Orçamental

7

2.1.5. Visão geral

8

2.1.6. Actores-chave e seus papéis no processo orçamentário central

8

2.1.7. Execução Orçamentária

10

2.1.8. Monitoramento e Avaliação do Orçamento

10

2.2. OSCs e Estratégias de Defesa dos Cidadãos

11

3.Capítulo III: Resultados

13

3.1. Peso da Despesa do Sector de educação sob a Despesa total

13

3.2. Distribuição da despesa do sector da educação

15

3.3. Execução de fundos de financiamento à educação

16

3.4. Contratação de professores na educação

16

3.5. Construção e reabilitação de infra-estruturas escolares

17

4. Considerações Finais

23

4.1. Conclusões

23

4.2. Recomendações

23

5. Referências Bibliográficas

25

Lista de Gráficos e Tabelas

Gráfico 1: Evolução da Des. Total e Des. do sector da educação

13

Gráfico 2: Rácio entre D. P. Educação VS Des. Total & D. P. Educação VS Des. Total (Ex. Enc.)

14

Gráfico 3: D. P. Educação em % do PIB

14

Gráfico 4: Distribuição da despesa do Sector da educação

15

Gráfico 5: D. P. Funcionamento & Investimento em % da Despesa do sector

15

Gráfico 6: Fundo FASE 2021

16

Gráfico 7: Contratação de professores 2021

17

Gráfico 8: Construção e reabilitação de salas de aula no ensino primário – 2021

17

Gráfico 9: Rácio professor-aluno por província

18

Gráfico 10: Evolução da taxa de escolaridade no ensino primário

19

Gráfico 11: Evolução da taxa de escolaridade no ensino secundário

19

Gráfico 12: Evolução da Taxa de retenção dos alunos da 1ª à 3ª classe 2020/2021

20

Gráfico 13: Fundos alocados a educação em 2020 no âmbito da COVID-19 (USD)

22

Tabela 1: Construção de escolas, sanitários e distribuição de carteiras no ensino secundário em 2021

18

Tabela 2: Distribuição de carteiras por província em relação a fonte de financiamento

20

1. Introdução

A Constituição da República de Moçambique no seu artigo 88 reconhece a igualdade de direitos e deveres a todos os cidadãos em relação a educação, sendo responsabilidade do Estado assegurar esse direito à educação para todos os cidadãos e cidadãs.

Ao longo dos últimos anos o país tem assumido compromissos internacionais sobre direito e sobre financiamento a educação, sendo de destacar o Objetivo Sustentável 4 que preconiza, **“Assegurar uma educação inclusiva, equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”** como um propósito que se pretende das metas a atingir até 2030.

Por outro lado, há o compromisso de Dakar sobre reaprovisionamento ou financiamento a educação, assumido em 2018 no Senegal, no qual o orçamento do sector da Educação passaria de 43,6 mil milhões em 2018 para 51,5 mil milhões de meticais em 2020, de modo a melhorar as condições de aprendizagem no Sistema Nacional de Ensino, o que passava por assegurar maior investimento para a criação das condições nas escolas.

Ainda neste quadro, o Mundo e o país em particular viram-se afectado pela pandemia da Covid- 19, uma emergência global que tem dizimado milhares de vidas em quase todo o mundo. As medidas de prevenção decretadas pela OMS (distanciamento social e higiene pessoal) provaram ser eficazes para interromper o crescimento exponencial do vírus. Entretanto, estas medidas trazem consigo um impacto socioeconómico bastante significativo.

Estudos indicam que as interrupções prolongadas têm implicações na educação, especialmente nos contextos mais vulneráveis. Nestes termos, existe, um risco real de regressão para as crianças no que diz respeito às suas competências básicas, nas aprendizagens fundamentais (leitura, escrita e calculo, etc.) ainda não consolidadas.

É neste contexto que este estudo procura perceber a tendência da alocação e execução orçamental no sector da educação comparativamente ao orçamento total do Estado, por forma a compreender a tendência histórica da aplicação dos recursos neste sector.

1.1 Objectivos

1.1.1 Objectivo Geral

O objectivo geral do estudo é analisar as tendências orçamentárias da educação para os anos 2021 e 2022, demonstrando as formas pelas quais a sociedade civil e os cidadãos podem se envolver no ciclo orçamental, com vista a monitorar e advogar pelo aumento da alocação e boa gestão de orçamento na educação sector.

1.1.1 Objectivos Específicos

- Realizar uma análise de tendências do orçamento de Moçambique e do orçamento da educação para o últimos dois anos de 2021 e 2022;
- Verificar se o governo de Moçambique tem conseguido alcançar compromissos orçamentários locais e internacionais no sector de educação;
- Desenvolver estratégias eficazes para OSC's e cidadãos defenderem o aumento do orçamento da educação do valor actual para 20 por cento do orçamento nacional e 6 por cento do PIB.

1.2 Estudo de Questões Analíticas

- Realizar uma análise de tendências do orçamento de Moçambique e do orçamento da educação para o últimos dois anos de 2021 e 2022;
- Verificar se o governo de Moçambique tem conseguido alcançar compromissos orçamentários locais e internacionais no sector de educação;
- Desenvolver estratégias eficazes para OSC's e cidadãos defenderem o aumento do orçamento da educação do valor actual para 20 por cento do orçamento nacional e 6 por cento do PIB.

1.3 Importância e Escopo do Estudo

Os resultados deste estudo devem fornecer uma compreensão clara sobre as formas relevantes em que a sociedade civil e cidadãos podem se engajar no ciclo orçamentário, acompanhamento e avaliação de desempenho. Isso permitirá que eles desempenhem seu papel de advocacia para melhorias orçamentárias do sector de educação. Consequentemente, o Governo deve cumprir seus compromissos orçamentários básicos estipulados em políticas baseadas em educação e planos, a fim de melhorar o desempenho do sector em Moçambique.

O estudo foi realizado em Moçambique com foco na análise do orçamento do sector de educação de 2021 e 2022.

1.4 Organização do relatório

O restante deste relatório é apresentado da seguinte forma: capítulo dois destaques sobre o processo orçamental em Moçambique, o capítulo três concentra-se na metodologia e nos dados usados, o capítulo quatro apresenta a discussão dos resultados, enquanto o capítulo cinco destaca as conclusões e recomendações.

2. Capítulo II

2.1. Processo Orçamental

2.1.1 Conceito de Orçamento o Estado

Orçamento do Estado é o documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar num determinado exercício económico e tem por objectivo a prossecução da política financeira do Estado.

Introduz ainda Teodoro Waty que O orçamento do Estado é uma previsão, em regra anual, que fixa as despesas a realizar pelo Estado, as receitas para a sua cobertura e incorpora a autorização e os limites do exercício dos poderes financeiros pela Administração.

Dessas definições podemos entender que o orçamento do Estado é um documento de previsão de receitas a arrecadar (soma de ingressos, impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, arrecadados para atender às despesas públicas) e despesas a realizar (conjunto de dispêndios realizados pelo Estado ou outros entes públicos para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para a realização de investimentos) e que esta previsão visa a satisfação das necessidades colectivas.

2.1.2. Funções do orçamento

O autor António de Sousa Franco apresenta três (3) funções do orçamento: **Funções Económicas, Funções Políticas e Funções Jurídicas.**

2.1.2.1 Funções Económicas

No domínio Económico, o orçamento é uma previsão ou seja um plano económico dentro das funções económicas duas perspectivas:

- Racionalidade económica: orçamento permite uma gestão mais racional e eficiente dos dinheiros públicos, na medida em que concretiza a relação entre receitas e despesas e facilita a procura de um máximo bem-estar (ou utilidade com um mínimo de gasto (ou custo).
- Eficácia: o orçamento de um ponto de vista económico é sobretudo encarado como um elemento fundamental para a definição e execução das políticas financeiras, conseguindo-se por meio dele conhecer a política económica global do Estado.

2.1.2.2. Funções Políticas

O orçamento é uma autorização que visa conseguir duas ordens de efeito:

- Garantia dos direitos fundamentais: assegura-se através da disciplina orçamental que a propriedade privada só é tributada na medida em que tal seja consentido pelos representantes dos proprietários (os deputados); numa óptica menos liberal, garante-se que os rendimentos só são tributados para cobrir os gastos públicos mediante decisão dos representantes dos titulares desses rendimentos – trabalhadores, proprietários, capitalistas (que, como são cidadãos, estão representados pelos deputados no Parlamento);
- Garantia do equilíbrio e separação dos poderes, já que através do mecanismo de autorização política, a cargo das Assembleias Parlamentares, a estas atribui um importante papel financeiro: elas autorizam os recursos e sua afectação, o Executivo executa o orçamento e as contas são tomadas pelo Parlamento e/ou por um órgão jurisdicional



2.1.2.3. Funções Jurídicas

As funções jurídicas do Orçamento decorrem do seu elemento político e consubstanciam-se no aparecimento de toda uma série de normas destinadas a concretizar os fins de garantia que o Orçamento visa prosseguir. Ele constitui uma limitação jurídica Administração, diversa e mais forte que a do Direito Administrativo: os seus poderes financeiros devem ser autorizados anualmente e por isso são limitados.

2.1.3 Preparação do Orçamento

Síntese: A preparação do orçamento começa com o Governo (Ministério de Economia e Finanças) emitindo o Plano e Orientações Orçamentais que fornecem as prioridades orçamentais e instruções para a preparação do orçamento para o ano. Em seguida, o Governo recebe e consolida vários requisitos de despesas dos Ministérios, Governo Local Autoridades que estão de acordo com a receita esperada a ser arrecadada. Após a elaboração, o orçamento é submetido para aprovação pelo Parlamento. Após a aprovação, o orçamento é implementado e monitorado para garantir que os recursos públicos sejam gastos de forma eficaz. Geralmente, o processo orçamentário tem quatro etapas principais: Preparação, Aprovação, Implementação e Monitoria.

Descrição: A proposta da lei do orçamento do Estado, é elaborada pelo governo e submetida à Assembleia da República, e deve conter informação fundamentadora sobre as previsões de receitas, os limites das despesas, o financiamento do défice e todos os elementos que fundamentam a política orçamental.

Do artigo acima exposto podemos perceber que no nosso país a elaboração do orçamento é da competência exclusiva do governo, ou seja, a proposta do orçamento vem do governo, órgão este que submete a Assembleia da República em forma de proposta de orçamento, para a posterior aprovação.

Na elaboração da proposta do orçamento, o governo deverá dar prioridades ao cumprimento do seu programa e ter em conta a necessária relação entre as previsões orçamentais e a evolução provável da conjuntura política, económica e social.

Isto quer significar que, o montante e tipo de receitas e despesas a inscrever no orçamento deverão estar de acordo a política do governo e o momento económico, político e social que se vive no país.

2.1.4. Ciclo Orçamental

- O ministério que tutela a área das finanças é o órgão coordenador do Sistema de Orçamento do Estado, cabendo este até 31 de Maio de cada ano, comunicar a todos serviços ou unidades orgânicas do Estado (diversos órgãos, instituições, provinciais e autarquias) a metodologia de recolha de informação e demais instruções a serem respeitados na preparação das respectivas propostas de orçamento;
- Uma vez aprovadas pelo órgão competente da instituição proponente, as diferentes propostas de orçamento são enviadas à Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO);
- As diferentes propostas de orçamento são depois analisadas, alteradas e unificadas pelo Ministério do Plano e Finanças, através da Direcção Nacional do Plano e Orçamento, a luz das orientações, limites orçamentais e demais instruções; Caso se verifique alguma irregularidade ou incumprimento, a Direcção Nacional do Plano e Orçamento, procederá, em conjunto com o proponente, à correcção da respectiva proposta, de forma a adequá-la aos requisitos exigidos;
- Depois de elaborada a proposta de lei orçamental para o ano seguinte, esta é apresentada ao Conselho de Ministros pelo Ministério do Plano e Finanças e depois submete-se à Assembleia da República para apreciação e aprovação.

2.1.5. Visão geral

O orçamento do Governo é um plano que identifica como o governo irá arrecadar e gastar suas receitas para implementar diferentes actividades para o desenvolvimento socioeconómico em um determinado ano fiscal. Algumas das actividades incluem a prestação de serviços sociais em saúde, educação, água e saneamento, bem como a implementação de projectos de desenvolvimento com o objectivo de promover o crescimento económico e melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos. Uma vez que um orçamento sólido serve como uma ferramenta para a responsabilização da gestão económica e financeira. Além disso, o orçamento serve como um mecanismo de alocação de recursos entre as diferentes necessidades e prioridades, além de trazer estabilidade e crescimento económico.

Teoria do Agente, o Governo se posiciona como um agente do público para colectar e alocar recursos financeiros para diversas actividades socioeconómicas em nome das pessoas que investiram no Governo com tais poderes em seu nome.

As receitas como um elemento da estrutura orçamentária do governo consistem em receitas domésticas e fundos estrangeiros. As receitas domésticas são compostas por receitas fiscais e não fiscais. Impostos sobre as receitas são principalmente cobrados pela Autoridade Tributária (AT). O principal categoria são impostos sobre o rendimento, impostos especiais de consumo sobre vendas internas e importações, valor acrescentado Imposto (IVA) e impostos diversos. As receitas não fiscais são arrecadadas pelos Ministérios, Departamentos, Municípios; Províncias e Autoridades Locais. Estes incluem dividendos, royalties, taxas de usuário e encargos. Os fundos estrangeiros compreendem empréstimos e subsídios fornecidos por meio de apoio orçamentário, arranjo de cestas básicas e apoio a projectos por países estrangeiros, bem como por instituições multinacionais. Também incluem subsídios através das iniciativas de alívio dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC).

O quadro de despesas consiste em despesas correntes (funcionamento) e de investimento. As despesas recorrentes são constituídas por Consolidated Fund Services (CFS) que é para baixo em pagamentos de juros domésticos e estrangeiros, amortização de juros estrangeiros e domésticos dívidas e outras despesas; Emolumentos de Pessoal (PE) e Outros Encargos (OC). As despesas de investimento são desembolsadas em programas e projetos. Eles podem ser financiados com recursos nacionais ou estrangeiros.

O orçamento do governo em Moçambique é preparado e implementado anualmente. Isto vale ressaltar que, o processo orçamentário é cíclico e decorre de acordo com o exercício também chamado de ano fiscal, que coincide com o ano civil normal.

As estimativas orçamentárias para o próximo ano financeiro são preparadas e apresentadas ao público entre novembro e junho, antes do início do exercício financeiro a que o orçamento é elaborado. Embora o orçamento nacional seja uma vez apresentado ao público em geral através do Parlamento no final de cada ano, seu processo incluindo preparação e implementação é contínua e cíclica por natureza, envolvendo vários atores-chave e vários recursos para completar um ciclo.

2.1.6. Actores-chave e seus papéis no processo orçamentário central

O orçamento é uma ferramenta política para autorizar o Governo a gastar dinheiro para implementação de várias políticas e planos. Vale a pena notar que o quadro político é um aspecto importante para fornecer orientação para o processo orçamentário em cada ano. Apesar de o orçamento é preparado anualmente, muitas das políticas e planos relevantes abrangem vários anos e traçar metas de longo prazo – por exemplo, a Agenda 2025, Manifesto Eleitoral do Partido Governante e Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2020 – 2024.

Principais actores do ciclo orçamentário com seus respectivos papéis:

Autoridade Tributária de Moçambique

Actua como um órgão central para a avaliação e cobrança de receitas especificadas e administra e faz cumprir as leis relacionadas a essas receitas, e prevê questões de receitas em Moçambique;

O Governo

Através do Ministro de Economia e Finanças (MEF) é responsável por apresentar o orçamento perante a legislatura para aprovação. O Governo tem a responsabilidade de defender o orçamento e garantir que ele seja aprovado pela legislatura;

Ministério de Economia e Finanças

Desempenha um papel central no processo orçamental e justifica menção separada. O MEF faz projecções, estabelece tectos (limites orçamentais), negocia prioridades, arrecada receitas e desembolsa fundos. O Ministério também desempenha uma importante função de controle através do Contador Geral do Estado, que é responsável por garantir que todas as transacções financeiras e relatórios sejam feitos de acordo aos devidos regulamentos;

Doadores

Dada a considerável contribuição da ajuda externa para o orçamento de Moçambique, os doadores também tem um impacto na forma como o orçamento é preparado e implementado. Os doadores (também chamados parceiros de apoio programático ou parceiros de cooperação) participam de consultas que informam sobre a formulação, o desembolso de fundos e a monitoria do gasto público.

Parlamento

As principais responsabilidades do Parlamento em relação ao processo orçamental são: Escrutinar o orçamento através de várias comissões parlamentares; Aprovar ou rejeitar o orçamento no Parlamento; Acompanhar a execução do orçamento e da desempenho das instituições publicas e supervisionar o uso de fundos públicos. Em moçambique, o Parlamento tem o poder de aprovar o orçamento, no entanto não tem poder para alterar o orçamento ou para redistribuir fundos, mas pode influenciar para que o Governo altere, recusando a aprovação do orçamento apresentado pelo executivo. As consequências desta medida são profundas, onde o Presidente tem o poder constitucional de dissolver o Parlamento em resposta;

Tribunal Administrativo

É responsável, entre outras coisas, por assegurar que o gasto de dinheiros públicos foi devidamente autorizado e aplicado para o propósitos pretendidos. Deve também assegurar que na economia, eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos;

Sector Privado

Além de contribuir com a maior parte da receita tributária doméstica, o setor privado desempenha um papel consultivo no processo orçamental. Mais notavelmente, o setor privado participa ativamente de uma consulta anual sobre o quadro de receitas, que ocorre antes que o orçamento seja formulado a cada ano. Suas preocupações são muitas vezes ao elaborar ou revisar políticas fiscais;

Sociedade Civil

Desempenha vários papéis diferentes no processo orçamentário, embora o seu papel seja limitado a um consultivo. O papel formal da sociedade civil tem sido o de participação na Elaboração da Despesa Pública

e processos orçamentais relacionados. Ademais, suas funções incluem analisar orçamentos públicos, produzir versões simplificadas e acessíveis do orçamento e documentos relacionados, desempenhando um papel de vigilância, acompanhando as despesas em a nível local, e defendendo melhorias em termos de solicitações específicas e transparência.

Os papéis informais da sociedade civil são indiscutivelmente mais eficaz, principalmente quando combinado com o uso estratégico da mídia.

2.1.7. Execução Orçamentária

A execução orçamentária é uma etapa importante do processo orçamentário, pois é nesta fase que as cobranças reais de receita e a prestação de serviços ocorram. Execução do orçamento, portanto, trata da arrecadação e contabilização de receitas, provisão de serviços através do orçamento recorrente e implementação de projetos de desenvolvimento. Os principais documentos usados durante a implementação do orçamento são Receitas e Livros de estimativas de despesas, planos de ação e fluxo de caixa e memorando orçamentário.

As principais atividades são:

- Liberação de fundos pelo MEF;
- Arrecadação e contabilização de cobranças de receitas por AT e outros.
- Prestação de serviços e implementação de projetos por instituições. Isso envolve instituições governamentais e Parceiros de Desenvolvimento. Os doadores são necessários em alguns casos para liberação de fundos e adjudicação de contractos;
- Manutenção de Contas adequadas para controle e prestação de contas;
- Relatórios sobre o desempenho orçamentário (tanto financeiro quanto físico) e avaliação;
- Inspeção de projectos e acompanhamento de despesas.

O Ministério das Finanças publica relatórios trimestrais de execução orçamental para manter transparência sobre o uso real dos fundos públicos de acordo com as estimativas orçamentárias aprovadas pelo Parlamento.

2.1.8. Monitoramento e Avaliação do Orçamento

O monitoramento e a avaliação do orçamento são necessários para uma supervisão mais próxima do trabalho programas e projectos. Isso envolve um acompanhamento contínuo dos planos e orçamento a fim de identificar realizações e gargalos durante o curso do orçamento implementado. Basicamente, o monitoramento e a avaliação se concentram em:

- Prestação de contas - para verificar a adequação das despesas e receitas sua conformidade com as autoridades por meio de relatórios financeiros;
- Assistência à gestão- para fornecer à gestão informações sobre o desempenho.

2.1.8.1. Mecanismos de Monitoramento

- Relatórios periódicos e acompanhamento;
- Auditoria interna;
- Auditoria externa;
- Controle parlamentar;
- Revisão e Ajustes Orçamentários;
- Inspeção do projecto.

No entanto, o acompanhamento global da despesa pública é agora efectuado em grande medida através de uma Sistema Integrado de Gestão Financeira (E-SISTAFE). Trata-se de um sistema informatizado que conecta a maioria das estações de pagamento do governo. Portanto, a maioria dos pagamentos são centralizado e controlado. Dificilmente despesas ou compromissos podem ser incorridos sem provisão financeira do E-SISTAFE. As principais saídas do E-SISTAFE incluem:

- Relatórios flash mensais sobre cobranças de receitas e despesas;
- Relatórios de desempenho trimestrais e anuais;
- Controle de gastos excedentes além dos orçamentos aprovados;
- Relatórios específicos com base nos requisitos do usuário.

2.2. OSCs e Estratégias de Defesa dos Cidadãos

Com base nos resultados da pesquisa a nível internacional foram desenhadas estratégias que asseguram o financiamento adequado a educação e é importante que as partes interessadas (sociedade civil/ MEPT e suas representações) na educação defendam o orçamento da educação no valor atual para 20 por cento do orçamento nacional e 6 por cento do PIB;

Portanto deve se advogar para que o governo aderira à referência internacional de 20% da dotação do orçamento nacional para o sector da educação e 6% do PIB para a educação setor. Conforme indicado na análise abaixo, apesar do compromisso da Moçambique em alcançar os dois padrões internacionais, sua dotação orçamentária tem oscilado para atingir o referências internacionais. Durante o período em análise, as realizações variam de 16 – 21 por cento do orçamento nacional e 4,8 – 6 por cento do PIB em preços de mercado atuais que precisam de melhorias significativas. Já está na hora do governo a emular outros países africanos que se articularam para atingir mais de 20% do orçamento nacional alocação para o setor de educação e 6% do PIB para o setor de educação.

Para melhorar o relacionamento entre a comunidade mais ampla e as partes interessadas, como como OSCs, escolas, cidadãos e governo em preparação, discussão, implementação, monitorização e avaliação do orçamento do sector da educação.

OSCs e Cidadãos devem estar bem informados sobre o processo orçamentário detalhado por meio de acompanhamento do orçamento proposto antes da execução, a fim de usar plataformas de engajamento para advocacia.

OSCs e comunidade para fortalecer seu relacionamento com o governo por meio de doações ao governo para apoiar o orçamento da educação em termos de capacidade construção, apoio financeiro ou quaisquer contribuições em espécie.

Isso pode ser criado através apoio financeiro, humano ou material a áreas imprevistas que necessitam Advocacia das OSCs. Posteriormente, pode estimular o interesse do governo em ampliar parceria e, em última análise, otimizar sua parceria com o MEPT como uma plataforma para a advocacia das OSCs que actuam na Educação.

Estabelecer equipes de trabalho de orçamento que serão responsáveis por focar em processo orçamentário nacional. No nível local, as equipes trabalharão com LGAs para estabelecer diálogos e mesas redondas. A nível nacional, as equipas estabelecerão relações com o MINEDH, MEF e membros do parlamento. A melhor maneira de fazer isso é formalizar o processo através do desenvolvimento e assinatura de MoU estipulando claramente sobre as áreas colaborativas e os assuntos que indicam modalidades de trabalho relevantes.

As OSCs devem fazer uso efetivo das plataformas existentes, como FMO e MEPT para dar voz às principais áreas de advocacia do orçamento da educação que precisam de atenção do governo.

Adotar uma estratégia multissetorial de defesa do orçamento, por exemplo, educação interessados a formar um consórcio colaborativo com outros sectores sociais, a fim de desenvolver uma plataforma conjunta de advocacia. O esforço conjunto que une outros sectores como saúde, água, energia, etc, poderia ser uma estratégia mais frutífera para defender a aumento do orçamento.

3. Capítulo III: Resultados

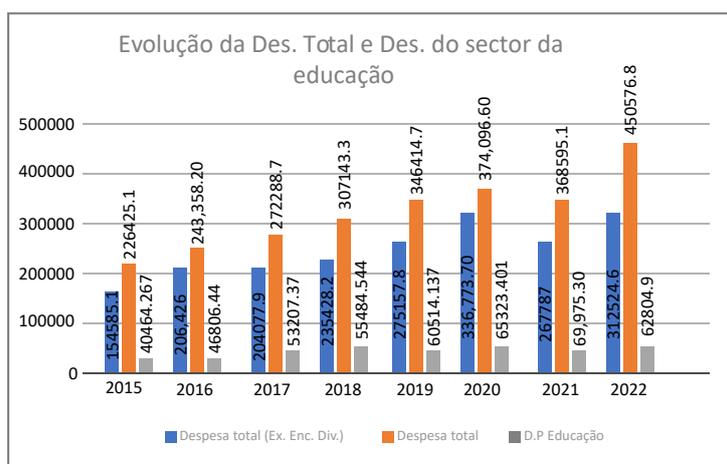
Neste capítulo contém:

- Análise detalhada da despesa pública corrente e de investimento para os anos mais recentes;
- Evolução da despesa pública por tipo de despesa;
- A distribuição da despesa entre os subsectores;
- Cálculos de rácios;
- Financiamento externo;
- Taxas de escolarização

3.1. Peso da Despesa do Sector de educação sob a Despesa total

A média da despesa pública de Moçambique desde 2015 a 2021 é de 323.612,3 milhões de meticais, sendo que desde 2018 até ao momento tem crescido a um ritmo acima desta média. Por exemplo, em 2021 a despesa total foi de 368595,1 milhões de meticais e em 2022 prevê-se que atinja os 450576,8 milhões de meticais, representando 35,7% e 36,4% do PIB, respectivamente.

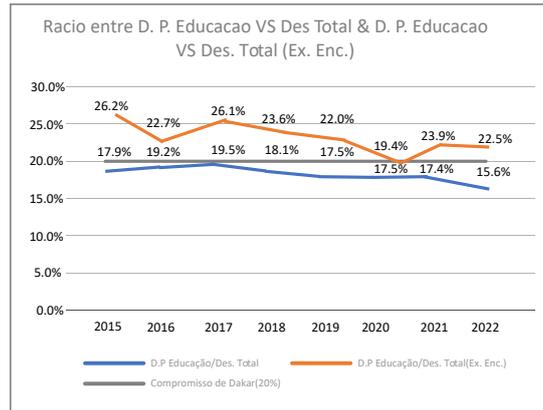
Gráfico 1: Evolução da Des. Total e Des. do sector da educação



Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

A baixo está patente o gráfico que ilustra o peso do orçamento alocado ao sector da educação em relação a despesa total do orçamento do Estado. Esta análise é feita com base no compromisso que o país assumiu no sector da educação, o Compromisso de Dakar, que prevê que os Estados devem dedicar 20% dos seus orçamentos ao sector da educação.

Gráfico 2: Rácio entre D. P. Educação VS Des. Total & D. P. Educação VS Des. Total (Ex. Enc.)



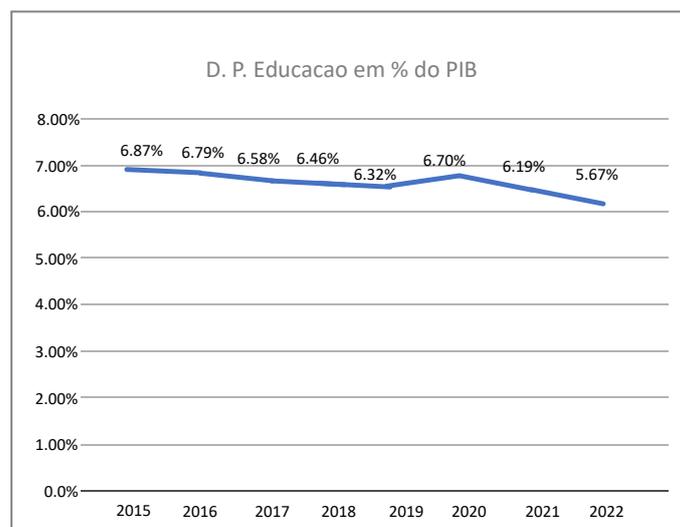
Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

Nota-se que durante o período em análise, os encargos financeiros do Estado tiveram um impacto significativo na distribuição da despesa para os sectores, em particular para a educação. Ao longo deste ciclo, a alocação orçamental na Educação teve uma variação decrescente, motivada principalmente pela retirada do apoio directo ao orçamento pelos parceiros de ajuda programática ao orçamento do estado.

O peso dos recursos alocados ao sector da educação nos três primeiros anos, excluindo os encargos da dívida foi de 26.2%, 22.7%, 26.1%, respectivamente, tendo decrescido em 2020 para 19,4%. No entanto, quando se analisa a evolução do peso da despesa do sector da educação sobre a despesa total incluindo os encargos da dívida verifica-se uma baixa dos índices deste indicador, sendo que o peso mais alto foi de 18.1% registado em 2018, e o mais baixo em foi de 15.6%, registado em 2022.

Nesta senda, verifica-se que quando se determina o peso da despesa do sector da educação excluindo os encargos da dívida pode-se concluir que o país está a financiar este sector com um peso acima dos 20% recomendados pelo compromisso de Dakar, ao passo que quando se adiciona a componente de encargos da dívida no cálculo deste índice, nota-se que desde 2015 até esta parte o país nunca se atingiu este limiar.

Gráfico 3: D. P. Educação em % do PIB



Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

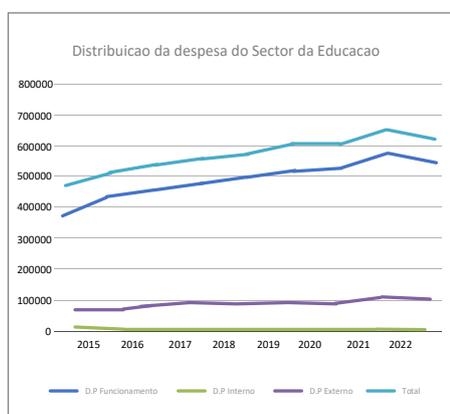
3.2. Distribuição da despesa do sector da educação

Não obstante o facto do peso da despesa da educação sobre a despesa total estar a registar uma tendência decrescente, ao longo dos anos 2015 a 2022 tem se registado crescimento do orçamento alocado a educação, tal ilustram as linhas do gráfico a baixo.

No tocante a significância da repartição da despesa dentro do sector, o gráfico abaixo mostra que cerca de 83,6% da despesa sectorial é dedicada à suprir as necessidades de funcionamento, em particular o pagamento de salários aos professores e técnicos do sector.

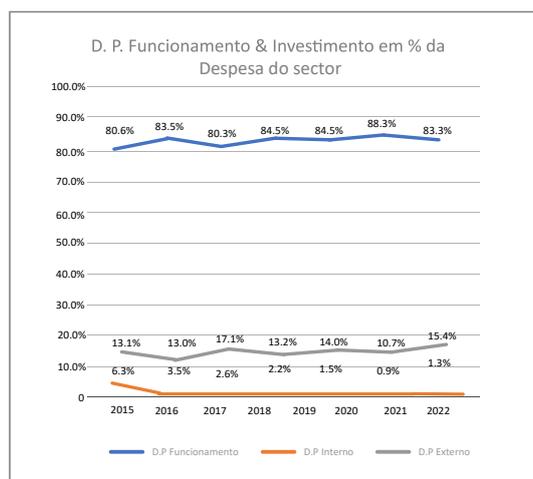
A componente de investimento apenas recebe 16,4% do orçamento do sector, sendo que a componente de investimento é responsável pela criação de melhores condições no processo de ensino e aprendizagem a fim de proporcionar uma educação. Sumariamente, no que respeita a origem dos recursos da despesa de investimento, o financiamento externo é mais predominante, com cerca 13,8% e os remanescentes 2,6% derivam do financiamento interno.

Gráfico 4: Distribuição da despesa do Sector da educação



Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

Gráfico 5: D. P. Funcionamento & Investimento em % da Despesa do sector



Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

3.3. Execução de fundos de financiamento à educação

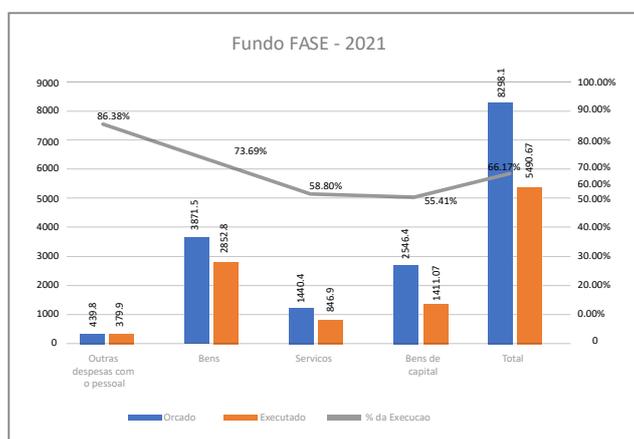
A componente de investimento apenas recebe 16,4% do orçamento do sector, sendo que a componente de investimento é responsável pela criação de melhores condições no processo de ensino e aprendizagem a fim de proporcionar uma educação. Sumariamente, no que respeita a origem dos recursos da despesa de investimento, o financiamento externo é mais predominante, com cerca 13,8% e os remanescentes 2,6% derivam do financiamento interno.

3.3.1. Fase

O Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE), foi criado em 2002, é um mecanismo usado pelos parceiros de cooperação para apoiar o sector da educação, em especial para apoiar a implementação do Plano Estratégico de Educação em Moçambique.

Em 2021, o FASE apoiou a Educação em 8298,1 milhões de meticais dos quais foram executados 5490,67 milhões de meticais equivalente a uma execução de 66,17%, evidenciando de forma clara uma dificuldade de execução do orçamento deste fundo, à semelhança da demais despesa de investimento.

Gráfico 6: Fundo FASE 2021



Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

O tipo de despesa mais financiado pelos parceiros do FASE em 2021 foram os “bens” incrementados principalmente pelas compra de material de higienização para a prevenção da Covid-19 por forma a assegurar o retorno seguro às aulas, contando com uma execução de 73,69%, e por sua vez, os bens de capital, como aquisição de carteiras escolares, etc., com uma alocação de 1440,4 milhões de meticais e execução de 58,80%.

3.4. Contratação de professores na educação

Em 2021, estava prevista a contratação de 9330 professores, sendo 8840 para o ensino primário e 490 para o ensino secundário, onde no primeiro tipo de ensino foram efectivamente contratados 8175 professores e no secundário 593 professores representando uma realização de 92,5% e 121%, respectivamente. O défice de contratação de professores no ensino primário foi motivado pela falta de candidatos para preencher as vagas na carreira de DN1, concretamente na província de Nampula.

Gráfico 7: Contratação de professores 2021



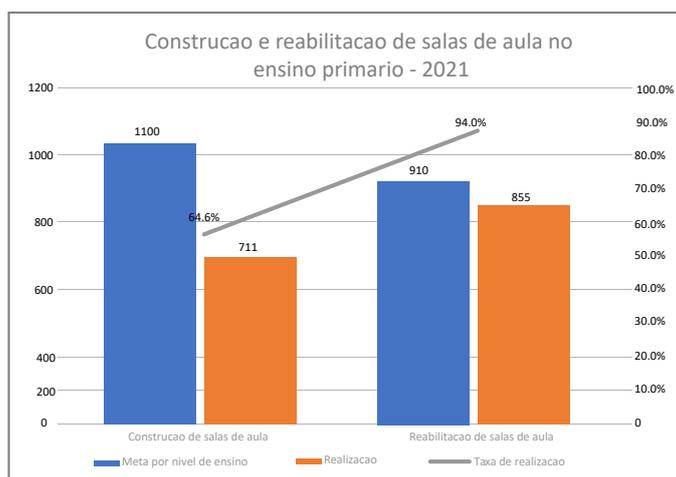
Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

3.5. Construção e reabilitação de infra-estruturas escolares

A construção de salas de aula, contribuiu para tornar o ensino acessível a mais alunos, garantindo a retenção e por conseguinte, diminuindo o desperdício, condições essenciais para assegurar o direito à educação a mais crianças moçambicanas.

O crescimento dos efectivos escolares coloca desafios acrescidos ao Sector no campo das construções escolares. Nesta âmbito, para o ano de 2021, foram planificadas a construção **de 1100 salas de aula para o ensino primário e 13 escolas para o ensino secundário**, segundo padrões de qualidade, resiliência, atendimento à crianças com mobilidade condicionada e raparigas. Neste período foram concluídas **995 salas de aulas para o ensino primário, sendo 365 de construção de raiz, 233 de construção mista e 397 reabilitadas** com resiliência. Para o ensino secundário, foram **concluídas 9 escolas, com um total de 127 salas de aula.**

Gráfico 8: Construção e reabilitação de salas de aula no ensino primário – 2021



Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

No ensino Secundário foram concluídas 9 escolas secundarias, correspondente a 69% em relação ao planificado(13) sendo 1 na província de Nampula, distrito de Monapo (com 24 salas de aula); 2 na província de Zambézia, 1 no distrito do Gilé (com 10 salas) e 1 no distrito de Namacura (com 10 salas de aula); 3 na província de Gaza, 2 nos distritos de Chókwe (com 15 salas de aula), 1 no distrito do Bilene (com 6 salas de aula); 2 na província de Maputo, distritos de Boane (com 48 salas de aula) e Matola (com 5 salas de aula).

Tabela 1: Construção de escolas, sanitários e distribuição de carteiras no ensino secundário em 2021

	Meta	Realização	Taxa de realização
Construção de Escolas	13	9	69,2%
Construção de sanitários	685	605	88,3%
Aquisição de Carteiras	30.997	30.750	99,2%

Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

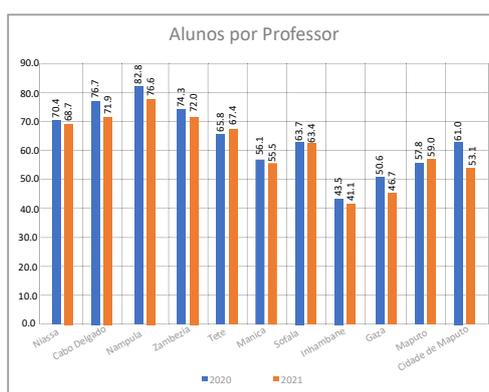
Igualmente, foram concluídas 605 sanitários para as Escolas Secundárias correspondente à 88% em relação ao planificado (685). Os 605 sanitários concluídos distribuem-se em: Niassa (60), Cabo Delgado (22), Nampula (80), Zambézia (93), Tete (38), Manica (77), Sofala (37), Inhambane (66), Gaza (49), Província de Maputo (43), Cidade de Maputo (40). Na província de cabo delgado foram reabilitados 11 sanitários do ensino secundário.

3.5.1.1. Rácios Aluno-Professor

Relativamente aos rácio aluno-professor (RAP) e ao seu impacto nos custos unitários, deve ser feito um compromisso entre:

- Garantir as melhores condições de trabalho possíveis tanto para os alunos como para os professores, implicando um RAP baixo;
- oferecer o ensino ao maior número de crianças o que, num contexto de restrições de recursos humanos e financeiros, implicaria RAP mais elevados. Duas abordagens podem contribuir para o debate: tal como referido mais acima, uma comparação internacional dos RAP; e Uma análise do efeito dos RAP nos resultados de aprendizagem dos estudante.

Gráfico 9: Rácio professor-aluno por província



Fonte: Relatório de Desempenho do Sector da Educação

O rácio alunos por professor, subiu na maioria das províncias com excepção de Sofala, Inhambane, Gaza e Maputo. As províncias com os rácios mais altos e baixos são Nampula e Inhambane, com 82,8 e 43,5 alunos por professor respectivamente.

A distância (ou paridade) entre a Província com o rácio mais baixo e o mais alto é de 0,52 uma cifra que denota uma tendência negativa se se tiver em conta que nos últimos dois anos esta paridade era de 0,62. Isto demanda mais esforços para assegurar a observância da equidade na alocação dos professores para deste modo alcançar a meta de 0,95 em 2024 (Relatório de Desempenho, MINEDH).

Em 2021, existiam 17 distritos com rácios alunos por professor acima de 80, e em 2020 foram 26 distritos.

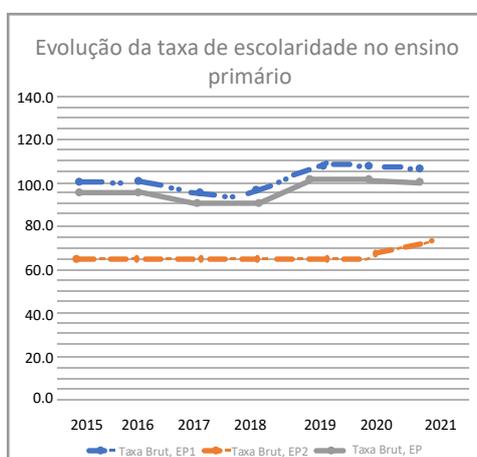
O distrito de Moma, apresenta o rácio mais elevado da província e do país, e os distritos de Monapo, Morumbala, Eráti, Nacala Porto apresentaram-se rácios acima de 80.

3.5.1.2. A Evolução da Capacidade de Escolarização: Cálculo da Taxa Bruta de Escolarização

As taxas de escolarização

As taxas de escolarização ilustradas nos gráficos abaixo, mostram que o sistema nacional de educação, no EP1 (EP), continua sendo frequentado por crianças acima da idade oficial, tanto em 2020 como em 2021, uma vez que a taxa de escolarização se situa acima dos 100%.

Gráfico 10: Evolução da taxa de escolaridade no ensino primário

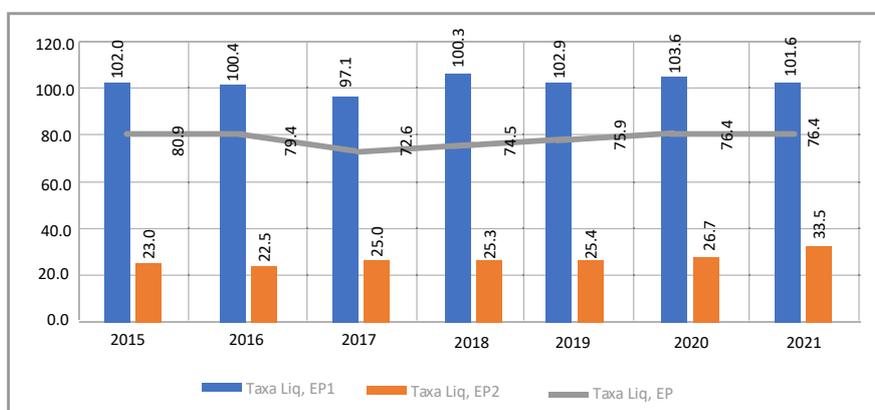


Fonte: REO & Relatório de Desempenho do Sector da Educação

A taxa bruta de escolarização esta sempre acima da taxa líquida de escolarização, assim, os dois níveis são frequentados, maioritariamente, por alunos acima da idade oficial.

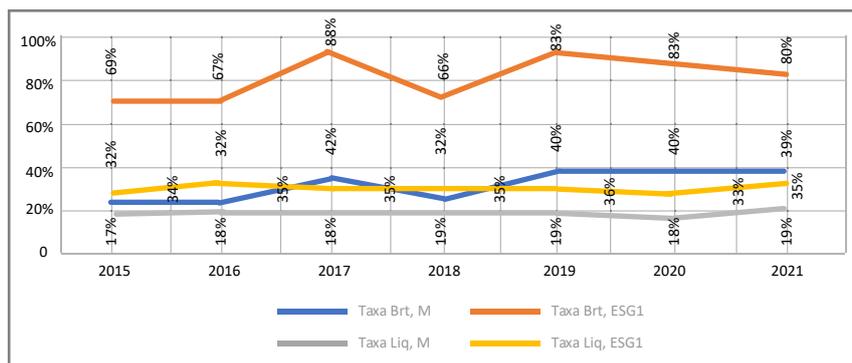
No Ensino Secundário o fenómeno continua preocupante, visto que menos da metade da população com idade para frequentar este nível de ensino está no sistema.

Gráfico 11: Evolução da taxa de escolaridade no ensino secundário



Fonte: Relatório de Desempenho do Sector da Educação

Gráfico 12: Evolução da Taxa de retenção dos alunos da 1ª à 3ª classe 2020/2021



Entre 2020 e 2021, a taxa de retenção cresceu de 71% para 76%. Para os últimos 5 anos, esta foi a cifra mais elevada e, olhando para o indicador na perspectiva do género, nota-se que não existem diferenças significativas entre os rapazes e as raparigas.

Em 2021, a paridade da taxa de retenção foi de 0,55 o que mostra uma retração em relação ao ano anterior que situava se em 0,59 indicando que a diferença entre a província com a taxa mais elevada e mais baixa está se acentuando.

3.5.1.3. Fornecimento de carteiras

No que diz respeito à aquisição e distribuição de carteiras escolares, foi planificado o fornecimento de 30.750 carteiras das quais adquiridas 24.998 que corresponde a (81,2%) até Dezembro, para servir um total de 99 mil alunos, sendo Niassa (2800); Cabo Delgado (3063); Nampula (1350); Zambézia (2185); Tete (1301); Manica (3938); Sofala (5165); Inhambane (4070); Gaza (1139); Maputo Província (4098); Cidade de Maputo (1888).

Tabela 2: Distribuição de carteiras por província em relação a fonte de financiamento

	Províncias	Carteiras Fornecidas em			Operação Tronco	Total
		Fase	OI	Parceiros		
1	Maputo Cidade	248	0	0	0	248
2	Maputo Prov.	600	1.431	1.242	200	3.473
3	Gaza	0	225	0	0	225
4	Inhambane	875	1.352	744	799	3.770
5	Sofala	3.080	650	1.435	0	5.165
6	Manica	0	0	2.320	0	2.320
7	Zambézia	1.825	360	0	0	2.185
8	Tete	0	500	0	0	500
9	Nampula	0	0	1.637	0	1.637
10	Niassa	1.750	1.050	0	0	2.800
11	Cabo Delgado	0	300	2.375	0	2.675
	Total	8.378	5.868	9.753	999	24.998

Livros Adquiridos 2021

Para o ano lectivo 2021, o MINEDH adquiriu um total de 20 965 870 livros, sendo, 17 425 700 do ensino Monolingue, 3 200 170 livros de ensino Bilingue e 340 000 livros de alfabetização e Educação de Adultos, conforme o quadro.

Quadro: Livros adquiridos em 2021

Província	Livro Monolingue	Livro Bilingue	Total
Niassa	1.048.200	90.530	1.138.730
Cabo Delgado	1.257.700	106.920	1.364.620
Nampula	3.040.530	1.020.965	4.067.495
Zambezia	3.900.000	1.557.980	5.458.380
Tete	1.602.900	91.425	1.694.325
Manica	1.355.100	80.020	1.435.120
Sofala	1.390.200	47.730	1.437.930
Inhambane	1.002.200	80.715	1.082.915
Gaza	921.100	67.540	988.640
Provincia de Maputo	1.124.900	50.335	1.175.235
Cidade de Maputo	480.850	6.010	486.860
MINEDH	301.620		301.620
Total Geral	17.425.700	3.200.170	20.625.870

Fonte: Relatório de Desempenho do Sector da Educação

Distribuição do Livro Escolar por Província

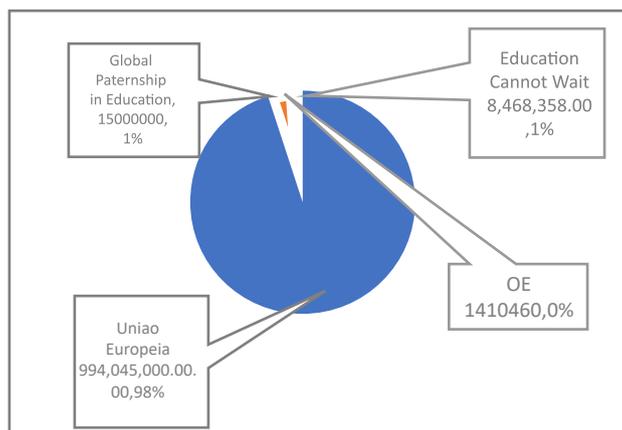
Província	Livro Monolingue			Livro Bilingue			Total Adquirido	Total Distribuido	Real %
	Adquirido	Distribuido	Real%	Adquirido	Distribuido	Real%			
Niassa	1.048.200	1.048.200	100%	90.530	90.530	100%	1.138.730	1.138.730	100%
Cabo Delgado	1.257.700	1.257.700	100%	106.920	106.920	100%	1.364.620	1.364.620	100%
Nampula	3.040.530	3.040.530	100%	1.020.965	1.020.965	100%	4.061.495	4.061.495	100%
Zambezia	3.900.400	3.900.400	100%	1.557.980	1.557.980	100%	5.458.380	5.458.380	100%
Tete	1.602.900	1.586.052	99%	91.425	91.425	100%	1.694.325	1.677.177	99%
Manica	1.355.100	1.355.100	100%	80.020	80.020	100%	1.435.120	1.435.120	100%
Sofala	1.390.200	1.376.200	99%	47.730	47.730	100%	1.437.930	1.423.926	99%
Inhambane	1.002.200	1.002.200	100%	80.715	80.715	100%	1.082.915	1.082.915	100%
Gaza	921.100	921.100	100%	67.540	67.540	100%	988.640	988.640	100%
Provincia de Maputo	1.124.900	1.124.900	100%	50.335	50.335	100%	1.175.235	1.175.235	100%
Cidade de Maputo	480.850	480.850	100%	6.010	6.010	100%	486.860	486.860	100%
MINEDH	301.620	301.620	100%			#DIV/0	301.620	301.620	100%
Total Geral	17.425.700	17.394.848	100%	3.200.170	3.200.170	100%	20.625.870	20.595.018	100%

3.5.1.4. Financiamento a sector da educação no âmbito da COVID-19

Segundo um estudo desenvolvido pelo MEPT & UEM (2021), ao longo do ano 2020, o Orçamento do Estado beneficiou de algumas actualizações por forma a conformar o OE à emergência da COVID-19. Nesse âmbito foram disponibilizados fundos adicionais pelos parceiros de cooperação, sendo de destacar a União Europeia que disponibilizou um financiamento no valor de 932.500.000,00 Mt (994.045.000,00 USD) representando 98% no orçamento alocado ao Governo para combate a Covid-19.

No mesmo ano, o MINEDH desenhou um plano de acção e candidatou-se ao financiamento de resposta à COVID-19 na Educação da Global Partnership in Education (GPE), tendo conseguido um financiamento no valor de U\$D 15.000.000,00.. A este valor, foram acrescidos cerca de U\$D 1,410.460.00 provenientes do orçamento de Estado e U\$D 8.468.358,00 provieram de outros parceiros de cooperação como a Education Cannot Wait. Com estas e outras actualizações, o orçamento, visto no final do ano 2020, foi de 58.748.461.000,00Mt.

Gráfico 13: Fundos alocados a educação em 2020 no âmbito da COVID-19 (USD)



Fonte: MEPT (2021) – Estudo de Avaliação qualitativa da implementação do plano de resposta à Covid-19 no sector da educação

MEPT (2021), voltam a acrescentar que para 2021, foi elaborado um novo plano de acção de resposta à COVID-19 na Educação estimado em U\$D 182.594.000.00, cuja cobertura orçamental disponível foi na ordem de 24% do total dos valores orçamentados – U\$D 43.700.000,00, provenientes do Fundo de Apoio ao Sector de Educação (FASE) e do Orçamento do Estado- apresentando um déficit 86% do valor: U\$D 138.800.000,00. Esses valores foram aplicados da seguinte forma:

- Sensibilização sobre medidas de prevenção e reabertura das escolas: U\$D 21,584,000.35;
- Assegurar as condições de saneamento e distanciamento físico nas escolas: U\$D152,899,000.27;
- Continuidade de aprendizagem: U\$D 4,962,000.35;
- Motivação e apoio para o retorno à escola e recuperação de conteúdo: U\$D2,900,000.80
- Gestão do Programa: U\$D247.000,87;

4. Considerações Finais

4.1. Conclusões

Um dos principais desafios do processo de planificação e orçamentação em Moçambique está ligado à mobilização de recurso financeiros suficientes para suprir todas as necessidades fixadas nos planos do Governo, por forma a dar uma resposta efectiva às necessidades de cada sector, em especial os sectores sociais básico, nomeadamente a educação, saúde, agricultura e protecção social.

Para o sector da educação, o orçamento alocado em 2022 foi de 62.804,9 representando um decréscimo de 11% em relação a 2021, o que significa que a capacidade de investimento do sector para o presente ano terá decrescido. Face às descrições do estudo conclui-se o seguinte:

- Apesar do governo garantir o crescimento anual da dotação orçamental para Educação ao longo dos últimos 5 anos, observa-se uma ineficiência desses valores em termos de melhoria da qualidade das condições de prestadas no sector visto que o orçamento alocado não é suficiente para cobrir as necessidades básicas do sector;
- O peso da despesa de investimento no orçamento do sector da educação entre 2020 e 2021 foi de 11,7% e 16,7%, respectivamente. Não obstante ao facto do orçamento para investimento apresentar estes níveis baixos, nota-se ineficiência na gestão deste orçamento uma vez que os níveis de execução fixam-se em 52% em 2021 para o total do orçamento do sector, e por sua a execução do fundo FASE foi de 66%, o que denota dificuldade na aplicação dos fundos alocados ao sector para a componente de investimento;
- Os principais indicadores da educação permanecem críticos e uma tendência de distribuição assimétrica a nível nacional- a taxa de escolarização continua sendo frequentado por crianças acima da idade oficial, tanto em 2020 como em 2021, uma vez que a taxa de escolarização se situa acima dos 100%; o rácio professor aluno distribuído de forma assimétrica ao longo das províncias do país, com Nampula apresentando o rácio mais alto e Inhambane com o mais baixo, com 82,8 e 43,5 alunos por professor, respectivamente;
- Diversas metas do governo não são alcançadas, com particular foco sobre a distribuição de carteiras escolares, onde para 2021 foi planificado o fornecimento de 30.750 carteiras escolares das quais foram adquiridas 24.998 carteiras, o que corresponde a (81,2%).

4.2. Recomendações

Com base nas constatações da avaliação sobre a tendência dos gastos públicos no sector da educação extrai-se as seguintes recomendações:

Ao Governo

- Potenciar a melhoria do processo de gestão e alocação de recursos da componente da despesa de investimento do sector da educação através da capacitação dos gestores responsáveis pela execução dos fundos do sector da educação em matéria de gestão eficiente e eficaz das Finanças Públicas;
- Continuar a potenciar o financiamento do sector da educação com base nos recursos internos por forma a reduzir de forma progressiva a dependência de fundos externos;
- Assegurar maior controle na calendarização da alocação de recursos por forma a melhorar os níveis de execução do orçamento do sector, com destaque para a componente de investimento;
- Criar grupos de trabalho para que, junto aos gestores escolares, possa-se definir formas de melhorar os níveis de execução do orçamento de investimento;

Ao Governo e Parceiros

Alocar tempestivamente os fundos de investimento ao sector de educação;

Aos fiscalizadores das contas publicas (parlamentares)

Nos fóruns de fiscalização e de monitoria da acção governativa deve-se procurar:

- Esclarecimentos sobre a motivação da baixa execução orçamental (Transparência Fiscal);
- Pressionem a entidade responsável pela gestão dos fundos para boas práticas da gestão das finanças públicas.

À sociedade civil

- Intensificar as acções de advocacia, monitoria e fiscalização das acções orçamentarias.

Referências Bibliográficas

- Fórum de Monitoria do Orçamento, (2015 e 2018), Análise da Conta Geral do Estado 2015 e 2018 e o respectivo Parecer do Tribunal Administrativo.
- Fórum de Monitoria do Orçamento (2016), Uma análise da articulação entre os instrumentos de planificação e o grau de priorização das áreas sociais básicas.
- Fórum de Monitoria do Orçamento (2017), Preocupações e perguntas da Sociedade Civil em relação à proposta do OE 2018.
- Governo de Moçambique/ Ministério de Economia e Finanças: Conta Geral do Estado (2015– 2019). Maputo.
- Governo de Moçambique/ Ministério de Economia e Finanças: PES & OE 2015-2022. Maputo
- Governo de Moçambique/ Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano: Relatório de Desempenho 2018 – 2021. Maputo
- Constituição da Republica de Moçambique-CRM (2004). Actualizada. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo;
- Lei n° 9/2002 de 12 de Fevereiro (Sistema de Administração do Estado);
- Lei n° 15/97 de 10 de Julho;
- Waty. T (2011). Direito Financeiro e Finanças Publicas. s/ed.



Parceiros



OXFAM IBIS



Norad



Save the Children