



12 Avaliação conjunta

Avaliação intermédia

“Fortalecimento Institucional do Governo da Província de Cabo Delgado, Moçambique 2014

Relatório completo



Edição: Mayo 2015
© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Avaliação realizada por: ACE International consultants, S.L.
Equipa da Avaliação: Abdul Ilal, Evildo Semo, Mariam Rashid Umarji, Xavier Mir (coord.)

As informações e opiniões contidas neste relatório avaliação não correspondem necessariamente às do Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-15-046-9
NIPO online: 502-15-042-7
Depósito legal: M-18862-2015

Podrá ser reproducida ou transmitida de qualquer modo ou por qualquer meio, sempre que os titulares de direitos de autor e origem são citar adequadamente.

Qualquer questão sobre esta avaliação deve ser enviada para:
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es

Índice

ACRÓNIMOS	V
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Antecedentes e objectivos da avaliação	1
1.2. Metodologia da avaliação	1
1.3. Estrutura do documento	3
1.4. Condicionantes e limitações do estudo realizado	4
2. CONTEXTO E DESCRIÇÃO DO PROGRAMA	4
2.1. Contexto do programa. Tendências e desafios	4
2.2. Descrição do programa	26
2.3. Reconstrução da Lógica do Programa	34
2.4. Recursos e orçamento	37
3. ANÁLISE DA LÓGICA DO PROGRAMA	41
3.1. Identificação. Pertinência no contexto actual	41
3.2. Desenho	47
3.3. Processos de coordenação e planificação. Espaços de diálogo	49
3.4. Processos de execução, monitoria, avaliação e prestação de contas	53
3.5. Recursos humanos e assistência técnica	54
3.6. Execução das actividades previstas. Contribuição na execução do Plano PEFA	55
3.7. Execução do orçamento do programa	59
3.8. Concordância com os padrões internacionais para a Eficácia da Ajuda	63
4. ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PFICD EM PLANIFICAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS	65
4.1. Desenvolvimento Institucional e Profissionalização da Função Pública	66
4.2. Expansão da metodologia de planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado	75
4.3. Espaços de diálogo e coordenação com outros actores	81
4.4. Finanças Públicas: Gestão de Fundos do Estado	86
4.5. Finanças Públicas: Gestão do Património e Aquisições de Bens e Serviços	91
4.6. Finanças Públicas: e-SISTAFE	94
4.7. Finanças Públicas: Inspeção Administrativa e Auditoria interna	96
4.8. Finanças Públicas: Auditoria externa e Avaliação	99
4.9. Ponto de situação dos distritos em relação a PeGFP. Outras actividades PFICD ao nível distrital	101
4.10. Balcões de Atendimento Único (BAUs)	103
4.11. Fundos para o desenvolvimento rural	104
5. ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO NOS OUTROS SECTORES	108
5.1. Contratação de pessoal técnico	110
5.2. Melhora das infra-estruturas e equipamentos	110
5.3. Obras de infra-estrutura pública e outras actividades	110
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	112
6.1. Concepção e lógica do programa	112
6.2. Pertinência no contexto actual	114
6.3. Modelo de gestão	116
6.4. Consecução de resultados e sustentabilidade em Planificação e Gestão das Finanças Públicas	118
6.5. Consecução de resultados e sustentabilidade em outros sectores	122
6.6. Idoneidade do modelo do programa para outros doadores	122
6.7. Resumo das recomendações	123



Acrónimos

ABP	Abordagens Baseadas em Programas.
AECID	Agencia Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.
AGO/GBS	Apoio Geral ao Orçamento / General Budget Support.
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.
AP	Apoio Programática / Ajuda Programática.
AT	Autoridade Tributária.
BAU	Balcão de Atendimento Único.
BdPES	Balanço do Plano Económico e Social.
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento.
CAF	Cadastro dos Funcionários e Agentes do Estado.
CAP	Convocatória Aberta e Permanente.
CE	Comissão Europeia.
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças.
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo.
CGE	Conta Geral do Estado.
CUT	Conta Única do Tesouro.
DAS	Departamentos de Apoio ao SISTAFE.
DEP	Documento de Estratégia País.
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido.
DNCP	Direcção Nacional da Contabilidade Pública.
DNO	Direcção Nacional do Orçamento.
DNPE	Direcção Nacional do Património do Estado.
DNT	Direcção Nacional do Tesouro.
DPCAA	Direcção Provincial para Coordenação da Acção Ambiental.
DPMAS	Direcção Provincial da Mulher e Acção Social.
DPOPH	Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação.
DPPF	Direcção Provincial do Plano e Finanças.
EGFAE	Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado.
e-SISTAFE	Sistema Electrónico de Administração Financeira do Estado.
e-Tributação	Sistema de Gestão de Arrecadação de Receitas.
FASE	Fundo de Apoio ao Sector de Educação.
FCs	Fundos Comuns.
FDD	Fundo de Desenvolvimento Distrital.
FISDL	Fundo de Investimento Social para o Desenvolvimento Local.
FOCADE	Fórum das ONG de Cabo Delgado.
GdM	Governo de Moçambique.
GFP	Gestão das Finanças Públicas.
GDI	Governo do Distrito de Ibo.
GPCD	Governo da Província de Cabo Delgado.
GpRD	Gestão por Resultados de Desenvolvimento.
IDH	�ndice de Desenvolvimento Humano.
IGF	Inspecc�o Geral de Finanças.
FMI/IMF	Fundo Monetário Internacional.
INE	Instituto Nacional de Estatística.
MAE	Ministério da Administração Estatal.
MAEC	Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação.
MAP	Marcos de Associação País.
MAAs	Membros Associados.
MdE	Memorando de Entendimento.
MEO	Módulo de Elaboração do Orçamento.
MEX	Módulo de Execução Orçamental.

MF	Ministério das Finanças.
MFP	Ministério da Função Pública.
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
NUIT	Número Único de Identificação Tributária.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
ODAMOZ	Base de Dados da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento para Moçambique.
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.
OE	Orçamento do Estado.
OECD	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico.
ONGs	Organizações Não-Governamentais.
OSCs	Organizações da Sociedade Civil.
OTC	Oficina Técnica de Cooperação.
PACI	Plano Anual de Cooperação Internacional.
PAPs	Parceiros de Ajuda Programática.
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta.
PEDCD	Plano Estratégico de Cabo Delgado.
PEFA	Avaliação das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira.
PeGFP	Planificação e Gestão das Finanças Públicas.
PES	Plano Económico e Social.
PESOD	Plano Económico e Social e Orçamento Distrital.
PESOP	Plano Económico e Social e Orçamento da Província.
PFICD	Programa de Fortalecimento Institucional ao Governo da província de Cabo Delgado.
PIB	Produto Interno Bruto.
PNPFD	Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
PQG	Plano Quinquenal do Governo.
PROAGRI	Fundo Comum da Agricultura.
PRONASAR	Programa Nacional de Saneamento e Água Rural.
PROSAUDE	Fundo Comum da Saúde.
QAD/PAF	Quadro de Avaliação de Desempenho.
REGFAE	Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado.
REO	Relatório de Execução Orçamental.
SGCID	Secretaria Geral de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado.
SP	Secretaria Provincial.
SWAp	Abordagem Programática Sectorial.
TdR	Termos de Referência.
UE	União Europeia.
UGB	Unidade Gestora Beneficiária.
UGE	Unidade Gestora Executora.
UGEA	Unidade Gestora Executora de Aquisições.
USAID	Agência Americana de Desenvolvimento Internacional.
WB	Banco Mundial.

Relatório completo

1. Introdução

1.1. Antecedentes e objectivos da avaliação

O “Programa de Fortalecimento Institucional ao Governo da província de Cabo Delgado” (PFICD) é o principal instrumento bilateral da Cooperação Espanhola em Moçambique para o fortalecimento das administrações e instituições públicas locais. Iniciou-se em 2001 e se desenvolveu em três fases: 2001-04, 2005-10 e 2010-14. A partir de 2010, o programa presta atenção especial na melhoria da Planificação e Gestão das Finanças Públicas (PeGFP), destinando neste âmbito 43% dos fundos executados até o primeiro trimestre de 2014. Em consonância com a Declaração de Paris, para a Fase-III mudou-se o sistema de gestão, convertendo-se o programa num apoio ao orçamento das instituições beneficiárias, gerido com base nos procedimentos e ferramentas do Governo de Moçambique (GdM). Trata-se de um programa emblemático para AECID, tanto pelo facto de ser um programa bilateral bem assentado na principal província de intervenção da AECID como por ser pioneiro em aplicar os mecanismos de apoio orçamental ao nível sub-nacional. A avaliação está centrada nesta Fase-III do programa.

Os TdR indicam três **objectivos da avaliação**¹:

1. *Lógica do programa e pertinência no contexto de Cabo Delgado e do país.* A avaliação reconstrói, sistematiza, analisa e valora a lógica para o fortalecimento das instituições da Província, aportando uma base para uma futura programação. Fazem-se atenção as mudanças no contexto do país e da província de Cabo Delgado nos últimos anos, valorando-se as implicações na pertinência do programa. Também se identificam aspectos que devem ser desenvolvidos ou melhorados para fazer factível a incorporação de

fundos de outros doadores (cooperação delegada/triangular).

2. *Modelo de gestão do Programa.* O PFICD desenvolve um modelo próprio de gestão baseado no apoio ao orçamento das instituições beneficiárias. Trata-se dum dos poucos programas de apoio orçamental ao nível provincial em Moçambique e a única experiência de apoio orçamental ao nível territorial da AECID. A avaliação analisa o modelo e recolhe/examina as lições aprendidas e as boas práticas geradas pelo programa, que possam ser objecto de consideração por parte do Governo Central, outras províncias e outros doadores. Para AECID a experiência serve também de referência para outros países.

3. *Conhecer os resultados atingidos e avaliar a sustentabilidade,* tanto ao nível de fortalecimento institucional das instituições beneficiárias como de prestação de serviços. Para tal o exercício de avaliação reconstrói uma Matriz de Resultados do PFICD e indicadores.

1.2. Metodologia da avaliação

A preparação metodológica da avaliação partiu das seguintes premissas:

- **Perspectiva sistémica** da avaliação do programa. Pretende-se analisar os aspectos ou elementos chave que configuram as diferentes dimensões da Lógica do Programa, assim como a relação entre estes elementos. As dimensões consideradas são as seguintes: A Identificação e Desenho do programa; o Modelo de Gestão; as Estruturas, Sistemas e Recursos em que se apoia o programa; os Processos em que se organiza o programa; os Resultados no âmbito de Planificação e Finanças Públicas; os Resultados nos outros sectores de intervenção.

¹ Os TdR estão reproduzidos no Anexo 1. Os TdR definem os objectivos da avaliação como: 1. Compreender e avaliar a coerência da lógica do programa para a consecução dos objectivos definidos e sua pertinência no respeitante ao contexto actual de desenvolvimento da província de Cabo Delgado em particular e de Moçambique em geral; 2. Analisar a qualidade do modelo de gestão do programa no referente a planificação, coordenação, gestão e execução dos recursos alocados para a sua implementação; 3. Conhecer os resultados alcançados e o seu grau de pertinência e sustentabilidade, tanto em termos de fortalecimento institucional como em efeitos vinculados ao programa nos sistemas de gestão territorial e planificação e nos diversos sectores que foram objecto da intervenção.

- Dada a orientação do programa para apoio ao orçamento, o PFICD não elaborou documentos próprios de identificação e desenho do programa. De facto é um objectivo desta avaliação sistematizar o que tem sido o programa e o seu sistema de gestão. Em consequência foi necessária a **reconstrução da Lógica do Programa** e concretizar os resultados da Fase-III do PFICD a avaliar.
- Os **critérios de avaliação** estabelecidos nos TdR são os seguintes: Pertinência (Coerência da lógica do programa, Pertinência no contexto actual), Idoneidade do modelo de gestão (Adequação dos processos de gestão e dos recursos para a consecução dos objectivos), Eficácia (Consecução de resultados) e Sustentabilidade. A avaliação examina também a aplicação dos princípios da Declaração de Paris (Apropriação, Alinhamento, Harmonização, Gestão orientada a resultados, Responsabilidade mútua), analisando a idoneidade do modelo do programa para cooperação delegada.
- As **perguntas de avaliação** indicadas nos TdR para cada um dos critérios anteriores. Depois do estudo da documentação disponível, estas perguntas foram revistas e organizadas em áreas de análise (vide Anexo 4). Em cada uma das áreas de análise tratam-se perguntas de avaliação referidas aos correspondentes elementos da Lógica do Programa, assim como as relações com os outros elementos ou dimensões. Para cada área de análise se estabeleceram **indicadores de avaliação** e fontes de informação, constituindo a **Matriz de Avaliação** (Anexo 2). A correspondência entre as perguntas da avaliação e as diferentes dimensões está também indicada na Matriz de Avaliação.
- Para responder as perguntas desta Matriz e interpretar os indicadores foram executadas as actividades do Quadro 1.2.1, utilizando as **técnicas de avaliação** e realizando as actividades referidas.

Quadro 1.2.1. Principais actividades e métodos / ferramentas utilizados para a avaliação

Fase da Avaliação	Principais técnicas utilizadas e produtos	Principais actividades
Estudo de gabinete e preparação metodológica	<p>Técnicas</p> <ul style="list-style-type: none"> Entrevistas (presenciais, teleconferências Skype e intercâmbios email da equipa da avaliação). Análise documental. <p>Produtos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Documento de síntese da revisão documental Modelo lógico do programa reconstruído. Matriz de avaliação revisada Matriz de métodos por pergunta de avaliação 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas preliminares Recepção/busca e leitura de informação contextual Sistematização das actividades executadas pelo PFICD 2010-14 Estudo da documentação, constatações preliminares e hipóteses Conceptualização do enfoque de fortalecimento institucional Reconstrução da lógica do programa Reconstrução da matriz de resultados e orçamento 2010-14 Redacção do "Relatório Preparatório", que inclui a metodologia de avaliação e o programa de trabalho de campo Desenho das ferramentas da avaliação Reuniões com o Comité de Gestão da Avaliação
Trabalho de Campo	<p>Técnicas</p> <p>Entrevistas, Revisão documental, Grupos de discussão, Inquéritos</p> <p>Ferramentas e produtos</p> <p>Guiões de entrevista, Questionários, Guiões grupos de discussão, Programa dos encontros, Transcrições das entrevistas, Transcrições dos grupos de discussão</p>	<ul style="list-style-type: none"> Realização de 45 entrevistas a actores chave identificados e disponíveis, e 3 entrevistas de grupo. Realização de 5 grupos de discussão temáticos (18 pessoas) Encontros iniciais (14 pessoas) e final (15 pessoas) com os parceiros Consulta de fontes de verificação dos indicadores e ampliação da revisão documental
Análise e interpretação da informação, elaboração e apresentação do relatório final	<p>Técnicas</p> <p>Entrevistas na forma de teleconferências Skype e email da equipa da avaliação e AECID Pemba.</p> <p>Produtos</p> <ul style="list-style-type: none"> Base de dados para ordenar as informações transcritas das entrevistas e grupos de discussão Síntese dos questionários Base de dados para sistematizar e analisar a execução das actividades do PFICD no âmbito do Plano PEFA e planos PES anuais. Relatório de Avaliação (rascunho) 	<ul style="list-style-type: none"> Obtenção de informação adicional Compilação da informação por dimensão da análise e pergunta da avaliação Compilação da informação dos PES, BdPES, Plano PEFA e Plano PFICD Redacção do Relatório de Avaliação (rascunho) Apresentação do Relatório ao Comité de Gestão e parceiros Revisão final do Relatório de Avaliação
Difusão	<p>Produtos</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe sintético da avaliação 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração do resumo da avaliação para difusão

É de salientar que durante a Fase de Gabinete se fez um trabalho preparatório de **conceptualização do fortalecimento institucional**, que permitiu orientar a escolha da perspectiva a adoptar para avaliar o fortalecimento (Anexo 8). Optou-se por limitar a análise do fortalecimento ao âmbito Planificação e Gestão das Finanças Públicas e abordar o fortalecimento desde a conceptualização da capacidade institucional. A conceptualização permitiu identificar cinco domínios da capacidade institucional, focalizando o exercício de avaliação em três deles (recursos humanos; políticas, procedimentos e ferramentas; cultura de gestão do desempenho) e tratando de forma geral os outros dois (Condições macroeconómicas; Sistemas internacionais). Como se observa na Matriz de Avaliação, as perguntas concernentes à análise destes três domínios são transversais para todas as áreas de análise. As perguntas referentes aos outros dois domínios estão integradas em áreas de análise específicas.

O **trabalho de campo** foi executado durante duas semanas por três membros da equipa de avaliação². Consistiu nas seguintes actividades³:

- A execução de 45 entrevistas em base a guiões predefinidos. Foram entrevistadas: as principais instituições beneficiárias da Fase-III do PFICD (DPPF, SP, DPOPH, GDI, DPMAS, DPCAA, BAU); secretarias distritais (Ibo, Mecufi, Metuge); Ministérios (MPD, MF, MAE), AECID (Pemba, Maputo e Madrid); outros programas e doadores (PNPFD, Irlanda, Alemanha); sociedade civil em Cabo Delgado.
- A realização de 5 grupos de discussão temática nos quais participaram 18 pessoas (Planificação provincial e coordenação com parceiros; Recursos humanos e capacitações; e-SISTAFE; Arrecadação fiscal; Controlo interno).
- A execução de 3 entrevistas de grupo com o pessoal das secretarias distritais de Ibo, Mecufi, Metuge (15 pessoas).
- A execução de um encontro inicial e um encontro final com os parceiros do programa, donde participaram respectivamente 14 e 15 pessoas das seguintes instituições: DPPF, SP, DPOPH, GDI, DPMAS, AECID, FOCAD, Action Aid.

A informação recolhida durante o trabalho de campo se complementa com informação obtida da **documentação consultada**⁴ sobre: contexto de Moçambique e da Província de Cabo Delgado; programações anuais e balanços da Província de Cabo Delgado (2010-14); Contexto de AECID em Espanha e Moçambique; referências internacionais e em Moçambique para a avaliação do Apoio Orçamental; Planificação e Gestão das Finanças Públicas em Moçambique; referências para a conceptualização do fortalecimento institucional; documentação específica sobre GFP em Cabo Delgado; documentação específica do PFICD (Evolução; Subvenções de Estado 2010-14; Planos anuais e relatórios de execução 2010-14; Actas de reuniões do Comité de Monitoria).

Toda a informação recolhida durante o trabalho de campo, codificada de acordo com as áreas de análise, foi processada numa base de dados relacional. Utilizou-se a base de dados para a **análise e interpretação da informação** recolhida, assegurando a correcta triangulação da informação segundo a matriz de métodos por pergunta de avaliação e o desenho das ferramentas de recolha de dados. Também se utilizou uma base de dados relacional para processar a informação disponível nos planos anuais e relatórios da Província (PES, BdPES) 2010-14, assim como nos planos e relatórios 2010-14 do PFICD, contrastando-se esta informação com a obtida do trabalho de campo.

1.3. Estrutura do documento

No período 2010-14 o PFICD tem-se desenvolvido como um programa singular e importante da AECID em Moçambique. Dada a sua forma de operar, não dispõe de informação sistematizada que permita estudar detalhe a execução das diferentes áreas de actividade. Um objectivo complementar deste estudo é sistematizar a compreensão do programa e ser uma ferramenta útil tanto para o futuro do programa como para partilhar a aprendizagem. O documento se estrutura como se segue:

- O capítulo 1 “Introdução” resume os objectivos, conteúdos e aspectos metodológicos da avaliação, sinalando os condicionantes e limitações

2 No Anexo 3 se descrevem os membros da equipa de avaliação.

3 O Anexo 5 tem o cronograma da avaliação e o programa de trabalho de campo; no Anexo 6 encontra-se a lista das pessoas e instituições consultadas.

4 O Anexo 13 lista a documentação consultada pela equipa avaliadora.

encontrados pela equipe avaliadora para realizar o estudo.

- O capítulo 2 “Contexto e descrição do programa” é extenso porque conta com informação importante para que os actores possam compreender o programa, a sua pertinência e as oportunidades que cria para o futuro. Achemos que uma explicação com certo nível de detalhe é importante para a Cooperação Espanhola, particularmente ao nível central em Espanha, e para outros actores não familiarizados com os conteúdos do programa.
- O capítulo 3 “Análise da Lógica do Programa” cumpre com o objectivo de sistematizar e analisar os diferentes elementos que configuram o programa, prestando particular atenção a aqueles aspectos que é preciso desenvolver para que o modelo de cooperação possa ser válido para outros actores interessados em apoiar o fortalecimento institucional, seja em Cabo Delgado ou em outras províncias ou países.
- As secções temáticas do capítulo 4 “Análise da contribuição do PFICD em Planificação e Finanças Públicas” permitem aos numerosos departamentos envolvidos das várias instituições entrar em maior detalhe na análise do que aconteceu nas suas respectivas áreas temáticas. O capítulo também dá informação sobre o ponto de situação actual em cada área de análise, assim como alguns dados sobre a evolução durante o período 2010-14. O capítulo não oferece uma visão completa sobre a Planificação e Finanças Públicas em Cabo Delgado porque o PFICD não abrange todas as áreas temáticas da GFP, contudo ele aborda a maior parte e portanto diz muito sobre a situação da Província e permite avaliar a contribuição que com fundos relativamente limitados é possível fazer na GFP ao nível provincial.
- A avaliação focaliza no âmbito de Planificação e GFP, analisando os aspectos de fortalecimento institucional que podem fundamentar uma abordagem inovadora para o apoio ao desenvolvimento das instituições. Estes aspectos são contrastados no capítulo 5 “Análise da contribuição nos outros sectores”, onde de maneira resumida se analisa a contribuição do PFICD Fase-III nos outros sectores de intervenção.
- O capítulo 6 sintetiza as conclusões da análise avaliativa, organizadas segundo os critérios da avaliação e respondendo as perguntas da Matriz de Avaliação. O capítulo relata as recomendações que a equipe de avaliação entende que são pertinentes para o futuro do PFICD, tanto em termos estratégicos como operativos.

1.4. Condicionantes e limitações do estudo realizado

Destacamos os seguintes aspectos:

- A falta de documentação sistematizada sobre o realizado pelo PFICD durante as fases I e II não tem permitido relacionar com rigor as estratégias e os resultados/conquistas da fase actual com as anteriores.
- O PFICD tem trabalhado com 8 instituições em diferentes sectores. No âmbito PeGFP, a actividade da DPPF e da SP atinge um total de 15 departamentos directamente envolvidos na execução, dando lugar a um vasto programa. A avaliação assenta-se nas estratégias comuns de fortalecimento institucional e no sector principal de PeGFP (48% dos fundos investidos), para o qual existiu um quadro programático preciso (Plano PEFA).
- O e-SISTAFE não produz ainda relatórios de execução financeira por programa. Para situar a contribuição do PFICD em PeGFP, utilizamos os dados existentes nos planos e balanços do PES de 2010 a 2014 e nos planos das instituições.

Aproveitamos este espaço para agradecer a disponibilidade de todas as pessoas que contribuíram com informação para este estudo; o importante apoio logístico, informação e acompanhamento dado pela OTC em Pemba; e a monitoria e contribuições do “Comité de Seguimento da Avaliação”.

2. Contexto e descrição do programa

2.1. Contexto do programa. Tendências e desafios

2.1.1. Contexto de Moçambique

A história recente de Moçambique está determinada pelas três recentes décadas de conflito e guerra. A guerra de libertação da colonização portuguesa (1964-75) foi seguida pela guerra civil (1977-1992) entre o Governo de Moçambique, formado pelo partido único Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). O país que emergiu dos acordos de paz de 1992 enfrentava enormes desafios para consolidar a paz, reduzir a pobreza

absoluta (80% da população), recuperar e desenvolver os rudimentares serviços públicos iniciados nas décadas passadas e transformar uma economia essencialmente de subsistência. Depois da guerra, durante alguns anos o país ocupou o último lugar no IDH, com o menor rendimento per capita do mundo.

As primeiras eleições multipartidárias tiveram lugar em 1994, iniciando-se um período de redução progressiva da ajuda de emergência, de aumento da AOD e de reconstrução do país, desenvolvimento institucional e crescimento macroeconómico a um valor médio por acima do 7% anual que continua

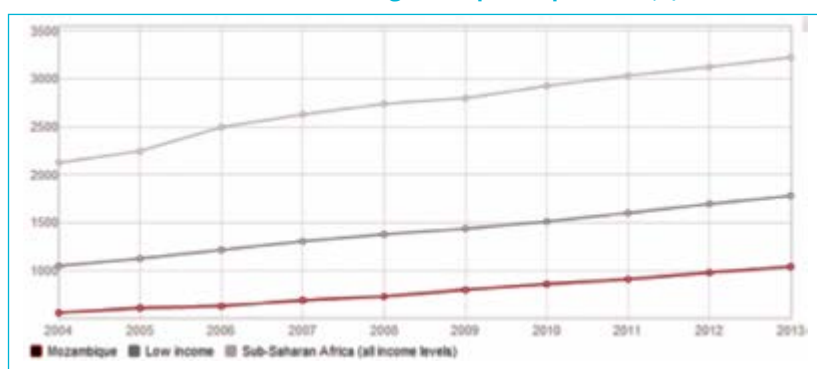
até hoje. A paz e uma recuperação básica dos serviços públicos permitiram uma rápida redução da cifra de pobreza desde o 69% em 1996-97 até 54% em 2003 (dados do índice de pobreza nacional). Durante a última década o país continuou a melhorar em indicadores básicos de desenvolvimento humano (Quadro 2.1.1.1), ainda que o progresso tem sido menor. O acesso aos serviços públicos básicos avança, mas não em igual medida a qualidade. A redução da pobreza está estancada e continua crescendo a população urbana em condições precárias. Os homens seguem abandonando o meio rural, feminizando-se a pobreza e agravando as condições das mulheres.

Quadro 2.1.1.1. Indicadores dos ODM (Elaboração própria)⁵

Indicadores	Ref. inícios 90s		Ref. metade 2000s		Última referência		Variação anual, %	
	Ano	Valor	Ano	Valor	Ano	Valor	91-05	05-14
População abaixo da linha nacional de pobreza, %	1996	80.6	2003	74.7	2008	59.6	-0,8	-3,0
Crianças menores de 5 anos malnutridas, %	1996	69.4	2003	54.1	2009	54.7	-2,2	0,1
População malnutrida, %	1995	23.9	2003	21.2	2011	15.6	-0,3	-0,7
Taxa líquida de escolarização no ensino primário, %	1991	57.8	2005	39.9	2012	36.8	-1,3	-0,4
Alunos 1 grau primaria que alcançam último grau, %	1991	44.0	2005	75.5	2012	86.4	2,3	1,6
Mortalidade crianças menos 5 anos por 1.000 nados vivos	1991	33.8	2005	39.1	2011	30.6	0,4	-1,4
Taxa de mortalidade infantil por 100,000 nados vivos	1991	232.6	2005	125.7	2012	89.7	-7,6	-5,1
População usando fonte de água potável melhorada, %	1991	1,300	2004	680	2013	480.0	-3.7	-3,3
Pessoas vivendo com HIV, 15-49 anos de idade, %	1991	34	2005	44	2012	49	0,7	0,7
População do subúrbio como % da população urbana, %	1991	0.60	2005	10.3	2012	11.10	0,7	0,1
População abaixo da linha nacional de pobreza, %	1991	75.6	2005	79.5	2009	80.5	0,3	0,3

O PIB de Moçambique em 2013 foi de 15.200 milhões de US\$ (29% em agricultura, 24% indústria e 47% serviços)⁶, o que significou um rendimento per capita de 1,040 \$ (PPA)⁷. Moçambique continua entre os países do mundo com menor rendimento, menos da metade do ingresso médio dos países de baixo ingresso e longe do rendimento médio em África Subsaariana (Gráfico 2.1.1.1). A pesar

Gráfico 2.1.1.1. Ingresso per capita PPA, \$



5 <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

6 Distribuição do PIB em 2013: Agropecuário e silvicultura 22,6%, Pesca 1,4%, Indústria Extrativa 2,0%, Indústria Transformadora 11,9%, Eletricidade e Água 4,5%, Construção 3,5%, Comércio 11,1%, Restaurantes e Hotéis 1,4%, Transporte e Comunicações 12,4%, Serviços Financeiros 6,2%, Aluguer de Imóveis e Serviços de Empresas 5,5%, Administração Pública e Defesa 3,8%, Educação 3,9%, Saúde 1,4%, Outros Serviços 1,3%. Dados: MPD/MF, "CFMP 2014-2016".

7 <http://data.worldbank.org/>.

dos progressos realizados, o país se mantém na antepenúltima posição do IDH (2013). Os progressos socioeconómicos concentram-se numa reduzida camada de população urbana, vinculada aos serviços públicos e ao incipiente sector privado, enquanto a maioria da população rural e a população peri-urbana subsiste com recursos muito precários, ancorada numa condições socioeconómicas extremamente frágeis a partir das quais é muito difícil progredir. As análises assinalam uma desconexão entre o crescimento económico e a redução da pobreza na última década, para além disso o fraco crescimento agrícola não tem beneficiado a população pobre⁸.

Contudo, a avaliação do progresso do país tem que ter em conta o extremamente baixo ponto de partida depois da guerra e a enorme fraqueza financeira do país. O crescimento económico e o incremento da AOD têm permitido um aumento continuado do Orçamento do Estado (OE), contudo o montante continua sendo muito fraco para transformar a realidade de um país com uma extensa superfície de 801,590 km² e aproximadamente 25 milhões de pessoas, representando em 2013 somente 38 € por habitante (Quadro 2.1.1.2).

Para o reforço dos processos de reforma do GdM, a partir do ano 2003 se desenvolveram os programas de Apoio Orçamental e Ajuda Programática que haviam sido iniciados nos anos anteriores, multiplicando-se rapidamente o número de doadores e duplicando a AOD no período 2003-09 (Gráfico 2.1.1.3). Contudo a dependência dos doadores se reduziu nos últimos 20 anos desde o 75% do OE em 1992 até o 33% em 2013, graças ao crescimento económico, o investimento internacional (sobretudo no sector de exploração

dos recursos naturais) e os países emergentes que desenvolvem uma importante cooperação não contabilizada nos sistemas do CAD/OCDE (Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul entre outros).

Quadro 2.1.1.2. Orçamento do Estado 2013⁹

	Milhões MT	Milhões €	%
Total de Receitas	174.955	4.374	100,0%
Receitas Internas	117.535	2.938	67,2%
Receitas do Estado	113.962	2.849	65,1%
Crédito Interno	3.573	89	2,0%
Receitas Externas	57.420	1.435	32,8%
Donativos	19.811	495	11,3%
Créditos	37.609	940	21,5%
Total de Despesas	174.955	4.374	100,0%
Despesas de Funcionamento	106.430	2.661	60,8%
Despesas Correntes	97.862	2.447	55,9%
Despesas de Capital	8.568	214	4,9%
Despesas de Investimento	68.525	1.713	39,2%
Componente Interno	29.880	747	17,1%
Componente Externo	38.645	966	22,1%

Gráfico 2.1.1.2. Distribuição do OE de 2013 por níveis administrativos

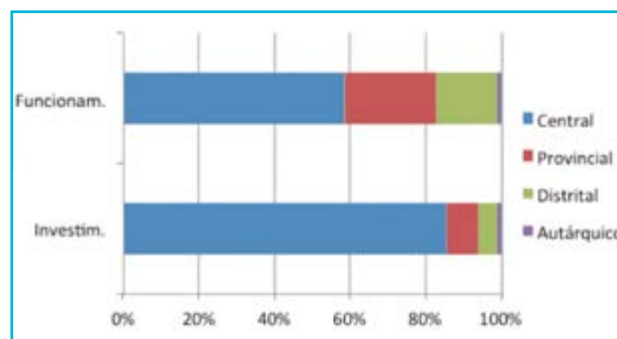
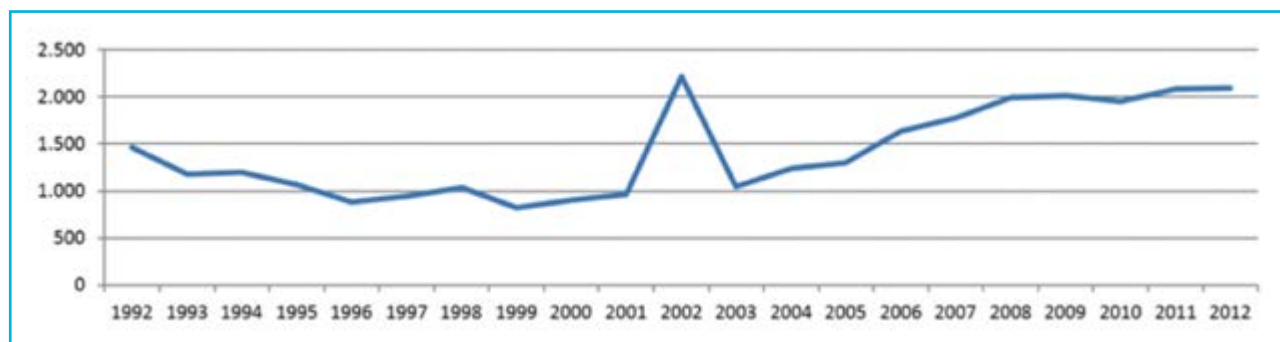


Gráfico 2.1.1.3. AOD, milhões de US\$ correntes¹⁰



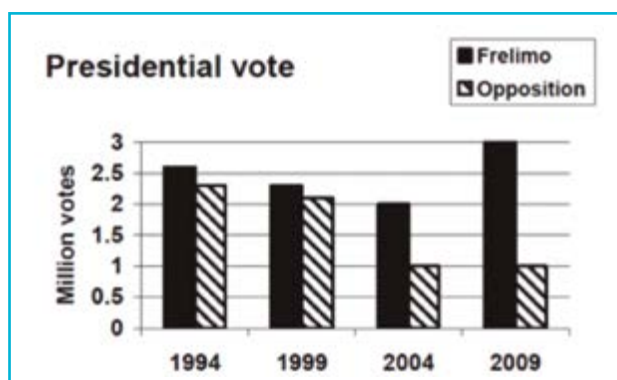
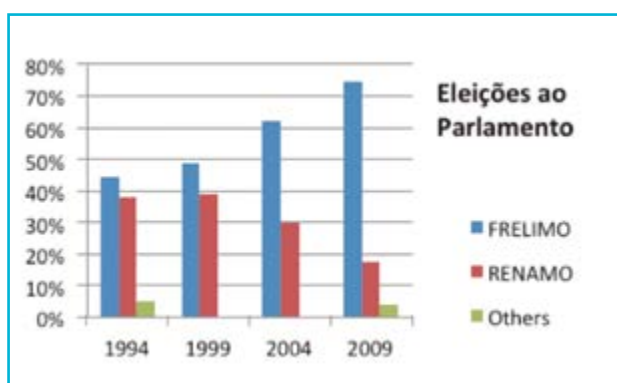
8 ITAD et al, "Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Final Report. 2014".

9 Ministério das Finanças, "Orçamento do Estado para Ano de 2013. SISTAFE".

10 <http://stats.oecd.org/qwids>.

A FRELIMO governa em Moçambique desde a independência em 1975. Depois de liberar Moçambique da colonização portuguesa, governou em regime de partido único até as primeiras eleições democráticas em 1994 e depois dentro dum regime multipartidário. A partir das eleições de 1999 a FRELIMO tem aumentado o seu poder político. Paralelamente se tem produzido uma forte caída na participação nos processos eleitorais: 89% em 1994, 69% em 1999, 36% em 2004 e 44% em 2009.

Gráficos 2.1.1.4 e 2.1.1.5. Evolução das eleições parlamentares e presidenciais, 1994-2009¹¹



No momento actual, as relações entre a FRELIMO e a RENAMO encontram-se muito deterioradas, não havendo participado a RENAMO nas eleições autárquicas de 2013. Desde há um ano se verificam confrontos armados no centro-este da província de Sofala, área de concentração dos milicianos da RENAMO¹². A emergência do

Movimento Democrático de Moçambique (MDM), com integração na Assembleia da República e bons resultados nas eleições autárquicas (incluído Maputo, 41% dos votos) pode alterar a hegemonia dos dois grandes partidos. Os resultados das eleições presidenciais e parlamentares de Outubro passado poderão alterar profundamente o cenário político para os próximos anos.

O Estado moçambicano se estrutura em 12 províncias, 53 autarquias (municípios) e 128 distritos. A questão da descentralização faz parte do debate da política moçambicana desde o IV Congresso da FRELIMO em 1983. Nos inícios dos anos 90 a reforma do Estado conduzida pela FRELIMO previu um processo de descentralização para os municípios urbanos e rurais, com níveis de competência similar, mas os resultados das eleições de 1994, onde a RENAMO ganhou nas províncias do centro e este do país (Sofala, Manica, Tete, Zambézia, Nampula) sinalizaram o risco de fragmentação de poder¹³. A FRELIMO optou por um modelo dual, onde o poder central através dos governos provinciais e as administrações distritais (governadores e administradores são escolhidos pelo Presidente da República) se complementa com as autarquias¹⁴ (representantes escolhidos democraticamente) e órgãos de participação popular ao nível distrital (Conselhos Consultivos Locais, CCL)¹⁵ para assegurar a participação das comunidades na planificação socioeconómica e promover o desenvolvimento local. Existem também Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs)¹⁶. Na medida que as Assembleias Provinciais e os CCLs funcionam ainda a nível consultivo e carecem de poder sancionador, o processo não é ainda uma descentralização democrática, mas sim “desconcentração” administrativa. A execução orçamental a nível local é ainda reduzida (31% do OE em 2013, gráfico 2.1.1.2), contudo o processo continua e recebe um novo impulso com a nova Política e Estratégia de Descentralização em Moçambique (2012).

11 African Elections Database, <http://africanelections.tripod.com/mz.html>; CIP, “Mozambique political process bulletin”, Issue 43 – Novembro 2009.

12 A RENAMO denunciou irregularidades nos diferentes processos eleitorais, confirmadas por observadores internacionais. As irregularidades não tiveram dimensão para alterar os resultados, excepto talvez nas presidenciais de 1999. A perda de peso político da RENAMO parece estar na base do actual ressurgimento de confrontos armados. Os acordos de paz de 1992 permitiram a integração nas forças armadas da metade dos aproximadamente 25.000 milicianos. As milícias que ainda existem da RENAMO, acantonadas no interior de Sofala, estão a aumentar a pressão para encontrar uma saída a sua situação.

13 Barry Ames & others, “Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique in-country Assessment Report”, USAid, September 2010.

14 Lei das Autarquias 9/96.

15 Lei dos Órgãos Locais do Estado 8/2003 (LOE). Em 2005 se criaram os conselhos consultivos nos 128 distritais, assim como os conselhos consultivos nos diferentes postos administrativos e localidades em que se estrutura o território distrital.

As projecções macroeconómicas para os próximos anos¹⁷ consideram um crescimento do PIB do 7-8% e uma inflação estabilizada no patamar de 6.5%. O maior crescimento espera-se no sector da indústria extractiva (15.1%), sector que desde 2008 tem multiplicado o investimento exterior (desde 591,6 M\$ em 2008 até 5.218,1 M\$ em 2012¹⁸) como consequência da implantação e expansão de “megaprojectos” que supõem uma forte entrada de investidores privados.

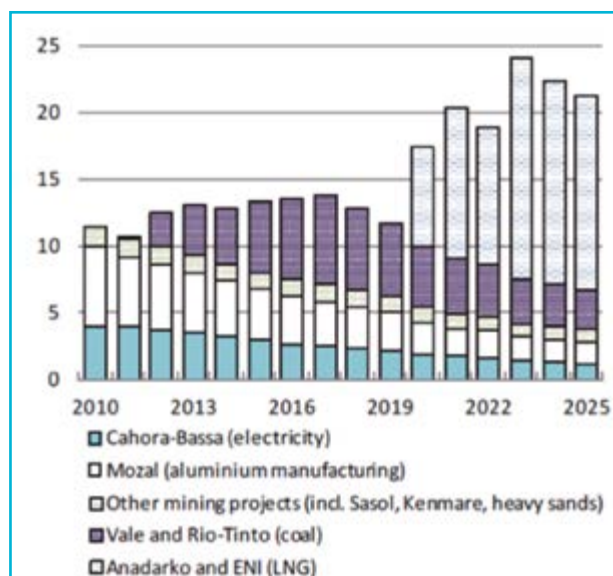
Gráfico 2.1.1.6. Evolução da dívida externa, Milhões US\$¹⁹



A descoberta em 2010-12 de gigantescas reservas de gás recuperável na Bacia do Rovuma em Cabo Delgado transforma completamente o cenário a médio prazo da economia de Moçambique. As estimações actuais de 180 triliões de pés cúbicos situam Moçambique nas primeiras posições entre os países africanos²⁰. As projecções económicas da exploração destes recursos são ainda muito aproximativas, mas não há dúvida que multiplicaram o PIB (Gráfico 2.1.1.7)²¹.

A previsão que parece mais realista considera a construção de uma fábrica de liquação de gás natural em Palma com quatro cadeias produtivas ('trains') de 5 milhões de toneladas de gás liquidificado por ano, iniciando-se a construção já em 2014²². Espera-se que a primeira cadeia entre em serviço a finais de 2018 e as outras entre 2020 e 2022. Outras projecções duplicam a infra-estrutura e as expectativas de produção e receitas²³.

Gráfico 2.1.1.7. Contribuição dos megaprojectos ao PIB



Não há dúvidas sobre o potencial de câmbio que as expectativas da exploração do gás supõem para a agenda do desenvolvimento. Contudo há óbvias preocupações sobre a equidade na distribuição dos benefícios e o risco de criar tensões sociais e políticas assim como um imenso incremento da desigualdade socioeconómica. A questão é si Moçambique poderá gerir esta espectacular fonte de riqueza para um desenvolvimento inclusivo, o qual requererá uma vontade política forte e transparente assim como instituições capazes de gerir o que significa este "boom", desde a gestão dos contratos e projectos de exploração até a colecta de receitas e a gestão de investimentos para o desenvolvimento sustentável. O pelo contrário será uma oportunidade perdida para o desenvolvimento e uma fonte de conflito como tem acontecido em outros países. Por outra parte, muitos países que tem experimentado rápidos incrementos das receitas fiscais sem dispor a capacidade de absorver-los sofrem graves efeitos macroeconómicos negativos que repercutem na população mais empobrecida ("Dutch Disease").

16 A nível comunitário, para além do papel das autoridades tradicionais existem os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário (CDCs) e os Fóruns Locais (FLs).

17 MPD/MF, "Cenário Fiscal de Médio Prazo 2014-2016".

18 Banco de Moçambique, "Relatório Anual 2012".

19 Ibidem.

20 Anne Frühauf, "Mozambique's LNG revolution: A political risk outlook for the Rovuma LNG ventures", Oxford Institute for Energy Studies, April 2014.

21 IMF, "Mozambique Country Report No. 13/200", Julho 2013.

22 Ibidem.

23 Investimentos até 14 bilhões de US\$ (2.7 vezes o PIB moçambicano) e previsão de receitas do GdM (royalties, aproveitamento de gás, impostos das empresas exploradoras e taxas locais) até 6 bilhões de US\$/ano. ICF International "Natural Gas Master Plan for Mozambique," 2012.

O GdM já deu passos positivos como foi a Lei sobre Parcerias Público Privadas, Megaprojectos e Concessões e a adesão a EITI (Extractive Industry Transparency Initiative) em 2012 encorajada pelos PAPs. É preciso preparar um quadro legislativo e sistemas de GFP e auditoria robustos, resistindo pressões de aproveitar as expectativas para um crescimento desmesurado da dívida em investimentos duvidosos ou clientelares. No momento actual, o desenho do quadro fiscal e institucional no novo contexto é um aspecto chave do diálogo actual entre o GdM e os PAPs.

2.1.2. Contexto da província de Cabo Delgado

Com uma superfície total de 82.625 km², a Província de Cabo Delgado faz fronteira com a Tanzânia, delimitada pelo rio Rovuma. De clima tropical húmido, sujeito ao regime de monções, a geografia diferencia uma zona litoral, planícies e planaltos médios e altiplanaltos no interior. A pluviosidade varia entre 800-1300 mm, ascendendo desde a região sul e o litoral para os planaltos no interior. Distinguem-se duas estações, decorrendo a estação quente e chuvosa entre os meses de Dezembro e Abril. No último censo (2007) a população cifrava-se em 1,6 milhões, densidade de 20 habitantes/km². Trata-se duma população jovem (42% abaixo dos 15 anos), maioritariamente rural (79%). A população urbana se concentra nas cidades de Pemba (37%) e Montepuez (24%). As principais línguas são o Emakhuwa (67%), Shimakonde (20%) e Kimwane (6%), a maioria da população não domina a língua oficial, o português (78%)²⁴.

A maioria das famílias em Cabo Delgado vive na base da produção agrícola familiar e da pesca artesanal, com práticas produtivas principalmente manuais e pouco desenvolvimento tecnológico. A terra é o recurso determinante do nível económico e alimentar das famílias. O emprego fora da agricultura, no sector público e no sector de serviços nas cidades é muito escasso, dando lugar a altas taxas de desemprego. A última avaliação sistemática sobre a evolução da pobreza em Cabo Delgado registou um índice de pobreza de 38%, por abaixo da média nacional (54%), discordante com os dados do IDH do PNUD que situavam Cabo Delgado por abaixo do índice médio do país.

Figura 2.1.2.1. Divisão distrital da Província



Em termos de estrutura económica (Quadro 2.1.2.1), aproximadamente 50% da produção global corresponde a agricultura, seguida da indústria (16%) e transporte (15%). Observa-se um crescimento da produção global nos últimos 5 anos, com um valor médio anual do 13,6% anual (sem corrigir a inflação), de maneira destacada na pesca, indústria e transporte. Cabo Delgado é rico em recursos minerais e existem jazigos identificados de mármore, grafite, calcário e argila. A produção mineira actual é reduzida, limitada às pequenas empresas de pesquisa de pedras preciosas e ao garimpo informal.

Em 2010-12, a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos de Moçambique (ENH), Anadarko Petroleum (EUA) e Ente Nazionale Idrocarburi (ENI, Itália) anunciaram descobertas de gás natural recuperável ao longo da costa na bacia do Rovuma que são estimadas em 180 triliões de pés cúbicos. A actividade de prospecção, iniciada em 2006, tem envolvido até 15 empresas internacionais nas diferentes áreas de concessão²⁵. Se estima que a exploração do gás vai supor um investimento em torno de US\$ 25 bilhões para o desenvolvimento de uma cadeia de valor que inclui desde implantação das indústrias

24 Governo de Cabo Delgado, "Plano Estratégico de Desenvolvimento da Província de Cabo Delgado 2010-2014".

25 Petronas (Malásia), Statoil (Noruega), GALP (Portugal), Kogas (Coreia do Sul), Sasol Petroleum International (África do Sul), Mitsui (Japão), entre outras.

Quadro 2.1.2.1. Evolução da produção da Província de Cabo Delgado, 2009-14²⁶

SECTOR	2009	2010	2011	2012	Previsão 2013	Plano 2014		
	Produção (Milhões meticais)						M €	% total
Agricultura, pecuária	3.160,1	3.762,2	4.239,6	4.479,1	5.028,8	6.018,3	150,5	50,4%
Agricultura	3.127,7	3.729,3	4.175,1	4.414,2	4.955,1	5.946,0	148,7	49,8%
Pecuária	32,4	33,0	64,5	64,9	73,7	72,2	1,8	0,6%
Pesca	330,1	461,1	753,0	760,6	1.036,2	1.126,3	28,2	9,5%
Indústria	941,1	1.262,7	1.332,0	1.674,9	1.608,0	1.884,0	47,1	15,8%
Extracção Mineira	0,9							
Indústria Transformadora	642,3	663,4	904,7	1.023,4	1.046,5	1.109,2	27,7	9,3%
Agro-indústria	188,7	482,8	359,5	507,0	442,8	593,1	14,8	5,0%
Energia Eléctrica	109,3	116,5	67,8	144,5	118,7	181,6	4,5	1,5%
Construção	329,9	19,3	360,3	62,1	349,2	356,3	8,9	3,0%
Material de Construção	16,4	19,1	18,9	24,1	26,3	26,3	0,7	0,2%
Construção e Montagem	313,5	0,3	341,4	38,0	323,0	330,0	8,3	2,8%
Transporte	1.072,1	1.208,8	1.450,7	1.771,3	1.722,3	1.823,8	45,6	15,3%
Transporte	1.072,1	1.208,8	1.450,7	1.771,3	1.722,3	1.823,8	45,6	15,3%
Alojamento	486,9	500,0	562,8	669,9	668,6	725,7	18,1	6,1%
Alojamento	486,9	500,0	562,8	669,9	668,6	725,7	18,1	6,1%
Total	6.320,1	7.214,3	8.698,4	9.417,8	10.413,1	11.934,3	298,4	100,0%
Crescimento anual (sem corrigir a inflação)							Cres. 2010-14	
Agricultura, pecuária		19,1%	12,7%	5,6%	12,3%	19,7%		90,4%
Pesca		39,7%	63,3%	1,0%	36,2%	8,7%		241,2%
Indústria		34,2%	5,5%	25,7%	-4,0%	17,2%		100,2%
Construção		-94,1%	1.761,9%	-82,8%	462,4%	2,0%		8,0%
Transporte		12,8%	20,0%	22,1%	-2,8%	5,9%		70,1%
Alojamento		2,7%	12,5%	19,0%	-0,2%	8,5%		49,1%
Total		14,1%	20,6%	8,3%	10,6%	14,6%		88,8%

à centros de gaseificação e terminais de exportação²⁷. A exploração do gás está a transformar a realidade da Província, com grandes repercussões sobre as comunidades, particularmente na área de Palma onde são previstas as instalações terrestres.

A estrutura político-administrativa da Província está constituída pela Assembleia Provincial, o Governo Provincial, 5 autarquias (Pemba, Mocímboa da Praia, Montepuez, Chiúre e Mueda) e 16 distritos. Cada distrito divide-se em Postos Administrativos, Localidades e Aldeias, totalizando a Província 56 postos, 134 localidades e por volta de 1.044 aldeias. O Governo Provincial está formado pelo Governador Provincial, Secretaria Provincial e 14 direcções provinciais. A estes se juntam as delegações de instituições de nível nacional e serviços provinciais. Ao nível distrital,

Figura 2.1.2.2. Áreas de exploração de gás natural na Bacia do Rovuma



cada distrito tem um Governo Distrital, formado pelo Administrador do Distrito, Secretaria Distrital e Serviços Distritais. Diferentemente do Governo

26 Dados recopilados e elaborados a partir dos PES e Balanços do PES anuais (2009-14).

27 <http://www.enh.co.mz/Pesquisa-de-Hidrocarbonetos>.

Provincial, a estrutura orgânica distrital agrupa os serviços em 4 Serviços Distritais: Educação, Juventude e Tecnologia (SDEJT); Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS); Planeamento e Infra-estruturas (SDPI); Actividades Económicas (SDAE). Em 2010, dos cerca de 11.750 funcionários e agentes do Estado da Província apenas 3% tinham formação superior, com a maioria destes concentrados ao nível provincial. O número de funcionários em 2013 cresceu até 17.032, sendo 25% mulheres e 14% com formação superior.

Politicamente a Província está dominada pela FRELIMO. Nas primeiras eleições em 2009 para a Assembleia Provincial, a FRELIMO conseguiu 73 representantes frente a 8 da RENAMO. A falta de oposição política limita a capacidade de controlo dos órgãos executivos e representativos provinciais. Contudo, as eleições autárquicas de 2013 assinalam que a situação poderia mudar no futuro: sem participação da RENAMO nestas eleições, o MDM conseguiu um 24% dos votos em Pemba e entre 9 e 14% nas outras 4 autarquias.

Na sociedade civil da Província destaca o “Fórum das ONGs de Cabo Delgado” (FOCADE), que agrupa as ONGs nacionais e algumas de internacionais.

Criado em 1998 e organizado em grupos de trabalho, é o principal interlocutor do Governo quando se quer a participação da sociedade civil. Estima-se que o número de ONG supera uma centena, com aproximadamente 30 organizações internacionais operando na Província. Fazem parte também da sociedade civil os diversos tipos de Organizações Comunitárias de Base (OCBs) existentes, algumas organizadas para a provisão de serviços (Comités de Saúde ou de Águas), outras a partir de actividades económica (COGEPs) ou de conservação do meio ambiente.

Os quadros 2.1.2.2 e 2.1.2.3 resumem as contas de receitas e gastos totais da Província dos últimos 4 anos. A receita da Província tem aumentado a uma média anual do 30% (sem descontar a inflação). Este aumento se deve essencialmente as receitas geridas pelo Governo Central, sobretudo graças ao forte incremento no IVA e outras taxas. A receita ao nível provincial teve um crescimento relativamente baixo e oscilante dum ano a outro. Pelo lado da despesa pública, o gasto da Província cresceu em média de 20,2% anual (sem descontar a inflação). O maior incremento da receita permitiu aumentar a cobertura da despesa, desde o 8,7% em 2009 até o 12,0% em 2013 (do 10,2% até

Quadro 2.1.2.2. Evolução da Receita Pública da Província de Cabo Delgado, 2009-13²⁸

Partida	2009	2010	2011	2012	Meta 2013		Variação 2009-13
	Milhares de Meticals					10 ³ €	
Receitas provinciais							
Imposto de R. Nacional e outros	777	498	64.663	631	667	17	
Taxas diversas	10.928	9.407	7.902	8.986	31.468	787	
Receitas próprias administração provincial	4.173	1.063	6.249	4.746	321	8	
Receitas próprias administração distrital	1.646	2.031	9.570	4.362	13.639	341	
Receitas consignadas	9.711	9.638	28.512	22.694	10.240	256	
Receitas do capital	6.832	4.045		31		0	
Total receitas provinciais	34.066	26.184	116.895	41.449	46.095	1.152	35,3%
Receitas Governo Central							
Imposto sobre o rendimento	153.208	119.071	125.363	149.699	170.466	4.262	11,3%
IVA	58.348	87.819	88.498	90.430	249.343	6.234	327,3%
Outros Impostos sobre Bens e Serviços	5.487	37.333	29.385	129.577	94.481	2.362	
Outras taxas e receitas próprias	16.124	67.869	79.070	145.352	169.345	4.234	
Outras receitas consignadas	1.894	11.791	38.250	46.683	40.645	1.016	
Receitas do capital						0	
Total receitas Governo Central	235.060	323.883	360.566	561.741	724.281	18.107	208,1%
Total Receitas	269.127	350.067	477.461	603.191	770.376	19.259	186,3%
Incremento año anterior		30,1%	36,4%	26,3%	27,7%		

28 Dados recompilados e elaborados a partir dos Balanços do PES anuais (2009-14).

Quadro 2.1.2.3. Evolução da Despesa Pública da Província de Cabo Delgado, 2009-13²⁹

Partida	2009	2010	2011	2012	Meta 2013		Variação 2009-13
	Milhares de Meticais					M €	
Despesas correntes							
Sectores	1.158,0	913,5	843,3	1.045,7	1.277,7	31,9	10,3%
Distritos	230,7	681,9	1.214,7	1.451,0	1.751,0	43,8	659,0%
Famílias e outros	1.216,3	1.499,8	1.759,5	2.106,1	2.285,3	57,1	87,9%
Municípios	26,9	34,2	48,5	58,4	73,2	1,8	172,5%
Total despesas correntes	2.631,9	3.129,5	3.866,0	4.661,2	5.387,2	134,7	104,7%
Investimentos							
Fundos internos	198,5	388,7	332,4	566,5	759,8	19,0	282,7%
Fundos externos	253,9	238,0	323,6	274,5	293,9	7,3	15,7%
Total investimentos	452,5	626,7	656,0	841,0	1.053,7	26,3	132,9%
Total despesas	3.084,4	3.756,2	4.522,0	5.502,1	6.440,9	161,0	108,8%
Incremento ano anterior		21,8%	20,4%	21,7%	17,1%		
% sobre produção + despesa total	32,8%	34,2%	34,2%	36,9%	38,2%		
Cobertura com receitas província	8,7%	9,3%	10,6%	11,0%	12,0%		
Dotação externa prevista	523,0	392,9	672,5	557,7	466,9	11,7	
Grau aplicação real	48,6%	60,6%	48,1%	49,2%	62,9%		

o 14,3% em termos de cobertura das despesas correntes). A Província está longe de financiar com receitas próprias uma parte importante da despesa pública. O incremento da produção é menor que o incremento da despesa pública, de maneira que a percentagem que representa a despesa pública sobre o total de produção mais despesa pública tem aumentado desde 32,8% em 2009 até 38,2% em 2013. Observa-se também um baixo nível de execução do orçamento inicialmente previsto de fundos externos (50-60%).

O Quadro 2.1.2.4 mostra a evolução do orçamento das principais instituições da Província e das instituições que fazem parte do PFICD. No período 2009 e 2014 as instituições que mais tem aumentado proporcionalmente a despesa corrente são as secretarias distritais, as delegações do INAS, o BAU, a Secretaria Provincial, a DPTUR e a Procuradoria Provincial. Entre 2009 e 2014, as despesas correntes da DPCAA e a DPMAS também aumentaram por acima da média. No caso da DPPF o aumento foi reduzido e no caso da DPOPH houve uma redução, relacionado com o aumento das estruturas distritais.

Na Província operaram em 2013 um total de 20 doadores de natureza institucional variada³⁰:

- Organizações internacionais: Nações Unidas (FNUAP, FIDA, PNUD, UNICEF), Banco Mundial, Comissão Europeia.
- Instituições de cooperação bilateral dos seguintes países: Espanha, Suíça, Dinamarca, Reino Unido, Bélgica, França, Holanda, Itália, Suécia, Noruega e Estados Unidos.
- Instituições de cooperação pública descentralizada espanhola: Agência Andaluza de Cooperação Internacional (projectos bilaterais directos em parceria com AECID), Junta de Galicia (ONG) e Junta de Extremadura.

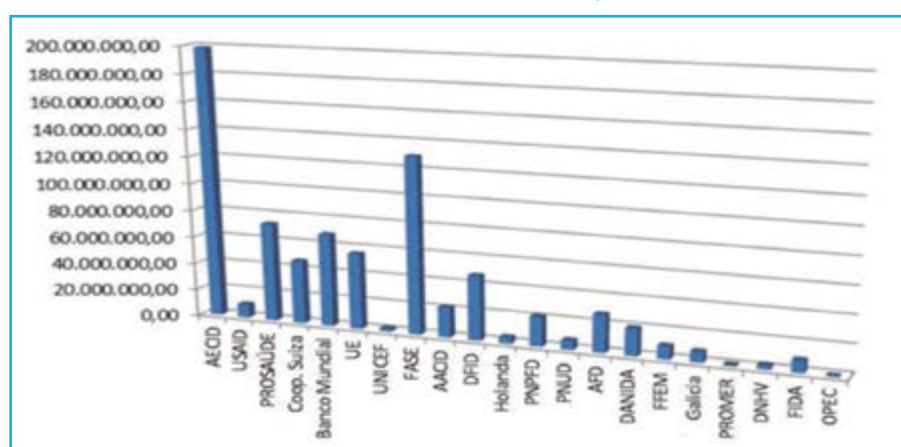
Unicamente a AECID e o PNUD tem representação ao nível da Província. Uma boa parte dos programas e projectos são desenvolvidos através de ONGs, quer nacionais quer estrangeiras. Estimções feitas para o ano 2013 totalizam um valor de 766 milhões de Mt, dos quais 394 milhões foram registados no e-SISTAFE (51%) e o resto gerido através das ONGs ou sistemas ad hoc com as administrações locais (49%). O volume de financiamento gerido através do e-SISTAFE inclui fundos sectoriais de carácter nacional nas áreas de saúde (PROSAÚDE), educação (FASE) e governação (PNPFD). O total de fundos geridos no e-SISTAFE representa um 6% do total da despesa pública da Província em 2013.

29 Idem.

30 Gil Rodrigues Atiena, "Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/ Projetos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento", Fevereiro de 2014.

Quadro 2.1.2.4. Evolução da Despesa Pública das principais instituições da Província de Cabo Delgado, 2009-14³¹

Instituições	2009		Previsão 2013		Plano 2014			Miles €
	Correntes	Investim.	Correntes	Investim.	Correntes	Investim.	Total	
	Miles de meticais							
Instituições públicas provinciais com maior orçamento								
Direcção Provincial da Educação e Cultura	621.422	108.877	249.525	77.385	285.332	49.941	335.273	8.382
Direcção Provincial da Saúde e Hospital Provincial	165.372	92.243	207.832	7.404	208.923	39.701	248.624	6.216
Direcção Provincial da Agricultura	28.223	107.284	46.853	5.000	48.358	20.461	68.819	1.720
Procuradoria Provincial	24.373	8.071	47.139	23.400	60.475	17.268	77.743	1.944
Delegações INAS (Pemba, Mocimboa, Montepuez)	40.912		143.685	25.368	151.851	17.179	169.030	4.226
Direcção Provincial do Plano e Finanças	40.855	14.868	57.625	13.486	44.857	15.859	60.716	1.518
Outras instituições públicas com as quais tem trabalhado o PFICD								
Secretaria Provincial	10.184	8.705	21.574	63.700	31.441	9.038	40.479	1.012
Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação	15.926	6.410	10.919	31.068	11.711	5.086	16.798	420
Direcção Provincial de C. Acção Ambiental	4.493	6.141	8.307	334	9.209	2.466	11.675	292
Balcão de Atendimento Único	878		3.413	6.553	3.221	1.950	5.171	129
Direcção Provincial do Turismo	3.691	2.263	10.424	20.349	11.014	1.857	12.870	322
Direcção Provincial da Mulher Acção Social	7.423	6.836	8.991	11.111	12.383	1.272	13.654	341
Algumas secretarias distritais de trabalho do PFICD								
Secretaria Distrital de Montepuez			212.337	23.001	292.042	22.232	314.274	7.857
Secretaria Distrital de Mocimboa da Praia			105.184	15.965	141.372	16.873	158.245	3.956
Secretaria Distrital de Ibo			31.703	22.552	43.056	23.628	66.684	1.667
Média dos 13 distritos	17.746		110.351	24.082	146.503	24.640	171.143	4.279

Gráfico 2.1.2.1. Volume total de financiamento por doador em 2013, Mt³³

Considerando o total de financiamento, AECID foi em 2013 o principal doador da Província (Gráfico 2.1.2.1), apesar da importante redução do orçamento do PFICD³².

31 Dados recopilados e elaborados a partir dos PES e balanços anuais (2009-14).

32 Os dados dos gráficos 2.1.2.1, 2.1.2.2 e 2.1.2.3 não incluem a totalidade dos fundos executados na Província. Devem considerar-se dados aproximados, obtidos da fonte indicada na citação seguinte. São dados que oferecem uma perspectiva sobre o financiamento existente na Província, não se dispõe de fontes de informação mais completas e rigorosas.

33 Gil Rodrigues Atiena, "Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas /Projectos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento", Fevereiro de 2014.

Gráfico 2.1.2.2. Distribuição por sectores, 2013

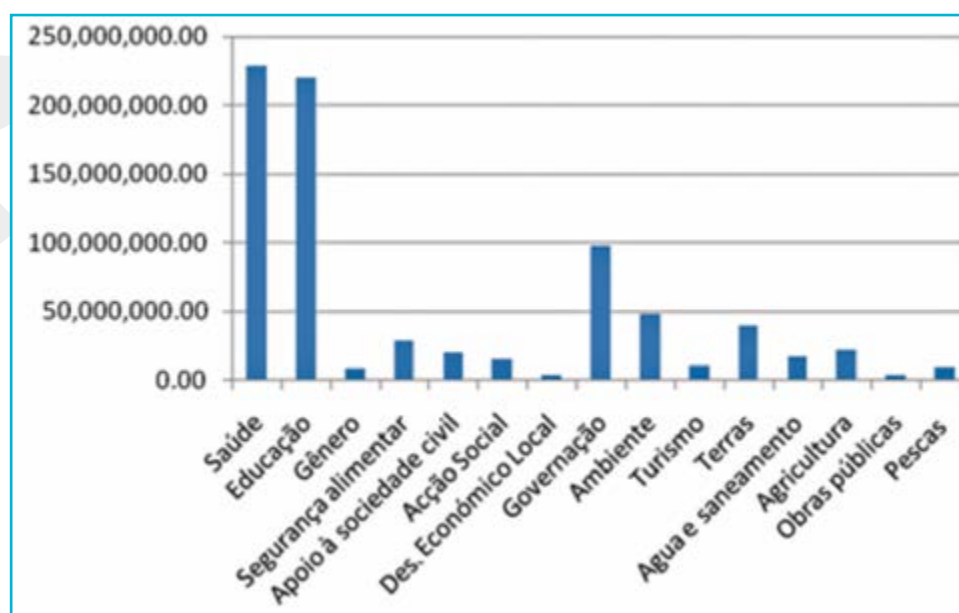
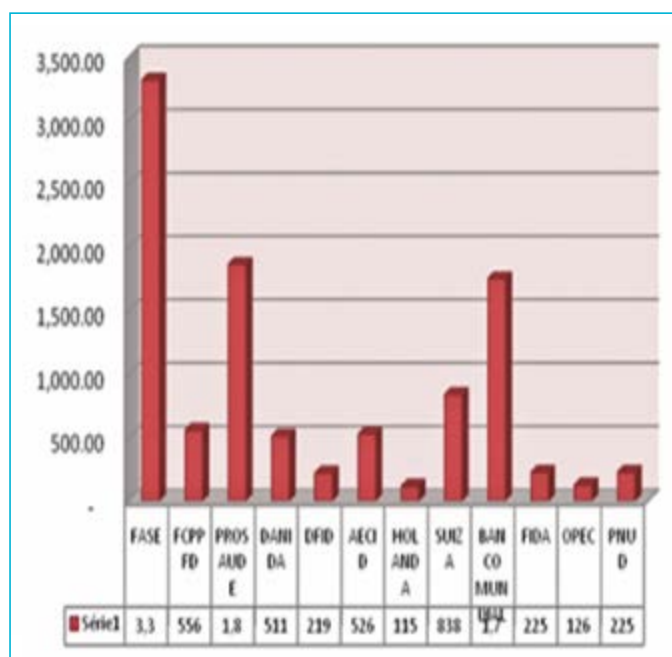


Gráfico 2.1.2.3 e Quadro 2.1.2.5. Fundos de doadores em 2013 através do e-SISTAFE³⁴



Doador	AGP	Fundos Comuns	Gestão ad hoc	ONGs
AECID	Sim	Sim	Não	Sim
USAID	Não	Não	Não	Sim
Coop. Suíça	Sim	Sim	Não	Sim
Banco Mundial	Sim	Sim	Não	Não
UE	Sim	Sim	Sim	Não
UNICEF	Não	Não	Sim	Não
AACID	Não	Não	Sim	Sim
DFID	Sim	Sim	Não	Sim
Holanda	Sim	Sim	Não	Sim
PNUD	Não	Sim	Não	Não
AFD	Sim	Sim	Sim	Sim
DANIDA	Sim	Sim	Não	Não
FFEM	Não	Não	Não	Sim
Junta de Galícia	Não	Não	Sim	Não
DNHV	Sim	Sim	Não	Não
OPEC	Sim	Sim	Não	Não

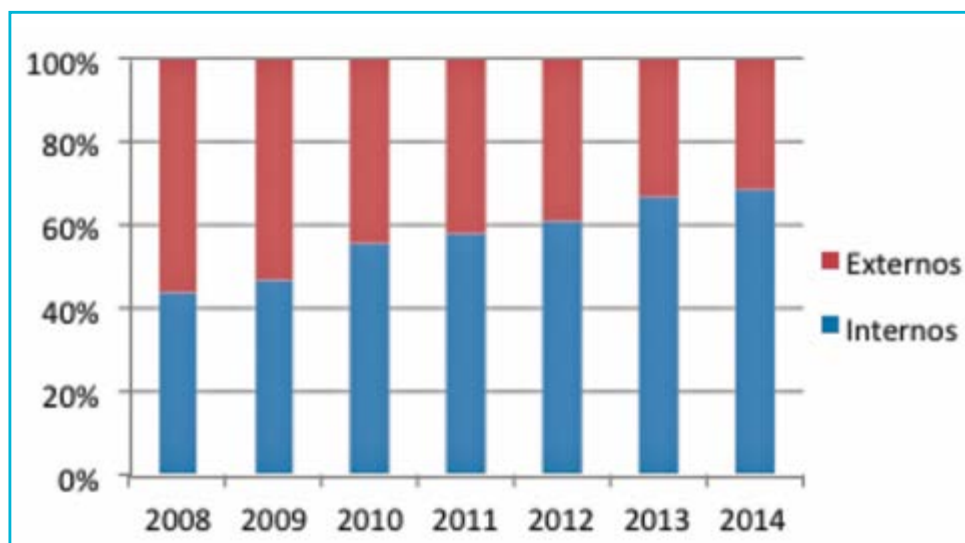
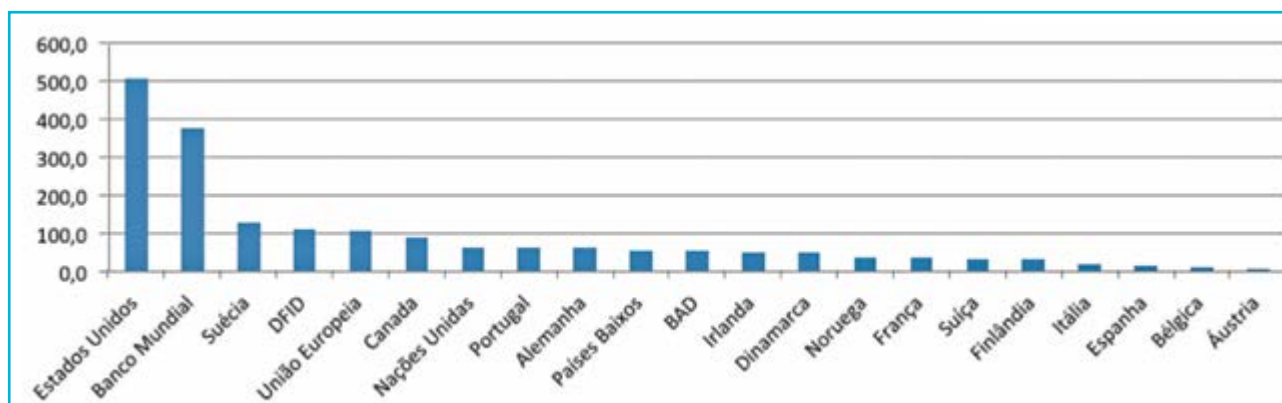
A parte principal da AOD concentra-se nos sectores de saúde e educação, incluindo os Fundos Comuns e projectos das ONG. Em governação, os financiamentos procedem do PNPFD, PFICD e um pequeno fundo DANIDA.

Os 10 doadores que contribuem fundos “on-budget” (AGP) participam também nos fundos comuns, excepto o PNUD (Quadro 2.1.2.5). Cinco doadores gerem projectos bilaterais com procedimentos ad-hoc e 8 financiam também a través e ONG.

2.1.3. A Ajuda Programática e o Apoio Orçamental em Moçambique

A dependência de Moçambique da AOD está a reduzir de forma continuada, de 56% em 2008 até 31% em 2014. Contudo, com uma AOD estabilizada a volta dos 2.000 milhões de US\$/ano desde 2009, Moçambique segue ocupando o quarto lugar entre os maiores receptores de AOD em África, por detrás da RD Congo, Etiópia e Tanzânia. No total 21 doadores

34 Idem.

Gráfico 2.1.3.1. Financiamento do Orçamento do Estado³⁵Gráfico 2.1.3.2. AOD a Moçambique em 2013, MUS\$³⁶

são parte da ajuda contabilizada pelo DAC/OCDE (Gráfico 2.1.3.2), dos quais 19 formam o grupo G19 dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs) e outros dois são Membros Associados (Estados Unidos e Nações Unidas).

Sobre a base da experiência das Agências de Cooperação Sueca e Suíça, na segunda metade dos anos 90 começaram a criar-se as primeiras estruturas de coordenação sectorial, culminando no nascimento do grupo de Apoio Geral ao Orçamento em 2000 (6 membros). As dramáticas cheias que afectaram enormemente o sul do país no ano 2000 justificaram uma forte chegada de ajuda

internacional. Muitos doadores ficaram no país e passaram a incrementar o grupo de doadores (10 em 2012). No início da década passada estavam já em marcha os principais fundos comuns que continuam até hoje (FASE, PROSAUDE, PROAGRI, etc.). Em 2004 foi assinado o primeiro “Memorandum of Understanding” (MoU) entre o GdM e os PAPs (15 doadores), a harmonização da cooperação internacional foi considerada um exemplo ao nível internacional³⁷. Em 2009 assinou-se o segundo MoU para o período 2010-14 (19 doadores). Actualmente o GdM e os doadores estão a negociar a continuidade do AGO em Moçambique.

35 MPD, “Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique”, 2013.

36 Dados de: MPD, “Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs) em 2013 no âmbito do Processo de Revisão Anual 2014”, abril 2014.

37 Juan Ignacio Pita et al, “La aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África. Lecciones de la experiencia mozambiqueña”, 2006.

Quadro 2.1.3.3. Fundos comuns dos PAPs em Moçambique, Milhões US\$³⁹

Programas	Sector/ Tema	Fundos assinados, Milhões US\$									Nº de doadores	
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	2010	2014
FASE	Educação	55,7	71,6	142,6	111,1	85,0	115,9	101,0	138,2	821,1	11	7
PROSAUDE	Saúde	89,0	70,0	94,7	85,6	75,3	111,9	88,0	84,2	698,6	13	8
PROAGRI	Agricultura	37,7	38,5	43,2	42,6	26,1	10,0	13,9	7,7	219,8	9	2
PRISE	Estradas	35,8	24,0	30,6	36,2	10,0	15,9	12,3	12,3	177,1	5	2
UTRAFE	SISTAFE		9,2	7,0	9,6	8,5	8,3	5,1	5,6	53,2	4	3
PRONASAR	Água e saneamento					13,4	7,4	10,5	7,2	38,5	5	4
PNPFD	Descentralização					11,6	1,2	1,4	1,4	15,6	4	2
ATA	Tribunal Administrativo			4	5,3	2,8	3,2	3,8	5,4	24,4	4	5
TAA	Autoridade Tributária			5,9	3,7	2,0	1,3	2,0	7,1	22,0	4	4
INE	Instituto Estatística				6,6	6,3	17,9	4,2	1,9	36,8	3	2
INAS	Instituto Acção Social				6,6	5,0	3,2	5,2	5,2	25,2	2	2
IGF	Instituto Geral Finanças						4,1	3,5	3,0	10,6		2

Em Moçambique, a AOD dos doadores para o GdM se classifica em:

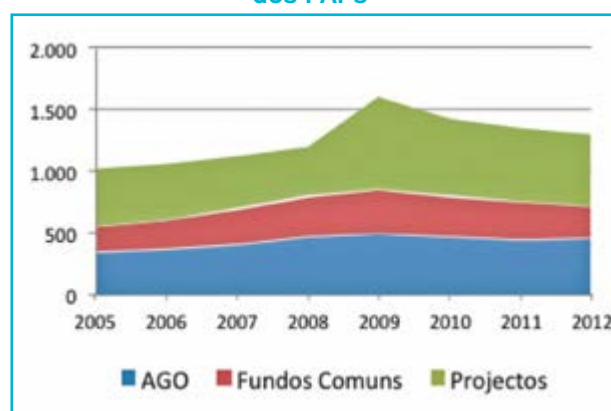
- Projectos: São geridos a partir de um plano e orçamento específico, de acordo com procedimentos administrativos próprios.
- Ajuda Programática (AP): De acordo com a OCDE, se caracteriza por: (1) Liderança do país; (2) Um único e compreensivo quadro programático e orçamental (pode ser uma estratégia nacional, um programa sectorial ou um programa temático); (3) Um processo formalizado de coordenação e harmonização entre doadores (procurement, gestão financeira e reporte); (4) Utilização dos sistemas governamentais de planificação, implementação e monitoria.

Os instrumentos de Ajuda Programática utilizados incluem o Apoio Geral ao Orçamento e os Fundos Comuns:

- Apoio Geral ao Orçamento (AGO): Ajuda Programática enquadrada na execução dos Planos de Redução da Pobreza (PARPA-II e PARP³⁸), sendo os fundos transferidos para a Conta Única do Tesouro do GdM ("on-CUT"). Os fundos são geridos de acordo com as normas e procedimentos do GdM.
- Fundos Comuns (SWAP, nas siglas inglesas): São programas sectoriais acordados entre o GdM e os PAPs (Quadro 2.1.3.3). Se aproximam ao que a OCDE estabelece como Apoio Sectorial ao Orçamento, mas não são Apoio Orçamental em sentido estrito.

A AOD dirigida ao GdM aumentou de forma continuada até ao ano 2009 (fim do PARPA-II 2005-09). A partir de 2009 se reduz progressivamente (Gráfico 2.1.3.4), sendo compensada com AOD as ONG (Gráfico 2.1.3.5). O volume da AGO se tem mantido entre 2008 e 2012 com montantes a volta dos 400 MUS\$, mais caiu de maneira importante em 2013. Entre 2005 e 2012 a previsibilidade do AGO foi muito boa, notavelmente melhor que nos casos dos Fundos Comuns é muito superior que nos Projectos donde o cumprimento dos parceiros não é uniforme⁴⁰. Os fundos "on-budget", essencialmente AGO e Fundos Comuns⁴¹, representam em 2013 aproximadamente 18% da despesa pública.

Gráfico 2.1.3.4. Evolução da composição da AOD dos PAPs⁴²



38 Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA-II) 2006-2009; Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014.

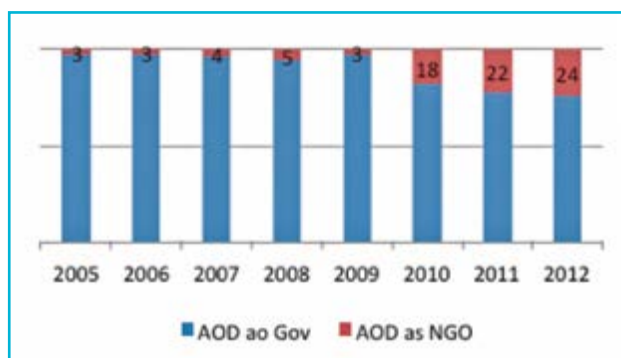
39 Dados de: MPD, "Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique", 2013.

40 ITAD et al, "Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Final Report. 2014".

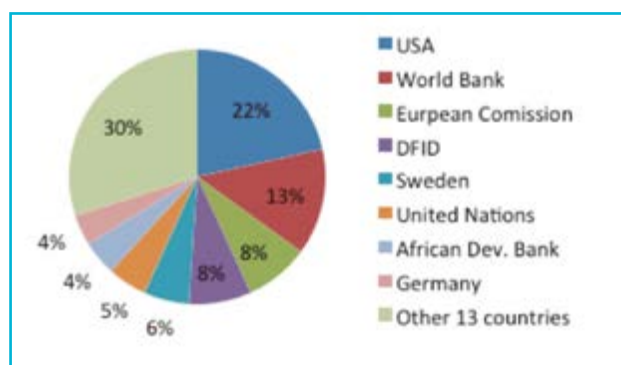
41 A maior parte dos Projectos são geridos "off-budget".

42 Dados de: MPD, "Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique", 2013.

Gráfico 2.1.3.5. AOD via GdM e AOD via ONG

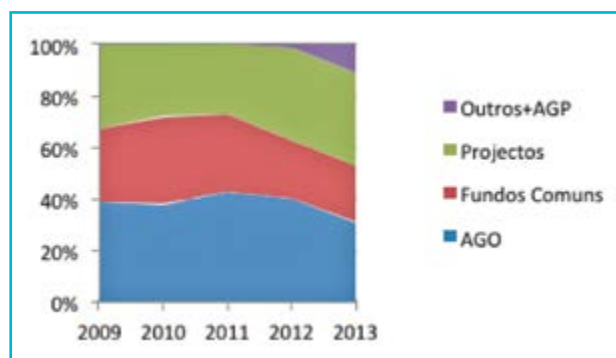


Quatro doadores aportaram o 51% da AOD em Moçambique no período 2009-13 (Gr. 2.1.3.6). Apesar da crise económica, nenhum doador saiu do país. Alguns reduziram drasticamente os fundos (Espanha, Portugal) e outros em menor medida (Reino Unido, Alemanha, Noruega), compensando-se as reduções com maiores contribuições dos outros.

Gráfico 2.1.3.6. Distribuição fundos por doador, 2009-13⁴³

Não há indícios de uma significativa retracção do volume agregado de AOD para Moçambique, no curto e médio prazo os PAPs confirmam a sua continuidade no país.

No entanto, espera-se que se consolidarão as tendências recentes de incremento do apoio a Projectos (considerados de menor risco), redução de apoio ao AGO (são destacadas as saídas de Espanha, Países Baixos, Bélgica e DFID, por motivos diferentes), redução do apoio a alguns Fundos Comuns e migração para formar alternativas de programas, incluindo o apoio orçamental ao nível provincial (AGP, Gr. 2.1.3.7). Esta evolução

Gráfico 2.1.3.7. Evolução da AOD canalizada ao GdM, %⁴⁴

deve-se por um lado às dinâmicas internas, e por outro às mudanças políticas dos países doadores, reforçando uma fragilização da coordenação e harmonização entre os PAPs que se está a perceber nos últimos anos.

Em relação ao AGO, uma primeira avaliação em 2006 considerou o caso de Moçambique como um exemplo com muito êxito de colaboração governadores, contribuindo para criar as condições para o crescimento económico e a redução da pobreza. No período 2001-05, o GdM manteve uma relação com os doadores de muita colaboração e proximidade. A recente avaliação do AGO no período 2005-12, que faz atenção também aos resultados dos Fundos Comuns, não encontra evidências na redução da pobreza, que permanece estancada, contudo considera o apoio orçamental como bem sucedido na medida que contribuiu para a expansão dos serviços de educação, crescimento económico, estabilidade macroeconómica, melhora contínua da GFP e, em menor medida, da governação. O futuro do apoio orçamental em Moçambique enfrenta importantes desafios para o GdM e os PAPs:

- A nível global, a crise económica tem aumentado a pressão para reportar resultados e limitar os fundos da AOD. Muitos doadores experimentam um crescente cepticismo com o AGO e insatisfação com o grau de alcance das aspirações da Declaração de Paris, reflectida numa pressão por obter resultados rápidos e reduzir riscos.
- Durante os últimos anos, a concentração do poder político em Moçambique não favoreceu o debate e controle político da acção de governo. A avaliação dos PAPs de 2013 é insatisfatória no

43 Dados de: MPD, "Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos PAPs em 2013".

44 Dados de: MPD, "Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos PAPs em 2013", "Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique 2013".

âmbito da governação, especialmente em relação a luta contra a corrupção, o que é um risco para o futuro da parceria⁴⁵.

- A agenda para a reforma da GFP é cada vez mais exigente técnica e politicamente, o que requiere recursos qualificados para um diálogo frutífero.
- O continuado crescimento económico, o incremento das receitas internas e os crescentes rendimentos do sector extractivo estão a criar um espaço fiscal que Moçambique não tinha conhecido até agora. Este cenário deveria permitir ao Governo aumentar a despesa pública e ter impacto na redução da pobreza. O apoio orçamental e a colaboração com os PAPs podem continuar a jogar um papel importante para criar

as condições de gerir com sucesso este novo espaço fiscal.

2.1.4. Reforma da Gestão das Finanças Públicas em Moçambique

A Gestão das Finanças Públicas (GFP) é uma questão chave na agenda do GdM e dos doadores. No marco da Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011, a partir de 2001 (Quadro 2.1.4.1) iniciou-se um processo de reforma para introduzir um novo Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), desenvolver o quadro legal e judicial, reformar o sistema de pagamento aos funcionários, descentralizar gradualmente a ad-

Quadro 2.1.4.1. Eventos chave da evolução da governação e reforma GFP

Data	Evento / Desenvolvimento na GFP
1997	Introdução do Cenário Fiscal de Médio Prazo como ferramenta de previsão interna no Ministério de Plano e Finanças
1998	Início da consolidação anual da Conta Geral do Estado (CGE)
1999	Segundas Eleições Gerais
2000	Início da elaboração trimestral dos Relatórios de Execução Orçamental (REO)
2001	Primeiro plano de redução da pobreza – PARPA I (2001-05)
2002	Início da apresentação anual ao Parlamento do plano anual (PES) e orçamento Novo sistema de administração financeira do Estado SISTAFE (Lei 9-2002)
2003	Revisão do Gasto Público pelo Banco Mundial (PER) Elaboração do Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) para monitorar e avaliar o progresso dos indicadores e metas estabelecidos no âmbito do Memorando de Entendimento entre o GdM os PAPs sobre o Apoio Directo ao Orçamento e à Balança de Pagamentos.
2004	Terceiras Eleições Gerais Segunda Constituição Segundo plano de redução da pobreza – PARPA II (2006-10) Decreto de regulamento do SISTAFE (23-2004) Relatório da Auditoria Externa da CGE 2002 (TA Relatório e Parecer sobre a CGE 2002) MoU entre o GdM e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs)
2005	Introdução/reforma de regulamentos de Procurement
2006	Início da introdução gradual do e-SISTAFE em todos os níveis da administração, mudando a execução e contabilidade (da gestão de avançamentos a execução e contabilidade direita) Primeira avaliação PEFA ao nível nacional (2002, 2003, 2004)
2007	Aprovação do Manual de Gestão Financeira (Diploma Ministerial 169-2007)
2008	Primeira elaboração de resumos do orçamento para escrutínio e diálogo público (FDC & UNICEF) Segunda avaliação PEFA ao nível nacional (2004, 2005, 2006)
2009	Quartas Eleições Gerais Primeiras eleições as Assembleias Provinciais Revisão da legislação do Tribunal Administrativo (Lei 26/2009)
2010	Revisão dos regulamentos de Procurement (Decreto 15/2010) Terceiro plano de redução da pobreza – PARP (20011-15) Criação do CEDSIF (união CPD e UTRAFE)
2011	Adesão de Moçambique a EITI; Diálogo e debate sobre Recursos Naturais Leis sobre Empresas Públicas; Lei sobre Parcerias Público Privadas, Megaprojectos e Concessões Reforma da legislação de taxas, introdução de nova legislação de taxas Terceira avaliação PEFA ao nível nacional (2007, 2008, 2009) Elaboração da Visão das Finanças Públicas 2011-15
2012	Preparação para IPSAS

45 G19, "Avaliação dos PAPs ao Desempenho do Governo de Moçambique em 2013".

ministração e desenvolver as capacidades. O processo tem sido apoiado pelo Banco Mundial e os doadores agrupados no G-19.

Como resultado do processo de reforma, durante a última década Moçambique tem progredido de forma destacada em⁴⁶:

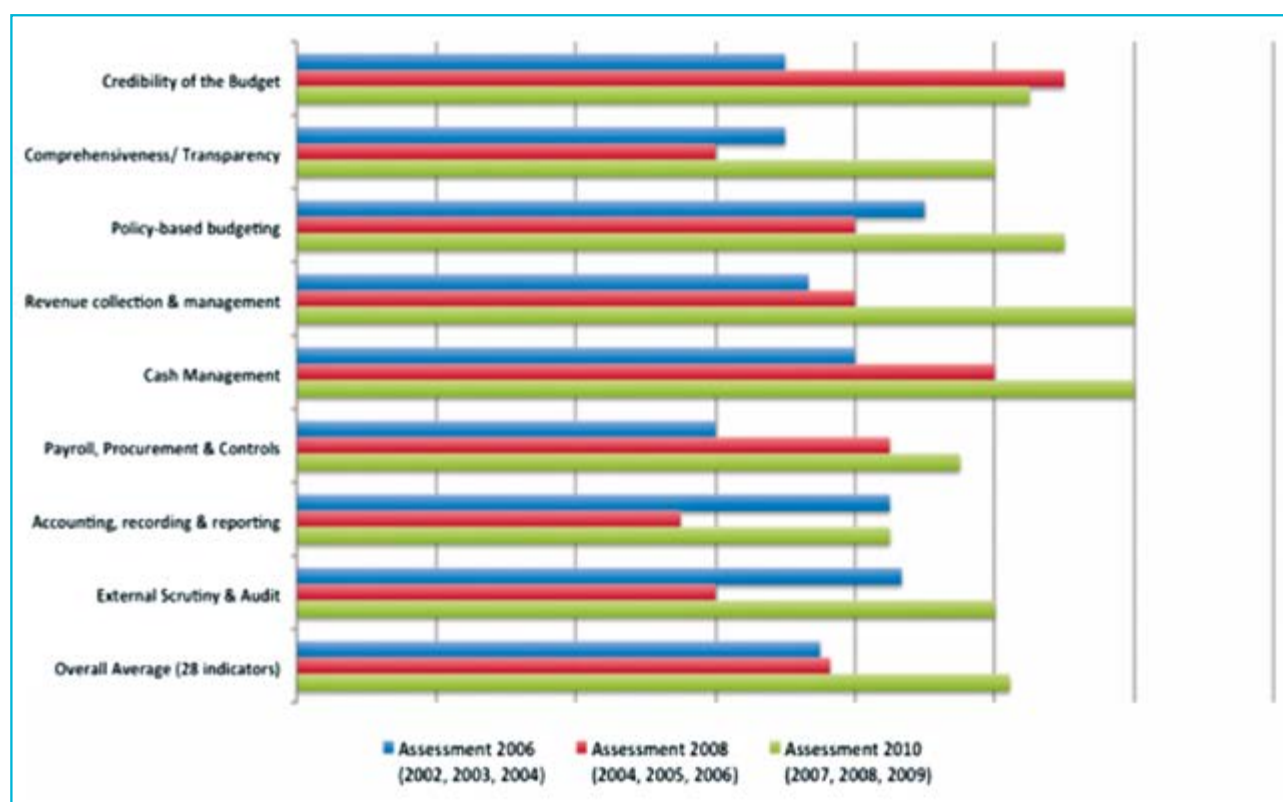
- Implementação do e-SISTAFE e introdução progressiva nas instituições e administrações públicas descentralizadas
- Introdução da Conta Única do Tesouro (CUT) e da CUT multi-moeda, gerindo através da CUT todas as receitas e pagamentos com o exterior
- Importante melhoria na classificação do orçamento
- Cadastro dos funcionários e pensionistas
- Introdução da e-FOLHA, integrando a folha de pagamento do Estado no e-SISTAFE
- Melhoria do marco legal e institucional do Procurement e da auditoria externa

- Desenvolvimento da funcionalidade da Autoridade Tributária
- Melhorias continuadas das auditorias internas e externas

O progresso da GFP em Moçambique verifica-se através das três avaliações PEFA⁴⁷ nacionais realizadas até hoje (2005, 2007, 2011)⁴⁸, Gráfico 2.1.4.1. Com base nos padrões internacionais de gestão de finanças públicas, são avaliados 31 indicadores que analisam a credibilidade do orçamento, abrangência e transparência, controlo da execução do orçamento, contabilidade e reporte, auditoria e práticas dos doadores. As principais melhorias que as avaliações constataam no sistema GFP de Moçambique são:

- Redução dos desvios do orçamento agregado com respeito ao previsto.
- Melhoria da qualidade e transparência do orçamento.
- Melhoria do controlo de taxas e gestão de receitas.

Gráfico 2.1.4.1. Resultados das três avaliações PEFA nacionais realizadas⁴⁹



46 ITAD et al, "Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Final Report. 2014".

47 "Public Expenditure and Financial Accountability", detalhes em www.pefa.org.

48 Mariam Umarji et al, "Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010. Relatório Final 2010", Março 2011.

49 Ibidem.

- Novo sistema de gestão da folha de pagamentos (e-FOLHA).
- Reconciliação de contas através do e-SISTAFE.
- Aumento da AOD gerida através de procedimentos nacionais.

Constata-se um compromisso continuado e consistente do GdM com a reforma GFP que explica o importante progresso para instalar um sistema moderno de GFP, baseado em um sistema informático funcional (e-SISTAFE). Contudo existem importantes desafios para uma segunda etapa de reformas iniciada em 2011 com a elaboração da Visão das Finanças Públicas 2011-15: melhoria do sistema de planificação e orçamentação baseado em programas; maior descentralização da execução orçamental; incremento das receitas; melhoria da gestão patrimonial e das participações públicas em empresas, gestão da dívida e da segurança social; melhoria da contabilidade e reporte de todas as instituições e administrações; melhoria do controlo interno, monitoria e reporte⁵⁰.

Com as perspectivas de maior volume de receitas do Estado nos próximos anos, a melhoria da GFP é chave para dar uma resposta ao estancamento na

redução da pobreza e promover o desenvolvimento. Nos próximos anos (2015-20) as receitas do Estado continuarão a aumentar graças às reformas e ao progressivo incremento das receitas da indústria extractiva. A partir de 2020, a extracção de gás poderá já fornecer importantes receitas ao Estado, permitindo que ao final da próxima década as receitas anuais do gás e carvão excedam as actuais receitas em AOD de 1.2 bilhões de US\$. A preparação para este cenário deu um passo importante com a adesão de Moçambique em 2012 na “Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)”.

As expectativas de receitas futuras criam opções de obter financiamento no exterior, o que permitirá ao GdM reduzir a dependência de doadores e financiar despesas de capital com empréstimos no exterior. Contudo, recentes operações nesta linha já têm levantado alguma inquietação nos PAPs⁵¹.

As principais leis e regulamentos que norteiam a GFP em Moçambique são alistadas no quadro 2.1.4.2. No Quadro 2.1.4.3 se indicam as administrações e instituições públicas envolvidas na GFP ao nível central.

Quadro 2.1.4.2. Quadro normativo da GFP em Moçambique⁵²

- ▶ Lei 5/1992 de 6 Maio, que define o papel do TA;
- ▶ Lei 2/1997 de 10 Julho, que define o quadro jurídico-legal das autarquias locais;
- ▶ Lei 9/2002 de 12 Fevereiro, Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)
- ▶ Lei 8/2003 de 19 Maio, Lei dos Órgãos Locais do Estado e que detalha a organização do governo nos níveis provincial e distrital
- ▶ Decreto 23/2004 de 20 Agosto, que aprova o regulamento da lei do SISTAFE
- ▶ Diploma Ministerial 1/2004 de 7 Janeiro, o Regulamento da Conta Única do Tesouro
- ▶ Decreto 11/2005 de 10 Junho, que aprova o regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado
- ▶ Lei 5/2007 de 9 Fevereiro, que estabelece o quadro legal para o desenvolvimento das Assembleias Provinciais
- ▶ Lei 17/2007 de 18 Julho, que estabelece o regulamento interno da Assembleia da República incluindo o papel e responsabilidades da Comissão do Plano e Orçamento
- ▶ Diploma Ministerial 169/2007 de 31 Dezembro, que estabelece o Manual de Administração Financeira aplicável a todas as instituições
- ▶ Decreto 23/2007 de 9 Agosto, que estabelece o Regulamento de Gestão de Património
- ▶ Lei 1/2008 de 16 Janeiro, que define o regime patrimonial, orçamental e financeiro das autarquias locais
- ▶ Diploma Ministerial 124/2008, o Regulamento das Operações de Tesouraria;
- ▶ Lei 26/2009 de 29 Setembro, que especifica as responsabilidades e funcionamento da 3ª secção do Tribunal Administrativo no que concerne a provação e revisão \ verificação prévia ou sucessiva da despesa pública
- ▶ Diploma Ministerial 262/2009 de 22 Dezembro, que detalha as regras e princípios para a definição, implementação e controlo das políticas de investimento relacionadas com o património do Estado
- ▶ Diploma Ministerial 267/2009 de 23 Dezembro, que detalha as regras e critérios para a aquisição de TI para gestão financeira
- ▶ Decreto 15/2010 de 24 Maio, o Regulamento de Contratação de Empreitadas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.

50 ITAD et al: "Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Desk Report 2013", "Final Report 2014".

51 Empréstimos garantidos pelo Estado para a recentemente criada Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), procedentes de Credit Suisse (500 MUS\$) e Russian bank VBL Capital (250 MUS\$). Os empréstimos são a taxa de juro de 8.5%, dois pontos acima dos empréstimos comerciais similares em outros países.

52 Mariam Umarji et al, "Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010. Relatório Final 2010", Março 2011.

Quadro 2.1.4.3. Quadro Institucional da GFP em Moçambique⁵³

Ministério das Finanças Decreto Presidencial 2/2010	Ministério da Planificação e Desenvolvimento Decreto Presidencial 3/2010	Tribunal Administrativo Lei 26/2009
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Direcção Nacional de Tesouro ✓ Direcção Nacional de Orçamento ✓ Direcção Nacional de Contabilidade Pública ✓ Direcção Nacional de Património do Estado ✓ Direcção Nacional de Estudos ✓ Direcção Nacional de Previdência Social ✓ Inspeção-Geral de Finanças (IGF) ✓ Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CDSIF) ✓ Autoridade Tributária 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Direcção Nacional de Planificação ✓ Direcção Nacional de Estudos e Análises de Políticas ✓ Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação (desde 2011) ✓ Direcção Nacional de Investimento e Cooperação 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 3 secções – 3ª secção é que efectua a revisão da despesa pública

Em paralelo com a reforma da GFP, diferentes iniciativas foram empreendidas pelo GdM para abordar a corrupção:

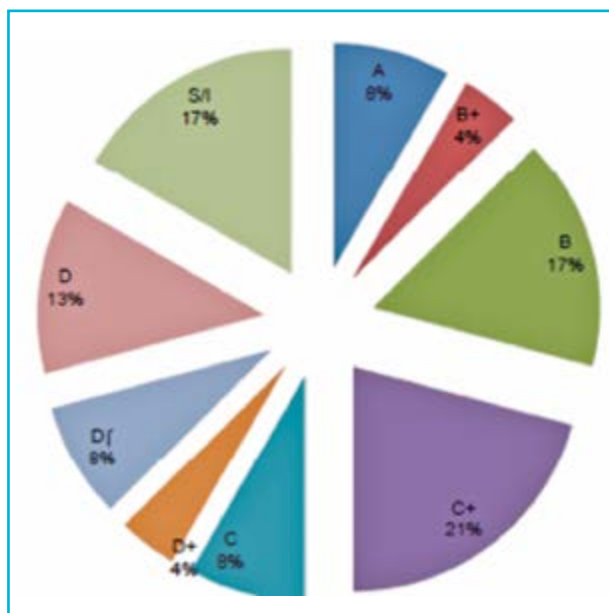
- Aprovação da primeira lei contra a corrupção (Lei nº 6/2004)
- Aprovação da Estratégia Anticorrupção 2006-2010
- A avaliação em 2009 da Estratégia Anticorrupção mostrou que apenas alcançou ao nível local.
- Em 2010 o GdM apresentou o “Governance Action Plan” (GAP), em resposta ao período de ‘crispação’ entre o GdM e os PAPs nascido das irregularidades identificadas por observadores internacionais nas eleições de 2009. Entre 2010 e 2013 foram executadas a maioria das acções previstas (reforma eleitoral, Procurement, legislação anticorrupção, Lei de Probidade Pública 16/2012, reforço do Gabinete Central de Combate a Corrupção, etc.).

Apesar do significativo reforço do quadro legal e institucional para o combate da corrupção, a luta contra a corrupção não foi prioritária durante os dois últimos mandatos do GdM⁵⁴, não há ainda evidências de incremento no número de julgamentos nem tão pouco de mudança na percepção pública da corrupção. Os PAPs consideram que o progresso na área da anticorrupção tem sido bastante limitado ao longo dos anos, criando o risco de minar a parceria sendo que o combate a corrupção é um dos princípios básicos do AGO⁵⁵.

2.1.5. Avaliação da Gestão das Finanças Públicas em Cabo Delgado

A província de Cabo Delgado é a única donde até agora foram feitas avaliações PEFA provinciais⁵⁶, com apoio da AECID: uma primeira em 2009 (período 2005-08); uma segunda em 2012 (período 2009-11)⁵⁷, avaliando-se 24 indicadores. O Quadro 2.1.5.1 resume os indicadores e a pontuação em 2009 e 2012. O Gráfico 2.1.5.1 ilustra a distribuição de pontuações em 2012.

Gráfico 2.1.5.1. Distribuição das Pontuações da Avaliação PEFA 2012



53 Idem.

54 <http://www.verdade.co.mz/destaques/democracia/41425-controlro-da-corrupcao-nao-foi-prioridade-na-governacao-de-2005-2013>.

55 G19, “Avaliação dos PAPs ao Desempenho do Governo de Moçambique em 2013”.

56 A nível sectorial em Saúde, foi realizada uma avaliação PEFA a nível nacional em 2008 e para as províncias de Zambézia (2010) e Tete (2012).

57 Mariam Umarji et al, “Segunda Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final”, Julho 2013.

Na avaliação 2012 um total de 7 indicadores (29%) tem pontuações “A” ou “B”, correspondem ao esperado de um sistema de gestão financeira bem gerido (critérios OCDE), enquanto que 13 (54%) estavam por abaixo e 4 não foram avaliados. Em 2009 eram somente 4 (17%) os indicadores situados nos níveis “A” o “B”, 17 (71%) por abaixo e 3 não avaliados. Entre 2009 e 2012 se observa um progresso desde os níveis “C” ou “D” para os níveis “A” ou “B” em relação ao respeito do orçamento global aprovado, abrangência do orçamento (maior capacidade técnica na preparação do orçamento) e eficácia da auditoria interna (criação da Inspeção Geral de Finanças-Delegação Regional Norte na Província). Também se observam melhorias, ainda que insuficientes, no acesso público a informação fiscal chave, planificação orçamental

plurianual e reporte dos doadores. Em comparação com o nível nacional, a GFP da província está notavelmente abaixo em relação a receita total prevista, pagamento de despesas em atraso, dimensão das operações não reportadas, acesso público a informação fiscal chave, previsibilidade dos fundos, controlo das aquisições e controlos internos para despesas não salariais.

Os indicadores classificados como “C” mostram áreas onde a província tem que prestar atenção: Previsibilidade de fundos; Eficácia dos controlos internos não salariais; Qualidade e prazos dos relatórios de execução orçamental; Análise parlamentar; Dimensão das operações do Governo não reportadas; Informação prestada pelos doadores. Existe uma melhoria na implantação do e-SISTAFE para a

Quadro 2.1.5.1. Sumário da Pontuação da Avaliação do Sistema de GFP, Cabo Delgado, 2009 e 2012

INDICADOR		Avaliação 2009	Avaliação 2012	D	C	B	A
A. RESULTADOS DO SISTEMA DE GFP: Credibilidade do Orçamento							
PI-1	Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento originalmente aprovado	D	A	████████████████████			
PI-2	Composição do resultado da despesa comparada com o orçamento originalmente aprovado	D	D	████			
PI-3	Resultado da receita agregada comparada com o orçamento originalmente aprovado	D	D	████			
PI-4	Montante e monitoria do pagamento de despesas em atraso	--	--	████			
B: QUESTÕES TRANSVERSAIS CHAVE: Abrangência e Transparência							
PI-5	Classificação do orçamento	C	B	████████████████			
PI-6	Abrangência da informação incluída na documentação do orçamento	C	B	██████████████			
PI-7	Dimensão das operações do Governo não reportadas	D	C	████			
PI-10	Acesso público à informação fiscal chave	D	D↗	████			
C: CICLO ORÇAMENTAL							
C(i) Orçamentação com base em políticas							
PI-11	Ordem e participação no processo de orçamentação anual	A	A	████████████████████			
PI-12	Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	D	D↗	████			
C(ii) Previsibilidade e controlo da execução orçamental							
PI-16	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesa	C+	C+	██████████			
PI-18	Eficácia no controlo da folha de pagamento de salários	B	B	██████████████			
PI-19	Mecanismos de transparência, concorrência e reclamações nas aquisições	C	D+	████			
PI-20	Eficácia de controlos internos para despesas não salariais	C+	C+	██████████			
PI-21	Eficácia da auditoria interna	--	B+	████████████████████			
C(iii) Contabilidade, registo e reporte							
PI-22	Prazo e regularidade de reconciliação de contas	B	B	████████████████████			
PI-23	Disponibilidade de informação de recursos recebidos por unidade de prestação de serviços	D	D	████			
PI-24	Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais do ano	C+	C+	██████████			
PI-25	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	C+	C+	██████████			
C(iv) Análise e Auditoria externas							
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	--	?	████			
PI-27	Análise parlamentar da lei orçamental anual	B+	C+	██████████			
PI-28	Análise parlamentar dos relatórios de auditoria externa	C+	--	████			
D. PRÁTICAS DOS DOARES							
D-2	Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	D	C	██████████			
D-3	Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais	D	--	████			

execução directa de fundos, mas são precisos maiores esforços de expansão do sistema, do equipamento necessário para a operação do sistema e de formação dos operadores.

Os indicadores “D” mostram áreas de fraqueza da província, em comum com a maioria das províncias (fraquezas estruturais nacionais do funcionamento do sistema de finanças): Respeito do detalhe orçamental (alto nível de realocações orçamentais); Acesso público a informação fiscal chave (existe o Portal do Governo mas este não disponibiliza informação fiscal); Perspectiva plurianual na planificação (elabora-se o CFMP mais tem que se refinar a preparação e uso deste instrumento); Controlo das aquisições (aplicação do Decreto 15/2010 sobre gestão dos processos e acesso a informação pelo público); Controlo de receitas.

2.1.6. A Cooperação Espanhola em Moçambique

O quadro jurídico da cooperação espanhola com Moçambique se iniciou com o Convénio Básico de

Cooperação assinado em 1980⁵⁸ -antes do nascimento da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECID) em 1986-. Desde então a coordenação com o Governo de Moçambique tem sido realizada com base nas Comissões Mistas, tendo sido a última assinada em 2005 para o período 2005-08⁵⁹. A Oficina Técnica de Cooperação (OTC) em Moçambique foi criada em 1990.

Desde os inícios Moçambique tem sido um país prioritário da Cooperação Espanhola na África Subsaariana, sendo o principal receptor de fundos nesta região. A partir de 2001 a OTC começou a participar como observador no Grupo de Doadores⁶⁰, mesmo que AECID não tinha ainda previsto nenhum instrumento para fornecer Ajuda Programática. Com o II Plano Director da Cooperação Espanhola 2005-08 abriu-se o caminho para os novos instrumentos de Ajuda Programática, iniciando-se em 2005 em Moçambique o primeiro desembolso deste tipo. O II Plano Director aumentou a prioridade para África Subsaariana, alcançando-se o valor máximo da AOD espanhola em Moçambique em 2008 com 78.46 milhões de US\$.

Gráfico 2.1.6.1. AOD espanhola a Moçambique, milhões de US\$⁶¹

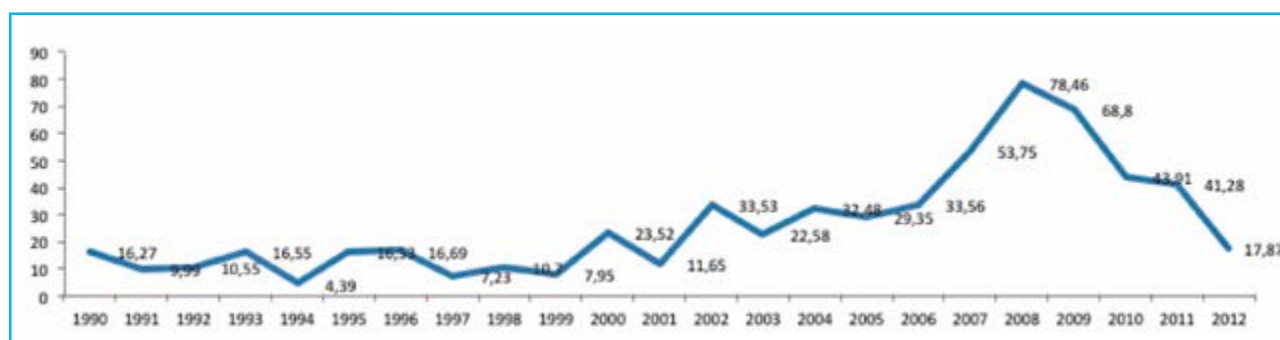
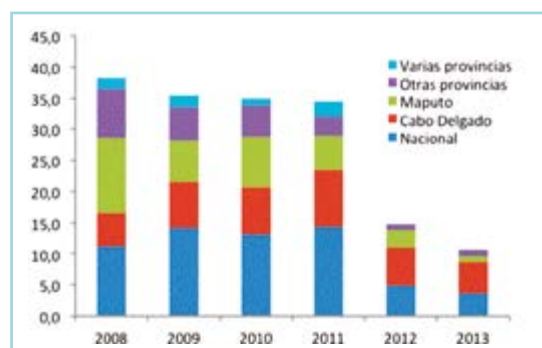


Gráfico e Quadro 2.1.6.2. Evolução da AOD espanhola a Moçambique por províncias, milhões de Euros⁶²



Província	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nacional	11,2	14,2	13,0	14,3	4,8	3,6
C. Delgado	5,4	7,3	7,7	9,1	6,3	5,0
Maputo	12,0	6,7	8,0	5,5	2,8	0,9
Outras prov.	7,9	5,3	5,1	3,2	0,9	1,1
Várias prov.	1,7	1,9	1,2	2,3	0,0	0,0
Total	38,2	35,4	35,0	34,4	14,8	10,7

58 <http://www.aecid.es/EN/Paginas/D%C3%B3nde%20Cooperamos/%C3%81frica%20Subsahariana/Mozambique.aspx>.

59 “Acta de la Secta Comisión Mixta Hispano-Mozambiqueña de Cooperación, 2005-08”, Junio 2005.

60 Juan Ignacio Pita y otros, “La aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África. Lecciones de la experiencia mozambiqueña”, Feb. 2006.

61 <http://stats.oecd.org/qwids>.

62 Todos os dados deste capítulo donde não se indica o contrário foram elaborados a partir da base de dados da OTC em Maputo e se referem ao conjunto da Cooperação Espanhola, incluindo as diferentes administrações.

A partir de 2005 a Cooperação Espanhola em Moçambique guiou-se pelo “Documento de Estratégia País 2005-08 – Moçambique” que estabelece como sectores prioritários a Governação, Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural e Microfinanças, focalizando a intervenção nas províncias de Cabo Delgado, Maputo e Gaza. Desde 2008 a grave crise económica em Espanha ocasionou uma forte redução da AOD espanhola. Entre 2008 e 2013 o total da AOD caiu em 68%, valor similar da caída de 72% da AOD espanhola a Moçambique.

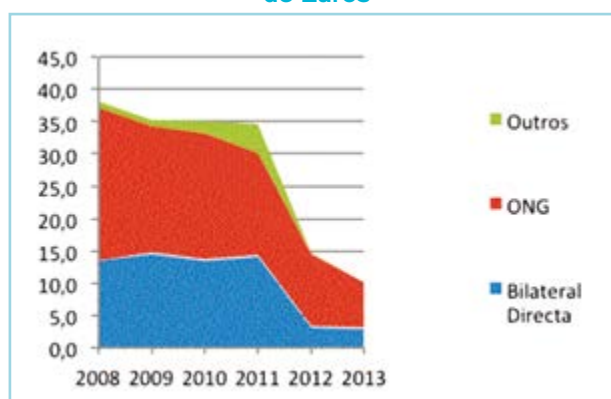
A maior parte do crescimento da AOD espanhola no período 2005-08 deveu-se a introdução dos novos instrumentos de Ajuda Programática incorporados no sistema de cooperação da AECID⁶³, fazendo parte da Cooperação Bilateral Directa. No entanto, a cooperação via ONG manteve-se como o principal canal de cooperação, gerindo no período 2008-13 58% do total de fundos frente aos 37% da cooperação bilateral. Um total de 45 ONG espanholas executaram projectos com fundos públicos espanhóis neste período. Além disso existem outros programas de cooperação directa das comunidades autónomas⁶⁴, cooperação interuniversitária e convocatórias adicionais (“Convocatória Aberta Permanente”).

A forte caída da AOD espanhola tem repercutido gravemente na modalidade de cooperação bilateral, com uma redução drástica de 79% nos últimos anos (Gráfico e Quadro 2.1.6.3). Em 2010 terminou a linha de apoio ao desenvolvimento municipal e em 2011 tiveram lugar os maiores cortes: o Apoio Geral ao Orçamento foi interrompido, ficando Espanha em situação de membro observador (como EUA, Bélgica e Holanda) enquanto se decide sobre a participação futura; finalizou a contribuição espa-

nhola no fundo comum para o sector de educação; terminou o apoio ao MF e DPPF em Maputo. Dos principais programas de Apoio Orçamental e Ajuda Programática, somente continuaram desde 2011 a contribuição ao fundo comum do sector da saúde -sector no qual a Cooperação Espanhola concentra recursos e participa activamente- e o PFICD em Cabo Delgado, ambos com reduções de fundos importantes (Quadros 2.1.6.4 e 2.1.6.5).

No âmbito bilateral, a redução de fundos tem desequilibrado a distribuição por sectores da ajuda forne-

Gráfico e Quadro 2.1.6.3. Modalidades da Cooperação Espanhola em Moçambique, milhões de Euros



Instrumento	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bilateral Directa	13,5	14,6	13,6	14,2	3,2	3,0
ONG	23,8	19,7	19,5	15,9	11,4	7,2
Descentralizada directa	0,6	1,0	1,0	2,6	0,3	0,0
CAP	0,4	0,1	0,9	1,0	0,0	0,0
Interuniversitaria	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0
Total	38,2	35,4	35,0	34,6	14,8	10,2

Quadro 2.1.6.4. Evolução dos instrumentos da cooperação directa de AECID em Moçambique, milhões de Euros

Instrumento	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Apoio Geral ao Orçamento (AGO)	5,0	7,0	7,0	7,0	0,0	0,0
Ajuda Programática Sectorial (SWAP)	5,0	4,0	5,0	5,0	1,5	1,5
Subvenção de Estado	3,2	2,5	1,5	2,0	1,7	2,0
Multilateral	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros	0,3	0,3	0,1	0,3	0,0	0,0
Total	13,5	14,6	13,6	14,2	3,2	3,5

63 AECID, “La Ayuda Programática. Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación”, 2008.

64 Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (Inhambane e Maputo), Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Cabo Delgado e Maputo), Xunta de Galicia (Cabo Delgado), Comunidad Valenciana (Nampula).

Quadro 2.1.6.5. Evolução dos principais convénios de Apoio ao Orçamento e Ajuda Programática, milhões de Euros

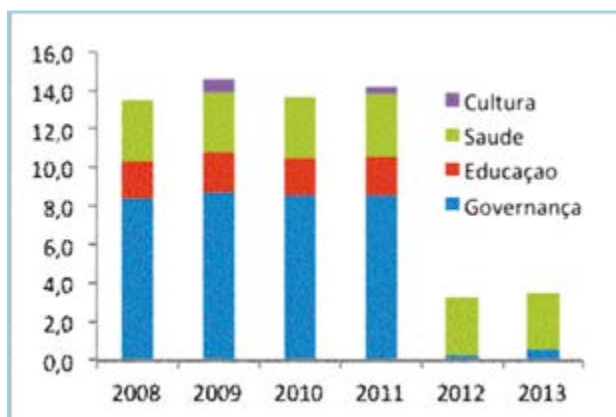
Organização executora	Convénio / programa	Instrumento	Subvenções							Provincia
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	
DPPF e outras instituições de Cabo Delgado	Apoio ao PES da provincia de Cabo Delgado	SdE	0,9	1,4	0,4	1,0	0,2	0,5	4,5	Cabo Delgado
Ministério das Finanças	Apoio orçamental geral ao GdM	Apoio Geral ao Orçamento	5,0	7,0	7,0	7,0	0,0	0,0	26,0	Nacional
Ministério de Educação	Fundo de Apoio ao Sector de Educação (FASE)	Ajuda Programática Sectorial	2,0	1,0	2,0	2,0	0,0	0,0	7,0	Nacional
Ministério de Saúde	Apoio sectorial ao sector saúde, Fundo PROSAUDE II	Ajuda Programática Sectorial	3,0	3,0	3,0	3,0	1,5	1,5	15,0	Nacional

cida pela Cooperação Espanhola (Quadro 2.1.6.6), limitando-se nos últimos anos ao sector saúde e ao sector da governação com o PFICD em Cabo Delgado.

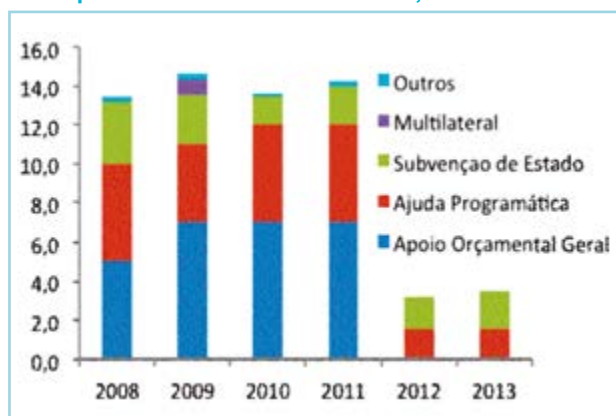
No sector das ONG, a caída é duma ordem similar (70%) mas iniciada em 2009. A forte redução

altera o modelo de cooperação espanhola aplicado durante as duas últimas décadas, caracterizado por uma alta diversidade de actores e dispersão das intervenções. Durante os últimos anos a Cooperação Espanhola retirou-se de várias provincias, se reduziu na provincia de Maputo e tende a concentrar-se mais em Cabo Delgado.

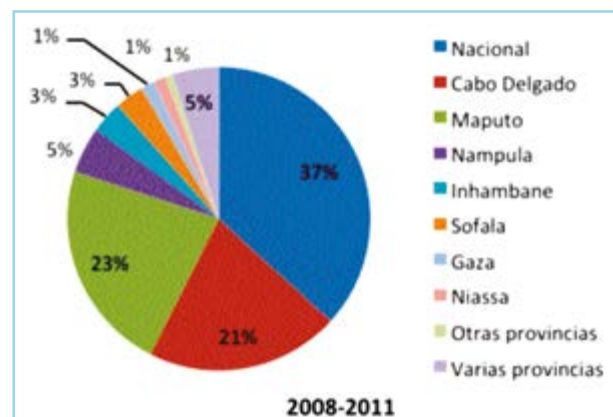
Gráficos 2.1.6.6. Evolução da cooperação bilateral espanhola em Moçambique por sectores e instrumentos, milhões €



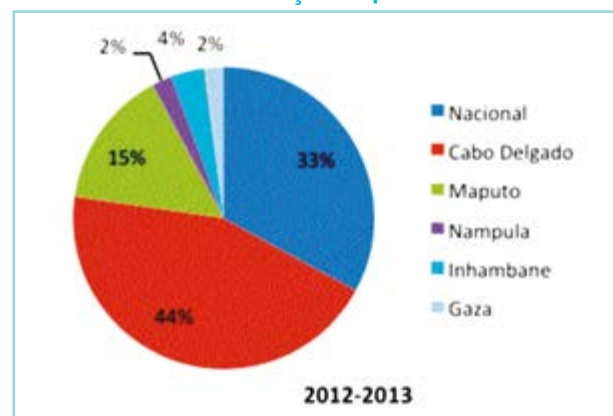
Gráficos 2.1.6.7. Evolução da cooperação bilateral espanhola em Moçambique por sectores e instrumentos, milhões €



Gráficos 2.1.6.8. Distribuição por provincias da AOD espanhola a Moçambique



Gráficos 2.1.6.9. Distribuição por provincias da AOD espanhola a Moçambique



A última Comissão Mista para o período 2005-08 já deveria haver sido substituída por um novo instrumento denominado Marco de Associação País (MAP), já estabelecido no III Plano Director da Cooperação Espanhola 2009-12. A elaboração do MAP iniciou-se em 2011 e a sua aprovação definitiva se espera para finais de 2014. Este documento constituirá o quadro estratégico da cooperação entre os dois países para os próximos anos. Segundo os esboços disponíveis⁶⁵, a Cooperação Espanhola continuará a trabalhar nas seguintes áreas: governação, incluindo a possibilidade de retornar ao AGO, o instrumento preferido do GdM; desenvolvimento rural, pretendendo contribuir ao aumento da produção e produtividade agrícolas, o planeamento territorial, a gestão de terras, a prevenção de desastres e a questão de género; sector saúde, apoiando os processos de melhoria do MISAU e das unidades territoriais, a nível provincial e distrital. Geograficamente, Cabo Delgado continuará sendo a zona de concentração prioritária; outras províncias que terão atenção especial são Maputo e Inhambane (cooperação descentralizada); se prevê a saída das províncias de Gaza e Nampula.

2.2. Descrição do programa

2.2.1. Antecedentes

No final da década dos 90s a AECID, conjuntamente com a União Europeia, financiou a elaboração do “Livro Branco dos Recursos Naturais da Província de Cabo Delgado”. Para dar continuidade e sustentabilidade a esta iniciativa, a Cooperação Espanhola iniciou em 2001 um programa de cooperação bilateral, constituído por diversas subvenções de Estado⁶⁶ dirigidas as diferentes instituições beneficiárias. O conjunto denominou-se “Programa de Fortalecimento Institucional ao Governo da província de Cabo Delgado”. Os apoios às diversas administrações e instituições públicas da província de Cabo Delgado realizaram-se com uma visão de longo prazo, buscando favorecer o fortalecimento da administração pública local em consonância com as políticas de descentralização e de reforma do sector público do GdM. Priorizou-se sectores estratégicos para o desenvolvimento da Província:

- Numa primeira fase (2001-04) trabalhou-se com a Direcção Provincial de Agricultura (DPA), atra-

vés dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro e dos Serviços Provinciais de Agricultura.

- Numa segunda fase (2005-09) o programa aumentou o campo de actuação para dar continuidade a algumas das linhas de trabalho do “Livro Branco”. Incorporou-se a Direcção Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental (Departamento de Planeamento e Ordenamento do Território), Direcção Provincial de Turismo (Departamentos de Actividades Turísticas e de Áreas de Conservação, Inspeção Provincial), e Direcção Provincial da Mulher e Acção Social (Departamento da Mulher).
- A partir de 2010, o PFICD entrou numa terceira fase de maior focalização no sector da governação, com ênfase especial na gestão das finanças públicas e descentralização. Por outra parte, em consonância com os princípios da Declaração de Paris, mudou-se o sistema de gestão para integrar o PFICD nos mecanismos de gestão do GdM. Assim o PFICD Fase-III tem sido uma experiência piloto na linha do apoio orçamental no âmbito descentralizado, uma das poucas experiências existentes no país.

2.2.2. Objectivos do programa

A Fase-III do PFICD (2010-14) supõe uma importante mudança de estratégia em relação as fases anteriores. Esta mudança assentou-se em três aspectos chave:

- A elaboração e aprovação do Plano Estratégico de Cabo Delgado 2010-14, passando a ser a referência da estratégia provincial e da cooperação de AECID na Província, junto com o PQG 2010-14.
- A elaboração do “Plano de Acção de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira 2010-2014” (“Plano PEFA”)⁶⁷, a partir dos resultados da primeira avaliação PEFA de Cabo Delgado realizada em 2009 (ver subcapítulo 2.16). Este Plano passou a ser a referência da cooperação de AECID no âmbito de Planificação e GFP.
- A mudança do sistema de gestão dos fundos de AECID na direcção do apoio orçamental, passando a utilizar os mecanismos de gestão previstos no Sistema Nacional de Planificação e no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

65 AECID, “Marco de associação país com Moçambique: Nota de conceito (Etapa 0)”; “Análise (Etapa 1)”; “Decisões estratégicas (Etapa 2)”.

66 Subvenções de cooperação internacional concedidas por AECID de acordo com o Decreto Real 794/2010.

67 No Anexo 12 encontra-se o Plano PEFA 2010-14 assim como a contribuição do PFICD na sua execução.

Este câmbio de estratégia foi reflectido no Memorando de Entendimento (MdE) para a Fase-III do PFICD (2010-14), assinado pelo Governo Provincial e AECID em Novembro de 2010. O MdE estabeleceu como finalidade o apoio orçamental para a execução do Plano Estratégico da Província 2010-14 e atingir resultados que permitam⁶⁸:

- Apoiar a evolução, execução e monitoria do PE-DCD.
- Incrementar a eficácia e eficiência dos sistemas de administração pública dos governos locais.
- Fortalecer a responsabilidade e a prestação de contas entre o GPCD e os seus cidadãos.
- Melhorar a efectividade da ajuda e a apropriação provincial do processo de desenvolvimento.

O MdE estabelece como linhas de acção:

- O fortalecimento da administração pública provincial para a elaboração de instrumentos de planificação estratégica e operacional.
- O desenvolvimento das capacidades técnicas e de gestão da administração pública provincial para execução dos planos e do orçamento.
- O fortalecimento das unidades de planificação e gestão das instituições beneficiárias.
- A dotação de infra-estruturas e equipamentos para o fortalecimento dos serviços públicos.

A execução do MdE foi financiada mediante 6 Subvenções de Estado (Quadro 2.4.1). Cada Subvenção do Estado precisa objectivos específicos. Os objectivos são significativamente diferentes entre

as duas primeiras subvenções (2 010-11) e as quatro últimas (Junho 2011-14)⁶⁹. No primeiro caso as subvenções estabelecem com objectivo “Contribuir para o combate contra a pobreza absoluta na província de Cabo Delgado”, através de acções nos âmbitos de: Planificação estratégica; Planificação e gestão financeira; Planificação, ordenamento e gestão sustentável do território; Segurança alimentar; Planificação e desenvolvimento da actividade turística e conservação do património; Participação da mulher nos processos de decisão e actividades económicas; Descentralização e desconcentração administrativa.

Pelo contrário, as quatro últimas subvenções se referem aos objectivos traçados no Plano PEFA, perseguindo os resultados indicados no Quadro 2.2.2.1. Esta diferença mostra um processo progressivo de maior focalização do programa no âmbito de PeGFP, finalizando o apoio de AECID em determinados sectores uma vez terminados os compromissos assumidos anteriormente⁷⁰.

A Fase III do PFICD assumiu a avaliação PEFA 2009 e o Plano de Acção 2010-14 como o marco estratégico e operativo para concretizar a contribuição do programa no âmbito de Planificação e Finanças Públicas. O Plano está alinhado com os objectivos estratégicos, áreas estratégicas e acções prioritárias indicadas no “Programa Quinquenal do Governo 2010-14” (PQG). De facto, o PQG 2010-14 constitui o documento político chave para avaliar o alinhamento do PFICD com os planos do GdM.

Quadro 2.2.2.1. Resultados previstos nas 4 últimas subvenções de Estado (Junho 2011-14)

a. Incrementar o nível de cobrança fiscal de receitas anuais em 0,5% como proporção do PIB
b. Aumentar a abrangência da programação, gestão e execução do Orçamento do Estado, a todas as suas instituições, autarquias e empresas públicas
c. Realizar a coordenação integrada de projectos de investimento público
d. Incrementar a coordenação com os Parceiros de Desenvolvimento
e. Massificar o pagamento directo atempado, via e-SISTAFE
f. Capacitar aos Governos Locais nos domínios de administração, planificação e gestão de recursos humanos, finanças públicas e supervisão de obras públicas
g. Prosseguir a política de afectação de técnicos qualificados nos órgãos locais do Estado
h. Monitorar e aperfeiçoar os mecanismos de gestão dos Fundos de Desenvolvimento Distrital e fortalecer o seu impacto
i. Construção e reabilitação de infra-estruturas públicas

68 Uma síntese do MdE encontra-se no Anexo 9.

69 Ver “Quadro das Subvenções de Estado outorgadas PFICD 2010-14”, Anexo 10.

70 Esta evolução se observa também nos planos anuais do PFICD, denominados “Plano de Tesouraria dos Fundos da AECID através da Conta Única do Tesouro”. O Plano de 2010 estabelece que: “O PFICD tem como objectivo central a redução dos níveis de pobreza absoluta, através da promoção do crescimento económico rápido, sustentável e abrangente, focalizando a atenção na criação de um bom ambiente favorável ao investimento e o desenvolvimento do empresariado nacional e da incidência de acções na educação saúde e desenvolvimento rural”. Os planos dos anos seguintes não definem objectivos, alinham as diferentes acções com o PQG 2010-14 e fazem cada vez maior ênfase no Plano PEFA.

Para a análise do PFICD no âmbito de PeGFP, agrupamos todas as actividades planificadas ou executadas pelo programa em áreas de actividade. No quadro 2.2.2.2 se relacionam estas áreas de actividade, indicando-se para cada uma delas as acções prioritárias do PQG 2010-14 com as quais se correspondem⁷¹. São actividades executadas pela DPPF, SP e BAU.

Excepto no caso do BAU, as actividades estão orientadas ao reforço ao nível provincial, de forma complementar ao PNPFD ao nível provincial e distrital. Contudo o PFICD também contribuiu ao processo de capacitação ao nível distrital, com algumas actividades especificamente para os distritos que estão reunidas num conjunto de actividades.

Quadro 2.2.2.2. Áreas de Actividade do PFICD no âmbito de Planificação e Finanças Públicas

Áreas de actividade	Acções prioritárias do PQG 2010-14	Gasto PFICD 2010-14, € ⁷²
Desenvolvimento Institucional e Profissionalização da Função Pública		
Afectação de técnicos qualificados	2.3: (9); 3.1: (6)	154.257
Melhora de infra-estruturas e equipamentos	3.1: (8)	127.160
Assistência técnico-administrativa geral aos OLE	3.1: (5), (10)	29.675
Gestão de recursos humanos	2.1: (4); 2.3: (12); 2.4: (1); 3.1: (7)	2.029
Avaliação do desempenho	2.1: (1); 2.5: (1), (2), (3)	
Formação/Capacitação dos recursos humanos	2.3: (1), (2), (4); 2.5: (1); 3.1: (4); 3.1: (9)	132.018
Melhora de procedimentos na provisão de serviços	2.1: (3); 3.3: (3)	
Gestão documental e memória institucional	2.4: (4)	
Expansão da metodologia de planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado		
Planificação estratégica provincial		120.296
Planificação orçamental	1.2: (10)	15.566
Planificação, monitoria e avaliação sectorial anual (PES)	1.2: (3); 1.2: (10)	49.298
Planificação, monitoria e avaliação distrital (PEDD, PESOD)	1.1: (6); 1.2: (3), (10)	
Divulgação da informação sobre plano, orçamento e balanço	2.5: (5)	1.966
Participação e auscultação aos cidadãos sobre a qualidade dos serviços	2.1: (5); 2.5: (4)	
Espaços de diálogo e coordenação com outros actores		
Observatório de desenvolvimento	2.5: (6)	24.476
Integração de projectos externos	1.2: (1)	24.667
Coordenação com os parceiros de desenvolvimento	1.1: (3), (5); 1.2: (12)	
Gestão das Finanças Públicas		
Educação fiscal da cidadania	1.1: (2)	
Arrecadação de receitas públicas e fiscalização	1.1: (1); 1.2: (8), (13)	46.276
Pagamento de salários e pensões	1.2: (11), (13); 1.4: (1)	10.901
Gestão do Património do Estado	1.2: (13)	5.802
Gestão de aquisições de bens e serviços	1.2: (13)	27.896
Inspeção administrativa	1.1: (9), 1.2: (13); 2.2: (1); 3.3: (1), (2), (4)	5.475
Auditoria	3.3: (4)	9.342
e-SISTAFE	1.1: (6); 1.2: (4), (11); 1.4: (1); 3.1: (2)	58.037
Avaliação das finanças públicas		59.304
Outras actividades ao nível distrital		
Monitoria da SP aos Órgãos Locais	3.1:(4),(9)	18.059
Participação e Gestão Comunitária	3.1: (1), (3); 3.2: (1), (2), (4), (5)	6.250
Capacitações da SP aos CCL	2.5: (6); 3.1: (1), (3), (4); 3.2: (1), (3)	
Balcões de Atendimento Único (BAUs)		
Expansão dos Balcões de Atendimento Único	2.1: (2)	
Assistência aos agentes económicos e demais contribuintes	1.2: (7)	
Fundos para o desenvolvimento rural		
Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Distrital	1.1: (10); 3.4: (3)	16.018
Capacitações de conselhos e beneficiários dos FDD	3.4: (3)	104.653
Investimento das receitas da exploração de recursos naturais	1.2: (14); 3.4: (7)	

71 A descrição destas acções se encontra no Anexo 11, Alinhamento estratégico do PFICD. Na secção 3.1 se valora o alinhamento com o PQG 2010-14.

72 Até o segundo trimestre de 2014.

2.2.3. Actores envolvidos

O Quadro seguinte mostra as instituições públicas, suas direcções, serviços e departamentos, envolvidas na execução do PFICD 2010-14.

Como se explica no capítulo anterior, a fase III do PFICD iniciou-se com a intenção de reduzir a abrangência sectorial do programa e prestar atenção especial no sector da governação. A focalização sectorial do programa tem sido progressiva (Quadro 2.2.3.2).

Quadro 2.2.3.1. Instituições beneficiárias do PFICD 2010-14

Instituição	Departamentos envolvidos
Secretaria Provincial	Departamento Administração e Finanças (DAF)
	Departamento de Administração Territorial e Autárquica (DATA)
	Departamento de Apoio Institucional (DPAI)
	Departamento da Função Pública (DFP)
	Inspeção Administrativa Provincial (IAP)
Direcção Provincial do Plano e Finanças (DPPF)	Departamento de plano e Orçamento (DPO)
	Departamento de Património (DPatrim)
	Departamento de Promoção e Desenvolvimento Rural (DPDR)
	Departamento de Administração e Recursos Humanos (DARH)
	Departamento de Apoio ao SISTAFE (DAS)
	Departamento de Receitas e Fiscalização (DRF)
Direcção Provincial do Turismo (DPTUR)	Departamento de Recursos Humanos (DARH)
	Departamento Administração e Finanças (DAF)
Direcção Provincial para Coordenação da Acção Ambiental (DPCAA)	Departamento de Recursos Humanos (DRH)
	Departamento Administração e Finanças (DAF)
Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação (DPOPH)	Departamento de Recursos Humanos (DRH)
	Departamento Administração e Finanças (DAF)
	Departamento de Habitação e Urbanismo (DHU)
Direcção Provincial Mulher e Acção Social (DPMAS)	Departamento de Recursos Humanos (DRH)
Direcção Provincial de Agricultura (DPA)	Departamento de Recursos Humanos (DRH)
Governo do Distrito de Ibo (GDI)	Secretaria Distrital
	Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas (SDPI)

Instituição	Subvenções de Estado on-CUT						
	X.I 2010-11	XI.I 2011	XI.II 2011-12	XII.I 2012-13	XIII.I 2013-14	XIV.I 2014	
Nível provincial	Direcção Provincial de Plano e Finanças (DPPF)	X	X	X	X	X	X
	Secretaria Permanente Provincial (SP)				X	X	X
	Balcão de Atendimento Único (BAU)						X
	Direcção Provincial de Agricultura (DPA) e Centro de Investigação Agrária de Mapupulo (CIAM)	X	X	X			
	Direcção Provincial para a coordenação da Acção Ambiental (DPCAA)	X	X	X			
	Direcção Provincial de Turismo (DPTUR)	X	X	X	X		
	Direcção Provincial da Mulher e Acção Social (DPMAS)	X	X	X			
	Direcção Provincial de Obras públicas e Habitação (DPOPH)	X	X	X	X	X	X
Nível distrital	Governo do Distrito de Ibo (GDI)	X	X	X	X		X
	Governo do Distrito de Montepuez (GDM)						
	Governo do Distrito de Mocimboa da Praia (GDMP)						

- Durante o ano 2010 os parceiros do PFICD relacionados no quadro 2.2.3.2 executaram um orçamento de 55 milhões de metcais. Deste total, 22,2 milhões corresponderam ao saldo da subvenção de 2009 (off-CUT) e 32,8 milhões a primeira subvenção on-CUT (PFICD X.1). Os parceiros executaram fundos das duas subvenções, excepto GDM e GDMP que somente executaram o saldo do ano anterior e finalizaram em 2010 a sua participação no PFICD.
- As subvenções de Estado on-CUT de 2010 e 2011 continuaram a financiar o apoio institucional e investimentos em serviços para 6 direcções provinciais e 1 governo distrital. Na subvenção de 2012 já não se incluíram 3 direcções provinciais (Agricultura e Centro de Investigação Agrónoma de Moçambique-CIAM, Acção Ambiental, Mulher e Acção Social) e na subvenção de 2013 já não participou a Direcção Provincial de Turismo.
- No caso da DPA, DPMAS, GDM e GDMP, a sua saída do PFICD coincidiu com o início de um novo programa financiado pela Junta de Andaluzia, administração regional espanhola⁷³.
- Pelo contrário, respondendo ao objectivo de fortalecimento da Planificação e GFP, continuou-

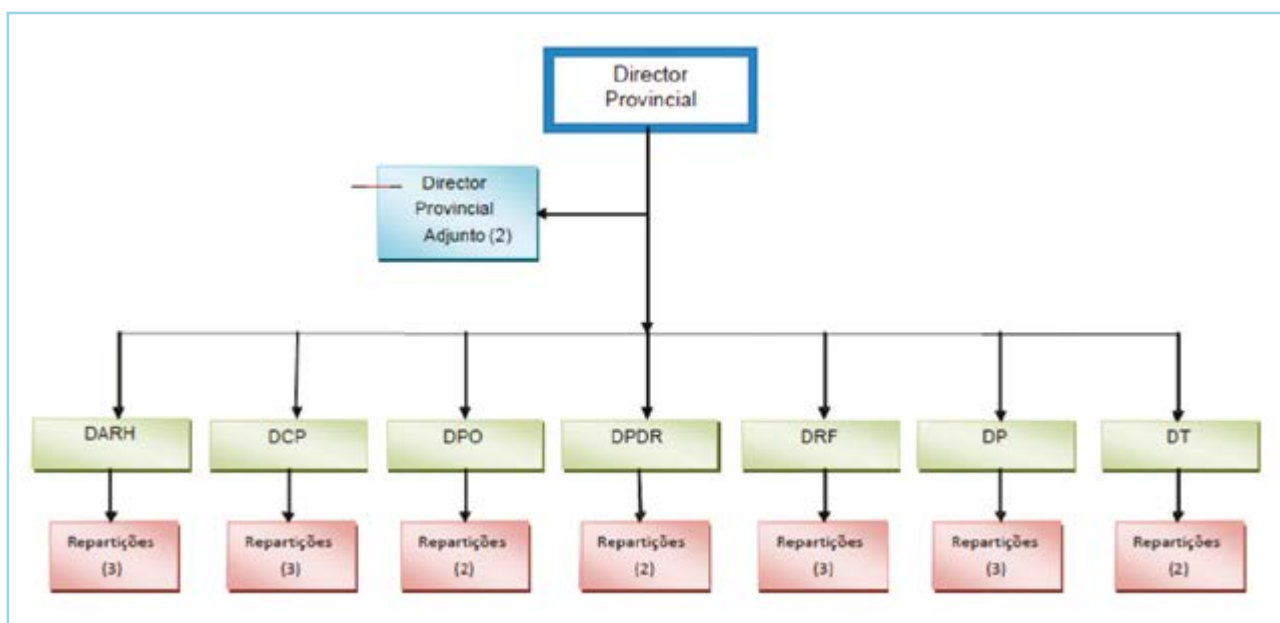
se a trabalhar ao longo dos cinco anos com a Direcção do Plano e Finanças e se incorporaram novos parceiros: a Secretaria Provincial em 2012 e o Balcão de Atendimento Único em 2014.

- Também tem havido continuidade no apoio institucional a Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação e ao Governo Distrital de Ibo, no primeiro acompanhado do apoio na monitoria de obras do Estado e no segundo na construção de infra-estrutura de serviços básicos.

No âmbito de Planificação e GFP, as instituições chave são a DPPF e a SP. Os Gráficos 2.2.3.1 e 2.2.3.2 reproduzem os organogramas das duas instituições. A DPPF se organiza em 7 departamentos, cada um dividido em 2 ou 3 repartições. No total, trabalham hoje na DPPF 127 funcionários⁷⁴. O trabalho do PFICD tem repercutido directamente nos 7 departamentos da DPPF.

A SP se divide em 6 departamentos, alguns deles subdivididos em várias repartições. Em 2014 trabalham na SP um total de 105 funcionários, prevendo-se um incremento de 57 pessoas no período 2014-2023⁷⁵. O trabalho do PFICD tem repercutido nos 6 departamentos.

Gráfico 2.2.3.1. Estrutura Orgânica da DPPF em Cabo Delgado

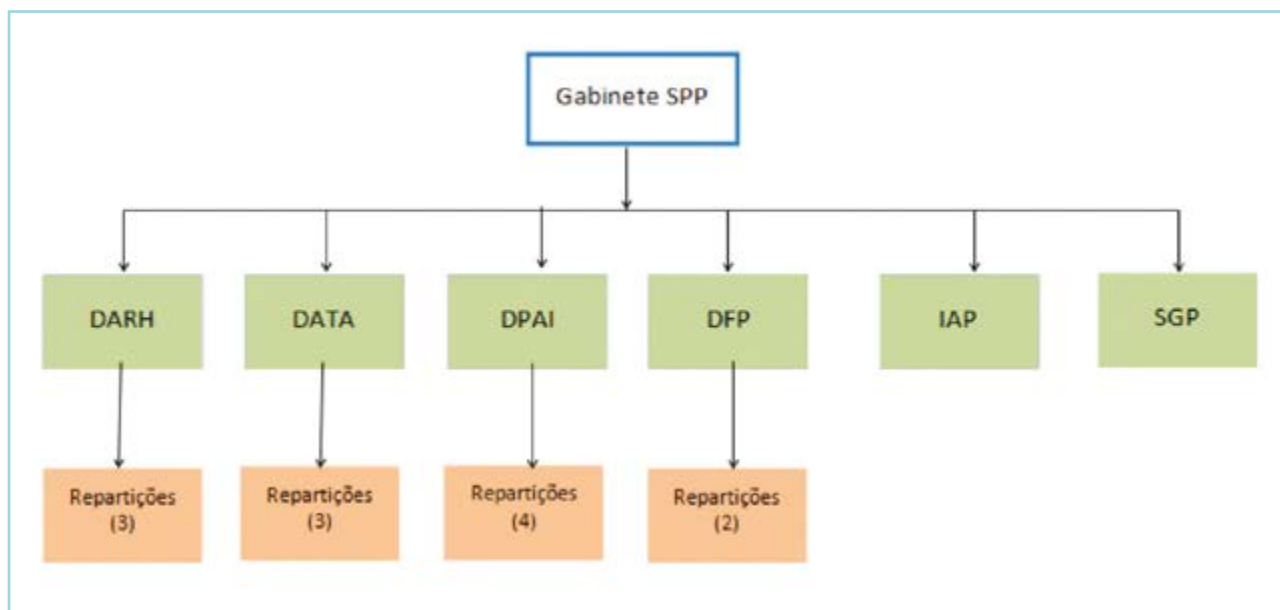


73 Junta de Andaluzia, "Programa de fortalecimento institucional ao Governo da Província de Cabo Delgado para redução da pobreza feminina 2010-14". Dotado com 61.9 milhões de metcais, o programa trabalha com dois direcções provinciais (DPA, DPMAS) e com os governos distritais de Montepuez e Mocímboa (serviços SDAE e SDSMAS).

74 DPPF, "Plano Económico e Social 2014", Outubro de 2013.

75 SP, "Proposta global de quadro de pessoal da Secretaria Provincial - Projecções para o período de 2014 – 2023".

Gráfico 2.2.3.2. Estrutura Orgânica da SP em Cabo Delgado



Um dos resultados previstos no MdE do PFICD 2010-14 é “Fortalecer a responsabilidade e a prestação de contas entre o GPCD e os seus cidadãos”. O apoio aos Observatórios de Desenvolvimento tem sido a área de actividade principal do PFICD para contribuir a este resultado. No Observatório, realizado anualmente, participam diferentes actores da sociedade civil. Neste Observatório destaca-se o papel que joga o FOCADÉ (“Fórum das ONGs de Cabo Delgado”), o qual tem produzido posicionamentos específicos sobre o desempenho do Governo na execução do PES⁷⁶.

2.2.4. Plano de actividades do programa. Plano PEFA

Em concordância com a estratégia seguida em fases anteriores, a linguagem do PFICD distingue dos tipos de actividades do programa:

- Um tipo de actividades que se aplica em todas as instituições, referidas como “actividades horizontais”. São actividades orientadas ao fortalecimento das instituições e os seus processos de gestão. Podem ser classificadas segundo as estratégias que o PFICD aplica desde os seus primórdios: afectação de técnicos qualificados nas diferentes instituições; formação/capacita-

ção dos recursos humanos; assistência técnica; construção/reabilitação de infra-estruturas das instituições; dotação de materiais e equipamentos; melhoria de procedimentos na provisão de serviços.

- Actividades específicas de cada instituição no seu sector de actuação, referidas como “actividades verticais”. São actividades que pretendem obter resultados e impacto a curto prazo, de acordo com os planos provinciais e distritais. Ao mesmo tempo, estas actividades contribuem para desenvolver as capacidades das instituições para que estas assumam as suas responsabilidades no quadro das políticas de descentralização.

Para a análise de este estudo de avaliação, organizamos as actividades de forma diferente:

- Por um lado classificamos em um pacote as actividades no âmbito de Planificação e GFP. Como se explica na secção 2.2.2 (Objectivos do programa), neste âmbito o Plano PEFA 2010-14 passou a ser o quadro de planificação operativa do PFICD. No Quadro 2.2.4.1 se classificam as actividades previstas no Plano PEFA de acordo com as áreas de actividade do PFICD que estamos a utilizar para a nossa análise.

76 Ver, por exemplo, “Posicionamento da Sociedade Civil ao Desempenho do Governo no Plano Económica e Social de 2013”.

**Quadro 2.2.4.1. Actividades do Plano PEFA e contribuição do PFICD 2010-14
(ordenadas por Área de Actividade do PFICD)**

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Descrição da Actividade	Unidade Responsável	Orçamento estimado €	Despesa 2010-14 € ⁷⁷
Desenvolvimento Institucional e Profissionalização da Função Pública					
Afectação técnicos qualificados	45	Apoiar o recrutamento colectivo de pessoal para o nível distrital.	SP - PNPFD	20.800	13.633
	46	Reforçar o quadro do pessoal da DPPF	DPPF-DARH	353.349	140.624
Infra-estruturas	14	Melhorar o sistema de envio de correspondência postal de serviços públicos	SP	21.000	
Gestão Rec. Hum.	30	Desenhar e elaborar TdR para os responsáveis de planificação e finanças distritais	SP	6.750	
Formação/capacitação dos recursos humanos	29	Realizar 2 cursos de GFP dirigidos aos SPD e responsáveis áreas financeiras distritais	SP/ DPO	20.750	33.148
	38	Participação de técnicos da DPPF em cursos de economia, políticas e estratégia	DPPF-DPO	60.000	95.334
	39	Realizar um curso de planificação, orçamentação e gestão de recursos.	DPPF-DPO	12.500	3.535
	42	Realizar trocas de experiências tanto a nível Central como com outras Províncias.	DPPF-DARH	6.000	
Expansão da metodologia de planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado					
Planificação estrat.	19	Realização do Plano Estratégico de Desenvolvimento da província de Cabo Delgado	DPPF-DPO	102.250	120.296
Planificação orçamental	20	Rever a estrutura e conteúdos do CFMP	DPPF-DPO	0	
	22	Definir o modelo para a Província, dos documentos de planificação e orçamentação	DPPF-DPO	0	
	32	Realizar um curso ao nível provincial para a elaboração do CFMP	DPPF-DPO	9.250	
	33	Capacitar 2 técnicos especializados no DPO na elaboração do CFMP	DPPF-DPO	2.000	2.841
	37	Realizar curso a nível Província sobre planificação, orçamentação e CFMP por programa	DPPF-DPO	13.750	4.967
Planificação, monitoria e avaliação anual	17	Contratar 1 Consultor a curto prazo para a área de planificação e orçamentação.	DPPF-DARH	110.250	38.500
	18	Realizar reuniões de planificação sectoriais de nível provincial	SP	30.000	4.218
	21	Rever a estrutura e conteúdos do PES e BdPES	DPPF-DPO	0	
Divulgação da informação	9	Apoiar o processo de lançamento da página do portal de internet do Governo	DPPF-DPDR	750	1.966
	10	Tornar pública a informação sobre plano, orçamento e balanço, colocando-os on-line	DPPF-DPDR	1.000	
Espaços de diálogo e coordenação com outros actores					
Observatório Des.	11	Sessões de divulgação do PES, BdPES, Orçamento, REO e CFMP (Observatórios)	DPPF-DPO	31.250	24.476
Integração de projectos externos	23	Integração dos projectos e programas externos no ciclo de planificação e orçamentação	DPPF-DPDR	3.750	6.790
	24	Criação de uma base de dados provincial sobre todos os fundos externos	DPPF-DPDR	8.750	17.877
Coordenação com parceiros desenv.	25	Estabelecer com os Parceiros um mecanismo regular de avaliação de desempenho	DPPF-DPDR	3.125	
	26	Introdução e adaptação de uma plataforma de coordenação e diálogo com os Parceiros	DPPF-DPDR	15.625	
Gestão das Finanças Públicas					
Arrecadação de receitas públicas e fiscalização	1	Elaboração de um estudo sobre a capacidade e potencial da arrecadação de receitas	DPPF-DRF	67.500	
	2	Apresentar o diagnóstico das potencialidades e o subsequente plano de acção	DPPF-DRF	7.500	
	3	Seguimento e acompanhamento da recolha de receitas ao nível dos distritos e sectores	DPPF-DRF	27.000	33.899

77 Até o segundo trimestre de 2014.

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Descrição da Actividade	Unidade Responsável	Orçamento estimado €	Despesa 2010-14 € ⁷⁷
Gestão das Finanças Públicas					
Arrecadação de receitas públicas e fiscalização	4	Desenhar una actividade para os cidadãos sobre promoção das obrigações fiscais	DPPF-DRF	10.000	
	13	Elaboração de um Relatório da Receita Provincial	DPPF-DRF	0	
	34	Realização de um curso sobre planificação, controlo e gestão de receitas	DPPF-DRF	17.500	1.168
	35	Realização de um curso sobre planificação e receitas para sectores e alfândegas	DPPF-DRF	9.250	
	36	Realização de um curso sobre planificação, controlo e gestão das receitas Municipais	DPPF-DRF	2.750	1.658
	40	Realização de 1 curso de auditoria e controlo interno para os Agentes de Controlo Interno	DPPF-DRF	17.500	9.552
Gestão de aquisições de bens e serviços	15	Relatório de Aquisições Provincial, incluindo mapas de aquisições e questões-chave	DPPF-Dpat	0	
	16	Desenhar uma matriz de controlo das aquisições	DPPF-Dpat	0	
	28	Propor a descentralização provincial do cadastro de fornecedores de bens e serviços	DPPF	0	
	43	Realizar um curso de gestão do Procurement para sectores e distritos	DPPF-Dpat	15.000	
	44	Monitoria e assistência técnica das UGEAs Distritais para concursos das aquisições	DPPF-Dpat	60.750	27.896
	50	Desenhar e criar equipa multidisciplinar de harmonização processos de Procurement	SP	4.375	
Inspeção administrativa	41	Realização de um curso de auditoria e inspecção para os técnicos da DRF e inspectores	DPPF-DRF	8.750	1.348
	51	Formar uma equipa de inspectores para instruir contratação do serviço público	SP-IAP	27.000	
	52	Promover encontro/capacitações para inspectores provinciais sectoriais e distritais	SP-IAP	17.500	4.127
	53	Apoiar inspecção única de actividades económicas públicas e privadas do INAE	INAE	17.500	
Auditoria	5	Consultar o TA se e possível sistematicamente receber a DRF copia das auditorias	SP-DAS	0	
	6	Harmonização da função de coordenação e monitoria das auditorias externas	DPPF-DRF	0	
	7	Elaborar um quadro globalizado de monitoria das recomendações das instituições	SP-DAS	5.000	
	8	Elaboração relatório de resultados das auditorias e submetê-lo aos fóruns apropriados	SP-DAS	0	
SISTAFE	12	Em coordenação com o MF acelerar a instalação do e-SISTAFE em todos os Distritos	DPPF-DAS	0	31.405
	31	Acompanhar os sectores e distritos em matéria de e-SISTAFE	DPPF-DAS	27.000	26.632
Balcões de Atendimento Único (BAUs)					
Expansão dos Balcões de Atendimento Único	27	Desenhar uma campanha de promoção do NUIT	BAU	7.500	
	47	Instalada a rede de internet no BAÚ	BAU	0	
	48	Capacitados os técnicos em matéria das TIC do BAU	BAU	7.500	
	49	Fortalecer a coordenação entre o BAU e os serviços de Registo e Notariado	BAU	0	
Fundos para o desenvolvimento rural					
Gestão dos FDDs	56	Elaborar um sistema (quadro) de monitoria e acompanhamento dos FDD	DPPF-DPDR	0	
Capacitações FDD	54	Capacitar/treinar aos beneficiários dos Fundos de Desenvolvimento Distritais.	DPPF-DPDR	178.750	65.525
	55	Capacitar/treinar aos membros dos Conselhos Consultivos Distritais	DPPF-DPDR	89.375	39.128
Total				1.457.899	750.543

77 Até o segundo trimestre de 2014.

- Em relação as actividades nos outros sectores de actuação, o PFICD não elaborou uma planificação de actividades. Anualmente foram acordadas com os parceiros as actividades a realizar dentro das estratégias de actuação previstas tanto para as actividades horizontais como para as actividades verticais. O Quadro 2.2.4.2 resume as áreas de actividade em que o PFICD 2010-14 tem trabalhado com cada um destes parceiros.

Quadro 2.2.4.2. Áreas de actividade do PFICD fora da GFP

Área de Actividade	Gov lbo	DPOPH	DPA	DPTUR	DPMAS	DPCAA
Afectação de técnicos qualificados nos órgãos locais do Estado	X	X	X	X	X	X
Construção/reabilitação de infra-estruturas das instituições	X			X		X
Dotação de materiais e equipamentos	X	X				
Capacitação em supervisão e fiscalização de obras		X				
Obras de infra-estrutura pública	X					
Monitoria de obras		X				

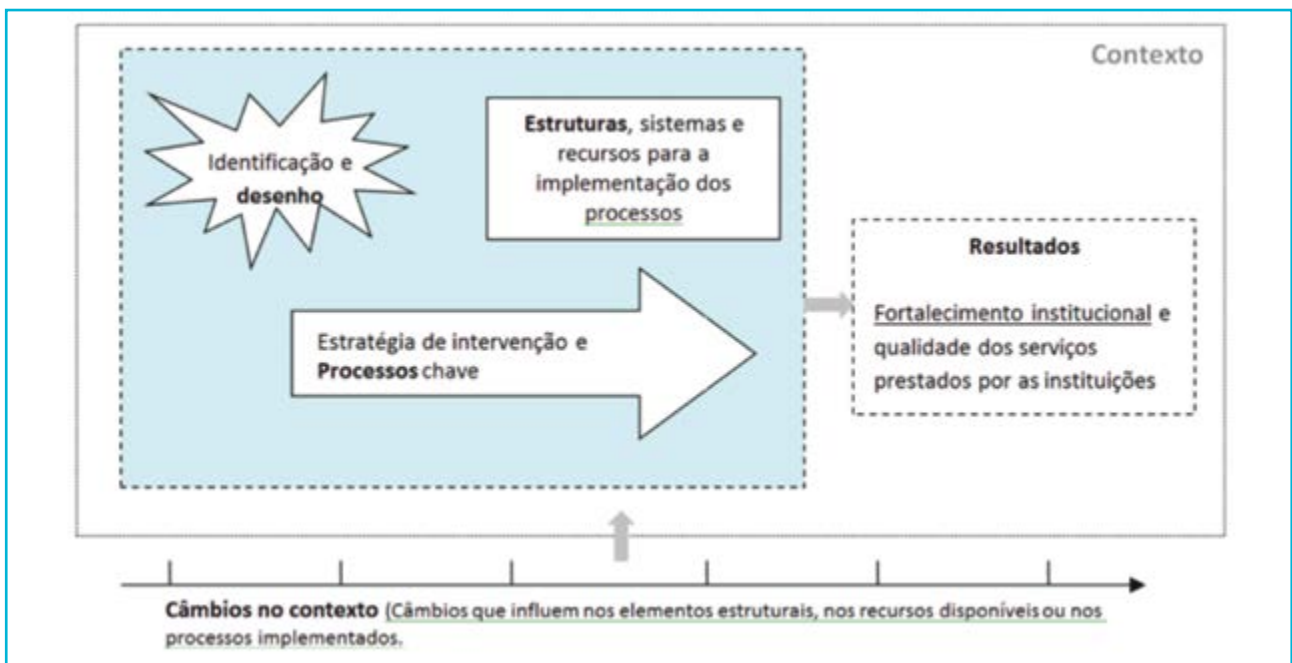
2.3. Reconstrução da Lógica do Programa

A Figura seguinte representa o modelo de análise sistémico que adoptamos para a avaliação do PFICD.

O programa compreende um conjunto de elementos que permitem caracteriza-o e que podemos agrupar em várias dimensões. Na Figura 2.3.2 se representam as dimensões e os seus elementos, concretizados no âmbito da PeGFP. As inter-relações entre os elementos constituem a Lógica do Programa, é dizer, a interpretação de como o programa consegue ou espera conseguir os resultados previstos. As dimensões e principais elementos considerados no PFICD são os seguintes:

- Os elementos do contexto, entre outros os que determinam as problemáticas e desafios a ser abordados pelo programa assim como os factores que influem na sustentabilidade dos resultados atingidos. No período 2010-14, a compreensão do PFICD precisa de um entendimento do contexto macroeconómico, social, político e institucional em que operou o programa, tanto ao nível nacional como provincial. São aspectos chave a considerar o processo de crescimento económico continuado que o país está a viver, o incremento nas receitas próprias, o desenvolvimento do sistema nacional de planificação, o processo de descentralização e desconcentração, o arranque do PNPFD em Cabo Delgado, o clima político do país, o processo de reforma da gestão das finanças públicas e a evolução em Moçambique e Cabo Delgado, a desenvolvimento da sociedade civil, as tendências da Cooperação Espanhola e do conjunto dos parceiros de desenvolvimento, a evolução da relação en-

Figura 2.3.1. Modelo para a análise sistémica do programa



tre o GdM e os PAPs, a evolução do Apoio Orçamental e a Ajuda Programática em Moçambique, as expectativas de crescimento económico criadas pela exploração dos recursos naturais, a evolução das empresas extractivas na província de Cabo Delgado, repercussões e desafios.

- A identificação e desenho do programa. Elementos importantes para compreender o PFICD e a sua dinâmica são as lições aprendidas pelo PFICD nas fases anteriores (2001-09), o conceito de fortalecimento institucional dos parceiros do PFICD, a lógica de intervenção para o período 2010-14, a avaliação PEFA em 2009, a construção do Plano PEFA, os instrumentos do GdM para a planificação e monitoria da execução, os espaços de diálogo e participação.
- As estruturas, recursos e sistemas de gestão que o programa operacionaliza. São elementos importantes o quadro legislativo, político e estratégico em que se deve enquadrar o programa; os padrões internacionais para AGO e Ajuda Programática; o Memorando de Entendimento entre o Governo Provincial e AECID; os órgãos de coordenação e gestão do programa (Comité de Monitoria, subcomité técnico); os espaços de diálogo entre os parceiros e a AECID e com outros doadores e actores; os recursos humanos e técnicos disponibilizados pelo programa (pessoal, assistência técnica); as infra-estruturas e equipamentos; os recursos financeiros; os sistemas e procedimentos de gestão acordados pelo programa.
- Os processos que o PFICD executa para gerir os recursos e transforma-los em resultados, incluindo o processo para o desenho do PFICD, o processo de coordenação e planificação, a coordenação com o nível central, a transferência de fundos, os processos de execução e monitoria e os processos de avaliação e prestação de contas.
- Os produtos e resultados do programa, diferenciando entre: as realizações concretas, em forma de produtos materiais ou serviços, a que dá lugar a execução das actividades (“produtos”); os efeitos ou câmbios conseguidos ou perse-

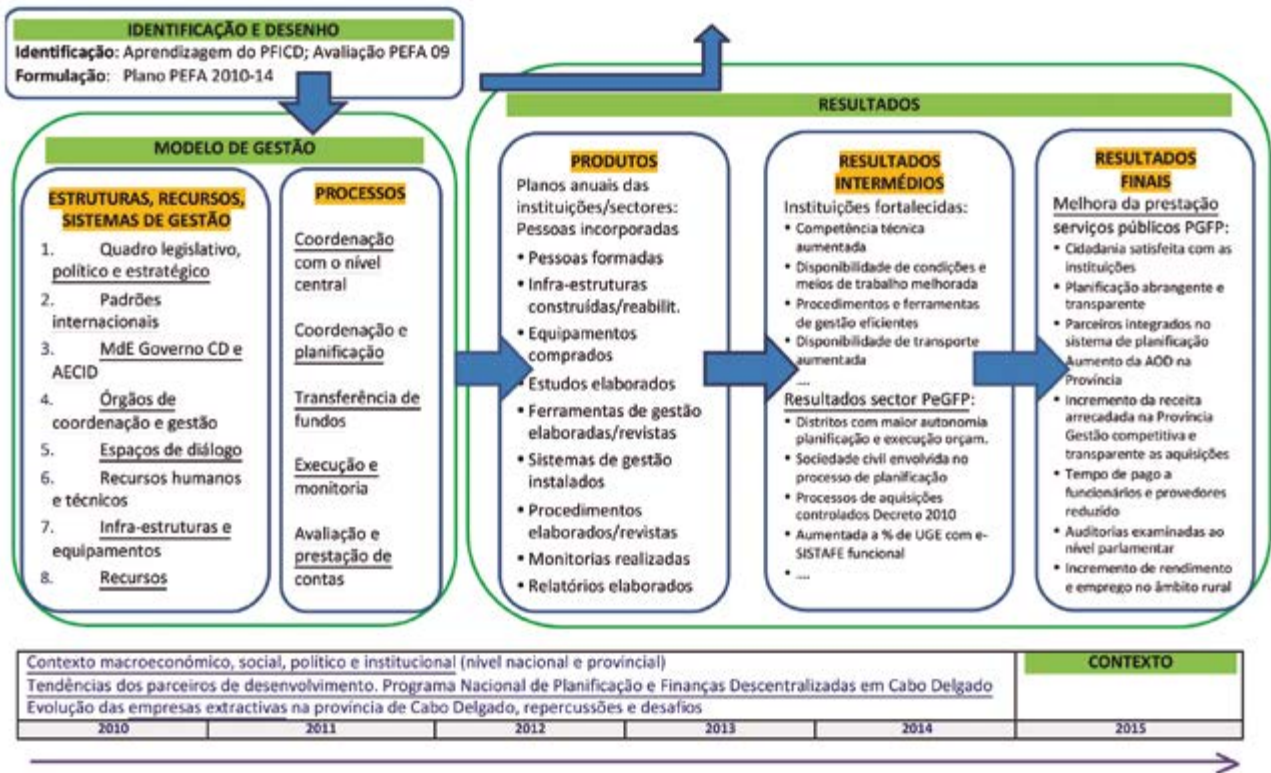
guidos pelo programa no período de execução 2010-14 (“resultados intermédios”); os efeitos ou câmbios perseguidos pelo programa ao longo prazo (“resultados finais”).

A Fase-III do PFICD (2010-14) foi concebida como uma etapa intermédia no processo de fortalecimento das instituições, particularmente na área de PeGFP. Interessa portanto diferenciar entre resultados intermédios ao final da etapa e resultados finais esperados. Para o âmbito PeGFP, no Quadro 2.3.3 se reconstruiu uma formulação de resultados e áreas de actividade do PFICD consistente com os resultados intermédios e finais indicados na Figura 2.3.2, assim como indicadores de produto e de resultados intermédios e finais derivados da análise do desenho e execução do PFICD.

O PFICD há-de ver-se dentro de uma estratégia de longo prazo para alcançar os resultados finais. Este estudo de avaliação ao final da etapa 2010-14 deve ser um elemento importante para compreender melhor os elementos que caracterizam o programa e a lógica com a qual se interrelacionam. Esta melhor compreensão deverá ajudar na preparação duma próxima etapa até alcançar os resultados finais.

Finalmente, notar que o impacto esperado do programa, de acordo com o MdE, é a redução da pobreza em Cabo Delgado mediante a execução do Plano Estratégico da Província. O PEDCD precisa: “Combater a pobreza para melhorar as condições de vida da população da província de Cabo Delgado em ambiente de paz, harmonia e tranquilidade, através da promoção do crescimento socioeconómico rápido, sustentável e abrangente, com incidência de acções na área de desenvolvimento rural, serviços sociais básicos e infra-estruturas, criação de oportunidades de emprego, bem como na criação de um ambiente favorável ao investimento privado e desenvolvimento do empresariado nacional local”. No âmbito PeGFP, os resultados finais previstos conduzem a uma melhora importante e necessária da prestação de serviços para dar pé as condições que haverão de permitir o impacto descrito.

Figura 2.3.2. Lógica do programa PFICD aplicada ao âmbito PeGFP



Quadro 2.3.3. Reconstrução de resultados e indicadores do programa no âmbito de Planificação e Finanças Públicas

Resultados PFICD	Áreas de Actividade	Indicadores de produto	Indicadores de resultados intermédios	Indicadores de resultados finais
R1 Governos locais capacitados nos domínios da administração, planificação e gestão de recursos humanos, finanças públicas e supervisão de obras públicas	Afectação de técnicos qualificados Melhora de infra-estruturas e equipamentos Formação/capacitação dos recursos humanos	Nº de técnicos contratados Infra-estruturas reabilitadas Equipamentos comprados Monitorias realizadas Pessoas assistidas para formação longo p. Formações/capacitações realizadas Trocas de experiências realizadas	%preenchimento de posições % de mulheres por nível responsabilidade Nível médio de formação do pessoal Grado de cobertura da capacitação básica Incremento na disponibilidade de transporte Grado de estabilidade do pessoal Nível médio de competências Percepção da gestão de desempenho	Nível de satisfação dos cidadãos Acesso público a informação institucional Grado de execução da planificação anual Grado de identificação institucional do pessoal
R2 Aumentada a abrangência da programação, gestão e execução do Orçamento do Estado	Planificação estratégica provincial Planificação orçamental Planificação, monitoria e avaliação sectorial anual Planificação, monitoria e avaliação distrital	Plano estratégico elaborado Ferramentas/instrumentos revisados Pessoas formadas/capacitadas Reuniões de planificação sectorial realizada. Monitorias realizadas	Utilidade do plano estratégico Percepção de melhora nos procedimentos e ferramentas de gestão Nível de autonomia dos distritos no processo de planificação	PI-1, Despesa comparada ao orçamento PI-6, Abrangência da informação orçamen. PI-11, Ordem e participação no processo PI-12, Perspectiva plurianual PI-24, Qualidade e prazo dos relatórios
R3 Melhorado o acesso público a informação	Divulgação da informação	Web com a informação disponível	Incremento de aceso ao portal	PI-10, Acesso público à informação fiscal
R4 Melhorado o diálogo e coordenação com os outros actores	Observatório de desenvolvimento Integração de projectos externos Coordenação com os parceiros de desenvolvimento	Nº sessões do ODP, nº de participantes Nº de projectos registados TdR do mecanismo de coordenação com parceiros	Nº de sugestões/recomendações tratadas nos ODP Aumento n.º projectos on-budget / on cut % projectos externos incluídos no PES	PI-7(ii), Dimensão das operações do Governo não reportadas (doadores) D-2, Informação financeira doadores D-3, Proporção procedimentos nacionais

Resultados PFICD	Áreas de Actividade	Indicadores de produto	Indicadores de resultados intermédios	Indicadores de resultados finais
R5 Incrementada a arrecadação fiscal anual	Arrecadação de receitas públicas e fiscalização	Estudo elaborado Monitorias e capacitações realizadas	Incremento da receita obtida na Província % de aumento de contribuintes cadastrados	PI-3, Receitas comparadas orçamento PI-20, Eficácia dos controlos internos
R6 Reforçada a capacidade de controlo interno e a transparência na utilização dos recursos	Gestão de aquisições de bens e serviços	Relatório de aquisições provincial Nº de monitorias as UGEAs	Nº de processos aquisição por modalidade Nº de reclamações o recursos	PI-19 (i),(ii),(iii),(iv): Transparência e concorrência nas aquisições
	Inspeção administrativa	Nº de inspeções ordinárias Nº de inspeções extraordinárias	Grau de cumprimento das recomendações Nº de denúncias resolvidas	PI-21 (i),(ii),(iii): Eficácia da auditoria interna
	Auditoria externa	Quadro de monitoria das recomendações Relatório de resultados das auditorias	Grau de cumprimento das recomendações Harmonização monitoria auditorias	PI-26, Âmbito e natureza auditoria externa PI-28, Exame parlamentar das auditorias
R7 Expandida a utilização do e-SISTAFE nos distritos	SISTAFE	Nº de assistências técnicas realizadas Nº de capacitações realizadas	Nº de distritos com e-SISTAFE funcional Nº de UGE com e-SISTAFE funcional	Nº de funcionários pagados por e-FOLHA Grado de execução do orçamento das UGE
R8 Expandida a oferta de serviços dos BAUs	Expansão dos Balcões de Atendimento Único	Compra de médios de trabalho Nº de técnicos capacitados	Nº de BAUs distritais funcionais Nº de demandas atendidas	Grau de satisfação da cidadania
R9 Melhorada a gestão dos fundos para o desenvolvimento rural	Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Distrital	Nº de projectos Nº de beneficiários por tipo Nº de pessoas capacitadas Nº de CLL capacitados	Nº de CLL funcionais Incremento da taxa de retorno	Incremento de receitas Incremento da produção de comida Nº de empregos criados
	Capacitações de conselhos e beneficiários dos FDD			

2.4. Recursos e orçamento

Recursos humanos

O PFICD 2010-14 se integra dentro dos mecanismos de planificação, gestão e execução do GdM. Como consequência, são os recursos humanos das diferentes instituições os que se ocupam das tarefas de planificação, monitoria, reporte e execução de todas as actividades do programa. Do lado da AECID, o responsável da OTC em Pemba dedica uma parte importante do seu tempo ao programa, assumindo numerosas tarefas de coordenação, monitoria e administração do programa.

Para efeitos de coordenação e monitoria, o PFICD conta com um Comité de Monitoria presidido pela Secretária Permanente Provincial e no qual participam os representantes das diferentes instituições beneficiárias e AECID.

Para apoiar as tarefas de coordenação e gestão administrativa, o PFICD contratou um Administra-

dor do Programa e uma Secretária Administrativa e Contabilista. Ambas posições estiveram durante anos sob contrato como agentes do Estado e foram integrados recentemente como funcionários⁷⁸.

Entre Novembro 2010 e Dezembro 2012 o PFICD incorporou um consultor moçambicano em Gestão de Finanças Públicas, adstrito na DPPF/DPO em relação ao Plano PEFA⁷⁹. Com o início do PNPFD outros eventuais lugares de assistência técnica e consultoria foram preenchidos pelos consultores do PNPFD em finanças públicas, governação e descentralização.

Recursos financeiros

O PFICD 2010-14 se financia mediante subvenções do Estado espanhol anuais, transferidas para a Conta Única do Tesouro (CUT) do GdM. As transferências planificam-se e inscrevem-se como Orçamento do Estado no e-SISTAFE FR134 ESP. O Quadro 2.4.1 resume as subvenções do PFICD.

⁷⁸ O posto de Administrador foi ocupado desde 2009 por Gil Rodrigues, integrado em 2012 na DPPF. O posto de Secretária foi ocupado desde 2003 por Isabel Júlio Nascimento Dias (Belinha), procedente do Gabinete do Governador e integrada em 2013 na DPPF.

⁷⁹ Luis Lama Daipa, originário de Sofala.

Quadro 2.4.1. Subvenções de Estado para o financiamento do PFICD (2014)⁸⁰

Subvenções de Estado					Período real de execução
Id.	Exped.	Aprovação	Euros	Período previsto	
PFICD X.I	2814/09	10-12-2009	700.000	Jan-10 a Dez-10	Oct-10 a Dez-11
PFICD XI.I	1685/10	17-09-2010	250.000	Jan-11 a Dez-11	Real: Jan-11 à Dez-11
PFICD XI.II	1461/11	12-07-2011	290.000		Oct-11 à Jun-12
PFICD XII.I	1839/11	29-08-2011	750.000	Jan-12 a Dez-12	Recepção fundos em 2012 até Jun-13
PFICD XIII.I	481/12	12-12-2012	190.512	Jan-13 a Dez-13	Recepção fundos em 2013 até Jun-14
PFICD XIV.I		12-11-2013	500.000	Jan-14 a Dez-14	Janeiro – Dezembro 2014
Total			2.680.512		

Quadro 2.4.2. Distribuição por instituições do orçamento anual do PFICD⁸¹

Instituição	2010	2011	2012	2013	2014 ⁸²	Valor médio anual		
	Meticais					Meticais	Euros	%orçam. total instituição ⁸³
DPPF	9.726.006	14.534.380	10.142.940	9.308.129	10.778.500	10.897.991	272.450	18%
SP			3.398.140	1.023.000	2.700.000	2.373.713	59.343	6%
DPOPH	426.139	1.074.000	1.172.000	1.010.000	3.360.000	1.408.428	35.211	8%
BAU					2.701.500	2.701.500	67.538	52%
Gov lbo	4.965.811	2.822.000	13.451.750	9.250.000	3.000.000	6.697.912	167.448	
DPA	6.490.255	3.979.000				5.234.627	130.866	8%
DPTUR	2.895.356	5.567.650	3.500.000			3.987.669	99.692	31%
DPMAS	3.057.607	964.450				2.011.029	50.276	15%
DPCAA	5.254.826	5.094.000				5.174.413	129.360	44%
Total	32.816.000	34.035.480	31.664.830	20.591.129	22.540.000	28.329.488	708.237	

O Quadro 2.4.2 mostra o orçamento anual do PFICD estabelecido para cada uma das instituições beneficiárias. O orçamento anual inclui os saldos remanescentes do ano anterior em cada instituição, pelo que o orçamento total do ano é superior aos fundos recebidos nesse ano, com excepção do ano 2010 onde os saldos remanescentes do ano 2009 são off-CUT e não se incluem na análise do PFICD 2010-14.

O gráfico 2.4.3 mostra o orçamento anual do PFICD estabelecido para cada uma das instituições beneficiárias. O orçamento anual da DPPF tem-se mantido a volta dos 10 milhões de meticais. O Governos Distrital de lbo teve orçamentos da mesma ordem nos anos 2012 e 2013 a causa das obras de infra-estrutura de serviços, e mais similares às das outras direcções provinciais nos outros anos.

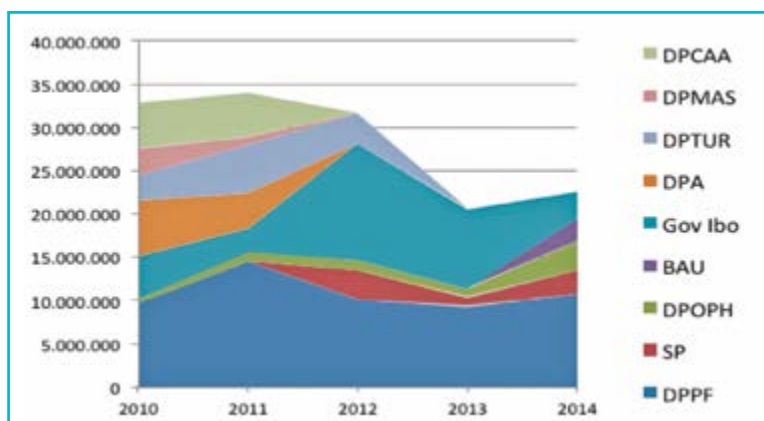


Gráfico 2.4.3. Evolução do orçamento do PFICD para cada instituição (Meticais)

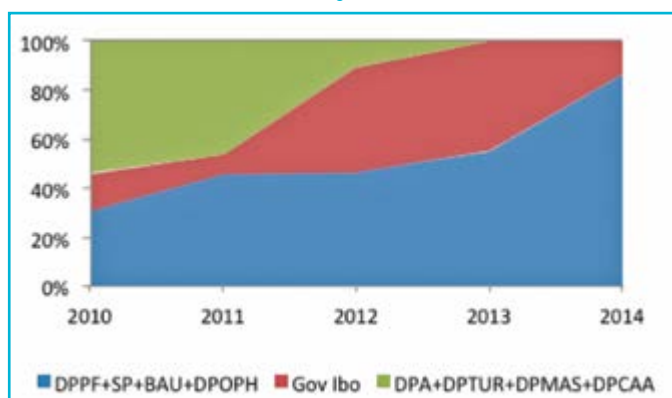
80 Existem outras Subvenções de Estado que se consideram da fase II do PFICD: 1590/10 por 190.000 (2010).

81 Com excepção do 2010, o orçamento inclui os fundos recebidos da AECID para o ano mais o saldo remanescente da execução do ano anterior.

82 Dados proporcionados pela OTC em Pemba, até o primeiro trimestre de 2014.

83 Dados do quadro 2.1.4 para 2014.

Gráfico 2.4.4. Peso relativo no PFICD do âmbito de Planificação e GFP



A proporção de recursos destinados ao âmbito de Planificação e GFP aumentou à medida que o programa reduziu os sectores abrangidos (Gráfico 2.4.4).

O Quadro 2.4.5 reconstrói o orçamento do PFICD em Planificação e GFP. Em cada área de actividade, o quadro permite comparar o orçamento anual médio do PFICD com o PES do sector, assim como o gasto total do PFICD no período 2010-14 em comparação com o Plano PEFA.

Quadro 2.4.5. Contribuição do PFICD na execução do PES no âmbito de Planificação e Finanças Públicas

Áreas de Actividade PFICD		ORÇAMENTO PES			ORÇAMENTO PFICD		Plano PEFA		GASTO PFICD	
		Valor anual médio (2010-14)			Valor anual médio 2010-14		Orçamento 2010-14		Gasto total 2010-14 ⁸⁴	
		MT	Euros	% Total	Euros	% PES	Euros	% Total	Euros	% Total
Desenvolvimento Institucional e Profissionalização da Função Pública	Afectação de técnicos qualificados	958.054	23.951	2,4%	50.151	209,4%	374.149	25,7%	154.257	14,7%
	Melhora de infra-estruturas e equipamentos	19.607.636	490.191	49,2%	44.110	9,0%	21.000	1,4%	127.160	12,1%
	Assistência técnico-administrativa geral aos OLE	381.680	9.542	1,0%	6.925	72,6%			29.675	2,8%
	Gestão de recursos humanos	125.080	3.127	0,3%		0,0%	6.750	0,5%	2.029	0,2%
	Formação/capacitação dos recursos humanos	5.720.546	143.014	14,4%	42.331	29,6%	99.250	6,8%	132.018	12,6%
	Gestão documental e memória institucional	26.000	650	0,1%						0,0%
Expansão da metodologia de planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado	Planificação estratégica provincial				21.241		102.250	7,0%	120.296	11,5%
	Planificação orçamental	218.900	5.473	0,5%	8.592	157,0%	25.000	1,7%	20.533	2,0%
	Planificação, monitoria e avaliação sectorial anual (PES)	773.200	19.330	1,9%	20.498	106,0%	140.250	9,6%	44.331	4,2%
	Planificação, monitoria e avaliação distrital (PEDD, PE-SOD)	2.256.450	56.411	5,7%		0,0%				0,0%
	Divulgação da informação sobre plano, orçamento e balanço	330.000	8.250	0,8%	2.350	28,5%	1.750	0,1%	1.966	0,2%

84 Até o segundo trimestre de 2014.

Áreas de Actividade PFICD		ORÇAMENTO PES			ORÇAMENTO PFICD		Plano PEFA		GASTO PFICD	
		Valor anual médio (2010-14)			Valor anual médio 2010-14		Orçamento 2010-14		Gasto total 2010-14 ⁸⁴	
		MT	Euros	% Total	Euros	% PES	Euros	% Total	Euros	% Total
Espaços de diálogo e coordenação com outros actores	Observatório de desenvolvimento	1.282.750	32.069	3,2%	5.985	18,7%	31.250	2,1%	24.476	2,3%
	Integração de projectos externos	180.200	4.505	0,5%	5.308	117,8%	12.500	0,9%	24.667	2,4%
	Coordenação com os parceiros de desenvolvimento	27.800	695	0,1%	750	107,9%	18.750	1,3%		0,0%
Gestão das Finanças Públicas	Educação fiscal da cidadania			0,0%	1.850					0,0%
	Arrecadação de receitas públicas e fiscalização	1.442.700	36.068	3,6%	49.600	137,5%	159.000	10,9%	46.276	4,4%
	Pagamento de salários e pensões	929.500	23.238	2,3%	2.875	12,4%			10.901	1,0%
	Gestão do Património do Estado	413.943	10.349	1,0%	2.889	27,9%			5.802	0,6%
	Gestão de aquisições de bens e serviços	648.011	16.200	1,6%	8.321	51,4%	80.125	5,5%	27.896	2,7%
	Inspecção administrativa	462.980	11.575	1,2%	2.630	22,7%	70.750	4,9%	5.475	0,5%
	Auditoria	90.000	2.250	0,2%	3.750	166,7%	5.000	0,3%	9.342	0,9%
	SISTAFE	515.600	12.890	1,3%	7.240	56,2%	27.000	1,9%	58.037	5,5%
	Avaliação das finanças públicas	91.020	2.276	0,2%	16.976	745,9%			59.304	5,7%
Outras actividades ao nível distrital	Monitoria da SP aos Órgãos Locais	858.869	21.472	2,2%	5.988	27,9%			18.058	1,7%
	Participação e Gestão Comunitária	806.860	20.171	2,0%					6.250	0,6%
Balcões Atendimento Único (BAUs)	Expansão dos Balcões de Atendimento Único	63.000	1.575	0,2%	2.925	185,7%	15.000	1,0%		0,0%
	Assistência aos agentes económicos e demais contribuintes	46.000	1.150	0,1%						0,0%
	Avaliação da satisfação				100					0,0%
Fundos para o desenvolvimento rural	Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Distrital	259.200	6.480	0,7%	5.000	77,2%			16.018	1,5%
	Capacitações de conselhos e beneficiários dos FDD	1.335.240	33.381	3,3%	32.559	120,0%	268.125	18,4%	104.653	9,9%
TOTAL		39.851.219	996.285	100,0%	350.945	35,2%	1.457.899	100,0%	1.049.420	100,0%

84 Até o segundo trimestre de 2014.

3. Análise da lógica do programa

3.1. Identificação. Pertinência no contexto actual⁸⁵

Visão e evolução do PFICD

O PFICD nasceu em 2001 para favorecer o fortalecimento da administração pública em Cabo Delgado, extremadamente precária em aquela altura, com muito escasso pessoal qualificado, pobre orçamento, escassez de infra-estruturas adequadas, assim como de meios de trabalho e sistemas de gestão. As instituições em Cabo Delgado encontravam-se em condições de grande fraqueza para responder as políticas de desconcentração/descentralização e de reforma do sector público do GdM. Um programa orientado no fortalecimento das instituições foi muito bem recebido. De facto esta percepção do programa continua a ser a base da compreensão comum que os diferentes actores têm do programa (Quadro 3.1.1), apesar que a documentação do PFICD seja pouco precisa na formulação dos objectivos específicos (vide 2.2.2, “Objectivos do programa”).

Quadro 3.1.1. Compreensão do programa (% respondentes)⁸⁶

A compreensão do PFICD por parte dos membros do CM ao longo do período 2010-14 tem sido:	%
Mesma compreensão quanto aos objectivos e prioridades de acção	45%
Mesma compreensão quanto aos objectivos, mas divergente quanto às prioridades de acção	36%
Diferenças importantes na compreensão do programa	9%
Não expressa opinião	9%

A maior focalização do programa no âmbito PeGFP a partir de 2010 respondeu a proposta da AECID de criar condições para potenciar a ajuda programática em Cabo Delgado em base a mecanismos de apoio orçamental. A avaliação PEFA de 2009 mostrou que a Província não cumpria os padrões internacionais para receber apoio orçamental, pelo que mudar esta situação passou a ser o resultado de longo prazo no âmbito PeGFP. A crescente foca-

lização em PeGFP (31% do orçamento em 2010, 87% em 2014) explica que existam discrepâncias entre as instituições sobre as prioridades de acção (Quadro 3.1.1). Contudo, esta focalização, particularmente forte na assinação de recursos em 2014, não significa que AECID e o Governo Provincial tenham optado por concentrar todos os recursos neste âmbito. Um aspecto importante a esclarecer para a continuidade do programa é em que medida a abordagem multisectorial do PFICD faz sentido ou se é recomendável separar as intervenções em programas diferentes.

Conceito, objectivos e estratégia para o fortalecimento institucional

As definições do Quadro 3.1.2 sintetizam o que entendem as instituições beneficiárias por fortalecimento institucional. Destacam em estas definições os seguintes elementos:

- Objectivo do fortalecimento: Autonomia e qualidade na prestação de serviços públicos
- Visão de processo
- Estratégias priorizadas: afectação de pessoal qualificado; capacitação; apetrechamento das instituições; construção/reabilitação de infra-estruturas; melhoria de sistemas e procedimentos.

Quadro 3.1.2. Algumas definições do que entendem os directores das instituições beneficiárias por fortalecimento institucional⁸⁷

- Processo de reforço da instituição com vista a melhorar a prestação de serviços públicos, atendendo várias áreas: recursos humanos (recrutamento e formação), apetrechamento das instituições com equipamento informático, mobiliários e outros itens, construção de infra-estruturas, introdução e consolidação de sistemas e procedimentos eficazes e eficientes, etc.
- Processo que se baseia na análise e avaliação das instituições com vista determinar, instalar e consolidar a capacidade destas para que possa suas funções no âmbito de um mandato próprio com eficácia e eficiência.
- Conjunto de acções que permitem a criação de capacidades institucionais para executar de forma autónoma as responsabilidades próprias.
- Aumentar a qualidade da prestação de serviços.

⁸⁵ Abordam-se as seguintes perguntas da Matriz de Avaliação: Se adequam os fins previstos pelo Programa com as necessidades institucionais dos beneficiários? (P1b)? Os objectivos e as linhas de actuação do Programa são coerentes com os Planos e Programas Nacionais, Provinciais e Distritais, e com o contexto operativo da política da Cooperação Espanhola? (P2); O PFICD ajusta-se as necessidades do contexto actual de desenvolvimento da província de Cabo Delgado e de Moçambique em geral? (P3); Em que medida o Plano PEFA 2010-14 identificou as necessidades mais importantes para o fortalecimento das finanças públicas em Cabo Delgado?; Os sectores priorizados na atribuição de recursos orçamentais são congruentes com as necessidades de fortalecimento institucional da Província? (P4).

⁸⁶ Resultados do questionário a 11 participantes no Comité de Monitoria.

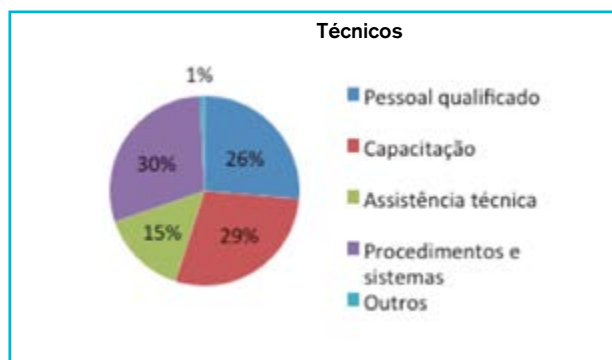
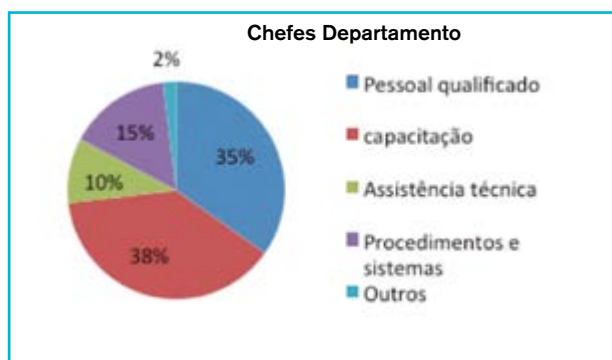
⁸⁷ Obtido das entrevistas realizadas com os directores das instituições beneficiárias.

As estratégias mencionadas pelos directores das instituições são as que o PFICD aplica. Os gráficos 3.1.1 e 3.1.2 mostram a avaliação que os Chefes de Departamento e os Técnicos fazem destas estratégias. Os Chefes de Departamento avaliam a afectação de pessoal qualificado e a capacitação como as estratégias que mais estão a contribuir na melhoria da competência técnica dos seus departamentos. A assistência técnica e a melhoria de procedimentos e sistemas influem menos, ainda que não é possível avaliar em que medida esta menor influência pode ser devida às insuficiências das assistências e dos processos de melhoria. A avaliação dos técnicos resulta significativamente diferente, comparativamente a avaliação do papel que outorgam a melhoria dos procedimentos e sistemas, situada em primeiro lugar.

Ainda que no MAE e nas SPs existam departamentos para o desenvolvimento ou apoio institucional, estas instituições não utilizam ferramentas de nível nacional para guiar estes processos. Todos os Ministérios incluem na sua planificação programas de “Apoio institucional administrativo”, os quais se limitam a melhorar a infra-estrutura, o apetrechamento e a capacitação institucional administrativa. Outros aspectos de desenvolvimento de capacidades são tratados transversalmente no processo de planificação sectorial da instituição. De facto, as instituições não têm propriamente planos de desenvolvimento institucional, elas apenas integram acções com este objectivo nos planos sectoriais (PES). Para planificar estas acções utilizam como referência o que estabelecem o PQG e as políticas e estratégias sectoriais ou territoriais. Em determinadas temáticas se consideram as acções propostas nas políticas e estratégias gerais para a reforma do sector público, desconcentração/descentralização o combate contra a corrupção, assim como as convenções internacionais.

Pelo facto de trabalhar como um instrumento de apoio as estratégias e políticas nacionais, o PFICD não desenvolveu documentação que explicita o enfoque do fortalecimento institucional que o programa está a seguir. Não há diagnósticos institucionais formais da situação de partida, definição precisa dos resultados esperados, das estratégias a seguir e análise de viabilidade. A prática do pro-

Gráficos 3.1.1 e 3.1.2. Efectividade das estratégias de fortalecimento (% respondentes)⁸⁸



grama para identificar e priorizar necessidades tem sido a seguinte:

- Em afectação de técnicos qualificados, as instituições têm quadros de pessoal aprovado pelo GPCD, MFP e MAE, donde se estabelecem as necessidades de pessoal e qualificação⁸⁹. Estes quadros servem de base para determinar as posições a apoiar. Uma vez determinadas as posições e recrutadas as pessoas, AECID financia entre 1 e 3 anos o posto até a sua integração na função pública. Durante este período a pessoa pode receber formação adicional para cobrir as competências requeridas. Em determinados postos de âmbito distrital, AECID tem financiado a construção de residências para técnicos para favorecer a consolidação e retenção do pessoal contratado.
- As capacitações/formações a apoiar pelo PFICD são estabelecidas na base das necessidades identificadas pelo Plano PEFA, dentro do orçamento disponível para cada instituição. Não há estudos de custo/benefício que permitam estimar os efeitos das capacitações/formações.

⁸⁸ Resultados do questionário a 13 Chefes de Departamento e 17 Técnicos.

⁸⁹ Vide por exemplo: SP, “Proposta global de quadro de pessoal da Secretaria Provincial - Projeções para o período de 2014 – 2023”.

- Em infra-estruturas e equipamentos, se acordam investimentos em função do orçamento disponível. Se observa um equilíbrio entre despesa de pessoal, despesa em bens e serviços e despesa de capital.
- Em quanto a melhoria da planificação e gestão, o PFICD recorre a assistências técnicas quando não se dispõe das capacidades a nível provincial ou central. No período 2010-14 as assistências técnicas limitaram-se à elaboração do PEPCD e avaliação PEFA. Não se tem desenvolvido maior actividade pela complementaridade com o PNP-FD, programa dedicado ao fortalecimento de capacidades em PeGFP com pessoal próprio na província de Cabo Delgado.

Determinação de sectores/instituições prioritárias. Alinhamento com as políticas e planos de AECID

A determinação de sectores/instituições num período determinado depende das prioridades estratégicas da AECID⁹⁰, volume de fundos disponíveis e prioridades acordadas com o Governo Provincial. Entre 2001 e 2009 o PFICD abrangeu um amplo conjunto de direcções provinciais e serviços distritais (vide Anexo 7), em continuidade com as linhas de trabalho estabelecidas no “Livro Branco dos Recursos Naturais da Província de Cabo Delgado”. As decisões tomadas em 2009 de mudança para uma gestão a partir dos mecanismos governamentais, prioridade ao sector de governação e maior focalização tem conduzido a uma redução dos sectores/instituições beneficiárias, acentuada por uma importante redução de fundos disponíveis a partir de 2013. Esta redução não tem significado a saída da Cooperação Espanhola de todos estes sectores/instituições, algumas delas (DPA, DPMAS) têm continuado a receber fundos de outra administração espanhola descentralizada (Junta de Andaluzia).

O PFICD pode-se considerar como um programa chave de AECID dado que trabalha na província de concentração de AECID e focaliza no sector da governação considerado hoje de máxima prioridade -em consonância com o conjunto dos PAPs-. Esta relevância do programa explica a opção de dar

continuidade a este programa apesar das fortes reduções de fundos que afectaram outros programas estratégicos (vide secção 2.1.5). Em que medida o programa no futuro poderá continuar a abranger outros sectores prioritários de AECID para os próximos anos deverá ser analisado na base da capacidade do programa para aprofundar uma lógica comum para o fortalecimento institucional, que possa ser partilhada pelas diferentes instituições.

Nesta perspectiva, uma limitação do PFICD é a falta de indicadores formalizados que permitam avaliar e comparar a situação de partida das instituições assim como o progresso ao longo do programa de fortalecimento. Do ponto de vista orçamental, entre 2009 e 2014 algumas das instituições beneficiárias do PFICD duplicaram o seu orçamento total de despesa corrente (BAU, DPTUR, SP), enquanto outras tiveram incrementos moderados (DPA, DPMAS, Glbo) ou escassos (DPPF) devido ao processo de desconcentração (vide quadro 2.1.2.4). Contudo a falta de dados sistematizados não permite correlacionar os incrementos orçamentais totais com o desenvolvimento institucional e tirar as lições pertinentes para serem tidas em conta pelas instituições. A sistematização do processo de análise, monitoria e avaliação do fortalecimento institucional seria de grande ajuda para determinar sectores/instituições prioritárias no futuro.

Alinhamento das acções em PeGFP com as políticas e planos públicos do GdM e da Província

De acordo com o sistema de planificação nacional, as acções programadas nos diferentes sectores devem estar alinhadas com o PQG. No Quadro 3.1.2 observa-se que o PFICD actua em todas as acções previstas em 5 das 11 áreas estratégicas do PQG no âmbito de PeGFP, e nas outras 6 actua entre 30-80% das acções previstas. Em média, o PFICD actua em 72% das acções previstas no âmbito PeGFP do PQG, o que significa um alto grau de alinhamento com o plano do GdM.

O Plano Estratégico de Cabo Delgado não é uma ferramenta útil para priorizar as acções no âmbito da PeGFP. Limita-se a estabelecer orientações ge-

90 Desde o início do PFICD em 2001, a Cooperação Espanhola tem sido gerida a través de quatro planes directores (2001-04, 2005-09, 2009-2012, 2013-16), traduzidos em Moçambique na “Estratégia País – Moçambique, 2005-08” e o “Marco de Associação País” (a partir de 2010, ainda não aprovado).

rais que não supõem uma priorização com respeito ao PQG, muito mais detalhado⁹¹. Na prática, o PEPCD não tem sido uma ferramenta de referência para o PFICD no âmbito da PeGFP.

De maior interesse é o Plano de Acção para a Redução da Pobreza 2010-14 (PARP), estratégia de referência no diálogo entre o GdM e os PAPs com objectivo de assegurar que os fundos dos doadores maximizam a contribuição na redução da pobreza. A estratégia estabelece os desafios do país nos pilares de governação e gestão das finanças públicas, definindo objectivos e áreas estratégicas de acção⁹². A maioria das áreas estratégicas se corresponde com acções previstas no PQG, mas o PARP faz maior ênfase ao combate da corrupção, controle dos recursos e transparência, com atenção específica a melhoria da gestão dos recursos naturais de forma a aumentar o aproveitamento para a economia nacional e comunidades locais.

O Plano PEFA não entrou na questão de controlo dos megaprojectos e assegurar o cumprimento da legislação para que exploração dos recursos naturais beneficie às comunidades locais, questão chave no momento actual de Cabo Delgado que não estava ainda em consideração aos inícios do programa.

O sistema de planificação nacional está introduzindo a planificação por programas, de maneira que todas as acções planificadas são referidas a um programa de um determinado Ministério (Quadro 3.1.3). As acções do PFICD no âmbito de PeGFP correspondem a programas e subprogramas de quatro Ministérios, principalmente do MF (8 de 11 subprogramas definidos), MPD (4 de 11 subprogramas) e em menor medida do MAE (3 de 9 subprogramas) e do MFP (1 de 3 subprogramas)⁹⁴. Observa-se em consequência que o PFICD é importante para quatro Ministérios.

Quadro 3.1.2. Alinhamento da planificação do PFICD em PeGFP com o PQG 2010-14⁹³

Plano Quinquenal do Governo 2010-14		PFICD		
Área estratégica	Nº Acções	Nº Acções	%	Acções do PQG nas que actua o PFICD
DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. Gestão Macroeconómica e Desenvolvimento do Sistema Financeiro (2.2.13)				
1.1 Política Fiscal e Orçamental	12	7	58%	(1), (2), (3), (4), (6), (9), (10)
1.2 Planificação e Finanças Públicas	14	11	79%	(1), (3), (4), (7), (8), (9), (10), (11), (12), (13), (14)
1.4 Reforma do Sistema Financeiro: Sistema Nacional de Pagamentos	4	2	50%	(1), (3)
BOA GOVERNAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, COMBATE À CORRUPÇÃO E PROMOÇÃO DA CULTURA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. Reforma do Sector Público (2.3.1)				
2.1 Melhoria na Prestação de Serviços	5	5	100%	(1), (2), (3), (4), (5)
2.2 Reforço da Capacidade da Inspecção Geral Administrativa do Estado	3	1	33%	(1)
2.3 Profissionalização da Função Pública	12	5	42%	(1), (2), (4), (9), (12)
2.4 Desenvolvimento Institucional da Função Pública	6	2	33%	(1), (4)
2.5 Combate à Corrupção	6	6	100%	(1), (2), (3), (4), (5), (6)
BOA GOVERNAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, COMBATE À CORRUPÇÃO E PROMOÇÃO DA CULTURA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. Descentralização e Desenvolvimento da Administração Local e Autárquica (2.3.2)				
3.1 Descentralização Administrativa, Reforma e Capacitação dos Órgãos Locais do Estado	10	10	100%	(1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10)
3.2 Participação e Gestão Comunitária	5	5	100%	(1), (2), (3), (4), (5)
3.3 Modernização da Administração Local, Boa Governação e Desenvolvimento Local	4	4	100%	(1), (2), (3), (4)
ASSUNTOS TRANSVERSAIS				
3.4 Desenvolvimento Rural (3.7)				(2), (3), (7)

91 No anexo 11 secção 3 estão alistadas as 9 áreas de actividade do PEDCD (denominadas "subprogramas") que têm a ver com a Planificação e GFP. O PEDCD agrupa as 9 áreas em 4 linhas de acção (denominadas "programas"): Implementar a Reforma do Sector Público; Implementar as Políticas de descentralização; Melhorar a gestão dos funcionários públicos; Reforço da capacidade de gestão de obras públicas.

92 No anexo 11 secção 4 estão alistados os objectivos e áreas estratégicas do PARP que têm a ver com a Planificação e GFP.

93 No anexo 11 secção 1 se listam todas as acções do PQG que têm a ver com a Planificação e GFP.

94 No anexo 11 secção 2 se listam todos os programas dos 4 Ministérios indicados.

Quadro 3.1.3. Programas do Sistema Nacional de Planificação aos quais contribui o PFICD

PG	Programa	SPG	Subprograma
FUNÇÃO PÚBLICA			
MFP03	Desenvolvimento da Administração Pública	0	Administração Pública
ADMINISTRAÇÃO ESTATAL			
MAE02	Reforma do sector público		
MAE04	Desenvolvimento distrital	0	Desenvolvimento distrital
MAE05	Participação e gestão comunitária		
PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO			
MPD03	Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas	1	Sistemas Nacionais de Suporte
MPD01	Apoio institucional administrativo	0	Apoio institucional administrativo
MPD02	Desenvolvimento rural	0	Desenvolvimento rural
MPD04	Gestão de finanças públicas	0	Gestão de finanças públicas
FINANÇAS			
MDF01	Apoio institucional administrativo	0	Apoio institucional administrativo
MDF03	Gestão do SISTAFE	1	Gestão do orçamento
		2	Gestão do tesouro
		3	Gestão da contabilidade pública
		4	Gestão do património do Estado
		5	Gestão da reforma do SISTAFE
		6	Gestão de aquisições de bens e serviços
		7	Gestão tributária

Complementaridade com outros programas

Existe outro importante programa em Cabo Delgado na área de PeGFP, o “Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas” (PNPFD)⁹⁵. Resultante da experiência de diversos projectos-piloto anteriores, o programa está dirigido ao desenvolvimento de capacidades dos Órgãos Locais do Estado na gestão de recursos públicos para o desenvolvimento distrital, reforçando o processo de desconcentração/descentralização do plano e finanças. O programa abrange a totalidade dos distritos do país e actua principalmente através do fornecimento de assistência técnica nos níveis nacional, provincial e distrital. Ao nível distrital, apoia cinco processos essenciais para a implementação e controle dos planos e orçamentos: Planificação Estratégica, Planificação Operacional, Gestão e Execução do Plano, Controlo Interno⁹⁶ e Externo e Participação Comunitária.

Concebido em 2006/7 e lançado em Novembro de 2010 para um período de 5 anos (2010-15),

atravessou por uma fase de dificuldades no arranque da implementação, começando a funcionar com normalidade na segunda metade de 2012. Financiado no período 2010-12 pelo Banco Mundial, Fundo Comum dos PAPs (Holanda, Irlanda, Suíça), Alemanha e o PNUD, a partir de 2013 continuou somente com os fundos do Banco Mundial e Alemanha (assistência técnica), reduzindo-se o orçamento anual de 12.7 milhões de US\$ no primeiro ano até 1.9 em 2014. A continuidade do programa a partir de 2015 está sendo debatida⁹⁷.

Em Cabo Delgado, a equipa do PNPFD tinha 8 pessoas ao início do programa, sendo reduzida a duas pessoas actualmente. Neste momento partilham o escritório com AECID numa sala da DPPF. As acções do PNPFD e as do PFICD se complementam, assegurando que não haja duplicações. O PNPFD cobre a capacitação dos distritos, de maneira que o PFICD se concentra principalmente no nível provincial.

⁹⁵ <http://www.pnpfd.gov.mz/>.

⁹⁶ O PNPFD não aborda o Controlo Interno em Cabo Delgado.

⁹⁷ Metier, “Serviços de consultoria para Avaliação Intercalar do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas”, Dezembro 2013.

Pertinência no contexto actual

O fortalecimento das instituições faz parte nuclear das sucessivas reformas do sector público⁹⁸. No contexto de crescimento do Orçamento do Estado e das expectativas da exploração dos recursos naturais, o fortalecimento resulta ainda mais importante, especialmente no âmbito da boa governação e GFP. Alguns directores apontam que hoje existe uma certa modificação nas prioridades, devendo-se incidir mais sobre o “saber fazer” e o reforço da monitoria e assistência técnica no terreno, assim como a troca de experiência, tudo isso orientado a resultados a ser definidos nos planos e estratégias internas. Assinala-se a necessidade de melhorar a coordenação das instituições provinciais e distritais para reforçar a contribuição dos sectores. Na área de GFP se identifica como especialmente importante a disponibilidade de pessoal qualificado para potenciar a inspecção, controlo da gestão e auditoria. Contudo a maioria dos directores continuam assinalando como principais fraquezas as mesmas que orientaram as estratégias do PFICD

há cinco anos: necessidade de pessoal qualificado em áreas específicas, aquisição de equipamento e meios de transporte, adequação das instalações, capacitação do pessoal e melhoria dos sistemas.

89% dos participantes no Comité de Monitoria consideram que o PFICD é um programa muito importante para as diferentes instituições participantes (Quadro 2.1.3), ainda que somente 67% considera que tem uma repercussão muito importante no fortalecimento da sua instituição. Alguns directores assinalam que sem o PFICD não teria sido possível atingir as metas. Instituições que na Fase III receberam menos apoio continuam a remarcar o agradecimento a AECID pelo trabalho realizado no passado, como no caso da DPCCA, onde o apoio da AECID criou as condições no âmbito do planeamento e ordenamento territorial e gestão, administração e finanças.

A avaliação de resultados no fortalecimento institucional está limitada pelo facto que o PFICD não especifica os resultados nem dispõe de indicadores

Quadro 2.1.3. Percepção da contribuição do PFICD nas mudanças departamentais (% de respondentes)⁹⁹

Percepção da melhoria em competência técnica do Departamento nos últimos anos:				
	Chefes	Técnicos		
O Departamento aumenta de maneira muito importante a sua competência técnica	62%	41%		
Existe um progresso continuado mas sem grandes saltos	38%	29%		
O progresso é lento e pouco significativo		18%		
Não responde		12%		
Contribuição do financiamento de AECID na:		Chefes de Departamento		
	Muito	Bastante	Pouca	Não responde
Melhoria da competência técnica	31%	54%		15%
Melhoria dos procedimentos e sistemas de gestão	31%	54%	8%	8%
Melhoria da qualidade da gestão do desempenho	23%	38%	15%	23%
Benefícios obtidos pela instituição		Comité Monitoria		
O PFICD tem uma repercussão muito importante no fortalecimento da instituição	67%			
O PFICD é muito importante em aspectos estratégicos concretos	22%			
O PFICD faz uma contribuição em áreas prioritárias, mas não mobiliza recursos suficientes para influir de forma importante no fortalecimento da instituição	11%			
Repercussão no Departamento da execução das actividades do Plano PEFA		Chefes		
Explica uma parte importante das mudanças verificadas nos últimos anos	46%			
Influi de maneira importante ainda que não explica as mudanças mais importantes	38%			
Complementa a implementação do programa departamental	15%			

98 GdM, “Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011”, “Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP 2012-2025)”.

99 Dados dos inquéritos de avaliação. O inquérito aos membros do Comité de Monitoria foi respondido por 11 pessoas, o inquérito aos Chefes de Departamento por 14 pessoas e o inquérito ao pessoal técnico por 17 pessoas.

para isso. Contudo, espera-se que a execução das estratégias de afectação de pessoal qualificado, melhora de infra-estruturas/equipamentos e capacitação hajam repercutido na competência técnica dos departamentos, melhora de procedimentos e gestão do desempenho. A análise das percepções do pessoal da DPPF e da SP mostra que durante a execução da Fase III do PFICD os departamentos progrediram de forma contínua na sua competência técnica (100% das opiniões dos chefes de departamento e 70% dos técnicos). A contribuição do PFICD a esta melhoria é relevante segundo a opinião de 85% dos chefes de departamento, ainda que somente o 31% considera que o PFICD foi muito importante nesta progressão. A avaliação é similar em relação a contribuição do PFICD na melhoria dos procedimentos e sistemas de gestão, e menor na qualidade da gestão do desempenho.

3.2. Desenho¹⁰⁰

Para a execução do PFICD no período 2010-14 não foi elaborado um documento de programa como quadro de referência para as acções em todos os sectores. Como se descreve na secção anterior, existem um conjunto de estratégias horizontais que guiam as acções do PFICD para o fortalecimento institucional, aplicadas a todas as instituições. Os produtos destas acções são os determinados durante o processo de planificação anual, enquanto os resultados são os estabelecidos nos quadros estratégicos gerais de referência, essencialmente o PQG 2010-14. Contudo não existe uma conceptualização formal do processo de fortalecimento institucional e processos de aprendizagem que facilitem a transmissão de lições e práticas entre as instituições que participam no programa.

No caso da Planificação e GFP, âmbito prioritário do PFICD em 2010-14, existiu um processo de desenho do PFICD a partir da elaboração do Plano PEFA, buscando criar complementaridades e sinergias entre as instituições (DPPF, SP, DPOPH, BAU). A primeira avaliação PEFA de Cabo Delgado em 2009, financiada pela AECID, salientou a fraqueza do sistema GFP da Província e motivou a elaboração em 2010 dum plano de acção para

a sua melhoria¹⁰¹. Atendendo as fraquezas identificadas na Província e de acordo com os processos de reforma das finanças públicas em Moçambique, o Plano PEFA determinou 56 actividades a realizar, todas elas enquadradas no PQG. Dum total de 92 actividades planificadas pelo PFICD no período 2010-14, no âmbito PeGFP, 66 corresponderam a execução do Plano PEFA, o que significa um 72%. O Plano PEFA tem sido a referência estratégica e operativa do PFICD.

Trata-se dum plano do Governo da Província, elaborado pela SP/DPPF com o apoio técnico do escritório de AECID em Pemba. Para a elaboração do Plano PEFA foram realizados diferentes encontros com as equipas técnicas da SP, DPPF e outras instituições. O objectivo do PFICD não foi assegurar a implementação do Plano PEFA, mas sim apoiar a sua execução de acordo as necessidades da DPPF e da SP. Na prática, o PFICD tem contribuído financeiramente na execução de 32 das 56 actividades previstas (57%), alocando 51,5% do orçamento previsto no Plano PEFA

O Plano PEFA é bem apreciado pelo pessoal da DPPF (Quadro 3.2.1), embora apenas 54% das pessoas participantes no inquérito consideram que as acções são geradoras de mudanças, o que significa que o Plano pode ser melhorado. O Plano

Quadro 3.2.1. Percepções do Plano PEFA pelo pessoal da DPPF/SP (% de respondentes)¹⁰²

As actividades previstas no Plano PEFA respondem às necessidades prioritárias do seu Departamento? (Inquérito aos Chefes de Departamento):	
São acções prioritárias geradoras de mudanças importantes no Departamento	54%
São acções prioritárias, mas poucas e de reduzido volume financeiro em relação às necessidades existentes	31%
São acções complementares do plano do Departamento sem grandes repercussões no conjunto	15%
O PFICD planifica produtos. Nas próximas fases deveria também planificar, monitorar e avaliar os efeitos e mudanças conseguidos graças a estes produtos? (Inquérito ao Comité de Monitoria)	
Sim, sem dúvida	82%
Sim, estabelecendo procedimentos coerentes com as práticas da instituição	18%
Não, não corresponde a forma de trabalhar da instituição	

100 Se abordam as seguintes perguntas da Matriz de Avaliação: ¿A Lógica do Programa contempla uma adequada conceptualização dos problemas tanto em termos horizontais como setoriais? (P1a); ¿O PFICD integra adequadamente na sua formulação um adequado grado de sinergia e complementaridade das acções entre si, e com outros atores? (P5).

101 Vide Anexo 12, "Plano de Acção para a Melhoria do Sistema de Gestão de Finanças Públicas na Província de Cabo Delgado 2010 – 2014", Governo Cabo Delgado.

102 Dados dos inquéritos de avaliação realizados a Chefes de Departamento (14 pessoas, e o inquérito a pessoal técnico por 17 pessoas.

não tem sido revisto desde a sua formulação em 2010. Também não existe um procedimento de avaliação interna formal do Plano PEFA por parte das instituições, pelo que esta monitoria e avaliação foram deixadas para a segunda avaliação PEFA da Província (2013) e esta avaliação do PFICD.

Os objectivos e resultados do PFICD em PeGFP são referidos ao Plano PEFA: as Subvenções de Estado descrevem os resultados esperados a partir do que foi definido no Plano PEFA. Para a análise desta avaliação, organizamos as actividades PEFA em áreas de actividade (Quadro 3.2.2), áreas que cobrem todas as outras actividades executadas pelo PFICD não referidas as actividades PEFA.

Ainda que o sistema de planificação nacional anima a planificação por resultados, as planificações das instituições em Cabo Delgado planificam os produtos obtidos da execução das actividades, não

se definem e nem usam indicadores de resultados. Embora seja prática comum em Moçambique, existe consenso sobre a necessidade de evoluir para uma Gestão por Resultados de Desenvolvimento (GpRD), o MPD considera esta evolução um dos grandes desafios do sistema de planificação para os próximos anos. Para todos os actores do PFICD, a evolução na linha GpRD é desejável sempre que não signifique criar sistemas paralelos ou desconectados dos utilizados pelo Governo. A definição dum quadro de indicadores de resultados, assim como de processos de monitoria e avaliação na base desse quadro, é indispensável para gerir os recursos de forma eficaz e eficiente.

Para efeitos desta avaliação, para poder estimar os resultados do PFICD no âmbito da PeGFP, a partir das estratégias previstas no Plano PEFA reconstruímos um quadro de resultados e indicadores do PFICD (Quadro 3.2.2).

Quadro 3.2.2. Objectivos do Plano PEFA e Áreas de Actividade do PFICD em PeGFP

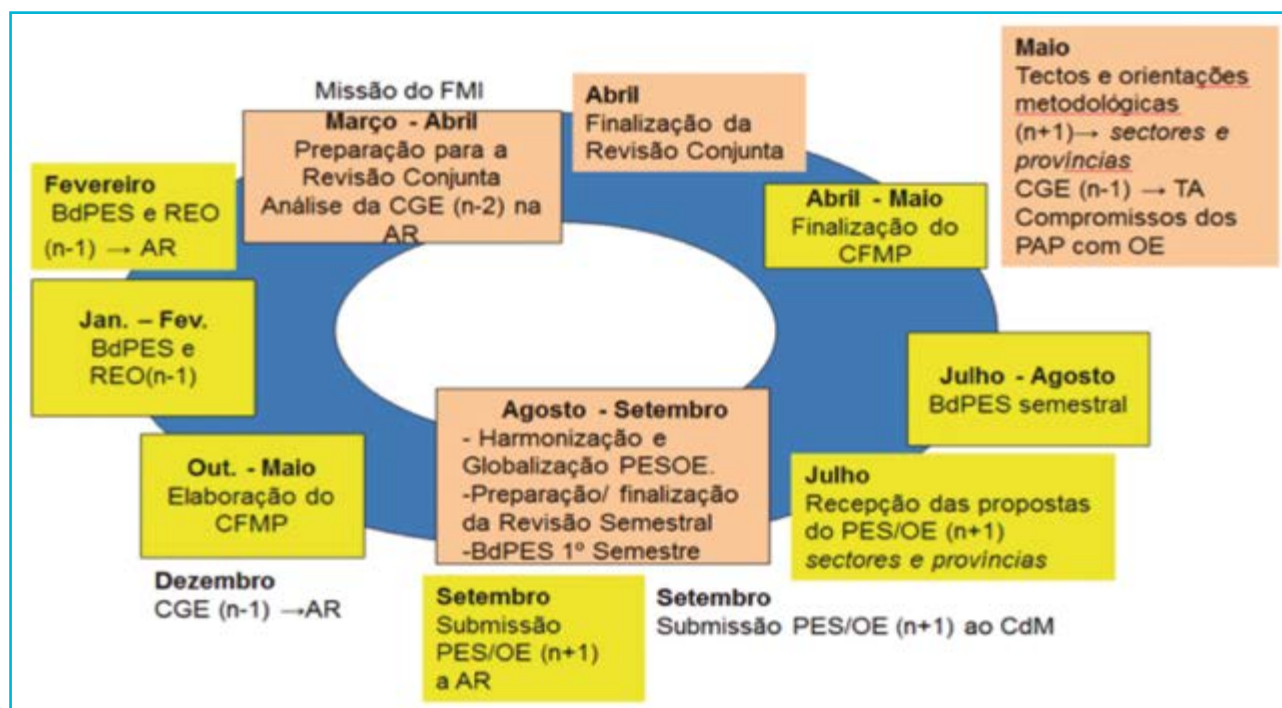
Plano PEFA 2010-14		PFICD
Estratégias	Actividades	Área de Actividade em PeGFP
I. Incrementar o nível de cobrança fiscal de receitas anuais em 0,5%, como proporção do PIB	1, 2, 3	Arrecadação de receitas públicas e fiscalização
II. Promover a educação fiscal e aduaneira tendo em vista a popularização do imposto e alargamento da base tributária	4	Educação fiscal da cidadania
III. Prosseguir com as acções de inspecção, assegurando a eficiência da gestão financeira e transparência na utilização de recursos	5, 6, 7, 8	Auditoria
	9, 10, 11	Divulgação de informação
IV. Aumentar a abrangência da programação, gestão e execução do Orçamento do Estado	12	e-SISTAFE
	13	Arrecadação de receitas
	15, 16	Gestão de aquisições de bens e serviços
V. Realizar a coordenação integrada de projectos de investimento público	19	Planificação estratégica
	17, 18, 21	Planificação e monitoria sectorial anual
	20, 22	Planificação orçamental
VI. Incrementar a coordenação com os Parceiros de Desenvolvimento para a redução da tramitação fora do sistema orçamental	23, 24	Coordenação projectos de investimento
	25, 26	Coordenação com parceiros desenvolvim.
VII. Massificar o pagamento directo atempado, via e-SISTAFE	27, 28	e-SISTAFE
VIII. Capacitar aos Governos locais, nos domínios da administração, planificação e gestão de recursos humanos, finanças públicas e supervisão de obras públicas	29, 32, 33, 37, 38, 39, 34,35,36, 40, 41,42,43	Formação/capacitação dos recursos humanos
	30	Gestão de recursos humanos
	31, 44	Monitoria dos órgãos locais
IX. Prosseguir a política de afectação de técnicos qualificados nos OLE	45, 46	Afectação de técnicos qualificados
X. Fortalecer e expandir a oferta de serviços prestados nos BAUs	47, 48, 49	Expansão dos BAUs
XI. Reforçar a capacidade de controlo interno e da transparência na utilização dos recursos	50	Gestão de aquisições de bens e serviços
	51, 52, 53	Inspecção administrativa
XII. Monitorar e aperfeiçoar os mecanismos de gestão dos FDD	54, 55, 56	Gestão dos FDDs

3.3. Processos de coordenação e planificação. Espaços de diálogo¹⁰³

A mecânica de planificação do PFICD segue o ciclo e procedimentos do sistema de planificação nacional representado na Figura 3.3.1:

- Durante o último trimestre do ano o GdM inicia a projecção dos recursos disponíveis para os três anos seguintes. O processo se estende até a versão definitiva em Maio do “Cenário Fiscal de Médio Prazo” (CFMP). Na base do CFMP o GdM envia aos sectores e províncias os tectos orçamentais para o ano próximo e orientações metodológicas para o processo de planificação.

Figura 3.3.1. Ciclo de Planeamento e Orçamentação do MPD/MF¹⁰⁴



	PES / OE	Apoio Programático
Jan.	Elaboração do BdPES	
Fev.	Envio à AR e Publicação do BdPES n-1	
Mar.	Análise da CGE (n-2) na AR	Preparação para a Revisão Conjunta
Abr.		Revisão Conjunta
Maio	CGE (n-1) produzida e submetida ao TA Tectos Orçamentais aos sectores	Compromissos dos Parceiros do Apoio Programático para o OE n+1
Jul.	BdPES Semestral/Relatório de Execução Semestral	
Agos.	Elaboração do PES/OE (n+1) BdPES 1º Semestre	Preparação para a Revisão Semestral
Set.	Submissão do PES/OE ao CdM e AR	Revisão Semestral
Out.	Início do processo do CFMP até Maio	
Nov.		
Dec.	CGE (n-1) ao CdM e à AR	

103 Se abordam as seguintes perguntas da Matriz de Avaliação: Existe uma adequação entre os processos de gestão (identificação, planificação) e os objectivos do Programa? (P6a); Os processos de gestão previstos no modelo estão a ser implementados conforme ao estabelecido? Qual é o desempenho e grau de implementação dos processos de gestão implantados? (P7); É adequado o papel desempenhado pelos actores no quadro do modelo de funcionamento do Programa? (P12); A lógica do PFICD assenta-se numa compreensão compartilhada pelos actores sobre como gerar os câmbios desejados?; Existe uma apropriação da metodologia de trabalho por parte dos parceiros? (P11); O modelo de gestão formulado é adequado para desenvolver operações de cooperação delegada/ triangular? Quais são as melhoras ou câmbios que devem ser feitos no modelo para que ele seja possível? (P9).

104 Extraído de: A. Pegissanhe, PNPFD, “Processo de Planificação e Orçamentação em Moçambique. Sessão do Governo, Província de Cabo Delgado”, Outubro 2010.

Os planos devem ser consistentes com os instrumentos de planeamento de médio prazo (PQG, PARPA, planos estratégicos sectoriais).

- Cada sector e província produzem uma proposta do seu plano e orçamento para o ano seguinte. A nível da província são harmonizados e globalizados os planos e orçamentos distritais (PESOD) e dos sectores no plano e orçamento da província (PESOP). A maioria das instituições do Governo não elaboram um PES institucional, a DPPF somente começou a elaborá-lo em 2013.
- Com base nos planos concordados com os sectores, províncias e distritos, e tomando em conta os tectos orçamentais estabelecidos com os organismos internacionais que monitoram o desempenho macroeconómico do país, o MPD e MF consolidam a proposta do Plano Económico e Social (PES) e Orçamento do Estado (OE) globais. OE e PES são submetidos sucessivamente ao Conselho de Ministros e à Assembleia da República.
- Trimestral e semestralmente se elabora Balanços de Execução do PES (BdPES) e Relatórios de Execução Orçamental (REO), submetidos anualmente à Assembleia da República. Os REO são produzidos ao nível nacional e mapas ao nível provincial, não são ainda produzidos REO ao nível provincial.
- Em paralelo ao processo nacional, o GdM faz em cada ano uma “Revisão Conjunta” do ano transacto com os Parceiros de Apoio Programático (PAPs), iniciada com uma missão do FMI. A determinação dos compromissos financeiros dos PAPs para o ano seguinte faz parte do processo de finalização do CFMP.

A planificação do PFICD segue a mecânica anterior. Anualmente o Governo Provincial e AECID acordam o tecto orçamental para o ano seguinte, para o conjunto do programa e para cada uma das instituições. As instituições elaboram os seus PES tendo em conta os recursos aportados pela AECID. Aprovado o PES da Província pelo Governo, a DPPF se ocupa de extrair e remitir a AECID a “Matriz de Planificação Anual PFICD” de cada instituição, assim como a distribuição orçamental inscrita no Módulo de Elaboração do Orçamento (MEO) do e-SISTAFE. Com esta informação elabora-se o plano anual do PFICD ou “Plano Anual de Tesouraria dos Fundos da AECID através da Conta Única do Tesouro”. Trata-se dum documento de planificação

de actividades das instituições e de orçamentos e necessidade de fundos ao nível institucional e do conjunto do programa.

O principal mecanismo formal para a coordenação do PFICD é o Comité de Monitoria (CM) (vide Anexo 9). O arranque deste Comité foi lento e não começou a operar com normalidade até finais de 2011. Presidido pela Secretária Permanente Provincial e formalmente pelo Coordenador de AECID em Moçambique, participam no Comité todas as instituições beneficiárias e a OTC em Pemba. O Comité faz duas reuniões ordinárias ao ano para analisar os planos e orçamentos elaborados pelas instituições, monitorar a execução, analisar necessidades de modificação e reorientação do orçamento e outras questões estratégicas ou administrativas. Delega a um Subcomité Técnico a operacionalização e monitoria trimestral dos fundos. A avaliação do Comité de Monitoria oferece um resultado positivo (Quadro 3.3.1), com participação e representação activa e muito regular das instituições beneficiárias, alta apreciação da liderança e satisfação com o funcionamento do Comité.

Das entrevistas de avaliação realizadas constata-se que o CM tem sobretudo um carácter operativo, centrado na execução dos planos das instituições, não é um espaço para partilhar aprendizagem sobre os processos de fortalecimento institucional. Esta é uma função que seria pertinente desenvolver para uma futura fase, revendo talvez a estrutura do CM para assegurar a disponibilidade das capacidades técnicas necessárias e a dinâmica para a partilha da aprendizagem.

Em fases anteriores do PFICD a OTC teve uma ampla equipa e meios em Cabo Delgado para gerir o programa de cooperação bilateral, intervindo na planificação e monitoria das actividades, gestão da assistência técnica e administração e reporte de fundos. Com a mudança para o mecanismo de Apoio Orçamental, reduziu-se o pessoal e mudou-se de escritório para as instalações da DPPF, ao lado da Secretaria Provincial. Apesar da redução de pessoal, AECID continua a jogar papel importante na administração e coordenação do programa, com frequentes reuniões com a Secretaria Provincial e as outras instituições, particularmente a DPPF. Durante o período 2010-14, as instituições do PFICD e a OTC desenvolveram um modelo de relação muito apreciado por todos os actores e que contribui de forma importante ao positivo funcionamento do programa (Quadro 3.3.2).

Quadro 3.3.1. Avaliação do funcionamento do Comité de Monitoria (% de respondentes)¹⁰⁵

Frequência da participação da pessoa no Comité de Monitoria					
Participação nas 2 reuniões anuais	64%				
Participação eventual	36%				
Presença da sua instituição nos Comités de Monitoria semestrais					
Muito regular, com participação quase sempre da pessoa representante	73%				
Muito regular, mas com muita rotação de pessoas delegadas	18%				
Irregular, frequentemente não temos participado	9%				
Participação da sua instituição nas reuniões semestrais					
Muito activa, quase o mesmo nível que as instituições líderes	64%				
Activa em todas as questões	18%				
Activa unicamente nas questões referentes à nossa instituição	18%				
Satisfação da instituição com o papel desenvolvido no CM					
Muito	91%				
Regular, a instituição tem influenciado as decisões mas abaixo do desejável					
Insatisfeita, não tem influenciado as decisões mais importantes					
Não responde	9%				
Avaliação da liderança do CM					
Boa, permite cumprir os objectivos do PFICD	82%				
Regular, não aborda em profundidade alguns aspectos importantes do programa	18%				
Insatisfatória, não se consegue uma apropriação do programa pelas instituições					
Contribuição do Comité de Monitoria a:					
	Muito	Bastante	Pouco	Nada	Não responde
Guiar as prioridades de acção do PFICD	55%	9%	18%		18%
Debater e melhorar os planos e orçamentos elaborados pelas instituições	64%	18%	9%		9%
Monitorar a execução assegurando o cumprimento de metas	36%	45%			18%
Renegociar a aplicação de fundos	64%	9%			27%
Deveria modificar-se a estrutura e dinâmica de funcionamento do CM?					
Sim	36%				
Não	64%				

Quadro 3.3.2. Principais características do modelo de cooperação do PFICD em Cabo Delgado¹⁰⁶

1. Modelo de gestão orientado pelos 5 princípios Declaração de Paris
2. Respeito da liderança e apropriação do programa pelo Governo da Província
3. Enfoque no fortalecimento institucional a partir do desenvolvimento de capacidades locais
4. Estímulo de abordagens amplas e reforçadas, especialmente no âmbito de governação e GFP
5. Promoção da complementaridade com outros programas e doadores
6. Planificação e gestão do programa a partir dos sistemas e procedimentos governamentais
7. Reforço dos mecanismos de controlo de execução
8. Alto conhecimento do contexto e realidade institucional nos diversos sectores (*)
9. Alto conhecimento e adaptação às características culturais e idiosincrasia do país e do território (*)
10. Alto nível de diálogo formal e informal (*) entre a AECID e as instituições beneficiárias
11. Promoção da participação das organizações da sociedade civil, nacionais e estrangeiras
12. Adequação do sistema de gestão para incorporar fundos de outros doadores

¹⁰⁵ Dados do inquérito de avaliação ao Comité de Monitoria, preenchido por 11 participantes neste Comité.

¹⁰⁶ Fonte: Entrevistas da avaliação e apresentações do PFICD. Vide por exemplo: "A experiência de Cooperação Espanhola na implementação de programas bilaterais de desenvolvimento", apresentação PPT, 2012.

O responsável da OTC em Pemba tem jogado um papel chave no desenvolvimento do modelo¹⁰⁷, com um alto reconhecimento por parte das instituições. Algumas características do modelo, indicadas com (*), são neste momento altamente dependentes de esta pessoa. De facto AECID-Maputo delega em grande ao responsável em Pemba e reduz muito a sua participação, inclusive nos CM que formalmente co-preside. Esta é um aspecto donde AECID-Maputo tem que melhorar, reduzindo a dependência de pessoas concretas em Pemba para assegurar a coerência e continuidade do programa no futuro.

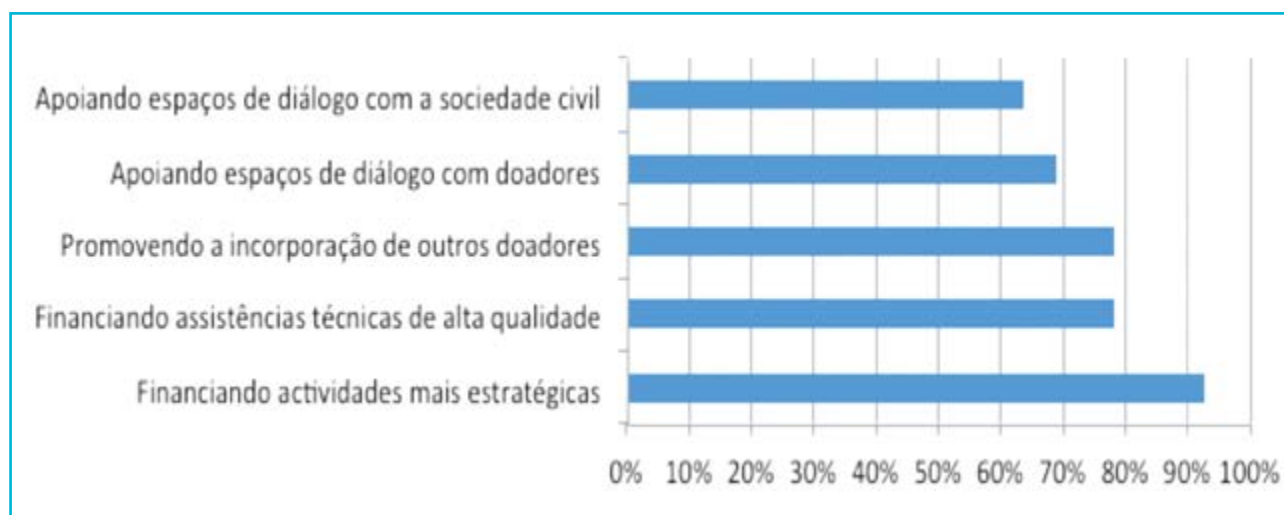
Os espaços de participação e diálogo com a cidadania e sociedade civil são os espaços previstos no sistema de planificação nacional: o Observatório de Desenvolvimento Provincial (ODP), os Conselhos Consultivos Distritais e fóruns temáticos e sectoriais específicos. O PFICD apoia o desenvolvimento destes espaços e particularmente o ODP, financiado desde o ano 2010. Em sintonia com o resto do país em geral, os mecanismos de participação democrática são ainda incipientes. Esta é uma área donde o PFICD deveria aumentar a sua contribuição numa próxima fase, identificando cui-

dadosamente as oportunidades e estratégias mais adequadas. De facto, as instituições não parecem apreciar suficientemente o papel que a sociedade civil pode jogar para aumentar os resultados no âmbito de PeGFP (Quadro 3.3.3).

Em relação ao diálogo com os numerosos doadores da Província, há que ter presente que unicamente AECID e o PNUD têm escritório em Pemba, pelo que não há espaços conjuntos e regulares de diálogo. As relações dos doadores com a Província são essencialmente bilaterais, deixando-se o diálogo conjunto para o nível nacional (GdM-PAPs).

O PFICD está pensado em incorporar fundos para além dos da AECID, como já é o caso dum outro doador público espanhol (Agencia Andaluza, AACID). AACID acaba de aprovar um financiamento de 400.000 € em PeGFP para os próximos 2 anos, utilizando os mecanismos de gestão do PFICD¹⁰⁸. Na medida que o PFICD desenvolva o seu enfoque de fortalecimento institucional, a integração doutros doadores no PFICD ajudaria a reforçar as sinergias e complementaridades entre os doadores interessados no fortalecimento das instituições, particularmente no âmbito da PeGFP.

Figura 3.3.3. Nível de importância outorgada pelos Chefes de Departamento as diferentes estratégias para aumentar os resultados no PeGFP – mantendo o nível de fundos AECID disponíveis¹⁰⁹



107 Jesús Pérez é o actual responsável da OTC em Pemba, posição que assumiu em 2007. Trabalha com AECID em Pemba desde 2005.

108 AACID, "Documento de formulación. Proyecto de cooperación para el desarrollo, Programa de Fortalecimiento Institucional al Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado", 2014.

109 Dados do inquérito de avaliação ao Chefes de Departamento, preenchido por 14 pessoas.

3.4. Processos de execução, monitoria, avaliação e prestação de contas¹¹⁰

A execução das actividades planificadas pelas instituições é feita segundo os procedimentos governamentais. Em termos de execução, não existem diferenças entre as actividades financiadas com fundos de AECID e as actividades executadas com fundos do OE. Em relação a monitoria e prestação de contas, o PFICD introduziu mecanismos adicionais:

- O principal mecanismo de monitoria é o Comité de Monitoria semestral, explicado na secção anterior. Embora o CM tenha uma avaliação muito positiva por parte dos seus membros, observa-se nos dados do Quadro 3.3.1 que o seu papel para monitoria dos planos acordados e cumprimento de metas pode melhorar. Um Subcomité Técnico no qual participam os chefes de departamento de administração e finanças das instituições beneficiárias se ocupa da monitoria trimestral. Estas reuniões são importantes para impulsionar a execução, resolver problemas com a recepção de fundos da CUT, etc.
- O PFICD actualiza trimestralmente as matrizes de execução financeira do plano de cada instituição e elabora anualmente um “Balanço Anual de Actividades e Orçamento”, reforçando os procedimentos de controlo da execução. Trata-se de uma tarefa feita pelo pessoal do PFICD, não por cada uma das instituições. Esta é uma fraqueza pendente de resolver que sobrecarrega o pessoal do PFICD. Falta capacitação do pessoal das instituições para administrar e reportar adequadamente os fundos.
- Auditoria dos fundos. Recentemente acabou-se a auditoria de fundos do período 2010-12.

De facto os mecanismos do sistema nacional de planificação são ainda insuficientes para apoiar o processo de monitoria e avaliação. Ao nível central se reconhece que o sistema tem como grandes desafios para os próximos anos a melhoria da ligação entre a planificação de actividades e o orçamento assim como a criação de processos de monitoria e avaliação eficientes, hoje são ainda incipientes.

Algumas lacunas verificadas nos sistemas de monitoria e avaliação do sector público têm a ver com o enfoque virado aos produtos, o fraco acompanhamento dos resultados/efeitos e impactos, assim como a monitoria inadequada, especialmente da qualidade dos produtos e da valorização monetária. Outros desafios consistem no facto de existirem dados de monitoria e avaliação de rotina concernentes ao progresso físico e financeiro da implementação incorrectos, atrasados, e geralmente incompletos, assim como os problemas na monitoria e avaliação dos resultados alcançados no âmbito da implementação das políticas e instrumentos de planificação têm dificultado a tomada de decisões baseada em evidências. O PFICD sofre em parte destas fraquezas, compensadas parcialmente a partir dos mecanismos informais de relacionamento com as instituições beneficiárias.

A falta dum quadro preciso de indicadores de resultados não permite uma monitoria e avaliação guiada por metas claras e acordadas, como si existe no da monitoria mútua entre GdM e PAPs para o AGO e outros programas “On-budget” e “On-CUT”. Embora o PFICD queira ser especialmente cuidadoso em respeitar os procedimentos governamentais e não criar sistemas paralelos que ao longo prazo não vão ter continuidade, parece muito desejável desenvolver o sistema de monitoria e avaliação do PFICD. Na realidade, a insuficiência de mecanismos de monitoria dificulta o envolvimento do pessoal das instituições na melhoria da prestação de serviços, os técnicos consultados consideram prioritário melhorar os processos de monitoria e avaliação (vide secção 4.1, Gráfico 4.1.4). Elaborar ou adequar ferramentas às necessidades de gestão, em coordenação com as instituições de nível central e com uma participação activa dos próprios gestores, deveria ser um pilar para a melhoria dos processos internos e para o fortalecimento institucional. Não se trata de criar sistemas paralelos e desconectados dos utilizados pelo Governo, mas sim de avançar no nível provincial na mesma linha que se está a promover desde o nível central, obtendo aprendizagem que ao mesmo tempo pode realimentar o processo nacional.

A monitoria e avaliação no âmbito do fortalecimento institucional pode ser particularmente interes-

110 Se abordam as seguintes perguntas da Matriz de Avaliação: Existe uma adequação entre os processos de gestão (execução, monitoria e controlo) e os objectivos do Programa? (P6b); Os processos de gestão previstos no modelo estão a ser implementados conforme o estabelecido? Qual é o desempenho e grau de implementação dos processos de gestão implantados? (P7); O mecanismo de transferência de fundos tem permitido dispor dos fundos com antecipação suficiente para a execução de acordo ao planificado?; Qual é o grau de implicação por parte das instituições beneficiárias no cumprimento das actividades planificadas? (P10).

Quadro 3.4.1. Subvenções de Estado para o financiamento do PFICD (2014)

Id.	Subvenções de Estado			Transferências AECID -> CUT			Disponibilidade e-SISTAFE	Execução real
	Aprovação	Euros	Período previsto	Data	Euros	MT		
PFICD X.I	10-12-2009	700.000	Jan-10 a Dez-10	20-06-2010			Outubro 2010	Oct-10 a Dez-11
PFICD XI.I	17-09-2010	250.000	Jan-11 a Dez-11	03-06-2011	250.000	10.675.000		Jan-11 à Dez-11
PFICD XI.II	12-07-2011	290.000		27-09-2011	290.000	10.692.400		Oct-11 à Jun-12
PFICD XII.I	29-08-2011	750.000	Jan-12 a Dez-12	31-01-2012	750.000	26.730.000		
PFICD XIII.I	12-12-2012	190.512	Jan-13 a Dez-13	20-03-2013	190.512	7.424.248		
PFICD XIV.I	12-11-2013	500.000	Jan-14 a Dez-14	04-03-2014				

sante na medida que não existem sistemas nacionais de referência para abordar o fortalecimento institucional.

Enquanto a transferência de fundos AECID->-CUT¹¹¹, observa-se uma importante melhoria a partir do ano 2012, sendo aprovados os fundos no ano anterior e transferidos ao início do ano donde esperam ser executados. Os fundos recebidos na CUT são identificados como fundos de AECID destinados ao programa em Cabo Delgado, não são fundos do Orçamento do Estado. Para cada subvenção anual, cada instituição faz um plano de pagamentos (três ou quatro) a solicitar e receber da CUT via e-SISTAFE. A disponibilização de fundos desde a CUT para as instituições via e-SISTAFE tem evoluído positivamente, com os saldos transitados dos anos anteriores não houve falta de fundos. Contudo, o ideal seria receber os fundos ao início de cada ano económico.

Nos dois primeiros anos de execução, em algumas instituições observaram-se desvios de fundos para actividades fora dos objectivos do programa, assim como diferenças entre o orçamento inicialmente inscrito no e-SISTAFE e a prestação de contas, com uma deficiente organização dos processos administrativos para a execução do orçamento. Estas deficiências foram corrigidas nos anos seguintes.

3.5. Recursos humanos e assistência técnica¹¹²

Até 2009 a cooperação directa da AECID em Cabo Delgado foi gerida fora do Orçamento do Estado com procedimentos ad-hoc. O modelo incorporava uma importante componente de assistência técnica,

dispondo AECID de uma notável equipa, infra-estrutura e meios de trabalho. Ainda em 2010 a equipa da AECID para o PFICD incluía:

- Um Responsável de Projectos de AECID para as tarefas de Coordenação, com contrato da AECID.
- Quatro especialistas para assistência técnica (Agricultura/segurança alimentar; Ordenamento urbano e infra-estruturas; Ordenamento urbano, em Ibo; Arquitectura), contratados pela AECID.
- Administrador do Programa e Secretaria-contabilista, com contrato da DPPF (DPO e DCP respectivamente).
- Um Logístico-administrativo e um Motorista.
- Uma Bolseira da Junta de Galícia.
- Entre Novembro 2010 e Dezembro 2012 o PFICD incorporou um consultor moçambicano em Gestão de Finanças Públicas, adstrito a DPPF/DPO.

Com a mudança para uma gestão do programa baseada no Apoio Orçamental, a partir de 2011 a equipa foi reduzida ao Responsável de Projectos (Coordenador), Administrador do Programa e Contabilista:

- O Responsável de Projectos é hoje a única pessoa com contrato de AECID em Pemba. A pessoa é ao mesmo tempo o Responsável da Cooperação de AECID em Pemba, ocupando-se de todas as tarefas de administração e representação institucional, monitoria dos programas/projectos das ONG espanholas financiadas pela AECID e outras actividades da AECID e da Embaixada Espanhola em Cabo Delgado.
- Os postos de Administrador e Secretária-Contabilista foram integrados em 2012 e 2013 na

111 Transferência dos fundos do Banco da Espanha para a conta FOREX em Alemanha e da conta FOREX para o Banco de Moçambique.

112 Se abordam as seguintes perguntas da Matriz de Avaliação: ¿Tem disposto o PFICD dos recursos humanos e técnicos necessários para atingir os resultados previstos?.

DPPF, partilhando as suas pessoas tarefas da DPPF e tarefas do PFICD. Neste processo se produz uma constante redução de tempo ao PFICD, absorvidas as pessoas pelas demais tarefas da DPPF.

Embora a utilização dos instrumentos governamentais para gerir as subvenções reduza custos de transacção, não significa que seja sempre possível trabalhar com uma estrutura mínima de pessoal. Em sectores especialmente exigentes como são a governação e gestão das finanças públicas, a frágil estrutura de recursos humanos se converte na principal fraqueza, arriscando dispor da capacidade necessária para manter o modelo de cooperação do programa (vide secção 3.3, Quadro 3.3.2).

Na medida que o PFICD queira progredir na linha da Gestão por Resultados nos diferentes sectores de actuação e, em paralelo, aportar metodologias inovadoras para o fortalecimento das instituições, o posto de Coordenador do Programa a tempo completo está plenamente justificado, assim como a necessidade de pessoal de apoio técnico-administrativo e capacidade de gerir a assistência técnica necessária. A Cooperação Espanhola tem que avaliar em que medida os requerimentos dum programa como o PFICD ajustam-se aos seus interesses, capacidades e recursos disponíveis no momento actual.

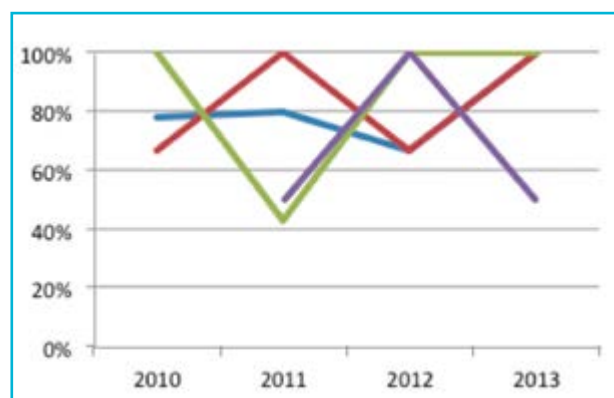
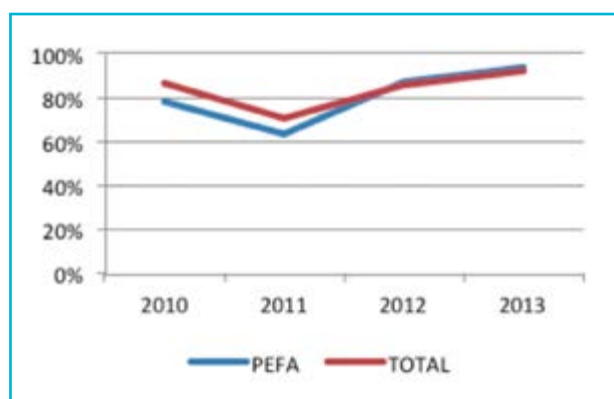
3.6. Execução das actividades previstas. Contribuição na execução do Plano PEFA¹¹³

Nesta secção nos limitamos à análise das actividades no âmbito de Planificação e GFP, para as quais existe um quadro de referência, o Plano PEFA. Entre 2010 e 2014 as diferentes instituições participantes no PFICD planificaram um total de 128 actividades em PeGFP, das quais 80 são actividades que implementam actividades previstas no Plano PEFA, o que significa um enquadramento do PFICD no Plano PEFA em 63% em número de actividades (51.5% do orçamento do Plano PEFA). O Quadro e Gráficos 3.6.1 mostram os dados de actividades no período 2010-13 (não se incluem as actividades de 2014 ainda em execução no momento desta avaliação). A maioria das actividades

foi planificada e executada pela DPPF (87%) e o resto pela SP (13%).

No período 2010-13, observa-se que o grau de execução das actividades planificadas em PeGFP é de 83%, um pouco menor no caso das actividades correspondentes ao Plano PEFA (79%). A execução atinge os 100% no caso da SP, enquanto baixa a 80% (total) e 77% (Plano PEFA) no caso da DPPF. O grau de execução tem oscilado nos quatro anos, com tendência a melhorar: 86%, 70%, 85% e 92% para o total das actividades; 79%, 64%, 87% e 93% no caso das actividades do Plano PEFA. Os principais departamentos envolvidos na execução das actividades PeGFP são o DPPF-DPO, DPPF-DARH, DPPF-DPDR, os quais somam 70% do total de actividades planificadas e 73% das actividades PEFA. Todos estes departamentos atingiram um grau de execução de 100% em 2013, excepto o DRF cujo grau de execução caiu em 50%.

Gráficos 3.6.1. Grau de execução das actividades planificadas do âmbito PeGFP durante o período 2010-13



¹¹³ Se abordam as seguintes perguntas da Matriz de Avaliação: ¿Qual tem sido a contribuição do PFICD na implementação do Plano de Acção 2010-2014 para a melhora das finanças públicas?.

Quadro 3.6.1. Grau de execução das actividades planificadas do âmbito PeGFP durante o período 2010-13

Departamento responsável		Nº actividades previstas, Total			Nº actividades executadas, Total			% Execução	
		PEFA	Outras	Total	PEFA	Outras	Total	PEFA	%Total
DPPF	DPO	18	2	20	14	3	17	78%	85%
	DARH	11	7	18	9	8	17	82%	94%
	DPDR	12	2	14	8	2	10	67%	71%
	DRF	7	5	12	5	3	8	71%	67%
	DAS	5		5	4		4	80%	80%
	DAS/DRF	2		2	1	1	2	50%	100%
	DPatrim	2	1	3	2	1	3	100%	100%
	DCP	2		2	2		2	100%	100%
	Direcção	1	3	4	1	2	3	100%	75%
	Outros		2	2					
Total		60	22	82	46	20	66	77%	80%
SP	DARH	2		2	2		2	100%	100%
	DATA		2	2		2	2		100%
	DPAI	1	1	2	1	1	2	100%	100%
	DFP	2		2	2		2	100%	100%
	DAF		1	1		1	1		100%
	IAP	1		1	1		1	100%	100%
	Total	6	4	10	6	4	10	100%	100%
Total DPPF+SP		66	26	92	52	24	76	79%	83%

Quadro 3.6.2. Percentagem de actividades por variação na execução orçamental

		Não executadas	Varição > 15%	Varição < 15%
DPPF	DPO	18%	50%	32%
	DARH	18%	71%	12%
	DPDR	29%	43%	29%
	DRF	33%	42%	25%
	DAS	20%	80%	0%
	DAS/DRF			100%
	DPatrim		67%	33%
	DCP		100%	0%
	Direcção		100%	0%
	Outros		0%	100%
Total		20%	55%	26%
SP	DARH		50%	50%
	DATA		100%	0%
	DPAI		50%	50%
	DFP		50%	50%
	DAF			100%
	IAP		100%	0%
	Total	0%	60%	40%
Total DPPF+SP		17%	55%	27%

No Quadro 3.6.2 se analisa a variação entre o orçamento das actividades e a despesa executada. Somente 27% das actividades são executadas com variações orçamentais inferiores ao 15% (26% no caso da DPPF e 40% na SP).

Finalmente, no Quadro 3.6.3 se compara a execução das actividades PEFA com o cronograma previsto. Das 56 actividades, um total de 20 não têm sido executadas (36%): 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15, 16, 25, 26, 27, 28, 30, 35, 48, 49, 50 e 53. Outras 10 actividades foram executadas total ou parcialmente mas sem precisar fundos da AECID: 20, 21, 22, 26, 42, 43, 47, 51 e 56. Um total de 26 actividades são as que têm sido apoiadas pela AECID (46%).

Em resumo, observam-se diferenças importantes entre o previsto nos planos de actuação e a execução final, tanto na execução efectiva das actividades como na execução orçamental e cronograma. Ainda falta melhorar a planificação e a monitoria para contribuir a assegurar o alcance dos resultados esperados.

Quadro 3.6.3. Execução das actividades do PFICD correspondentes ao Plano PEFA

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Descrição da Actividade	Cronograma previsto					Planificação e execução PFICD				
			10	11	12	13	14	10	11	12	13	14
Desenvolvimento Institucional e Profissionalização da Função Pública												
Afectação técnicos	45	Apoiar o recrutamento colectivo de pessoal para o nível distrital										
	46	Reforçar o quadro do pessoal da DPPF										
Infra-estruturas	14	Melhorar o sistema de envio de correspondência postal										
Gestão Rec.Hum.	30	Desenhar e elaborar TdR responsáveis planificação e finanças distritais										
Formação/capacitação dos recursos humanos	29	Realizar 2 cursos de GFP dirigidos aos SPD e responsáveis áreas financeiras distritais										
	38	Participação técnicos da DPPF em cursos de economia, análise de políticas e estratégia										
	39	Realizar um curso de planificação, orçamentação e gestão de recursos.										
	42	Realizar trocas de experiências tanto a nível Central como com outras Províncias.										
Planificação estrat.	19	Realização do Plano Estratégico de Desenvolvimento da província de Cabo Delgado										
Expansão da metodologia de planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado												
Planificação orçamental	20	Rever a estrutura e conteúdos do CFMP										
	22	Definir o modelo para a Província, dos documentos de planificação e orçamentação										
	32	Realizar um curso ao nível provincial para a elaboração do CFMP										
	33	Capacitar 2 técnicos especializados no DPO na elaboração do CFMP										
	37	Realizar curso a nível Província sobre planificação, orçamentação e CFMP por programa										
Planificação, monitoria e avaliação anual	17	Contratar 1 Consultor a curto prazo para a área de planificação e orçamentação.										
	18	Realizar reuniões de planificação sectoriais de nível provincial										
	21	Rever a estrutura e conteúdos do PES e BdPES										
Divulgação da informação	9	Apoiar o processo de lançamento da página do portal de internet do Governo										
	10	Tornar pública a informação sobre plano, orçamento e balanço, colocando-os on-line										
Espaços de diálogo e coordenação com outros actores												
Observatório Des.	11	Sessões de divulgação do PES, BdPES, Orçamento, REO e CFMP (Observatórios)										
Integração de projectos externos	23	Integração dos projectos e programas externos no ciclo de planificação e orçamentação										
	24	Criação de uma base de dados provincial sobre todos os fundos externos										
Coordenação com parceiros desenv.	25	Estabelecer com os Parceiros um mecanismo regular de avaliação de desempenho										
	26	Introdução e adaptação de uma plataforma de coordenação e diálogo com os Parceiros										
Gestão das Finanças Públicas												
Arrecadação de receitas públicas e fiscalização	1	Elaboração de um estudo sobre a capacidade e potencial da arrecadação de receitas										
	2	Apresentar o diagnóstico das potencialidades e o subsequente plano de acção										
	3	Seguimento e acompanhamento da recolha de receitas ao nível dos distritos e sectores										
	4	Desenhar uma actividade para os cidadãos sobre promoção das obrigações fiscais										
	13	Elaboração de um Relatório da Receita Provincial										
	34	Realização de um curso sobre planificação, controlo e gestão de receitas										
	35	Realização de um curso sobre planificação e receitas para sectores e alfândegas										
	36	Realização de um curso sobre planificação, controlo e gestão das receitas Municipais										
	40	Realização de 1 curso de auditoria e controlo interno para os Agentes de Controlo Interno										

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Descrição da Actividade	Cronograma previsto					Planificação e execução PFICD					
			10	11	12	13	14	10	11	12	13	14	
Gestão de aquisições de bens e serviços	15	Relatório de Aquisições Provincial, incluindo mapas de aquisições e questões-chave											
	16	Desenhar uma matriz de controlo das aquisições											
	28	Propor a descentralização provincial do cadastro de fornecedores de bens e serviços											
	43	Realizar um curso de gestão do Procurement para sectores e distritos											
	44	Monitoria e assistência técnica das UGEAs Distritais para concursos das aquisições											
	50	Desenhar e criar equipa multidisciplinar de harmonização processos de Procurement											
Inspeção administrativa	41	Realização de um curso de auditoria e inspeção para os técnicos da DRF e inspectores											
	51	Formar uma equipa de inspectores para instruir contratação do serviço público											
	52	Promover encontro/capacitações para inspectores provinciais sectoriais e distritais											
	53	Apoiar inspeção única de actividades económicas públicas e privadas do INAE											
Auditoria	5	Consultar o TA se e possível sistematicamente receber a DRF copia das auditorias											
	6	Harmonização da função de coordenação e monitoria das auditorias externas											
	7	Elaborar um quadro globalizado de monitoria das recomendações das instituições											
	8	Elaboração relatório de resultados das auditorias e submetê-lo aos fóruns apropriados											
e-SISTAFE	12	Em coordenação com o MF acelerar a instalação do e-SISTAFE em todos os Distritos											
	31	Acompanhar os sectores e distritos em matéria de e-SISTAFE											
Balcões de Atendimento Único (BAUs)													
Expansão dos Balcões de Atendimento Único	27	Desenhar uma campanha de promoção do NUIT											
	47	Instalada a rede de internet no BAÚ											
	48	Capacitados os técnicos em matéria das TIC do BAU											
	49	Fortalecer a coordenação entre o BAU e os serviços de Registo e Notariado											
Fundos para o desenvolvimento rural													
Gestão FDD	56	Elaborar um sistema (quadro) de monitoria e acompanhamento dos FDD											
Capacitações FDD	54	Capacitar/treinar aos beneficiários dos Fundos de Desenvolvimento Distritais.											
	55	Capacitar/treinar aos membros do Conselhos Consultivos Distritais											
			Actividades planificadas e executadas					Actividades planificadas e não executadas			Actividades em execução (2014)		

3.7. Execução do orçamento do programa

O Quadro 3.7.1 mostra a execução dos fundos do PFICD 2010-14. Sobre um total de 2.680.512€, os parceiros executaram actividades até o primeiro trimestre de 2014 num valor de 2.173.874 €, o que representa um 81%. Falta por executar 506.638 € até o fim de 2014.

Em todos os anos a execução é notavelmente inferior ao previsto (Quadro 3.7.2 e gráfico 3.7.1). Foi especialmente baixa no ano 2010 devido aos atrasos na recepção de fundos até o último trimestre do ano. Foi também muito baixa em 2012 como consequência dos atrasos nas infra-estruturas previstas na Ilha de Ibo. Nos últimos anos, no caso da DPPF e a SP não se observa uma tendência de melhoria.

Ao longo dos quatro anos passados a DPPF foi a principal instituição executora, embora com oscilações importantes dum ano a outro (entre 6 e 10 milhões Mt/ano). Somente o Governo de Ibo executou despesas dum nível similar em 2013 justificado pelas obras de infra-estrutura, o resto executaram orçamentos relativamente modestos ou pequenos.

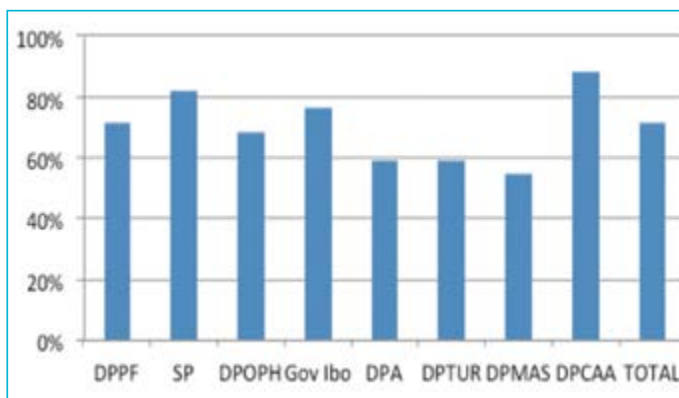
No Quadro 3.7.3 se resume a despesa executada pelo PFICD no âmbito PeGFP. O programa contribuiu até o primeiro semestre de 2014 em 51,5% do orçamento estimado no Plano PEFA 2010-14. A contribuição é muito importante em todos os grupos de áreas –ou componentes- (Gráfico 3.7.4), variando desde 39% em apoio as FDDs até 57% em Desenvolvimento Institucional. No detalhe por áreas (Gráfico 3.7.5), observa-se alguns casos onde a contribuição supera ao previsto (Formação/capacitação, Planificação Estratégica Provincial, Divulgação, Integração de Projectos Externos, e-

Quadro 3.7.1. Distribuição por instituições da execução financeira do PFICD¹¹⁴

Instituição	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2010-14		
	Mt	Mt	Mt	Mt	Mt	Mt	Euros	%
DPPF	7.142.356	9.984.229	7.896.203	6.216.187	1.285.593	32.524.569	813.114	37,4%
SP			2.970.816	788.568	950.441	4.709.825	117.746	5,4%
DPOPH	160.988	839.197	927.242	794.452	290.500	3.012.379	75.309	3,5%
Gov Ibo	4.101.142	2.762.537	3.461.750	9.250.060		19.575.489	489.387	22,5%
DPA	4.052.829	2.206.745				6.259.574	156.489	7,2%
DPTUR	576.723	5.487.022	3.500.000			9.563.745	239.094	11,0%
DPMAS	1.616.718	543.580				2.160.297	54.007	2,5%
DPCAA	4.253.676	4.895.418				9.149.094	228.727	10,5%
Total	21.904.432	26.718.727	18.756.012	17.049.267	2.526.534	86.954.972	2.173.874	100,0%

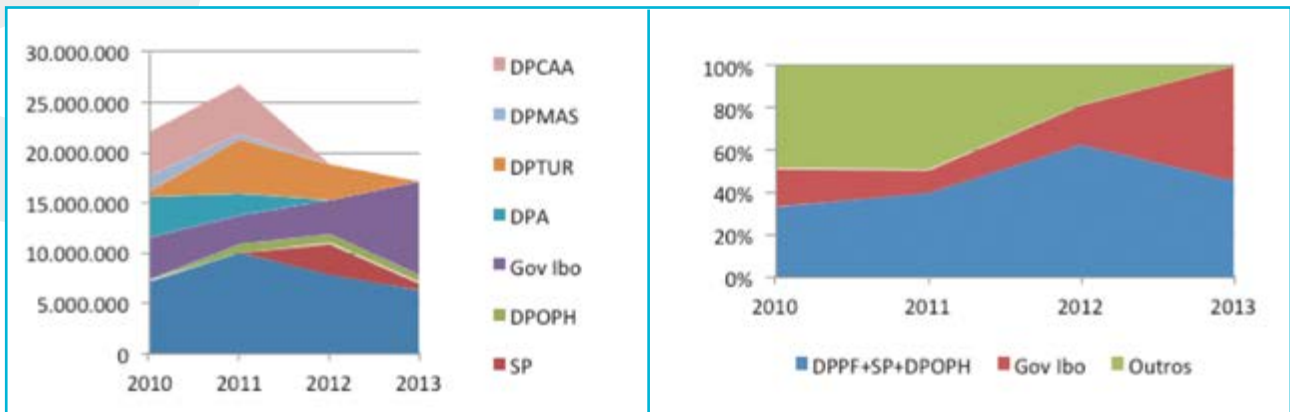
Quadro 3.7.2 e gráfico 3.7.1. Grau de execução da orçamento

Instituição	2010	2011	2012	2013	Valor médio
DPPF	73%	69%	78%	67%	72%
SP			87%	77%	82%
DPOPH	38%	78%	79%	79%	68%
Gov Ibo	83%	98%	26%	100%	77%
DPA	62%	55%			59%
DPTUR	20%	99%			59%
DPMAS	53%	56%			55%
DPCAA	81%	96%			89%
TOTAL	67%	79%	59%	83%	72%

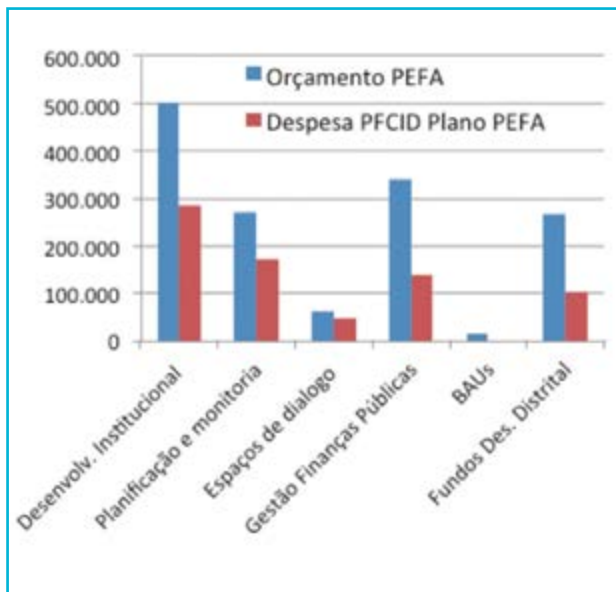


114 Dados da OTC em Pemba até o primer trimestre de 2014.

Gráficos 3.7.2 e 3.7.3 Evolução da execução financeira do PFICD (Mt) e peso relativo do âmbito de PeGFP



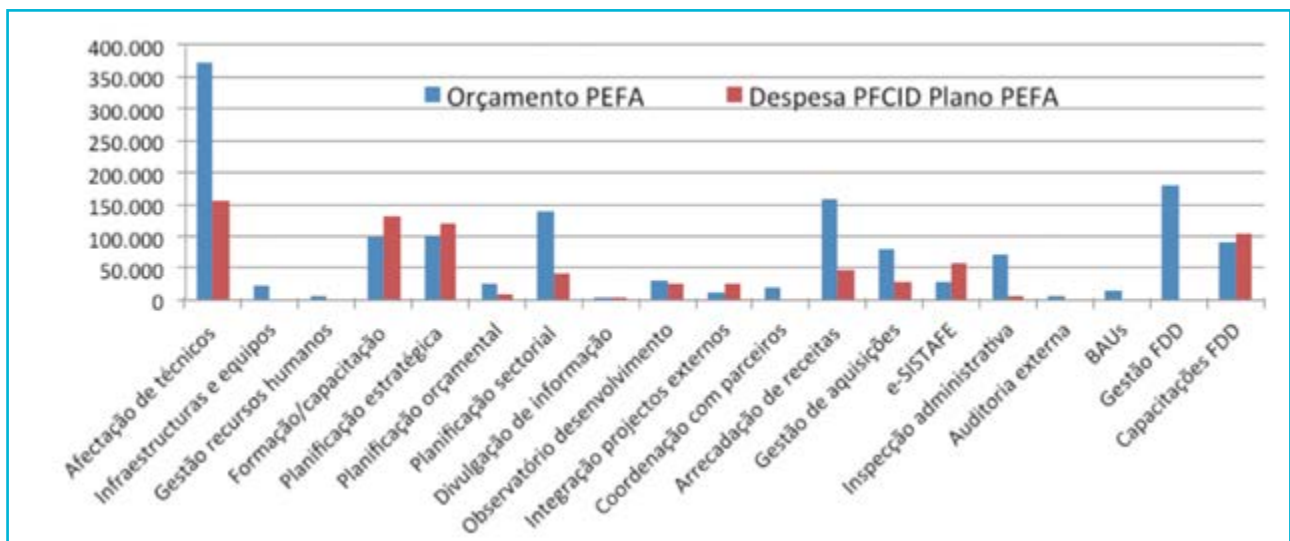
Gráficos 3.7.4. Contribuição do PFICD na execução Plano do Plano PEFA, total por componentes e detalhe por áreas de actividade, 2010-14, Euros



SISTAFE). Em todas as áreas a contribuição é superior a 30% excepto em Arrecadação de Receitas (29,1%) e sobretudo em Inspeção Administrativa (somente 7,7%) e algumas áreas sem execução (gestão de recursos humanos e auditoria externa). O BAU começou a ser financiado em 2014, ainda não tem despesa reportada.

Nos gráficos 3.7.6 e 3.7.7 observa-se a distribuição da despesa total do PFICD, incluindo as actividades dentro e fora do Plano PEFA. As actividades fora do Plano PEFA são infra-estruturas, actividades em áreas não incluídas no Plano PEFA (Assistência técnico-administrativa geral da SP aos OLE, Pagamento de salários e pensões, Gestão do Património do Estado, Monitoria da SP aos Órgãos Locais, Participação e Gestão Comunitária, Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Distrital, Monitoria do Orçamento Distrital) assim como actividades directamente relacionadas mas não explicitadas (Avaliação das finanças

Gráficos 3.7.5. Contribuição do PFICD na execução Plano do Plano PEFA, total por componentes e detalhe por áreas de actividade, 2010-14, Euros

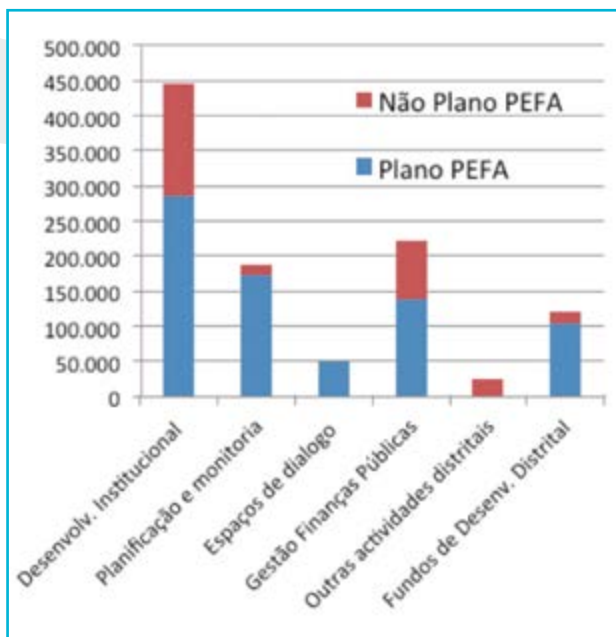


Quadro 3.7.3. Despesa executada pelo PFICD em Planificação e GFP, 2010-14, Euros¹¹⁵

Área de Actividade PFICD	Orçamento Plano PEFA 2010-14		Despesa PFICD 2010-14, €					
	€	% total	Plano PEFA	% total	% orç. PEFA	Não PEFA	TOTAL PFICD	% total
Desenvolvimento Institucional	501.149	34,4%	286.274	38,1%	57,1%	158.864	445.139	42,4%
Afectação de técnicos qualificados	374.149	25,7%	154.257	20,6%	41,2%		154.257	14,7%
Melhora de infra-estruturas e equipamentos	21.000	1,4%				127.160	127.160	12,1%
Assistência técnico-administrativa geral aos OLE						29.675	29.675	2,8%
Gestão de recursos humanos	6.750	0,5%				2.029	2.029	0,2%
Formação/capacitação dos recursos humanos	99.250	6,8%	132.017	17,6%	133,0%		132.018	12,6%
Planificação, monitoria e avaliação	269.250	18,5%	172.788	23,0%	64,2%	14.338	187.126	17,8%
Planificação estratégica provincial	102.250	7,0%	120.296	16,0%	117,6%		120.296	11,5%
Planificação orçamental	25.000	1,7%	7.808	1,0%	31,2%	12.725	20.533	2,0%
Planificação, monitoria e avaliação sectorial anual	140.250	9,6%	42.718	5,7%	30,5%	1.613	44.331	4,2%
Divulgação da informação financeira	1.750	0,1%	1.966	0,3%	112,3%		1.966	0,2%
Espaços de diálogo e coordenação com outros	62.500	4,3%	49.143	6,5%	78,6%		49.143	4,7%
Observatório de desenvolvimento	31.250	2,1%	24.476	3,3%	78,3%		24.476	2,3%
Integração de projectos externos	12.500	0,9%	24.667	3,3%	197,3%		24.667	2,4%
Coordenação com parceiros de desenvolvimento	18.750	1,3%						
Gestão das Finanças Públicas	341.875	23,4%	137.685	18,3%	40,3%	85.349	223.033	21,3%
Arrecadação de receitas públicas e fiscalização	159.000	10,9%	46.277	6,2%	29,1%		46.276	4,4%
Pagamento de salários e pensões						10.901	10.901	1,0%
Gestão do Património do Estado						5.802	5.802	0,6%
Gestão de aquisições de bens e serviços	80.125	5,5%	27.896	3,7%	34,8%		27.896	2,7%
Inspecção administrativa	70.750	4,9%	5.475	0,7%	7,7%		5.475	0,5%
Auditoria externa	5.000	0,3%				9.342	9.342	0,9%
e-SISTAFE	27.000	1,9%	58.037	7,7%	215,0%		58.037	5,5%
Avaliação das finanças públicas						59.304	59.304	5,7%
Outras actividades ao nível distrital						24.308	24.308	2,3%
Monitoria da SP aos Órgãos Locais						18.058	18.058	1,7%
Participação e Gestão Comunitária						6.250	6.250	0,6%
Balcões de Atendimento Único (BAUs)	15.000	1,0%						
Expansão dos Balcões de Atendimento Único	15.000	1,0%						
Promoção do desenvolvimento rural	268.125	18,4%	104.653	13,9%	39,0%	16.018	120.671	11,5%
Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Distrital	178750	12,3%				16.018	16.018	1,5%
Capacitações conselhos e beneficiários dos FDD	89.375	6,1%	104.653	13,9%	117,1%		104.653	10,0%
Total	1.457.899	100,0%	750.543	100,0%	51,5%	298.877	1.049.420	100,0%

115 Até o segundo trimestre de 2014.

Gráficos 3.7.6. Total da despesa executada pelo PFICD em PeGFP (actividades dentro e fora do Plano PEFA), distribuição por componentes e detalhe por áreas de actividade



públicas, Auditoria externa dos fundos do PFI-CD).

A distribuição orçamental da despesa executada pelo PFICD em PeGFP se corresponde muito com a distribuição prevista no Plano PEFA (Gráfico 3.7.8), o que significa que o PFICD se executou tomando o Plano PEFA como referência chave.

No Quadro 3.7.4 se detalha a execução orçamental do PFICD por departamentos, comparando os orçamentos das actividades com a execução real. A percentagem de execução é um pouco maior para a SP (78%) que para a DPPF (74%), sem observar-se uma tendência a melhorar ao longo dos quatro anos anteriores (a SP somente começou a executar em 2012). Quase todos os departamentos executam notavelmente por abaixo do orçamentado, sem observar-se uma tendência de melhoria, o que significa que pode-se melhorar muito na planificação orçamental das actividades. Fora dos valores médios destaca-se a muito baixa execução da DRF.

Gráficos 3.7.7. Total da despesa executada pelo PFICD em PeGFP (actividades dentro e fora do Plano PEFA), distribuição por componentes e detalhe por áreas de actividade

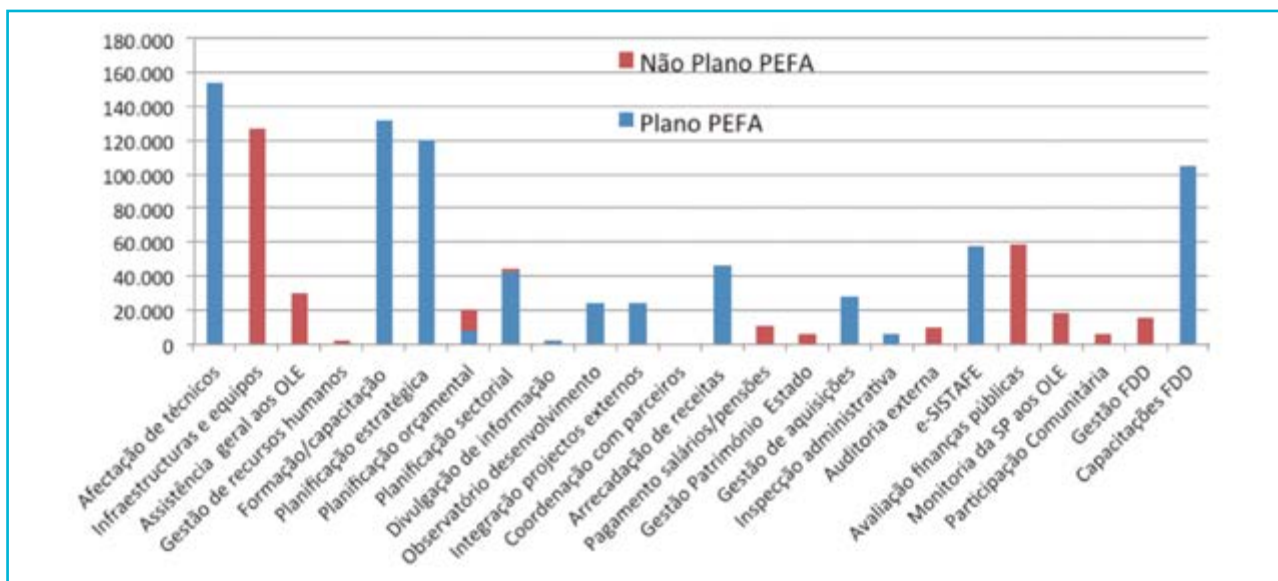
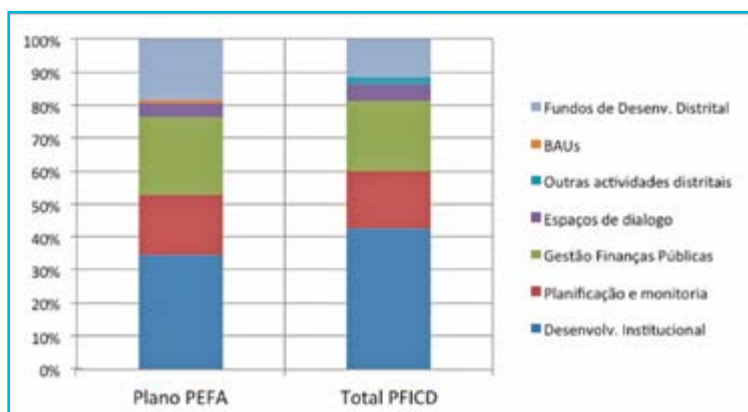
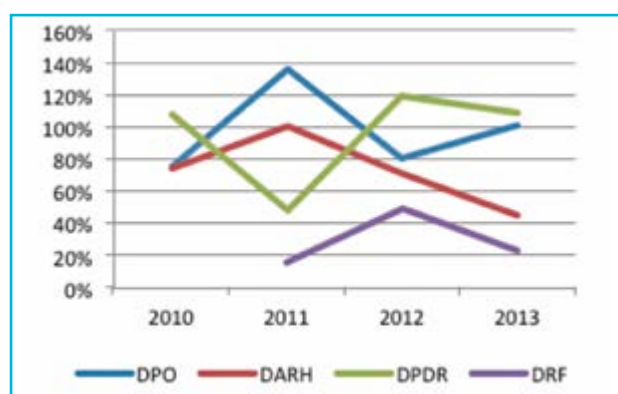
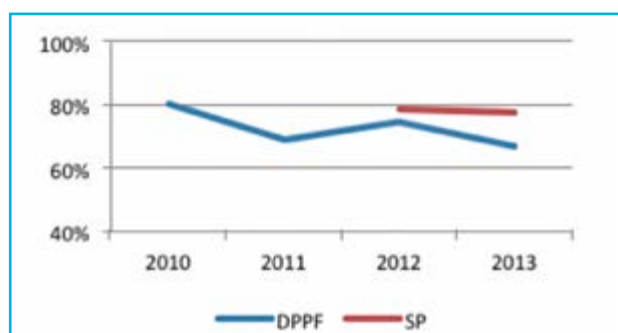


Gráfico 3.7.8. Comparação da distribuição da despesa executada pelo PFICD em PeGFP com o Plano PEFA, 2010-14



Quadro 3.7.4 e gráficos 3.7.9 e 3.7.10. Grau de execução orçamental das actividades do âmbito PeGFP durante o período 2010-13, Meticiais



Departamento responsável	Orçamento actividades	Despesa actividades	% Execução	
DPPF	DPO	14.258.666	11.809.161	83%
	DARH	15.409.805	11.719.208	76%
	DPDR	8.041.328	6.338.671	79%
	DAS	1.248.000	2.121.990	170%
	DRF	6.775.000	1.611.414	24%
	DAS/DRF	700.000	698.004	100%
	DPatrimónio	1.192.066	764.233	64%
	DCP	1.147.850	734.673	64%
	Direcção	515.063	490.949	95%
	Total	49.287.777	36.288.302	74%
SP	DPAI/DARH	1.400.000	1.393.980	100%
	DFP	760.550	621.770	82%
	DRH	994.524	479.858	48%
	DATA	640.076	471.631	74%
	DPAI	222.976	168.737	76%
	IAP	233.000	165.075	71%
	DAF	170.000	151.401	89%
	Total	4.421.126	3.452.453	78%
Total DPPF+SP	53.708.903	39.740.755	74%	

3.8. Concordância com os padrões internacionais para a Eficácia da Ajuda¹¹⁶

No período 2010-14 o PFICD tem operado baixo três das características que definem a Ajuda Programática de acordo com as definições ao nível internacional¹¹⁷ e a sua aplicação em Moçambique¹¹⁸:

- Liderança do país: O programa é liderado pelo Governo da Província de Cabo Delgado através da Secretaria Provincial.
- Um único e compreensivo quadro programático e orçamental (pode ser uma estratégia nacional, um programa sectorial ou um programa temático): Plano PEFA no âmbito PeGFP, alineado com el PQG.
- Utilização dos sistemas governamentais de planificação, implementação e monitoria.

Contudo o PFICD não cumpre suficientemente o quarto critério:

- Um processo formalizado de coordenação e harmonização entre doadores: Até hoje o PFICD é unicamente financiado pela AECID. Está já aprovado um novo programa de outro doador público espanhol (Agencia Andaluza) para GFP, com as mesmas áreas de actividade, mais por enquanto não formalizado como parte do PFICD. De facto, a expectativa do PFICD é incorporar outros doadores.

Como consequência, a OTC em Moçambique não classifica o PFICD dentro dos instrumentos de Apoio Programático em Moçambique (Apoio Geral ao Orçamento, Ajuda Programática Sectorial) mas sim como Subvenções a Projectos (vide secção 2.1.6). Contudo, dentro de AECID o programa é nomeado habitualmente como um programa de “apoio orçamental” o considerado “ajuda programática com enfoque territorial”¹¹⁹. Por outra parte, existe um interesse crescente dos doadores em Moçambique para apoiar aos governos provinciais com programas de características similares ao PFI-

116 Se abordam as seguintes perguntas da Matriz de Avaliação: ¿Qual é o grau de cumprimento dos indicadores sobre eficácia da ajuda da agenda de Paris? (P14a); ¿E o Livro Verde da EU sobre Apoio Orçamental, o Consenso Europeu de Desenvolvimento em matéria de governabilidade e democracia? (P14b); ¿E o manual de novos instrumentos da AECID? (P14c).

117 OECD-DAC, “Harmonising Donor Practise for Effective Aid Delivery: Volume 2; Budget Support, Sector Wide Approaches & Capacity Development in Public Finance Management”, 2006.

118 GdM-PAPs, “Memorando de Entendimento entre o GdM e os Parceiros de Apoio Programático sobre a Concessão de Apoio Geral ao Orçamento”, Março 2009.

119 Juan Manuel Santomé et al, “Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID 2005-2010”, MAEC 2013; AECID-Madrid, “Operaciones de Ayuda Programática (Apoyos presupuestarios y fondos comunes)”, tabla Excel, Diciembre 2013.

CD. O GdM classifica esta modalidade emergente como “Apoio aos Governos Provinciais –AGP” e recomenda aos PAPs a sua inclusão dentro dos instrumentos da Ajuda Programática em Moçambique¹²⁰. Tanto o PFICD como alguns programas similares da cooperação irlandesa em Inhambane e Niassa são considerados como referências para o “Apoio aos Governos Provinciais”.

No Quadro 3.8.1 se resume a concordância do PFICD com os principais princípios da eficácia da ajuda. O nível nacional complementa o nível provincial, pelo que se resume a análise nos dois níveis:

- Existe uma concordância elevada enquanto a Alinhamento e o Uso de Sistemas Nacionais.
- O diálogo GdM-PAPs ao nível nacional determina o Diálogo de Políticas e a Harmonização dos Doa-

dores, compensando parcialmente a falta de processos análogos e adaptados ao nível provincial.

- A Apropriação Democrática do PFICD tem sido fraca até hoje, não há espaços específicos para a participação da sociedade civil. Contudo alguns actores da sociedade civil têm participado neste processo de avaliação. A preparação de uma possível próxima etapa do programa deverá servir para melhorar nesta questão.
- O PFICD tem fraquezas importantes na Orientação a Resultados e Responsabilização Mútua, não dispondo o programa de instrumentos apropriados para assegurar estes princípios.
- Apesar dos progressos, a GFP em Cabo Delgado não cumpre ainda os padrões que assegurem a fiabilidade da gestão financeira¹²¹, pelo que está justificado programar o desembolso de fundos.

Quadro 3.8.1. Concordância do PFICD com os padrões da eficácia da ajuda

Princípios	Contexto nacional (AECID - PAPs) ¹²²	Cabo Delgado e PFICD ¹²³
Apropriação Democrática	Os fundos dos PAPs têm o PARP 2011-14 como referência, elaborado pelo GdM num processo de consulta e negociação com os PAPs. As estratégias sectoriais ao nível nacional foram desenhadas pelos diferentes Ministérios com espaços de participação para a sociedade civil. Para as estratégias territoriais (provinciais, distritais, municipais) se utilizaram processos participativos com a sociedade civil local, através dos ODPs, CCDs e fóruns específicos.	A província conta com um Plano Estratégico de Desenvolvimento que serve de ponto de partida do PFICD. Na sua elaboração se usaram mecanismos participativos para validar as linhas estratégicas, ainda incipientes. O Plano está subutilizado e não tem valor estratégico na área Pe-GFP. O PFICD é até hoje fraco em termos de apropriação democrática.
Alinhamento, Diálogo de Políticas	AECID alinha as suas actuações com os planos nacionais, com particular atenção ao PARP. O diálogo coordenado com os PAPs está enquadrado na estrutura do G-19, com diferentes níveis de diálogo político, sectorial e temático. A participação espanhola no G-19 não abrange programas do âmbito de PeGFP. No caso do AGO, AECID participa em vários grupos de trabalho sobre orçamento e sobre descentralização. Os Observatórios são os instrumentos do GdM para gerir o diálogo com a sociedade civil.	O PFICD se alinha estreitamente com o PQG. Ao nível provincial, o diálogo entre o Governo e os doadores é essencialmente bilateral, não há um diálogo estruturado entre o Governo Provincial e os doadores, unicamente AECID e o PNUD têm presença na província. Os doadores participam nos espaços de participação previstos (ODP, encontros eventuais com a SP).
Uso de Sistemas Nacionais	Até 2010, a volta do 75-80% da AOD bilateral espanhola era canalizada a través dos instrumentos acordados entre GdM e PAPs, representando entre 25-35% da AOD total espanhola. A partir da 2011, com a interrupção da contribuição espanhola ao AGO e a saída do fundo comum de educação, somente um 40% da AOD bilateral transita mediante instrumentos comuns, representando 10-15% da AOD total espanhola.	Em 2013, se estima que 51% do total da AOD dos doadores de Cabo Delgado foi gerida através do e-SISTAFE. Toda a cooperação bilateral actual de AECID é gerida com sistemas nacionais (PFICD, contribuição PROSAUDE). Contudo somente representa 9% da cooperação total de AECID em 2013 em Cabo Delgado, maioritariamente através de ONGD.
Gestão das Finanças Públicas	As três avaliações PEFA nacionais realizadas até agora (2006, 2008, 2010) mostram um progresso importante do GdM para por em pé um sistema moderno de GFP baseado em um sistema informático funcional (vide secção 2.1.4).	As duas avaliações PEFA ao nível da província de Cabo Delgado (2009, 2012) mostram também um progresso. Contudo continuam a existir fraquezas importantes para o cumprimento de um padrão internacional que assegure a correcta gestão financeira (vide secção 2.1.5).
Orientação a Resultados	Sob a responsabilidade do MPD existe um mecanismo acordado entre o GdM e os PAPs para a monitoria e avaliação do Plano de Redução da Pobreza 2011-2014. As ferramentas precisam objectivos, indicadores de resultados, linha de base, metas, entidade responsável e indicadores de produto.	A planificação governamental em Cabo Delgado é essencialmente sectorial e em base a produtos, não há orientação a resultados, sendo fraca inclusive no PEDCD. O PFICD não é gerido em base a resultados.

120 MPD, “Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos PAPs em 2013”.

121 CE, “Libro Verde de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países”, 2010.

122 Informação de maior detalhe sobre o nível nacional pode-se encontrar em: AECID, “Marco de associação país com Moçambique: Análise (Etapa 1)”; MPD, “Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique”, 2013; KPMG/MPD, “Moçambique: Avaliação da Declaração de Paris”, Dezembro 2010.

123 Informação de maior detalhe sobre Cabo Delgado pode-se encontrar em: Gil Rodrigues Atiena, “Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/Projectos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento”, Fevereiro de 2014.

Princípios	Contexto nacional (AECID - PAPs) ¹²²	Cabo Delgado e PFICD ¹²³
Harmonização entre doadores	A coordenação entre os PAPs em Moçambique (G-19) coordena a distribuição da AOD e estabelece agências líderes em cada sector. Itália lidera o grupo de Governação. No apoio ao processo de desconcentração e descentralização destacam o PNUD, Dinamarca e GIZ que lidera o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD). A Comissão Europeia (CE) e os estados membros da União Europeia representam a volta do 80% da AOD a Moçambique. A CE está desenvolvendo uma Programação Conjunta que deveria chegar a substituir as estratégias individuais de cada país. Se espera a sua finalização este ano e a implementação a partir de 2016.	A nível das províncias e distritos trabalham vários países em fortalecimento da governação: Alemanha em Manica, Sofala e Inhambane; Irlanda em Niassa e Inhambane; Espanha em Cabo Delgado.
Responsabilização Mútua	O sistema de responsabilização mútua de Moçambique consiste em dois sofisticados Quadros de Avaliação do Desempenho (QADs), um para avaliar ao GdM e outro para avaliar aos PAPs. Os QADs incluem indicadores e metas para os dois próximos anos, avaliando-se o rendimento anualmente. O QAD do GdM tem os principais compromissos e indicadores do PARP, e o QAD dos PAPs está relacionado com a eficácia da ajuda. O GdM tem desenvolvido capacidades para assumir a liderança na avaliação dos PAPs desde 2011 ¹²⁴ .	Ainda que foi previsto no Plano PEFA, ao nível da província de Cabo Delgado não existe um mecanismo similar ao existente ao nível nacional.

4. Análise da contribuição do PFICD em Planificação e Finanças Públicas

O PFICD tem contribuído para melhorar os processos de Planificação e GFP a partir do apoio na Direcção Provincial de Plano e Finanças (2010-14) e na Secretaria Provincial (2012-14), actuando principal-

mente sobre os departamentos indicados no Quadro 4.1. Dado que a planificação do PFICD tem como base o Plano PEFA, elaborado de maneira transversal as instituições/departamentos, a distribuição da despesa do PFICD se explica pela priorização de acções no Plano PEFA, não desde uma perspectiva departamental. Contudo observa-se que o 78% da despesa corresponde a três departamentos da DPPF (DPO, DARH, DPDR) e um da SP (DARH).

Quadro 4.1. Principais instituições/departamentos envolvidos na área de Planificação e Finanças Públicas do PFICD

Instituição / Departamento responsável		Despesa PFICD 2010-14		% Total
		MT	Euros	
DPO	Dep. Planificação e Orçamento (DPO)	11.984.656	299.616	28,6%
DARH	Dep. Administração e Recursos Humanos (DARH)	11.645.633	291.141	27,7%
DPDR	Dep. Promoção e Desenvolvimento Rural (DPDR)	6.509.532	162.738	15,5%
DAS	Dep. Apoio ao SISTAFE (DAS)	2.121.990	53.050	5,1%
DRF	Dep. Receitas e Fiscalização (DRF)	2.024.494	50.612	4,8%
Dpatrim	Dep. Património	1.347.921	33.698	3,2%
DAS + DRF		698.004	17.450	1,7%
DCP	wwDep. Contabilidade Pública (CP)	653.128	16.328	1,6%
DCP + DAS		449.509	11.238	1,1%
General	General	139.029	3.476	0,3%
Total DPPF		37.573.896	939.347	89,5%
DARH	Dep. Administração e Recursos Humanos (DARH)	2.573.576	64.339	6,1%
DATA	Dep. Administração Territorial e Autárquica (DATA)	722.333	18.058	1,7%
DFP	Dep. Função Pública	621.770	15.544	1,5%
DPAI	Dep. Apoio Institucional (DPAI)	168.737	4.218	0,4%
IAP	Inspeção Administrativa Provincial (IAP)	165.075	4.127	0,4%
DAF	Dep. Administração e Finanças (DAF)	151.401	3.785	0,4%
Total SP		4.402.894	110.072	10,5%
Total		41.976.789	1.049.420	100,0%

124 "Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs) em 2013 no âmbito do Processo de Revisão Anual 2014", abril 2014.

O peso da DPO tem que ver com o papel que joga no Plano PEFA (27% das actividades), enquanto que no caso do DARHs vê-se reforçado pelo peso que tem a afectação de recursos humanos (14,7% da despesa) e a melhoria de infra-estruturas e equipamentos (12,1%) na estratégia geral do PFICD.

Ainda que o PFICD priorizou o apoio ao nível provincial, complementando a actuação do PNPFD nos distritos, numerosas acções da DPPF e a SP estão muito relacionadas com o desenvolvimento ao nível distrital, pelo que a contribuição para o desenvolvimento da administração pública ao nível distrital também faz parte da nossa análise. O PFICD também priorizou o apoio à Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação em áreas chave para as finanças públicas como é a monitoria de obras, no entanto o apoio a DPOPH analisa-se noutro capítulo.

4.1. Desenvolvimento Institucional e Profissionalização da Função Pública

As acções do PES que a DPPF e a SP planificaram durante o período 2010-14 para o Desenvolvimento Institucional podem ser agrupadas nas áreas de

actividade indicadas no Quadro 4.1.1. Em termos financeiros, estas acções representam um 68% dos recursos previstos anualmente no PES em Pe-GFP, o que constata a relevância do fortalecimento institucional em Cabo Delgado. Grande parte dos fundos do PES em PeGFP são para “Infra-estruturas e equipamentos” (50% do total), e em menor medida para “Formação/capacitação dos recursos humanos” (14,5%) e “Afectação de técnicos qualificados” (2,4%).

O PFICD contribui anualmente uma parte importante do previsto no PES em Desenvolvimento Institucional, numa média de 21%. Comparativamente, investe em Desenvolvimento Institucional uma parte menor do total de fundos (40,5%), equilibrando o investimento em três áreas prioritárias: “Afectação de técnicos qualificados” (14,3%), “Melhora de infra-estruturas e equipamentos” (12,6%) e “Formação/capacitação dos recursos humanos” (11,9%). O maior investimento relativo do PFICD em “Afectação de técnicos qualificados” e “Formação/capacitação dos recursos humanos” reflecte a vontade do programa de contribuir um valor acrescentado apoiando acções mais estratégicas nestas áreas.

Observa-se que a despesa executada até o primeiro semestre de 2014 supõe uma contribuição

Quadro 4.1.1. Execução da componente de Desenvolvimento Institucional e Profissionalização da Função Pública

Áreas de Actividade	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	% Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	% PEFA
Afectação de técnicos qualificados	23.951	2,4%	50.151	14,3%	209,4%	374.149	25,7%	154.257		154.257	41,2%
Melhora de infra-estruturas e equipamentos	490.191	49,6%	44.110	12,6%	9,0%	21.000	1,4%		127.160	127.160	
Assistência tecnico-administrativa geral aos OLE	9.542	1,0%	6.925	2,0%	72,6%				29.675	29.675	
Gestão de recursos humanos	3.127	0,3%				6.750	0,5%		2.029	2.029	
Formação/capacitação dos recursos humanos	143.014	14,5%	41.624	11,9%	29,1%	99.250	6,8%	132.018		132.018	168,2%
Gestão documental e memória institucional	650	0,1%									
Total Des. Institucional-Profissionalização FP	670.475	67,8%	142.810	40,7%	21,3%	501.149	34,4%	286.275	158.864	445.139	57,1%
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Actividades do Plano PEFA	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, € ¹²⁵	% Exec.
Afectação técnicos qualificados	45	Apoiar o recrutamento colectivo de pessoal para o nível distrital.	SP - PNPFD	20.800	13.633	65,5%
	46	Reforçar o quadro do pessoal da DPPF	DPPF-DARH	353.349	140.624	39,8%
Infra-estruturas	14	Melhorar o sistema de envio de correspondência postal de serviços públicos	SP	21.000		0,0%
Gestão Rec. Hum.	30	Desenhar e elaborar TdR para os responsáveis de planificação e finanças distritais	SP	6.750		0,0%
Formação/capacitação dos recursos humanos	29	Realizar 2 cursos de GFP dirigidos aos SPD e responsáveis áreas financeiras distritais	SP/ DPO	20.750	33.148	159,7%
	38	Participação técnicos da DPPF em cursos de economia, análise políticas e estratégia	DPPF-DPO	60.000	95.334	158,9%
	39	Realizar um curso de planificação, orçamentação e gestão de recursos.	DPPF-DPO	12.500	3.535	28,3%
	42	Realizar trocas de experiências tanto a nível Central como com outras Províncias.	DPPF-DARH	6.000		0,0%
Total				501.149	286.274	57,1%

na execução do Plano PEFA do 57%. Das 8 actividades previstas no Plano PEFA, até agora não têm sido executadas duas delas (14 e 30, quadro 4.1.1), enquanto a actividade 42 executou-se com outros fundos.

O PFICD não actua directamente em áreas chave para o fortalecimento institucional como são a gestão de recursos humanos (somente uma actividade do Plano PEFA¹²⁶) ou a avaliação do desempenho, áreas donde sim actua o PNPFD. As áreas de memória institucional e gestão do conhecimento são também hoje importantes na perspectiva duma alta rotação de pessoal como consequência da demanda de pessoal qualificado pela indústria extractiva e outros sectores. São áreas onde seria importante concretizar o apoio em etapas futuras, em coordenação como o PNPFD, assim como na melhoria de procedimentos (somente 7 das 56 actividades do plano PEFA incidem na melhoria dos procedimentos e sistemas). Contudo, as três áreas de actividade priorizadas pelo PFICD se correspondem com os principais problemas que reporta o pessoal da DPPF e SP para executar as suas funções (Quadro 4.1.2).

A análise das percepções do pessoal da DPPF e SP que preencheu os inquéritos (Quadro 4.1.3) mostra que nos últimos anos os departamentos

Quadro 4.1.2. Principais problemas do pessoal para executar as suas funções (% de respondentes)¹²⁷

Insuficiência de equipamentos	65%
Insuficiente formação/capacitação	35%
Acumulação de tarefas, sobrecarga do pessoal	24%
Falta de transporte	24%
Insuficiência de pessoal qualificado	18%
Fraca coordenação interdepartamental	18%

estão a melhorar de forma contínua a sua competência técnica (100% das opiniões dos chefes de departamento e 70% dos técnicos), uma parte considera que a mudança em competência técnica é muito importante (62% chefes, 41% técnicos). Os chefes de departamento têm uma percepção similar sobre a melhoria em procedimentos e sistemas, mas os técnicos consideram que neste âmbito a mudança é muito importante (76%). Em todos os departamentos se utiliza o sistema de avaliação do desempenho da administração pública¹²⁸ introduzido em 2010, mas ainda não constitui uma ferramenta efectivamente útil para o desenvolvimento dos recursos humanos. Há uma percepção maior entre os técnicos do que entre os chefes no concernente a criação de uma cultura de avaliação de desempenho, embora ainda fraca.

¹²⁵ Até o segundo trimestre de 2014.

¹²⁶ Registada em outros quadros conjuntamente com as actividades de afectação de pessoal qualificado.

¹²⁷ Inquérito a 17 técnicos departamentais. Os técnicos listaram os problemas livremente e por separado. Ademais dos anteriores, de forma pontual mencionam: Instalações inadequadas; Atraso na libertação de fundos; Fraco acompanhamento/monitoria das actividades; Falta de cumprimento do orçamento previsto; Mobilidade de quadros; Fraquezas na planificação de tarefas; Fraca participação da sociedade civil; Falta de assistência técnica; Falta de bom ambiente de trabalho; Processo de planificação ineficaz.

¹²⁸ MFP, "Sistema de Gestão e Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP)", 2009.

Quadro 4.1.3. Percepção do progresso nos domínios de avaliação (% de respondentes)¹²⁹

Percepção da melhoria em competência técnica do Departamento nos últimos anos		
	Chefes	Técnicos
O Departamento aumenta de maneira muito importante a sua competência técnica	62%	41%
Existe um progresso continuado mas sem grandes saltos	38%	29%
O progresso é lento e pouco significativo		18%
Não responde		12%
Percepção da melhoria dos procedimentos e sistemas de gestão nos últimos anos		
	Chefes	Técnicos
Os procedimentos e sistemas têm progredido muito e contribuem de maneira importante na melhora da prestação de serviços do Departamento	54%	76%
Não há grandes mudanças, trabalha-se com os mesmos procedimentos e sistemas mas se está a melhorar a sua utilização	46%	24%
Se percebe um estancamento na melhoria dos procedimentos e sistemas		
O sistema de avaliação do desempenho permite:		
	Chefes	
Disponer de informação adequada para monitorar o desenvolvimento dos recursos humanos	8%	
O sistema gera informação básica, mas tem pouca influência no desenvolvimento dos recursos humanos	67%	
Na prática, o sistema não responde às nossas necessidades de desenvolvimento de recursos humanos	25%	
Percepção sobre a melhoria na qualidade da gestão do desempenho nos últimos anos		
	Chefes	Técnicos
Estase a criar uma cultura de avaliação do desempenho	42%	65%
Executa-se um procedimento de gestão do desempenho, mas tem pouca influência no Departamento	58%	29%
Não se faz uma gestão do desempenho significativa		6%

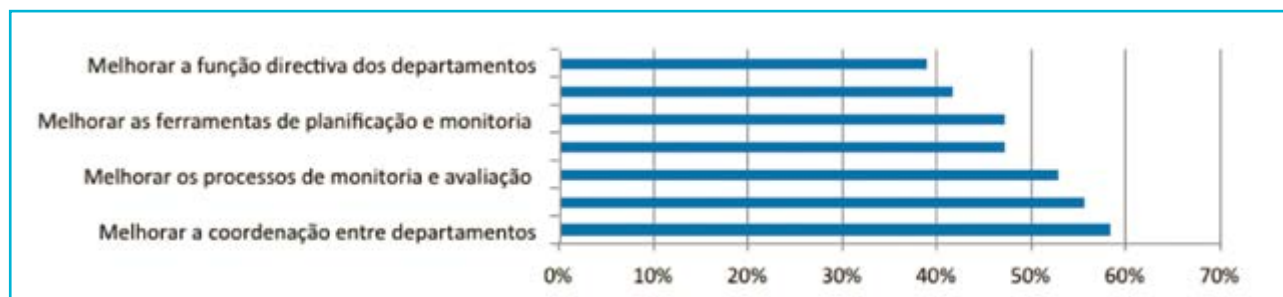
Para melhorar a prestação de serviços, mas da metade dos técnicos consultados destacam a necessidade de melhorar a coordenação entre departamentos, aumentar a exigência na contratação de pessoal e melhorar os processos de monitoria e avaliação, entre outras estratégias propostas (Gráfico 4.1.4).

Afectação de técnicos qualificados

Nesta área as principais actividades do PES estão dirigidas a aumentar as capacidades median-

te ingressos de novos funcionários, promoções e progressões, assim como a capacitação em gestão de recursos humanos. A afectação de técnicos qualificados é a principal área de investimento do PFICD, com um 14,7% do total de recursos (Quadro 4.1.5). Se cobrem salários por um período de tempo limitado, até serem assumidos pelo Estado. De acordo com a avaliação PEFA 2013, a insuficiência de recursos humanos qualificados em áreas específicas é ainda uma fraqueza chave do sistema de PeGFP, agravada pela constante rotatividade de pessoal treinado, sobretudo em áreas ligadas

Gráfico 4.1.4. Avaliação de estratégias para melhorar a prestação de serviços¹³⁰



129 Dados dos inquéritos de avaliação. O inquérito aos Chefes de Departamento foi respondido por 14 pessoas e o inquérito a pessoal técnico por 17 pessoas.

130 Inquérito de avaliação a 17 técnicos. Mede-se o valor médio da importância outorgada pelos técnicos a uma serie de estratégias propostas, sendo 100% a máxima importância.

Quadro 4.1.5. Contribuição do PFICD em “Afecção de técnicos qualificados”, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos plano PES 2010-14							
Ingressos de novos funcionários, promoções, progressões Fóruns Gestores RH, alargado aos Secretários Permanentes Distritais							
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
45	SP - PNPFD	Apoiar recrutamento pessoal para o nível distrital			64 Contratados	832.000	
46	DPPF-DARH	Reforçar o quadro do pessoal da DPPF			10 Contratados		
30	SP	TdR responsáveis distritais plano/finanças			TdR	270.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	%PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
45	2010	DPPF	Lançamento PNPFD		0	65.454	
	2012	SP-DRH	Contratação de Técnicos superiores	Nº técnicos: 4	917.500	402.834	
	2013	SP-DRH	Contratação de Técnicos superiores		77.024	77.024	
	Total Actividade 45						545.312
46	2010	DPPF-DARH	Pagamento de salários		2.503.358	1.432.122	
	2011	DPPF-DARH	Pagamento de salários		3.093.322	3.033.904	
	2012	DPPF-DARH	Pagamento de salários		1.770.000	940.234	
	2013	DPPF-DARH	Reforçar o quadro de pessoal da DPPF	Nº técnicos: 2	475.000	218.698	
	2014	DPPF-DARH	Reforçar o quadro de pessoal da DPPF	Nº técnicos: 2	450.000		
Total Actividade 46						5.624.958	
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2010	DARH	Participação no Conselho Internacional de Gestão de Recursos Humanos			81.168	
Total PFICD (Actividades PEFA + não PEFA)						6.251.440	

à gestão financeira e com particular incidência ao nível dos Distritos. A gestão de recursos humanos por afinidades complica a criação de equipas sólidas e competentes¹³¹.

Em 2014, a DPPF conta com 127 funcionários e a SP com 86 (30 mulheres; 21 formação superior, 34 média, 6 básica, 25 elementar). Não conseguimos dados de 2010 para observar a evolução. Além da incorporação de novos funcionários a gestão de recursos humanos inclui um trabalho importante para gerir as numerosas progressões, promoções e mudanças de carreira do pessoal¹³². O quadro 4.1.7 recolhe os dados da SP (não conseguimos os dados da DPPF).

Quadro 4.1.7. Evolução profissional do pessoal da Secretaria Provincial, 2010-14

Ano	Secretaria Provincial		
	Progressões	Promoções	Mudança de carreira
2010	1		
2011	8	16	2
2012	6	1	7
2013	8	12	4

Durante o período 2010-14 o PFICD assistiu a integração de 8 pessoas, 5 na DPPF e 3 na SP (Quadro 4.1.8). Todas estas pessoas continuam a trabalhar hoje nestas instituições.

131 Mariam Umarji et al, “Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final”, Julho 2013.

132 O PES 2014 prevê para a Província um total de 721 funcionários promovidos, 500 com progressão e 623 com mudança de carreira.

Quadro 4.1.8. Pessoas integradas na DPPF e a SP com o apoio do PFICD, período 2009-13

Instituição	Unidade	Categoria profissional	Nº técnicos
DPPF	DPO	Técnico Superior N 1	6
	DPDR	Técnico Superior N 1	2
	DCP	Técnico Superior N 1	5
	DARH	Técnico Superior N 1	1
Técnico Básico		1	
SP	DPAI	Técnico Superior N 1	1
	DATA	Técnico Superior N 1	1
	DARH	Técnico Superior N 1	1
	SPD	Técnico Superior N 1	1

Formação/capacitação dos recursos humanos

A formação e capacitação dos recursos humanos é uma das principais áreas de actividade do PFICD, com 10,4% dos recursos, um valor inferior ao 14,5% de média anual que o PES dedica a formação no âmbito de PeGFP. O Quadro 4.1.9 resume as actividades executadas pelo PFICD em relação ao previsto no Plano PEFA.

O Quadro 4.1.10 indica as actividades de formação em PeGFP nas quais têm contribuído o PFICD com respeito às previstas no PES. Sobre um total de 54

Quadro 4.1.9. Formações/Capacitações executadas pelo PFICD 2010-14, Meticais

Formação General							
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
38	DPPF-DPO	Cursos de introdução à análise social, económica e administrativa, políticas e gestão estratégica (podendo ser cursos on-line)			Nº técnicos: 9	2.400.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD correspondentes ao Plano PEFA							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	%PEFA
38	2010	DPO	Cursos de introdução à análise social, económica (economia descritiva) e administrativa, análise de políticas e gestão estratégica	Nº de técnicos: 3	2.400.000	1.818.511	
	2011	DPO		Nº de técnicos: 3	300.000	550.983	
	2012	DPO		Nº de técnicos: 13	900.000	1.115.959	
	2013	DARH		Nº de técnicos: 3	900.000	327.912	
Total Actividade 38						3.813.365	158,9%
Capacitação em Planificação e Orçamento							
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
32	DPPF-DPO	Curso ao nível provincial para a elaboração do CFMP			25 técnicos	370.000	
33	DPPF-DPO	Capacitar 2 técnicos especializados no DPO na elaboração do CFMP			2 técnicos	80.000	
37	DPPF-DPO	Curso a nível Província sobre planificação, orçamentação e CFMP por programa			30 técnicos	550.000	
39	DPPF-DPO	Curso de planificação, orçamentação e gestão de recursos			Nº Técnicos: 25	500.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD correspondentes ao Plano PEFA							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	%PEFA
33	2010	DPO	Capacitar técnicos da DPO na elaboração do CFMP	2 técnicos	293.399	113.648	142,1%
37	2010	DPO	Curso ao nível de toda a província sobre planificação e CFMP por programa	Curso realizado	550.000	0	
	2011				370.000	198.667	
Total Actividade 37						198.667	36,1%
39	2010	DPO	Capacitação dos técnicos da DPO em gestão e execução orçamental	Técnicos: 3	141.417	141.417	28,3%
Capacitação em Arrecadação de Receitas Públicas e Fiscalização							
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
34	DPPF-DRF	Curso sobre planificação, controlo e gestão de receitas			40 técnicos	700.000	
35	DPPF-DRF	Curso sobre planificação, controlo e gestão das receitas, sectores e alfândegas			40 técnicos	370.000	
36	DPPF-DRF	Curso sobre planificação, controlo e gestão das receitas municipais			12 técnicos	110.000	
40	DPPF-DRF	Curso de auditoria e controlo interno para os Agentes dos sectores e dos distritos			40 técnicos	700.000	
42	DPPF-DARH	Trocias de experiências tanto a nível Central como com outras Províncias			8 trocicas	240.000	

Actividades previstas/executadas pelo PFICD correspondentes ao Plano PEFA							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
34	2012	DRF	Curso sobre planificação, controlo e gestão de receitas ao nível dos distritos.	35 técnicos (meta 40)	360.000	46.730	6,7%
36	2012	DRF	Curso sobre planificação, controlo e gestão das receitas Municipais.	12 técnicos	360.000	66.303	60,3%
40	2011	DAS/DRF	Curso de auditoria e controlo interno para os ACIs da Província e distritos	12 técnicos	350.000	382.066	54,6%
42	2012	DARH	Realizar trocas de experiências tanto a nível provincial com outras Províncias.	3 trocas	96.690	0	
Capacitação em Contabilidade e SISTAFE							
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD s não incluídas no Plano PEFA							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
	2014	DPat	Realizar capacitação em matérias do Decreto 15/2010 de 24 de Maio e do Decreto 23/2007 de 09 de Agosto	3 capacitações	620.000		
Capacitação em Gestão de Aquisições de Bens e Serviços							
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
43	DPPF-Dpat	Curso de gestão do Procurement para sectores e distritos			40 técnicos	600.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD correspondentes ao Plano PEFA							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
43	2014	DPat	Realizar capacitação em matérias do Decreto 15/2010 de 24 de Maio e do Decreto 23/2007 de 09 de Agosto	3 capacitações	620.000	0	0%
Capacitação em Inspeção Administrativa							
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
41	DPPF-DRF	Curso de auditoria e inspeção para os técnicos da DRF e inspectores sectores			30 técnicos	350.000	
52	SP-IAP	Capacitações para inspectores provinciais sectoriais e distritais			6 encontros	700.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD correspondentes ao Plano PEFA							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
41	2012	DFP	Curso de dos sectores em fiscalização e verificação actos Administrativos legais	24 instituições	58.925	53.915	15,4%
52	2013	IAP	Promover capacitações inspectores provinciais sectoriais e distritais.	2 encontros	233.000	165.075	23,6%
	2014	IAP		2 encontros	234.000		
Total						218.990	20,9%
Capacitação PeGFP ao nível distrital							
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
29	SP e DPPF-DPO	2 cursos de Gestão de Finanças Públicas dirigidos aos Secretários Permanentes Distritais e responsáveis financeiros			48 SPD e técnicos	830.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD correspondentes ao Plano PEFA							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
29	2011	DPO (SProv)	Curso Gestão Finanças Públicas SPs	16 SPs formados	415.000	415.000	0%
	2012	DPO	Curso Gestão Finanças Públicas para SPDs, Gestores RRHH e responsáveis finanças dos Distritos	Capacitação realizada	701.625	567.855	
Total						982.855	118,4%
Actividades previstas/executadas pelo PFICD s não incluídas no Plano PEFA							
	2014	DPat	Realizar capacitação em matérias do Decreto 15/2010 de 24 de Maio e do Decreto 23/2007 de 09 de Agosto	3 capacitações	620.000		

tipos de formações, o PFICD contribui à 12 delas (22%). Ao nível distrital, dada a existência do PNPFD o PFICD limita-se à algumas capacitações em GFP para os SPDs e responsáveis de finanças dos

distritos. O PFICD não contribui às áreas de gestão de recursos humanos, um aspecto a considerar em coordenação com o PNPFD que intervém nesta área.

Quadro 4.1.10. Actividades de formação do PFICD em PeGFP em relação as previstas no PES, período 2010-14

Área de Formação	Tipologia de actividades de formação do PES	PFICD
Formação General	Concessão de bolsas de estudo aos funcionários	
	Formação funcionários no IFAPA e ISAP para ensino superior	
	Expandir o Ensino a Distância em Administração Pública para os distritos	
	Cursos de introdução à análise social, económica e administrativa	X
Capacitação em Planificação e Orçamento	Troca de experiência com outras províncias	
	Capacitação dos técnicos da DPO em matérias do plano e orçamento	X
	Capacitar os membros dos órgãos locais do Estado em monitoria e avaliação	
	Capacitar SPD's, Gestores de RRHH, responsáveis distritais em GFP	X
Capacitação em Arrecadação de Receitas Públicas e Fiscalização	Capacitar Técnicos de planificação dos sectores e membros dos CTDs	X
	Formação Chefes secretaria dos Postos Administrativos em cobrança de receita	
	Troca de experiencia com a direcção da Alfandega em matéria de receita	X
	Troca de experiência com a Província do Niassa	X
Capacitação em Contabilidade e SISTAFE	Capacitar arrecadadores de receita própria	X
	Trocas de experiencia nas Províncias de Manica ou Inhambane	
	Capacitar funcionários distritais em planificação, fundos e SISTAFE	
	Capacitar contabilistas em matéria de execução do orçamento e encerramento de contas no e-SISTAFE	
Capacitação em Gestão de Aquisições de Bens e Serviços	Formar agentes de Sistema e-SISTAFE de todos distritos	
	Capacitação dos responsáveis do Património das Direcções Provinciais	
	Capacitação das UGEAs da província em matérias específicas	X
	Capacitação decretos 15/2010 e 23/2007 de 09 de Agosto	X
Capacitação em Inspeção Administrativa	Troca de Experiências (Niassa, Nampula, Beira, Maputo, Quelimane)	
	Formar técnicos em material de Procurement	
	Fórum de inspectores sectoriais	
	Capacitar inspectores sectores	X
Capacitação PeGFP ao nível distrital	Encontros/ capacitações/ inspectores Provinciais e Distritais	X
	Capacitação de Chefes PAs e de Localidades sobre nova estrutura Estado	
	Capacitar SPDs e gestores RRHH em simplificação administrativa EGFAE	
	Formar membros do Governo Provincial e Distrital em descentralização aos OLEs	
	Seminário para Governo Provincial, Administradores e SPD sobre reforma sector público e Admin. Local	
	Seminários para Administradores e SPD, Chefes PAs e Localidades em GFP e supervisão de Obras	
	Seminário para chefes de repartição Distritais, funcionários e agentes Estado	
	Capacitar dirigentes e chefias intermédias nos pacotes da legislação Função Pública	
	Capacitar técnicos dos Secretariados Provincial e Distrital em secretariado	
	Troca de experiências com as Províncias de Maputo e Nampula em matérias de PeGFP	
Retiro do Colectivo alargado aos Chefes de repartição e outros quadros da DPPF		
Capacitar operadores de radio e Cifras	X	
Capacitação em Gestão de Recursos Humanos	Troca de experiencias províncias de Tete, Nampula, Zambézia, Inhambane, Gaza, Sofala e Niassa	
	Capacitação sobre o atendimento do Público	
	Formar gestores de RH em processos de contagem tempo, aposentação e pensões	
	Formar Governo Provincial e distrital em liderança, Planificação e Gestão Pública	
	Formar gestores de RH em aposentação e pensões	
	Formar gestores de RH em boa governação e normas éticas	
	Seminário de formadores em negociação e relações públicas	
Formar sobre a Estratégia de Género na Função Pública		

Área de Formação	Tipologia de actividades de formação do PES	PFICD
Capacitação em Gestão de Recursos Humanos	Formar em Legislação relativa ao HIV/SIDA	
	Formar na testagem voluntária e aderência a medicação HIV/SIDA	
	Formar sobre processos administrativos de nomeações, promoções e progressões	
	Formar Governos Provincial e Distrital em Liderança, conflitos e mudança de comportamento	
	Capacitar Directores, Delegados Provinciais e Administradores em Administração Local e RRHH	
	Capacitar combate corrupção: Admin. Distritais, Pres. Municípios, SPDs, Membros Governo, Chefes PAs	
	Seminário Capacitação Secretariado do Governo Provincial	
Capacitação em Gestão Documental e Memória Instituc.	Capacitar chefes secretarias provinciais e distritais em gestão documental (SNAE)	
	Capacitar funcionários das Secretarias Distritais e Provinciais em SNA	
	Formar Governo Provincial, Chefes Departamento e Repartições sobre gestão documental (SIGEDAP)	

Em termos orçamentais, o PFICD tem investido em formação/capacitação em PeGFP um valor próximo ao previsto no Plano PEFA, embora a distribuição por actividades mostra diferenças importantes. O PFICD contribui ao PES de maneira importante na Formação Geral, na capacitação em Inspecção Administrativa e em Arrecadação de Receitas e Fiscalização. Contudo observa-se que o PES não parece dar as capacitações em Inspecção Administrativa e Arrecadação a mesma importância que o Plano PEFA, com contribuições proporcionalmente muito menores.

A avaliação não tem possibilidade de analisar em profundidade a pertinência das formações/capacitações, a qualidade e a efectividade. No geral os departamentos tendem a dar oportunidades de formação para o máximo de pessoal, encontrando-se a faltar uma planificação das formações/capacitações mais sistemática e um maior controle a fim de evitar o não aproveitamento das oportunidades oferecidas.

Melhora de infra-estruturas e equipamentos e apoio em despesas correntes

No total, a DPPF, SP e BAU investem anualmente uma média de 20 milhões de meticais ao ano em infra-estruturas e equipamentos. A contribuição do PFICD é reduzida, na ordem de 4%. A falta de equipamentos e de transporte são dois dos principais problemas reportados pelo pessoal da DPPF/SP para melhorar a prestação de serviços.

O PFICD contribuiu com a reabilitação dos escritórios e residência da DPPF, assim como a aquisição de dois viaturas (1 DPPF, 1 SP) e compra de alguns computadores e outros equipamentos. Está programada para este ano 2014 a aquisição mais 1 viatura (DPPF) e motorizadas (BAU) (Quadro 4.1.13).

Quadro 4.1.11. Participação do PFICD nas actividades de Capacitação/formação do PES, período 2010-14

Área de Formação/Capacitação	Contribuição ao Plano PEFA			Contribuição ao PES		
	Previsão Plano PEFA 2010-14	Despesa PFICD 2010-14	% PEFA	Despesa anual média PFICD	PES anual médio 10-14	% PES
Formação Geral	2.400.000	3.813.365	158,9%	762.673	1.167.148	65,3%
Planificação e Orçamento	500.000	453.732	90,7%	90.746	719.136	12,6%
Arrecadação de Receitas e Fiscalização	2.120.000	495.099	23,4%	99.020	202.000	49,0%
Capacitação em Contabilidade e SISTAFE					430.380	
Gestão de Aquisições de Bens e Serviços	600.000		23,4%		1.030.336	
Capacitação em Inspecção Administrativa	1.050.000	218.990	20,9%	43.798	62.380	70,2%
Capacitação PeGFP ao nível distrital	830.000	982.855	118,4%	196.571	819.324	24,0%
Capacitação em Gestão de Recursos Humanos					1.253.778	
Gestão Documental e Memória Institucional					227.864	
Total	6.670.000	5.964.041	89,4%	1.192.808	5.912.346	17,9%

Quadro 4.1.13. Contribuição do PFICD em “Infra-estruturas e equipamentos” (DPPF+SP+BAU), Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Construções, reabilitação de edifícios e equipamento Adquirir viaturas Mobiliário e equipamentos informáticos							19.607.636
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
14	SP	2 Melhorar o sistema de envio de correspondência postal de serviços públicos			48 expedientes enviados	840.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Gasto	% PEFA
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2010	DPPF	Aquisição de una viatura doble cabina	Viatura adquirida	1.834.000	1.796.115	
	2010	DPPF	Conclusão dos escritórios da DPPF	Concluídos	500.000	500.000	
	2010	DPPF	Despesas correntes de func. (diversas)		600.000	832.375	
	2011	DPPF	Material de escritório			127.040	
	2012	SP	Aquisição de uma viatura	Viatura adquirida	1.400.000	1.393.980	
	2012	DPPF	Actividades de funcionamento da UFG		275.435	139.029	
	2013	SP-DAF	Aquisição de Equipamento Informático	3 computadores	170.000	151.401	
	2013	DPPF	Despesas correntes de func. (diversas)		200.000	146.472	
	2014	DPPF	Despesas correntes de funcionamento		340.000		
	2014	DPPF	Aquisição de 1 uma viatura	Viatura adquirida	1.700.000		
	2014	DPPF	Reabilitação da residência da DPPF	Reabilitada	100.000		
	2014	BAU	Reabilitar Instalações BAÚ Mocimboa da Praia	Reabilitadas	807.500		
	2014	BAU	Aquisição equipamento	Equipamento	300.000		
	2014	BAU	Adquirir Motorizadas (Pemba)	Adquiridas	245.000		
	2014	BAU	Despesas de funcionamento (Pemba)		744.000		
Total PFICD						5.086.412	

Assistência técnico-administrativa geral aos OLE

No Quadro 4.1.14 se indicam algumas actividades complementarias apoiadas pelo PFICD.

Quadro 4.1.14. Contribuição do PFICD em “Assistência técnico-administrativa geral aos OLE”, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							
Visitas do Governo Provincial para a monitoria e assistência aos distritos. Sessões Ordinárias e do Governo Provincial e sessões alargadas aos Administradores Distritais, Presidentes dos Conselhos Municipais e chefes dos Postos Administrativos. Sessões Extraordinárias no âmbito de visitas de membros do Conselho de Ministros e do Chefe do Estado.							
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Gasto	% PEFA
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2011	DPPF-DRF	Deslocação de técnicos aos distritos de Mueda no âmbito da sessão do governo	Realizada		61.763	
	2013	DPPF-DARH	Conselho Coordenador Provincial DPPF	CCP Realizado	515.063	425.495	
	2014	DPPF-DARH	Conselho Coordenador Provincial DPPF	CCP Realizado	170.000		
	2014	DPPF-DARH	Conselho Coordenador Provincial DPPF	3 encontros	700.000	699.738	
Total PFICD						1.186.996	

4.2. Expansão da metodologia de planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado

Nas secções 2.1.4 e 3.3 se descreve o quadro normativo, procedimentos, ciclo anual e principais ferramentas do sistema de planificação nacional da acção do Estado. A dinâmica de planificação está estreitamente ligada ao processo progressivo de desconcentração e descentralização para os OLEs e autarquias locais. Para desenvolver a capacidade dos OLEs lançou-se a finais de 2010 o “Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas”, fornecendo assistência técnica ao nível provincial e distrital nos processos essenciais para a implementação e controlo dos planos e orçamentos (Planificação Estratégica, Planificação Operacional, Gestão e execução do Plano, Controlo Interno e Externo e Participação Comunitária). Em Cabo Delgado, o PFICD tem complementado o PNPFD, assegurando que não há duplicações. O PNPFD cobre em grande parte a capacitação dos distritos, de maneira que o PFICD concentrou-se mais no nível provincial.

Considerando os dados do Quadro 4.2.1, constatamos que a área de “Planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado” é uma área de intervenção importante do Plano PEFA (18,5% do orçamento total), assim como do PFICD (17,8% da despesa total em PeGFP), com maiores contribuições de recursos que o PES (9,0%). Contudo 64% dos recursos do PFICD se aplicaram na elaboração da planificação estratégica provincial, resultando um 17% mais dos fundos previstos no Plano PEFA. Ao nível provincial, contribuiu principalmente fundos para introduzir na Província o processo de elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), apenas iniciado em 2011, e para a contratação entre Novembro 2010 e Dezembro 2012 de um assessor moçambicano em GFP (adstrito na DPPF/DPO para a preparação e implementação do Plano PEFA)¹³³, além de impulsar reuniões sectoriais para a preparação do PES nos sectores ainda não envolvidos.

A maioria das actividades executadas pelo PFICD se correspondem com a implementação das 11 actividades do Plano PEFA relacionadas. As actividades não incluídas são um apoio significativo a partir de 2013 para a monitoria da execução do orçamento ao nível distrital e para a globalização de dados do PES.

Quadro 4.2.1. Execução da componente de Planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado

Áreas de Actividade do PFICD	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	% PEFA
Planificação estratégica provincial			21.241	6,1%		102.250	7,0%	120.296		120.296	117,6%
Planificação orçamental	5.473	0,6%	8.592	2,4%	157,0%	25.000	1,7%	7.808	12.725	20.533	31,2%
Planificação e monitoria sectorial anual (PES)	19.330	2,0%	20.498	5,8%	106,0%	140.250	9,6%	42.718	1.613	44.331	30,5%
Planificação, monitoria e avaliação distrital	56.411	5,7%									
Divulgação informação plano, orçam. e balanço	8.250	0,8%	2.350	0,7%	28,5%	1.750	0,1%	1.966		1.966	112,3%
Total Planificação e monitoria acção Estado	89.464	9,0%	52.781	15,00%	15,04%	269.250	18,5%	172.788	14.338	187.126	64,2%
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

133 Luis Lama Daipa, originário de Sofala.

134 Vide “Complementaridade com outros programas” na secção 3.1.

Quadro 4.2.1. Execução da componente de Planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Actividades do Plano PEFA	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, € ¹³⁵	% Exec.
Planificação estrat.	19	Realização do Plano Estratégico de Desenvolvimento da província de Cabo Delgado	DPPF-DPO	102.250	120.296	117,6%
Planificação orçamental	20	Rever a estrutura e conteúdos do CFMP	DPPF-DPO	0		
	22	Definir o modelo para a Província, dos documentos de planificação e orçamentação	DPPF-DPO	0		
	32	Realizar um curso ao nível provincial para a elaboração do CFMP	DPPF-DPO	9.250		0,0%
	33	Capacitar 2 técnicos especializados na DPO na elaboração do CFMP	DPPF-DPO	2.000	2.841	142,1%
	37	Realizar curso provincial sobre planificação, orçamentação e CFMP por programa	DPPF-DPO	13.750	4.967	36,1%
Planificação, monitoria e Avaliação anual	17	Contratar 1 Consultor a curto prazo para a área de planificação e orçamentação.	DPPF-DARH	110.250	38.500	34,9%
	18	Realizar reuniões de planificação sectoriais de nível provincial	SP	30.000	4.218	14,1%
	21	Rever a estrutura e conteúdos do PES e BdPES	DPPF-DPO	0		
Divulgação da informação	9	Apoiar o processo de lançamento da página do portal de internet do Governo	DPPF-DPDR	750	1.966	262,1%
	10	Tornar pública a informação sobre plano, orçamento e balanço, colocando-os on-line	DPPF-DPDR	1.000		0,0%
Total				269.250	172.788	64,2%

Planificação estratégica provincial

Quadro 4.2.2. Contribuição do PFICD na planificação estratégica provincial, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade						Orçamento médio anual 2010-14	
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade	Produto	Orçamento			
19	DPPF-DPO	Realização do Plano Estratégico de Desenvolvimento da província de Cabo Delgado.	Plano concluído	4.090.000			
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
19	2010	DPO	Seminário de lançamento do PEDCD		258.200	2.479.652	
	2010	DPO	Seminário de consulta pública do PEDCD	Seminário realizado	600.000	410.681	
	2010	DPO	Serviços de consultoria do PEDCD	Plano elaborado	2.840.000		
	2010	DPO	Reprodução do PEDCD	Exemplares PEDCD (300)	550.000	700.000	
	2011	DARH	pagamento da 4ª prestação do PEDCD	Efectuado o pagamento	0	1.221.512	
Total Actividade 19					4.811.845	118%	

Com o apoio da AECID, a província de Cabo Delgado elaborou em 2010 o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Cabo Delgado 2010-14 (PE-DGD), o segundo plano estratégico elaborado na

província¹³⁶. Junto com o PQG e o PARP são os documentos estratégicos de referência de médio prazo essenciais para o processo de planificação anual. O processo de elaboração do PEDCD foi

¹³⁵ Até o segundo trimestre de 2014.

¹³⁶ O primeiro cobriu o período 2001–2005.

assistido por uma consultoria externa (“METIER, Consultoria e Desenvolvimento”) e incluiu a análise da documentação de referência (PQG, PARPA-II, ODMs e Agenda 2025). A partir das estratégias sectoriais nacionais e a situação específica da Província foram formuladas linhas de estratégia sectorial, estruturadas como programas e subprogramas com indicação de actores envolvidos, beneficiários e orçamento.

O documento produzido é de qualidade, tem uma sintética caracterização da Província e sumários diagnósticos sectoriais que situam o ponto de situação em 2010 do desenvolvimento social, económico e infra-estruturas. O plano de acção, organizado em programas e subprogramas, marca as prioridades da Província em cada sector e significa um progresso na apropriação destas prioridades pelos diferentes actores. Contudo o grau de utilização do PEDCD nos processos de planificação anuais não se corresponde com as expectativas iniciais¹³⁷.

Actualmente se está a trabalhar na elaboração de um novo plano estratégico para o período subsequente, estando a ser discutida a duração temporal que poderia superar o mandato legislativo. Tendo em conta a experiência do PEDCD 2010-14 e o custo que significou a sua elaboração (120.296 €), é recomendável repensar o valor acrescentado dum futuro plano, acordar a utilização que vai ser fazer do produto final e desenhar o documento na base dos pontos anteriores.

No âmbito da PeGFP, o PEDCD não é uma ferramenta útil para priorizar as acções, limitando-se a orientações gerais que não supõem uma priorização respeito ao PQG¹³⁸. Na prática, o PEDCD

não tem sido uma ferramenta de referência para o PFICD no âmbito da PeGFP.

Planificação orçamental

Para estabelecer as perspectivas financeiras plurianuais, o GdM revê anualmente o “Cenário Fiscal de Médio Prazo” (CFMP) ao nível nacional. Tendo em conta os principais pressupostos macroeconómicos, o CFMP actualiza a projecção dos recursos monetários (Receitas do Estado e Recursos Externos) para os três próximos anos. Na base destas previsões de receitas, estabelece a afectação estratégica de recursos para o nível Central e para os Órgãos Locais (nível Provincial, Distrital e Autárquico), tanto para despesas de funcionamento como de investimento. A afectação de recursos do CFMP fixa os tectos orçamentais a utilizar no processo de orçamentação¹³⁹.

O GdM elaborou o primeiro CFMP ao nível nacional para o período 2007-2009. Durante vários anos apenas foi um instrumento utilizado internamente pelo MF/MPD. Com o apoio do PFICD, a partir de 2011 se iniciaram em Cabo Delgado as capacitações para melhorar a planificação por programa e introduzir a metodologia do CFMP. Trata-se de uma ferramenta ainda em processo de consolidação¹⁴⁰, tanto sobre o desenho da ferramenta como da capacidade técnica para a sua utilização, reflectido na última avaliação PEFA (PI-12). Com o impulso que o PNPF tem dado nos últimos anos ao processo de planificação orçamental a nível distrital, a partir de 2013 o PFICD começou a apoiar a DPPF-DPO para realizar a monitoria da execução orçamental distrital.

137 Gil Rodrigues Atiena, “Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/ Projectos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento”, Fevereiro de 2014.

138 No anexo 11 secção 3 estão alistadas as 9 áreas de actividade do PEDCD (denominadas “subprogramas”) que têm que ver com a Planificação e GFP. O PEDCD agrupa as 9 áreas em 4 linhas de acção (denominadas “programas”): Implementar a Reforma do Sector Público; Implementar as Políticas de descentralização; Melhorar a gestão dos funcionários públicos; Reforço da capacidade de gestão de obras públicas.

139 GdM, “Cenário Fiscal de Médio Prazo 2013-2015”, Junho 2012; “Cenário Fiscal de Médio Prazo 2014-2016”, Junho 2013.

140 DPPF, “Mapas_CFMP CD 2013 - 2015 Globais Sectores”, “Mapas_CFMP CD 2014 - 2016 Globais Sectores”, “Mapas_CFMP CD 2014 - 2016 Global Distritos”.

Quadro 4.2.3. Contribuição do PFICD na planificação orçamental, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Realizar reuniões de Planificação sectoriais de nível provincial (abrangendo os distritos, momentos antes da elaboração do PES) dando impulso aos sectores que ainda não realizaram; Prestar assistência técnica aos Governos Distritais e sectores no processo de elaboração do CFMP; Realizar Monitoria do Orçamento Distrital							218.900
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
20	DPPF-DPO	Rever a estrutura e conteúdos do CFMP			CFMP (1 por ano)	0	
22	DPPF-DPO	Definir formato e conteúdos para a Província do DFOP e REOP			OP e REO (1 por ano)	0	
32	DPPF-DPO	Realizar um curso ao nível provincial para a elaboração do CFMP, destinado a EPAP			Nº de técnicos (25)	370.000	
33	DPPF-DPO	Capacitar 2 técnicos especializados no DPO na elaboração do CFMP			Nº de técnicos (2)	80.000	
37	DPPF-DPO	Curso a nível provincial sobre planificação, orçamentação e CFMP por programa.			Nº de técnicos (30)	550.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
33	2010	DPO	Capacitar técnicos da DPO na elaboração do CFMP	Nº técnicos (2)	293.399	113.648	70,4%
37	2010	DPO	Curso provincial sobre planificação e CFMP por programa	Curso realizado	550.000	0	
	2011	DPO	Curso provincial sobre planificação e CFMP por programa	(Meta 3)	370.000	198.667	
Total Actividade 19						198.667	36,1%
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2013	DPO	Realizar monitoria do Orçamento Distrital	Nº de distritos (16)	180.000	198.942	
	2014	DCP	Realizar capacitação em matéria de execução orçamental		325.000	310.057	

O Quadro 4.2.4 resume a pontuação dos progressos na planificação orçamental de acordo com a

Avaliação PEFA¹⁴¹ e se compara com a última avaliação nacional:

Quadro 4.2.4. Indicadores PEFA sobre credibilidade, abrangência, transparência e ciclo do orçamento

Indicadores PEFA 2009		Avaliações Cabo Delgado		Nacional
		2012	2010	
PI-1	Despesa agregada comparada com o orçamento aprovado	D	A	A
PI-2	Composição da despesa comparada com o orçamento aprovado	D	D	D
PI-3	Receita agregada comparada com o orçamento aprovado	D	D	A
PI-4	Montante e monitoria do pagamento de despesas em atraso	--	--	B+
PI-5	Classificação do orçamento	C	B	Bí
PI-6	Abrangência da informação orçamental	C	B	A
PI-7 (i)	Dimensão das operações do Governo não reportadas	D	C	B
PI-10	Acesso público à informação fiscal chave	D	Dí	Bí
PI-11	Ordem e participação no processo de orçamentação anual	A	A	A
PI-12	Perspectiva plurianual no planeamento fiscal	D	Dí	C+
PI-16	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas	C+	C+	C+
PI-24	Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais do ano	C+	C+	C+
PI-25	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	C+	C+	C+

141 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final", Julho 2013.

A província mantém um nível alto de ordem e participação no processo de orçamentação anual (PI-11) e nos últimos anos conseguiu elaborar um orçamento abrangente (PI-5, PI-6), assim como controlar a despesa total (desvios mínimos, abaixo de 3%) respeito ao orçamento total (PI-1). No entanto a província continua a ter um nível preocupante de relocações orçamentais, existe uma melhoria importante comparado aos anos passados, mas o progresso em fazer corresponder a despesa detalhada com o orçamento é insuficiente (PI-2). A província também planifica melhor as receitas em comparação com anos anteriores, ainda que em algum ano a previsão sofre desvios importantes e na avaliação PEFA não se percebe melhoria (PI-3). Não tem sido prática da província monitorar as despesas por pagar (PI-4) através de um plano devidamente estruturado, e ainda falta em Cabo Delgado incorporar a recente funcionalidade do e-SISTAFE para capturar estas despesas. Ainda que se constata melhorias

relativamente aos anos passados, continuam a existir despesas que não são reportadas, não incluídas nos relatórios fiscais (PI-7), para além dos projectos financiados pelos doadores que não são reportados.

Planificação e monitoria sectorial anual

Anualmente os distritos elaboram os planos e orçamentos distritais (PESOD) que são harmonizados e globalizados conjuntamente com os planos e orçamentos sectoriais, o que da origem ao plano e orçamento provincial (PESOP). O ciclo de planeamento e orçamentação tem início no mês de Maio de cada ano com o envio de uma circular do MF/MPD. Graças ao trabalho constante de capacitação realizada pelo PNPFD e o PFICD, o ciclo é bem conhecido e respeitado, quer ao nível provincial quer ao nível distrital, com procedimentos e calendário claros para os sectores e distritos.

Quadro 4.2.5. Contribuição do PFICD na Planificação e monitoria sectorial anual (PES), Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Realizar reuniões de Planificação sectoriais de nível provincial (abrangendo os distritos, momentos antes da elaboração do PES) dando impulso aos sectores que ainda não realizaram; Elaboração e submissão ao MPD do Balanço anual do PES; Elaboração da matriz operativa do plano de actividades do Governo Provincial para divulgação ao nível dos distritos e Postos Administrativos; Realizar reuniões do Conselho Técnico para harmonização do PES e Balanços trimestrais, semestrais e anuais; Harmonização das actividades contidas no Projecto do PES com Orçamento do Estado aprovado pela AR; Elaboração dos balanços trimestrais do PES, antecedida de trabalho de monitoria ao nível da base; Monitoria e avaliação do PES ao nível dos sectores e distritos.							773.200
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
17	DPPF-DARH	Contratar 1 Consultor a curto prazo para a área de planificação e orçamentação.				4.410.000	
18	SP	Realizar reuniões de planificação sectoriais de nível provincial			(1 por sector)	1.200.000	
21	DPPF-DPO	Rever a estrutura e conteúdos do PES e BdPES					
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
17	2010	DARH	Contratar um assessor de finanças		580.000	0	
	2011	DARH	Contratar um consultor por serviço temporal		1.512.000	220.000	
	2012	DARH	Contratar um consultor por serviço temporal		1.320.000	1.320.000	
	Total Actividade 17					1.540.000	
18	2013	DPAI	Realizar uma reunião de Planificação e Orçamentação com os sectores a nível Provincial e Distrital em preparação do processo de elaboração do PES	Chefes sectores e Distritos (Meta 60)	222.976	168.737	
	2014	DPAI		Nº de reuniões	464.690	0	
Total Actividade 18						168.737	14,1%
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2011	DPO	Recolha de dados para globalização do balanço do PES	Dados distritos (16)	0	64.500	

A incorporação de recursos humanos qualificados, médios técnicos e sistemas assim como a constante capacitação tem dado lugar a um continuado incremento da capacidade. Contudo, o desafio para os próximos anos é continuar a desenvolver e consolidar esta capacidade, particularmente ao nível dos distritos para assegurar uma execução autónoma das tarefas derivadas do processo de desconcentração. O Plano PEFA previu a adequação das principais ferramentas às necessidades da Província, são bastante densas e complexas demais para alguns actores, percebe-se que não estão suficientemente adaptadas (Quadro 4.2.6). Segue precisando-se que o PES e BdPES sejam instrumentos de planificação e monitoria efectiva das metas e indicadores, tanto no plano operacional como no plano estratégico.

Quadro 4.2.6. Percepção da qualidade das ferramentas de Planificação e GFP (% de respondentes)¹⁴²

Como avalia as ferramentas de consolidação da planificação e balanço provincial e distrital (PES, BdPES):	
Têm informação importante e útil para o nosso Departamento, para socializar com actores, transparência e divulgação	85%
A informação é pouco útil para o nosso Departamento, mas importante para outros actores	15%
A informação é pouco útil e demasiado pesada para outros actores, haveria que simplificar as ferramentas	
Como avalia as ferramentas de gestão orçamental (CFMP, OP, REO,...):	
Utilizamos todas as ferramentas, elas têm um formato adequado	46%
Utilizamos parcialmente as ferramentas, há aspectos dos formatos a ser melhorados	31%
Há que melhorar as ferramentas, têm muitas fraquezas para a nossa gestão departamental	23%

O reporte de execução do orçamento da Província é feito através dos Balanços do PES (BdPES). Anualmente são produzidos 3 relatórios trimestrais e um relatório anual (acumulativos). Não existe ao nível da Província a emissão de Relatórios de Execução Orçamental (REO) como se verifica a nível nacional. O REO agregado e consolidado emitido pelo MF, onde inclui informação e mapas sobre a

Província mas que permitem uma análise limitada. Observam-se também inconsistências e insuficiência de informação nos BdPES. Todos os factos apontados conduzem a uma insuficiente qualidade do reporte orçamental da Província (PI-24), que não está a melhorar quando comparado com os anos anteriores. Uma situação similar acontece em relação ao reporte financeiro (PI-25): a Província não prepara uma Conta Geral da Província à semelhança da Conta Geral do Estado, limita-se a dispor da informação relativa a Província produzida a partir da CGE, publicado pelo Governo Central. Nem a lei nem o regulamento do SISTAFE incluem disposições sobre as matérias de reporte orçamental, reporte financeiro e transparência, uma questão crítica para uma boa gestão das finanças públicas ao nível provincial.

Divulgação de informação fiscal / financeira sobre plano, orçamento e balanço

Já existe um portal electrónico do Governo da Província de Cabo Delgado com diversas informações sobre a Província e sobre o Governo¹⁴³. O PFICD apoiou também o desenho e construção duma outra página web sobre os distritos de carácter divulgativo, com informação interessante¹⁴⁴. Foram treinados dois técnicos para garantir a gestão e actualização atempada das páginas web, embora a capacidade não se tem consolidado e as páginas não estão sendo actualizadas. Cabe estudar a opção de subcontratar esta tarefa.

Embora o portal previsto existe, não tem ainda informação fiscal relevante. O apoio do PFICD não tem até agora conseguido tornar pública a informação em questões chave¹⁴⁵. Em consequência a Província continua a ter uma fraqueza no acesso público à informação fiscal (PI-10), atempada mesmo com a existência desde 2008 dos Observatórios de Desenvolvimento nos quais se partilham os Relatórios de Balanço do PES e Orçamento com a sociedade civil, assim como plataformas de coordenação sectorial anuais do Governo com a Sociedade Civil onde se favorece o acesso à informação e se promove a coordenação e transparência.

142 Dados dos inquéritos de avaliação. O inquérito aos Chefes de Departamento foi respondido por 14 pessoas, e o inquérito a pessoal técnico por 17 pessoas.

143 <http://www.cabodelgado.gov.mz>.

144 <http://www.retratorural.cabodelgado.gov.mz>.

145 Legislação: Constituição da República; Constituição Assembleia Provincial; Lei e Regulamento do SISTAFE; Regulamento de Procurement; Administração Pública; OLEs; Autarquias. Políticas da Província: OP; REO; PEDCD; PES; BdPES; PESOD; CFMP. Políticas Globais: ODM, Agenda 2025, PQG, PARP.

Quadro 4.2.7. Contribuição do PFICD na divulgação de informação sobre plano, orçamento e balanço, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Elaboração de uma página Web da DPPF para divulgação de assunto de interesse geral.							330.000
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
9	DPPF-DPDR	Apoiar o processo de lançamento da página do portal de internet do Governo			Página lançada	30.000	
10	DPPF-DPDR	Tornar pública a informação sobre plano, orçamento e balanço, colocando-os on-line			Nº documentos (9)	40.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
9	2011	DPDR	Apoiar lançamento da página do portal do governo	Web lançada	30.000	78.650	262,1%
10	2011	DPDR	Tornar pública a informação plano, orçamento, balanços	PES, BdPES, OP, RE, PEDCD	40.000	0	
	2014	DPDR	Publicação de boletim informativo da DPPF	Nº publicações (Meta 3)	400.000	0	

4.3. Espaços de diálogo e coordenação com outros actores

Nesta área o Plano PEFA e a execução do PFICD coincidem plenamente. Planificaram-se actividades para três resultados principais:

- Realização duas vezes ao ano dos Observatórios de Desenvolvimento da Província, espaços previstos no sistema de planificação nacional para a participação da sociedade civil.
- Criação duma base de dados sobre os projectos externos que as ONGs, associações e parceiros

executam na Província, com vista a sistematizar a informação, acompanhar a gestão e promover a sua integração no ciclo de planificação e orçamentação.

- Criação de mecanismos de coordenação e harmonização com os parceiros, a exemplo dos PAPs (encontros/seminários regulares, plataforma de relacionamento).

Trata-se duma área de intervenção com um peso orçamental reduzido (3,4% do Plano PEFA, 4,4% da despesa total do PFICD em PeGFP), duma ordem similar ao previsto no PES (3,7%). O PFICD contri-

Quadro 4.3.1. Execução da componente do PFICD “Espaços de diálogo e coordenação com outros actores”

Áreas de Actividade	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	%PEFA
Observatório de desenvolvimento	32.069	3,2%	5.985	1,7%	18,7%	31.250	2,1%	24.476		24.476	78,3%
Integração de projectos externos	4.505	0,5%	5.308	1,5%	117,8%	12.500	0,9%	24.667		24.667	197,3%
Coordenação com parceiros de desenvolvimento	695	0,1%	750	0,2%	107,9%	18.750	1,3%				
Total Espaços de diálogo e coordenação	36.759	3,7%	12.043	3,4%	32,8%	62.500	4,3%	49.143	0	49.143	78,6%
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Quadro 4.3.1. Execução da componente do PFICD “Espaços de diálogo e coordenação com outros actores”

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Actividades do Plano PEFA	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, € ¹⁴⁶	% Exec.
Observatório Des.	11	Sessões de divulgação do PES, BdPES, Orçamento, REO e CFMP (Observatórios)	DPPF-DPO	31.250	24.476	78,3%
Integração de projectos externos	23	Integração dos projectos externos no ciclo de planificação e orçamentação	DPPF-DPDR	3.750	6.790	181,1%
	24	Criação de uma base de dados provincial sobre todos os fundos externos	DPPF-DPDR	8.750	17.877	204,3%
Coordenação com parceiros desenv.	25	Estabelecer com os Parceiros um mecanismo regular de avaliação de desempenho	DPPF-DPDR	3.125		0,0%
	26	Introdução e adaptação plataforma de coordenação e diálogo com os Parceiros	DPPF-DPDR	15.625		0,0%
Total				62.500	49.143	78,6%

bui uma parte importante dos recursos para os ODP (18,7% do PES, 78% do previsto no Plano PEFA) e a totalidade do financiamento para integração de projectos externos e coordenação com parceiros.

Podem-se considerar espaços ainda embrionários, tanto no que se refere ao ambiente interno da sociedade civil como externo com o Governo e doadores¹⁴⁷. Ao nível distrital ainda não existem mecanismos similares ainda que esteja planificado no PES.

Observatórios de Desenvolvimento da Província

Os Observatórios são um dos principais fóruns de coordenação pública da Província. Para além destes, existem encontros da Secretaria Provincial com os parceiros, redes temáticas e outros fóruns ad-hoc.

Deveriam ser realizadas duas sessões de ODP ao ano, mas a prática dos últimos anos limita-se a uma sessão de ODP destinada ao balanço do ano transacto. Entre 2010 e 2013 o PFICD tem financiado anualmente o ODP em 60% por acima do previsto no Plano PEFA (156.000 Mt/sessão). O financiamento previsto para 2014 quase triplica este valor,

Quadro 4.3.2. Contribuição do PFICD aos Observatório de Desenvolvimento, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos PES 2010-14							
Tipo de actividade						Orçamento médio anual 2010-14	
Realização das sessões do ODP; Expansão dos observatórios aos distritos; Contactos com os governos distritais e sociedade civil para realização dos ODP; Capacitação das ETDs e IPCCs; Formação de Pontos Focais.						1.282.750	
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
11	DPPF-DPO	Sessões de divulgação do PES, BdPES, Orçamento, REO e CFMP			8 sessões	1.250.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
	2010	DPO/DPDR	Realizar com as OSCs sessões de divulgação do PES, BdPES, Orçamento, REO e CFMP.	V Sessão	250.000	249.500	
	2011	DPO/DPDR		VI Sessão	500	250.000	
	2012	DPO/DPDR			250.000	245.200	
	2013	DPO/DPDR			250.000	234.340	
	2014	DPO/DPDR			446.500	0	
Total Actividade						979.040	78,6%

146 Até o segundo trimestre de 2014.

147 Gil Rodrigues Atiena, “Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/ Projetos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento”, Fevereiro de 2014.

por enquanto não aumenta o compromisso financeiro do GPCD com o ODP.

As sessões do ODP são presididas pelo Governador e contam com a presença de membros do Governo e instituições da Província, Administradores Distritais, Presidentes dos Conselhos Municipais, representantes do MPD e MF, parceiros de Cooperação Internacional, Instituições Académicas, Empresas Públicas e Privadas, Associações Económicas, Instituições Financeiras, Organizações da Sociedade Civil e ONGs, Partidos Políticos, Sindicatos dos Trabalhadores e Instituições Religiosas. A agenda, de um dia de duração, inclui: revisão das sugestões e recomendações do encontro do ano anterior¹⁴⁸; apresentação do BdPES; apresentação do posicionamento da Sociedade Civil sobre desempenho do GPCD -através da análise do relatório do BdPES-; Relatório Balanço do PES e OE relativo ao ano de 2013; temas específicos. Observa-se no Quadro 4.3.3 uma redução da participação e do número de sugestões e recomendações recolhidas nos relatórios¹⁴⁹.

Quadro 4.3.3. Sessões 2010-14 do Observatório de Desenvolvimento

Sessão	Ano de balanço	Data	Nº participantes	Nº de sugestões / recomendações
VI Sessão	2009	Junho 2010	125	30
VII Sessão	2010	Junho 2011	200	27
VIII Sessão	2011	Maio 2012	250	11
X Sessão	2013	Maio 2014	150	10

Aborda-se na sessão do ODP todas as questões gerais e sectoriais que os participantes levantam a partir do Relatório do BdPES. O FOCADE joga um papel chave, apresentando a análise conjunta realizada como fórum das ONGs assim como sugestões e recomendações a ter em conta¹⁵⁰. Alguns relatórios dos ODP indicam que o tempo de acesso aos documentos de base para discussão é muito curto para se fazer uma análise suficiente. Em todos eles se enfatiza que o BdPES reporta actividades (produtos) e não resultados e impactos dessas actividades. Também é recorrente a falta de integração no BdPES das actividades em parceria com ONGs.

O ODP permite aos actores da Província partilhar inquietudes e problemáticas chave para o desenvolvimento tanto referidas aos sectores sociais (educação, saúde, água e saneamento, HIV/SIDA, etc.) como económicos (agricultura, pecuária, florestas e fauna, indústria e comércio, recursos minerais, trabalho) e infra-estruturas (estradas e pontes, energia, transporte e comunicações). No âmbito das finanças públicas sobressaem as constatações referidas ao difícil acesso a informação financeira nos distritos, sobretudo na rubrica de investimentos, assim como a difícil compreensão sobre os critérios de alocação de orçamento de investimento por sectores. No geral, a informação fiscal/financeira acessível não é suficientemente completa e detalhada, pelo que a prestação de contas ao cidadão continua a apresentar deficiências¹⁵¹.

Outra questão que preocupa a sociedade civil da Província é o controlo da exploração dos recursos minerais e os megaprojectos. O BdPES não disponibiliza informação a respeito das acções de fiscalização e impactos sociais das actividades mineiras, pelo que nos relatórios do ODP de anos anteriores são recorrentes os pedidos de informação para conhecer o estágio de implementação dos megaprojectos e o seu impacto, assim como as acções a ser desenvolvidas pelo GPCD para assegurar que comunidades se beneficiem dos rendimentos provenientes da exploração do gás. Em resposta a esta demanda, no último ODP (Maio 2014) participou uma representante do Instituto Nacional do Petróleo e apresentou informação sobre o estágio de implementação dos megaprojectos e seu impacto. Foram abordadas questões referentes à responsabilidade social das empresas de hidrocarbonetos, controlo de derrames tóxicos e mecanismos de monitoria por parte do Governo.

Com a experiência dos anos anteriores, seria interessante repensar como pode-se acrescentar o valor que o ODP dá, revendo por exemplo a dinâmica do encontro para aumentar o intercâmbio entre os actores e a formulação conjunta de sugestões/recomendações ao GPCD. Para isso é preciso melhorar a entrega atempada do Relatório do BdPES anterior, assim como o ponto de situação das sugestões/recomendações do ano anterior.

148 Com excepção do último encontro de 2014.

149 GPCD: "Síntese da VI Sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento da Província", Junho 2010; "Síntese da VII Sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento da Província", Junho 2011; "Síntese da VIII Sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento da Província", Maio 2012; "Síntese da X Sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento da Província", Maio 2014.

150 FOCADE, "Posicionamento da Sociedade Civil ao Desempenho do Governo no Plano Económico e Social de 2013".

151 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas da Província de Cabo Delgado", Julho 2013.

Criação duma base de dados sobre os projectos externos

Quadro 4.3.4. Contribuição do PFICD na integração de projectos externos, Meticais

Tipologia de actividades previstas no Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Fazer o levantamento das ONGs, associações e Parceiros; Instalar e manter actualizado um banco de dados sobre as principais intervenções do desenvolvimento rural; Sistematizar Projectos de Investimento Externo e ONG ligados ao DEL; Fazer acompanhamento dos programas e projecto de investimento externo a nível provincial e distrital; Acompanhamento de gestão de fundos externos.							180.200
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
23	DPPF-DPDR	Integração dos projectos e programas externos e dos parceiros de cooperação no ciclo de planificação e orçamentação, assim como na prestação de contas			Integrados os projectos	150.000	
24	DPPF-DPDR	Criação de uma base de dados provincial sobre todos os fundos externos (On/Off-CUT, On/Off Budget, projectos, etc.) que são disponibilizados para a Província – em alternativa melhorar a base de dados do ODAMOZ a este respeito.			Base dados operacional	350.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
23	2013	DPDR	Sistema de informação e monitoria de projectos de investimento externo	Nº de projectos registados (Meta 50)	150.000	271.597	
	2010	DPDR	Criação de base de dados para DPDR-CD	Base dados criada	596.520	715.065	
	2011	DPDR	Criação de base de dados de projectos externos	nº projectos cadastrados (Meta 30)	150.000	0	
	2014	DPDR	Sistematizar informação sobre projectos de investimento externo e ONGs	Nº de projectos registados (Meta 85)	165.000	0	
Total Actividade						986.662	197%

Os diversos documentos fiscais da Província (Plano e Orçamento, CFMP, etc.) deveriam abranger todas as actividades orçamentais e extra-orçamentais do Governo Provincial, de modo a proporcionar uma informação completa acerca das receitas e despesas em todas as categorias e fontes financiamentos, incluindo pois todos os programas/projectos com doadores. Contudo, a última avaliação PEFA reporta um deficiente sistema de recolha de informação e padronização (Quadro 4.3.5).

As informações relativas aos projectos financiados pelos doadores incluídas nos relatórios fiscais são ainda muito deficientes e incompletas (PI-7 ii), tão pouco se constata melhora na proporção da ajuda gerida através de procedimentos nacionais (Indicador D-3)¹⁵². Ao nível nacional, a maior parte dos fluxos de ajuda ao Governo Central é gerida através de procedimentos nacionais. Em Cabo Delgado, de acordo com a avaliação PEFA, apenas 4 doadores disponibilizavam os seus fundos por via da CUT.

Quadro 4.3.5. Indicadores PEFA no âmbito de diálogo e coordenação com outros actores

Indicadores PEFA		Avaliações Cabo Delgado		Nacional
		2009	2012	2010
PI-7 (ii)	Dimensão das operações do Governo não reportadas (doadores)	D	D	B
D-2	Informação financeira prestada pelos doadores	D	C	D+
D-3	Proporção da ajuda gerida com procedimentos nacionais	D	--	Cí

Para melhorar esta situação, o Plano PEFA planificou acções para criar uma base de dados e sistema de monitoria dos fundos externos (On/Off-CUT, On/Off Budget, projectos, etc.). Estas acções se correspondem com a responsabilidade da DPPF-DPDR de monitorar os projectos de investimento

152 Op. cit.

ou financiamento externo, podendo incluir Instituições Públicas, ONGs¹⁵³ e sector privado¹⁵⁴. A julgar pela qualidade da informação disponível, o importante investimento realizado (24.667 €) não parece ter derivado num processo de actualização assumido pela DPPF-DPDR sem necessidade de fundos externos, sendo a actividade planificada de novo no PFICD de 2014.

Em 2013 operaram na Província um total de 20 doadores (vide secção 2.1.2), incluindo 7 organizações internacionais, 11 cooperações bilaterais e 3 agências de cooperação pública descentralizada espanhola. Em Moçambique a coordenação entre os doadores e o diálogo com o GdM estão articulados a partir do G-19. Para facilitar a coordenação e harmonização entre os doadores e o reporte ao GdM, a Delegação da CE impulsou em 2005 a criação duma base de dados, ODAMAZ, transferida ao MPD em 2006. A base de dados é de alta qualidade e acessível¹⁵⁵, mas os dados não estão actualizados e não serve como fonte de dados completa e segura. Para conhecer o ponto de situação, é preciso fazer um inquérito às instituições e às ONGs ao nível Provincial e Distrital.

Criar mecanismos de coordenação e harmonização com os parceiros

Em matéria de coordenação, para além do ODP, a Secretaria Provincial desenvolve encontros anuais com os parceiros. Unicamente a AECID e o PNUD têm presença na Província, a presença de outros doadores nestes fóruns é muito exígua e irregular¹⁵⁶. Não existe um mecanismo entre os doadores para harmonização de informação (Indicador D-2, quadro 4.3.5), não há um relatório conjunto dos parceiros de cooperação/doadores que operam na província de Cabo Delgado e que facilite a coordenação entre eles e o Governo. No entanto a avaliação do indicador D-2 melhorou pela existência de indícios de maior liderança do Governo Provincial, coordenação com os parceiros/doadores e maior envolvimento da sociedade civil¹⁵⁷.

O sistema de coordenação é feito de maneira fragmentária através de missões de coordenação e monitoria ad hoc desenvolvidas pelos próprios doadores, ainda que existem sectores como saúde e educação que já possuem fóruns de coordenação sectorial¹⁵⁸.

Quadro 4.3.6. Contribuição do PFICD na coordenação com parceiros de desenvolvimento, Meticais

Tipologia de actividades previstas no Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Realização de encontros/seminários de coordenação e harmonização com os parceiros.							27.800
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
25	DPPF-DPDR	Estabelecer com os Parceiros um mecanismo regular de avaliação de desempenho (pode-se, por exemplo, usar a experiência dos PAP's).			Nº encontros anuais (2)	125.000	
26	DPPF-DPDR	Introdução e adaptação de uma plataforma simples de coordenação e diálogo com os Parceiros da Província inspirado no modelo usado a nível central pelos PAP's.			Sistema funcional	625.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
25	2011	DPDR	Estabelecer com os parceiros um mecanismo regular de avaliação de desempenho (reuniões e instrumento de planificação e prestação de contas)	Nº de projectos prestado contas (Meta 50)	25.000	0	
	2011	DPDR		Nº de reuniões (Meta 2)	125.000	0	

153 O documento da DPPF-DPDR "Lista de ONGs nacionais e estrangeiras" inclui 42 ONGs nacionais e 37 estrangeiras.

154 O documento da DPPF-DPDR "Empresas estrangeiras em Cabo Delgado" lista um total de 25 empresas: 15 de Hotelaria e Turismo, 4 de Agricultura / Agro-indústria, 4 de Serviços 1 de Industria e 1 de Transporte.

155 <http://www.odamaz.org.mz/>.

156 Gil Rodrigues Atiena, "Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/ Projetos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento", Fevereiro de 2014.

157 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas da Província de Cabo Delgado", Julho 2013.

158 Gil Rodrigues Atiena, op. cit.

O Plano PEFA planificou acções para criar um esquema de relação entre os parceiros de Cabo Delgado inspirado nas práticas dos PAPs, com um investimento significativo (18.750 €). O PFICD planificou actividades em 2011 para iniciar os trabalhos nesta área mas não foram executadas e não têm sido replanificadas nos últimos anos (Quadro 4.3.6). Não houve pois progressos no período do PFICD na criação dum sistema de coordenação GPCD-doadores, sendo a principal dificuldade a não presença em Cabo Delgado de quase todos os doadores.

O facto que sistemas ao nível nacional tecnicamente muito bons não estão a ser utilizados adequadamente pelos PAPs-GdM indica talvez a necessidade de dispor de sistemas simples que contenham uma informação mínima e que possam ser actualizados de maneira regular sem sobrecarregar administrativamente aos diferentes actores.

4.4. Finanças Públicas: Gestão de Fundos do Estado

Nesta componente do PFICD no âmbito de PeGFP distinguem-se as três áreas de actividade indicadas no Quadro 4.4.1. A área de educação fiscal refere-se a uma única actividade prevista no Plano PEFA, não executada até agora, mas prevista no PFICD

em 2014 para realizar uma campanha de educação fiscal e promoção do NUIT, incluindo programas de rádio, palestras e cartazes. A área de pagamento de salários e pensões não foi incluída no Plano PEFA mas o PFICD tem feito um apoio significativo na prestação de prova de vida e validação das procurações dos pensionistas nos distritos, contribuindo em 46% ao PES da Província.

A área chave de arrecadação de receitas públicas e fiscalização foi identificada pelo Plano PEFA como a área chave a incidir, com um volume orçamental importante (11% do total do Plano PEFA), mas acontece que o nível de execução orçamental nesta área tem sido muito baixo¹⁵⁹.

Arrecadação de receitas públicas e fiscalização

O gráfico 4.4.3 mostra uma evolução positiva da receita da Província de Cabo Delgado, com uma média de crescimento anual nos últimos 4 anos situada em 30%. Durante o mesmo período a despesa pública total da Província cresceu a uma média menor (20,2% anual), o que tem permitido uma maior cobertura da despesa com receita da Província (Gráfico 4.4.4), desde 8,7% em 2009 até 12,0% em 2013 (10,2% e 14,3% enquanto a cobertura das despesas correntes).

Quadro 4.4.1. Execução da componente de Gestão de Fundos do Estado¹⁶⁰

Áreas de Actividade	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	% PEFA
Educação fiscal da cidadania			1.850	0,5%							
Arrecadação de receitas públicas e fiscalização	53.036	5,4%	49.600	14,1%	93,5%	159.000	10,9%	46.276		46.276	29,1%
Pagamento de salários e pensões	6.269	0,6%	2.875	0,8%	45,9%				10.901	10.901	
Total Gestão de Fundos do Estado	59.305	6,0%	54.325	15,5%	91,6%	159.000	10,9%	46.276	10.901	57.177	29,1%
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

159 Ver também secção 3.7, "Execução do orçamento do programa", quadro 3.7.4.

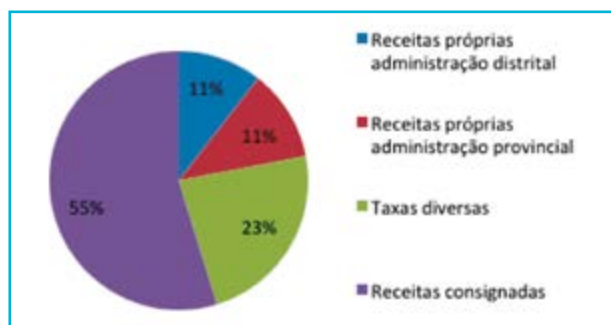
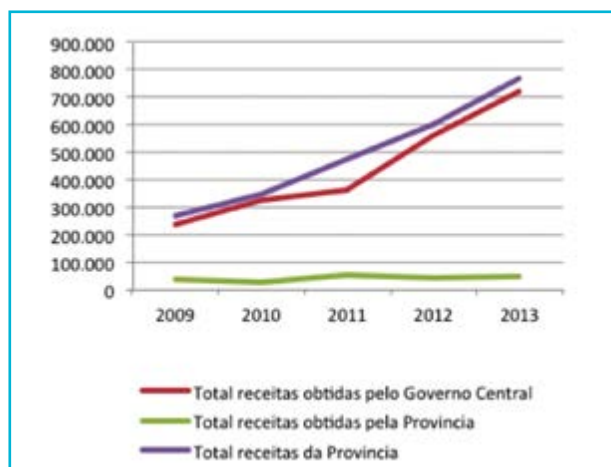
160 Até o segundo trimestre de 2014.

Quadro 4.4.1. Execução da componente de Gestão de Fundos do Estado

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, €	% Exec.
Educação fiscal	4	Desenhar uma actividade para os cidadãos sobre promoção das obrigações fiscais	DPPF-DRF	10.000		0,0%
Arrecadação de receitas públicas e fiscalização	1	Elaboração de um estudo sobre a capacidade e potencial da arrecadação de receitas	DPPF-DRF	67.500		0,0%
	2	Apresentar o diagnóstico das potencialidades e o subsequente plano de acção	DPPF-DRF	7.500		0,0%
	3	Seguimento e acompanhamento da recolha de receitas ao nível dos distritos e sectores	DPPF-DRF	27.000	33.899	127%
	13	Elaboração de um Relatório da Receita Provincial	DPPF-DRF	0		
	34	Realização de um curso sobre planificação, controlo e gestão de receitas	DPPF-DRF	17.500	1.168	6,7%
	35	Realização de um curso sobre planificação e receitas para sectores e alfândegas	DPPF-DRF	9.250		0,0%
	36	Realização de um curso sobre planificação, controlo e gestão das receitas Municipais	DPPF-DRF	2.750	1.658	60,3%
	40	Realização de 1 curso de auditoria e controlo interno para Agentes de Controlo Interno	DPPF-DRF	17.500	9.552	54,6%
Total				159.000	46.277	29,1%

Apenas 6,9% da receita total é arrecadada pela Província, enquanto 93,1% é arrecadada pelo Governo Central (Imposto sobre rendimento, IVA, outros impostos sobre bens e serviços, outras taxas e receitas próprias, outras receitas consignadas). A receita arrecadada na Província inclui taxas diversas, receitas próprias da administração provincial, receitas próprias da administração distrital, e receitas consignadas, de acordo com a distribuição do gráfico 4.4.2. O crescimento médio anual da receita arrecadada na Província se corresponde com a inflação (7,1%), pelo que ao nível provincial não há uma maior arrecadação. A percentagem que representa a receita arrecadada na Província no total diminuiu de 12,7% em 2009 até 6,0% em 2013 (Gráfico 4.4.4). Esta tendência se explica pelo facto de os impostos ligados a actividade económica serem arrecadados pelo Governo Central.

A receita arrecadada ao nível distrital representa 10,5% da receita arrecadada ao nível Provincial e apenas 0,7% da receita total da Província (Gráfico 4.4.6). A receita distrital total se tem duplicado respeito a 2010, mas as tendências não são uniformes (Gráfico 4.4.5), na maioria de casos houve uma redução em 2013, com a excepção significativa do distrito de Palma devido a implantação de infra-estruturas associadas aos megaprojectos.

Gráfico 4.4.2. Composição da receita obtida pela Província¹⁶¹Gráfico 4.4.3. Evolução da receita total da Província¹⁶²

161 Dados correspondentes a 2012 do Quadro 2.1.2.2, "Evolução da Receita Pública da Província de Cabo Delgado, 2009-13" na secção 2.1.2.

162 Dados do Quadro Op. cit.

Gráfico 4.4.4 .Percentagem receitas obtidas pela Província no total de receitas e de despesas provinciais¹⁶³



Gráfico 4.4.5. Evolução da receita obtida pelos distritos¹⁶⁴

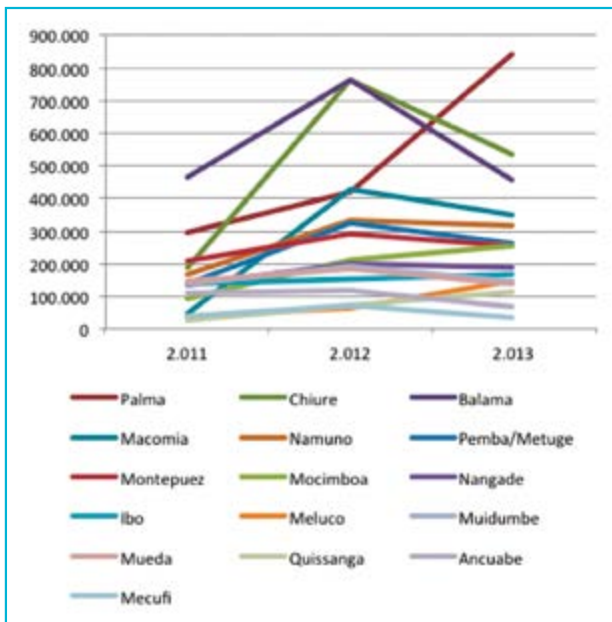


Gráfico 4.4.6. Receita obtida pelos distritos em relação a receita total da Província¹⁶⁵



O Plano PEFA procurou incidir nas fraquezas assinaladas pelos indicadores da avaliação de 2009 (Quadro 4.4.7), quer dizer, a previsão das receitas e o controlo interno das despesas não salariais assim como dos recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços. Segundo a última avaliação PEFA, não foi possível apurar nos anos em análise as percentagens de realocações de fundos executados e que foram consideradas com sendo proporções elevadas. Os pedidos de realocações aprovados e registados pelo e-SISTAFE não foram avaliados por falta de informação, o que condiciona a percepção de tendência destes fundos.

Trata-se da área com maior número de actividades PEFA previstas (Quadro 4.4.8), 9 no total, incluindo 2 actividades para esclarecer a capacidade e potencial do sistema actual de arrecadação e subsequente plano de acção, a actividade já citada de educação fiscal, a elaboração de um relatório da receita provincial, o seguimento e acompanhamento da reco-

Quadro 4.4.7. Indicadores PEFA nas áreas de arrecadação, controlo interno e pagamento de salários e pensões¹⁶⁶

Indicadores PEFA		Avaliações Cabo Delgado		Nacional
		2009	2012	2010
PI-3	Receitas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado	D	D	A
PI-18	Eficácia do controlo das folhas de salários	B	B	BÎ
PI-20	Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais	C+	C+	B+
PI-22	Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas	B	B	BÎ
PI-23	Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços	D	D	D

163 Op. cit.

164 Dados da DPPF-DRF, "Evolução da receita própria dos distritos de Cabo Delgado", Junho 2014.

165 Os dados do total da receita procedem do Quadro 2.1.2.2. Op. cit., e a receita distrital da DPPF-DRF Op. cit.

166 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final", Julho 2013.

lha de receitas tanto ao nível distrital como sectorial e 4 cursos de capacitação abrangendo Técnicos e Agentes de Controlo Interno em todos os níveis (sectores, alfandegas, distritos e municípios).

A actividade sobre o sistema de arrecadação tem sido planificada quase todos os anos mas não foi executada até agora. Nem há dados sobre a elaboração do relatório da receita provincial, ain-

Cuadro 4.4.8. Contribuição do PFICD em Arrecadação de receitas públicas e fiscalização, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade						Orçamento médio anual 2010-14	
Formação dos Chefes da secretaria dos Postos Administrativos em matéria de cobrança de receita e preenchimento dos modelos 37 e 38; Análise de cobrança de receita com as direcções das áreas fiscais dos distritos; Apoiar os distritos no processo de Atualização de base de dados dos contribuintes locais; Distribuição de senhas para o mercado em todos os distritos da Província; Capacitar arrecadadores de receita própria, IRN e divulgação das metas e monitoria de preenchimento dos livros obrigatórios; Seguimento e acompanhamento das actividades de recolha de receitas dos técnicos ao nível dos distritos e dos sectores; Monitoria e acompanhamento aos Postos Administrativos nas matérias administradas; Formação dos líderes comunitários de todos os distritos em matéria de cobrança do IRN; Monitorar e Fiscalizar as Aquisições e Uso dos bens e Património do Estado; Fiscalizar os processos de contratação de empreitada de Obras e fornecimento de bens ao Estado; Acompanhar a formação de processos exactores nas Direcções das Áreas Fiscais; Realizar fiscalizações nas Instituições do Estado em matéria de recursos financeiros; Realizar auditorias nas instituições do Estado; Realização de estudo colectivo do Manual básico de auditoria, do pessoal interno do departamento; Elaboração de um estudo sobre a capacidade potencial e o sistema actual de arrecadação de receitas públicas; Troca de experiencia com a direcção da alfandega em matéria de receita.						1.442.700	
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade	Produto	Orçamento			
1	DPPF-DRF	Elaboração de um estudo sobre a capacidade e potencial do sistema actual de arrecadação	Estudo	2.700.000			
2	DPPF-DRF	Apresentar o diagnóstico das potencialidades e o subsequente plano de acção aos responsáveis de Receitas e Fiscalização, área fiscal, administradores distritais e alfândegas.	Apresentação feita	300.000			
3	DPPF-DRF	Seguimento e acompanhamento das actividades de recolha de receitas dos técnicos ao nível dos distritos e dos sectores.	Nº instituições abrangidas: 32	1.080.000			
4	DPPF-DRF	Desenhar una actividade para a promoção e a importância das obrigações fiscais.		400.000			
13	DPPF-DRF	Elaboração de um Relatório da Receita Provincial.	Nº (4)	Sem custos ad			
34	DPPF-DRF	Curso sobre planificação, controlo e gestão de receitas da área de Receitas e Fiscalização.	Técnicos: 40	700.000			
35	DPPF-DRF	Curso planificação, controlo e gestão das receitas da Área Fiscal para sectores e alfândegas.	Técnicos: 40	370.000			
36	DPPF-DRF	Realização de um curso sobre planificação, controlo e gestão das receitas Municipais.	Técnicos: 12	110.000			
40	DPPF-DRF	Curso de auditoria e controlo interno para os Agentes de Controlo Interno, sectores e distritos	Técnicos: 40	700.000			
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
	2011	DRF	Elaboração de um estudo sobre a capacidade potencial e o sistema actual de arrecadação de receitas públicas.	Estudo realizado	2.700.000	0	0%
	2013	DRF		Estudo realizado	2.000.000	0	
	2014	DRF		Estudo Concluído	2.000.000	0	
	Total Actividade 1						
2	2011	DRF	Apresentação do diagnóstico e subsequente plano de acção aos responsáveis de receitas e fiscalização, área fiscal, administradores distritais e alfandegas	Nº de seminários realizados	300.000	0	
3	2011	DRF	Seguimento e acompanhamento das actividades de recolha de receitas ao nível dos distritos e sectores	Nº sectores e distritos: 8	270.000	279.052	126%
	2012	DRF		Nº instituições: 16 de 32	360.000	414.862	
	2013	DRF		Nº instituições (Meta 32)	275.000	248.948	
	2014	DRF		Nº instituições (Meta 16)	280.000	413.080	
Total Actividade 2						1.355.942	

Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
4	2014	DRF	Realizar uma campanha de educação fiscal e promoção do NUIT, incluindo programas de rádio, palestras e cartazes	3 actos celebrados, emissões radiofónicas e 200 cartazes produzidos	370.000		
13	2014	DRF/ATM	Realizar reuniões de balanço trimestral de arrecadação da receita / produzir relatórios trimestrais	Nº relatórios (Meta 4)	160.000	0	0%
34	2012	DRF	Curso sobre planificação, controlo e gestão de receitas da área de Receitas e Fiscalização ao nível dos distritos.	Técnicos: 35 de 40	360.000	46.730	6,7%
36	2012	DRF	Realização de um curso sobre planificação, controlo e gestão das receitas Municipais.	Técnicos (Meta 12)	360.000	66.303	60,3%
40	2011	DAS/DRF	Realização de um curso de auditoria e controlo interno para os ACLs da Província e distritos	Técnicos: 12	350.000	382.066	54,6%
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2014	DRF	Monitorar o processo de cadastramento dos contribuintes das receitas locais e da colecta de receitas distrital.	Nº Instituições Fiscalizadas (8+16)	280.000	0	
Total PFICD (Actividades PEFA + não PEFA)					1.851.041	29,1%	

da que existam balanços acumulados do PES. O PFICD tem focalizado na monitoria das actividades de recolha de receitas ao nível dos distritos e sectores e nos cursos de capacitação. No ano 2014 também se iniciou o apoio a uma actividade não prevista no Plano PEFA (cadastro dos contribuintes).

Os resultados da avaliação PEFA indicam as dificuldades para superar as fraquezas conhecidas ao início do PFICD. A previsão da receita complica-se pela mudança contínua da política tributária e dos sistemas de administração de receitas. O registo e declaração da receita cobrada pelos sectores tem fraquezas, entanto que não há um sistema eficiente de controlo das receitas cobradas ao nível dos distritos, apesar de existir um plano de auditoria das receitas internas para todos os distritos. Continua a ser fraca a noção que os Agentes de Controlo Interno nos vários sectores têm da natureza e o papel do controlo interno. Acima de tudo, a avaliação constata uma fraca capacidade técnica ao nível do Departamento responsável pelo Controlo Interno (DPPF-DRF), com poucas visitas ao nível distrital e falta de atenção às demais instituições e sectores ao nível da província.

Pagamento de salários e pensões

Em 2007 iniciou-se o Cadastro dos Funcionários e Agentes do Estado, digitalizado (e-CAF). Ao final de 2013, a Província contava com 17.032 funcio-

nários e agentes do Estado, 25% mulheres, para um total de 21.293 postos previstos (80% preenchidos). Um total de 4.264 funcionários e agentes do Estado estão baseados na cidade de Pemba (25%) e o resto distribuídos pelos 16 distritos. Mais da metade dos funcionários correspondem a Educação (9.893), seguido do sector da Saúde (2.913) e Agricultura (583). Em relação ao nível de formação, 2.327 funcionários possuem o nível elementar, 3.879 nível básico, 9.516 nível médio e 1.310 nível superior.

O CAF alimenta o módulo de pagamento de salários e-FOLHA incorporado ao e-SISTAFE, iniciado em 2010. Os funcionários em Pemba são pagos mediante a e-FOLHA, estando ainda nos inícios o pagamento nos distritos com aceso a e-FOLHA. As alterações das folhas de salários são supervisionadas pela DPPF-DCP e o controlo pela DPPF-DRF, havendo inspecções regulares pela IGF. A avaliação PEFA atribui pontuação positiva para a eficácia do controlo das folhas de salários (indicador PI-18, quadro 4.4.7).

Não houve pois actividades previstas no Plano PEFA para esta área. Contudo o PFICD tem dado apoio complementar para a prestação de prova de vida e procurações dos pensionistas (se estima em 25.000 o número de ex-combatentes pensionistas), assim como acompanhamento da formação de processos de abertura de contas e mudanças de assinaturas nos distritos (Quadro 4.4.9).

Quadro 4.4.9. Contribuição do PFICD em “Pagamento de salários e pensões”, Meticais

Tipologia de actividades previstas no Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade						Orçamento médio anual 2010-14	
Confirmar prova de vida ao pessoal inactivo; Confirmação de prova de vida dos pensionistas (Militares e Civis); Prestação de prova de vida aos pensionistas Via-Banco; Regularização de pensões junto ao MF-Departamento de Providencia social; Acompanhamento e monitoria no processo de abertura de Contas bancárias para Pensionistas; Acompanhamento do pagamento de Pensões Civis e Militares; Prestação de prova de vida aos Pensionistas de contas com Portugal; Pagamento de pensões de Contas com Portugal; Troca de experiencia nas províncias de Sofala e Inhambane						929.500	
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2011	DAS/DRF	Prestação de Prova de vida dos pensionistas	Nº pensionistas	350.000	315.938	
	2011	DRF	Validação das procurações dos pensionistas nos distritos	Procurações validadas: 16 distritos	0	120.094	
	2014	DT	Realização de prova de vida de pensionistas com contas com Portugal	Provas de vida: 35	225.000	0	
	2014	DT	Acompanhamento da formação de processos de abertura de contas e mudanças de assinaturas nos distritos.	Acompanhamento realizado	225.000	0	
Total PFICD						436.032	

4.5. Finanças Públicas: Gestão do Património e Aquisições de Bens e Serviços

Gestão de aquisições de bens e serviços

No período do PFICD a actividade em gestão das aquisições tem estado determinada pelo Decreto 15/2010 “Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado”, que revisa os regulamentos anteriores de 2005. O Regulamento estabelece as Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEAs) como as unidades dentro de cada órgão o instituição encarregadas da gestão dos processos de aquisições, desde a planificação até a execução do contrato, e especifica os procedimentos a seguir¹⁶⁷. Ao nível nacional existe a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA), órgão central com competência de coordenação e supervisão de toda a actividade relacionada com a contratação pública, centralização de dados e programação das capacitações em matéria de contratação.

Por outra parte, o Secretariado PEFA reviu em Dezembro de 2010 os critérios de avaliação dos procedimentos e práticas de Procurement, elevando o nível de exigência. Esta mudança explica que, em consonância com o que acontece ao nível nacional, o Indicador PI-19 (Quadro 4.5.1) piore na última avaliação PEFA, de facto as duas medições não são comparáveis directamente. As fraquezas que se indicam a continuação são comuns a todas as províncias, trata-se de fraquezas estruturais nacionais dentro do funcionamento do sistema de finanças. O facto de ser melhor apontadas com os novos critérios de avaliação deve incentivar melhorias na província de Cabo Delgado.

As fraquezas na área de aquisições têm a ver com as insuficiências na divulgação pública dos processos de Procurement¹⁶⁸, não disponibilidade da informação adequada para o concurso, recurso frequente a outras modalidades alternativas ao concurso público e falta de transparência no mecanismo de queixas e resolução de conflitos. Em muitos casos apenas a informação sobre os concursos lançados e adjudicados é pública porque tem de ser publicada nos meios

167 O Regulamento do SISTAFE denomina Unidades Gestoras Executoras as unidades dentro dos órgãos e instituições do Estado que têm a capacidade administrativa de executar os procedimentos do SISTAFE. .

168 No portal da UFSA há informação mas não se detalha por províncias, <http://www.concursospublicos.gov.mz>.

Quadro 4.5.1. Indicadores PEFA no âmbito das aquisições¹⁶⁹

Indicador PEFA		Dimensões do indicador	Avaliações Cabo Delgado	
			2009	2012
PI-19	Transparência e concorrência nas aquisições	(i) Transparência, abrangência e concorrência no enquadramento legal e regulador	C com metodologia original	C
		(ii) Uso de métodos competitivos de aquisições		C
		(iii) Acesso público a informações fiáveis e atempadas sobre os concursos		D
		(iv) Existência de um sistema administrativo independente de reclamações		D

de comunicação. Existe uma necessidade de divulgação do mecanismo de reclamações tanto entre as administrações responsáveis como entre o público no geral, olhando principalmente para os fornecedores, para um conhecimento mais aprofundado do processo de reclamação e dos direitos e deveres das partes que participam no processo.

Neste contexto o Plano PEFA (Quadro 4.5.2) planificou um bom conjunto de actividades para melhorar as ferramentas de gestão (relatório de aquisições provincial, cadastro de fornecedores, matriz para controlo de preços), criar uma equipa para harmonizar os processos de aquisições, formar nos novos procedimentos do Decreto 15/2010 e moni-

Quadro 4.5.2. Execução da componente de Gestão do Património e Aquisições

Áreas de Actividade	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	% PEFA
Gestão do Património do Estado	18.931	1,9%	2.889	0,8%	15,3%				5.802	5.802	
Gestão de aquisições de bens e serviços	1.019	0,1%	8.321	2,4%	816,6%	80.125	5,5%	27.896		27.896	34,8%
Total Gestão do Património e Aquisições	19.950	2,0%	11.210	3,2%	56,2%	80.125	5,5%	27.896	5.802	33.698	34,8%
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, € ¹⁷⁰	% Exec.
Gestão das Finanças Públicas						
Gestão de aquisições de bens e serviços	15	Relatório de Aquisições Provincial, incluindo mapas de aquisições e questões-chave	DPPF-Dpat	0		
	16	Desenhar uma matriz de controlo das aquisições	DPPF-Dpat	0		
	28	Propor a descentralização provincial do cadastro de fornecedores de bens e serviços	DPPF	0		
	43	Realizar um curso de gestão do Procurement para sectores e distritos	DPPF-Dpat	15.000		0,0%
	44	Monitoria e assistência técnica das UGEA's Distritais para concursos das aquisições	DPPF-Dpat	60.750	27.896	45,9%
	50	Desenhar e criar equipa multidisciplinar de harmonização processos de Procurement	SP	4.375		0,0%
Total				80.125	27.896	34,8%

169 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final", Julho 2013.

170 Até o segundo trimestre de 2014.

torar as UGEAs. Foi previsto um orçamento significativo (5,5% do total), importante tendo em conta a falta de orçamento do Estado (0,1% do PES em PeGFP). Contudo, a utilização de fundos do PFICD tem sido baixa (2,7% da despesa total).

As actividades previstas para melhorar as ferramentas de gestão (15, 16, 28), não tem sido executadas na íntegra. As actividades 15 e 16 estão implícitas nas funções da DPPF como unidade intermédia entre as UGEAs e a UFSA, pelo que deve ser feito um esforço de sensibilizar às UGEAs da necessidade de enviar cópias dos processos ao nível nacional e provincial, em tempo e forma. Em relação a actividade 28 a proposta foi feita em várias vezes, mesmo nos encontros com a Direcção Nacional do Património. Actualmente, a Direcção Nacional do Património está a trabalhar junto do CEDSIF para o desenvolvimento da aplicação informática do Cadastro de Fornecedores descentralizado às províncias e distritos. Em relação a actividade 43, o Departamento de Património realiza 2 capacitações anuais a sectores e distritos no âmbito da monitoria dos processos de procurement. Além disso, tem sido feitas formações por parte do nível central com uma periodicidade anual. Não há informações sobre a criação da equipa para harmonizar os processos de aquisições (50).

Existem na província 130 UGEAs, 56 em Pemba e 74 nos distritos (Quadro 4.5.3). Em relação aos distritos, de 2010 à 2012 funcionaram UGEAs distritais, que eram constituídas por técnicos dos diferentes serviços distritais existentes com o comando na Secretaria Distrital de cada Distrito, sendo assim 16 UGEAs (uma por distrito). Com a descentralização do orçamento aos serviços distritais foram constituídas UGEAs em cada serviço distrital, surgindo assim 5 UGEAs em cada distrito.

Quadro 4.5.3. Evolução das UGEAs em Cabo Delgado¹⁷¹

Ano	Direcções e Serviços Provinciais	Distritos	Total
2010	50	16	66
2011	54	16	70
2012	55	16	71
2013	56	74	130

No período 2011-14 o PNPFD se tem ocupado da formação dos técnicos das UGEAs, aproximadamente 250 pessoas. De forma complementar, o PFICD tem apoiado a monitoria e assistência técnica as UGEAs, são realizadas duas cada ano.

Quadro 4.5.4. Contribuição do PFICD em “Gestão de aquisições de bens e serviços”, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14				
Tipo de actividade				Orçamento médio anual 2010-14
Acompanhamento do grau de execução das Obras do Estado na Província; Realização de concursos de aquisições de serviços, bens e empreitadas; Monitoria e Assistência Técnica as UGEAs Distritais; Capacitação das UGEAs da província em matérias específicas (Aquisições Governamentais); Realizar capacitação em matérias do Decreto 15/2010 de 24 de Maio e do Decreto 23/2007 de 09 de Agosto; Formar técnicos em material de Procurement; Troca de experiência inter província.				648.011
Actividades previstas no Plano PEFA				
Nº Act	Resp	Actividade	Produto	Orçamento
15	DPPF-Dpat	Relatório de Aquisições Provincial, incluindo mapas de aquisições e narrativo questões-chave.	Nº de relatórios	Sem custos adicionais
16	DPPF-Dpat	Desenhar uma matriz de controlo de preços, quantidade, data e fornecedores das aquisições.	Matriz	
28	DPPF	Propor a descentralização do cadastro de fornecedores de do Estado ao nível Provincial	Proposta	
43	DPPF-Dpat	Realizar um curso de gestão do Procurement para sectores e distritos.	Nº técnicos: 40	600.000
44	DPPF-Dpat	Monitoria e assistência técnica das UGEAs Distritais para a promoção da realização do concurso na aquisição de bens e serviços.	% das UGEAs monitor.: 100	2.430.000
50	SP	Desenhar e criar uma equipa multidisciplinar de globalização e harmonização de todos os processos de Procurement da Província.	Equipa criada	175.000

171 Dados da DPPF-Dpat.

Quadro 4.5.4. Contribuição do PFICD em “Gestão de aquisições de bens e serviços”, Meticais

Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
44	2011	DPat	Monitoria e assistência técnica das UGEA's Distritais para a promoção da realização do concurso na aquisição de bens e serviços.	2 monitorias realizadas	540.000	391.602	
	2012	DPat		Nº UGEAs: 8 de 16	300.000	300.091	
	2013	DPat		Nº monitorias: Meta 16	444.190	232.071	
	2014	DPat	Supervisionar as UGEAS ao nível da Província, produzir um mapa anual de aquisições	Nº UGEAs: Meta 142	380.000	192.086	
Total PFICD						1.115.850	34,8%

Quadro 4.5.5. Contribuição do PFICD em “Gestão do património do Estado”, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Continuar com o registo de Tombo do Estado; Registar Imóveis do Estado, actualização do inventário dos Bens; Realização de supervisões do Inventário do Património do Estado nos Sectores da Cidade de Pemba, Administrações Distritais e Autarquias; Avaliações para garantir o seguro dos Imóveis e Bens; Capacitação dos responsáveis do Património das Direcções Provinciais e dos Serviços Distritais em matérias de Gestão do Património do Estado.							413.943
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2013	Dpat	Supervisão do inventário de bens patrimoniais para melhor controlo e gestão dos fundos públicos.	Inventário realizado (16 distritos)	447.876	232.071	
	2014	Dpat	Registar Imóveis do Estado	Número de imóveis registados (250)	130.000	0	

De acordo com a última avaliação PEFA, o Departamento de Património da DPPF ainda não garante o controlo eficiente dos concursos públicos, aplicando-se as regras para as aquisições do Decreto nº 15/2010. Trata-se duma área chave na GFP que precisaria de esforços redobrados numa próxima etapa.

Gestão do património do Estado

Trata-se de uma área de actividade que não foi incluída no Plano PEFA. Ela representa 1,9% do orçamento médio do PES dos anos 2010-14. A partir de 2013 o PFICD começou a apoiar algumas actividades para responder as deficiências no controlo de inventário e gestão patrimonial, com um pequeno orçamento (0,6% do total da despesa).

4.6 Finanças Públicas: e-SISTAFE

O e-SISTAFE é o sistema informático para assistir a implementação dos procedimentos de administração das finanças públicas estabelecidos pela lei e regulamento do SISTAFE. Foi concebido em 2003 e iniciou o funcionamento em 2004. O sistema inclui os seguintes módulos: Módulo de elaboração orçamental; Módulo de execução orçamental; Módulo de gestão do património do Estado; Módulo de gestão de provedores. Em 2010 foi iniciada ao nível nacional a introdução da e-Folha, um módulo de salários integrado no e-SISTAFE. O sistema é gerido pelo Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação (CEDSIF), criado em 2010 como resultado da fusão das unidades a cargo da reforma do SISTAFE (a Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado –UTRAFE-, tutelada pelo MF e o Centro de Processamento de Dados).

A implantação do e-SISTAFE em todos os órgãos e instituições do Estado tem sido gradual, alcançando em 2011 um total de 504 instituições e 10.004 utilizadores ao nível nacional¹⁷². Em Cabo Delgado começou a utilizar-se em 2006. Na actualidade, o sistema está instalado em quase todas as instituições do Estado em Pemba mas somente em 6 dos 16 distritos. A equipa técnica é constituída por uma coordenadora e dois técnicos do CEDSIF, um para suporte aos utilizadores e outro para capacitação. Com a introdução do e-SISTAFE, os sistemas de controlo dos compromissos de despesa registaram melhorias significativas, numa fase inicial enquanto ferramenta de contabilidade (simplificação de procedimentos administrativos na execução do orçamento) e mais tarde como uma ferramenta para a execução directa do orçamento (finais de 2006 e 2007) permitindo o pagamento directo de serviços aos fornecedores. A e-Folha joga um papel importante para controlar os pagamentos aos funcionários, principalmente da cidade de Pemba.

Em Pemba existem um total de 35 unidades gestoras com e-SISTAFE instalado¹⁷³. Nos distritos o e-SISTAFE está instalado nas Secretarias Distritais, não está nos outros serviços. Em 2010 estava instalado em três distritos (Mueda, Mocimboa da Praia e Montepuez) e em 2012 foi expandido para outras três (Chiúre, Muidumbe, Macomia). O PES de 2014 prevê a extensão à três distritos mais: Quissanga, Ibo e Namuno. De acordo com

os dados do CEDSIF, entre 400 e 500 pessoas recebem formação/assistência anualmente no uso do e-SISTAFE e e-FOLHA, mesmo que os computadores registados são 119 (dos quais 11 avariados). Um total de 10.194 funcionários são pagos mediante a e-FOLHA, sobre um total de 17.032 funcionários (60%)¹⁷⁴.

O sistema utiliza fibra óptica como suporte físico de comunicações, mas a instalação apresenta limitações no acesso e funciona muito lentamente em algumas unidades instaladas. Na maioria dos distritos há importantes problemas técnicos, em alguns consegue funcionar mais ou menos (Mocimboa da Praia, Muidumbe) mas em outros os problemas são constantes (Chiúre) até praticamente não funcionar (Macomia). Nos últimos anos não há uma evolução positiva do e-SISTAFE nos distritos, excepto com a e-Folha, com a qual começou-se a pagar salários nos inícios de 2014 também nos distritos. Para suprir as deficiências dos distritos, os utilizadores deslocam-se a Pemba e usam os 9 computadores existentes da sala prevista na DPPF para este efeito, conjuntamente com outros utilizadores de Pemba. Os problemas de acesso e manejo do e-SISTAFE fazem com que a ocupação desta sala seja muito elevada, precisando duplicar a sua capacidade.

O Plano PEFA planificou o apoio a expansão do e-SISTAFE nos distritos assim como acompanhamento técnico para sectores e distritos (Quadro

Quadro 4.6.1. Execução da componente e-SISTAFE

Áreas de Actividade	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	% Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	% PEFA
SISTAFE	12.890	1,3%	7.240	2,1%	56,2%	27.000	1,9%	58.037		58.037	215,0%
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, € ¹⁷⁵	% Exec.
SISTAFE	12	Em coordenação com o MF acelerar a instalação do e-SISTAFE em todos os Distritos	DPPF-DAS	0	31.405	
	31	Acompanhar os sectores e distritos em matéria de e-SISTAFE	DPPF-DAS	27.000	26.632	98,6%
Total				27.000	58.037	215%

172 <http://www.cedsif.gov.mz/>, não há dados mais actualizados.

173 Dados do CEDSIF em Cabo Delgado.

174 Dados do e-SISTAFE em agosto de 2014. O número total de funcionários corresponde ao fim de 2013.

175 Até o segundo trimestre de 2014.

4.6.1), atribuindo uma parte significativa do orçamento previsto no Plano (7,7%), proporcionalmente muito superior ao PES em PeGFP (1,9%). O aporte do PFICD tem sido também significativo (5,5%), muito superior ao previsto nos diferentes orçamentos anuais do PFICD (2,1%).

O PFICD é a fonte principal de recursos para apoiar a implementação do e-SISTAFE (Quadro 4.6.2). O orçamento do Estado para esta área de actividade é exíguo, contando-se também com financiamento da DANIDA em 2014 para formar agentes de Sistema e-SISTAFE nos distritos (80.000 Mt). As principais actividades são gestão da área de utilizadores na DPPF, o suporte técnico aos utilizadores, a derivação de alguns problemas ao CEDSIF e as capacitações. Parte dos utilizadores não têm uma formação básica em computadores, obrigando a equipa do e-SISTAFE a ensinar os fundamentos. Como consequência um curso de capacitação no e-SISTAFE não é suficiente para

melhorar a competência dos utilizadores, a qual avança lentamente.

4.7. Finanças Públicas: Inspecção Administrativa e Auditoria interna

A Inspecção Administrativa do Governo Provincial (IAP) foi criada em 2007 e realiza inspecções ordinárias às instituições provinciais, distritais (incluindo os Postos Administrativos) e municipais, assim como inspecções extraordinárias por motivos de queixas, denúncias e por solicitações das auditorias do Tribunal Administrativo, Inspecção Geral Administrativa e Ministérios (quadro 4.7.1). Se ocupa de verificar o cumprimento das recomendações deixadas pelos Tribunal Administrativo, Inspecção Geral das Finanças e Inspecção Administrativa Local do Estado. Actualmente possui um efectivo de 1 Inspector Superior e 3 Inspectores Administrativos, sendo uma unidade com grave falta de Recursos Humanos.

Quadro 4.6.2. Contribuição do PFICD em e-SISTAFE, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Em coordenação com o MF acelerar a instalação do e-SISTAFE em todos os distritos; Expandir a instalação de terminal e-SISTAFE para novos distritos e sectores; Expandir o Sistema de pagamentos via e-FOLHA aos sectores e distritos com terminal; Realizar monitoria e assistência técnica aos pólos com terminais do e-SISTAFE; Formar agentes de Sistema e-SISTAFE de todos distritos; Capacitar funcionários (contabilistas) dos distritos em material de gestão financeira e enceramento de contas.							515.600
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade	Produto	Orçamento			
12	DPPF-SISTAFE	Acelerar a instalação do e-SISTAFE em todos os Distritos.	Nº distritos com e-SISTAFE: 16	0			
31	DPPF-SISTAFE	Acompanhar os sectores e distritos em matéria de e-SISTAFE.	% de distritos monitorados ao ano: 100%	1.080.000			
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	%PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
12	2013	DAS	Inclusão dos distritos com terminais do e-SISTAFE na e - Folha	Nº de distritos com e-SISTAFE: Meta 6	438.000	1.208.967	
31	2011	DAS	Deslocação de técnicos do DAS e Orçamento à Montepuez para execução do orçamento no e-SISTAFE	Execução de orçamento	0	0	
	2011	DAS	Monitoria e assistência técnica aos polos com terminais do e - SISTAFE	1 monitoria de 12	270.000	412.198	
	2012	DAS		8 monitorias de 12	270.000	453.575	
	2013	DAS		Distritos assistidos: Meta 6	270.000	47.250	
	2014	DCP/DAS	Monitoria aos polos com terminais do e-SISTAFE: Chiúre Montepuez, Mocimboa da Praia, Muidumbe, Mueda, Macomia, Quissanga, Ibo e Namuno	Nº de distritos assistidos (Meta 6)	200.000	199.509	
Total Actividade 31						1.112.532	103%
Total PFICD						2.321.499	215%

Quadro 4.7.1. Evolução do nº de inspectores e das inspecções previstas/realizadas pela IAP, 2010-14

Ano	Nº de inspectores	Nº de inspecções ordinárias						Nº de inspecções extraordinárias realizadas			
		Sectores		Distritos		Municípios		Sectores	Distritos	Municípios	Outras Instituições
		Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real				
2010	2	Dados não disponíveis									
2011	4	Dados não disponíveis									
2012	4				15		3	2	9		
2013	4		5		9		3	2	6	1	3

Algumas das inspecções extraordinárias respondem a denúncias de casos de corrupção apresentadas ao nível da Província e ao nível central. Os BdPES citam estas inspecções, como por exemplo as irregularidades denunciadas sobre a gestão de investimentos da AECID no Distrito de Ibo em 2012.

No período 2010-14 destaca o estabelecimento na Província de Nampula da Inspeção Geral de Finanças (IGF) - Delegação Regional Norte, repercutindo sobre a melhora desta função. O IGF realiza inspecções internas à maioria dos órgãos e instituições do Governo Provincial, enviando os relatórios das inspecções às entidades auditadas para o exercício de contraditório e finalmente ao MF e o sector correspondente a fim de ser dado conhecimento das recomendações. Contudo a IGF não dispõe de UM número razoável de quadros para auditoria com formação profissional em matéria de auditoria ou contabilidade.

O GPCD criou uma equipe para dar seguimento as orientações deixadas pelos auditores, devendo estabelecer um plano de trabalho para atingir as metas propostas pela IGF. Apesar de existir um maior controlo por parte dos Agentes de Controlo Interno (ACI), ainda prevalece deficiências relacionadas com o fraco conhecimento da nor-

mativa. Contudo a última avaliação PEFA reflecte uma evolução positiva da área de auditoria interna (Quadro 4.7.2).

A inspeção administrativa é uma área de actividade chave para melhorar a gestão das finanças públicas mas esta importância não se reflecte no orçamento do PES para o âmbito PeGFP (1,2%) (Quadro 4.7.3). O Plano PEFA planificou também um investimento reduzido (4,9%), focalizado no desenvolvimento de capacidades. Contudo a utilização de fundos do PFICD tem sido muito fraca, apenas 0,5% do gasto total (7,7% do previsto no Plano PEFA). Esta é uma área a potenciar em futuras fases do PFICD, sugerido também pela Secretaria Provincial.

No período 2010-14, a actividade de capacitação da IAP inclui formações/capacitações de inspectores e técnicos sectoriais em matérias diversas (funcionamento do Tribunal Administrativo, auditoria ao processo de contratação pública, Manual básico de auditoria Interna¹⁷⁶, inspeção e supervisão, apresentação da Lei de Probidade e Impacto da actividade mineira em Cabo Delgado, etc.), participação em seminários nacionais e troca de experiência com outras províncias. Foi criado em 2012 o Fórum de Inspectores Sectoriais da Província, com dois encontros anuais.

Quadro 4.7.2. Indicadores PEFA no âmbito da auditoria interna¹⁷⁷

Indicador PEFA		Dimensões do indicador	Avaliações Cabo Delgado	
			2009	2012
PI-21	Eficácia da auditoria interna	(i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	--	B
		(ii) Frequência e distribuição dos relatórios	--	B
		(iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna	--	C

177 IGF, "Manual Básico de Auditoria Interna", 2011.

176 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final", Julho 2013.

Uma das actividades previstas no Plano PEFA não tem sido executada (Act 53: Inspeção única de actividades económicas do INAE - Inspeção Nacional de Actividades Económicas-), e outra não tem utilizado fundos do PFICD (Act 51: Equipa de inspectores para instruir contra-

tação do serviço público). O PFICD tem apoiado as outras duas actividades, uma para formar em auditoria e inspeção aos técnicos da DRF e inspectores e outra para favorecer o encontro e capacitação dos inspectores provinciais no marco do fórum criado.

Quadro 4.7.3. Execução da componente do PFICD de Inspeção Administrativa

Áreas de Actividade	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	%PEFA
Inspeção administrativa	11.575	1,2%	2.630	0,7%	22,7%	70.750	4,9%	5.475		5.475	7,7%
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, € ¹⁷⁸	% Exec.
Inspeção administrativa	41	Realização curso de auditoria e inspeção para os técnicos da DRF e inspectores	DPPF-DRF	8.750	1.348	15,4%
	51	Formar uma equipa de inspectores para instruir contratação do serviço público	SP-IAP	27.000		0,0%
	52	Promover encontro/capacitações para inspectores provinciais sectoriais e distritais	SP-IAP	17.500	4.127	23,6%
	53	Apoiar inspeção única de actividades económicas públicas e privadas do INAE	INAE	17.500		0,0%
Total				70.750	5.475	7,7%

Quadro 4.7.4. Contribuição do PFICD em “Inspeção Administrativa”, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14				
Tipo de actividade				Orçamento médio anual 2010-14
Realizar inspeção ordinária às instituições dos Governos Provincial, Distrital, representação do Governo da Cidade de Pemba, Municípios e Gabinete do Governador; Realizar inspeções extraordinárias; Participar em missões de inspeção da Administração local, de acompanhamento as delegações Centrais aos Distritos da Província; Garantir o cumprimento das recomendações do Tribunal Administrativo, Inspeção Geral das Finanças e da Inspeção Administrativa Local do Estado; Verificar o grau de cumprimento das recomendações deixadas e elaboração dos relatórios respectivos; Assegurar a verificação de reclamações e denúncias ou queixas relativas aos actos de corrupção e procedimentos administrativos; Realizar seminários de capacitação dos inspectores sectoriais; Realizar encontros/ capacitações/ e treinamento para inspectores Provinciais e Distritais; Realizar Fóruns de Inspectores Sectoriais e Distritais.				462.980
Actividades previstas no Plano PEFA				
Nº Act	Resp	Actividade	Produto	Orçamento
41	DPPF-DRF	Realização de um curso de auditoria e inspeção para os técnicos da DRF e inspectores convidados dos sectores em matéria de controlo interno orçamental.	Nº técnicos: 30	350.000
51	SP-IAP	Formar uma equipa de inspectores para instruir os processos de contratação do serviço público de Província.	Equipa criada	1.080.000
52	SP-IAP	Promover encontro/capacitações/treinamento para inspectores provinciais sectoriais e distritais.	Nº encontros: 6	700.000
53	INAE	Apoiar o processo da inspeção única de actividades económicas públicas e privadas do INAE de Cabo Delgado	IAE implantada e funcional	700.000

178 Até o segundo trimestre de 2014.

Quadro 4.7.4. Contribuição do PFICD em “Inspeção Administrativa”, Meticais

Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
41	2012	DFP	Curso de inspectores para a nível dos sectores em matérias de fiscalização e verificação dos actos administrativos legais	Nº de instituições: Meta 24	58.925	53.915	15,4%
52	2013	IAP	Promover encontro/capacitações/treinamento para inspectores provinciais sectoriais e distritais.	Meta: 2 encontros	233.000	165.075	23,6%
	2014	IAP		Meta: 2 encontros	234.000	0	
Total Actividade 52						165.075	
Total PFICD						218.990	7,7%

4.8. Finanças Públicas: Auditoria externa e Avaliação

As avaliações PEFA da Província assinalam a limitação do sistema moçambicano de finanças públicas no referente a falta de uma Conta Geral da Província (à semelhança da Conta Geral do Estado), não prevista na lei e regulamento do SISTAFE. Na medida que a CGE não reporta informação detalhada, esta limitação resulta crítica para avaliar as finanças. Por outra parte, a província não dispõe ainda de uma delegação do Tribunal Administrativo, que estava prevista para ser implantada em 2013. As instituições não submetem as suas contas ao TA a não ser que exista uma solicitude expressa no âmbito de uma eventual auditoria. O TA mantém uma lista actualizada das entidades auditadas pela IGF e solicita qualquer relatório que considere relevante para o seu programa de auditoria externa. Contudo o TA não produz um relatório específico da província que permita ao Governo Provincial a monitoria das auditorias. A Inspeção Administrativa recebe apenas para apreciação os relatórios que são remetidos pelo TA em relação a auditorias sectoriais da província e da CGE.

As actividades de Auditoria Externa e Avaliação das Finanças Públicas não são planificadas nos planos do PES, e nem reportadas nos BdPES, com excepção da auditoria dos fundos do PFICD, seria importante inclui-las para melhorar a transparência. As limitações anteriores dificultam o papel que deveria realizar a Assembleia Provincial quanto ao escrutínio parlamentar das contas públicas da Província. Por outra parte, a capacidade da Assembleia Provincial (iniciada em Janeiro 2010) é até hoje fraca, apenas dispõe de uma comissão para apreciar os planos, orçamentos e balanços da Província, aprovados por resolução sem comentários significativos. Ainda não existe um calendário legal para propor emendas aos documentos de planificação e orçamentação. Como consequência do anterior, os resultados da última avaliação PEFA da Província mostram um quadro deficiente quanto a transparência e auditoria externa (Quadro 4.8.1), notavelmente pior que o nível nacional.

Neste contexto o Plano PEFA planificou diversas actividades muito pertinentes (Quadro 4.8.2), promovendo a coordenação das auditorias e monitoria das recomendações deixadas tanto pelas auditorias internas (IGF) como externas (TA, outros auditores), assim

Quadro 4.8.1. Indicadores PEFA no âmbito da transparência e auditoria externa¹⁷⁹

Indicadores PEFA		Avaliações Cabo Delgado		Nacional
		2009	2012	2010
PI-10	Acesso público à informação fiscal chave	D	DÍ	BÍ
PI-25	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	C+	C+	C+
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	--	--	C+
PI-27	Exame parlamentar da lei orçamental anual	B+	C+	B+
PI-28	Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa	C+	--	C+

179 Mariam Umarji et al, “Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final”, Julho 2013.

como a submissão aos fóruns apropriados. Na área da avaliação, o Plano PEFA não explicitou a realização da segunda avaliação PEFA provincial, mas estava prevista no PFICD.

Auditoria externa

O PFICD apenas tem contribuído nesta área com a auditoria dos seus fundos para o período 2010-12.

Quadro 4.8.2. Execução da componente de Auditoria e Avaliação

Áreas de Actividade	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	% PEFA
Auditoria	2.250	0,2%	3.750	1,1%	166,7%	5.000	0,3%	0	9.342	9.342	0,0%
Avaliação das finanças públicas	2.276	0,2%	16.976	4,8%						59.304	
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, € ¹⁸⁰	% Exec.
Auditoria	5	Consultar o TA se e possível sistematicamente receber a DRF copia das auditorias	SP-DAS	0		
	6	Harmonização da função de coordenação e monitoria das auditorias externas	DPPF-DRF	0		
	7	Elaborar um quadro globalizado de monitoria das recomendações das instituições	SP-DAS	5.000		0,0%
	8	Elaboração relatório de resultados das auditorias e submetê-lo aos fóruns apropriados	SP-DAS	0		
Total				5.000	0	0%

Quadro 4.8.3. Contribuição do PFICD em Auditoria, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14				
Tipo de actividade				Orçamento médio anual 2010-14
Realizar auditoria externa dos fundos para os períodos 2010 - 2012 dos fundos doados pela AECID através da CUT				90.000
Actividades previstas no Plano PEFA				
Nº Act	Resp	Actividade	Produto	Orçamento
5	SP-DAS	Consultar o TA se e possível sistematicamente receber a DRF uma copia das auditorias deixadas nos sectores e dos distritos	Consulta realizada	Sem custos adicionais
6	DPPF-DRF	Harmonização e globalização da função de coordenação, acompanhamento e monitoria das auditorias externas no DRF da DPPF	Sistema de coordenação	Sem custos adicionais
7	SP-DAS	Elaborar um sistema (quadro) globalizado de monitoria das recomendações deixadas as instituições pelos diferentes órgãos de controlo e auditoria (internas + externas), incluindo empresas públicas e órgãos do Estado.	Quadro elaborado	200.000
8	SP-DAS	Elaboração de um relatório de compilação dos resultados das auditorias e submetê-lo aos fóruns apropriados.	Nº de relatórios produzidos (3)	Sem custos adicionais

180 Até o segundo trimestre de 2014.

Quadro 4.8.3. Contribuição do PFICD em Auditoria, Meticais

Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2013	DRF	Realização de auditoria externa dos fundos para o ano 2012 dos fundos doados pela AECID através da CUT	Auditoria realizada	100.000	0	
	2013	DRF	Realização de auditoria externa dos fundos para os períodos 2010 - 2011 dos fundos doados pela AECID através da CUT	Auditoria realizada	350.000	373.664	
	2014	DARH	Realização de auditoria externa dos fundos do Programa	Auditoria Realizada	300.000	0	

Quadro 4.8.4. Contribuição do PFICD em “Avaliação das finanças públicas”, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade			Orçamento médio anual 2010-14				
Monitorar e acompanhar o programa PEFA e concluir a avaliação			91.020				
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade	Orçamento				
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2012	DPO	Realização da 2ª avaliação PEFA	Avaliação realizada, pendente aprovação	2.940.000	1.917.012	
	2013	DPO	Conclusão da avaliação PEFA		455.150	455.150	
Total PFCID						2.372.162	

Avaliação das finanças públicas

O relatório da segunda avaliação PEFA em Cabo Delgado, foi finalizada em Julho de 2013, apreciada e aprovada pelo Sessão do Governo Provincial em Junho de 2014, cobrindo o período 2009-11. Trata-se de uma avaliação de qualidade, utilizando os mesmos padrões internacionais com os quais são avaliadas as finanças nacionais, p que a avaliação permite comparar o ponto de situação das finanças de Cabo Delgado com as finanças do Governo central. Na medida que os resultados da avaliação nacional são significativamente melhores que ao nível de Cabo Delgado, os resultados PEFA nacionais constituem um primeiro horizonte para o qual as finanças de Cabo Delgado deveriam de progredir a curto prazo. A avaliação foi financiada na totalidade pelo PFICD.

4.9. Ponto de situação dos distritos em relação a PeGFP. Outras actividades do PFICD ao nível distrital

Em 2010 o MAE/MPD iniciaram o Sistema de Monitoria do Desempenho Distrital (SMoDD) em distritos das províncias de Manica, Sofala, Inhambane e Maputo. A partir de 2012 a análise inclui os 128 distritos do país. Aborda o desempenho distrital na prestação dos serviços públicos e o desempenho no desenvolvimento da governação local.

A Figura 4.9.1 resume a situação geral dos distritos de Cabo Delgado nas diferentes áreas analisadas no âmbito de governação local (dados de 2012). O gráfico constata a fraqueza dos distritos em recursos humanos, gestão das aquisições, gestão finan-

Figura 4.9.1. Desempenho dos distritos de Cabo Delgado em Governação Local¹⁸¹



ceira, gestão do conhecimento e controlo externo. Em todas estas áreas os distritos de Cabo Delgado encontram-se por abaixo da média do país.

Mudar esta situação é o primeiro objectivo a alcançar pelo PNPFD¹⁸². O PFI-CD não actua directamente no reforço da PeGFP ao nível distrital, sino indirectamente em função das actividades da DPPF ou SP descritas nas outras secções, assim com as actividades complementares referidas a continuação.

Monitoria da SP aos Órgãos Locais

Quadro 4.9.2. Contribuição do PFICD em “Monitoria da SP aos Órgãos Locais”, Meticais

Actividades não incluídas no Plano PEFA						
Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	
2012	SP-DATA	Monitoria e capacitação dos OLEs	12 técn. (meta 48)	320.076	245.301	
2013	DATA	Monitorar os Governos distritais a fim de melhorar o desempenho e a legalidade dos actos administrativos	Nº de monitorias realizadas (4)	320.000	226.330	
2014	SP-DATA	Monitoria Distritos e Municípios	4 monitorias	557.620	250.703	
2014	DPAI	Formar Operadores de Rádio e Cifras	Nº Operadores: 32	743.690	0	
Total PFCID					722.334	

Participação e Gestão Comunitária

Quadro 4.9.3. Contribuição do PFICD em “Participação e Gestão Comunitária”, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade						Orçamento médio anual 2010-14	
Efectuar o levantamento e recolha de dados das autoridades comunitárias e conselhos consultivos, actualizar e informatizar a base de dados dos dirigentes comunitários; Realizar seminários para chefes de localidades em matéria de organização e funcionamento da nova estrutura do Estado e gestão comunitária nos respectivos distritos; Capacitar autoridades comunitárias locais em matérias de liderança, cobrança de receita, impostos, medidas sobre queimadas e cidadania, doenças endémicas e outras calamidades; Capacitar os membros dos Conselhos Consultivos Distritais na elaboração de projectos sustentáveis, planos de negócios e sua monitoria, participação comunitária na gestão dos fundos descentralizados; Capacitação das ETDs em matérias de constituição e funcionamento das IPCCs Assistir Sessões dos conselhos consultivos.						806.860	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2010	SP	Seminário de Capacitação para chefes de Posto Administrativo e líderes comunitários em todos os distritos		0	250.000	

181 MPD/MAE, “SMoDD - Relatório Nacional de Desempenho 2012”, Outubro 2013. Excelente = 4,2 a 5 pontos; Bom = 3,4 a 4,2 pontos; Satisfatório = 2,6 a 3,4 pontos; Razoável = 1,8 a 2,6 pontos; Insuficiente = 1 a 1,8 pontos.

182 Seria interessante revisar os relatórios do PNPFD em Cabo Delgado, não obtidos. Também consultar o PNPFD, “Relatório Nacional. Levantamento de Base”, Julho 2010.

4.10 Balcões de Atendimento Único (BAUs)

Criados em 2007, os BAU são unidades de prestação de serviços públicos pensadas para simplificar, flexibilizar e agilizar trâmites como: Licencias diversas; Registo e Notariado; Migração; Viação; Cobranças de Impostos e Taxas; Registo e Identificação Civil. São tutelados pelo Ministério de Indústria e Comercio e se subordinam ao Governo Provincial. Os BAU em Cabo Delgado têm actualmente 19 funcionários, sendo 5 de formação

superior, 10 médios (alguns ainda a estudar) e 4 elementares.

A sua participação no PFICD iniciou em 2014, pelo qual a actividade não foi avaliada. O PFICD apoia a abertura de um BAU no Distrito de Mocimboa da Praia, e prevê-se a reabilitação de instalações, aquisição de equipamento, apetrechamento e meios de transporte (motorizadas), assim como a capacitação de técnicos em matérias de TICs. Está é a primeira vez que o BAU trabalha com fundos externos.

Quadro 4.10.1. Execução da componente de Balcões de Atendimento Único (BAUs)

Áreas de Actividade	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	%PEFA
Expansão dos Balcões de Atendimento Único	1.575	0,2%	2.925	0,8%	185,7%	15.000	1,0%				
Assistência agentes económicos e contribuintes	1.150	0,1%									
Avaliação da satisfação			100								
Total BAU	2.725	0,3%	3.025	0,8%	107,3%	15.000	1,0%	0	0	0	0,0%

Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%
--	---------	------	---------	------	-------	-----------	------	---------	---------	-----------	-------

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Descrição da Actividade	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, €	% Exec.
Balcões de Atendimento Único (BAUs)						
Expansão dos Balcões de Atendimento Único	27	Desenhar uma campanha de promoção do NUIT	BAU	7.500		0,0%
	47	Instalada a rede de internet no BAÚ	BAU	0		
	48	Capacitados os técnicos em matéria das TIC do BAU	BAU	7.500		0,0%
	49	Fortalecer a coordenação entre o BAU e os serviços de Registo e Notariado	BAU	0		0,0%
Total				15.000	0,0%	0%

Quadro 4.10.2. Contribuição do PFICD em “Balcões de Atendimento Único”, Meticais

Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14	
Tipo de actividade	Orçamento médio anual 2010-14
Expandir e monitorar os novos BAUs distritais; Capacitar os oficiais das administrações nos distritos (Distritos Mocimboa da Praia, Palma, Macomia e Balama); Monitorar e avaliar o trabalho feito pelos técnicos nos Distritos (Distritos Mocimboa da Praia, Palma, Macomia e Balama); Capacitar os oficiais das administrações distritais, no âmbito de novos serviços integrados no BAU; Realizar palestras nas escolas da cidade de Pemba sobre serviços do BAU e como começar negócio; Realizar seminários nas zonas norte, centro e sul de Cabo delgado para divulgar decreto que cria o BAU (Distritos de Moeda, Nangade, Meluco, Montepuez e Namuno); Divulgar a estratégia para a melhoria do ambiente de negócios (Distritos de Muidumbe, Quissanga e Cidade de Pemba); Realizar intercâmbios de serviços com outros BAUs (Inhambane, Tete, Sofala e Manica); Realizar troca de experiência com BAUs de Maputo, Niassa e Tete; participar na Bolsa do Turismo em Maputo e feiras provinciais e nacionais	63.000

Quadro 4.10.2. Contribuição do PFICD em “Balcões de Atendimento Único”, Meticais

Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade	Produto	Orçamento			
27	DRF	Desenhar uma campanha de promoção do NUIT para incentivar adesão voluntária.	Incremento: 70%	300.000			
47	BAU	Instalada a rede de internet no BAÚ	Rede Instalada	0			
48	BAU	Capacitados os técnicos em matéria das TIC do BAU com vista a uma maior implementação dos seus serviços.	N.º técnicos: 12	300.000			
49	BAU	Fortalecer a coordenação entre o BAU e os serviços de Registo e Notariado	% de processos tratados no prazo	0			
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
27	2014	DRF/ATM	Realizar uma campanha de educação fiscal e promoção do NUIT, incluindo programas de rádio, palestras e cartazes		370.000	0	0%
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2014	SAFRH	Melhorar a qualidade de prestação de serviços (Pemba)	Mobiliário adquirido	335.000	0	
	2014	SLPS	Melhorar a qualidade de prestação de serviços (Mocimboa)	Técnicos formados	250.000	373.664	
	2014	SLPS	Avaliação da satisfação (Mocimboa da Praia)	Avaliação feita	20.000	0	

4.11. Fundos para o desenvolvimento rural

Em relação a gestão dos fundos do Estado para promover o desenvolvimento, o PFICD tem contribuído no âmbito dos Fundos Distritais de Desenvolvimento (FDDs). Os FDD foram criados com o aprofundamento do processo de descentralização e desconcentração de competências administrativas para os OLEs. Em 2006 as Secretarias Distritais assumiram a atribuição de recursos do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OILL), um instrumento de promoção das actividades económicas orientadas para a produção de comida e criação de emprego¹⁸³. A dinâmica criada pelos OILLs foi formalizada em 2009 através do Decreto nº 90/2009 que promoveu os FDDs. Os fundos são disponibilizados através do e-SISTAFE.

Os fundos do FDD visam beneficiar a pessoas pobres mas economicamente activas e sem acesso ao crédito bancário. Acedem aos fundos pessoas individuais e associações, a partir da apresentação de projectos e assinatura dum contrato que especifica o empréstimo, juros e amortizações. A taxa de juro é definida anualmente pelo MAE/MF. Se consideram projectos prioritários os projectos de

tipo produtivo (Produção e comercialização agro-pecuária, Pesca, Piscicultura, Pequena Indústria, Processamento de produtos agrícolas) e Comércio. Incluem-se também projectos para favorecer os empregos sazonais e projectos de produção de comida (aprovisionamento de sementes, fertilizantes, ferramentas, etc.). Os projectos são aprovados a vários níveis, iniciando-se nos Conselhos Consultivos Locais e completando-se nos Conselhos Consultivos Distritais. Os CCDs são assistidos pelas Comissões Técnicas Distritais (CTD) para avaliação de projectos. O financiamento para pessoas individuais varia de acordo com o sector produtivo, desde 75.000 até 350.000 Mt. Os financiamentos para as associações são superiores, sem superar o tecto de 350.000 Mt. Os procedimentos e ferramentas de gestão dos FDD estão definidos em um manual claro e completo¹⁸⁴, contribuindo notavelmente para melhoria da gestão dos FDD. A monitoria ao nível de Distrito corresponde aos CCDs, CTDs e administração distrital. Ao nível da província corresponde a DPPF.

Trata-se duma área de intervenção importante do Plano PEFA (18,4% do orçamento total), assim como do PFICD (9,9% da despesa total em PeG-FP), proporcionalmente muito superior ao peso no

183 Popularmente conhecido como o fundo “7 milhões”, em referência a quantidade de dinheiro investida anualmente por distrito, em Meticais.

184 MAE, MF, MPD: “Fundo Distrital de Desenvolvimento. Manual de Procedimentos”, Setembro de 2011.

PES (3,4%). O PFICD tem apoiado pontualmente a área de gestão dos FDD -uma actividade PEFA pontual prevista- e de forma mais regular a área de capacitações de conselhos e beneficiários -uma actividade PEFA regular-. O orçamento médio previsto no PES para apoiar os FDD é reduzido, pelo que a contribuição do PFICD resulta muito importante (111,7%) ainda que longe do previsto no Plano PEFA (39%). Não há recursos do OE para capacitação, sendo coberto pelo PFICD. Dado o elevado número de beneficiários, a parte maior não é alcançada pelas medidas de capacitação, de facto a capacitação se faz ao nível distrital e não desce aos níveis de posto administrativo e localidade. As capacitações abordam matérias como elaboração de projectos e noções básicas de negócios e contabilidade, utilizando ferramentas adaptadas¹⁸⁵.

No Quadro 4.11.2 observamos que na área de "Gestão dos FDD" os planos PES focalizam na monitoria dos fundos, mas incorporam acções para favorecer o empreendimento e promover iniciati-

vas de desenvolvimento económico local. O Plano PEFA planificou uma única actividade para elaborar um quadro o sistema de monitoria e acompanhamento dos FDD. A actividade foi executada sem necessidade de fundos adicionais. Com a ajuda de estagiários de uma instituição de ensino superior, em 2011 iniciou-se a elaboração de uma base de dados em Excel dos beneficiários do FDD nos 16 distritos, com informação desde 2006 até o presente. Esta base de dados produz um resumo com informação em formato de relatório, havendo-se melhorado o reporte da execução dos fundos.

Os FDD financiam anualmente uma média de 2.312 projectos no total dos 16 distritos, 143 com associações (6%) e o resto com indivíduos, dos quais 24% são jovens e 70% adultos (19% mulheres, 51% homens). Entanto que o volume total de empréstimos cresceu desde os 7 milhões por distrito em 2006 até uma média de 9 milhões por distrito em 2013, os retornos têm decrescido de forma constante desde 19 milhões em 2007 até 3

Quadro 4.11.1. Execução da componente do PFICD "Fundos para o desenvolvimento rural"

Áreas de Actividade	Orçamento PES Valor anual médio 2010-14		Orçamento PFICD Valor anual médio 2010-14			Orçamento PEFA 2010-14		Despesa actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	% Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	% PEFA
Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Distrital	6.480	0,7%	5.000	1,4%	128,6%				16.018	16.018	
Capacitações conselhos e beneficiários FDD	33.381	3,3%	32.559	9,3%	107,7%	268.125	18,4%	104.653		104.653	39,0%
Total Fundos para o desenvolvimento rural	33.612	4,0%	37.560	10,7%	111,7%	268.125	18,4%	104.653	16.018	120.671	39,0%
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividade PFICD	Nº Act	Actividades do Plano PEFA	Unidade Responsável	Orçam. 2010-14, €	Despesa 10-14, € ¹⁸⁶	% Exec.
Gestão dos FDD	56	Elaborar um sistema (quadro) de monitoria e acompanhamento dos FDD	DPPF-DPDR	0		
Capacitações FDD	54	Capacitar/treinar aos beneficiários dos Fundos de Desenvolvimento Distritais.	DPPF-DPDR	178.750	65.525	36,7%
	55	Capacitar/treinar aos membros do Conselhos Consultivos Distritais	DPPF-DPDR	89.375	39.128	43,8%
Total				268.125	104.653	39,0%

185 DPPF-DPDR, "A Construção do seu Plano de Negócio".

186 Até o segundo trimestre de 2014.

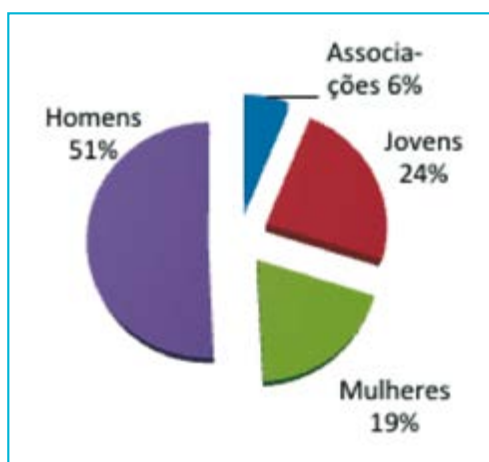
Quadro 4.11.2. Contribuição do PFICD em “Fundos para o desenvolvimento rural”, Meticals

GESTÃO DOS FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO DISTRITAL							
Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Visitas de verificação do desempenho dos beneficiários e impacto dos projectos financiados pelo FDD e outros programas; Monitorar a implementação das acções financiadas pelo OIIL/FIIL. Outras actividades relacionadas: Divulgação das estratégias de desenvolvimento rural a nível dos distritos; Estudos de viabilidade sobre o estabelecimento de incubadores de empresas; Capacitação das ADEL na elaboração de estudos de viabilidade das iniciativas económicas locais.							259.200
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
56	DPPF-DPDR	Elaborar um sistema (quadro) de monitoria e acompanhamento dos Fundos de Desenvolvimento Distritais.			Sistema elaborado	0	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
Actividades não incluídas no Plano PEFA							
	2010	DPDR	Levantamento de dados sobre o desenvolvimento rural	Dados levantados	480.000	469.875	
	2014	DPDR	Realizar monitoria e avaliação dos projectos dos mutuários do FDD	Nº monitorias (2)	520.000	170.861	

CAPACITAÇÕES DE CONSELHOS E BENEFICIÁRIOS DOS FDD							
Tipologia de actividades previstas nos Plano PES 2010-14							
Tipo de actividade							Orçamento médio anual 2010-14
Capacitar beneficiários do FDD (40% Mulheres); Capacitar os empreendedores locais e membros dos CCLs sobre FDD (30% Mulheres); Capacitar aos CTD's (30% Mulheres) em diferentes temas sobre o DEL; Troca de experiência							1.335.240
Actividades previstas no Plano PEFA							
Nº Act	Resp	Actividade			Produto	Orçamento	
54	DPPF-DPDR	Capacitar/treinar aos beneficiários dos Fundos de Desenvolvimento Distritais			Nº 150	7.150.000	
55	DPPF-DPDR	Capacitar/treinar aos membros dos Conselhos Consultivos Distritais			% (100%)	3.575.000	
Actividades previstas/executadas pelo PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Ano	Resp	Actividade	Produto	Orçamento	Despesa	% PEFA
Actividades correspondentes ao Plano PEFA							
54	2011	DPDR	Capacitar/treinar aos beneficiários dos Fundos de Desenvolvimento Distritais (FDD)	Nº: 122 de 150	1.906.058	600.615	
	2012	DPDR		Nº: 16 de 150	901.250	1.073.311	
	2013	DPDR		Meta 150	900.000	947.058	
	2014	DPDR	Capacitar os novos mutuários dos FDD sobre a gestão de projectos e pequenos negócios	Nº de capacitações (Meta 1)	667.000	0	
55	2011	DPDR	Capacitar/treinar aos membros dos Conselhos Consultivos Distritais (CCD).	800, 16 distritos	1.787.500	1.260.646	
	2013	DPDR		% (100%)	350.000	304.479	
Total Actividade							

milhões em 2013. O ano passado os retornos totais da Província foram somente uma terceira parte do valor médio desembolsado por distrito. Deveria haver mais sensibilização para aumentar o nível de reembolsos, mas a actividade está também condicionada por interesses de carácter político.

Na área de “Capacitações dos Conselhos e dos beneficiários FDD”, o PFICD contribuiu a totalidade dos fundos previstos no PES para capacitação de beneficiários, CCLs e CTDs, num total de 104.653 €. O forte investimento em capacitação não parece ter repercutido numa melhora das taxas

Gráfico e quadro 4.11.3. Evolução do nº de projectos e beneficiários dos FDDs, total da Província¹⁸⁷

Ano	Nº projectos	Associações	Indivíduos			
			Homens	Mulheres	Total H+M	Jovens
2007	3.493	198	1.641	446	2.087	417
2008	2.816	106	2.486	642	3.128	421
2009	2.680	123	1.990	936	2.926	573
2010	1.879	24	1.143	898	2.041	548
2011	1.154	193	1.546	464	2.010	536
2012	2.032	46	1.213	329	1.542	701
2013	2.130	314	1.400	495	1.895	958
Total	16.184	1.004	10.206	3.881	14.087	4.154
Média	2.312	143	1.701	647	2.348	593

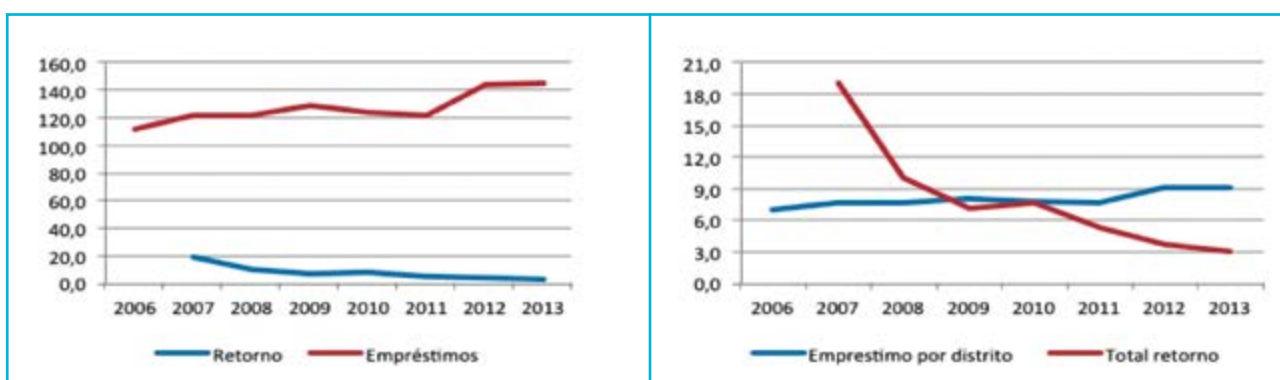
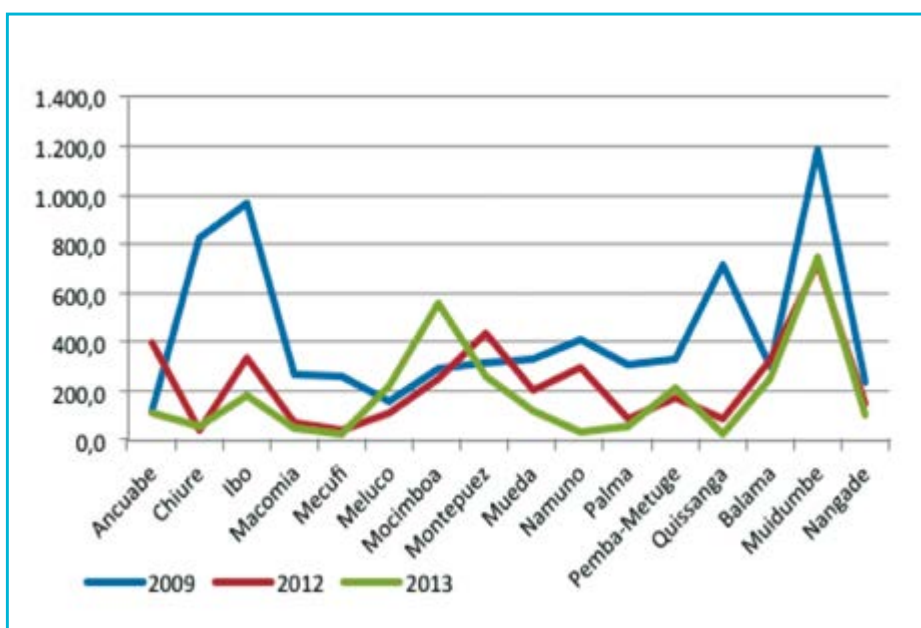
Gráficos 4.11.4 e 4.11.5. Evolução do volume de empréstimos e retornos, total da Província, milhões de Mt¹⁸⁸

Gráfico 4.11.6. Evolução do volume de retornos por distritos, milhares de Mt



de retorno, quase todos os distritos tiveram em 2012 e 2013 volumes de retorno muito inferiores aos existentes em 2009. Algumas das actividades reportadas nesta área são encontros ao nível nacional sem uma repercussão direta sobre os beneficiários.

A tendência dos FDD indica uma constante deterioração e uma cada vez menor capacidade de influir no desenvolvimento local de forma sustentável. As deficiências na capacidade de controlo dos empréstimos têm efeitos negativos importantes para as

187 Dados obtidos de: DPPF-DPDR, "Historial do FDD".

188 Ibidem.

Quadro 5.1.1. Despesa executada pelo PFICD nos sectores não PeGFP, Meticais

Área de Actividade	DPOPH		Gov Ibo		DPA		DPTUR		DPMAS		DPCAA		Total	
	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%
Contração de pessoal técnico	925.691	31%	932.801	5%	3.173.384	52%	662.291	7%	1.019.485	47%	1.714.769	21%	8.428.422	18%
Infra-estruturas e equipamentos	170.000	6%	7.386.586	39%	2.009.866	33%	8.749.449	91%			6.085.421	75%	24.401.324	51%
Obras de infra-estrutura pública	1.916.688	64%	10.423.912	55%			41.467	0,4%			247.207	3%	12.629.275	26%
Outras actividades sectoriais			109.560	1%	928.839	15%	110.538	1%	1.140.812	53%	51.000	1%	2.340.750	5%
Total	3.012.379	100%	18.852.859	100%	6.112.089	100%	9.563.745	100%	2.160.297	100%	8.098.397	100%	47.799.771	100%

comunidades, como são a criação de más práticas, redução ou desmotivação da capacidade empreendedora, alto nível de dependência, etc. Os FDD correm o risco de distanciar-se das melhores práticas em sistemas de microfinanças, é desejável rever em profundidade a adequação das práticas em Cabo Delgado ao previsto no manual de procedimentos.

5. Análise da contribuição nos outros sectores

Na secção 2.2.2 (“Objectivos do programa”) se explica como a etapa 2010-14 do PFICD iniciou-se com a intenção de reduzir a abrangência sectorial e prestar atenção especial no sector da governação, de maneira progressiva na medida que AECID completava os compromissos do período anterior. Em consequência, durante os anos 2010 e 2011 se continuou a apoiar algumas instituições (DPA, DPMAS, DPCAA, DPTUR) com as quais não se continuará nos anos seguintes. No caso da DPO-

PH e do GDIBO o apoio si tem continuado. Há que salientar-se que algumas instituições (DPA, DPMAS) têm continuado a ser apoiadas com os fundos da Agencia Andaluza de Cooperação Internacional, em coordenação com AECID.

O apoio principal têm sido com o objectivo do fortalecimento institucional, partindo das mesmas estratégias explicadas na secção 3.1 (“Conceito, objectivos e estratégia para o fortalecimento institucional”), mas concentrando essencialmente na afectação de pessoal qualificado (18% do total de fundos) e apetrechamento das instituições e construção/reabilitação de infra-estruturas (51%) (Quadro 5.1.1). As actividades sectoriais têm sido de facto muito poucas, excepto no caso das obras de infra-estrutura pública, importantes no caso do Governo de Ibo.

5.1. Contratação de pessoal técnico

O quadro seguinte se recopila as actividades executadas pelo PFICD para apoiar a contratação de pessoal técnico.

Quadro 5.1.2. Contribuição do PFICD-III na contratação de pessoal e actividades de capacitação, Meticais

Instituição	Ano	Actividade	Resp.	Orçamento	Despesa	%Exec.
DPOPH	2010	Pagamento de salários	DAF	113.360	113.363	100,0%
	2011	Pagamento de salários	DAF	714.000	480.361	67,3%
	2012	Contratação de 2 técnicos superiores	DAF	532.000	331.967	62,4%
	2014	Contratar técnico de planeamento físico e construção civil	DAF	260.000	0	0,0%
GDIBO	2011	Pagamento de salários	SDPI	60.000	102.801	171,3%
		Contratação de 1 arquitecto (A.T Residente)	SDPI	712.000	0	0,0%
	2012	Contratação de 2 técnicos superiores	SDPI	830.000	830.000	100,0%
DPTUR	2010	Contratação de 4 técnicos superiores	DRH	510.000	174.718	34,3%
	2011	Contratação de técnicos superiores	DRH	567.650	487.573	85,9%

Instituição	Ano	Actividade	Resp.	Orçamento	Despesa	%Exec.
DPMAS	2010	Contratação de 2 técnicos superiores	DRH	489.100	235.043	48,1%
		Capacitação de 6 técnicos recém admitidos	DRH	315.600	240.863	76,3%
	2011	Pagamento de salários	RAF	964.450	543.579	56,3%
DPCAA	2010	Salários e remunerações dos técnicos	DPOT	668.550	319.351	47,8%
	2011	Pagamento de Salários	DPOT	1.594.000	1.395.418	87,5%
DPA	2010	Apoiar a contratação de 6 técnicos superiores	RH	257.725	745.631	289,3%
		Apoiar a contratação de técnicos do CIAM	CIAM	445.000	221.008	49,7%
	2011	Apoiar a contratação de 8 técnicos superiores e médios	RH	2.328.000	1.909.501	82,0%
		Apoiar a contratação de 2 técnicos do SADE Montepuez	RH	611.000	297.244	48,6%
Total				11.972.435	8.428.421	70,4%

A selecção dos postos a preencher foi feita tendo em conta o plano de pessoal de cada instituição, revisado regularmente e aprovado pelo GPCD, MFP e MAE. As diferentes instituições e AECID acordaram em cada ano os postos a recrutar e apoiar, em alguns casos acompanhados de formação para desenvolver as competências necessárias. No caso do Distrito de Ibo, AECID tem financiado a constru-

ção de uma casa com quatro quartos para os técnicos com a intenção de favorecer a consolidação do pessoal contratado.

Durante o período 2010-13 o PFICD tem assistido a integração de 62 pessoas nas instituições consideradas (Quadro 5.1.2), as quais continuam nos seus postos excepto o arquitecto da DPOPH.

Quadro 5.1.3. N° de pessoas integradas nos sectores não PeGFP com o apoio do PFICD, período 2009-13

Instituição	Unidade	N° de pessoas contratadas				Total
		Técnico Superior	Técnico Profissional	Técnico Médio	Auxiliar	
DPA	DEconomia	1				24
	DAF	1				
	SETSAN	2				
	SPGC	2	2			
	SDAE Mocimboa	1				
	SPA	4				
	SDAE Montepuez			1		
	SPER		1			
	SPP	1				
	DRH	1				
	CIAM	4	1	2		
DPTUR	SDAE Mecufi	1				4
	DATA	1				
	RAF	1				
	DAC	1				
DPCAA	DAF	2	1		4	27
	DPOT	2				
	DRH	1				
	DGA/AIA	1				
	SDPI		16			
DPOPH	DInfra-estruturas	1	1			2
GDIBO	SPD	2	1			5
	SDPI		1	1		
TOTAL		30	24	4	4	62

Quadro 5.2.1. Contribuição do PFICD-III nas infra-estruturas e equipamentos das instituições, Meticais

Instituição	Ano	Actividade	Resp.	Orçamento	Despesa	%Exec.
DPOPH	2010	Compra de material de escritório	DAF	30.000	0	0,0%
	2013	Aquisição de equipamento informático e de fotografia	DAF	170.000	170.000	100,0%
	2014	Adquirir 2 computadores de mesa	DAF	50.000	0	0,0%
	2014	Aquisição de 1 viatura	DAF	1.700.000	0	0,0%
GDIBO	2010	Adquisição equipamento informático		0	37.000	
	2010	Adquisição de painéis solares		0	17.032	
	2010	Reabilitação de anexos e muro de vedação ao edifício da Administração distrital		3.000.000	3.000.000	100,0%
	2011	Aquisição de Material não Duradouro de Escritório		0	156.255	
	2011	Reparação de viatura		0	21.160	
	2011	Reabilitação dos anexos, muro e casa dos técnicos	SDPI	2.000.000	2.000.000	100,0%
	2011	Reabilitação da residência oficial do Administrador do distrito, e praça dos heróis da vila sede		0	183.389	
DPTUR	2010	Concluir a sede da DPTUR		250.000	250.000	100,0%
	2011	Construção dos escritórios da Direcção Provincial	RAF	5.000.000	4.999.449	100,0%
	2012	Construção da residência	RAF	3.500.000	3.500.000	100,0%
DPCAA	2010	Finalizar a construção do escritório do SDPI de Pemba Metuge	DAF	700.000	700.000	100,0%
	2010	Aquisição de 3 computadores		150.000	177.860	118,6%
	2010	Aquisição de 1 viatura		1.300.000	1.707.561	131,4%
	2011	Construção dos escritórios do SDPI de Pemba Metuge	DAF	3.500.000	3.500.000	100,0%
DPA	2010	Compra de um tractor	CIAM	3.280.000	2.009.866	61,3%
Total				26.601.750	24.401.322	91,7%

O exercício de avaliação não tem profundado na análise das actividades executadas pelas pessoas contratadas e os efeitos sobre as instituições. Estas actividades não são reportadas dentro do PFICD, excepto no caso das capacitações das associações de mulheres e outras actividades de educação em género e HIV/SIDA da DPMAS em 2010.

5.2. Melhoria das infra-estruturas e equipamentos

Em esta área o PFICD investiu a metade dos fundos aplicados nestas instituições (51%), destacando os investimentos para finalizar os escritórios da DPTUR, construir os escritórios do SDPI de Pemba Metuge (DPCAA) e reabilitar escritórios e residências no Distrito de Ibo. Trata-se de infra-estruturas iniciadas na fase anterior de PFICD, off-budget, que foram terminadas já com o programa operando on-budget/on-CUT. São também importantes os investimentos na compra de viaturas (DPOPH, GDIBO, DPCAA) e 1 tractor (DPA).

5.3. Obras de infra-estrutura pública e outras actividades

Nesta área destacam as obras de infra-estrutura realizadas no Distrito de Ibo, por valor de 260.598 €, assim como apoio constante à DPOPH na monitoria, supervisão e fiscalização de obras nos diferentes distritos com um valor médio de 11.600 €/ano.

As obras em Ibo incluem:

- A construção do mercado de Quirimba, com capacidade para 24 vendedores (12 bancos de 2 pessoas), em funcionamento, não visitado pela avaliação.
- A reabilitação do mercado de Ibo, incluindo armazém, casa de banho e electrificação. Obra de qualidade, visitada durante a avaliação. O uso do mercado é por agora muito baixo, não há cultura de vender os produtos no mercado, a que pagar taxas mínimas que as pessoas não estão habituadas, a venda ocorre principalmente nas casas.

Quadro 5.3.1. Contribuição do PFICD-III em obras de infra-estrutura pública, Meticais

Instituição	Ano	Actividade	Resp.	Orçamento	Despesa	%Exec.
DPOPH	2010	Duas monitorias de obras (Nampula, Mueda)	DHU	133.110	47.625	35,8%
	2010	Pagamento de Empreitada (Palma)	DHU	62.240	0	0,0%
	2010	Pagamento de Empreitada (Mueda)	DHU	67.000	0	0,0%
	2010	Reprodução de 6 projectos	DHU	20.429	0	0,0%
	2011	10 monitorias de Obras nos distritos	DHU	360.000	358.836	99,7%
	2012	Monitoria de obras	DHU	640.000	595.275	93,0%
	2013	Supervisão de obras do Estado	DHU	840.000	624.452	74,3%
	2014	Supervisionar as obras do Estado	DHU	400.000	290.500	72,6%
	2014	Demarcação de 16 áreas de expansão nas vilas e sedes distritais	DHU	550.000	0	0,0%
	2014	Realizar 2 seminários de supervisão e fiscalização de obras	DHU	400.000	0	0,0%
Total DPOPH				3.472.779	1.916.688	55,2%
GDIBO	2010	Elaboração de Planos de Pormenor da vila Sede		300.000	447.808	149,3%
	2010	Realizar parcelamento de 150 talhões das áreas de expansão		180.000	66.104	36,7%
	2012	Construção do pequeno sistema de abastecimento de água	SDPI	10.500.000	510.000	4,9%
	2012	7 Monitorias de Obras	SDPI	150.000	150.000	100,0%
	2013	Construção de fontes de abastecimento de água	SDPI	2.000.000	2.000.000	100,0%
	2013	Reabilitação de fontes de abastecimento de água	SDPI	850.000	850.000	100,0%
	2013	Construção de furos para abastecimento de água	SDPI	400.000	400.000	100,0%
	2013	Construção de mercado municipal em Quirimba	SDPI	1.200.000	1.200.000	100,0%
	2013	Reabilitação do mercado central da vila do lbo	SDPI	1.800.000	1.800.000	100,0%
	2013	Construção de caleiras para captação de águas pluviais	SDPI	1.000.000	1.000.000	100,0%
	2013	Construção de cisternas para captação de água	SDPI	2.000.000	2.000.000	100,0%
	2014	Construção de uma rampa de travessia em Tandanhangue	SDPI	3.000.000	0	0,0%
Total GDIBO				23.380.000	10.423.912	44,6%
DPTUR	2010	Elaboração de Planos de Pormenor para áreas ambientalmente sensíveis, distrito Chiúre		340.000	41.467	12,2%
DPCAA	2010	Elaboração dos Planos de Urbanização de Palma (consultoria)		1.100.000	247.207	22,5%
Total geral				28.292.779	12.629.274	44,6%

- Não existe sistema de água na vila de lbo, sendo os poços o sistema habitual para obter água, a escassos metros de profundidade. O distrito tem abundante água subterrânea, cada quintal na Ilha de lbo tem o seu poço. O PFICD apoiou a construção de 4 novos poços e a reabilitação de 10 poços ao longo do distrito, com bombas manuais. Foi também construído um furo em Ndagane que foi destruído pelas chuvas, não tinha a protecção adequada frente a inundações.
- O problema da água na Ilha de lbo é a baixa qualidade. Foi realizado um estudo em 2009-11 para o abastecimento de água na Vila de lbo partindo da antiga infra-estrutura colonial, mais não foi a frente por riscos de infiltração de

água salina. Como alternativa, o PFICD apoiou a construção de cisternas para captura de água de chuva para centros escolares, três em Quirimba e três em Matemo. Não foram visitadas mas as indicações são que estão a funcionar, são as primeiras a funcionar na Ilha de lbo.

A avaliação não analisou o custo-benefício destas infra-estruturas construídas.

Finalmente, o Quadro 5.3.2 agrupa outras actividades de carácter sectorial executadas pelas instituições, essencialmente durante o ano 2010. São actividades em continuidade com o apoio recebido em anos anteriores. Esta avaliação não entrou na análise destas actividades.

Quadro 5.3.2. Contribuição do PFICD-III em outras actividades sectoriais, Meticais

Instituição	Ano	Actividade	Resp.	Orçamento	Despesa	% Exec.
DPMAS	2010	Capacitação 20 membros das redes em género, violência e HIV	DM	466.000	420.912	90,3%
		Criação de 16 conselhos distritais para o avanço da mulher	DM	312.000	242.250	77,6%
		Capacitar 60 associações de mulheres	DM	243.000	260.900	107,4%
		Conferência provincial sobre mulher e género	DM	214.600	216.750	101,0%
GDIBO	2010	Despesas de Representação		0	64.735	
	2011	Seminário UGEAs		50.000	44.825	89,7%
DPTUR	2010	Realizar o Conselho Coordenador Provincial		150.900	101.504	67,3%
	2010	Reclassificação de 150 estabelecimentos turísticos		200.000	0	0,0%
	2010	Criação de novas áreas para turismo cinegético		150.000	5.625	3,8%
	2010	Fiscalização de 25 estabelecimentos de alojamento turístico		90.000	3.409	3,8%
DPCAA	2010	Inventário do Património nos distritos	DAI	0	51.000	
DPA	2010	Curso de delimitação de terras comunitárias	SPGC	200.000	192.500	96,3%
	2010	Delimitação de terras de 3 comunidades	SPGC	180.000	90.176	50,1%
	2010	Reunião de planificação agrária		127.162	223.318	175,6%
	2010	Realização de duas monitorias e levantamentos	SPA-SETSAN	150.000	157.805	105,2%
	2010	Lançamento concurso de desenho obra de Mocímboa da Praia	DAF	500.000	265.040	53,0%
Total				3.033.662	2.340.749	77,16%

6. Conclusões e recomendações

6.1. Concepção e lógica do programa

1. **O programa estabeleceu como impacto esperado a redução da pobreza em Cabo Delgado mediante a execução do Plano Estratégico da Província.** O PEDCD precisa: "... através da promoção do crescimento socioeconómico rápido, sustentável e abrangente, com incidência de acções na área de desenvolvimento rural, serviços sociais básicos e infra-estruturas, criação de oportunidades de emprego, bem como na criação de um ambiente favorável ao investimento privado e desenvolvimento do empresariado nacional local". Contudo **o PFICD deve ser visto como um instrumento de longo prazo para contribuir a este impacto**, a partir do desenvolvimento de capacidades nas instituições para que executem programas sectoriais de qualidade, sendo imprescindível um sistema de PeGFP fiável (Rec 3.4).
2. A Lógica do programa PFICD para o período 2010-14 foi reconstruída a partir de um modelo de análise sistémico. **Os resultados finais previstos no âmbito de Planificação e Gestão das Finanças Públicas (PeGFP) pretendem uma melhoria importante da prestação de serviços**, necessária para criar as condições que deverão de permitir o impacto citado an-

teriormente. No entanto, o período 2010-14 do PFICD foi concebido como uma etapa intermédia no processo de fortalecimento das instituições em Cabo Delgado, particularmente na área de PeGFP, sendo necessário diferenciar entre os resultados intermédios até o final de etapa e resultados finais esperados. O programa não estabeleceu os resultados intermédios a alcançar em 2014, mas no âmbito PeGFP podem-se deduzir das planificações de médio prazo e anuais e foram reconstruídos para este exercício de avaliação junto com alguns indicadores para o desenvolvimento institucional. Os processos de planificação das instituições em Cabo Delgado planificam os produtos obtidos da execução das actividades, não se definem e usam indicadores de resultados. Embora seja a prática comum em Moçambique, existe consenso sobre a **necessidade de evoluir para uma Gestão baseada em Resultados** que permite gerir os recursos de forma eficaz e eficiente. A potenciação da gestão por resultados no sistema de planificação nacional baseado em programas é considerada pelo MPD como um dos principais desafios para os próximos anos. A definição dum quadro de indicadores de resultados (intermédios e finais), assim como de processos de monitoria e avaliação, é indispensável (Rec 3.1, Rec 4.4).

3. **O PFICD é percebido como um programa para o fortalecimento das instituições** (percepção do 91% dos participantes no Comité de

- Monitoria). Este objectivo tem acompanhado o PFICD desde a sua origem em 2001 e aglutina aos parceiros, apesar da diversidade e falta de precisão dos objectivos específicos formulados ao longo das diferentes etapas. O conceito de fortalecimento institucional em Cabo Delgado se construiu a volta de três elementos: o objectivo de autonomia e qualidade na prestação de serviços públicos; a visão de processo; e um conjunto de estratégias prioritárias que são as aplicadas pelo PFICD: afectação de pessoal qualificado; capacitação; apetrechamento das instituições; construção/reabilitação de infra-estruturas; melhoria de sistemas e procedimentos. As necessidades actuais continuam a justificar estas estratégias, mas o contexto institucional actual tem avançado notavelmente e **pode-se aumentar a eficácia mediante a revisão das estratégias conforme os diagnósticos e planos de desenvolvimento institucional com resultados precisos (Rec 1.2)**. Por outra parte, faltam estratégias orientadas a aumentar o envolvimento dos recursos humanos no processo de fortalecimento institucional (Rec 1.4, Rec 1.7, Rec 4.2).
4. A determinação de sectores/instituições em cada fase do PFICD dependeu das prioridades estratégicas de AECID, o volume de fundos disponíveis e as prioridades acordadas com o Governo Provincial. A partir de 2005 o sector de Governação passou a ser prioritário para AECID, com maior ênfase a partir de 2009. Ao mesmo tempo o interesse do Governo Provincial e da AECID pelos novos instrumentos de Apoio Programático colocou o objectivo de longo prazo na criação de condições para que a Província possa gerir fundos de apoio orçamental. No contexto actual, as importantes mudanças que a exploração do gás está a introduzir em Cabo Delgado, as prioridades dos planos governamentais, as tendências programáticas da AECID e dos PAPs, assim como os progressos continuados da Província no âmbito PeGFP, reafirmam que a **prioridade atribuída pelo PFICD ao âmbito PeGFP foi uma opção justificada e recomendamos que seja mantida nos próximos anos**. A última avaliação PEFA de 2012 constata progressos em relação a avaliação anterior de 2009, mas a Província fica longe de dispor de um sistema de GFP que permita gerir com fiabilidade fundos de Apoio Programático. Estas mesmas fraquezas dificultarão o rápido aumento de fundos públicos como consequência das receitas das explorações de gás. **Aumentar a eficácia para alcançar um sistema de GFP fiável deverá ser uma questão chave na programação de uma próxima etapa do PFICD (Rec 3.2)**.
 5. O PFICD 2010-14 não tem um documento próprio de programa que sirva de quadro de referência para as acções em todos os sectores, excepto no âmbito da Planificação e Gestão das Finanças Públicas (PeGFP), onde foi elaborado o Plano PEFA 2010-14. **O PFICD assumiu a avaliação PEFA 2009 e o Plano de Acção 2010-14 como o marco estratégico e operativo para concretizar a contribuição do programa em PeGFP**. Dentro da lógica de apoio orçamental, o objectivo do PFICD não foi apenas assegurar a implementação do Plano PEFA mas também apoiar a sua execução de forma complementar ao Orçamento de Estado e com o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), lançado em finais de 2010 pelo Banco Mundial, Fundo Comum dos PAPs e PNUD. 63% das actividades executadas pelo PFICD em PeGFP corresponde a actividades do Plano PEFA, contribuindo em 51,5% do orçamento previsto no Plano. Contudo, 20 actividades das 56 planificadas no Plano PEFA não foram executadas (36%), enquanto outras actividades executadas tiveram uma execução parcial e uma contribuição a resultados inferior ao esperado. **Evidencia-se a necessidade de programar as acções com maior orientação a resultados, assegurar a disponibilidade de fundos e incorporar sistemas de monitoria e avaliação do que é planificado (Rec 3.5, 3.6)**.
 6. A mecânica de planificação do PFICD assegura um **alto grau de alinhamento com os planos governamentais**. No âmbito da PeGFP, o PFICD contribui de forma importante na execução do PQG na Província, actuando em 72% das acções previstas. As actividades nos outros sectores são principalmente de fortalecimento institucional, de acordo com os programas governamentais. Outras actividades sectoriais estão também enquadradas nos planos provinciais e locais. Deve-se destacar que o Plano Estratégico de Cabo Delgado não foi uma ferramenta útil para guiar as acções no âmbito da PeGFP, limitando-se a estabelecer orientações gerais.
 7. Apesar da forte descida da AOD espanhola em Moçambique (72% no período 2008-13) e da redução de fundos anuais atribuídos ao PFICD (35% menos a partir de 2013), **a decisão de manter o PFICD na frente de outros programas importantes de Apoio Programático em Moçambique está justificada**. As tendências dos PAPs mostram um interesse crescente pelo apoio programático nas províncias, destacando no âmbito da governação o programa de AECID em Cabo Delgado e os programas da cooperação irlandesa em Nias-sa e Inhambane. AECID contribui com um valor

diferencial mediante o PFICD, com vasta experiência acumulada, na província de concentração da Cooperação Espanhola (44% dos fundos no período 2012-13) e num sector de máxima prioridade.

8. **A crescente focalização do PFICD em PeGFP (31% do orçamento em 2010, 87% em 2014) não significa que a AECID e o Governo Provincial tenham optado por concentrar todos os recursos neste âmbito.** A reflexão que se deriva do processo de avaliação determinará as orientações para preparar uma possível próxima etapa do programa. Em que medida uma futura etapa poderá continuar a abranger outros sectores dependerá das capacidades e recursos disponíveis, mas também deverá ser analisado na base da capacidade do programa para aprofundar a lógica comum para o fortalecimento institucional, que deverá ser partilhada pelas diferentes instituições (Rec 1.1). Ao nível nacional existem programas dos Ministérios para o “Apoio institucional administrativo” (infra-estrutura, apetrechamento, capacidades administrativas), mas os aspectos de capacidades técnicas são tratados transversalmente nos processos de planificação sectorial, as instituições não tem propriamente planos de desenvolvimento institucional, senão que integram acções com este objectivo nos planos sectoriais. **Ao nível nacional não existem ferramentas para guiar os processos de desenvolvimento ou apoio institucional, o PFICD tem potencial para ser uma iniciativa inovadora que seria bem recebida ao nível central (Rec 1.9), conectando responsabilidades dos Ministérios envolvidos.** Assim por exemplo, no âmbito PeGFP, as acções do PFICD correspondem a programas e subprogramas de quatro Ministérios, principalmente do Ministério das Finanças (8 de 11 subprogramas definidos), Ministério da Planificação e Desenvolvimento (4 de 11 subprogramas) e em menor medida do Ministério da Administração Estatal (3 de 9 subprogramas) e do Ministério da Função Pública (1 de 3 subprogramas). Como primeiro passo, o PFICD precisa documentar o enfoque do fortalecimento institucional que se está a seguir. No anexo 8 se propõe uma conceptualização preliminar do fortalecimento institucional, baseada no enfoque de capacidades, que pode servir de referência. **A sistematização do processo de análise, monitoria e avaliação do fortalecimento institucional seria também grande ajuda para determinar sectores/instituições prioritários no futuro (Rec 2.1).**

6.2. Pertinência no contexto actual

9. Desde os acordos de paz em 1992 **Moçambique experimenta um crescimento macroeconómico sustentado**, a volta de um 7% do PIB por ano. O continuado incremento das receitas internas tem reduzido a dependência dos doadores para financiar o Orçamento de Estado, desde o 75% em 1992 até o 33% em 2013. As projecções macroeconómicas para os próximos anos mantêm o crescimento do PIB em 7-8% e uma inflação estabilizada em 6.5%. Espera-se o maior crescimento no sector da indústria extractiva (15.1%) como consequência da implantação e expansão de “megaprojectos” que supõem uma forte entrada de investidores privados. **A descoberta em 2010-12 das gigantescas reservas de gás recuperável na Bacia do Rovuma em Cabo Delgado transforma completamente o cenário a médio prazo da economia de Moçambique**, com previsões de receitas a partir de 2020 superiores à AOD (royalties, aproveitamento de gás, impostos das empresas exploradoras e taxas locais). A questão central é se Moçambique poderá gerir a espectacular fonte de riqueza mineral para um desenvolvimento inclusivo, ou pelo contrário será uma oportunidade perdida para o desenvolvimento e uma fonte de conflito como tem acontecido em outros países. O GdM já deu passos positivos como foi a lei sobre Parcerias Publico Privadas, Megaprojectos e Concessões e a adesão a EITI (Extractive Industry Transparency Initiative”) em 2012 alentada pelos PAPs. **E preciso acelerar a preparação de um quadro legislativo e sistemas de GFP e auditoria robustos**, o que vem a reforçar o interesse e prioridade de programas como o PFICD (Rec 3). No momento actual, o desenho do quadro fiscal e institucional no novo contexto é um aspecto chave do diálogo actual entre o GdM e os PAPs.
10. Apesar do crescimento económico e a duplicação da AOD durante a última década até dois bilhões de US\$/ano, o Orçamento do Estado continua sendo extremamente fraco (38 € por habitante em 2013) para transformar a realidade de um país dilacerado por três décadas de guerra, situado ainda na antepenúltima posição do IDH (2013) Mesmo que o crescimento económico e as novas fontes de receitas procedentes da indústria extractiva permitam grandes incrementos do Orçamento de Estado, **não é desejável uma redução ou substituição da AOD que o país recebe.** Apesar que durante a última década o país continuou a melhorar em indicadores básicos de desenvolvimento humano, o progresso é hoje menor e a redução da pobreza

em Moçambique está estancada. Continua crescendo a população urbana em condições precárias; os homens continuam abandonando o meio rural, feminizando-se a pobreza e agravando as condições das mulheres. As análises assinalam uma desconexão entre o crescimento económico e a redução da pobreza, e inclusivamente o crescimento agrícola não tem beneficiado a população pobre. Os esforços do GdM e dos PAPs para analisar as estratégias sectoriais na perspectiva do Plano de Redução da Pobreza 2010-14 são muito necessários. A recente avaliação conjunta da CE, MPD e doadores ressalta o importante papel da Ajuda Programática na provisão de serviços sociais, o crescimento macroeconómico sustentável e as melhorias no sector da governação e finanças públicas.

11. **O contexto actual do país reforça a prioridade pelo sector da Governação e a Gestão das Finanças Públicas.** Os 10 anos de apoio continuado dos PAPs ao processo de reforma contribuíram para melhorias importantes que se reflectem numa evolução positiva das três avaliações PEFA (“Public Expenditure and Financial Accountability”) até hoje (2005, 2007, 2011). Contudo existem importantes desafios para uma segunda etapa de reformas iniciada em 2011: melhoria do sistema de planificação e orçamentação baseado em programas; maior descentralização da execução orçamental; incremento das receitas; melhoria da gestão patrimonial e das participações públicas em empresas, gestão da dívida e da segurança social; melhoria da contabilidade e reporte de todas as instituições e administrações; melhoria do controle interno, monitoria e reporte.
12. **As duas avaliações PEFA realizadas em Cabo Delgado (2009 e 2012) evidenciam dificuldades da Província para dispor dum sistema de GFP da qualidade requerida.** Em 2012, apenas 29% dos indicadores tinham níveis considerados aceitáveis, enquanto 71% tinham níveis deficientes. Existe um progresso positivo desde 2009, quando eram somente 17% os indicadores aceitáveis. As melhorias se produzem principalmente no concernente ao orçamento global aprovado, abrangência do orçamento e eficácia da auditoria interna. Entre as fraquezas principais a enfrentar nos próximos anos destacam-se as que são estruturais em Moçambique, relativas ao detalhe orçamental, acesso público a informação fiscal chave, controlo das aquisições ou controlo de receitas. Esta baixa qualidade do sistema PeGFP de Cabo Delgado reduz sobremaneira as possibilidades de aumentar os fundos dos doadores geridos através dos sistemas nacionais. Na eventualidade de incrementos importantes do Orçamento do Estado nos próximos anos, a fraqueza da GFP também limita as possibilidades de aumentar o orçamento de uma Província que deveria ser a principal beneficiária da exploração dos enormes recursos de gás da Bacia do Rovuma.
13. Em Cabo Delgado a parte principal da AOD concentra-se nos sectores de saúde e educação, incluindo os Fundos Comuns e projectos das ONG. No sector da Governação, os financiamentos em Cabo Delgado procedem do PNPFD (2.4 milhões US\$ em 2013), PFICD (218.740 €/ano, média 2010-13) e pequenas contribuições de DANIDA. No período 2010-13 o PFICD contribui anualmente no patamar de 18% do orçamento da DPPF (estimado em 1.5 milhões de €/ano de média), e 6% do orçamento da SP (1.0 milhões de €/ano de média), contribuindo para financiar 51,5% do orçamento do Plano PEFA 2010-14 de valor **1.457.899 €**. São contribuições importantes, de maior valor se tiver-se em conta que estão dirigidas à actividades prioritárias para a melhoria do sistema PeGFP. Conclui-se que o **PFICD está a jogar um papel relevante para melhorar a planificação e a gestão das finanças públicas em Cabo Delgado e contribui na preparação da Província aos novos cenários económicos.** A importância do PFICD pode aumentar na eventualidade de as dificuldades que atravessa o PNPFD não possam ser superadas a partir de 2015.
14. Apesar que durante a última década o GdM tenha reforçado o quadro legal e institucional para o combate da corrupção (lei e estratégica contra a corrupção, regulamento das aquisições, legislação anticorrupção e de probidade pública, reforço do Gabinete Central de Combate a Corrupção, etc.), **a luta contra a corrupção não tem sido prioritária durante os dois últimos mandatos do GdM.** Os PAPs consideram que o progresso na área da anticorrupção tem sido bastante limitado ao longo dos anos, criando o risco de minar a parceria sendo que o combate a corrupção é um dos princípios básicos do AGO. No novo cenário económico, a luta contra a corrupção será essencial para marcar o rumo futuro do país. Também o **PFICD deverá de aumentar a atenção as estratégias para a luta contra a corrupção.**
15. A maioria das famílias em Cabo Delgado vive na base da produção agrícola familiar. De acordo com a lei, as comunidades de Cabo Delgado deverão se beneficiar dos grandes benefícios das explorações de gás, sendo o sector agrícola de Cabo Delgado e o desenvolvimen-

to rural sectores alta prioridade para incidir na redução da pobreza. **É desejável retomar o fortalecimento institucional das instituições do sector agrícola e desenvolvimento rural**, aplicando as lições das experiências passadas e assegurando que o crescimento económica beneficia à população pobre.

6.3. Modelo de gestão

16. A planificação do PFICD se integra no ciclo anual e procedimentos do sistema de planificação nacional. Na base do Cenário Fiscal de Médio Prazo” (CFMP) o Governo Provincial e AECID acordam o tecto orçamental para o ano seguinte, para o conjunto do programa e para cada uma das instituições. As instituições elaboram os seus PES tendo em conta os recursos alocados pela AECID. A atribuição de orçamento das instituições é revista e aprovada pelo Comité de Monitoria (CM), inscrevendo-se a distribuição orçamental no Módulo de Elaboração do Orçamento do e-SISTAFE. A execução das actividades do PFICD é feita pelas instituições de acordo com os procedimentos governamentais, não existindo diferenças entre as actividades financiadas com fundos do PFICD e as executadas com fundos do OE. Contudo o PFICD introduz mecanismos adicionais: Monitoria semestral da execução das actividades pelo CM, efectiva mas com espaço para melhorar no comprimento de metas; monitoria trimestral da execução orçamental pelo Subcomité; actualização trimestral, semestral e anual da execução orçamental, tarefa que sobrecarrega ao pessoal do PFICD e deveria ser feita por cada uma das instituições; auditoria dos fundos.
17. **Há que melhorar muito a planificação de actividades** (Rec 4.9). No período 2010-13 o grau de execução das actividades planificadas em PeGFP foi de 83%, um pouco menor no caso das actividades correspondentes ao Plano PEFA (79%). O grau de execução oscilou nos quatro anos, com tendência a melhorar: 86%, 70%, 85% e 92% para o total das actividades. Do ponto de vista orçamental, em todos os anos a execução é notavelmente inferior ao previsto, valor médio 2010-13 de 72%. Foi especialmente baixa no ano 2010 devido aos atrasos na recepção de fundos até o último trimestre do ano. Foi também muito baixa em 2012 como consequência dos atrasos nas infra-estruturas previstas na Ilha de Ibo. A orçamentação das actividades deve melhorar muito, somente 27% das actividades são executadas com variações orçamentais inferiores ao 15%.
18. No caso do Plano PEFA, um total de 20 actividades sobre 56 não têm sido executadas (36%). Apesar de tratar-se dum plano do Governo de Província, elaborado pela SP/DPPF com o apoio técnico do escritório da AECID em Pemba, não foi revisto desde a sua elaboração em 2010 e não existem relatórios internos sobre a sua execução. A monitoria e avaliação foram deixadas para a segunda avaliação PEFA da Província (2012) e para esta avaliação do PFICD. De facto, os mecanismos do sistema nacional de planificação são ainda insuficientes para apoiar o processo de monitoria e avaliação, não existindo a ligação adequada entre a planificação de actividades e o orçamento. O PFICD sofre em parte destas fraquezas, compensadas parcialmente a partir dos mecanismos complementares estabelecidos. **É preciso desenvolver o Sistema de Monitoria e Avaliação do PFICD (SMA)**, com um quadro preciso de indicadores de resultados (Rec 4.5, Rec 4.6). O SMA não significa criar mecanismos paralelos aos governamentais, mas sim avançar no nível provincial na mesma linha que se está a promover desde o nível central e realimentar a aprendizagem. Elaborar ou adequar ferramentas às necessidade de gestão com uma participação activa dos próprios gestores deveria ser um pilar para a melhoria dos processos internos e para o fortalecimento institucional.
19. **A avaliação do Comité de Monitoria oferece um resultado positivo, com participação e representação activa e muito regular das instituições beneficiárias, alta avaliação da liderança e satisfação com o funcionamento do Comité.** Presidido pela Secretária Permanente Provincial e formalmente pelo Coordenador de AECID em Moçambique, participam no Comité todas as instituições beneficiárias e a OTC em Pemba. O Comité faz duas reuniões ordinárias ao ano para analisar os planos e orçamentos elaborados pelas instituições, monitorar a execução, analisar necessidades de modificação e reorientação do orçamento e outras questões estratégicas ou administrativas. Delega num Subcomité Técnico a operacionalização e monitoria trimestral dos fundos. **Constata-se que o CM tem sobretudo um carácter operativo, centrado na execução dos planos das instituições, não é um espaço para partilhar aprendizagem sobre os processos de fortalecimento institucional.** Esta é uma função que seria pertinente desenvolver para uma futura fase, revisando a estrutura e a dinâmica do CM para assegurar a disponibilidade e utilização das capacidades técnicas necessárias (Rec 1.8, Rec 4.8).

20. **AECID joga um papel importante de apoio na administração e coordenação do programa**, tendo desenvolvido com as instituições de Cabo Delgado um modelo de relação muito apreciado e que contribui de forma importante ao positivo funcionamento do programa. Destacam-se neste modelo características derivadas dos princípios da Declaração de Paris: Respeito da liderança e apropriação pelo Governo da Província; Planificação e gestão a partir dos sistemas e procedimentos governamentais; Alto nível de diálogo formal e informal entre AECID e as instituições beneficiárias; Promoção da complementaridade com outros programas e doadores; Promoção da participação das organizações da sociedade civil. O modelo se reforça mediante: Mecanismos de controlo de execução; Alto conhecimento do contexto e realidade institucional nos diversos sectores; Alto conhecimento e adequação às características culturais e idiossincrasia do país e do território.
21. **Sem dúvidas, o modelo é frágil devido ao facto da equipa de AECID em Pemba ser bastante pequena, desde a redução do escritório em 2011.** O Responsável de Projectos é hoje a única pessoa com contrato de AECID em Pemba, sendo também responsável de toda a Cooperação de AECID em Pemba. Os postos de Administrador e Secretária-Contabilista foram integrados em 2012 e 2013 na DPPF, partilhando tarefas da DPPF e do PFICD, mas com uma constante redução de tempo para o PFICD a medida que as pessoas são absorvidas por outras tarefas da DPPF. Embora o instrumento de Apoio Orçamental reduza custos de transacção, não significa que seja desejável trabalhar com uma estrutura mínima de pessoal, especialmente em programas exigentes como são os de governação e gestão das finanças públicas. A frágil estrutura de recursos humanos se converte na principal fraqueza, arriscando dispor da capacidade necessária para manter o modelo de cooperação do programa. Na medida que o PFICD opte por avançar na linha da Gestão por Resultados nos diferentes sectores de actuação e, em paralelo, apoiar metodologias inovadoras para o fortalecimento das instituições, **um posto de Coordenador do Programa a tempo completo está plenamente justificado, assim como a necessidade de pessoal de apoio técnico-administrativo e capacidade de gerir a assistência técnica necessária** (Rec 4.11).
22. A falta de diagnósticos institucionais impede avaliar em que medida o **volume de financiamento em algumas instituições foi suficiente para contribuir para um fortalecimento significativo no prazo do programa**, e se seria melhor concentrar num número mais reduzido de instituições.. O programa iniciou-se em 2010 com 7 parceiros (DPPF, DPTUR, DPCAA, DPA, DPOPH, DPMAS, Govlbo) e opera hoje com 5 (DPPF, SP, DPOPH, Govlbo, BAU). Estava prevista a finalização de actividades com a DPTUR, DPCAA, DPA e DPMAS, alocando-se financiamentos para concluir os compromissos anteriores. Sobre um total de fundos 2010-14 de 2.680.512 €, os parceiros executaram actividades até o primeiro trimestre de 2014 por valor de 2.173.874 €, o que representa 81%. Fica por executar 506.638 € até o fim de 2014. A DPPF tem sido a principal instituição executora (DPPF 37,4%, Govlbo 22,5%, DPTUR 11,0% DPCAA 10,5%, DPA 7,2%, SP 5,4%, DPOPH 3,5%, DPMAS 2,5%), recebendo um financiamento importante (entre 150.000 e 250.000 €/ano) que apoia aproximadamente 18% do seu orçamento (6% e 8% no caso da SP e da DPOPH, respectivamente).
23. **Não há espaços conjuntos e regulares de diálogo do conjunto dos doadores para Cabo Delgado com as instituições.** As relações são essencialmente bilaterais, deixando-se o diálogo conjunto para o nível nacional (GdM-PAPs). Há que ter presente que apenas a AECID e o PNUD têm escritório em Pemba, hoje compartilhado dentro da DPPF. Na prática utilizam-se os espaços de participação e diálogo previstos no sistema de planificação nacional (Observatório de Desenvolvimento Provincial, Conselhos Consultivos Distritais e fóruns temáticos e sectoriais específicos), além de encontros eventuais convocados pela Secretaria Provincial. Não há um fórum temático concernente à Governação. Em sintonia com o conjunto do país, os mecanismos de participação democrática são ainda incipientes, esta é uma área onde o PFICD poderia aumentar a sua contribuição numa próxima fase, identificando cuidadosamente as oportunidades e estratégias mais adequadas (Rec 3.3, Rec 4.10).

6.4. Consecução de resultados e sustentabilidade em Planificação e Gestão das Finanças Públicas

Para efeitos da análise nesta avaliação, as actividades do PFICD no âmbito PeGFP foram agrupadas em 7 componentes e 20 áreas de actividade. Os resultados em cada caso se descrevem nos seguintes pontos.

24. Em **Desenvolvimento Institucional e Profissionalização da Função Pública** o PFICD tem contribuído de forma muito significativa ao PES, alocando anualmente uma média de 21% dos fundos orçamentados no PES anual. O investimento aloca 40,5% dos fundos do PFICD em PeGFP, distribuídos em três áreas: Afectação de técnicos qualificados (14,3%), Melhora de infra-estruturas e equipamentos (12,6%) e Formação/capacitação (11,9%). De acordo com os inquéritos realizados, as estratégias aplicadas têm contribuído para uma **melhoria continuada da competência técnica dos departamentos da DPPF e da SP durante os últimos anos**. Contudo, futuras etapas do programa deveriam incluir áreas chave como a gestão de recursos humanos e a avaliação do desempenho, assim como reforçar a contribuição na melhoria de procedimentos (Rec 1.3).

O PFICD apoiou a integração de 8 pessoas, 5 na DPPF e 3 na SP. Todas estas pessoas continuam a trabalhar hoje nestas instituições. A insuficiência de recursos humanos qualificados em áreas específicas continua a ser uma fraqueza chave do sistema de PeGFP, agravada pela constante rotatividade de pessoal treinado, sobretudo nas áreas de gestão financeira.

A actividade de formação/capacitação dos recursos humanos é transversal no PES e no PFICD e atinge todas as áreas. Se identificam no PES até 54 tipos de formações em áreas de PeGFP, tendo o PFICD contribuído em 12 delas (22%). A demanda de capacitação entre o pessoal é muito elevada, em certa medida incentivada pelas ajudas de custo. Não há dados agregados que permitam contabilizar o número de pessoas beneficiárias destas formações ou avaliar a cobertura. Existem relatórios das formações, mas não incluem uma avaliação da capacitação. A equipa de avaliação não teve possibilidade de analisar em profundidade a pertinência e efectividade das formações/capacitações, mas existem indicações que apontam a necessidade de reduzir as capacitações baseadas em workshops e fomentar processos de capacitação mais orientados ao “saber fazer” no posto de trabalho (Rec 1.5).

A falta de equipamentos e de transporte são dois dos principais problemas reportados pelo pessoal da DPPF/SP que devem ser resolvidos com vista a melhorar a prestação de serviços. O PFICD contribuiu com a reabilitação dos escritórios e residência da DPPF, assim como a aquisição de duas viaturas (1 DPPF, 1 SP) e aquisições de computadores e outros equipamentos. Está programada para este ano (2014) a aquisição de mais 1 viatura (DPPF) e várias motorizadas (BAU).

25. A componente de **Planificação, monitoria e avaliação da acção do Estado** é um âmbito de intervenção importante (17,8% da despesa total do PFICD em PeGFP), uma proporção maior que o PES (9,0%). Dos 13 indicadores PEFA considerados na avaliação desta componente, 1 (uma) mantêm-se em níveis aceitáveis desde antes do PFICD; 3 avançaram até níveis aceitáveis; 3 avançaram em relação aos anos anteriores, mas se mantêm em níveis deficientes; 6 não mudaram e se mantêm em níveis deficientes/pendentes. **Existe um progresso nesta componente que pode-se considerar moderado**.

64% dos recursos do PFICD nesta componente foram aplicados na elaboração do Plano Estratégico da Província. O documento produzido é de qualidade, marca as prioridades da Província em cada sector e significa um progresso na apropriação destas prioridades pelos diferentes actores. Contudo, o grau de utilização do PEDCD nos processos de planificação anuais não corresponde com as expectativas iniciais. Tendo em conta a experiência do PEDCD 2010-14 e o custo que significou a sua elaboração (120.296 €), é recomendável repensar o valor acrescentado dum futuro plano e acordar a utilização que se vai fazer do produto final.

Também tem sido importante o apoio do PFICD para melhorar a planificação por programa e introduzir na Província o processo de elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP). Trata-se de uma ferramenta ainda em processo de consolidação, tanto o desenho da ferramenta como a capacidade técnica para a utilização.

Entre as principais insatisfações cabe destacar a falta de progresso em melhorar as ferramentas do PES e BdPES para uma monitoria efectiva de metas e indicadores, tanto no plano operacional como no plano estratégico; a falta de Relatórios de Execução Orçamental (REO) ao nível provincial – uma limitação da lei do SISTAFE-; a não utilização do portal electrónico do Governo da Província para tornar pública a informação fiscal chave.

26. A componente de **Espaços de diálogo e coordenação com outros actores** teve um peso orçamental reduzido (4,4% do PFICD). O PFICD contribuiu uma parte importante dos recursos para os ODP (18,7% do PES, 78% do previsto no Plano PEFA) e a totalidade do financiamento para integração de projectos externos e coordenação com parceiros.

O programa fez uma **contribuição importante para operacionalizar o principal espaço de**

participação da sociedade civil, o Observatório de Desenvolvimento da Província. Este deveria ser realizado duas vezes ao ano, mas somente se faz uma vez pela mobilização de pessoas que envolve. Permite a sociedade civil, e de maneira destacada ao Fórum das ONG de Cabo Delgado, transmitir directamente ao Governo a sua análise da execução do PES do ano anterior e debater questões chave, incluindo as inquietações sobre a GFP e a exploração dos recursos minerais e os megaprojectos. Com a experiência dos anos anteriores, seria interessante repensar como pode-se acrescentar o valor que é contribuído pelo ODP, revendo por exemplo a dinâmica do encontro para aumentar o intercâmbio entre os actores e formulação conjunta de sugestões/recomendações ao GPCD.

Nas áreas de integração dos projectos externos na planificação provincial e de criação de mecanismos de coordenação com os doadores os progressos têm sido mínimos, como reflecte o escasso progresso nos três indicadores PEFA relacionados (somente um avançou, mas os três ficaram em níveis deficientes). Foi criada em 2010 uma base de dados para dispor de informação dos projectos externos que não tem tido continuidade. O sistema previsto ao nível nacional (ODAMOZ) também não está actualizado, pelo que se precisa de um sistema e procedimento da província para disponibilizar informação mínima para a coordenação entre os actores. O Plano PEFA planificou acções para criar um esquema de relação entre os parceiros de Cabo Delgado inspirado nas práticas dos PAPs, mas as actividades previstas não têm sido executadas. A coordenação entre o Governo Provincial e os doadores continua sendo essencialmente bilateral. Contudo, existem sectores como saúde e educação que já possuem fóruns de coordenação sectorial.

três indicadores PEFA considerados não têm avançado durante os anos anteriores, mantendo-se em níveis deficientes.

Existe uma evolução positiva da receita da Província de Cabo Delgado, com uma média de incremento anual nos últimos 4 anos de 30%, aumentando a cobertura da despesa pública desde 8,7% em 2009 até 12,0% em 2013. Contudo, apenas 6,9% da receita total é arrecadada pela Província, enquanto 93,1% é arrecadada pelo Governo Central (imposto sobre rendimento, IVA, etc.). Não há crescimento significativo da receita arrecadada pela Província, diminuindo a percentagem que representa respeito ao total (de 12,7% em 2009 até 6,0% em 2013). Esta tendência se explica pelo facto que os impostos ligados a actividade económica são arrecadados pelo Governo Central, mais acrescenta-se pelas fraquezas da Província na capacidade de arrecadação. A receita arrecadada ao nível distrital é apenas 0,7% da receita total da Província, na maioria de distritos não há uma tendência ascendente consolidada (excepto o distrito de Palma devido a instalação dos megaprojectos). O registo e declaração da receita cobrada pelos sectores são fracos, entanto que não há um sistema efectivo de controlo das receitas cobradas ao nível dos distritos. A fraca capacidade técnica ao nível do Departamento responsável pelo Controlo Interno (DPPF-DRF) tem de ser resolvida, explica também o baixo nível de execução das actividades previstas.

Ainda que não estava previsto no Plano PEFA, o PFICD também contribuiu na área de pagamento de salários e pensões, com um apoio significativo na prestação de prova de vida e procurações dos pensionistas, assim como acompanhamento da formação de processos de abertura de contas e mudanças de assinaturas nos distritos. Nesta área o indicador PEFA mantém um nível aceitável.

27. A actuação do PFICD na componente de “Finanças Públicas: Gestão de Fundos do Estado” se centra na área de **arrecadação de receitas públicas e fiscalização**, identificada como chave no Plano PEFA com um volume orçamental importante (11%). Em proporção, esta área representa um valor baixo da despesa executada pelo PFICD (4,4%), mas acontece que o nível de execução orçamental nesta área tem sido muito baixo, apenas 24% de média, entanto que o orçamento médio do PFICD nesta área outorga-lhe um peso de 14,1%. Actividades importantes não têm sido executadas. **Apesar da importância atribuída não há progressos a destacar na área de arrecadação de receitas públicas**, os
28. Na componente de “Gestão do Património e Aquisições de Bens e Serviços” o Plano PEFA focalizou na área chave de **Gestão de aquisições de bens e serviços**, com a importante missão de aplicar o Decreto 15/2010 que regula o fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado assim como a contratação de empreitada de obras públicas. Trata-se de uma área com fraquezas estruturais, comuns a todas as províncias, relacionadas com as insuficiências na divulgação pública dos processos de compra, não disponibilidade da informação adequada para o concurso, recurso frequente a modalidades alternativas ao concurso publico e falta de independência no mecanismo de queixas e resolução de conflitos.

Foi previsto um orçamento significativo (5,5% do total), importante tendo em conta a falta de orçamento do Estado (0,1% do PES), mas a utilização de fundos do PFICD tem sido baixa (2,7%), com actividades importantes do Plano PEFA não executadas. Nesta área o PFICD se tem limitado a complementar a formação fornecida anualmente pelo PNPF para capacitar as 130 Unidades Gestoras das Aquisições existentes nas instituições da província, executando dois monitorias anuais para a supervisão das UGEAs.

As quatro dimensões do indicador PEFA correspondente são deficientes, mas não pode-se comparar o progresso devido a mudanças metodologias em relação à avaliação anterior, aumentando-se o nível de exigência. Não **recebemos os dados estatísticos requeridos para constatar um progresso nesta área**. O Departamento de Património da DPPF ainda não garante o controlo eficiente dos concursos públicos. Trata-se duma área chave na GFP que precisará de esforços redobrados numa próxima etapa.

Além da área anterior, o PFICD contribuiu na "Gestão do património do Estado", não incluída no Plano PEFA, apoiando com um pequeno orçamento (0,6%) algumas actividades para responder as deficiências no controlo de inventário e gestão patrimonial.

29. O Plano PEFA planificou o apoio a expansão do e-SISTAFE (sistema informático para a gestão das finanças públicas) nos distritos e acompanhamento técnico para sectores e distritos. Foi atribuída uma parte significativa do orçamento previsto no Plano PEFA (7,7%), proporcionalmente muito superior ao PES (1,9%). O aporte do PFICD tem sido significativo (5,5%), sendo o PFICD a fonte principal de recursos para apoiar a implementação do e-SISTAFE. Na actualidade o sistema está instalado em 35 unidades gestoras em Pemba. No período 2010-13 os distritos com aceso aumentaram de 3 a 6, sobre o total de 16, mas unicamente nas Secretarias Distritais, não está disponível nos outros serviços distritais.

O sistema utiliza fibra óptica como suporte físico de comunicações, mas a instalação apresenta limitações no acesso e funciona muito lentamente em algumas unidades instaladas. Na maioria dos distritos há importantes problemas técnicos, em alguns consegue funcionar de forma moderada (Mocímboa da Praia, Muidumbe), mas em outros os problemas são constantes (Chiúre) até praticamente não funcionar (Macomia). **Apesar da expansão, não se pode falar de uma evolução positiva do e-SISTAFE nos distritos nos últimos**

anos. Para suprir as deficiências dos distritos, os utilizadores se deslocam a Pemba e usam os 9 computadores existentes da sala prevista na DPPF para este efeito, conjuntamente com outros utilizadores de Pemba. Os problemas de acesso e operacionalização do e-SISTAFE fazem com que a ocupação desta sala seja muito elevada, precisando duplicar a sua capacidade. Contudo, o PES 2014 planifica a expansão do sistema para mais 3 distritos em 2014. A estratégia de expansão do e-SISTAFE deve de ser revista para se ajustar melhor à infra-estrutura técnica e recursos disponíveis.

De outro lado, a introdução da e-FOLHA, um módulo de controlo dos pagamentos aos funcionários integrado no e-SISTAFE, está a ter bons resultados. Um total de 10.194 funcionários são hoje pagos mediante a e-FOLHA de entre 17.032 (60%), melhorando o controlo dos pagamentos a funcionários (avaliado como aceitável pelo indicador PEFA associado).

30. A última avaliação PEFA reflecte uma **evolução positiva importante na componente de Inspeção Administrativa e Auditoria interna**, com duas das três dimensões do indicador evoluídas a níveis aceitáveis, graças ao estabelecimento na Província da Inspeção Geral de Finanças (IGF) - Delegação Regional Norte.

No referente à Inspeção Administrativa do Governo Provincial (IAP), a sua importância para melhorar a gestão das finanças públicas não se reflecte no orçamento do PES (1,2%). A unidade tem uma grave falta de recursos humanos, possuindo um efectivo de 1 Inspector Superior e 3 Inspectores Administrativos. O Plano PEFA planificou também um investimento reduzido (4,9%), focalizado no desenvolvimento de capacidades. Contudo a utilização de fundos do PFICD tem sido fraca, apenas 0,5%. Esta é uma área a potenciar numa futura fase.

31. **Os 5 indicadores PEFA considerados na área de Auditoria Externa indicam uma falta de progresso nesta componente**, com os indicadores situados em níveis deficientes. O Plano PEFA planificou várias actividades muito pertinentes, promovendo a coordenação das auditorias e monitoria das recomendações deixadas tanto pelas auditorias internas (IGF) como externas (TA, outros auditores), assim como a submissão aos fóruns apropriados, mas estas actividades não têm sido executadas. O PFICD apenas contribuiu com a auditoria dos seus fundos para o período 2010-12.

Uma contribuição muito importante foi a segunda avaliação PEFA, realizada em 2012 e financiada pelo PFICD. Trata-se duma

avaliação de qualidade que haverá de servir de estímulo ao Governo Provincial para aumentar a eficácia no processo de melhoria das finanças públicas. Na medida que os resultados da avaliação nacional são significativamente melhores que em Cabo Delgado, o nível dos indicadores nacionais constitui um primeiro horizonte para o qual as finanças de Cabo Delgado deveriam de progredir a curto prazo.

32. O Plano PEFA atribuiu um orçamento importante para melhorar a gestão e utilização dos **Fundos de Desenvolvimento Distrital** (18,4% do orçamento total). O investimento do PFICD tem sido importante (9,9%), proporcionalmente muito superior ao PES (3,4%). O PFICD tem apoiado pontualmente a área de gestão dos FDD e de forma destacada as Capacitações dos Conselhos Consultivos e beneficiários dos FDD, aportando a totalidade dos fundos previstos no PES, um importante investimento de 104.653 €.

Na área de gestão, foi construída uma base de dados para gerir a informação, havendo-se melhorado o reporte da execução dos fundos. **O forte investimento em capacitação não tem repercutido numa melhoria das taxas de retorno, quase todos os distritos tiveram em 2012 e 2013 volumes de retorno muito inferiores aos existentes em 2009.** Por outra parte, dado o elevado número de projectos e beneficiários (média anual de 2.312 projectos no total dos 16 distritos), a maior parte dos beneficiários não participam das capacitações, de facto estas são feitas ao nível distrital e não descendem aos postos administrativos e localidades.

Enquanto o volume total de empréstimos cresceu de 7 milhões por distrito em 2006 até uma média de 9 milhões por distrito em 2013, os retornos têm decrescido de forma constante desde 19 milhões em 2007 até 3 milhões em 2013. Deveria haver mais sensibilização para aumentar o nível de reembolsos. A tendência dos FDD indica uma constante deterioração e uma cada vez menor capacidade de influir no desenvolvimento local de forma sustentável. As deficiências na capacidade de controlo dos empréstimos têm efeitos negativos importantes para as comunidades, como são a criação de más práticas, redução ou desmotivação da capacidade empreendedora, alto nível de dependência, etc. Os FDD correm o risco de distanciar-se das melhores práticas em sistemas de microfinanças, é desejável rever em profundidade a adequação das práticas em Cabo Delgado ao previsto no manual de procedimentos.

6.5. Consecução de resultados e sustentabilidade nos outros sectores

33. No período 2010-14, o PFICD iniciou-se com a intenção de reduzir a abrangência sectorial e prestar atenção especial no sector da governação. Durante os anos 2010 e 2011 se continuou a apoiar algumas instituições (DPA, DPMAS, DPCAA, DPTUR) para cumprir os compromissos em curso, continuando-se nos anos seguintes unicamente com a DPOPH e o GDlbo. **O apoio principal tem sido com o objectivo do fortalecimento institucional**, partindo das mesmas estratégias que no âmbito PeGFP mas essencialmente na afectação de pessoal qualificado (18% do total de fundos) e apetrechamento das instituições e construção/reabilitação de infra-estruturas (51%). As actividades sectoriais têm sido de facto muito poucas, excepto no caso das obras de infra-estrutura pública, importantes no Distrito de Ibo.
34. Durante o período 2010-13 o PFICD assistiu a **integração de 62 pessoas nas instituições consideradas** (DPA 24, DPTUR 4, DPCAA 27, DPOPH 2, GDIBO 5), as quais continuam nos seus postos excepto o arquitecto da DPOPH. O exercício de avaliação não aprofundou a análise das actividades executadas pelas pessoas contratadas e os efeitos sobre as instituições, estas actividades não são reportadas dentro do PFICD. Em infra-estruturas e equipamentos, destacam-se os investimentos **para finalizar os escritórios da DPTUR, construir os escritórios do SDPI de Pemba Metuge (DPCAA) e reabilitar escritórios e residências no Distrito de Ibo.** Trata-se de infra-estruturas iniciadas na fase anterior de PFICD, off-budget, que foram terminadas já com o programa operando on-budget/on-CUT. São também importantes os investimentos na compra de viaturas (DPOPH, GDIBO, DPCAA) e 1 tractor (DPA).
35. Enquanto as obras de infra-estrutura pública, o PFICD tem apoiado de maneira constante a **actividade de monitoria, supervisão e fiscalização de obras da DPOPH nos diferentes distritos**, com um valor médio de 11.600 €/ano. Contudo o principal investimento tem sido as **construções no Distrito de Ibo**, por valor de 260.598 €. As obras incluíram a construção/reabilitação dos mercados de Quirimba e Vila de Ibo: o mercado de Quirimba se reporta em funcionamento, mas no caso da Vila de Ibo tem por agora uma fraca utilização, não há

ainda cultura de vender os produtos no mercado. O PFICD contribuiu também para melhorar a disponibilidade de água, obtida através de poços: foram construídos 4 novos poços e reabilitados outros 10 ao longo do distrito; a construção de um furo em Ndagane resultou um fracasso, destruído pela inundação da zona; o PFICD apoiou também a construção de cisternas para captação de água de chuva para centros escolares, três em Quirimba e três em Matambe, as primeiras a funcionar na Ilha de Ibo. A avaliação não analisou o custo-benefício de todas estas infra-estruturas construídas ou reabilitadas.

6.6. Idoneidade do modelo do programa para outros doadores

36. No período 2010-14 o PFICD tem operado segundo três dos critérios que definem a Ajuda Programática (liderança do país, quadro programático e orçamental, utilização dos sistemas governamentais de gestão). Contudo, não cumpre suficientemente o quarto critério, referido a um processo formalizado de coordenação e harmonização entre doadores. Até hoje o PFICD é unicamente financiado pela AECID (mas está já aprovado um novo programa de outro doador público espanhol -Agencia Andaluza-). Em consequência, a OTC em Moçambique não classifica o PFICD dentro dos instrumentos de Apoio Programático em Moçambique, classifica-o como Subvenções a Projectos). Contudo, existe um interesse crescente dos doadores em Moçambique para apoiar aos governos provinciais com programas de características similares ao PFICD. **O MPD classifica esta modalidade emergente como “Apoio aos Governos Provinciais (AGP)” e recomenda aos PAPs a sua inclusão dentro dos instrumentos da Ajuda Programática.** Tanto o PFICD como alguns programas similares da cooperação irlandesa em Inhambane e Niassa são considerados como referências nesta área.

A expectativa do PFICD é a incorporação de outros doadores. **O programa foi desenhado para cumprir os princípios da Eficácia da Ajuda e facilitar a incorporação de outros doadores**, particularmente aqueles que podem estar mais interessados no apoio ao Governo da Província de Cabo Delgado (Cooperação Suíça, etc.). A incorporação de novos doadores ao programa deverá ser acompanhada de uma revisão do MdE e do mecanismo de diálogo com o Governo Provincial (Rec 4.1). A presença de mais doadores para uma próxima etapa estimularia a promoção de espaços que

contribuam na apropriação democrática, assim como no desenvolvimento de instrumentos para gerir a orientação a resultados e a responsabilização mútua.

6.7. Resumo das recomendações

1. *Sistematizar e desenvolver o enfoque do fortalecimento institucional que se está a seguir*

- 1.1 Elaborar uma conceptualização do fortalecimento institucional para guiar a interpretação dos processos apoiados, definição de resultados e análise das estratégias aplicadas.
- 1.2 Formalizar a realização de diagnósticos institucionais para determinar a situação de partida.
- 1.3 Incorporar estratégias no âmbito de gestão de recursos humanos e avaliação do desempenho e reforçar a contribuição na melhoria de procedimentos.
- 1.4 Envolver o pessoal das instituições no processo de fortalecimento institucional, impulsionando a participação e iniciativa.
- 1.5 Rever a estratégia de capacitações, mudando do enfoque de “workshop” para um enfoque de “saber fazer”; usar várias modalidades de capacitação, incluindo troca de experiência e outras formas de intercâmbio com outros actores, a fim de aumentar o know how; introduzir e consolidar as actividades de acompanhamento, monitoria e avaliação das capacitações.
- 1.6 Melhorar os processos de indução do novo pessoal nas instituições públicas.
- 1.7 Apoiar às instituições participantes no PFICD na elaboração de planos de desenvolvimento institucional.
- 1.8 Formalizar espaços específicos de intercâmbio e aprendizagem para o fortalecimento institucional entre as instituições participantes no PFICD.
- 1.9 Socializar o enfoque de fortalecimento institucional com os ministérios (MF, MPD, MAE, MFP) e envolve-los no acompanhamento, monitoria e avaliação.

2. *Definir critérios para seleccionar instituições a fortalecer*

- 2.1 Entre outros critérios, considerar: papel da instituição para criar condições que permitam aproveitar a exploração dos recursos naturais em favor de um desenvolvimento equitativo e

sustentável; capacidade para gerir programas eficientes de redução da pobreza; qualidade do diagnóstico e plano de desenvolvimento institucional; complementaridade, sinergia e potencial de intercâmbio com outras instituições apoiadas pelo PFICD; disponibilidade de fundos do Estado ou doadores para executar o programa sectorial.

3.. *Manter a prioridade em PeGFP e apoiar o desenho e execução de um novo Plano PEFA quatrienal*

- 3.1 Formular o Plano PEFA com base em resultados precisos, com indicadores intermédios e finais que permitam guiar e avaliar o progresso na execução do Plano, assim como as estratégias utilizadas.
- 3.2 Prestar particular atenção no novo Plano PEFA para: Evitar o alto nível de relocações orçamentais nas instituições; Melhorar a planificação e controlo das receitas; Conseguir que o PES e BdPES sejam instrumentos de planificação e monitoria efectiva das metas e indicadores; Resolver o acesso público à informação fiscal chave; Acrescentar o valor que gera o ODP; Lançar um processo de recolha sistemática anual de dados dos projectos externos e integrar-lhos no PES e BdPES; Garantir o controlo eficiente dos concursos públicos, aplicando-se as regras para as aquisições do Decreto n.º 15/2010; Rever a viabilidade da expansão do e-SISTAFE; Potenciar a Inspeção Administrativa e Auditoria Interna; Reorientar a gestão dos FDD para aumentar as taxas de retorno até níveis aceitáveis.
- 3.3 Incorporar no Plano PEFA mecanismos para maximizar a participação e apropriação por uma base ampla de instituições públicas e sociedade civil de Cabo Delgado.
- 3.4 Tratar o fortalecimento institucional das principais instituições em PeGFP (DPPF, SP) como processo de referência para as outras instituições beneficiárias do PFICD, replicando boas práticas.
- 3.5 Reportar anualmente a execução técnica e orçamental do Plano PEFA, revendo a planificação de actividades e orçamento como parte do processo de planificação anual das instituições, sectores e distritos envolvidos.
- 3.6 Assegurar os fundos para a execução completa do Plano PEFA, mediante Orçamento do Estado, PNPFD e fundos da AECID.

4. *Desenvolver o modelo de gestão do PFICD*

- 4.1 Elaborar um Memorando de Entendimento com o Governo Provincial que permita incluir outros doadores e apresentar o modelo como um instrumento de Apoio Programático ao nível provincial.
- 4.2 Incorporar a elaboração de planos de desenvolvimento institucional como um elemento estrutural do modelo do PFICD.
- 4.3 Para financiar a execução das actividades sectoriais das instituições, formalizar a necessidade de programar as actividades com orientação a resultados (ex. Plano PEFA).
- 4.4 Apoiar ao Governo Provincial e outras instituições públicas para encontrar doadores que financiem os planos ou programas sectoriais das instituições, assim como o desenvolvimento institucional.
- 4.5 Desenvolver e aplicar sistemas de monitoria e avaliação dos planos/programas de desenvolvimento institucional e sectoriais.
- 4.6 A medida que se desenvolve o sistema de planificação nacional por programas, incorporar os principais indicadores de resultados no sistema nacional.
- 4.7 Por em funcionamento um sistema de reporte da execução técnica e financeira das actividades entanto que não seja possível produzir relatórios financeiros por programa com o e-SISTAFE.
- 4.8 Rever a estrutura e dinâmica do Comité de Monitoria, diferenciando entre a monitoria e aprendizagem para o desenvolvimento institucional da monitoria dos planos/programas sectoriais.
- 4.9 Aumentar a taxa de execução das actividades previstas nos planos/programas mediante uma monitoria e reporte da execução mais efectiva.
- 4.10 A medida que se desenvolve o modelo, concretizar os mecanismos de diálogo regular entre o Governo Provincial, instituições públicas, doadores e sociedade civil.
- 4.11 Por parte da AECID, assegurar o posto de Coordenador do Programa a tempo inteiro, assim como o pessoal de apoio técnico-administrativo para gerir o programa de acordo como os princípios de cooperação desenvolvidos nos anos anteriores.

Pode consultar os documentos
relacionados em:

www.cooperacionespañola.es/publicaciones