

capítulo 3 >>

Análise do Orçamento Geral do Estado (OGE) na óptica da despesa pública

3.1. Introdução

A análise do OGE na óptica das despesas, ajuda a perceber o impacto que as políticas públicas têm sobre o desenvolvimento humano. A análise foi realizada para as principais rubricas orçamentais na óptica da despesa pública e para alguns programas principais identificados como tendo um maior impacto sobre o desenvolvimento humano. Três dimensões da despesa foram consideradas nesta análise: a composição do OGE; o seu nível de realização; e os ritmos de crescimento.

A composição do OGE representa a alocação anual de recursos públicos por funções de despesa, ou seja, em que sectores ou onde a despesa terá lugar. Ela deverá reflectir, igualmente, tendências estruturais de despesa de médio e longo prazo (óptica de programas com orçamentos pluri-angulares) e, também, um certo grau da própria inércia institucional (orçamentos anteriores condicionam orçamentos futuros). No essencial, em termos de economia política, a composição do OGE representa o nível de equilíbrio dos diferentes interesses de grupos de classe, muitas das vezes opostos, sendo que cada sector tenta negociar, da melhor maneira, uma maior fatia de recursos públicos.

Os níveis de realização do OGE são um proxy dos níveis de prioritização infra-angular da execução das próprias políticas públicas. Elas mostram as prioridades reais de facto, quando o poder público é confrontado com novos cenários de despesa. A disponibilidade de recursos efectiva a curto prazo, conjugada com a pressão sectorial e, ainda, a capacidade de realização ou implementação, são factores a ter em conta. Em última análise, mostram o real poder político dos diferentes actores que compõem o Governo, na sua capacidade de influenciar a realocação da despesa.

Finalmente, os ritmos de crescimento mostram a dinâmica temporal das alterações na composição do OGE e da sua capacidade de realização.

Em última análise, mostram o real poder político dos diferentes actores que compõem o Governo, na sua capacidade de influenciar a realocação da despesa.

Para efeitos de análise, as despesas públicas a preços correntes, foram deflacionadas a partir de preços de mercado do PIB de 1992, ajustados a 2000, a base de cálculo de análise.

Por outro lado, houve a necessidade de agregar as despesas públicas por natureza das mesmas, ou seja, uma óptica mais funcional do que sectorial. Assim, foram criados para efeitos de análise, o sector de soberania, que agrega as despesas com os serviços públicos gerais, a defesa, a segurança e ordem pública; os serviços sociais, que incluem as despesas com a educação, saúde, segurança e assistência social, habitação e serviços comunitários e cultura, recreação e serviços religiosos; os serviços económicos, que incluem os combustíveis e energia, agricultura, pecuária e silvicultura, mineração e recursos minerais, transportes e comunicações e outros serviços;



e finalmente os encargos financeiros e outras despesas que incluem as operações com o pagamento da dívida pública interna e externa e transferência entre diferentes níveis de governação. Nas transferências estão incluídos os subsídios, em particular, aos combustíveis que têm peso importante em alguns anos.

Com o objectivo de apresentar uma ideia da grandeza em valores absolutos das despesas públicas e sua relação com estimativas do produto interno bruto, foi elaborado o quadro seguinte que dá um enquadramento macro das análises apresentadas a seguir.

Para efeitos de valorização em dólares, as despesas públicas foram calculadas com base na taxa de câmbio média anual e taxas de câmbio semestrais, que melhor reflectem as dinâmicas infra-anuais e têm em linha de conta os níveis de desvalorização da moeda nacional.

Finalmente, as despesas públicas realizadas com base nas duas taxas de câmbio, foram comparadas com o valor do PIB, para se poder avaliar o peso do sector público na economia, que se situa em alguns anos, a metade do PIB.

Caixa 5 - E se o Produto Interno Bruto (PIB) estiver mal estimado ?

Quando se analisa a despesa pública expressa pela execução do OGE, é inevitável que a mesma seja comparada com o Produto Interno Bruto (PIB). O objectivo é, ter uma ideia da participação do Estado na criação anual de riqueza nacional. Quanto mais elevada for essa participação, menor peso terá o sector privado na produção da riqueza nacional. Não há receitas económicas sobre a optimização das despesas públicas, que podem variar de acordo com as estratégias de desenvolvimento, regime político e social vigente e, disponibilidade de recursos.

Em períodos de recessão económica, tem sido comum que a despesa pública aumente por forma a dinamizar o crescimento da economia, através da aquisição de bens e serviços ao sector privado. Por essa via se promove a redução do desemprego típico das situações de recessão económica. Em situações de pós-conflito, é legítimo esperar que o esforço de reconstrução do capital físico público da

nação, imponha uma forte demanda sobre os recursos públicos. Igualmente, que uma maior atenção seja dedicada à formação do capital humano.

Evolução do OGE - período 2000-2003 (preços correntes)

	2000		2001		2002		2003	
	Autoriz.	Realiz.	Autoriz.	Realiz.	Autoriz.	Realiz.	Autoriz.	Realiz.
(,000) Kz								
Despesas totais	55,934,148	43,079,386	109,265,330	92,246,441	247,828,700	228,712,652	539,091,351	642,599,196
(,000) \$US								
Despesas totais **	5,570,825	4,290,540	4,966,606	4,193,020	5,670,607	5,233,209	7,225,815	8,613,203
I semestre	4,106,024	3,162,379	2,829,755	2,389,000	3,315,797	3,060,036	4,581,321	5,460,954
II semestre	2,107,564	1,623,204	2,202,111	1,859,116	2,476,441	2,285,423	3,351,727	3,995,273
Media dos semestres ***	6,213,588	4,785,584	5,031,866	4,248,116	5,792,238	5,345,459	7,933,048	9,456,227
PIB*		8,960,600		9,430,400		10,156,214		
% OGE realizado/PIB		47.9		44.5		51.5		ND
% OGE realizado*** (media dos semestres/PIB)		53.4		45.0		52.6		

* Relatório económico de Angola - CEIC - UCA

** calculado com base na media da taxa de câmbio anual- BNA

*** calculado com base na media das taxas de câmbio semestral

Isto por outras palavras, significa que o Estado tem um enorme peso sobre a economia, o que pode ser visto por muitos analistas, como um entrave ao desenvolvimento da economia e do sector privado, pois ambos disputam as mesmas fontes de crédito e nalguns casos as mesmas áreas de intervenção.

Qualquer que seja a circunstância histórica em que se encontra um país, o rácio Despesas Públicas/PIB deve ser monitorado pelos analistas e fazedores de políticas. Aqui se levanta a questão de saber sobre a qualidade do indicador PIB, já que os dados do OGE são à partida conhecidos. Na impossibilidade de acesso à

metodologia de cálculo das contas nacionais e como tal do PIB, que não é do conhecimento público em Angola, esta análise socorre-se de um conhecimento empírico da economia angolana e, da experiência de outros países, em particular, africanos.

Angola é um país caracterizado por um forte sector informal urbano e uma economia agrícola de subsistência, que se presume ocupar metade da sua população. Estes dois sectores coabitam com um sector moderno da economia, assente largamente no enclave



petrolífero e extractivo (diamantífero). O sector de indústria transformadora, sofreu um forte processo de desindustrialização, no período pós independência, não tendo ainda grande expressão em termos de contribuição para o PIB. Os elevados níveis de desemprego urbano estimados ao redor de 46% têm promovido, largamente, o emprego no sector informal urbano.

Na África sub-sahariana em 1990, a proporção da mão de obra urbana no sector informal, foi estimada ao redor de 61% e mostrava poucas variações inter-países. A proporção do sector informal no emprego urbano na Ásia, varia, segundo estimativas, entre os 10% nos países recentemente industrializados, a 65%, não obstante um intervalo de entre os 40 aos 60% seja mais típico para esta região. A média para a América Latina foi estimada em 25% em 1990, embora se registam variações consideráveis entre países (Costa Rica e Venezuela, 20%; Bolívia e Equador acima de 50% (1980)).

No caso concreto de Angola, o sector informal urbano é constituído por uma variedade de

actividades económicas que incluem: comércio a retalho; serviços; transporte (táxi); comércio e distribuição de água; construção civil; produção de materiais de construção (adobes); artesanato, etc. Com base em estudos anteriores a maioria da mão de obra no sector informal urbano é largamente feminina, nomeadamente, no sector do comércio a retalho. A nível rural, para além da agricultura tradicional, há que ter em linha de conta as actividades de mineração artesanal de diamantes, que constituem a base da economia familiar em algumas províncias.

Que factores, entre outros, poderão afectar a qualidade do PIB em termos de cobertura da economia? Por um lado a fraca qualidade, disponibilidade e cobertura (capacidade de cobrir ao máximo o universo de estudo) das estatísticas sectoriais referentes ao sector formal moderno da economia (indústria transformadora; construção civil; transporte; comércio a retalho; energia e água; serviços; agricultura e pescas) . Por outro lado, a não inclusão de estimativas da contribuição do sector informal urbano e da economia tradicional agrícola.

Como se pode observar, as fontes de erro de cobertura podem resultar, quer da fraca qualidade das estatísticas do sector formal da economia (que parece ser o caso de Angola), por um lado, quer, por outro lado, da não inclusão do sector informal da economia na metodologia de cálculo das contas nacionais.

Não é do conhecimento público a realização de qualquer estudo sobre o aproveitamento dos resultados dos inquéritos de receitas e despesas para o cálculo da contribuição do sector informal. O balanço entre uso e oferta de principais produtos é, geralmente, o método mais comum para estimar o sector informal nas actividades transformadoras e, o seu uso requer a disponibilidade de dados sobre o consumo do agregado familiar. A estimação da contribuição dos serviços no sector informal urbano, nem sempre é possível ser realizado, usando o método do equilíbrio pelo que as suposições têm de ser feitas sobre a produtividade da mão de obra, baseadas em dados muitas das vezes aproximados, a partir de um número de unidades muito pequeno. Os sis-



temas de recolha de dados mais eficientes, incluem um inquérito aos agregados familiares, realizado a cada 5 anos (um inquérito aos estabelecimentos agregado ao de receitas e despesas por forma a reconciliar os dados sobre a produção, rendimento e consumo no mesmo inquérito) e um inquérito anual ou infra-anual da mão de obra, com uma secção especial para a estimação do sector informal. Uma vez mais, não é do conhecimento público a realização de inquéritos anuais ou infra-anuais, nos últimos anos em Angola.

Por inferência se pode concluir que a situação Angolana aponta para uma não inclusão do sector informal da economia no cálculo da economia nacional. Então, é pacífico supor que uma sub-estimação do PIB possa estar a ocorrer.

A tabela que se apresenta a seguir constitui um exercício de cenários de recálculo do PIB, considerando a inclusão do sector informal, a partir de dados recolhidos de outras economias de países sub-desenvolvidos, conforme um estudo comparativo realizado .

Como se pode observar na tabela ao lado,

uma subestimação de 25%, implicaria uma redução que varia de 9 a 10%, no rácio da despesa pública sobre o PIB angolano (2000-2002). A média sub-sahariana, encontrada no estudo acima referido, é de uma contribuição de 25,9% do sector informal para o produto interno bruto. No caso de Moçambique, país que atravessou um percurso histórico de conflito com fortes deslocamentos de população e urbanização acelerada, a contribuição para o PIB situou-se em 38,9%. Qualquer que sejam os cenários usados os novos rácios da despesa pública sobre o PIB colocam Angola numa posição menos atípica da média da região da SADC.

As implicações da sub-estimação do PIB, vão para além da grandeza do rácio em análise, pois o PIB é, também, denominador para o indicador PIB per capita por exemplo.

Cenários de subestimação do PIB e contribuição do sector informal

(.000) \$US

	2000 PIB recalculado	Ratio Desp. Públicas/PIB	2001 PIB recalculado	Ratio Desp. Públicas/PIB	2002 PIB recalculado	Ratio Desp. Públicas/PIB
Factor de sub-estimação do PIB						
30%	11,648,780	36.8	12,259,520	34.2	13,203,078	39.6
25%	11,200,750	38.3	11,788,000	35.6	12,695,268	41.2
20%	10,752,720	39.9	11,316,480	37.1	12,187,457	42.9
PIB*	8,960,600	47.9	9,430,400	44.5	10,156,214	51.5
Diferença ratio Desp. Pub/PIB (25 %)		9.58		8.89		10.31

* Relatório económico de Angola - CEIC - UCA



3.2. Composição do OGE

No processo de alocação do OGE no período em análise, parece terem predominado as preocupações de reforço e alargamento das funções de soberania (administração pública, defesa e ordem pública) e encargos financeiros

Contribuição relativa de cada sector (%)

	2000 Autoriz.	2001 Autoriz.	2002 Autoriz.	2003 Autoriz.
Sector de soberania	27	55	39	42
Servicos sociais	15	21	10	23
Servicos económicos	6	12	9	14
Encargos financeiros Dívida	53	12	43	22
OGE	100	100	100	100

relativos ao pagamento do serviço da dívida e da própria dívida. As preocupações com o pagamento da dívida, estão ilustradas pelos recursos autorizados em 2000 e 2002. Este esforço de pagamento da dívida, tem sido realizado à custa da relativa estabilidade da alocação de recursos autorizados aos sectores sociais e económicos. Outra característica principal das tendências orçamentais por sector é a sua variabilidade temporal, parecendo não haver uma constância relativa de um ano para outro.

Caixa 6 - A ajuda pública ao desenvolvimento e o pagamento do serviço da dívida externa

A tabela abaixo, mostra a relação entre os montantes de ajuda pública ao desenvolvimento recebidos por Angola e, os montantes que Angola vem pagando ao exterior, maioritariamente, relativos ao serviço da dívida externa. O que os dados mostram é que Angola paga mais de dívida, anualmente, do que recebe de ajuda internacional. Os saldos têm sido negativos, estimando-se que tenha atingido 833 milhões de dólares em 2002.

Sob o ponto de vista do desenvolvimento humano, isto constituiu uma forte contradição.

Ajuda ao desenvolvimento e pagamento do serviço da dívida externa

(000,000)\$US

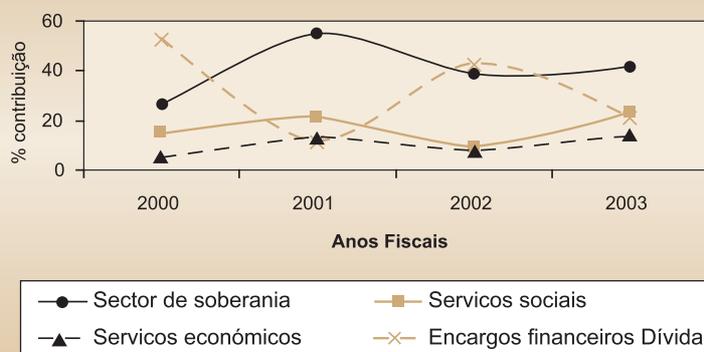
	1999	2000	2001	2002	2003
Pagamento do serviço da dívida *	569	597	539	1,171	1,254
Ajuda Pública ao desenvolvimento**		307	289	421	ND
Saldo		290	250	833	ND
% pagamento da dívida externa sobre o OGE		14	13	26	15
Rácio da dívida/PIB *** (%)		100.6	82.7	ND	ND

* BNA; Dados referentes a 2003 segundo OGE realizado (MINFIN) com operações da dívida pública externa. Dados 2002 estimado a partir do OGE realizado

** www.oecd.org

*** Relatório Económico de Angola CEIC-UAN

Contribuição aprovada de cada Sector para o OGE



Angola deve ser, talvez, o único país do mundo saído de uma longa guerra, ainda num processo de transição política e com graves problemas estruturais, que paga um serviço de dívida externa tão elevado. No ano orçamental de 2002, isso correspondeu a 26% do seu orçamento público. Mais de metade da ajuda pública entre 2001 e 2002 foi dedicada à emergência.

Vários analistas e instituições, têm aconselhado o Governo a abandonar a prática de contrair



empréstimos bilaterais garantidos com petróleo, sugerindo como alternativa a obtenção de um acordo com as instituições de Bretton Woods, cujas taxas de empréstimo são claramente mais baixas.

Como se pode observar, a rubrica serviços públicos gerais, é aquela que, em conjunto com os encargos financeiros - maioritariamente, o pagamento da dívida - a defesa e a ordem pública, que possui a maior contribuição individual orçamental.

A análise dos dois sectores sociais mais importantes, mostra que para a Educação, a contribuição para o ensino primário ronda quase os mesmos valores alocados ao ensino terciário. Em termos de política da educação, isto pode ser traduzido por uma baixa prioridade ao ensino primário vis-a-vis o ensino terciário. Por outro

lado, a rubrica Outros Serviços da Educação pelo seu peso elevado, aliás a rubrica da educação com maior peso, distorce a análise anterior, se não se tiver conhecimento da sua aplicação de facto.

O Governo subscreveu as Metas de Desenvolvimento do Milénio (MDM), entre as quais a meta 3, de alcançar o ensino primário para todos até 2015, através da execução do Plano Nacional de Acção sobre a Educação para Todos (2000-2015). Aos actuais baixos níveis de despesa com o sector da Educação (7.7% em 2003) acrescido às tensões intra-sectorial, exemplo do terciário e primário, pela maior fatia do já escasso orçamento da educação, é ilusório pensar que tal objectivo possa ser atingido em 2015. Isso implicaria a nível dos orçamentos, no mínimo a realização de dois tipos de acção simultâneas, cujas decisões são mais do domínio político que tecnocrata.

(1) Compromisso político do Governo em

Contribuição relativa autorizada por rubricas orçamentais (preços constantes 2000=100)

	(%)			
	2000	2001	2002	2003
Total Geral	100	100	100	100
Servicos Públicos Gerais	13.9	34.0	23.1	22.5
Defesa	8.4	13.0	8.3	10.0
Segurança e ordem pública	4.4	8.1	7.2	9.3
Educação	5.8	8.8	2.6	7.7
Saúde	4.5	3.7	4.5	5.4
Segurança e assistência social	2.9	2.5	1.2	7.0
Habitação e servicos comunitários	1.6	4.2	0.8	2.0
Cultura, Recreação e Servicos Religiosos		1.6	0.7	0.5
Combustíveis e Energia	2.6	7.0	1.8	3.7
Agricultura, Pecuária, Silvicultura	0.8	1.9	0.6	0.7
Mineração e recursos minerais	0.1	0.2	0.1	0.1
Transportes e comunicações	1.9	2.5	3.5	0.8
Outros servicos económicos		0.4	2.7	0.5
Comércio e servicos	0.4			8.3
Encargos financeiros/Outras despesas	52.7	12.1	42.9	21.5

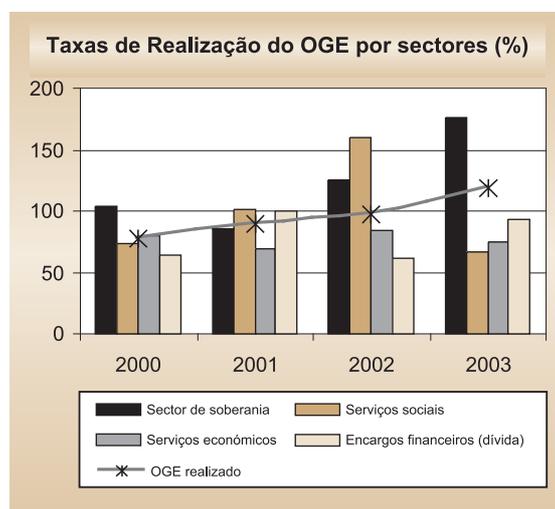
manter o nível de orçamento anual para a educação ao redor dos 20% (média da SADC) durante os próximos 10 anos;

- (2) Re-equilibrar a afectação orçamental intra-sectorial entre o ensino primário e os restantes níveis de ensino. A introdução de mecanismos de financiamento subsidiado de bolsas de estudo para o sector terciário, bolsas reembolsáveis pelos alunos a médio e longo prazos, poderia ser uma solução adequada para reduzir a pressão sobre o OGE da Educação. Mecanismo idêntico poderia ser aplicado ao ensino técnico profissional. Para além das implicações fiscais e orçamentais, iria ajudar a reorientar a oferta e procura de serviços de educação, mais de acordo com as necessidades do mercado.

Com relação à saúde, a rubrica orçamental destinada aos Hospitais tem a prioridade no orçamento da saúde. À excepção de 2002, em que a rubrica Saúde Pública teve a maior afectação, a mesma não tem recebido a maior prioridade social. Aqui também se observa que a rubrica Outros Serviços de Saúde possui um peso relativamente elevado, já que constituíam em 2003 quase 50 % do orçamento da saúde.

3.3. Nível de realização orçamental

De uma forma global, o nível de realização orçamental, tem vindo a melhorar nos últimos anos, conforme mostram a tabela e o gráfico abaixo. Assistiu-se a um esforço de maior rigor na execução do orçamento aprovado, por um lado, mas por outro, observou-se uma sobre-realização do orçamento no ano de 2003. Ou seja, foram realizadas despesas não previstas no orçamento, na ordem dos 19%. Contribuíram para esta sobre-realização, as rubricas do sector de soberania que tiveram no seu conjunto uma sobre-realização de 76%.



Contribuição relativa autorizada por rubricas orçamentais (preços constantes 2000=100)

	2000 2001 2002 2003			
	(%)			
Total Geral	100	100	100	100
Educação	5.8	8.8	2.6	7.7
Ensino pré-primário e primário		3.8	0.4	0.6
Ensino secundário		2.2	0.4	0.2
Ensino terciário		3.0	0.2	0.5
Serviços de educação não identif.p		2.6	0.2	0.3
Serviços subsidiários a educação		7.6	0.1	
Outros serviços de educação		0.4	4.9	6.1
Saúde	4.5	3.7	4.5	5.4
Hospitais		3.0	0.2	2.0
Saúde pública		0.6	4.2	0.6
Medicament, protes. equip. médico apar		0.4	0.0	0.2
Outros serviços de saúde		4.4	0.0	2.5

A análise do desvio médio no período (2000-2003) entre o OGE previsto e o realizado, mostra que o sector de soberania é aquele que apresenta uma sobre-alocação anual de recursos, atingindo em média, cerca de 23%. A maior sobre-alocação do orçamento em benefício do sector de soberania ocorreu em 2003, como foi assinalado anteriormente. Uma análise intra-sectorial desse sector, mostra que isso se deveu largamente à rubrica de serviços públicos gerais, que em 2003, tiveram uma alocação 50% acima da previsão inicial.

Taxa de realização de cada sector (%)

	Anos:				Média:		
	2000	2001	2002	2003	(2000-2003)	(2002-2001)	(2003-2002)
Sector de soberania	104	85	126	176	123	106	151
Serviços sociais	73	101	160	67	100	130	113
Serviços económicos	80	70	84	75	77	77	80
Encargos financeiros (Dívida)	64	100	62	93	80	81	78
OGE realizado	77	89	98	119	96	93	109

Por outro lado, os serviços sociais, que em 2002, registaram uma sobre-alocação de recursos, (cerca de 60% acima do que foi, inicialmente, orçamentado) sofreram, em 2003, uma queda acentuada, ficando a cerca de 33% do orçamento previsto. Uma análise das diferentes rubricas que constituem o sector social mostra uma forte instabilidade de realização orçamental no período em análise. Por exemplo, a nível da Educação observa-se que o Ensino Terciário teve, em 2003, uma sobre-alocação de recursos na ordem dos 92%, enquanto que o Ensino Primário teve uma sub-alocação na ordem dos 35%. Já as rubricas,

Outros Serviços de Educação e Serviços de Educação não identificados tiveram um desempenho melhor. É notório que a rubrica Ensino Primário é aquela que, não obstante ter o maior impacto sobre a qualidade do IDH, ser das que pior desempenho médio anual teve neste período. A nível da Saúde os níveis de realização das rubricas componentes são, relativamente, mais estáveis entre si.

3.4. Ritmos de crescimento do OGE

O OGE realizado cresceu, em média, 1,9 vezes por ano no período 2000-2003, a preços constantes de 2000. O sector orçamental de soberania foi o que apresentou o maior crescimento anual médio, aproximadamente 4 vezes, a explicar esforços substanciais na extensão da administração do estado, visando a consolidação da paz. Já o sector social cresceu em, média, no mesmo período duas vezes. Ainda neste período o crescimento não foi uniforme, registando-se um crescimento mais acelerado de 2002 a 2003 do sector de soberania, comparativamente aos outros sectores. Entre 2000 e 2003, as despesas públicas cresceram cerca de 5 vezes, um crescimento notável como resultado provável do Programa de Investimentos Públicos (PIP)

Em resumo, os dados

Taxa de realização do OGE - período 2000-2003 (preços constantes -base 2000)

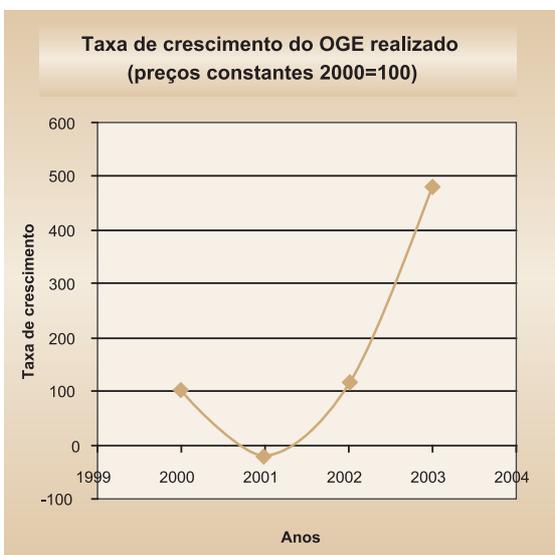
					(%)		
	2000	2001	2002	2003	(2000-2003)	(2002-2001)	(2003-2002)
Total Geral	77	89	98	119			
Educação	71	83	235	85	118	159	160
Ensino pré-primário e primário		33	80	65	60	57	73
Ensino secundário		29	85	37	51	57	61
Ensino terciário		43	65	192	100	54	129
Serviços de educação não identif.p		30	368	85	161	199	227
Serviços subsidiários a educação		41	87		64	64	87
Outros serviços de educação		35	89	79	68	62	84
Saúde	71	164	88	75	100	126	81
Hospitais		60	88	79	76	74	83
Saúde pública		91	87	85	88	89	86
Medicament. protes. equip. médico apar		91	176	58	108	133	117
Outros serviços de saúde		80	74	70	75	77	72
Segurança e assistência social	67	116	273	44	125	195	159
Segurança social		76	80	56	71	78	68
Assistência social		47	119	85	84	83	102
Outros serviços de segurança e assi		39	139		89	89	139
Assistência Comunitária				43	43		43
Habituação e serviços comunitários	91	78	222	55	111	150	138
Habituação e desenvolvimento comunit		81	92	55	76	86	73
Abastecimento de água		55	62	49	55	58	55
Saneamento e ambiente		72	120	61	84	96	90
Iluminação pública		83	122		102	102	122
Outros serviços de habituação		158	84		121	121	84
Infra-estruturas urbanas				57	57		57

	2001	2002	2003	(2000-2003)	(2002-2001)	(2003-2002)
Sector de soberania	21	202	897	373	181	695
Servicos sociais	40	152	429	207	112	276
Servicos económicos	29	170	752	317	141	582
Encargos financeiros (Dívida)	-74	35	122	27	109	87
OGE realizado	-18	119	481	194	137	362

Pode-se observar, que a partir de 2002 o orçamento atribuído à Educação passou a ser distribuído por programas, a fim de permitir uma melhor visibilidade funcional das despesas dentro do sector. Não obstante esse esforço, verifica-se que existem dois programas genéricos, que sozinhos, detêm a maior parte do

mostram uma expansão geral da despesa pública no período em análise com uma aceleração

de crescimento no último orçamento. Por outro lado, o crescimento por sectores não é uniforme com prioridade de crescimento para o sector de soberania.



de crescimento no último orçamento. Por outro lado, o crescimento por sectores não é uniforme com prioridade de crescimento para o sector de soberania.

orçamento da educação. Em 2002, o programa Melhoria da Qualidade do Ensino recebeu 73% do total do orçamento realizado do sector, enquanto que, em 2003, o programa Gestão da Política de Educação e Cultura receberia 69%. Por outras palavras, comparando com os anos

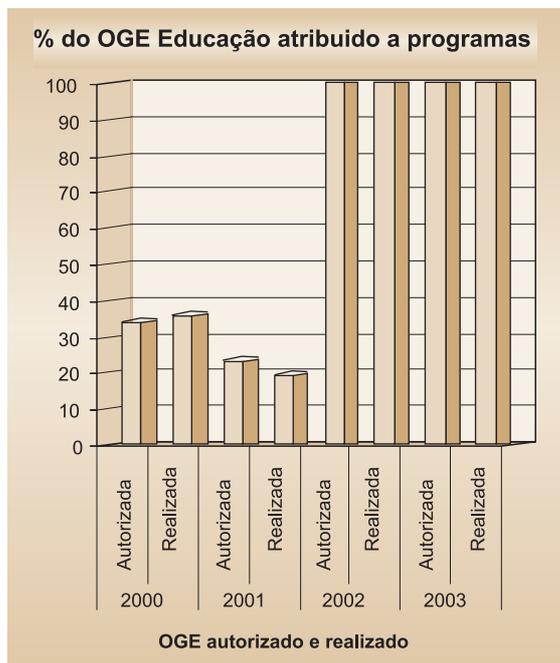
3.5. Análise do orçamento da Educação por programas

A tabela seguinte apresenta os valores do orçamento da educação em termos globais e por rubricas orçamentais em \$US.

Evolução do OGE educação período 2000-2003

	2000		2001		2002		2003	
	Autoriz.	Realiz.	Autoriz.	Realiz.	Autoriz.	Realiz.	Autoriz.	Realiz.
(,000) \$US								
Despesas totais OGE educação**	320,590	229,024	355,927	293,712	329,270	319,998	557,610	471,239
I semestre	236,294	168,804	202,792	167,344	192,535	187,114	353,537	298,775
II semestre	121,286	86,645	157,812	130,227	143,797	139,748	258,650	218,586
Média dos semestres ***	357,580	255,448	360,604	297,571	336,333	326,862	612,187	517,362
Educação	320,590	229,024	355,927	293,712	329,270	319,998	557,610	471,239
Ensino pré-primário e primário			68,258	50,652	19,112	15,340	45,927	29,893
Ensino secundário			40,060	26,252	22,051	18,737	17,643	6,609
Ensino terciário			55,183	52,364	11,068	7,218	36,852	70,766
Serviços de educação não identif.p			47,026	31,129	11,129	40,982	19,948	16,991
Serviços subsidiários a educação			138,457	127,834	3,432	2,974	-	-
Outros serviços de educação			6,943	5,481	262,479	234,747	437,241	346,980

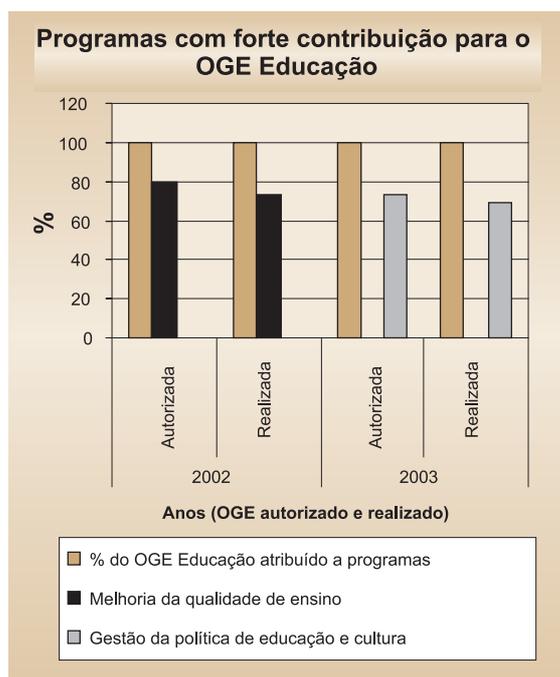
** calculado com base na média da taxa de câmbio anual- BNA
 *** calculado com base na média das taxas de câmbio semestral



num único programa. Este último aspecto leva a que uma análise mais aprofundada dos diferentes programas acabará, necessariamente, por ficar enviesada pelo peso dos referidos programas.

3.5.1. Contribuição relativa por componente de análise e programas

A tabela seguinte, agrupa os diferentes programas da educação por componente de análise mais agregada (ex. ensino primário, secundário, etc). Uma tabela mais detalhada com cada programa por componente de análise é apresentada logo a seguir.



Como foi anteriormente assinalado, a existência de dois programas em 2002 e 2003 com 73 % e 69 % da fatia do orçamento, enviesada e deturpa a análise que se pretendeu realizar. Certamente que esses programas suportam outros programas, não se sabendo contudo, em que proporções isso esta a ser feito.

anteriores (2000 e 2001) em que somente 34% e 19%, respectivamente, dos orçamentos realizados haviam sido atribuídos a programas, não parece ter havido, de facto, uma mudança estrutural na distribuição de recursos directamente aos programas. Assim, continua a existir uma gestão centralizada, assente amplamente

Como se pode observar a partir da primeira tabela, constata-se que a contribuição relativa dos programas listados sob a componente Ensino Primário correspondeu a 8,8% do orçamento realizado enquanto que os programas sob a componente Ensino Superior receberam 12,6 % do orçamento realizado.

Evolução do OGE Educação - período 2000-2003 (preços correntes)

	Contribuição relativa realizada (%)			
	2000	2001	2002	2003
Educação	38.24	17.77	100	101
Total do OGE Educação atribuído a programas				
Ensino Primário	2.93	2.74	3.85	8.82
Ensino Secundário	5.70		5.86	3.15
Ensino superior	10.30	6.90	2.26	12.64
Concessão de bolsas de estudo	13.64			2.43
Prog. Gest. Superv. Melhoria ensino		1.83	73.36	69.40
Formação de professores		3.71	0.56	1.70
Investigação científica		0.05		0.74
Ensino profissional		0.29	10.51	0.24
Erradicação do analfabetismo ***		1.59	1.57	1.62
Ensino Especial	1.89	2.06	1.73	
Outros Programas	0.86	0.20	0.30	

componente Ensino Superior no último ano do período em análise.

Análise de programas específicos (com 3 anos de continuidade)

O programa de Construção e Reabilitação de Escolas Primárias foi iniciado em 2001 tendo tido crescimentos consideráveis de realização orçamental (2000-2002 = 18.7 e 2000-2003 = 5.5 vezes). Já o Programa de Merenda

A nível da componente Ensino Primário, o programa de Construção e Reabilitação de Escolas tem o maior peso específico (60%) em 2002 e 2003. A nível do ensino superior, o programa de Reestruturação da Universidade Pública Agostinho Neto (UAN), recolheu 75% da fatia atribuída a programas da componente Ensino Superior.

da Escolar que, supostamente, deveria ter um impacto directo sobre a pobreza junto das crianças mais desfavorecidas, teve um crescimento em termos reais de 1.14 vezes (2001-2002) e uma queda entre (2002-2003) de 0.72, ou seja, inferior ao orçamento realizado no ano anterior. A Formação de Professores teve um crescimento de 7 vezes entre 2002-2003. Por outro lado, a Melhoria da Qualidade de Ensino teve um pico de crescimento em 2001-2002 seguido de uma queda vertiginosa em

3.5.2. Taxas de crescimento dos programas

A tabela a seguir apresenta as taxas de crescimento dos orçamentos realizados dos programas a preços constantes de 2000. Observa-se que a componente do Ensino Primário cresceu 7.5 vezes (2000-2003) enquanto que a componente do Ensino Superior cresceu quase 3 vezes no mesmo período. Registou-se uma forte aceleração no crescimento da

Evolução do OGE Educação - período 2000-2003 (preços constantes 2000=100)

	Taxa de crescimento:(2000=1)					
	2001	2002	2003	(2000-2003)	(2002-2001)	(2003-2002)
Total do OGE Educação atribuído a programas	0.68	7.00	16.59	8.1	10.30	2.37
Ensino Primário	1.18	3.31	17.97	7.5	2.81	5.43
Construção e reabilitação de escolas					8.70	5.49
Merenda escolar					1.14	0.72
Ensino Secundário		2.58	3.29	2.9		1.27
Ensino superior	0.84	0.55	7.32	2.9	0.65	13.28
Concessão de bolsas de estudo		0.00	1.06	0.5		
Prog. Gest. Superv. Melhoria ensino					79.77	2.24
Melhoria da qualidade de ensino					168.86	0.01
Reforma educativa					2.61	12.77
Formação de professores					0.30	7.18
Formação de professores					0.30	6.23
Ensino profissional					72.33	0.05
Erradicação do analfabetismo ***					1.97	2.45
Ensino Especial	1.38	2.31		1.8	1.67	
Outros Programas	0.29	0.88		0.6	3.00	

2003. Finalmente, o programa de Erradicação do Analfabetismo teve um crescimento estável no período em análise.

3.5.3 Principais conclusões

A análise dos programas da educação permitiu constatar entre outras coisas o seguinte:

- * Existem programas que não têm continuidade de um ano orçamental para outro, como por exemplo o Programa de Concessão de Bolsas de Estudo, cujos valores não estão listados em 2001 e 2002; programas relativos ao ensino secundário (2001); embora se assuma que eles existam;
- * Durante os quatro anos de análise dos orçamentos, somente 5 programas tiveram continuidade ao longo dos orçamentos. Foram listados 16 programas em 2001; 36 programas em 2002; e 24 programas em 2003. Os programas com continuidade nos orçamentos foram: Merenda Escolar; Construção e Reabilitação de

Evolução do OGE Educação - período 2000-2003 (preços correntes)

	Contribuição relativa realizada (%)			
	2000	2001	2002	2003
Educação	38.24	17.77	100	101
Total do OGE Educação atribuído a programas				
Ensino Primário	2.93	2.74	3.85	8.82
Apetrecham.de escolas do ensino de base/primário		0.03		0.69
Aquisição de equipam.e material escolar		0.56	0.13	
Construção e reabilitação de escolas		0.53	2.32	5.37
Produção de cadernos escolares				
Ensino básico	2.93			
Desenvolvimento do ensino primário			0.47	0.28
Merenda escolar		1.62	0.93	0.28
Operac. carteira, livro escolar, mater. didact				2.20
Ensino Secundário	5.70		5.86	3.15
Ensino Secundário	5.70			
Construç.e reabilitação de escolas secunda			1.72	1.13
Apetrechamento de escolas secundárias			0.16	
Equipam. material escolar			0.29	0.25
Desenvolvimento do ensino secundário			3.68	0.03
Construç.e reabilitação de escolas médias técnicas				0.27
Desenvolvimento do ensino médio técnico				1.47
Apetrechamento de escolas do ens. médio técnico				
Ensino superior	10.30	6.90	2.26	12.64
Ensino superior	10.30			
Ensino terciário		6.90		
Desenvolv. Ensino graduação			1.48	2.88
Desenvolv. Ensino pós-graduação			0.48	0.07
Extensao universitária			0.05	0.12
Const. Reabili. Escolas terciárias			0.25	0.06
Equip. e material escolar escolas terciárias				
Reestrut. UAN				9.45
Aquisição material escolar				0.05
Concessão de bolsas de estudo	13.64			2.43
Prog. Gest. Superv. Melhoria ensino		1.83	73.36	69.40
Melhoria da qualidade de ensino		0.87	73.35	0.36
Gestão da política de educação e cultura				68.98
Reforma educativa		0.01	0.01	0.05
Elaboração e realização de provas de exame		0.85		
Supervisão escolar		0.11		
Formação de professores		3.71	0.56	1.70
Formação de professores		3.71	0.56	1.48
Recrut. Formac. Superac. Profess.				0.22
Investigação científica		0.05		0.74
Investigacao científica		0.05		
Desenvolv. Cientif. Tecnolog.				0.74
Ensino profissional		0.29	10.51	0.24
Reformul.do ensino técnico profissional		0.29		
Desenvolv. Ensino profissional			10.51	0.24
Erradicação do analfabetismo ***		1.59	1.57	1.62
Ensino Especial	1.89	2.06	1.73	
Educação especial	1.89			
Melhoria da qualidade de ensino especial ****		2.06	1.73	
Outros Programas	0.86	0.20	0.30	
Educação pré-escolar	0.30			
Apetrecham.de escolas do ensino pré-primário			0.30	
Jogos nacionais escolares		0.20		
Ensino supletivo				

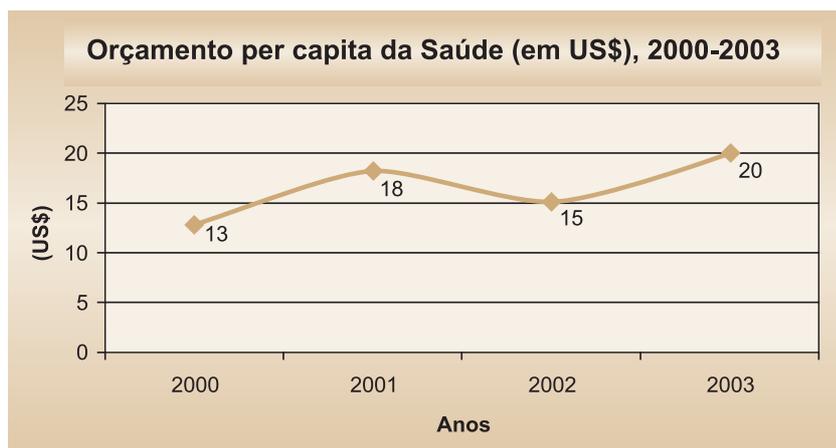
Escolas Primárias; Melhoria da qualidade de Ensino; Formação de Professores e Erradicação do Analfabetismo;

- * Existem programas que mudaram de designação (ex. ensino superior e ensino terciário; investigação científica e desenvolvimento científico e tecnológico) ou têm uma designação insuficiente ou demasiado genérica para perceber o seu âmbito de intervenção programática (ex. Gestão da Política de Educação e Cultura; Produção de cadernos escolares e Operação carteira, livro escolar e material didáctico);
- * Existem programas que ultrapassaram largamente as taxas de realização, casos dos programas de Reestruturação da Universidade Pública (UAN), 7,8 vezes superior ao orçamento autorizado (2003); Programa de Desenvolvimento do Ensino Profissional, 19 vezes superior ao autorizado (2002);
- * Existem programas cujas afectações orçamentais variam substancialmente de um ano para o outro, como por exemplo, a Formação de Professores (2001, 2002, 2003); Desenvolvimento do Ensino secundário (2002, 2003); Melhoria da Qualidade de Ensino (2001, 2002, 2003)
- * A distribuição dos recursos do orçamento geral da Educação por Programas ainda é limitada, pois continua a existir uma gestão centralizada, assente amplamente num único programa (ex. 2002 (73%); 2003 (69%)).
- * A descontinuidade na alocação de fundos aos programas revela, uma certa falta de programação estratégica multi-

anual orientada para os resultados e explica em parte a estagnação que se assiste nos principais indicadores da educação.

3.6. Análise do orçamento da Saúde por programas

O gráfico seguinte mostra o orçamento da saúde per capita realizado. Como se pode observar, registou-se um crescimento do orçamento per capita atribuído à saúde no período em análise. Seria muito aconselhável que o ritmo de crescimento per capita se mantenha, para lograr alcançar alguns dos indicadores de



Evolução do OGE Saúde desdobrado por programas 2000-2003

(,000) \$US

	2000		2001		2002		2003	
	Autorizada	Realizada	Autorizada	Realizada	Autorizada	Realizada	Autorizada	Realizada
Despesas totais OGE/saúde**	248,034		338,073	249,217	240,984	212,128	390,414	292,317
I semestre	182,816		192,619	141,993	140,911	124,038	247,531	185,335
II semestre			149,896	110,499	105,241	92,639	181,095	135,593
Média dos semestres ***	276,653	197,777	342,515	252,491	246,152	216,678	428,626	320,928
% OGE Programas /OGE-saude	123,555		174,050	125,958	238,224	209,135	208,312	164,116
Saúde Pública	8,114	5,463	132,479	89,688	209,900	181,210	27,220	22,788
Grandes endemias	0	0	9,723	9,595	8,372	4,939	18,151	14,727
Hiv/sida	0	0	2,784	2,717	0	0	2,493	2,218
Saúde Materno Infantil	31	6	504	664	341	242	15,593	13,125
Medicina Hospitalar	115,410	80,197	5,484	2,359	12,497	10,961	134,987	104,492
Medicamentos essenciais	0	0	13,888	13,127	2,367		15,731	9,166
Assist. Medic. e medicam. no exterior	0	0	18,911	17,403	13,119		12,288	12,328

** calculado com base na média da taxa de câmbio anual- BNA
 *** calculado com base na média das taxas de câmbio semestral

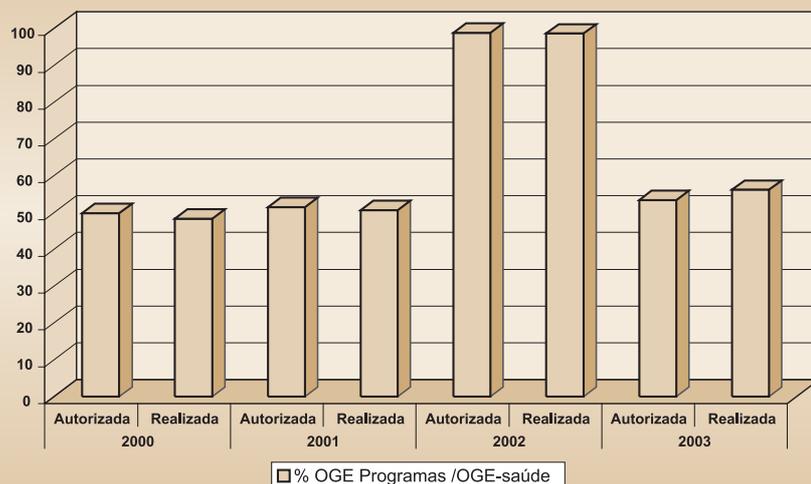
desenvolvimento do milénio, em particular, nas áreas ligadas à saúde pública.

A tabela seguinte apresenta os valores do orçamento da saúde em termos globais e por programas em Dólares Norte-Americanos.

A distribuição do orçamento da saúde à excepção de 2002 continua a estar concentrada a nível de uma única rubrica geral. Ou seja, assume-se que tenha havido, no sector, uma gestão do orçamento fortemente concentrada a nível central, ao redor dos 52 % em 2000, 49% em 2001 e 44% em 2003. Isto levanta fortes limitações a qualquer tipo de análise por programas, já que se desconhece como é alocado metade do orçamento. A título de exemplo, a variabilidade da contribuição relativa dos programas listados sobre as componentes de análise Saúde Pública e Medicina Hospitalar, levanta sérias questões. A gestão dos hospitais não poderia ter sido realizada com afectações de 1,9% (2001) e 5,2% (2002). Logo, se poderá assumir que o diferencial tenha sido proveniente da componente do orçamento da saúde, não programada. As variações abruptas das contribuições relativas dos programas sobre a rubrica Saúde Pública, ao longo dos anos, torna difícil perceber as mudanças em termos de prioridades.

3.6.1. Taxas de

% OGE Programas /OGE-saúde



Evolução do OGE Saúde desdobrado por programas 2000-2003 (preços correntes)

Contribuição relativa realizada por programas

	Condição (%)			
	2000	2001	2002	2003
% dos programas sobre OGE Saúde	48	51	99	56
Total	100	100	100	100
Saúde Pública	6.4	71.2	86.6	13.9
Grandes endemias		7.6	2.4	9.0
Hiv/sida		2.2	0.0	1.4
Saúde Materno Infantil		0.5	0.1	8.0
Medicina Hospitalar	93.6	1.9	5.2	63.7
Medicamentos essenciais		10.4	2.0	5.6
Assist. Medic. e medicam. no exterior		13.8	6.0	7.5

crescimento dos programas

A tabela a seguir, apresenta as taxas de crescimento do orçamento realizado da saúde e também desdobrado por programas, a

Evolução do OGE Saúde desdobrado por programas 2000-2003 (preços constantes 2000=100)						
(.000Kz)						
	Taxa de crescimento:(2000=100)			(2000-2003)	(2002-2001)	(2003-2002)
	2001	2002	2003			
Saúde	138	215	477	277	1.6	2.2
Total do OGE saúde para programas	145	439	555	380	3.0	1.3
Saúde Pública	1,615	5,969	1,208	2,930	3.7	0.2
Grandes endemias					0.9	4.8
Hiv/sida					0.0	
Saúde Materno Infantil	11,648	7,757	678,038	232,481	0.7	87.4
Medicina Hospitalar	3	25	377	135	8.5	15.3
Medicamentos essenciais					0.6	3.5
Assist. Medic. e medicam. no exterior					1.3	1.6

preços constantes de 2000. Verifica-se que este cresceu 4,7 vezes (2000-2003), com uma média anual de 2,7 vezes. A maior aceleração ocorreu entre 2002 e 2003. Tendo em conta as considerações feitas anteriormente, as análises sobre as taxas de crescimento a nível de programas não são fidedignas, o que não permite mensurá-las.

3.6.2. Principais Conclusões

A análise dos programas da saúde permitiu constatar entre outras questões o seguinte:

- * Existem programas que não têm continuidade de um ano orçamental para outro, como por exemplo o Programa de Tuberculose e Lepra (2001); Programa de Controlo de Doenças Transmissíveis (2000, 2003); Programa de Combate à Malária (2001, 2002). O Programa de Combate à Malária em 2003 pas-

sou a ser um projecto;

- * Existem programas que mudaram de designação como por exemplo Programa de Reabilitação e Apetrechamento de Hospitais (2001, 2002) e Programa de Construção, Apetrechamento, Reabilitação de Infra-estruturas de Saúde (2003). Por não estarem correctamente identificados, pode-se presumir que este último tenha substituído o primeiro;

* No período de análise dos orçamentos desde 2001, em que a adopção de programas tornou-se mais prevalente, somente 6 programas tiveram continuidade ao longo dos orçamentos. Foram listados 20 programas em 2001; 18 programas em 2002; e 14 programas em 2003. Os



programas com continuidade nos orçamentos anuais foram: Vigilância Epidemiológica; Saúde Escolar, sem alguma expressão orçamental; Prevenção e combate às Endemias; Assistência Médica e Medicamentosa no Exterior; Programa Alargado de Vacinação; e Medicamentos Essenciais. O Programa Alargado de Vacinação tem o apoio do UNICEF.

- * Não se registaram situações de sobre-realização a nível dos programas. Por outro lado, observa-se uma forte variabilidade nalguns programas em termos de afectações orçamentais de um ano para o outro. Esta variabilidade levanta sérias interrogações sobre a eficiência de tais programas, particularmente, naqueles que exigem uma continuidade temporal;
- * À excepção de 2002, em que 99% do orçamento da saúde foi disponibilizado por programas, nos outros anos, a distribuição do orçamento por programas equivaliu a cerca de metade: 2001 (51%); 2003 (56%).