

**18589**  
PORTUGUESE

# Reconstruir a Economia de Moçambique

ANÁLISE DA ASSISTÊNCIA AO PAÍS



---

## ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento	MICOA	Ministério da Coordenação Ambiental
ARD	Reabilitação e Desenvolvimento da Agricultura	MINED	Ministério da Educação
ASRD	Reabilitação e Desenvolvimento dos Serviços Agrícolas	NEMP	Programa Nacional de Gestão do Meio-Ambiente
AT	Assistência Técnica	NU	Nações Unidas
BCM	Banco Comercial de Moçambique	OED	Departamento de Avaliação Retrospectiva das Operações
BFE	Banco de Fomento e Exterior	ONG	Organização Não Governamental
BPD	Banco Popular de Desenvolvimento	PAU	Unidade de Alívio à Pobreza
BST	Banco Standard Totta de Moçambique	PCU	Unidade de Coordenação do Projecto
CAS	Estratégia de Assistência ao País	PETROMOC	Petróleos de Moçambique
CESP	Documento Sobre a Estratégia Nacional para o Ambiente	PFI	Instituições Financeiras Participantes
CFM	Caminhos de Ferro de Moçambique	PIB	Produto Interno Bruto
DDA	Direcção Distrital de Agricultura	PIS	Programa de Investimento Sectorial
DNEP	Direcção Nacional de Estradas e Pontes	PIU	Unidade de Execução do Projecto
DPA	Direcção Provincial de Agricultura	PRE	Programa de Recuperação Económica
EDM	Electricidade de Moçambique	PRN	Plano de Reabilitação Nacional
ENH	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos	PROAGRI	Programa de Investimento no Sector Agrícola
ESW	Estudos Económicos e Sectoriais	PROL	Projecto de Reforma do Governo Local
EFMTAC	Crédito para Assistência Técnica à Gestão Económica e Financeira	PROLEC	Projecto de Energia Residencial
FMI	Fundo Monetário Internacional	PRU	Projecto de Reabilitação Urbana
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique	REC	Relatório Sobre a Execução e Conclusão do Projecto
FSCBP	Projecto para Aumento de Capacidade do Sector Financeiro	RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
GAPROMAR	Gabinete de Projectos Marítimos	ROCS	Estradas e Navegação Costeira
GC	Grupo Consultivo	RRP	Projecto de Reabilitação Rural
GEF	Global Environment Facility (Fundo Mundial do Ambiente)	SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
HRDP	Projecto de Desenvolvimento de Recursos Humanos	SAR	Relatório dos Funcionários do Banco
IERP	Projecto de Reestruturação das Empresas Industriais	SDA	Dimensões Sociais do Ajustamento
LIBOR	Taxa de Oferta Interbancária de Londres	SERC	Segundo Crédito para a Recuperação Económica
MAE	Ministério da Administração	SIDA	Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional
MAF	Ministério da Agricultura e Pescas	SFI	Sociedade Financeira Internacional
MDS	Ministério da Saúde	SMEDP	Projecto de Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas
MFP	Ministério das Finanças e do Plano	TFCA	Áreas de Conservação Além-Fronteiras
		TM	Chefes do Projecto
		TRE	Taxa de Rendimento Económico

---



# Reconstruir a Economia de Moçambique:

Avaliação de uma  
Parceria para o  
Desenvolvimento

**ANÁLISE DA ASSISTÊNCIA AO PAÍS**

Luis Landau

1998

The World Bank  
Washington, D.C.



---

Copyright © 1999  
The International Bank for Reconstruction  
and Development/THE WORLD BANK  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Todos os direitos reservados  
Feito nos Estados Unidos da América  
Primeira edição em Junho de 1998

Tradução da edição inglesa, "Rebuilding the Mozambique Economy", Banco Internacional de  
Reconstrução e Desenvolvimento, © 1998.

As opiniões expressas neste relatório não representam necessariamente os pontos de vista do Banco Mundial ou dos Governos dos seus países membros. O Banco Mundial não garante a exactidão dos dados incluídos nesta publicação e não assume qualquer tipo de responsabilidade pelas consequências decorrentes da sua utilização. As fronteiras, cores, designações e outras informações constantes de qualquer mapa representado neste documento não implicam qualquer julgamento, por parte do Grupo Banco Mundial, sobre a situação jurídica de qualquer território ou o endosso ou aceitação de tais fronteiras.

O material desta publicação está protegido pelos direitos de autor. Os pedidos de autorização para reproduzir partes do seu conteúdo deverão ser enviados ao Gabinete do Editor no endereço que figura no aviso de direitos de autor abaixo. O Banco Mundial incentiva a divulgação deste estudo e, de uma maneira geral, dá o seu rápido assentimento, desde que a reprodução não tenha fins comerciais, sem cobrar qualquer encargo. A autorização para copiar partes deste documento para uso escolar é concedida através de Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, EUA.

Foto da capa: National Geographic, (Trabalhadores na Seca do Sisal)

ISSN 1019-4363  
ISBN 0-8213-4536-2

**Library of Congress Cataloging-in-Publication Data**

Landau, Luis, 1936–

Rebuilding the Mozambique Economy: Assessment of a Development Partnership Country  
Assistance Review/Luis Landau.

p. cm — (A World Bank operations evaluation study)

ISBN 0-8213-4292-4

1. World Bank—Mozambique. 2. Economic assistance—Mozambique.  
3. Mozambique—Economic conditions—1975. 4. Mozambique—economic  
policy. I. Title. II. Series.

HG3881.5.W57L358 1998

338.9679—dc21

98-36253

CIP



Impresso em papel reciclado

---



vii	<b>Créditos</b>
ix	<b>Prefácio</b>
xiii	<b>Resumo</b>
1	<b>1. O Conflito e o Seu Rescaldo</b>
5	<b>2. Evolução da Estratégia e Carteira de Projectos do Banco</b>
	5 Recuperação e Ajustamento
	5 Uma Visão mais Ampla
	6 Um Novo Princípio Estratégico e uma Carteira de Projectos de Âmbito Mais Vasto
	6 Normalização e Consolidação
9	<b>3. Desenvolvimento do Sector Privado: Estratégia do Banco no Sector Empresarial e Financeiro</b>
	10 Instrumentos da Assistência do Banco para o Desenvolvimento do Sector Privado
	10 Empréstimos às Empresas: Um Início Desencorajante com Melhorias Recentes no Clima de Negócios
	10 Assistência ao Sector Financeiro: Uma Sequência de Medidas Erradas, mas Eventual Reestruturação do Sector
	11 Privatizações: Progresso Significativo
	11 Recomendações
	11 Reforma Financeira e Empresarial: Uma Melhor Sequência e Novos Instrumentos
	12 Clima de Negócios: A Legislação que Regula a Actividade Empresarial Ainda Precisa de Reforma
	12 Recomendações
15	<b>4. Instrumentos para a Assistência do Banco ao Desenvolvimento de Infraestruturas</b>
	15 Caminhos de Ferro
	16 Estradas e Portos
	16 Recomendações
	17 Energia: Necessidade de Uma Nova Visão do Sector
	17 Estratégia e Implementação
	17 Recomendações
	17 Desenvolvimento Urbano: Demasiado Complexo e Limitado
	18 Recomendações
	19 Ambiente: Transformar a Política em Acção
	20 Recomendações
23	<b>5. Progresso Social: Redução da Pobreza Através do Crescimento Agrícola</b>
	24 Qual o Nível de Eficácia da Estratégia do Banco de Combate à Pobreza?
	24 Recomendações
	24 A Igualdade das Mulheres Tem Sido Observada Esporadicamente
	25 Recomendações
	26 O Banco no Sector da Saúde
	26 Antecedentes

	27	Estudos e Assistência do Banco/AID (1986–97)
	29	Avaliação dos Resultados
	29	O Futuro da Assistência da AID
	30	Educação
	30	Experiência com Implementação
	31	Recomendações
<b>33</b>	<b>6.</b>	<b>Assistência ao Desenvolvimento Rural e Agrícola: Reconstruir o Sector</b>
	33	A Estratégia do Banco: A Direcção Certa
	34	Consistência com a Estratégia
	34	Execução
	34	Recomendações
<b>35</b>	<b>7.</b>	<b>Gestão da Carteira de Projectos: Qualidade na Entrada</b>
	35	Estudos Económicos e Sectoriais
	36	Estágio de Preparação/Adiantamento do Projecto na Altura da Aprovação
	37	Complexidade dos Projectos
	37	Relações com os Parceiros de Assistência ao Desenvolvimento
	38	Qualidade da Supervisão do Banco
	38	Grau de Adequação da Supervisão do Banco
	40	Atenção aos Aspectos de Políticas, Institucionais e Físicos da Implementação de Projectos
	40	Adaptar os Projectos às Novas Circunstâncias e Utilizar Processos de Análise para Melhorar a Carteira de Projectos
	41	Aquisições e Desembolsos
	42	Papel da Missão Residente
	42	Recomendações
<b>43</b>	<b>8.</b>	<b>Questões Sobre Políticas: Iniciativas para a Reforma</b>
<b>47</b>	<b>9.</b>	<b>Conclusões</b>
	48	Recomendações
<b>49</b>		<b>Anotações</b>
<b>51</b>		<b>Apêndices</b>
	51	Mapa da Carteira de Empréstimos a Moçambique em Novembro de 1997
	52	Primeira Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Programa de Reabilitação (Nº de Identificação do Projecto 1760, Crédito C1610), em Novembro de 1997
	53	Segunda Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da AT e Reabilitação da Energia (Nº de Identificação do Projecto 1764, Crédito C1806), em Novembro de 1997
	54	Terceira Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Reabilitação (Nº de Identificação do Projecto 1761, Crédito C1841), em Novembro de 1997
	55	Quarta Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Educação I (Nº de Identificação do Projecto 1763, Crédito C1907), em Novembro de 1997

- 56 Quinta Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Reabilitação Urbana (Nº de Identificação do Projecto 1789, Crédito C1949), em Novembro de 1997
- 57 Sexta Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Saúde e Nutrição (Nº de Identificação do Projecto 1787, Crédito C1989), em Novembro de 1997
- 58 Sétima Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Reabilitação III (Nº de Identificação do Projecto 1773, Crédito C2021), em Novembro de 1997
- 59 Oitava Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Crédito para Energia às Residências Urbanas (Nº de Identificação do Projecto 1793, Crédito C2033), em Novembro de 1997
- 60 Nona Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Corredor da Beira (Nº de Identificação do Projecto 1770, Crédito C2065), em Novembro de 1997
- 61 Décima Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Gestão Económica e Financeira (Nº de Identificação do Projecto 1762, Crédito C2066), em Novembro de 1997
- 62 Décima Primeira Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Projecto de Reestruturação das Empresas Industriais (Nº de Identificação do Projecto 1784, Crédito C2081), em Novembro de 1997
- 63 Décima Segunda Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Projecto de Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas (Nº de Identificação do Projecto 1794, Crédito C2082), em Novembro de 1997
- 64 Décima Terceira Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Desenvolvimento e Reabilitação da Agricultura (Nº de Identificação do Projecto 1765, Crédito C2175), em Novembro de 1997
- 65 Décima Quarta Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Educação II (Nº de Identificação do Projecto 1776, Crédito C2200), em Novembro de 1997
- 66 Décima Quinta Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Reabilitação dos Serviços Agrícolas (Nº de Identificação do Projecto 1781, Crédito C2337), em Novembro de 1997
- 67 Décima Sexta Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Primeiro Projecto Rodoviário e de Navegação Costeira (Nº de Identificação do Projecto 1790, Crédito C2374), em Novembro de 1997
- 68 Décima Sétima Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar Crédito para a Recuperação Económica (Nº de Identificação do Projecto 1775, Crédito C2384), em Novembro de 1997
- 69 Décima Oitava Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Aumento das Capacidades: Desenvolvimento dos Recursos Humanos (Nº de Identificação do Projecto 1797, Crédito C2436), em Novembro de 1997
- 70 Décima Nona Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Aumento das Capacidades dos Sectores Jurídico e Público (Nº de Identificação do Projecto 1810, Crédito C2437), em Novembro de 1997
- 71 Vigésima Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Corredor de Maputo (Nº de Identificação do Projecto 1802, Crédito C2454), em Novembro de 1997
- 72 Vigésima Primeira Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Reabilitação Rural (Nº de Identificação do Projecto 1796, Crédito C2479), em Novembro de 1997

- 73 Vigésima Segunda Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Segurança Alimentar (Nº de Identificação do Projecto 1801, Crédito C2487), em Novembro de 1997
- 74 Vigésima Terceira Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Reforma dos Governos Locais: PROL (Nº de Identificação do Projecto 1791, Crédito C2530), em Novembro de 1997
- 75 Vigésima Quarta Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Segundo Projecto Rodoviário e de Navegação Costeira (Nº de Identificação do Projecto 1804, Crédito C2599), em Novembro de 1997
- 76 Vigésima Quinta Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar Capacidades do Sector Financeiro (Nº de Identificação do Projecto 1811, Crédito C2607), em Novembro de 1997
- 77 Vigésima Sexta Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do Segundo Crédito de Recuperação Económica: SERC (Nº de Identificação do Projecto 1777, Crédito C2628), em Novembro de 1997
- 78 Vigésima Sétima Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar de Engenharia do Gás (Nº de Identificação do Projecto 1780, Crédito C2629), em Novembro de 1997
- 79 Vigésima Oitava Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar da Recuperação do Sector da Saúde (Nº de Identificação do Projecto 1792, Crédito C2788), em Novembro de 1997
- 80 Vigésima Nona Folha de Resumo do Projecto e Avaliação Preliminar do III Crédito de Recuperação Económica (Nº de Identificação do Projecto 35922, Crédito CN010), em Novembro de 1997
- 81 Comentários sobre a gestão da Carteira de Projectos do Banco em Moçambique
- 83 Ministério do Plano e Finanças Direcção Nacional do Tesouro
- 85 Reconstruir a Economia de Moçambique: Avaliação de uma Parceria para o Desenvolvimento/A Resposta da Administração do Banco Mundial
- 88 Relatório da Comissão Sobre a Eficácia do Desenvolvimento (CODE)

#### **Caixas**

- 2 1.1 Um Conjunto Único de Circunstâncias Históricas
- 12 3.1 Estudo de Casos Sobre Reestruturação de Empresas
- 14 3.2 SFI e FIAS: Estratégia e Actividades em Moçambique
- 26 5.1 Tratamento das Questões Sobre a Desigualdade dos Sexos no Programa de Empréstimos do Banco
- 30 5.2 Enfrentando a SIDA
- 31 5.3 Experiência com a Educação Bilingue

#### **Quadros**

- 39 7.1 Anos de Trabalho por Serviço Principal
- 39 7.2 Actividade de Supervisão
- 39 7.3 Intensidade de Supervisão por Sector



# Créditos

Este relatório foi elaborado por Luis Landau (Chefe do Projecto). A Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação fez contribuições financeiras e intelectuais importantes. Os principais autores do estudo foram: Eugene Gurenko, Robert Muscat, Severino Ngoenha, Hans Wyss (Consultores); João Barbosa-De Lucena (LAC); Monica Fong (PRMGE); John Redwood (LCSES). Contribuíram também: Julianne Altieri (Assistente de Projectos); Ziauddin Choudhury (PBDCP); Koffi Edoh (EDI); Joerg Frieden, da Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação; Julius Gwyer (OEDCR); Nydia Maraviglia, Arnaldo Pessoa (Consultores); Olikoye Ransome-Kuti (membro do Painel do Banco “Melhor Saúde para África”); Araceli de Leon, Takuro Kimura, Robb Smith (IFC). Norma Namisato prestou apoio administrativo.

Este relatório foi elaborado como parte de uma série de publicações da OEDPK efectuada por uma equipa sob a direcção de Elizabeth Campbell-Pagé, composta por Lunn Lestina, e Kathy Strauss.

Será publicada separadamente uma versão em língua portuguesa deste documento.

---

Director-Geral, Departamento de  
Avaliação Retrospectiva de Operações: *Robert Picciotto*  
Director, Departamento de Avaliação  
Retrospectiva de Operações: *Elizabeth McAllister*  
Gestor, OEDCR: *Ruben Lamdany*  
Chefe do Projecto: *Luis Landau*





# Prefácio

Esta Análise de Assistência ao País (CAR) engloba as conclusões de uma equipa do OED que se deslocou a Moçambique em Outubro de 1997. A Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação forneceu um importante apoio financeiro e orientação intelectual ao longo de todas as fases de preparação desta CAR. A responsabilidade pelo conteúdo e conclusões deste relatório, no entanto, cabe inteiramente ao OED.

A equipa do OED teve exaustivas trocas de impressões com as autoridades governamentais, representantes da sociedade civil de Moçambique, outros dadores e ONGs, bem como com funcionários do Banco. Com o apoio da Missão Residente do Banco, a equipa distribuiu questionários aos ministérios que tinham participado nas operações financiadas pelo Banco. No final da missão, a equipa organizou um curso prático em Maputo, para outros dadores, representantes da sociedade civil e ONGs, para troca de impressões sobre coordenação de dadores. A valiosa colaboração prestada por todos os indivíduos consultados é digna de registo.

Em conformidade com a prática adoptada nos últimos CARs, o actual relatório contém avaliações breves de todos os projectos da carteira do Banco em Moçambique, incluindo as operações em curso. Estes elementos encontram-se num Apêndice a este relatório.

Durante a fase inicial e crítica em que o país saía de um conflito militar devastador, o Banco deu a sua

assessoria à maior parte dos aspectos do programa de reforma, particularmente o lançamento de programas sociais e a assistência aos ministérios principais nos seus esforços de fortalecimento das suas capacidades. Adicionalmente, o Banco financiou investimentos prioritários para a reconstrução de infraestruturas físicas e encabeçou os esforços destinados a conseguir o tão necessário alívio da dívida por parte dos credores do país.

A principal conclusão do CAR é que a assistência prestada pelo Banco no apoio à reconstrução económica de Moçambique respondeu adequadamente ao conjunto único de circunstâncias enfrentadas pelo país recém-independente.

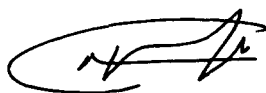
Moçambique registou um progresso notável na estabilização financeira, liberalização económica, privatização do sistema bancário e de uma grande parte das empresas públicas, e recuperação do crescimento económico. No entanto, os graves problemas, herdados do passado, continuam por

resolver: pobreza extrema, debilidade institucional, dualidade da economia com a maioria da população dependente de uma agricultura de subsistência, acesso limitado a serviços sociais básicos, e uma concentração excessiva do crescimento económico em segmentos mínimos da economia.

Muitos dadores, oficiais e não-governamentais, estão a ajudar Moçambique a ultrapassar estes problemas. Mas a proliferação de dadores impõe cargas administrativas excessivas à escassa dotação de funcionários governamentais, e é a causa de uma

duplicação inútil de tarefas e do início de projectos que ultrapassam a capacidade de absorção do país ou cuja prioridade económica é questionável.

O processo da actual Estratégia de Assistência ao País permite tornar mais eficaz a coordenação da ajuda. Pensando no futuro imediato, parece aconselhável que o Banco e os dadores iniciem consultas intensivas com o Governo acerca do estabelecimento de mecanismos de coordenação da ajuda para apoio das reformas de política acordadas e das prioridades em matéria de fortalecimento das capacidades.



Robert Picciotto  
Director-Geral, Departamento de Avaliação Retrospectiva das Operações





# Resumo

Moçambique tornou-se membro do Banco em Setembro de 1984, em pleno conflito, durante a sua terceira guerra consecutiva. O prolongado conflito resultou na destruição da infraestrutura económica e social do país, na deslocação maciça da população e perturbação da actividade económica. O país recém independente herdara, do seu passado colonial, uma economia altamente dualista, sendo pequeno o número de moçambicanos preparados para desempenhar funções governamentais, profissões liberais ou actividade

comercial. As condições sociais eram das piores do mundo: a expectativa de vida à nascença estava calculada em 41 anos, a taxa de alfabetismo só atingia 7%, e a população era étnica e linguisticamente heterogénea. Face a estes obstáculos, o Governo resolveu enveredar por um planeamento central da economia e descurou a promoção de uma classe empresarial e o enquadramento institucional necessário para uma economia de mercado.

Perante estas circunstâncias, o país dispunha de uma capacidade mínima de gestão económica ou de administração do processo de desenvolvimento. Não obstante uma década de socialismo falhado e após vários anos de guerra civil, Moçambique conseguiu um louvável e sustentável período de recuperação, transição económica e adesão de todas as partes ao processo de paz. Partindo de uma situação preocupante de extrema pobreza (um dos países mais pobres do mundo) e uma infraestrutura económica e social profundamente abalada, o país recebeu apoio substancial da comunidade internacional.

Moçambique embarcou num processo de transição económica ainda quando estava a braços com o conflito

interno. A paz foi alcançada em 1992 e realizaram-se eleições em 1994. O Banco tem tido um papel fundamental no processo de recuperação de Moçambique em várias áreas: avaliação das necessidades económicas e institucionais do país; assistência ao governo na preparação do seu plano de acção; ajuda na mobilização de dadores através do GC; e no fornecimento de recursos substanciais da AID, inicialmente para o arranque da economia, e depois para programas de investimento sectorial, aumento de capacidade, e apoio à balança de pagamentos para um processo de estabilização e ajustamento. Têm sido evidentes as importantes contribuições do Banco no domínio financeiro, administrativo e intelectual para os processos de transição e de paz de Moçambique.

Inevitavelmente, alguns dos aspectos do programa de recuperação não atingiram todo o potencial que se esperava—devido a erros no ritmo, sequência ou afectação de recursos, e ainda erros na execução. Há lições a tirar desta experiência que se indicam nesta análise, e que dizem respeito tanto às políticas como à

execução das actividades. O Banco tem apoiado a aplicação gradual das reformas que o governo escolheu. Este ritmo atrasou a estabilização dos preços bem como a eficiência que se poderia ter obtido com uma melhor afectação de recursos. Em contrapartida, teve a enorme vantagem de conseguir a total adesão do governo ao programa de reformas económicas.

Na sua qualidade de dador, o Banco desenvolveu uma vasta gama de operações sectoriais ao longo de mais de uma década. Neste momento, as capacidades do governo em certas áreas adquiriram um nível considerável de conhecimentos e experiência, especialmente em sectores tais como ajustamento estrutural, reforma bancária e dos transportes. O Banco demonstrou algumas vantagens comparativas (e desvantagens também) que se afiguram evidentes para os dadores principais. Nalguns sectores sociais, os dadores bilaterais estão a fornecer, a título de doação, todo o financiamento externo que os ministérios interessados podem absorver eficazmente: em determinadas áreas, o governo prefere não contrair dívidas, nem mesmo nas condições oferecidas pela AID.

Olhando para o futuro, parece aconselhável que o Banco, em consulta estreita com o Governo e os dadores, faça um balanço da situação actual e decida a maneira mais eficaz de actuar ao longo dos próximos anos. A formulação de uma nova Estratégia de Assistência ao País (CAS) e a elaboração desta Análise de Assistência ao País (CAR) podem constituir uma oportunidade apropriada para tal exame. As conclusões gerais deste CAR no que se refere à referida consulta são as seguintes:

- O Banco deveria continuar a ser o organismo principal de assistência ao Governo à medida que este continua a desenvolver as suas políticas e capacidade de gestão económica, incluindo gestão das despesas públicas, planeamento do investimento, aumento de receitas, reforma da função pública e seus salários, políticas comerciais e reforma e desenvolvimento do sector financeiro. O Banco demonstrou ter vantagem comparativa nas áreas de assistência para a gestão económica e do financiamento para efeitos de apoio às reformas de políticas. A eficácia da política de desenvolvimento do Banco, no entanto, tem-se visto limitada por falhas existentes na coordenação da ajuda, bem como uma importância excessiva atribuída a projectos de investimento e a assistência técnica tradicional, em detrimento do aumento de capacidade institucional e dos programas de âmbito sectorial fundamentados nos resultados.
- Moçambique irá continuar a receber avultados fluxos

de ajuda de vários dadores. Cabe a estes procurar meios de aumentar a eficácia destes fluxos. Se bem que os dadores tenham muito a contribuir em termos de experiência própria e de vantagens comparativas em Moçambique, estes ainda olham para o Banco como um mentor intelectual relativamente ao diálogo com o Governo sobre estratégias sectoriais a adoptar. Também contam com o Banco para liderar o diálogo sobre políticas críticas, o que consideram demasiado sensível para uma intervenção bilateral. Um desempenho sólido do Banco a nível de estudos económicos e sectoriais preparatórios, devidamente financiados e eficazmente concertados com os processos de afectação de recursos do Governo bem como com as actividades de ajuda dos outros dadores multilaterais e bilaterais, ajudaria o Banco a elevar a qualidade dos investimentos sectoriais e da administração do sector público.

- Nestas circunstâncias, o Banco deveria prestar serviços de assessoria e de análise para programas sectoriais e temáticos no contexto do programa de gestão das despesas públicas do próprio governo, e em estreita colaboração com organismos das NU e dadores principais. Esta actividade ficaria facilitada com a transferência de maior responsabilidade do programa de assistência ao país do Banco para o terreno.

A natureza da participação do Banco na liderança sectorial deveria variar de sector para sector, dependendo das suas próprias vantagens comparativas e desempenho comprovado, das preferências do Governo que deveriam contar com os esclarecimentos informados do Banco, e das vantagens comparativas dos dadores, com o cuidado de evitar que a qualidade da doação seja suplantada pela quantidade dos fluxos de ajuda. O Banco poderia fornecer financiamento limitado num determinado sector em conjugação com um diálogo em matéria de políticas ou ainda assumindo um papel de coordenador (como aconteceu no projecto inicial do Corredor da Beira). A melhor maneira de conseguir uma maior concentração dos esforços do Banco e coerência do programa de desenvolvimento global seria através de coligações de gestão orientadas para os resultados, em que participariam organismos governamentais, comunidades locais, organizações voluntárias, e agências de assistência externa para a realização de programas sectoriais e temáticos prioritários. Neste contexto, o uso imaginativo de serviços não creditícios e dos instrumentos de financiamento adaptáveis do Banco facilitaria a adopção de um método interactivo para a implementação da nova estratégia de assistência ao país.



# O Conflito e o Seu Rescaldo

Quando Moçambique entrou para o Banco Mundial em Setembro de 1984, o país estava no meio da sua terceira guerra consecutiva. A guerra levou à destruição da infraestrutura económica e social do país e à deslocação maciça da população, sem falar na paralisação da actividade económica. Era este o cenário devastador que Moçambique enfrentava quando surgiu como um país independente em Junho de 1975. A economia colonial tinha sido profundamente dualista. A população minoritária, os não Africanos, principalmente

Portugueses, ocupavam quase todas as posições no sector público e governamental, e também nos sectores industrial, gestão de plantações e comercial. Quando Portugal se retirou, a maioria dos 250 mil Portugueses que viviam em Moçambique fugiram do país. Com a sua partida, o país perdeu os quadros que tinham estado a dirigir o sistema de transportes, as fábricas, o comércio grossista e retalhista urbano, profissões liberais e governantes. Poucos Moçambicanos tinham preparação para assumir posições no governo ou desempenhar qualquer cargo fora do sector agrícola. As condições sociais eram das piores do mundo. A expectativa de vida era calculada em 41 anos e a taxa de alfabetismo só atingia 7%. A população da ordem de 11 a 12 milhões era étnica e linguisticamente heterogénea.

Embora Moçambique tivesse condições subjacentes favoráveis ao crescimento económico (boas condições

agrícolas em partes do país; potencial mineral promissor, incluindo gás natural; potencial hidroeléctrico de larga escala, turismo, baixa densidade de população; e bons portos, bem situados para fornecerem acesso ao comércio externo aos países vizinhos interiores), o modesto património do país tinha sido vitimado pela política de “terra incendiada” dos colonos que partiam. As dificuldades do país eram agravadas, ao longo dos dez anos seguintes, por cheias, secas prolongadas, e avultadas perdas de vida humana. A actividade económica foi gravemente prejudicada pelo encerramento de fronteiras e consequentes perdas de tráfego de trânsito e de emprego de Moçambicanos nas minas da África do Sul.

O Governo estabeleceu um sistema estatal de partido único, muito próximo do modelo da Europa de Leste, especialmente no que toca à dependência de um

sistema económico dirigista, em vez de uma economia de mercado. A via socialista ou estatal era considerada a única opção viável para um país a que agora faltavam uma classe empresarial e um enquadramento insti-

tucional para uma economia de mercado. Nos primeiros 2 a 3 anos depois de Independência, a actividade do Governo para transformar a sociedade moçambicana segundo linhas revolucionárias, alienou algum do

### CAIXA 1.1: UM CONJUNTO ÚNICO DE CIRCUNSTÂNCIAS HISTÓRICAS

Moçambique tornou-se independente de Portugal a 13 de Junho de 1975, depois de mais de 10 anos de guerrilha conduzida pelo movimento FRELIMO. A independência, no entanto, não foi seguida de um período de paz e estabilidade, uma vez que o país se viu logo em seguida envolvido em mais lutas resultantes dos complexos conflitos existentes na região. A quatro anos de incursões (1976–79) da (então) Rodésia seguiu-se uma guerra civil que durou de 1981 até 1992. O conflito civil lançou o governo (FRELIMO) contra a RENAMO, um grupo rebelde que tinha sido criado pelos serviços de inteligência da Rodésia e subsequentemente apoiado pela África do Sul como uma força destabilizadora dentro de Moçambique. Quando Moçambique passou a pertencer ao Banco Mundial, em Setembro de 1984, o país estava no meio do seu terceiro conflito armado, e embora o

país tivesse condições subjacentes favoráveis ao crescimento económico, o seu modesto património tinha sido danificado. O conflito trouxe consigo o colapso da produção, comércio e serviços sociais, e uma ampla ruptura cultural e danos psicossociais. O PIB real per capita caiu cerca de 50% comparativamente aos valores prévios à independência.

O processo de paz em Moçambique tem sido normalmente considerado como uma das transições com mais sucesso de conflito interno para a paz nos últimos anos. A recuperação de Moçambique e o desempenho das políticas governamentais têm sido internacionalmente reconhecidos como dignos de louvor, especialmente quando comparados com um certo número de outros países em desenvolvimento que estão num período de pós conflito e de transição de uma economia de estado para uma economia de mercado. O processo começou em 1989 quando os dois

partidos reconheceram que nenhum deles podia ganhar por via das armas. Os interesses internos e externos que alimentaram o prolongado conflito estavam agora em consonância para apoiar o processo de paz. Foi criada uma operação das NU para fiscalizar e mediar os termos do acordo, incluindo a desmobilização, fiscalização do cessar-fogo, a reconstituição da RENAMO como um partido político e as eleições.

Surgiram duas questões quanto à distribuição. A primeira consistia na preocupação de que a região sul do país tinha sido fortemente favorecida pelo investimento público. A região de Maputo, em particular, beneficiará da recuperação e melhoramento dos corredores de transporte este-oeste que fornecem acesso aos portos de Moçambique aos países vizinhos interiores e à região nordeste da África do Sul. A integração nacional foi também prejudicada por transportes rodoviários insuficientes e diferenças

culturais e linguísticas. O crescente desequilíbrio regional deste tipo podia ter sido preocupante num país ainda em fase de recuperação de anos de amargo conflito. A segunda questão é a da distribuição do investimento: por um lado investimento interno versus investimento estrangeiro, e por outro o investimento pelos próprios moçambicanos. A participação de Moçambicanos na detenção de capital das empresas privatizadas tem estado limitada a um grupo relativamente pequeno de indivíduos. Conquanto, conforme indicou um estudo do Banco—92% das EPs nacionalizadas a partir de Março de 1996 tenham sido vendidas a cidadãos e empresas moçambicanas - (o que contradiz certas afirmações de que Moçambique está a ser “recolonizado” ou que o programa de privatizações está a “vender” o país a estrangeiros), a detenção da propriedade está extremamente concentrada num número mínimo de em-

**CAIXA 1.1: UM CONJUNTO ÚNICO DE CIRCUNSTÂNCIAS HISTÓRICAS (CONTINUAÇÃO)**

presários moçambicanos.

É mais uma vez digno de registo as condições adversas enfrentadas pelo Governo de Moçambique no início do processo de estabilização e reforma, uma vez que Moçambique estava entre os países mais pobres do mundo. Durante a guerra, houve uma deslocação de cerca de um terço da população e destruíram-se muitos dos recursos humanos e físicos de Moçambique. A experiência de gestão económica, como país independente, tinha sido um modelo inteiramente dirigista, baseado nos países da Europa de Leste e na sua tutela. O fracasso das colheitas de 1986 e de 1992 provocaram contracções do PIB. Apesar destas condições desfavoráveis, a estratégia da reforma, apoiada por uma ajuda substancial, foi bem sucedida na estabilização da economia e na promoção do crescimento. A inflação em 1997 desceu para menos de 10%, depois de ter sido da ordem de 30 a 70% a partir de 1988. O PIB cresceu a uma média de 5% ao longo da década de 90, e mais de 6% em 1996, o que reflecte o crescimento saudável da produção agrícola e ex-

portações e uma tendência ascendente da produção industrial após anos de declínio à medida que o sector das empresas públicas era fechado e privatizado. O Governo de Moçambique tem prosseguido o seu programa de reforma sem grandes alterações do objectivo estratégico ou de qualquer outra componente importante. Logo após Moçambique ter entrado para o Banco, os funcionários do Banco prestaram assessoria técnica sobre políticas que teve uma importância crítica—na medida em que os responsáveis pela tomada de decisões do Governo de Moçambique não possuíam qualquer experiência prévia em gestão económica não socialista—na formulação da agenda de políticas. A satisfação dos dadores com o progresso alcançado por Moçambique está patente nos constantes endossos do programa do Governo nas reuniões do GC (a mais recente realizou-se em Maio de 1997) e a continuação de elevados níveis de ajuda, e na vontade dos dadores participarem nos vários exercícios de alívio da dívida. O curso regular da reforma conduziu tam-

bém a um ressurgimento do investimento por parte de investidores portugueses e sul-africanos, que provavelmente têm uma base de conhecimento mais profunda para avaliar os riscos, e pelo início do interesse dos investidores e entradas de capital de áreas mais longínquas, tais como Malásia e EUA. Está a dar-se uma resposta dinâmica do sector privado o que reforça a eficácia da estratégia económica do Governo. Em resumo, os sucessos da década passada podem ser interpretados como tendo trazido Moçambique para um círculo virtuoso. Se bem que os níveis elevados de ajuda tenham facilitado o processo de recuperação, ao mesmo tempo também reflectem a forte dependência do país de transferências unilaterais para cobrir os seus amplos desequilíbrios fiscais e externos, incluindo o serviço da sua pesada dívida externa (mesmo depois de um refinanciamento em condições extraordinárias). Em 1996, a ajuda externa financiou cerca de dois terços das importações de Moçambique. Claro que não era de esperar que Moçambique se tornasse finan-

ceiramente auto-sustentável, no sentido de dependência zero de empréstimos concessionais, por algum tempo considerável. Por outro lado, a dependência nos níveis actuais deixa a economia do país de certo modo à mercê dos fluxos de ajuda, e deveria ser reduzida através de medidas para fomentar as receitas. A dependência elevada também cria problemas de coordenação dos numerosos programas dos dadores que reflectem as prioridades e preferências dos próprios dadores, nem sempre bem integradas com as estratégias ou mecanismos administrativos do próprio governo.

Até ao momento, a experiência de Moçambique do pós-guerra, e a adesão dos antigos combatentes a um enquadramento legal para a competição política ordeira, têm sido justamente encaradas como um caso de um certo sucesso—combinando a resolução do conflito, transição económica e criação de regras do jogo político e económico que afastaram Moçambique da sua anterior experiência histórica. Há no entanto que sublinhar a fragilidade desta ainda breve experiência.

apoio que a FRELIMO (Frente para a Libertação de Moçambique) tinha gozado durante a luta pela independência. A facção mais radical da FRELIMO era dominada por sulistas, principalmente do grupo étnico Shangané. A percepção da dominação sulista foi reforçada pela localização histórica da capital no extremo sul do país. O partido da oposição RENAMO (Resistência

Nacional Moçambicana), criado através de intervenção externa, obteve um apoio considerável entre a população das províncias centrais. Nas eleições ordeiras que se realizaram depois do conflito, em Outubro de 1994, a RENAMO recebeu 38% dos votos para o parlamento enquanto a FRELIMO obtinha 44 por cento dos lugares parlamentares.



# Evolução da Estratégia e Carteira de Projectos do Banco

urante os cinco primeiros anos de Moçambique como membro do Banco (1984–89), o programa do Banco incluía três créditos que montavam a USD 205 milhões (Junho de 1985 de USD 45 milhões; Outubro de 1987 de USD 70 milhões; e Agosto de 1989 de USD 90 milhões) para apoio da balança de pagamentos em sintonia com o programa do governo de macro estabilização e as necessidades de recuperação do pós-guerra. O primeiro crédito sectorial teve início em 1987. Dos cinco créditos que entraram em vigor até 1990, dois

eram sectoriais (energia e transportes) e três destinavam-se à prossecução da agenda de reformas (gestão económica, reestruturação industrial e das pequenas e médias empresas). Assim, dos créditos totais em vigor até 1990 num montante de USD 390 milhões, o programa de macro reformas era responsável por cerca de 80%, incluindo apoio à balança de pagamentos que correspondia a 53% do total.

## **Recuperação e Ajustamento**

O fulcro da estratégia inicial do Banco era fornecer divisas e apoio técnico para a recuperação e ajustamento. Estabilização, crescimento e uma melhoria da afectação dos recursos eram os objectivos amplos. O Banco reconheceu que as condições extraordinariamente adversas existentes até à realização do acordo de paz limitavam o alcance e o ritmo do esforço para esta-

bilização da economia e para lançamento das bases para a recuperação e crescimento pós guerra. Assim, os primeiros créditos para ajustamento apoiaram sequências de medidas progressivas destinadas a combater as distorções dos preços e das taxas de câmbio, desequilíbrios macroeconómicos, medidas para a reforma do comércio e, inicialmente, a reestruturação e não privatização das empresas estatais.<sup>1</sup>

## **Uma Visão mais Ampla**

Em 1991, com algumas perspectivas de paz, o Banco começou a preparar uma estratégia de assistência compreensiva para a recuperação e reforma da economia. O primeiro Documento de Estratégia do País (Junho de 1991) estabeleceu as directivas para a evolução da carteira de projectos do Banco, as quais não sofreram alteração significativa até à data. O Banco considerou

satisfatório o desempenho das políticas iniciais do Governo, e reflectindo um nível elevado de compromisso político com a reforma. O documento apontava dois riscos na estratégia: uma capacidade local débil e a incerteza da situação política. A estratégia advogava uma limitação das actividades a 2-3 projectos por ano (os projectos aumentaram de 3 em 1987 para 14 em 1990) e uma concentração nas actividades de supervisão dos estudos económicos e sectoriais preparatórios e na solução das deficiências da capacidade institucional.

O documento identificava cinco áreas de políticas a que o Governo e o Banco deviam dar um tratamento prioritário: (i) gestão das despesas públicas, reforma da política cambial e comercial, e reforma do sector financeiro; (ii) reestruturação e privatização das empresas estatais; (iii) redução da pobreza, incluindo o acesso a serviços básicos e ajustamento do sistema da rede de segurança; (iv) maior segurança alimentar; e (v) aumento da capacidade. Com o objectivo de ajudar o Governo a preparar políticas e programas, o Banco continuaria a

**A** redução da pobreza assumiu formalmente a estatura de objectivo primeiro do Banco na assistência a Moçambique.

promover estudos económicos e sectoriais, concentrando-se no aumento de capacidade e estudos para assistir no planeamento pós-guerra, incluindo questões ambientais. A carteira transitaria gradualmente de projectos macroeconómicos para projectos de ajustamento sectorial.<sup>2</sup>

Nos quatro anos seguintes, 1991-94, projectos da AID da ordem de USD 922 milhões

(incluindo USD 13 milhões de fundos do FIDA) estenderam as operações do Banco à agricultura, educação, aumento da capacidade institucional (jurídica; governo local), sector financeiro e gás natural, tendo avultados recursos adicionais sido canalizados para as infraestruturas de transportes e o financiamento adicional do macro programa de reformas do governo. No final de 1994, a totalidade dos programas do Banco era excessiva para as capacidades domésticas. Montava a USD 1 127 milhões, estando USD 585 milhões comprometidos com o apoio (ou ajustamento) à balança de pagamentos, o que corresponde a 52%; USD 313 milhões, ou 28%, com os transportes; USD 73 milhões, ou 6%, na agricultura; USD 43 milhões, ou 6%, com a energia, e USD 82 milhões, ou 7%, com o sector industrial. Embora muitos projectos tivessem componentes de assistência técnica e de aumento da capacidade institu-

cional, o Banco caracterizou cinco projectos como constituindo um grupo de aumento da capacidade institucional (num total de USD 100 milhões ou 9% do total): gestão económica, educação, administração jurídica e pública, segurança alimentar e sector financeiro.

### **Um Novo Princípio Estratégico e uma Carteira de Projectos de Âmbito Mais Vasto**

Depois da implantação da paz em 1992, a estratégia do Banco (e a sua definição do princípio estratégico para todas as partes em Moçambique, conforme estipulado no relatório do Segundo Crédito para Recuperação Económica [SERC]) sugeria que se prosseguisse “tão rápido quanto possível sem no entanto tentar demasiado de forma a abortar todo o processo.”<sup>3</sup> Embora este princípio tenha permitido que o Banco e o Governo mantivessem uma concordância significativa sobre o processo de reforma a nível estratégico, a sua formulação era no entanto pouco precisa e surgiram algumas diferenças entre o Banco e o Governo, sobretudo acerca do ritmo, o que certamente reflecte opiniões diferentes sobre os efeitos potenciais de medidas específicas da “totalidade do processo”. Durante a discussão no Conselho do documento sobre a estratégia, os Directores Executivos advertiram que esta estratégia de assistência era demasiado ambiciosa e que iria necessitar de um acompanhamento e coordenação cuidadosos com os outros dadores. Instigaram os funcionários a dedicar mais atenção à criação de competência da administração pública, racionalização da função pública e aos problemas relativos à execução.<sup>4</sup>

Em 1994, o Banco tinha uma estratégia de assistência totalmente estabelecida que continuou a adoptar os objectivos e políticas do Governo como o próprio enquadramento do Banco que traduzia a prioridade decrescente atribuída às medidas a curto prazo. Se bem que as entradas maciças de ajuda fossem essenciais, a necessidade de se partir para uma auto-suficiência financeira (com capacidade de execução) surgiu como um objectivo de elevada prioridade. A assistência do Banco continuou a cobrir uma vasta gama de áreas: reforma macroeconómica, aumento de capacidade, recuperação agrícola e reconstrução das infraestruturas, redução da pobreza e acesso aos serviços sociais básicos. A carteira do Banco tinha de ser reanalisada para tomar em linha de conta as novas circunstâncias: o fim do conflito, acesso à totalidade do país e a reinstalação dos refugiados e deslocados. Incluía um apoio modesto do Banco aos programas da rede de segurança



do governo destinados à vulnerável população pobre urbana. Por fim, a declaração de estratégia regista que o Banco tinha desenvolvido actividades no âmbito de projectos sectoriais ou de estudos sectoriais e económicos destinados a solucionar questões relacionadas com a condição feminina, problemas ambientais e desenvolvimento do sector privado e que as actividades nestas áreas continuarão. Os Directores Executivos mais uma vez manifestaram a sua preocupação com o nível de concessão de empréstimos proposto e a necessidade de solucionar os problemas relativos à execução dos projectos e de intensificar a supervisão. Fizeram um apelo aos funcionários para que cooperassem com os dadores bilaterais e encontrassem uma solução para a proliferação de projectos financiados por dadores.

### **Normalização e Consolidação**

Na CAS que se seguiu, publicado em Novembro de 1995 após o terceiro ano de paz e normalização, a estratégia do Banco foi reorientada e a eficácia da política de desenvolvimento passou a ter uma importância maior. A redução da pobreza assumiu formalmente a estatura de objectivo primeiro do Banco na assistência a Moçambique. A estratégia iria ser formulada em torno de três elementos: restauração continuada de um enquadramento macroeconómico estável e remoção das barreiras ao crescimento; fomento dos recursos humanos; e promoção dos sectores com um elevado potencial de crescimento. O Banco aumentaria a eficácia da sua assistência através de uma melhor gestão da carteira de projectos, estudos económicos e sectoriais, uma coordenação mais estreita da ajuda e uma concessão de empréstimos mais selectiva.

Os Directores Executivos receberam com agrado esta Estratégia de Assistência ao País (CAS) que prestava uma atenção especial à redução da pobreza, administração e desenvolvimento dos recursos humanos. Alguns Directores Executivos interrogaram-se sobre a existência de uma ligação profunda entre a atenção dada à pobreza e o programa de empréstimos proposto e sobre a possibilidade de o Banco ter assumido compromissos excessivos em áreas demasiadas com uma capacidade de execução insuficiente e até em áreas onde o Banco não apresentava necessariamente uma vantagem comparativa. Fizeram um apelo ao Banco no sentido de este se concentrar nas áreas onde tinha supremacia, tais como análise económica e diálogo

sobre políticas a adoptar. Os estudos económicos e sectoriais do Banco tinham sido extremamente oportunos e úteis, e tinham ajudado na coordenação de dadores. A missão residente também contribuiu de modo eficaz para melhorar a coordenação entre os dadores.

Em 1995 o Banco não fez empréstimos novos. Muitos dos projectos em carteira estavam a ser vítimas de atrasos na execução. O Governo acedeu conduzir uma revisão da carteira de projectos que resultou na reestruturação de vários projectos e na redução ou cancelamento de várias componentes. A concessão de empréstimos foi retomada em 1996 com um empréstimo para a área da saúde no montante aproximado de USD 99 milhões, seguido de um empréstimo de USD 100 milhões, em 1997, para apoio da recuperação económica. Em Outubro de 1997 estavam activos 18 créditos da AID com um volume original de USD 837 milhões (USD 821 milhões após cancelamentos). A carteira de projectos activos (incluindo projectos próximos da fase de encerramento) ainda cobria uma vasta gama de actividades na saúde, educação, transportes, agricultura e desenvolvimento rural, gás natural, administração pública, gestão económica, indústria, energia doméstica, aumento da capacidade jurídica e noutras áreas, e apoio económico às medidas de reforma de políticas. Adicionalmente, componentes dos projectos contemplavam problemas urbanos, ambientais e de água. As actividades de estudos sectoriais e económicos do Banco incluíam avaliação da pobreza e estudos sobre o processo de ajustamento estrutural e diálogo sobre políticas económicas (gestão fiscal, despesas públicas, desenvolvimento dos mercados de capital e privatização).

Após um período de rápido crescimento e diversificação do programa do Banco de assistência ao país, chegou o momento de racionalizar e reformar as actividades do Banco no sentido de aumentar o impacto do desenvolvimento. O maior desafio da nova CAS é alcançar maior eficácia da política de desenvolvimento através de uma selectividade estratégica e melhor parceria. A experiência das operações do Banco leva a crer que uma melhor gestão da carteira dos projectos em curso, uma atenção mais sistemática ao aumento da capacidade e à reforma das políticas económicas, bem como uma maior atenção à coordenação da ajuda deveriam estar presentes nas futuras operações do Banco em Moçambique.





# Desenvolvimento do Sector Privado: Estratégia do Banco no Sector Empresarial e Financeiro

Desde 1989, que a assistência à reforma do sector financeiro e à privatização tem sido um elemento chave da CAS do Banco. A estratégia do Banco evoluiu de apoio à reabilitação das empresas e bancos estatais para a promoção da participação activa do sector privado em todas as áreas da economia. Em 1989 o Banco concedeu dois empréstimos—Projecto de Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas (SMEDP) e Projecto de Reestruturação das Empresas Industriais (IERP)—para ressuscitar a produção industrial

mediante a reorganização das empresas públicas. Infelizmente esta concessão de empréstimos não se fundamentava em estudos sólidos do sector financeiro e prosseguiu não obstante óbvias distorções de preço, taxas de câmbio, e taxa de juro e a ausência de companhias dignas de crédito.<sup>1</sup> Todos os empréstimos às empresas acabavam por ser canalizados através dos bancos estatais. No entanto, estes bancos não tinham capacidade institucional nem os incentivos adequados para desempenhar o papel crítico de reestruturação das empresas. De novo em 1992, no primeiro estudo sobre o sector financeiro, o Banco não detectou a debilidade da gestão empresarial nas instituições financeiras estatais e as implicações potencialmente desastrosas para o sistema financeiro e estabilização macroeconómica.<sup>2</sup>

Em 1994 o Banco decidiu-se por uma privatização mais decisiva—e, se necessário, liquidação, dos bancos

e grandes empresas estatais. Adicionalmente, o Banco reconheceu a necessidade de avançar simultaneamente com uma reforma do sector empresarial e bancário. Esta nova visão do sector foi em grande parte apoiada por estudos sectoriais exaustivos estando claramente articulada nos condicionalismos de políticas impostos pelo Segundo Crédito para a Recuperação Económica (SERC) que incluía a reforma do Banco Comercial de Moçambique (BCM) e das grandes empresas públicas, a redução de subsídios a outras empresas públicas, e a liberalização dos preços. O Projecto de Reestruturação das Empresas Industriais (IERP) foi reorganizado tendo atribuído à UTRE, uma unidade dentro do Ministério das Finanças, a responsabilidade exclusiva da privatização, ao mesmo tempo que a reorganização das empresas passava a uma componente de sub-empréstimo a ser executada através do sistema bancário. A assistên-

cia para a reforma do sector financeiro foi efectuada no âmbito do Projecto para o Aumento da Capacidade do Sector Financeiro (FSCBP) que foi fundamental para a privatização e reforço financeiro do sistema financeiro de Moçambique. A partir de 1995, o Banco passou a convergir a sua atenção na melhoria de um clima de negócios muito pouco propício e excessivamente regulamentado, acelerando a privatização e concluindo reformas no sector financeiro.

### **Instrumentos da Assistência do Banco para o Desenvolvimento do Sector Privado**

O parecer técnico e o diálogo sobre políticas do Banco têm sido cruciais para o desenvolvimento do sector privado que presentemente é responsável por mais de 75% do PIB do país, e para a reforma do sector financeiro, incluindo a privatização do sistema das antigas empresas públicas financeiramente falidas. Mas o desafio de executar reformas do sector privado em simultâneo com volumes substanciais de empréstimos num país onde praticamente não existiam instituições de mercado acarretava os seus riscos. A concessão acelerada de empréstimos ao sector privado que despontava, através de intermediários financeiros estatais que não estavam aptos a promover a reestruturação das empresas públicas, mostrou-se onerosa.

Apesar dos mal conduzidos esforços iniciais para apoiar a reorganização das empresas estatais falidas através de bancos estatais com pouco capital, a assistência global do Banco ao sector financeiro e à privatização de empresas forneceu um apoio importante ao programa de reformas estruturais de Moçambique. A estratégia do Banco resultou num clima ligeiramente mais propício para os negócios, um sistema financeiro mais sólido e no que pode ser considerado o programa de privatizações com mais sucesso de África.

#### *Empréstimos às Empresas: Um Início Desencorajante com Melhorias Recentes no Clima de Negócios*

Apesar da precária situação financeira, fraca gestão empresarial e a total incapacidade dos bancos estatais para obterem crédito, o Banco continuou com o SMEDP. Como consequência, em 1996 a taxa de crédito mal parado dos empréstimos feitos pelo BCM e pelo Banco Popular de Desenvolvimento (BPD), as duas maiores fontes de empréstimos, era superior a 50% nos empréstimos cuja franquía já tinha expirado. A taxa final de crédito mal parado está prevista aproximar-se de 90%.

O Banco, através da UTRE, não teve outra escolha

senão confiar no BCM para a componente de reorganização do IERP. O BCM assumiu quase 60% do montante total do empréstimo—USD18,5 milhões—ao conceder dois sub-empréstimos enormes a apenas duas empresas. Só recentemente foram utilizados os fundos restantes através de bancos privados (Banco de Fomento e Exterior (BFE) e Banco Standard Totta de Moçambique (BST) e uma companhia de leasing recém criada (United Leasing Company [ULC]). Embora o período de franquía de 5 a 7 anos torne difícil aferir a qualidade dos sub-empréstimos dos bancos, o ambiente macroeconómico melhorado e a dimensão maior dos sub-mutuários reduziram os riscos do crédito mal parado. A recente privatização do BCM deverá também ter um impacto positivo nos seus incentivos ao serviço e cobrança dos empréstimos feitos pelo seu antecessor estatal.

Apesar de uma concessão inicial de empréstimos muito ineficaz, o IERP, após três reorganizações formais, tornou-se uma fonte importante de apoio financeiro para a reforma empresarial. Também forneceu assistência técnica para as privatizações, reforma jurídica, promoção do investimento e exportações, conferências sobre o desenvolvimento do sector privado, aumento da capacidade de recolha e análise de dados estatísticos, aumento de capacidade do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo para a execução das reformas no clima de negócios. Em particular, o projecto forneceu uma assistência técnica valiosa no reforço institucional dos organismos governamentais encarregados das privatizações.

A percepção geral dos investidos estrangeiros quanto ao risco que o país apresenta, se bem que ainda adversa, melhorou razoavelmente ao longo dos últimos anos. Entre as conquistas dignas de registo contam-se as melhorias nos incentivos financeiros (preços e política cambial), o aparecimento de mercados de divisas e de crédito, a adopção de um código de investimento revisto, aprovação de zonas de processamento de exportações, privatização das alfândegas e uma redução drástica dos emolumentos notariais de registo de garantias. Como nota negativa, a corrupção continua a ser um problema grave.

#### *Assistência ao Sector Financeiro: Uma Sequência de Medidas Erradas, mas Eventual Reestruturação do Sector*

A estratégia do Banco para o sector financeiro tem sido executada no âmbito do Crédito de Assistência Técnica à Gestão Económica e Financeira (EFMTAC) e do Projecto para Aumento de Capacidade do Sector Finan-

ceiro (FSCBC). O EFMTAC lançou as bases para as subsequentes reformas do sector financeiro ao separar as funções de banco comercial do Banco de Moçambique das suas funções de banco central; o FSCBP avançou com a privatização das funções de banco comercial e o reforço das capacidades de supervisão do banco central através de um acordo de geminação com os supervisores do South African Reserve Bank.

Cometeram-se muitos erros no percurso até se chegar a este resultado bem sucedido. De 1992 até Julho de 1995—quando foi tomada a decisão de privatizar o BCM—o Banco disponibilizou um montante avultado de recursos financeiros para a reorganização e reforço técnico do BCM, apesar da quase total incapacidade de gestão empresarial e da prática corrente de conceder empréstimos por razões políticas. A assistência técnica do Banco não conseguiu melhorar a gestão interina dos bancos estatais e impor restrições de fiscalização fácil às actividades de concessão de empréstimos dos bancos. Como consequência, pouco tempo depois da sua recapitalização, e não obstante a assistência técnica do Banco e o parecer sobre as medidas a tomar, o BCM embarcou numa expansão incontrolável do crédito e teve de ser de novo recapitalizado antes da sua privatização. Um ano após a privatização do BCM, o segundo maior banco estatal (BPD) foi também privatizado, marcando uma nova fase no desenvolvimento do sistema financeiro moçambicano. A assistência técnica do Banco durante este período centrou-se no reforço dos bancos comercialmente viáveis e na criação de capacidades de fiscalização do Banco Central através do FSCBC. Os padrões de fiscalização bancários de Moçambique estão actualmente ao nível de alguns dos países vizinhos numa fase de desenvolvimento já mais avançada.

A partir do momento que o Banco Comercial de Moçambique se separou do Banco de Moçambique, verificou-se uma profunda transformação na estrutura do sector financeiro. As taxas de empréstimo e de depósito foram completamente liberalizadas em Junho de 1994, e as autoridades mantiveram taxas de desconto reais positivas a partir de 1995. Obteve-se um progresso significativo na transformação de um sistema financeiro sub-desenvolvido e estatal num sector bancário viável e integralmente privatizado. A reestruturação e privatização dos bancos estatais BCM e BPD puseram fim à expansão descontrolada do crédito a empresas falidas e foram fundamentais para o sucesso do programa de estabilização macroeconómica. Hoje em dia, existem seis bancos privados, uma cooperativa de crédito, uma

empresa de leasing, três companhias de seguros e 18 casas de câmbio estrangeiras. Em Junho de 1996, as percentagens de depósitos não-governamentais e de empréstimos a sectores não-governamentais nas mãos dos bancos privados mais pequenos (excluindo o BCM) eram de 30% e de 23% respectivamente, e com um crescimento contínuo. De acrescentar que a detenção do capital das instituições financeiras privadas tem estado a ser diversificada, registando-se uma participação crescente de capital nacional e estrangeiro.

#### *Privatizações: Progresso Significativo*

A partir de 1989, o programa moçambicano de reestruturação das empresas, apoiado pelo reorganizado IERP, resultou na privatização de mais de 800 das 1250 empresas públicas, incluindo 70 empresas de grande dimensão. Actualmente, o sector privado é responsável por mais de 70% do PIB. As privatizações resultaram no aumento da eficiência e da competitividade das empresas privatizadas e na atracção de investimento novo. O Banco forneceu vasta assistência técnica e financeira aos esforços do Governo de privatização das infraestruturas, incluindo estudos técnicos sobre a viabilidade de concessões privadas para os portos de Maputo, Beira e Nam-pula e corredores ferroviários, bem como para uma estrada com portagem de Maputo à África do Sul.

#### *Recomendações*

O apoio do Banco ao programa de privatizações e de reformas do sector financeiro de Moçambique foi extraordinariamente importante para as necessidades económicas do país. A eficácia do apoio do Banco foi elevada nas operações de ajustamento, onde a aplicação dos condicionalismos de políticas resultou em reformas económicas bem evidentes. Os programas de concessão de empréstimos para assistência técnica e aumento de capacidade no sector financeiro foram também bem sucedidos na transformação dos bancos estatais em instituições de mercado comercialmente mais viáveis e eficientes. A assistência técnica para o fomento do sector privado facilitou as privatizações de

O apoio do Banco ao programa de privatizações e reformas do sector financeiro em Moçambique tem sido particularmente relevante para as necessidades económicas do país.

empresas e melhorou o clima de negócios do país.

- A assistência do Banco aos sectores empresarial e financeiro foi concluída a um preço excessivo por causa da má utilização inicial de recursos resultante de uma sequência errada de reformas.
- Uma presença mais forte do Banco, melhor trabalho sectorial e um maior diálogo sobre as políticas com o governo no final dos anos 1980 e no princípio da década de 1990 podiam ter ajudado a alcançar melhores resultados. Só os prejuízos sofridos pelos bancos estatais no âmbito do SMEDP vão provavelmente custar ao Governo cerca de USD 20 milhões, tendo o custo final da “limpeza” do sistema bancário após a sua recapitalização inicial em 1993 atingido já USD 93 milhões, podendo ir ainda mais além.

#### *Reforma Financeira e Empresarial: Uma Melhor Sequência e Novos Instrumentos*

A falta de capacidade para subscrever crédito e a débil gestão empresarial fizeram com que os bancos estatais fossem vias altamente inadequadas para canalizar o crédito às empresas. As necessidades de capital para o arranque das pequenas empresas podem ser mais facilmente resolvidas por empresas de crédito não tradicionais ou investidores no capital social, tais como fundos de capital de risco ou a SFI.

- Face ao fraco desempenho das actividades de crédito das empresas e ao sistema bancário comercial em rápido desenvolvimento de Moçambique, a presença do Banco no sector empresarial teve de ser limitada ao diálogo com o Governo sobre políticas e assistência técnica às pequenas empresas e instituições governamentais.
- Deveria recorrer-se, na prestação de assistência ao recém criado sector privado Moçambicano, a métodos menos distorcidos do que a prática corrente de fornecer financiamento com taxas de juro subsidiadas.
- Tal assistência pode ser prestada sob a forma de esquemas de financiamentos de contrapartida às pequenas e médias empresas para o desenvolvimento de melhor sistemas de gestão e de formação, melhoria das suas capacidades técnicas e formação profissional dos trabalhadores.

O programa inicial de privatizações do Governo não contemplava nenhuma resposta coerente da política social ao problema da redução de funcionários que se seguiu às privatizações. Embora o IERP tivesse uma

componente que tratava dos funcionários dispensados, o Governo nunca a utilizou—e não queria preparar um programa de formação profissional—em grande parte por causa da falta de interesse dos trabalhadores. Um estudo sobre *Avaliação do Impacto do Programa de Reestruturação das Empresas*, efectuado conjuntamente com o Governo, contemplava as preocupações principais dos trabalhadores e sindicatos relativamente ao impacto das privatizações. O que os trabalhadores queriam, caso fossem despedidos, era o que lhes era devido por lei: salários atrasados, pensões, e uma indemnização proveniente dos fundos das privatizações.

#### *Clima de Negócios: A Legislação Que Regula a Actividade Empresarial Ainda Precisa de Reforma*

A legislação económica de Moçambique continua muito complexa, inconsistente e difícil de aplicar. Não consegue definir claramente e proteger os direitos de propriedade e estabelecer as regras para a sua substituição. Isto traduz-se em elevados custos das transacções, que são proibitivos para as pequenas e médias empresas. Adicionalmente, existem graves omissões nas regras para entrada e saída. O Banco, através do IERP, está actualmente a prestar assistência na reforma das leis da actividade empresarial, incluindo o Código Comercial. O IERP está também a dar o seu apoio ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo para a implementação das recomendações do estudo sobre Impedimentos à Reforma do Sector Industrial e a subsequente análise da burocracia elaborada pelo FIAS.

#### *Recomendações*

- O Banco devia ser mais activo na área de diálogo com o Governo sobre as políticas a seguir e na prestação de assistência técnica para a reforma agrária.
- A falta de claros direitos de propriedade da terra no sector agrícola, que emprega 70% da população, é o principal obstáculo ao aparecimento de pequenas empresas. Os investidores ainda não estão seguros quanto à sustentabilidade de muitas reformas institucionais por causa dos potenciais recuos nas políticas económicas e a campanha anti-corrupção. Corrupção, uma sociedade civil desmotivada e pouco preparada profissionalmente, legislação económica ultrapassada e complexa e a falta de serviços económicos e de infraestruturas básicas ainda contribuem de modo significativo para o custo de ter negócios em Moçambique.

**CAIXA 3.1: ESTUDOS DE CASOS SOBRE RESTRUTURAÇÃO DE EMPRESAS**

gua de Maputo, uma empresa de águas em que o capital e a gestão são públicos, abastece 50% de todas as residências registadas em Maputo. A companhia apresenta todos os problemas típicos de uma companhia das águas. Em média, há água disponível 10 a 12 horas por dia. Embora quase todos os apartamentos tenham contadores, só 50% dos contadores estão em funcionamento. Embora a taxa existente de água não contabilizada seja de 23%, existem fortes razões para crer que o número real é muito mais elevado. Por razões políticas, as tarifas de água para os consumidores residenciais—que representam mais de 90% das receitas—são mantidas a preços muito baixos, a cerca de 50% da taxa real de recuperação do custo. Até Maio de 1997, o Governo não tinha aumentado as taxas durante dois anos, apesar de uma subida da inflação que forçou a companhia a sub-orçamentar as suas despesas de manutenção e amortização—que presentemente têm um financiamento de 70% e de 50% dos custos necessários, respectivamente. A perda de receitas resultante de

um serviço facturado abaixo do seu preço é só parcialmente compensada por doações em capital do governo, que têm diminuído rapidamente ao longo dos últimos anos. A companhia consegue, no entanto, pagar os salários a tempo. Não obstante uma política rigorosa de corte das ligações, a taxa de cobrança da empresa, em 1997, era inferior a 70%. A empresa não consegue, sistematicamente, gerar receitas suficientes para cobrir as despesas de funcionamento e, como consequência, tem aumentado o número de contas a receber. Por exemplo, a dívida anual à companhia local de electricidade atinge USD 4 milhões. Nestas circunstâncias, a companhia não consegue expandir a cobertura de serviços a novos clientes ou até mesmo fazer pequenos melhoramentos na qualidade do serviço prestado aos actuais clientes. Actualmente, com a assistência do Banco Mundial, o Governo está a considerar admitir um explorador privado através de uma concessão a longo prazo. No entanto, na falta de um mecanismo de estabelecimento de tarifas economicamente viáveis, tal empreendimento exigiria subsídios

governamentais avultados, tornando a viabilidade económica do projecto dependente de um processo de elaboração do orçamento público imprevisível. A menos que o Governo esteja preparado para determinar as tarifas pelo menos num nível igual ao da recuperação de custos, e use instrumentos regulamentadores alternativos (por exemplo, tectos nas taxas de rentabilidade), pode ser difícil atrair novo investimento para expansão da cobertura e melhoria de qualidade dos serviços.

A Electricidade de Moçambique (EDM) foi fundada em 1977. É a única empresa nacional de electricidade que opera todo o tipo de produção e transmissão, como um monopólio estatal, de integração vertical. Em 1995 a companhia foi transformada numa empresa pública, da exclusiva propriedade do estado. Em 1996 a EDM fez um acordo de desempenho com o governo que especificava o direito de operar os activos e receber as receitas. O acordo também estipulava os padrões de qualidade em relação ao serviço principal, operação e manutenção, bem como o calendário para o escalona-

mento das tarifas. No âmbito do contrato, a empresa assumiu todas as dívidas herdadas da sua antecessora. Infelizmente, a maior parte dos fundos do empréstimo tinham sido usados para pagar a infraestrutura eléctrica que tinha sido destruída com a guerra.

Como acontece com muitas outras empresas estatais de serviços públicos, os preços da electricidade da EDM são mantidos abaixo dos custos de produção. Durante cerca de dois anos o Governo protelou um aumento de tarifas que foi adoptado em 1997. Este facto teve um impacto negativo na situação financeira da empresa. Como consequência, a companhia adiou os planos de expandir o serviço a novos clientes e iniciou um acordo para reestruturação da dívida com o Governo. No entanto, a transformação da EDM numa organização empresarial, com a subsequente conclusão de um acordo de desempenho, teve um impacto positivo na empresa. Houve um progresso substancial na cobrança de receitas, uma redução das perdas na distribuição de energia, e diminuição dos custos de funcionamento. Em 1996,

**CAIXA 3.1: ESTUDOS DE CASOS SOBRE RESTRUTURAÇÃO DE EMPRESAS (CONTINUAÇÃO)**

a EDM lançou uma campanha activa para a redução das perdas em Maputo, que visava as perdas de energia e prejuízos causados pela cobrança deficiente. Foi criada uma comissão especial para tratar dos cortes de abastecimento aos consumidores com contas atrasadas. As tentativas da EDM cobrar as contas dos organismos governamentais saíram goradas, uma vez que as ameaças de corte de abastecimento nunca podiam ser concretizadas. Em menos de dois anos o rácio de cobrança melhorou, tendo passado de 75% em 1995 para 93% no final de

1997, ao mesmo tempo que as perdas de energia baixavam de 41% em 1995 para 26% em 1997. Estão actualmente em fase de execução na Beira e Nampula programas semelhantes de redução de custos e perdas. Neste momento, a companhia está a introduzir um sistema integrado de informação ao consumidor e de facturação, que dará resposta mais rápida aos problemas técnicos e melhorará a cobrança. Para complementar as receitas internas, a EDM irá exportar energia para o Zimbabué. Espera-se que as receitas de exportação futuras representem 8%

do total das receitas produzidas internamente. Apesar do mecanismo de fixação de tarifas distorcido por motivos políticos, espera-se que a empresa atinja o equilíbrio financeiro, pela primeira vez, em 1998, o que representa uma oportunidade excelente para a sua privatização. Tudo isto demonstra, de modo inequívoco, a necessidade de isolar a Água de Maputo e a EDM das intervenções governamentais por motivos políticos. Como se demonstrou na EDM, o acordo de desempenho que contenha os direitos e obrigações contratuais das partes pode ser o primeiro

passo importante para a auto-suficiência financeira das empresas de serviços públicos, maior eficiência dos custos, e serviço de melhor qualidade para os consumidores. No entanto, a reestruturação e os contratos de desempenho não conseguem atingir estes objectivos. Se bem que o formato da reforma tenha ainda que ser finalizado, é evidente que os problemas de um mecanismo de fixação de tarifas e de uma cobrança deficiente sujeitos ao controlo político só podem ser resolvidos através de uma maior participação privada nestes sectores.

**CAIXA 3.2: SFI E FIAS: ESTRATÉGIA E ACTIVIDADES EM MOÇAMBIQUE**

Quando Moçambique se tornou membro da SFI em 1984, o país estava ainda em plena guerra com a economia bastante devastada. O primeiro investimento da SFI foi num projecto de produção de algodão (Lomaco) em 1987, a que se seguiu um outro investimento para a modernização do Hotel Polana em 1992.

Em Julho de 1990 pediu-se ao FIAS que desse assistência ao Banco de Moçambique na análise do programa de conversão da dívida por capital social. O FIAS achou que o enquadramento jurídico para a conversão da dívida tinha falhas graves e propôs mudanças necessárias para tornar o programa mais eficaz, as quais foram aceites

pelo Governo. A seguir, pediu-se ao FIAS que conduzisse um estudo sobre o clima de investimento. O relatório analisava questões e procedimentos na perspectiva de um investidor estrangeiro e sugeria medidas destinadas a melhorar as condições para o investimento. O estudo recomendava a adopção de um processo de registo expedito e pro-

mulgação de uma nova lei das sociedades. Faziam-se ainda outras recomendações relativas a incentivos ao investimento, impostos, restrições à propriedade, processo de afectação de divisas, propriedade da terra e leis laborais. Muitas das recomendações foram adoptadas pelo Governo. No AF 1994-1995, solicitou-se ao FIAS que ana-



**CAIXA 3.2: SFI E FIAS: ESTRATÉGIA E ACTIVIDADES EM MOÇAMBIQUE (CONTINUAÇÃO)**

lisasse o enquadramento jurídico do investimento estrangeiro directo. O FIAS concluiu que muitas das medidas propostas pelas alterações apresentadas pelo Governo eram contraproducentes tendo o Governo subseqüentemente revisto em parte as suas propostas. Este exercício também incluiu a análise do enquadramento legislativo e das operações do Centro para a Promoção do Investimento (CPI) e fez recomendações para uma estrutura legal/operacional do CPI que foram implementadas em seguida.

Após as eleições presidenciais e legislativas de 1994, foi publicado em 1995 um relatório conjunto do Banco e da SFI sobre as condições para o desenvolvimento do sector privado. Este relatório concluiu que os principais obstáculos à actividade económica privada eram os custos excessivos das transacções que as empresas privadas enfrentavam, o que em parte se devia a barreiras burocráticas inusitadamente elevadas. Em 1996, a SFI e o FIAS elaboraram um relatório conjunto sobre as bar-

reiras administrativas da actividade económica privada. Este relatório foi elaborado com a cooperação dos organismos governamentais interessados. As conclusões do relatório foram apresentadas em vários "fora" internacionais e têm constituído a base para uma reforma administrativa que o Governo está actualmente a executar.

A actual estratégia da SFI está em conformidade com estes desenvolvimentos, e com o interesse crescente por Moçambique dos investidores privados, incluindo os investidores estrangeiros. A prioridade da SFI é concentrar-se nos sectores em que o país tem vantagens comparativas. Estes sectores incluem: (i) infra-estrutura de transportes e de portos dada a localização estratégica do país como uma porta de acesso aos países vizinhos; (ii) sectores de extracção de minérios, incluindo do gás natural; (iii) sectores voltados para as exportações, em particular as indústrias com uso intensivo de energia e agricultura; (iv) o sector financeiro que necessita de maior diversificação e pro-

fundidade; e (v) das pequenas e médias empresas (PMEs).

O primeiro investimento da SFI no sector das PMEs através do Fundo Empresarial de África (AEF) foi aprovado em 1995. Em 1995-1996, a SFI aprovou o seu primeiro empréstimo para apoio do exaustivo programa de privatizações do país (uma companhia de cimento e uma empresa de transformação de castanha de caju). A SFI aprovou ainda o seu primeiro investimento no sector financeiro, num banco comercial privado recém criado. Estes investimentos ainda não foram avaliados. A SFI também conduziu um estudo para o estabelecimento de regulamentações para a indústria de leasing.

Em 1997 a SFI designou um funcionário de investimentos para o escritório do Banco em Maputo, com o objectivo de reforçar os seus laços com a comunidade empresarial local. A melhoria do clima de negócios e aumento de interesse por parte do sector privado traduziram-se em aprovações recordes em 1997,

incluindo um investimento na Mozal—uma fundição de alumínio—que montou a USD 120 milhões e investimentos na agricultura e indústria das pescas. Em Setembro de 1997, a SFI tinha um total de compromissos e de investimentos aprovados da ordem dos USD 144 milhões.

A SFI continuará a afectar recursos avultados a estes sectores em Moçambique. A SFI considera que o seu papel consiste em: (i) fornecer escasso financiamento a longo prazo; (ii) ajudar a fazer de Moçambique um bom local de negócios; (iii) assegurar que os projectos satisfaçam as exigências das orientações ecológicas da SFI/Banco Mundial; (iv) contribuir para o aumento da capacidade do sector privado através de iniciativas especiais—o Fundo para os Projectos de Desenvolvimento em África (APDF) e a Companhia Africana de Serviços de Gestão (AMSCO); e (v) ajudar a implementar a estratégia do Grupo Banco Mundial para o desenvolvimento do sector privado em coordenação com o Banco e o FIAS.





# Instrumentos para a Assistência do Banco ao Desenvolvimento de Infraestruturas

estratégia do governo para o sector dos transportes era pôr em dia a manutenção das infraestruturas ferroviárias e portuárias nos três corredores no sentido leste-oeste que fazem a ligação dos principais portos de Moçambique com os países vizinhos, melhorar o transporte ferroviário através de uma manutenção e remodelação mais adequadas, melhorar as ligações norte-sul dentro do país através de uma navegação costeira mais intensa, e manter o sistema de estradas existente. O Banco considerou esta estratégia sólida, muito embora pusesse

em segundo plano, depois da manutenção, a recuperação das instalações fixas (carris, portos).

O conhecimento do Banco do sector dos transportes evoluiu gradualmente. A assistência do Banco ao sector começou com o Primeiro Crédito para a Recuperação em 1985, seguido pelo apoio para o programa de recuperação do caminho de ferro e portos do Corredor da Beira, em 1989. A primeira revisão do sector dos transportes realizou-se em 1988-1989. Recomendou o investimento em infraestruturas e equipamento nas rotas de trânsito para a costa, desenvolvimento de estradas de acesso ao sistema ferroviário, recuperação e manutenção de estradas de acesso aos portos pequenos e principais, e desenvolvimento de capacidades adequadas para o transporte de mercadorias por estrada, via férrea e navegação costeira. Este método gradual era bastante realista, dado a situação de guerra no país que

durou até ao acordo de paz de 1992. Esta estratégia forneceu uma base sólida para o envolvimento operacional do Banco e para o papel de liderança num sector vasto, com uso intensivo de capital e onde uma multitude de dadores estavam a operar com pouca ou quase nenhuma coerência. Com o acordo de paz de 1992, o Banco ficou numa posição excelente para solucionar as questões críticas de desenvolvimento dos transportes para a integração de Moçambique ao longo de distâncias enormes no sentido norte-sul (cerca de 2 500 km) e dos principais corredores de transporte no sentido leste-oeste de importância vital para Moçambique e seus vizinhos a oeste.

## *Caminhos de ferro*

Moçambique tem três corredores internacionais—Beira no centro, Nakala no norte e Maputo no sul—que têm

uma grande importância para Moçambique como fonte de receitas e de emprego e para os países interiores seus vizinhos a noroeste e África do Sul como portas de acesso. A contribuição do Banco, no âmbito do Projecto do Corredor da Beira, sobretudo a nível institucional e de recursos humanos, foi útil apesar dos vários atrasos sofridos. Confirmou a preocupação do Banco de que melhoramentos consideráveis na produtividade dos avultados investimentos na rede ferroviária de Moçambique (CFM) exigiam alguma forma de privatização ou concessão. Esta versão foi desenvolvida no âmbito do segundo crédito para as vias férreas, a Assistência Técnica para a Revitalização do Corredor de Maputo. Depois de variadíssimos atrasos e um esforço considerável do Banco, o Governo e os CFM acordaram recentemente num concurso internacional para a concessão do sistema do Sul dos CFM.

#### *Estradas e Portos*

Com base no relatório de 1989 sobre o sector dos transportes e de muitos estudos preparatórios para os projectos, o Banco concedeu dois créditos, em 1992 e em 1994, para a remodelação e reforço da infra-estrutura rodoviária e de navegação costeira, que é essencial para a integração de Moçambique no sentido norte-sul. Um projecto inicial centrava-se em melhoramentos nas políticas, instituições e recursos humanos. Registaram-se progressos importantes com consideráveis benefícios para a economia global. O segundo projecto fazia parte de um avultado programa de investimento no sector, com um co-financiamento superior a USD 400 milhões feito por um grande número de dadores. O Banco desempenhou um papel muito importante de líder nesta actividade. No entanto, o Governo reduziu

**O Banco contribuiu para a formulação da estratégia sectorial dos transportes desde o início da sua participação no desenvolvimento de Moçambique.**

Navegação Costeira, e do número elevado de co-financiadores, a supervisão foi efectuada com sucesso a par-

o nível anual de despesas do programa. Adicionalmente, as diferenças entre os procedimentos dos dadores resultaram em atrasos importantes na implementação dos principais trabalhos de recuperação das estradas, incluindo em parte das obras financiadas pela União Europeia (UE).

Apesar do grande volume de obras necessárias, especialmente nos Projectos Rodoviário e de

tir da Sede—mesmo com contribuições muito limitadas—o que faz recordar que o contributo de alta qualidade dos funcionários é mais importante do que a sua quantidade.

#### *Recomendações*

O Banco contribuiu para moldar a estratégia sectorial dos transportes desde o princípio da sua participação em Moçambique. O relatório sectorial de 1989 foi um objecto saudável ao centro de atenção inicial do Governo na função tradicional de país de trânsito para os países vizinhos sem acesso à costa. Como resultado, o sistema de transportes norte-sul, que oferecia mais oportunidades para uma maior integração nacional, tornou-se a primeira prioridade. A atenção que o relatório sectorial prestou às principais questões de políticas, e em particular à necessidade urgente de recuperar o atraso a nível de desenvolvimento institucional e de recursos humanos, ajudou a moldar a estratégia inicial do sector.

A actuação do Banco relativa aos quatro projectos foi basicamente sólida. Os esforços principais do Banco foram dedicados à preparação e supervisão. O Banco trabalhou em estreita colaboração com o Governo e dadores no sentido de alcançar um programa de investimento racionalizado e com as prioridades bem determinadas (embora ainda fosse muito ambicioso). Um grande número de dadores apreciaram a liderança do Banco. Foi mantido um nível excelente de comunicação, embora não houvesse nenhum funcionário do projecto baseado em Maputo. Os avanços na liberalização e privatização da navegação costeira e indústria de camionagem foram também favoravelmente afectados pela assistência do Banco.

O Banco devia ter prestado mais atenção à viabilidade fiscal do avultado programa de investimento acordado no Segundo Crédito para Estradas e Navegação Costeira. No entanto, a criação de um Fundo de Estradas foi um passo importante para garantir que os encargos pagos pelos utentes das estradas sejam canalizados para as estradas.

Existem várias recomendações para o trabalho a realizar futuramente no sector:

- A iniciativa do Banco de procurar melhorias consideráveis na produtividade dos corredores de caminhos de ferro e de portos através de privatizações e concessões deverá ser continuada, especialmente as actividades destinadas a solucionar a questão do excesso de pessoal, desde que o

apoio do Governo se mantenha, no contexto de um diálogo mais vasto.

- O método de “grande empurrão” no sector das estradas já resultou em avanços importantes nas frentes de adopção de políticas e promoção institucional e de desenvolvimento de recursos humanos. Há, contudo, necessidade de uma análise fiscal e económica mais profunda para garantir que os investimentos não estejam divorciados das realidades fiscais.
- Deverá ser dada continuidade à forte liderança na coordenação da ajuda, fundamentada num trabalho analítico minucioso, o que deverá conduzir a uma maior utilização dos procedimentos comuns, especialmente nas aquisições. Mas continua a existir uma certa inflexibilidade nesta área por parte dos dadores.
- Face à experiência adquirida até ao momento, há fortes razões para se advogar a continuação da participação substancial do Banco no sector, tanto nos caminhos de ferro e portos (corredores no sentido leste-oeste) como nas estradas e navegação costeira (no sentido norte-sul), tendo em conta a necessidade de laços mais estreitos entre os estudos fiscais do Banco e os programas de investimento sectorial.

### **Energia: Necessidade de uma Nova Visão do Sector**

Como resultado de um intensivo trabalho sectorial inicial em 1985-1986, o Banco conseguiu estabelecer um diálogo solidamente implantado com o Governo sobre a estratégia do sector da energia e desenvolver uma sequência de actividades operacionais prioritárias. Este esforço inicial foi particularmente importante num sector com uma vasta gama de recursos de energia primária e uma base de consumo que se apoiava sobretudo em fontes tradicionais de lenha como combustível. Esta dependência causou uma série de graves problemas ambientais. A fixação do preço da energia estava profundamente distorcida, sendo a lenha comercializada livremente mas as outras fontes de energia já eram vendidas a preços abaixo do seu custo económico.

#### *Estratégia e Implementação*

A estratégia do Banco deu realce à satisfação das necessidades energéticas de Moçambique a partir das fontes internas, sempre que tal fosse económico; ao desenvolvimento do potencial do país para beneficiar do comércio

de produtos energéticos em trânsito proveniente dos países vizinhos (interiores) e do comércio de electricidade; e ao investimento em indústrias exportadoras com um uso intensivo de energia desde que se cumprissem determinadas condições económicas, financeiras e de mercado. A estratégia foi apoiada por recomendações minuciosas para assegurar abastecimentos estáveis de energia, fortalecer os organismos encarregados do sector energético, eliminar distorções na fixação do preço da energia, resolver a crise de energia residencial urbana e promover o interesse de companhias petrolíferas estrangeiras na exploração de petróleo.

O Projecto de Assistência Técnica e Reabilitação da Energia de 1987 ocupava-se de questões institucionais e de políticas e financiava algumas necessidades urgentes relativas ao abastecimento de energia e petróleo. O projecto dependia sobremaneira do apoio de técnicos estrangeiros. Seguiu-se um Projecto de Energia Residencial Urbana em 1989, que visava aumentar temporariamente o abastecimento de lenha e substituindo, ao mesmo tempo, a lenha por formas de energia comercial (mediante o financiamento de canalizações residenciais e da construção de caldeiras de carvão) e corrigir os preços distorcidos. Estes projectos ambiciosos abrangiam vários organismos executantes e coordenação significativa. Em 1993, o Banco concedeu um crédito para um Projecto de Engenharia de Gás, depois de um outro projecto de energia ter prestado uma assistência técnica valiosa à *Empresa Nacional de Hidrocarbonetos* (ENH). O projecto comprovou a existência de reservas de gás adicionais.

O papel do Banco no sector da energia tem sido positivo, de uma maneira geral. O Projecto de Reabilitação da Energia e o Projecto de Energia Residencial Urbana trouxeram um grande avanço ao sector. O programa da lenha foi especialmente bem sucedido, como também foi a nova política de fixação de preços do petróleo. Mas o programa de instalação eléctrica e de caldeiras de carvão nas residências foi um fracasso, tendo sido bastante instável o sucesso alcançado no sector eléctrico. Embora a nova lei da electricidade vá abrir o sector a actividades privadas, a solidez financeira da companhia nacional de electricidade, a EDM, tem continuado precária. O Projecto de Engenharia de Gás contribuiu para o fortalecimento da ENH e aumentou a sua capacidade de negociar um acordo de “joint venture” satisfatório com um parceiro estrangeiro importante sobre o uso das reservas de gás. O sector da energia está em fase de rápida transformação,

e há uma necessidade premente de uma nova análise do sector.

### *Recomendações*

Se bem que a eficácia do Banco no sector da energia tenha sido instável, a verdade é que se trata de um sector demasiado importante para o desenvolvimento de Moçambique para que não lhe seja prestada a atenção que o Banco lhe poderia dar se tirasse partido das vantagens comparativas de que dispõe.

O actuação do Banco foi altamente positiva na elaboração inicial da estratégia, mas já foi menos produtiva em relação à concepção e preparação do projecto, e supervisão e ainda na elaboração de uma estratégia continuada e na coordenação da ajuda. Uma participação maciça do Banco no sector da energia, onde existem muitos outros dadores, exige não só liderança intelectual, o que o Banco provou ter durante o trabalho inicial no sector da energia, como também uma função de liderança activa durante a fase de execução, tanto junto às entidades governamentais como aos outros dadores. O Banco parece ter tido uma actuação mais tímida do que nos outros sectores relativamente à coordenação de actividades e na tentativa de influenciar os dadores que estavam a fornecer doações. O Banco deveria ter sido capaz de ter tido uma presença mais sólida no sector uma vez que existiam relativamente poucos dadores—e muitas outras oportunidades para a concessão de financiamentos a título de doação em Moçambique.

- É importante perceber a mensagem de que o financiamento a título de doação não é “grátis” quando se destina a projectos desnecessários ou de baixa prioridade, ao impedir operações futuras de maior importância.

### **Desenvolvimento Urbano: Demasiado Complexo e Limitado**

A vaga de rápida urbanização nas últimas décadas, o que em grande parte foi a resposta a um conflito civil prolongado, constituiu uma carga pesada na infraestrutura urbana, habitação e capacidade institucional de Moçambique. Cerca de 40% da população vive hoje em cidades, um terço da qual em estado de absoluta pobreza. Os bairros urbanos pobres não têm acesso a água, saneamento e cuidados de saúde adequados, e o crime cresce assustadoramente. A degradação do ambiente é um problema gravíssimo.

Na década passada, o Banco efectuou dois projectos de desenvolvimento urbano—um já concluído e o

outro ainda em curso—e uma análise sectorial do governo local e meio-ambiente urbano. Estão actualmente em fase de preparação dois projectos de água, e um outro sobre “meio ambiente urbano” está na forja. O Projecto de Recuperação Urbana (PRU), aprovado em Agosto de 1988 e encerrado em Outubro de 1996, visava assistir o Governo na redução da rápida deterioração da infraestrutura e serviços urbanos básicos nas duas maiores cidades do país, Maputo e Beira, e colmatar alguns dos custos sociais do ajustamento estrutural através de: (i) recuperação da infraestrutura urbana (estradas, água, gestão dos lixos) e das habitações; (ii) criação de emprego; (iii) fortalecimento das instituições locais; e (iv) apoio às iniciativas do governo para recuperação de custos, reforma institucional e novas orientações de políticas.

A análise do sector foi concluída em 1991. Concluía que os governos locais careciam de autonomia legal, administrativa, financeira e política e que eram necessárias reformas institucionais para a descentralização da tomada de decisões e reforço dos governos municipais para uma gestão mais eficaz do desenvolvimento urbano. A análise determinou que o ambiente urbano de Moçambique estava em rápida degradação por causa da falta de manutenção e de pessoal qualificado e de recursos financeiros, e a vasta disparidade entre oferta e procura de infraestruturas urbanas e serviços básicos. A análise propôs um Projecto de Reforma e Reestruturação do Governo Local (PROL), aprovado em Setembro de 1993, que tinha por objectivo apoiar o programa de descentralização do governo através de assistência às iniciativas para reforma e aumento das capacidades municipais. O resultado principal do projecto foi uma nova estrutura jurídica dos governos locais, que se espera leve às primeiras eleições municipais (em cerca de 33 capitais provinciais e outras áreas urbanas) em Abril de 1998. Para além disto, os resultados mais tangíveis ligados ao PROL—levantamento cartográfico nas cinco cidades participantes mais importantes—são os gerados pelos financiamentos fornecidos por outros dadores.

Apesar destas actividades, o desenvolvimento urbano não recebeu, até ao momento, a atenção que devia do Banco. A produtividade urbana é importante para um crescimento económico nacional sustentável, e os contínuos problemas da pobreza e degradação ambiental associados com a rápida urbanização e a debilidade das instituições locais precisam de ser tratadas de uma maneira sistemática. O PRU era dema-

siado ambicioso e complexo para as limitadas capacidades institucionais e financeiras de Moçambique no sector. Embora tivesse alcançado muitas das metas físicas, e a componente das estradas tivesse tido um impacto positivo em Maputo e Beira, a execução do projecto encontrou vários problemas com as compras e desembolsos, mudanças dos chefes de projecto e dificuldades de coordenação com alguns organismos executores. As linhas de crédito para as pequenas empresas e a aquisição de materiais de construção foram um insucesso e o projecto mostrou-se ineficaz em relação aos seus objectivos de aumento da capacidade, recuperação de custos e outras medidas de políticas. Como tal, muitos dos seus benefícios têm uma sustentabilidade duvidosa. Tanto a actuação do Mutuário como do Banco foram ambíguas: acabou por ser cancelado um saldo de um crédito da AID da ordem dos USD 7,4 milhões. A classificação global de “não satisfatório” dada pelo RCE ao resultado do projecto é justificada, embora as condições extraordinariamente dinâmicas e difíceis em que o PRU foi preparado e implementado tenham de ser aqui reconhecidas. A análise sectorial deu pouca atenção à falta de capacidade do governo central para executar de modo eficaz uma descentralização rápida em Moçambique. O estudo também subestimou a importância da existência de transparência e de consenso políticos entre os principais participantes, incluindo os partidos políticos e outros representantes da sociedade civil, relativamente ao processo de descentralização. Estes continuam a ser os grandes obstáculos que contribuíram directamente para a resposta lenta e os resultados limitados do PROL.

O PROL avançou muito lentamente e até à data não trouxe muitos resultados concretos. O projecto parece partilhar muitos dos problemas sofridos pelo PRU, nomeadamente objectivos demasiado ambiciosos, fraca coordenação institucional, e falta de controlo do Governo em algumas das sub-componentes. O projecto foi alvo de uma revisão de meio do período, em Setembro de 1996, e a data original de encerramento (Março de 1998) irá provavelmente ser prolongada mais um ano. Dada a importância crítica e a complexidade da reforma do governo local, a decisão do Banco de alargar o PROL, apesar dos resultados limitados conseguidos até à data, é razoável e o projecto continuará a exigir uma supervisão estreita.

### *Recomendações*

- A produtividade urbana é importante para o crescimento económico nacional sustentável, havendo necessidade de o Governo encontrar soluções, de uma forma sistemática, para os problemas que ainda existem de pobreza e de degradação ambiental associados com a rápida urbanização e a debilidade das instituições locais. A comunidadeadora devia prestar mais atenção ao desenvolvimento urbano, em geral, e ao crescimento económico sustentável, redução da pobreza, e melhoria do meio ambiente, em particular.
- O Banco devia incentivar e ajudar o Governo a preparar e implementar uma política nacional de desenvolvimento urbano destinada a identificar as prioridades para a prestação de serviços urbanos básicos e a avaliar as medidas institucionais existentes bem como a eficácia do apoio prestado pelo Banco e outros dadores ao sector. O Banco pode contribuir directamente para este processo através do seu estudo sectorial proposto. O estudo deveria também examinar as condições do mercado urbano de terrenos e casas. A concessão de empréstimos deveria ser limitada e sujeita a um compromisso adequado do mutuário para executar uma estratégia sectorial acordada.
- Deveriam ser rapidamente elaboradas e implementadas avaliações ambientais e planos de acção ecológicos nos principais centros urbanos de Moçambique. O Banco devia trabalhar em estreita colaboração com outros dadores para aumentar esta capacidade institucional nacional e, em consulta constante com todos os principais interessados, a gestão a nível sub-nacional e a gestão urbana na generalidade.
- Os projectos urbanos futuros do Banco deviam basear-se numa avaliação sistemática de prioridades a nível de cada uma das cidades, e ser mais descentralizados, movidos pela procura e mais orientados para a acção do que as actuais operações apoiadas pelo Banco no âmbito do PROL. Partindo dos aspectos positivos do PRU e da experiência das ONGs locais, os projectos urbanos futuros deviam centrar-se mais em intervenções concretas, eficazes em função do custo nas áreas urbanas e periféricas de baixo rendimento económico, incluindo o uso de tecnologias adequadas e de uma ampla participação comunitária.

ria, e menos na assistência técnica tradicional, que gerou poucos resultados palpáveis.

- O Banco podia considerar colocar um especialista em desenvolvimento urbano/protecção ecológica na missão residente para facilitar o diálogo e assistência ao cliente em questões de políticas sectorial e operacional. Deveriam ser considerados instrumentos de crédito ajustáveis para assegurar que os recursos fornecidos estejam de acordo com a capacidade nacional de execução.

### **Ambiente: Transformar a Política em Acção**

Os recursos naturais e a qualidade do meio-ambiente são essenciais para o crescimento económico a curto prazo e também para o desenvolvimento sustentável a longo prazo de Moçambique. A economia nacional continuará a ser altamente dependente da base fértil de recursos naturais, praticamente ainda por explorar, e as implicações a longo prazo da exaustão dos recursos naturais têm de ser claramente reconhecidas. Moçambique pode evitar a degradação onerosa que minou outros países da região—embora se verifique ainda o aparecimento de sinais de que se está a acelerar o uso desregrado e descontrolado dos recursos naturais. Os potenciais efeitos ambientais das novas iniciativas de fomento do sector público e privado têm de ser adequadamente avaliados e mitigados, havendo que criar a capacidade institucional necessária para gerir o ambiente, começando a nível de sector público até ao de comunidade local.

O Projecto de Áreas de Conservação Além-Fronteiras do Fundo Mundial do Ambiente (TFCA) foi aprovado em Dezembro de 1996, havendo uma série de projectos da AID, em curso e em fase de preparação, com componentes ecológicas, embora não existam projectos ambientais de vulto do Banco. O projecto TFCA, que está ainda na sua fase inicial, visa ajudar o Governo a criar políticas, actividades e enquadramentos propícios à recuperação, conservação e gestão da diversidade biológica e dos recursos naturais em três áreas de conservação fronteiriças (nas fronteiras com a África do Sul e o Zimbabué). O Banco prestou apoio técnico considerável à preparação deste projecto, o que levou quase cinco anos, e está a acompanhar de perto a sua execução. Os projectos em fase de preparação com dimensões ecológicas de registo são o Programa de Investimento no Sector Agrícola (PROAGRI), que tem componentes de gestão da terra e da fauna e flora naturais e vai apoiar a pesquisa agrícola numa perspec-

tiva de protecção do meio ambiente, um Projecto de Gestão da Diversidade Biológica Costeira e Marítima viabilizado por um financiamento do Fundo Mundial do Ambiente, e o Primeiro Projecto Nacional do Sector da Água que contem uma componente de gestão dos recursos hídricos que se centra em alguns dos rios internacionais de que Moçambique depende para o abastecimento de água ao país. O Banco, em conjunto com a SIDA, também tem apoiado a gestão integrada da zona costeira de Moçambique, através da organização de um curso prático a nível nacional. Nos últimos cinco anos, o Banco tem apoiado o processo de planeamento de protecção nacional do ambiente em Moçambique tendo tido uma forte presença no terreno na área de gestão de recursos naturais sob a forma de um especialista ecológico local.

Integrado nos esforços do Governo para preparar uma estratégia de desenvolvimento agrícola e promover a recuperação urbana no final da década de 1980 e princípio da de 1990, o Banco preparou um documento técnico sobre a integração das preocupações ecológicas numa estratégia para a obtenção de um desenvolvimento agrícola sustentável. Este documento identificava a prolongada guerra civil e a deslocação de um avultado número de pessoas das áreas rurais como o problema ambiental mais importante, pelo aumento de pressão exercida sobre os recursos de lenha, mangues e pescas. Um estudo sectorial sobre governo local urbano e o ambiente identificou como problemas principais a terem de ser rapidamente resolvidos a qualidade da água, descarga de lixos, erosão, desflorestação, perda de fertilidade do solo, e degradação dos recursos costeiros e das águas.

Por volta da data do acordo de paz, no final de 1992, o Banco começou a apoiar a preparação pelo Governo de um Programa Nacional de Gestão do Ambiente (NEMP). Um estudo sobre a estratégia ambiental (CESP) publicado em Dezembro de 1993 afirmava que os problemas ambientais pareciam ter sido graves apenas nos centros urbanos e nos corredores de transporte. Identificaram-se três prioridades gerais: integração de princípios orientadores ambientais na política de desenvolvimento sectorial; melhor aplicação dos direitos de utilização dos recursos naturais a nível local; e estabelecimento de um mecanismo de coordenação a nível nacional, mantendo paralelamente uma estrutura de gestão ambiental descentralizada. O Banco contava poder dar continuidade ao NEMP com um outro projecto da AID, mas o Governo decidiu



optar pelo avultado financiamento a título de doação que lhe tinha sido posto à sua disposição. Os procedimentos do Banco foram considerados muito morosos e burocráticos. Como consequência, a estratégia do Banco tem sido trabalhar com outros dadores e participantes locais no sentido de inculcar nas operações sectoriais a vertente de protecção do ambiente, sobretudo na agricultura, água e desenvolvimento urbano. Mais uma vez, o uso de instrumentos de créditos ajustáveis deveria ser tido em conta com o objectivo de adaptar a transferência de recursos às capacidades de implementação.

A presença de um especialista em ambiente na missão residente durante os últimos quatro anos facilitou a interacção com o Governo, outros dadores, sector privado e ONGs. O Governo e interessados locais acolheram com agrado o apoio técnico do Banco em matéria de meio ambiente e recursos naturais, embora o tempo de processamento do projecto continue a ser considerado muito lento e os requisitos vistos como demasiado exigentes em relação à dos outros dadores.

#### *Recomendações*

- Um desenvolvimento ecológico (e socialmente) sustentável—e não apenas “um crescimento sustentável, liderado pelo sector privado, na redução da pobreza”—deveria ser o objectivo, a longo prazo, prevalecente da assistência do Banco a Moçambique. Tendo em consideração a importância crítica de recursos naturais renováveis para a economia nacional, é preciso prestar mais atenção a uma gestão de recursos naturais sustentável, descentralizada e implantada na comunidade, bem como às implicações a longo prazo da exaustão dos recursos naturais.
- Face às perspectivas de continuação de um rápido crescimento económico num contexto de instituições do sector público incipientes ou débeis, deverá também ser dada uma atenção especial a uma apropriada avaliação, minimização, mitigação ou compensação dos impactos ambientais (e regional e social) adversos das políticas macroeconómicas e sectoriais e novos projectos de investimento. Resumindo, as preocupações ecológicas (e sociais) precisam de ser totalmente “racionalizadas”, tanto a nível de tomada de decisões nacionais para o desenvolvimento do país como a nível da assistência prestada pelo Banco a Moçambique.
- O Banco precisa de trabalhar em estreita colaboração com outros dadores para ajudar o Governo a converter o NEMP (o qual fornece um enquadramento estratégico amplo) num plano de acção ambiental nacional eficaz com prioridades, medidas de políticas, institucionais e de investimento, responsabilidades institucionais e calendários para a implementação claramente definidas. Isto deveria também fornecer o mecanismo orientador e coordenador para o apoio do Banco e dos outros dadores ao meio-ambiente.
- O Banco e outros dadores deveriam ajudar o MICOA a definir inequivocamente as suas responsabilidades em relação a outros organismos públicos que têm um papel activo na gestão do ambiente, especialmente dos recursos naturais. Igualmente, a comunidade dadora deveria ajudar o MICOA a aperfeiçoar o enquadramento jurídico e regulamentar relativamente à gestão ambiental e reforçar a sua capacidade técnica e institucional para levar a cabo um planeamento, fiscalização e aplicação da política ambiental.
- Tanto o Banco como os outros dadores deveriam dar prioridade ao aumento da capacidade do MICOA para orientar e avaliar—e a capacidade do sector privado e das ONGs locais para empreender—o impacto no meio ambiente de novos investimentos, especialmente os “mega projectos” tais como os de Pande Gás e do corredor de Maputo e outros grandes corredores, havendo que fazer uma análise cuidadosa da totalidade dos impactos causados pelo desenvolvimento provocado por estas operações. Os potenciais impactos ecológicos das operações de ajustamento também deveriam ser avaliados. A capacidade do MICOA para fiscalizar e controlar a implementação de planos de gestão ambiental derivados das avaliações ambientais precisa de ser reforçada e o Banco devia intensificar a supervisão e acompanhamento das medidas destinadas a atenuar os efeitos negativos no meio-ambiente associadas com os actuais e futuros projectos, particularmente nos sectores de infraestrutura, energia e agrícola.
- A comunidade de desenvolvimento devia prestar mais atenção às questões ambientais além-fronteiras, particularmente aos recursos hídricos, gestão das zonas de seca, florestas e fauna e flora autóctones, e conservação da diversidade bioló-

gica, o que inclui ter uma participação crescente na coordenação de dadores nos países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

- A médio prazo, o Banco e os parceiros de assistência ao desenvolvimento deveriam expandir as suas actividades de modo a incluir a promoção

de (i) melhor gestão da propriedade agrícola e das águas e conservação do solo através de programas de divulgação rural e da participação da comunidade; (ii) utilização colectiva das florestas; (iii) melhor gestão das pescas; e (iv) turismo ecologicamente são.



# Progresso Social: Redução da Pobreza Através do Crescimento Agrícola

estratégia da redução de pobreza para Moçambique, conforme se encontra articulada na Estratégia de Assistência ao País e na Estratégia de Redução da Pobreza para Moçambique, assenta na promoção de um padrão de crescimento através da redução da pobreza, no desenvolvimento dos recursos humanos, aumento do apoio aos pequenos proprietários rurais, e melhoria das redes de segurança. Esta estratégia ampla de alívio da pobreza

tem sido complementada por acções específicas em nove projectos, incluindo as que se mencionam a seguir:

- Segundo Crédito para a Recuperação de 1987, que incluía apoio à comercialização agrícola, conseguiu uma melhoria dos preços ao produtor e uma rede de segurança dos bens primários e outros bens essenciais para a população mais vulnerável.
- Crédito para a Reabilitação e Desenvolvimento Agrícola (ARD) de 1990, que compreendia intervenções previstas beneficiar 50 000 pequenos agricultores e 600 trabalhadores qualificados e 2 000 não-qualificados, e Crédito para a Reabilitação e Desenvolvimento dos Serviços Agrícolas (ASRD) de 1992, que tratava do problema da pobreza de uma maneira vasta mediante a

melhoria de qualidade dos serviços agrícolas, fornecimento de capital de exploração para as actividades de produção dos pequenos proprietários e melhoria do abastecimento rural de água. Estas duas operações introduziram a preocupação com a pobreza rural na fase de preparação e avaliação dos projectos. No entanto, o primeiro projecto foi encerrado e o segundo foi reestruturado tendo tido um alcance limitado. Esta preocupação partiu do padrão de produção de caju em Moçambique: era o único elemento do projecto que visava a população pobre.

- Crédito para a Recuperação Económica (AID: USD 180 milhões; Suíça: USD 6 milhões) de 1992, que focava especificamente a redução da pobreza, através de medidas para aumentar a produtividade dos pobres, melhorar os serviços

sociais básicos e a criação de uma rede de segurança social. O Governo criaria um organismo coordenador para a formulação de políticas de redução da pobreza, substituiria os subsídios aos produtos alimentares por transferências de rendimento alvejadas, e prepararia um relatório sobre distribuição da terra.

- O Crédito para a Recuperação Rural de 1993 foi concebido para beneficiar as famílias de 200 000 pequenos proprietários rurais que tinham sido deslocados durante a guerra e para melhorar o abastecimento rural de água nas províncias de Sofala e Zambézia. O programa de Sementes por Trabalho era a única componente que visava directamente os pobres inicialmente. A reestruturação subsequente do projecto aumentou consideravelmente as componentes de redução da pobreza, passando a incluir projectos comunitários em áreas rurais destinados à recuperação de escolas, construção de instalações para o abastecimento de água e de saneamento, bem como outras necessidades de infraestruturas determinadas pela comunidade.
- O Segundo Crédito para a Recuperação Económica (SERC) de 1994, que continuava a defender gastos públicos nos sectores sociais ao mesmo tempo que se concentrava numa gestão macroeconómica sólida, reconfirmou a ideia de que o crescimento agrícola era a força motriz para a

**O Banco tem consistentemente protegido as despesas do sector social nos programas de ajustamento.**

redução da pobreza, e propunha se continuasse a dar realce à eliminação das barreiras à comercialização, recuperação dos transportes e melhoria da saúde e educação nas zonas rurais.

O Banco teve um papel de destaque no Projecto para Ajustamento das Dimensões Sociais (SDA), no montante de USD 10,5 milhões, que foi financiado por doações da Alemanha, Holanda,

Suíça e Reino Unido. O SDA para Moçambique foi preparado por uma missão do Banco em 1989, em que participaram representantes dos governos dadores mas sem a presença de ONG. O projecto foi seguidamente administrado e supervisionado pelo Banco. O SDA, que teve um arranque lento e sofreu de uma falta de planeamento sistemático, foi em grande parte ultrapassado pelo Projecto para Aumento de Capacidade da

Segurança Alimentar de 1993, que apoia a Unidade de Redução da Pobreza no Ministério das Finanças. Embora o projecto no montante de USD 6,3 milhões não seja formalmente classificado como um projecto orientado para o alívio da pobreza, ele forneceu um apoio considerável à redução da pobreza através do reforço da capacidade nacional para controlar a pobreza e elaborar políticas e programas destinados a alcançar a segurança alimentar no país. No âmbito deste projecto, a Unidade de Redução da Pobreza compilou perfis distritais sobre a segurança de alimentos e nutrição, uma análise das redes de segurança formais, e um perfil da pobreza rural. A Unidade está a analisar o Levantamento dos Fogos do País, o que irá fornecer mais elementos sobre a pobreza e está também a preparar um parecer sobre a base de dados relativos à pobreza.

#### **Qual o Nível de Eficácia da Estratégia do Banco de Combate à Pobreza?**

O Banco acentuou de forma consistente o aumento da produtividade agrícola, especialmente dos pequenos proprietários agrícolas, como o motor de crescimento e o meio de combater a pobreza rural. Através de programas de ajustamento, o Banco conseguiu proteger as despesas sociais, o combate à pobreza ganhou uma maior dimensão no mandato do Banco, e as políticas e programas foram cada vez mais avaliados em função do seu efeito provável na redução da pobreza. Esperava-se que a assistência prestada em quase todos os sectores, tais como a liberalização de tarifas, estradas e expansão e reestruturação do sistema de saúde e educação, viesse a beneficiar a população rural. A estratégia do Banco continuou a realçar a importância de se criar uma capacidade interna para controlar e analisar a pobreza em Moçambique, uma vez que a actual falta de controlo torna impossível determinar se a assistência beneficiou preferencial ou proporcionalmente os pobres tendo em conta a sua percentagem na população total.<sup>1</sup>

Nas áreas urbanas, a tensão entre a redução da pobreza através do crescimento e da protecção ao rendimento dos pobres tem sido mais aguçada do que nas áreas rurais. O Banco tem protegido, de forma consistente, as despesas no sector social dos programas de ajustamento e tem canalizado a sua assistência para o aumento da capacidade local de análise e políticas da pobreza. Embora agora pareça estar a progredir satisfatoriamente, o avanço tem sido sem dúvida muito lento.

### Recomendações

- O Banco está agora numa posição confortável para acentuar a vertente de redução da pobreza do programa de empréstimos existente, particularmente em relação aos pequenos proprietários agrícolas. A modernização da rede de estradas e o aumento da segurança permitiram reforçar a atenção prestada à pobreza, com principal incidência nas famílias mais vulneráveis.
- O compromisso e a capacidade do Governo para avaliar e controlar a pobreza continuam a ser elementos cruciais. O Banco precisa de continuar a fomentar esta capacidade para assegurar mais e melhor análise da distribuição do crescimento e dos efeitos dos programas de reforma nos pobres. Os dados limitadíssimos disponíveis presentemente reduzem seriamente o efeito das estratégias e a correcção do seu impacto na redução da pobreza.

### A Igualdade das Mulheres Tem Sido Observada Esporadicamente

A participação activa das mulheres na luta pela independência, e a emancipação das mulheres como uma função explícita do Governo após a Independência colocaram, sem dúvida, os problemas relacionados com a igualdade das mulheres na agenda de desenvolvimento de Moçambique nos últimos 25 anos. A Organização das Mulheres de Moçambique (OMM), ligada ao partido do governo (FRELIMO), recebeu o mandato específico de integrar as mulheres no processo de desenvolvimento nacional. O governo socialista do país intensificou as actividades destinadas à educação de raparigas, campanhas de alfabetização de adultos, assistência de saúde grátis e aumento da participação das mulheres na vida política.

O documento sobre Política Agrícola do Governo e Estratégia de Implementação, datado de 1995, reconhece a importância central das mulheres na agricultura e desenvolvimento rural integrado, dando uma elevada prioridade à sua participação em programas de formação profissional, divulgação rural, e actividades de produção e comercialização.

Apesar do progresso considerável verificado no tratamento dado aos desequilíbrios entre os sexos na área do desenvolvimento, a verdade é que a situação das mulheres em Moçambique continua precária. O analfabetismo ronda os 77% entre as mulheres e 42% nos homens, sendo a taxa de matrícula no ensino primário

de 54% para as raparigas e de 75% para os rapazes. A desnutrição é mais acentuada entre as raparigas do que os rapazes e a taxa de mortalidade maternal é elevada, da ordem de 123 por 1 000. Embora as mulheres representem 52% da força de trabalho, elas são profundamente segregadas pelos sectores: 90% trabalham na agricultura. A guerra e as migrações resultaram numa elevada proporção de famílias chefiadas por uma mulher (22 a 29%). A sua dupla responsabilidade pela manutenção do lar e pela geração de rendimentos torna-as especialmente vulneráveis à pobreza. Recentemente, o Governo concluiu um plano de acção sobre o tratamento equiparado das mulheres;<sup>2</sup> cobre a pobreza e emprego, educação e formação profissional, saúde, violência contra a mulher e direitos da mulher, mulheres na conservação do ambiente e na agricultura, e mecanismos institucionais para o progresso da situação das mulheres.

O projecto do Memorando Sobre o Sector Agrícola preparado pelo Banco em 1993 contemplava os problemas da desigualdade de direitos das mulheres de uma forma exaustiva e reconhecia que as mulheres eram responsáveis pelo cultivo, colheitas e processamento doméstico dos cultivos de alimentos. Foi dada particular atenção às dificuldades sofridas pelas famílias chefiadas por uma mulher. Apesar desta análise, não se registaram quaisquer intervenções de políticas ou programas destinados a contemplar as mulheres na agricultura ou limitações de tempo das mulheres com vista ao aumento da produção agrícola. A Estratégia de Assistência ao País elaborada pelo Banco em 1995 também tratava de forma explícita dos problemas das desigualdades no tratamento das mulheres, citando a larga percentagem de lares chefiados por uma mulher. A Estratégia de Assistência visava resolver as diferenças de tratamento dos dois sexos através da prestação de serviços às mulheres na área da saúde, educação, água e agricultura. Não discutia as limitações impostas às mulheres na sua participação no crescimento económico, o trabalho desempenhado por elas na reconstrução do país, a sua participação maciça na agricultura, sua contribuição para o desenvolvimento do sector privado ou as suas necessidades especiais na elaboração das leis de propriedade.

Face ao papel chave que as mulheres ocupam na economia de Moçambique, as missões preparatórias e de avaliação do Banco esforçaram-se sobremaneira para considerar uma igualdade de tratamento dos sexos na preparação dos projectos, embora tal vertente

### CAIXA 5.1: TRATAMENTO DAS QUESTÕES SOBRE A DESIGUALDADE DOS SEXOS NO PROGRAMA DE EMPRÉSTIMOS DO BANCO

os 30 créditos que foram dados a

Moçambique durante o período 1988–97, metade mencionavam questões relativas à desigualdade dos sexos, com metade destes a proporem intervenções que se expandiam num grande leque de actividades, nomeadamente:

- Os **Serviços de Reabilitação e Desenvolvimento Agrícola** de 1990 e os **Projectos de Reabilitação e Desenvolvimento Agrícola** de 1992 foram desenhados com vista a dar às mulheres igual acesso aos serviços de extensão e a incluí-las nos programas de crédito. O Projecto de Serviços Agrícolas notou que as componentes de abastecimento rural de água beneficiariam as mulheres mas não consideravam a diferença dos sexos na componente de direitos sobre a terra. Contudo, a implementação do projecto não se efectuou como previsto. A gestão do projecto não estava alertada para qualquer atenção especial a ser dada às mulheres nas actividades de divulgação e de formação.
- O **Projecto de Reabilitação Rural** de 1993, especificava que metade dos agentes de desenvolvimento rural seleccionados fossem mulheres. O projecto iria também tratar do fornecimento de água rural e combustível, bem como dos direitos de detenção de terra, e tinha uma componente para as mulheres de distribuição de sementes. Durante a reestruturação do projecto em 1997 foi cancelada a componente de distribuição de sementes, mas a componente de desenvolvimento comunitário foi aumentada, e a formação profissional de especialistas comunitários estabelecia explicitamente que se incluíssem reuniões separadas com as mulheres da comunidade, e fossem tidas em consideração as suas opiniões no processo de planeamento e de tomada de decisões.
- O **Projecto de Saúde e Nutrição** (1989) e o **Projecto de Recuperação do Sector da Saúde** (1995) não analisavam questões específicas sobre a igualdade de tratamento dos dois sexos, mas o Projecto de Recuperação do Sector da Saúde determinava que os beneficiários principais fossem as mulheres e crianças. Apesar de uma discussão activa sobre a violência contra as mulheres patrocinada pelas ONGs, os projectos do sector da saúde não chamavam a atenção para este problema.
- O **Projecto Para Aumento da Capacidade Jurídica e do Sector Público** (1992) continha uma breve componente de assistência técnica à Associação das Mulheres na Lei e no Desenvolvimento (MULEIDE) para estudos sobre os direitos legais das mulheres e para despertar a consciência da sociedade sobre as questões dos direitos das mulheres. No entanto, posteriormente o Banco demonstrou pouco interesse pela componente, e não houve qualquer supervisão.
- O **Projecto de Desenvolvimento de Recursos Humanos** (1992) analisou a distribuição por sexos do corpo estudantil nos níveis pré-universitário e universitário, tendo fornecido bolsas pré-universitárias, principalmente bolsas para raparigas, e a construção de dormitórios que ficariam reservados para a população estudantil feminina, proporcionalmente ao seu número.
- O **Projecto de Educação e Desenvolvimento de Mão-de-Obra** (1988) e o **Segundo Projecto de Educação** (1990) não abordaram explicitamente questões referentes ao tratamento desigual dos sexos, embora o projecto de Educação II tenha sido alterado a fim de providenciar fundos para incitativas piloto relativas à educação das raparigas, e um **Conseleiro para a Educação das Raparigas** tenha sido nomeado para coordenar as actividades.
- O **Crédito de Recuperação Económica II** (1992) dedicou algum espaço à análise das questões do tratamento dos sexos mas não propôs qualquer actividade relacionada com este assunto. O **Crédito de Recuperação Económica III** só aludiu a este assunto ao referir que metade de todos os pequenos agricultores eram mulheres.

nunca tenha sido sistemática ou consistente, dada a falta de uma estratégia sobre esta matéria claramente articulada. Embora os documentos de estratégia do projecto e do país sublinhassem repetidamente a falta de informação sobre a desigualdade de tratamento dos sexos em Moçambique, existia informação considerável sobre a matéria disponível a quem a procurasse (muita dela preparada para a Conferência de Beijing).

Esta atenção esporádica prestada às questões sobre a desigualdade no tratamento das mulheres na concepção dos projectos não foi compensada na implementação nem na supervisão. A racionalização era limitada e as componentes respeitantes à desigualdade dos sexos não constaram de forma proeminente da fase de supervisão.

A falta de uma estratégia explícita para os assuntos da desigualdade entre os sexos resultou numa atenção intermitente consagrada a estes problemas tanto na concepção como na execução do programa de concessão de empréstimos. A falta de análise e de estabelecimento de prioridades nas áreas principais de acção na questão da desigualdade dos sexos pode também ser responsável pela tendência de considerar as mulheres mais como um grupo vulnerável com necessidade de serviços sociais do que como agentes económicos de importância capital e participantes de igual monta no desenvolvimento. Se se tivesse dado maior atenção à análise das questões sobre a desigualdade das mulheres em sectores específicos, o Banco teria estado em posição de reforçar a sua carteira de projectos. Dada a importância capital das mulheres na produção agrícola, o seu acesso à terra é uma questão relevante na reforma da propriedade agrária; a posição jurídica das mulheres, face ao direito civil e comercial, tem implicações importantes no desenvolvimento comercial e nas conquistas dos direitos civis: até ao momento, a assistência do Banco tem estado limitada a uma doação de pouca monta a uma ONG.<sup>3</sup>

Verificou-se uma identificação limitada de questões fundamentais sobre a desigualdade dos sexos, inexistência de um mandato de políticas para as solucionar e demonstração de pouca capacidade para conceber intervenções concretas.

#### Recomendações

O Banco podia tratar dos problemas sobre a desigualdade dos sexos que afectam a sua carteira de projectos de várias maneiras, a saber:

- As questões sobre as desigualdades dos sexos precisam de ser totalmente integradas na Estraté-

gia de Assistência ao País e programa de concessão de empréstimos subsequente. Tal exigirá uma estratégia coerente sobre as questões das desigualdades dos sexos, cobrindo todos os sectores principais onde o Banco participa activamente em Moçambique. Começando com PROAGRI e educação, onde as actividades já foram iniciadas, há que elaborar estratégias sectoriais para a igualdade de tratamento dos sexos.

- O Banco deverá fazer consultas ao Governo, comunidade dadora e sociedade civil sobre o modelo e implementação de projectos, com vista a obter um melhor entendimento das questões sobre desenvolvimento e desigualdade dos sexos em Moçambique. Esta actuação iria reforçar a credibilidade do Banco na qualidade de participante no diálogo para o desenvolvimento.
- O pessoal da missão residente deveria receber formação e ser encarregado de tratar dos assuntos sobre a desigualdade dos sexos.
- A actual carteira de projectos necessitará de receber uma atenção explícita aos problemas potenciais de desigualdade dos sexos ao longo da supervisão. A supervisão temática que cubra vários projectos ou sectores pode ser útil na contenção dos custos desta actividade.
- Há que fazer um certo tipo de reconversão da carteira actual de projectos de modo a incluir análise sobre as desigualdades no tratamento dos sexos, o que pode implicar a necessidade de acção, particularmente no curso de reestruturação do projecto.

#### O Banco no Sector da Saúde

##### Antecedentes

A saúde de Moçambique encontra-se numa fase de pré-transição de um estágio epidémico, apresentando uma taxa elevada de mortalidade infantil, juvenil e maternal, e uma fertilidade alta; todos estes indicadores estão bastante acima da média da África Subsariana, tendo havido pouca alteração desde 1986. Os grandes problemas da saúde são as doenças infecciosas e parasitárias (particularmente diarreia), infec-

No seguimento da assistência de socorro e emergência prestada por dadores e ONGs, o sector da saúde passou a depender fortemente da ajuda externa, situação que se mantém até hoje.

ções respiratórias agudas, sarampo, tétano, tuberculose, malária, pneumonia e desnutrição infantil. Depois da Independência em 1975, os serviços de saúde foram nacionalizados e a infraestrutura física foi triplicada num esforço do Governo de corrigir o desequilíbrio entre os serviços existentes de carácter curativo urbano e uma oferta de cuidados de saúde básicos nas áreas rurais. Mas durante o período de crise na década de 1980, o sector da saúde foi gravemente afectado pelas convulsões políticas e económicas do país. Os recursos financeiros para o sector da saúde diminuíram, a insegurança nas áreas rurais aumentou e as instalações de saúde foram alvo de ataques das guerrilhas. Em 1985 quase um terço dos centros e postos de saúde tinham sido danificados ou destruídos. Uma questão gravíssima subjacente aos problemas de desempenho dos serviços de saúde é a erosão dos salários do pessoal da saúde provocada pela inflação e a proliferação de práticas compensatórias ad-hoc.

No seguimento da assistência de socorro e emergência prestada pelos dadores e ONGs, o sector da saúde passou a estar profundamente dependente do auxílio externo, situação que se mantém até à data. Quase todos os investimentos no sector (cerca de 90%) estão cobertos por doações e créditos. Apesar desta ajuda, os serviços de saúde só chegam a 40% da população e mantêm-se os problemas de fraca qualidade, em parte devido aos salários extremamente baixos do pessoal da saúde e escassez de remédios nas instalações de saúde, facto que é agravado pelas importações e distribuição irregulares por parte dos múltiplos dadores. A percentagem de despesas ordinárias da saúde cobertas pelo orçamento nacional é inferior a USD 1 per capita e a recuperação de custo é muito baixa (no total, menos de 4% das despesas com a saúde); como consequência, os fundos dos dadores (incluindo os fundos do crédito da AID) são constantemente necessários para cobrir determinadas faltas urgentes. Em 1991-1992 o Ministério da Saúde efectuou uma análise compreensiva da política para o desenvolvimento de um método mais coeso para recuperar, manter e operar o sector da saúde. O Programa de Recuperação do Sector da Saúde foi o princípio organizador para toda a assistência neste sector, incluindo o segundo projecto de saúde, financiado pela AID. Os objectivos deste projecto eram a melhoria do estado da saúde da população em geral e, em particular, a diminuição da mortalidade infantil, juvenil e maternal. Estes objectivos deveriam ser alcançados através de um aumento de

cobertura da saúde, (de 40 para 60%) até ao ano 2000, com uma melhor qualidade.

#### *Estudos e Assistência do Banco/AID (1986-97)*

O Banco efectuou uma Análise do Sector da Saúde em 1986-87 e um Estudo Sobre a Segurança Alimentar em 1989 como uma base para o diálogo sobre saúde e nutrição. Este estudo identificava como prioridades para o sector, o abrandamento do crescimento da população, aumento da qualidade, cobertura e eficácia em função dos custos dos serviços de saúde, e a solução da desnutrição. Face à então dominante insegurança no país, o estudo recomendava um método gradual que começaria com a recuperação das instalações de saúde e a formação nas áreas urbanas passando depois às zonas rurais, à medida que a situação melhorasse. Para se conseguir minorar as deficiências de nutrição e aumentar a segurança de abastecimento de alimentos, seria necessário tomar medidas em três áreas principais: distribuição e racionamento de alimentos, intervenções nutricionistas no sector da saúde (reidrataçao oral, vacinas, controlo da nutrição e educação) e acções relacionadas com a nutrição noutros sectores, incluindo água e saneamento e produção familiar de alimentos.

Qual foi a validade destas recomendações? As fracas condições da saúde e nutrição em Moçambique (exacerbadas pelo conflito armado em vastas áreas do país) justificaram a atenção concentrada na segurança alimentar e restauração dos serviços básicos de saúde. A recomendação de um abrandamento do crescimento da população foi mal colocada como uma prioridade a curto prazo, tendo em conta as condições de guerra e instabilidade. No entanto, como havia na altura uma forte necessidade de acesso a serviços de controlo da natalidade e de saúde infantil de melhor qualidade (incluindo o intervalo entre o nascimento dos filhos) para se evitar a alta taxa de mortalidade maternal, assegurar partos sem perigo, e diminuir a mortalidade e morbidade infantil e juvenil, o ênfase colocado nestes aspectos de saúde básica foi um conselho acertado.

O *Estudo Sobre Segurança Alimentar* de 1989 contemplava problemas desanimadores do abastecimento inadequado de alimentos, doenças infecciosas debilitantes e consequente grave desnutrição num país em guerra, com fraca capacidade técnica e administrativa e com recursos orçamentais extremamente reduzidos. O estudo recomendava a remodelação do sistema de saúde e a atribuição de prioridade a programas que



permitted diminuir a vulnerabilidade de nutrição e recuperar as instalações de água e saneamento. Recomendava correctamente uma estratégia a longo prazo para a recuperação da produção agrícola, particularmente a produção familiar de alimentos, criação de emprego, e estabelecimento de uma rede de segurança social. Dada a gravidade dos problemas de nutrição, a resposta da AID foi pertinente. Incluía um projecto de segurança alimentar (Crédito 2487) no montante de USD 6,3 milhões que entrou em vigor em Fevereiro de 1994 (até à data, foram desembolsados 40%). Foram introduzidas em vários outros projectos medidas de segurança alimentar.

No seguimento destes estudos, a AID aprovou o **Projecto de Saúde e Nutrição** em 1989, que recebeu um crédito da AID (Crédito 1989) no montante de USD 27 milhões, após um curto período preparatório. O Relatório de Avaliação do Pessoal (SAR) calculava que 50% da população iria ter um acesso melhorado aos serviços de saúde e cerca de 9% passaria a ter maior acesso a alimentos com este projecto. Os objectivos eram reforçar a capacidade de formulação e gestão de políticas na saúde e nutrição, e aumentar a eficácia e a qualidade de serviços dentro das limitações orçamentais existentes no sentido de colmatar alguns dos custos sociais do exercício de ajustamento. Pretendia alcançar uma capacidade de prestação de serviços mais forte, para além do financiamento da reconstrução da infra-estrutura física da saúde, através de sub-componentes que teriam exigido contributos importantes de conhecimentos técnicos e planos operacionais e acções detalhadas sobre financiamento da saúde, gestão dos serviços, modelos de serviços de saúde primários eficazes, eficiência hospitalar, manutenção das instalações, sistema de abastecimento de produtos farmacêuticos, distribuição de alimentos e educação e formação profissional do pessoal. Tanto na avaliação como durante a fase de supervisão, a complexidade das tarefas envolvidas para levar a cabo esta agenda ambiciosa foi provavelmente subestimada.

Como consequência, durante os primeiros três anos houve uma actividade mínima em relação às componentes de substância do projecto, e só 10 a 15% (excluindo o depósito inicial na Conta Especial) dos fundos do crédito foram efectivamente desembolsados relativamente a trabalhos contratados (comparativamente a uma estimativa de 50% feita na avaliação). É pouco claro se a presença e programas de um grande número de dadores podia ter sido coordenada de modo

a assistir na implementação do projecto. O projecto foi reestruturado em 1995 através de desembolsos adicionais sujeitos a melhorias no desempenho e a mudança das rubricas passíveis de financiamento, de actividades destinadas a reforçar as políticas e o aumento da capacidade institucional para o financiamento das despesas ordinárias, particularmente os produtos farmacêuticos. Esta nova orientação do financiamento da AID no sentido das despesas ordinárias cobriu uma enorme lacuna no funcionamento do sistema de saúde. Adicionalmente, o financiamento foi reorientado para dois objectivos dignos de mérito: (a) preparar planos de centros de saúde para o segundo projecto, e (b) apoiar o desenvolvimento de uma Estratégia Nacional no Sector da Saúde que veio a constituir a base para o Programa para a Recuperação do Sector da Saúde (HSRP). No entanto, os objectivos a longo prazo relativos às melhorias na gestão e sistema de manutenção, cuidados básicos de saúde, maior eficiência hospitalar, estudos para a sustentabilidade financeira a longo prazo e desenvolvimento dos recursos humanos ficaram muito aquém do pretendido. Com estas mudanças houve um aceleração nos desembolsos, mas foram precisos oito anos para a utilização completa dos fundos do crédito.

Levando em consideração as dificuldades do primeiro projecto, a AID baseou a preparação do segundo projecto de saúde (Crédito 2788)—o **Programa de Recuperação do Sector da Saúde**—no reconhecimento muito mais elevado das actividades dos outros dadores e na necessidade de ajudar o Ministério da Saúde a integrar, através de um plano mestre (HSRP) a proliferação e fragmentação provincial dos projectos assistidos pelos dadores. A adopção do HRSRP pelo Ministério da Saúde e a aceitação generalizada do programa pelos outros dadores estrangeiros pode ser considerada como um passo de sucesso com vista a um processo mais estruturado para a reconstrução e recuperação do sistema de saúde em Moçambique. O programa tinha três componentes principais: (a) **distribuição de serviços de saúde**, incluindo infra-estrutura para instituições de saúde e laboratórios, fornecimentos de produtos farmacêuticos e médicos, manutenção, alimentos, e custos operacionais provinciais; (b) **apoio institucional** consistindo no melhoramento do sistema de abastecimento, gestão da saúde provincial, sistema de informação e gestão do programa; e (c) **desenvolvimento de recursos humanos** (tanto a formação no serviço como a formação académica). Este programa, com duração de cinco

**CAIXA 5.2: ENFRENTANDO A SIDA**

Banco tem ajudado a definir as temáticas, a construir um consenso, e a mobilizar os recursos contra a SIDA em Moçambique, com custos limitados.

O Banco Mundial copatrocinava e preside à iniciativa da UNAIDS em Moçambique. Um grupo de agências—UNICEF, UNFPA, UNESCO, PNUD, OMS, e o Banco Mundial—uniram-se para formar um programa do País contra a SIDA.

Embora a taxa de infecção seja inferior a 10%, Moçambique encontra-se rodeada de países com taxas de 25% e acima. A infecção alastrou-se maioritariamente ao longo das principais vias de transportes para Moçambique, e tem fortes probabilidades de aumentar com a reabilitação do sistema de transportes. Embora presentemente quase invisível, o alastramento da SIDA poderia ser evitado facilmente através de medidas imediatas.

No seu primeiro ano de actividade, a iniciativa da UNAIDS concentrou-se em receber o apoio e financiamento de altos níveis. Foi feita uma divisão de responsabilidades entre os organismos: o Banco Mundial introduziu uma componente inovadora de educação sobre a SIDA nos seus empréstimos ao sector dos transportes, através duma ligeira modificação dos cadernos de encargo do projecto ROCS, cada contrato com as construtoras para a construção e recuperação das estradas incluirá um pequeno subcontrato com uma ONG para a educação sobre a SIDA. Os subcontratos encontram-se geralmente bem abaixo do 1% do contrato total e situam-se entre USD 10 000 e USD 60 000. As ONGs providenciarão a educação sobre a SIDA, assim como a distribuição de preservativos para os operários e para a população que se encontra na área de construção.

anos, montava a USD 355,7 milhões, dos quais a AID financiaria USD 98,7 milhões. Os dadores concordaram contribuir com USD 140,5 milhões, participando em quase todas as componentes, e o governo prometeu financiar os restantes USD 116,5 milhões.

A preparação não ficou completamente imune a problemas de coordenação. Os dadores pensaram que não tinham sido suficientemente consultados pela AID durante as sucessivas fases de preparação intensiva, e que tinham sido convidados a participar num programa já acabado. As autoridades provinciais e distritais de saúde e membros do corpo técnico (responsáveis pela implementação dos serviços e programas de saúde pública numa base parcialmente descentralizada) tiveram pouca participação. Estes problemas estão correntemente a ser abordados pela AID através de mudanças no tipo de empréstimos e na preparação da implementação. Quanto à forma dos empréstimos para investimento, embora se tenha começado como um projecto específico com categorias e rubricas financeiras pre-identificadas, transformou-se agora num Plano de Investimento no Sector da Saúde (PIS) onde foram acordadas avaliações anuais que permitirão à AID e a outros dadores regular o financiamento consoante o desempenho. O governo e dadores irão apoiar uma parte do orçamento da saúde com base em instrumentos acordados para efeitos de responsabilização e transparência. É demasiado cedo para saber se estas mudanças ajudarão a acelerar o fluxo lento dos fundos de crédito (desde a entrada em vigor do crédito em Abril de 1996, só foram desembolsados 5%).

As acções tomadas no último ano pela AID, referentes às mudanças no projecto para aumentar a complementaridade com os dadores, parecem apontar na direcção certa. Vários preparativos para a implementação estão a ser discutidos entre a AID e os dadores, e assistiu-se a um progresso no que respeita à adopção de previsões especiais para providenciar assistência técnica no âmbito de fundos fiduciários geridos pelo PNUD e para apoio orçamental às províncias. Outras áreas que estão a ser estudadas com vista a obter acções comuns dos dadores são os produtos farmacêuticos, formação profissional e infraestruturas. É de extrema importância continuar estes preparativos de modo que os dadores, assim como as repartições públicas da saúde provinciais e distritais, se identifiquem por completo como sendo membros do Programa de Recuperação no Sector da Saúde. Durante o próximo ano, será possível avaliar a eficiência destes novos mecanismos para canalizar a assistência externa para o sector da saúde, e até que ponto os fundos da AID serão necessários para preencher as lacunas deixadas pelos outros dadores.

### *Avaliação dos Resultados*

Em resumo, embora a estratégia da AID no sector da saúde em Moçambique durante os últimos doze anos tenha sido, na sua maior parte, tecnicamente correcta, a capacidade de implementação de projectos e o desembolso de fundos para os propósitos estabelecidos na avaliação original continua irregular. Os projectos tiveram efeito limitado no progresso da estratégia e na prossecução dos objectivos declarados de desenvolvimento institucional. Como aspecto positivo, a presença da AID no sector reforçou o diálogos com o governo quanto à necessidade de se dedicar mais recursos das despesas públicas à saúde, tendo também sido bem sucedido na promoção e melhoria registada no equilíbrio entre investimentos e despesas ordinárias. Na preparação do programa para a recuperação no sector da saúde, foram tidas em conta as vantagens comparativas e actividades de todos os dadores e por fim consolidadas num programa global. No entanto, é preciso muito mais para tornar a assistência financeira e presença técnica da AID um complemento efectivo de um fluxo abundante de fundos de doação e de assistência técnica ao sector da saúde. Os dadores confirmam que podiam fornecer os recursos financeiros necessários para satisfazer as necessidades do programa de recuperação do sector da saúde através de doações, mas paralelamente reconhecem a importância da tarefa da AID de fornecimento de liderança intelectual e de orientação das medidas de política a seguir a nível macroeconómico.

Indicam-se a seguir as questões ainda pendentes para a AID e outros dadores do sector da saúde em Moçambique: (a) estreita colaboração para fomentar uma acção coesa entre os dadores e um controlo autêntico do HSRP por todas as partes interessadas; (b) nova abordagem e reforço do modelo de saúde primária e tratamento prioritário à melhoria destes serviços; (c) esforço substancial para aumentar a capacidade institucional a nível de gabinetes de saúde provinciais e municipais, e ao mesmo tempo assegurar uma participação activa daqueles níveis em todas as fases da preparação do programa anual e na avaliação da sua implementação; (d) aumento da eficácia interna, particularmente em relação aos hospitais, que absorvem uma grande percentagem dos recursos da saúde (estas melhorias permitiriam libertar mais recursos para melhorar a qualidade e alargar a cobertura dos serviços de saúde básicos às áreas rurais) e (e) iniciar um debate bem documentado sobre prestação de saúde e financiamentos alternativos (contemplando sobretudo os problemas

da fraca cobertura e remuneração insatisfatória do pessoal) com a participação de profissionais da saúde, economistas, elementos da sociedade civil e do sector privado, a nível nacional e provincial, com vista a garantir o início de um processo gradual rumo a uma reforma bem sucedida do sistema de saúde. Este processo, visto numa perspectiva regional, alargar-se-ia por 15 a 20 anos (conforme descrito em *Better Health in Africa*, World Bank, 1994).

### **CAIXA 5.3: EXPERIÊNCIA COM A EDUCAÇÃO BILINGUE**

o contexto do projecto de Educação II, o INDE (O Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação) reintroduziu experimentalmente a educação bilingue através do projecto PEBIMO. Os resultados da implementação deste projecto foram mistos, sobretudo devido às dificuldades experimentadas com a aplicação de um modelo de educação bilingue adequado. Professores, directores das escolas, e pais estão satisfeitos porque a língua principal tem facilitado o ensino e a aprendizagem em todas as áreas temáticas, e também porque os estudantes têm aprendido a ler e a escrever em ambas as línguas. A avaliar pelos resultados dos testes, a maior parte dos estudantes bilingues ainda não dominam o

português como os colegas que o estudaram desde a primeira classe (mais ou menos o dobro do tempo). Contudo, os alunos bilingues mais avançados já atingiram, na parte oral, níveis comparáveis aos dos seus colegas portugueses, e estão realmente a transferir as capacidades que possuíam na primeira língua para a segunda. Ainda mais estimulante é a constatação de alguns pais de que os filhos em cursos bilingues se mostram mais motivados, tomam iniciativas em casa, e ajudam as outras crianças com os trabalhos de casa. Tudo isto indica que a utilização da língua mãe contribui para a auto-confiança e a satisfação na aprendizagem. Um inesperado resultado positivo tem sido um aumento do prestígio da língua mãe.

### *O Futuro da Assistência da AID*

A curto prazo (nos próximos cinco anos), através da implementação adequada do crédito 2788, a AID podia tornar-se num mutuário eficaz e líder intelectual através do preenchimento das lacunas necessárias e ao mesmo tempo reforçar a parceria com os outros dadores. Para tal, a AID precisaria de apoiar estudos sectoriais e económicos pontuais e bem concebidos na saúde, bem como estudos e seminários em conjunto com outros dadores. A longo prazo, as perspectivas de empréstimos futuros da AID a Moçambique para projectos tradicionais que visem unicamente a expansão de serviços de saúde, na falta de uma reforma da política de saúde, são débeis, dadas as dificuldades experimentadas na utilização de crédito, mesmo que se presuma a continuação de um compromisso de assistência por parte da comunidade dadora. No entanto, podia haver oportunidades da AID liderar um vigoroso diálogo sobre política de saúde, e fornecer financiamento para a reforma deste sector sob a forma de um SIP ou um programa de crédito adaptável que vise a eficácia e a sustentabilidade. As responsabilidades da AID precisariam de ser analisadas e revistas periodicamente conforme seja adequado, à luz de cenários económicos e de saúde numa fase de mutação no país.

### *Educação*

Durante os 12 anos de participação do Banco no sector da saúde em Moçambique, concluiu-se um projecto, estão em curso dois e há um em fase de preparação. Embora se tenha registado alguma recuperação nas taxas de matrícula escolar logo após o fim do conflito (de 56% em 1993 para 62% em 1996), o sector está ainda minado com problemas relacionados com o acesso, a qualidade e a igualdade. Até ao momento, a assistência do Banco no sector da educação incluiu:

- Projecto de Desenvolvimento da Educação e Mão de Obra (Educação I), concebido como parte do Programa de Recuperação Económica (ERP) de Moçambique de 1986. Por causa da violência que reinava no interior, o projecto ficou limitado à capital, Maputo. O projecto pretendia responder, de forma selectiva, às necessidades imediatas do sector da educação, ao mesmo tempo que aumentava o conhecimento acerca das necessidades do sistema de educação e de uma estratégia sectorial abrangente. O projecto foi aprovado em Maio de 1988, tendo sofrido alterações em 1991

e 1995 para responder às novas circunstâncias e prioridades do Mutuário.

- Segundo Projecto de Educação (Educação II), formulado em 1990, assegurou a continuidade de financiamento em várias actividades prioritárias do primeiro projecto, incluindo a reconstrução de uma rede de escolas primárias, fornecimento de materiais didácticos e desenvolvimento institucional. Educação II realçou a qualidade do ensino ao centrar-se na formação dos professores e no desenvolvimento e fornecimento de livros de ensino. Reintroduziu um programa experimental de ensino bilingue.
- Aumento da Capacidade: Projecto de Desenvolvimento de Recursos Humanos (HRDP) de 1992 dava apoio ao ensino secundário e universitário.

### *Experiência com Implementação*

Os projectos melhoraram a infraestrutura do ensino—número de escolas, salas de aulas, qualidade dos professores, gestão do ensino—permitindo assim o aumento das matrículas escolares. O apoio prestado contribuiu para melhorar o ensino primário e secundário através da construção e remodelação das salas de aula, fornecimento de material didáctico, e formação de professores; melhorou a qualidade e eficácia da universidade mediante o reforço da gestão e planeamento da capacidade; e melhorou a gestão do sector do ensino, especialmente no que se refere a planeamento, supervisão financeira, e controlo. No entanto, são poucas as provas acerca dos objectivos institucionais. Dadas as debilidades institucionais, não se conseguiu uma execução satisfatória de todos os aspectos dos projectos de educação. Durante o período coberto pela assistência do Banco, houve uma mudança no sistema do governo, bem como nos seus objectivos, métodos, e prioridades. Apesar dos esforços do governo (Educação I) para melhorar a capacidade de gestão do MINED, esta continua fraca, centralizada e burocrática. Este facto resulta numa implementação de projectos lenta e ineficaz.

O Banco Mundial, dadores e governo, estão presentemente a discutir um plano estratégico 1997-2001 para o sector, minutado pelo Ministério da Educação. Espera-se que o Banco Mundial participe como dador em última instância com vista a garantir a continuidade dos objectivos.

### *Recomendações*

As recomendações que surgem da experiência de doze

anos de assistência do Banco Mundial à educação Moçambique são as seguintes:

- Embora o Ministério da Educação tenha certamente aumentado a sua capacidade, esta continua ainda fraca. Como consequência dos ordenados baixos, o Ministério perdeu muitos dos funcionários competentes, incluindo professores, em favor do sector privado. As soluções para este problema tão importante estão subjacentes à reforma da função pública, e precisam de ser contempladas no contexto do diálogo macroeconómico.
- A colaboração entre o Governo de Moçambique e o Banco tem sido um processo de aprendizagem para ambas as partes, uma vez que o País está a sofrer uma transformação política e socioeconómica. O Banco mostrou flexibilidade na implementação de projectos para acomodar as necessidades em rápida mutação do País.
- As ONGs estão com uma intensa participação no ensino no interior, especialmente nas áreas onde o governo ainda não tem capacidade para ajudar. Há que ter cuidado em não aumentar as desigualdades ou diferenças regionais ou entre grupos no País, e especialmente entre o Norte e o Sul.
- No futuro, o Programa de Investimento Sectorial (PIS) em curso pode oferecer uma oportunidade para o Banco consumir o seu compromisso a longo prazo com a educação em Moçambique. O plano deveria ser estabelecido por fases, suficientemente simples e pequenas, de modo a permitir uma execução eficaz pelo Ministério da Educação. Na preparação e execução do PIS, o Banco deveria adaptar-se ao passo do governo e ao dos programas de outros doadores. Deveria ser explorada a utilização de outros instrumentos de empréstimo adaptáveis.
- A construção de salas de aula adaptadas às necessidades do País, com a participação das comunidades, e o aumento dos números de professores, resultarão no maior número de inscrições. Professores mais preparados e maior número de material de ensino e didáctico, aumento do tempo de ensino e melhoria da saúde dos estudantes vão todos afectar positivamente a qualidade do ensino. Deveria ser dada especial atenção à cobertura da educação em áreas rurais e à educação das raparigas, especialmente no norte do País.
- Até agora, os projectos do Banco Mundial têm-se concentrado no sistema de educação formal: este não atinge as pessoas que foram deslocadas com a guerra, a qual deixou para trás muitos órfãos, viúvas, e meninos da rua. A única maneira de ajudar a juventude de Moçambique, que se encontra fora do sistema educacional, a se integrar na sociedade é de lhes fazer chegar um sistema de educação informal.
- A língua portuguesa é a língua de ensino, embora não seja a língua mãe da maior parte dos estudantes Moçambicanos, para quem a escola primária é o primeiro contacto com a língua portuguesa. Seria melhor começarem a escola com a língua mãe, fazendo a transição gradual para a língua portuguesa durante os anos da instrução primária.





# Assistência ao Desenvolvimento Rural e Agrícola: Reconstruir o Sector

nova estratégia de desenvolvimento agrícola para Moçambique considera a agricultura como o motor de arranque para o crescimento deste País, e como o meio primordial para reduzir a pobreza. Esta estratégia tem como foco o aumento de incentivos da produção no sector dos pequenos agricultores através duma gradual liberalização do mercado e dos preços, e através dum maior acesso a bens de produção e serviços básicos. Os objectivos visam o aumento da produção alimentar interna e a redução da dependência da

assistência alimentar, a melhoria da segurança alimentar e dos rendimentos tanto nas áreas rurais como nas urbanas, e a restauração da exportação agrícola a fim de atingir os níveis do início da década de 1980, o aumento do fornecimento das matérias primas para as indústrias de processamento local, e a contenção da degradação ambiental provocada pela concentração excessiva de pessoas deslocadas por causa da guerra.

## **A Estratégia do Banco: A Direcção Certa**

A estratégia do Banco tem apoiado objectivos similares. A Estratégia de Assistência ao País (CAS) de 1995 tinha como foco a redução da pobreza através da expansão e melhoria dos serviços sociais e da infraestrutura, em particular nas áreas rurais, e a melhoria da gestão dos recursos naturais e do ambiente. O projecto

CAS de 1997 estabelece que o desenvolvimento agrícola e a gestão sólida dos recursos naturais são essenciais ao crescimento do País e à redução da pobreza. Também faz referência à melhoria da infraestrutura nas áreas rurais a aos investimentos sociais, mas não define claramente a estratégia necessária para atingir estes objectivos.

O apoio do Banco no sector agrícola inclui:

- *Projecto de Desenvolvimento e Reabilitação Agrícola (ARDP)* de 1990, cujos objectivos consistiam em apoiar os esforços governamentais para ajudar a produção e a exportação dos pequenos agricultores de caju através duma reabilitação selectiva da infraestrutura física e de serviços de assistência técnica, e através da implementação de reformas políticas de fixação

de preço e comercialização. O projecto também apoiava a reestruturação de empresas agrícolas estatais e comerciais.

- *Projecto de Desenvolvimento e Reabilitação dos Serviços Agrícolas (ASRDP)* de 1992, cujo objectivo consistia em aumentar a produção e rendimento dos cultivos alimentares e do algodão dos pequenos agricultores através dum reabilitação e desenvolvimento dos serviços agrícolas e reforço da capacidade institucional nas províncias de Nampula e de Cabo Delgado.
- *Projecto de Reabilitação Rural* de 1993, cujo objectivo consistia em empreender, a título experimental, actividades que apoiassem a recuperação da economia rural descentralizada ao mesmo tempo que criavam uma estrutura suficiente capaz de lidar com as necessidades de reabilitação mais amplas do pós-guerra.
- Outros tipos de assistência, tais como estudos da castanha de caju, algodão, irrigação, e florestas, e Programa de Acção Rural de Apoio ao Pequeno Proprietário Agrícola (Programa de Investimento Sectorial), e estudos sobre a política agrária e fixação de preços e comercialização de produtos agrícolas. O Banco também deu o seu apoio ao governo na reestruturação do Ministério da Agricultura para reforçar a sua capacidade institucional destinada a executar as políticas agrícolas.

### **Consistência com a Estratégia**

A estratégia adoptada pelo Banco na assistência ao país na recuperação do pós-guerra foi adequadamente pragmática, considerando as dificuldades de planeamento durante os períodos de guerra civil e pós-guerra, e o facto de que a infra-estrutura rural do País estava praticamente toda destruída. A dificuldade em conseguir-se informações exactas e as incertezas quanto ao futuro tornaram difícil a tarefa de planeamento. As políticas macroeconómicas tiveram resultados positivos que se reflectiram directamente no sector agrícola, tal como a liberalização da comercialização e dos controlos de preços e indirectamente através da estabilização económica. Os projectos financiados pelo Banco visavam a reabilitação do caju e dos serviços rurais e agrícolas. No entanto, o modelo do projecto era demasiado complexo, estando a capacidade institucional do governo bastante sobrestimada. Os proble-

mas de segurança nos anos iniciais também limitaram o modelo do projecto. Assim, o projecto de reabilitação do caju destinava-se a duas províncias do sul (Inhambane e Gaza), embora a concentração da cultura do caju fosse no Norte, o que se deve à guerra que então existia, não havendo segurança para proteger o trabalho na região do Norte.

### **Execução**

A eficácia do ambicioso programa de investimento foi primeiro prejudicada pela guerra e depois pela fraca capacidade institucional do sector público. O Ministério da Agricultura não estava preparado para liderar um sector agrícola orientado para o mercado. (Os três projectos agrícolas foram reestruturados). Os projectos agrícolas não foram devidamente integrados no processo orçamental ou no sistema (confuso e incompleto) de informação à gestão. Os atrasos nos desembolsos foram um problema constante. O ARDP entrou em vigor em Abril de 1990, mas ao fim de seis anos de execução só tinham sido desembolsados 37% dos fundos. O ASRDP, que entrou em vigor em Dezembro de 1992, só tinha utilizado 30% do crédito em Outubro de 1997. O PRR que entrou em vigor em 1993 só tinha absorvido 38% dos fundos em Outubro de 1997.

O Ministério da Agricultura tem demasiadas responsabilidades para os escassos recursos financeiros e humanos de que dispõe. Precisa de ser reestruturado para poder fazer uma utilização mais económica dos seus recursos (financeiros, humanos, técnicos e físicos), fornecer melhor serviços e instalações (divulgação, terra, crédito, factores de produção aos produtores) e melhorar as capacidades administrativas e técnicas do seu pessoal.

Os sistemas de apoio e controlo relativos aos escritórios no terreno precisam de ser reforçados.

Nos últimos anos o Banco não dedicou recursos suficientes para as actividades de supervisão da sua carteira de projectos agrícolas (10 e 15 semanas funcionário por projecto no AF 96 e AF 97, comparadas com uma média de 20 semanas funcionário para a região da África naqueles dois anos).

### **Recomendações**

O OED recomenda que os responsáveis passem a :

- Fazer um esforço de supervisão muito mais forte para compensar a capacidade institucional limitada no sector.



- Executar fielmente as medidas acordadas no *Plano de Implementação da Carteira de Projectos* relativas a (i) melhor integração dos projectos de investimento nos processos de planeamento e de orçamentação do governo; (ii) programação de projectos; (iii) preparação de contratos; (iv) execução orçamental ; (v) análise das despesas; e (vi) acompanhamento da carteira de projectos.
- Assistir na reforma do Ministério da Agricultura e Pescas e na preparação dos instrumentos jurídicos e administrativos necessários para a implementação da *Política Agrária*.
- Evitar o excesso de programação na agricultura, através de uma coordenação estreita com outros dadores e da redução do âmbito do PROAGRI, modificando o calendário de execução ou utilizando instrumentos de empréstimo adaptáveis.





# Gestão da Carteira de Projectos: Qualidade na Entrada

Quando Moçambique se tornou membro das instituições de Bretton Woods, a experiência do Banco tinha já permitido estabelecer que a qualidade das operações dependia em grande parte de um conhecimento adequado do clima macroeconómico e sectorial, dentro do qual estes projectos iriam funcionar. Esta experiência teve uma aplicação correcta em Moçambique nalgumas áreas, e menos noutras—geralmente com as consequências que podiam ter sido previstas.

## *Estudos Económicos e Sectoriais*

Esforços substanciais foram dirigidos, desde o princípio, ao trabalho macroeconómico que fundamentaria as três operações de reabilitação económica nos anos 80, e às operações que lhes sucederam nos anos 90. As provas indicam que muito deste trabalho rendeu benefícios significativos, se bem que com alguns pontos fracos de uma certa importância.

A nível sectorial, encontram-se bons exemplos de como os estudos sectoriais sustentaram as operações seguintes. Em 1985-86, desenvolveu-se um trabalho significativo de alta qualidade no sector da energia. Este esforço estabeleceu logo de início uma base sólida para um diálogo com o governo sobre uma estratégia no sector e um número de operações consistentes com essa estratégia. Contudo, o trabalho sectorial não foi capaz de reconhecer integralmente as realidades, que

poderiam somente ser identificadas com o tempo através do envolvimento operacional do Banco no terreno. Quanto aos transportes, por outro lado, seguiu-se inicialmente uma abordagem gradual, mesmo passo a passo, sobretudo no contexto do apoio operacional dado ao sector e iniciado em 1985 no âmbito do Primeiro Crédito de Reabilitação e através do trabalho extensivo (formal) no sector de transportes a fim de preparar o caminho para um projecto “tipo enclave” (Corredor da Beira). Antes de se lançar num projecto principal de transportes a nível nacional, o Banco empreendeu um estudo do sector de transportes em 1988-89 que, devido a envolvimento operacionais anteriores, conferiu à estratégia do sector dos transportes uma maior correspondência com a realidade do que havia sucedido com o sector da energia.

Nos outros sectores, a contribuição do trabalho sectorial antes da implementação da assistência do projecto tem sido menos óbvia. As primeiras operações nos sectores urbano, da educação, da saúde, e financeiro não usufruíram dos benefícios das revisões formais no sector. De facto, nos sectores da saúde e financeiro, tal trabalho efectuou-se somente depois das operações iniciais, enquanto que o trabalho formal do sector ainda não foi executado nas áreas do desenvolvimento urbano e da educação. O primeiro estudo financeiro do sector de 1992 não detectou uma fraca administração empresarial nas instituições financeiras estatais. Somente a partir de 1994 é que o trabalho extensivo no sector começou a providenciar o apoio para as reformas e um sentido de direcção nos sectores financeiros e das empresas afins. Quanto às operações iniciais nos quatro sectores acima referidos, o sucesso tem sido quase inexistente. Por outro lado, no que respeita a agricultura, um esforço substancial no trabalho sectorial em 1987-88 preparou o terreno para as três operações agrícolas iniciais apoiadas pelo Banco. Mas o relatório pós-guerra no sector agrícola, iniciado em 1992, só veio a ser apresentado, em forma de minuta interna, nos meados de 1997, depois de várias redacções. No geral, os resultados têm sido desapontadores—a lembrar que até o trabalho sectorial extensivo feito antes do desenvolvimento do projecto, embora necessário, não constitui uma condição suficiente para assegurar o sucesso.

Outros trabalhos sectoriais formais foram empreendidos para sustentar as operações da AT

**H**á que reforçar as ligações entre análise macroeconómica, finanças públicas e programas de investimento sectorial.

(Estudo do Aumento da Capacidade—1993) ou para aconselhar o governo acerca de políticas e estratégias sectoriais, sem serem seguidas por um projecto (Memorando do Sector das Telecomunicações—1991). Um outro relatório sectorial intitulado: *Revisão dos Salários e Emprego no Sector Público* (1991) aparenta ter tido pouco efeito num

problema que afecta praticamente todas as actividades apoiadas pelo Banco em Moçambique—continuando até hoje, seis anos mais tarde. Foram preparados vários outros relatórios breves com vista a solucionar algumas necessidades operacionais específicas ou a apoiar o governo, mas estes relatórios não tinham carácter formal para serem apresentados a audiências mais amplas.

As ligações entre as análises macroeconómicas, as finanças públicas, e os programas de investimento sectoriais necessitam ser reforçados. Foram iniciados projectos de investimento sem a certeza de que o programa de financiamento do governo pudesse dispensar fundos de contrapartida e orçamentos ordinários necessários tanto à sua construção como operação. Este facto resultou em atrasos inúteis na conclusão de projectos, na negligência da manutenção de estruturas acabadas, e na falta de fundos de funcionamento, particularmente em alguns sectores sociais.

Embora os recursos dedicados aos estudos económicos e sectoriais tenham diminuído significativamente desde o início dos anos 90,<sup>1</sup> o conhecimento do Banco tem aumentado substancialmente na maioria das áreas onde tem desenvolvido operações e onde muitos estudos têm sido executados por consultadores no âmbito de financiamentos do Banco e outros. Este conhecimento alargado deveria providenciar excelentes oportunidades para reavaliar e actualizar (sem qualquer periodicidade, em função de mudanças de grande importância) as estratégias através do trabalho sectorial apropriado.

#### *Estágio de Preparação/Adiantamento do Projecto na Altura da Aprovação*

Durante o período inicial, quando o governo e, por vezes também os dadores, pressionavam o Banco para dar assistência operacional, a maior parte dos empréstimos tomavam a forma de assistência para uma rápida reabilitação e reconstrução de emergência. De facto, quase todas as operações não incluídas nos programas (1987-89): AT e Reabilitação da Energia, Educação e Desenvolvimento da Mão de Obra, Reabilitação Urbana, Saúde e Nutrição, Energia Residencial Urbana, e Projectos do Corredor da Beira—respondiam a situações de emergência. Daqui resultava que a preparação dos projectos geralmente se encontrava condensada—embora não em todos os casos (por exemplo, o Projecto do Corredor da Beira)—e, como já visto anteriormente, frequentemente sem os benefícios de estudos sectoriais formais anteriores.

Durante o período inicial (como particularmente evidenciado nos poucos projectos para os quais existe agora um REC), Moçambique não tinha nenhuma experiência de trabalho com o Banco, e estava acostumado ao sistema opaco e aos procedimentos altamente centralizados de um regime socialista. O País tinha saído da Independência com capacidades extremamente

limitadas de recursos institucionais e humanos. Mesmo com a melhor preparação possível de projecto—e a frequente utilização integral do PPF—muitas das expectativas relativas aos calendários de implementação do projecto saíram goradas. Dadas estas condições iniciais num novo País membro, este capítulo atribui uma maior importância à concepção do modelo dos projectos assistidos pelo Banco, e aos esforços feitos durante a supervisão a fim de suplantar problemas de implementação, mais do que ao estado de preparação do projecto, no sentido estrito, no momento da aprovação pelo Conselho do Banco.

Mesmo assim, podem ser apontados alguns casos onde o projecto se revelou prematuro, medido em função da falta de preparação do Governo (o Projecto de Assistência Técnica para a Revitalização do Corredor de Maputo encontrava-se pelo menos um ano adiantado em relação à agenda política do governo/CFM) ou da ainda mais recente experiência do Banco (o Projecto de Energia Residencial Urbana foi em frente, apesar de um atraso de dois anos do Projecto de Assistência Técnica e Reabilitação de Energia, que tinha sido desenhado exactamente para garantir melhorias iniciais mínimas na preparação de futuros projectos no sector).

#### *Complexidade dos Projectos*

O Banco tem tentado assegurar que exista, ou que pelo menos esteja em fase de ser estabelecida, uma estrutura adequada para a implementação dos projectos assistidos pelo Banco e para as suas operações eventuais. Ao fazê-lo, centralizou-se nas estruturas jurídicas e políticas pertinentes, na estrutura orgânica, na gestão/recursos humanos. Dada a debilidade generalizada da estrutura institucional e política no seio da qual estes projectos deveriam ser executados, existia um perigo iminente de “sobrecarga” devido a um desenho de projecto demasiado complexo. Ilustrando apenas uma área em que sistematicamente se encontraram falhas, quase todas as entidades que poderiam recorrer a desembolsos dos fundos do Banco, tinham as contas incorrectas e uma ausência total de auditorias; outros sistemas informativos da gestão revelaram-se deficientes ou inexistentes. Ao mesmo tempo, o conceito de viabilidade financeira, mesmo nas maiores empresas públicas, era recente.

As expectativas de obter soluções rápidas para importantes problemas institucionais e políticos não eram realistas. A abordagem usada nos sectores da energia e dos transportes, para uma sequência de pro-

jectos cujo foco inicial era melhorar as debilidades evidentes tanto a nível institucional como de recursos humanos, revelou-se adequadamente concebida e (eventualmente) com resultados finais positivos. Este facto permanece verdadeiro ainda que o sucesso tenha sido parcial. Noutras áreas, em que se verificou um esforço menor em relação a uma estratégia sectorial, ou onde não prevaleceram certas pré condições essenciais (como por exemplo, intermediações financeiras), a qualidade de desenho do projecto revelou-se incapaz de produzir qualquer sucesso por menor que fosse.

Os RECs concluíram que o desenho institucional de um grande número de projectos apoiados pelo Banco era deficiente, na medida em que o apoio do Banco fez com que se criassem uma nova linha de entidades (“PIUs”, geralmente no seio de um ministério), resultando num enfraquecimento das unidades já existentes que estavam a executar funções essenciais. A controvérsia neste assunto foi deveras acentuada como resultado da falta de mão-de-obra nacional de alta qualidade—que no curto prazo não podia ser corrigida—, e pela transferência dos melhores talentos dos departamentos “normais” do governo para as “unidades especiais”. Tal pode ser em grande parte atribuído aos níveis salariais inadequados no sector de serviços públicos “normais”, enquanto as excepções se tornaram regra para as PIUs (quer subsidiadas pelo Banco ou por outros projectos).

A experiência com as novas PIUs tem sido relativamente fraca em alguns sectores (urbano e especialmente na agricultura). Em contrapartida, a utilização das unidades já existentes para fins de execução de projectos foi uma medida bem sucedida na área das estradas (DNEP), navegação costeira (GAPROMAR) e gás (ENH). Nos projectos de caminhos de ferro/portos não houve outra escolha senão recorrer aos CFM, uma empresa de caminhos de ferro monolítica e extraordinariamente tradicional. Em dois projectos de energia, os organismos existentes (sobretudo a EDM e PETROMOC) ficaram com as responsabilidades de execução; uma unidade do projecto no seio do Ministério da Energia (a pasta da Energia passou por vários ministérios durante o período de implementação) actuou como um coordenador muito útil (PCU), embora não tenha sido numa função executora. No entanto, para ilustrar que também podem surgir problemas com uma PCU, e não apenas com uma PIU, deverá ser registado que uma componente no Projecto de Energia Residencial Urbana, a ligação de 40 000 casas (o programa PRO-

LEC), não foi bem sucedida sob a coordenação de uma entidade sem experiência e “sem garra”.

A transformação de organismos públicos em agências privadas é um modelo diferente que tem contribuído para a execução bem sucedida dos projectos. Tratava-se de uma exigência no caso de intermediários financeiros que fizeram de uma iniciativa falhada um projecto bem sucedido com a assistência do Banco — mais importante ainda — que aumentou seriamente a possibilidade de sustentabilidade do projecto.

A utilização de AT como um elemento principal para se conseguir uma implementação pontual do projecto confirmou a longa experiência do Banco de se tratar de uma arma de dois gumes com riscos de grande proporção para a sustentabilidade do projecto. Tal aplicou-se especialmente aos casos onde os técnicos estrangeiros foram utilizados em funções de execução e onde os seus homólogos locais ou estavam sobrecarregados de funções ou eram pouco qualificados para assumir completamente as tarefas desempenhadas por estes especialistas estrangeiros (esta situação está ilustrada no REC do Projecto de Recuperação e AT da Energia e em relatórios de supervisão do Projecto do Corredor da Beira). Com o volume de AT fornecida no âmbito da assistência bilateral, muitas vezes directamente ligada às operações financiadas pelo Banco, existe a complicação adicional de o Banco poder ser incapaz de influenciar a qualidade dessa AT.

Igualmente importante têm sido as questões de concepção de projectos relacionadas com as condições de políticas introduzidas em alguns projectos que o Banco considerou essencial na altura da avaliação e do Acordo de Crédito, mas que mais tarde foram postas de parte no sentido de que o Banco não utilizou as medidas correctivas de que dispunha ao abrigo do AC.

#### *Relações com os Parceiros de Assistência ao Desenvolvimento*

Com a ajuda de um vasto número de dadores atingindo um nível extraordinariamente elevado de recursos em quase todas as actividades económicas e sociais principais de Moçambique, cada um dos projectos financiados pelo Banco foi provavelmente influenciado, e também afectado, por alguma dessa assistência. Dada as expectativas dos dadores no sentido de que o Banco coordenasse, a nível macroeconómico e sectorial, a “qualidade à entrada” das operações financiadas pelo Banco exigiu um cuidadoso reconhecimento de actividades financiadas por tais dadores. A qualidade da

assistência externa teria melhorado se se tivessem feito mais esforços para resolver conflitos entre opiniões diferentes quanto à estratégia sectorial (e se tivesse havido uma responsabilidade partilhada quanto aos resultados, como acontece nas parcerias de negócios).

Para que um projecto financiado pelo Banco possa ter a classificação de máxima qualidade à entrada, é necessário que esse projecto se insira num programa de investimento sectorial bem concebido e em total coordenação com outra assistência de dadores (seja esta coordenação efectuada pelo Banco ou qualquer outra entidade). Provavelmente o programa ROCS é o que está mais próximo de se considerar óptimo. Não só exigiu, por parte do Banco, um esforço extraordinário na preparação do terreno num sector onde os conhecimentos técnicos do Banco não foram questionados — especialmente graças à elevada qualidade profissional do chefe do projecto e a liderança por ele assumida — como também requeria um nível paralelo de supervisão. Na área da energia, a liderança sectorial não deixou a mais pequena dúvida acerca da capacidade do Banco para elaborar com o Governo um programa de investimento sectorial bem concebido. No entanto, esta vantagem acabou por se dissipar fruto de uma combinação de vários dadores a fazerem as coisas à sua maneira (sobretudo através de vastos contributos de consultores a longo prazo, financiados por doações bilaterais e de investimentos não-económicos financiados por doações), uma falta de liderança do Banco, especialmente nas questões de políticas sectoriais acordadas e uma dependência do Banco, menos que entusiástica, por parte do Governo e alguns dos seus organismos, sobretudo a EDM.

Alguns dadores com programas de vasta dimensão sentiram-se ameaçados com o facto de o Banco passar a interessar-se pelos “seus” sectores, especialmente quando o Banco avançava com empréstimos de vulto. A decisão do Banco conceder empréstimos para investimentos sectoriais abre uma série de oportunidades importantes no reforço do apoio face aos parceiros de desenvolvimento e no aumento da responsabilidade que recai nos organismos moçambicanos relativamente à obtenção de resultados. Os sectores com mais necessidades de investimentos e onde a base de quadros profissionais do Banco é mais forte são os mais indicados para a liderança do Banco. Nas outras áreas, dever-se-ia pensar em coligações de gestão com responsabilidades de liderança adequadas para outros dadores e com responsabilidades específicas atribuídas às organizações

**CUADRO 7.1: ANOS DE TRABALHO POR SERVIÇO PRINCIPAL**

	AF85	AF86	AF87	AF88	AF89	AF90	AF91	AF92	AF93	AF94	AF95	AF96	AF97
Total anos trabalho	5,6	5,5	5,9	11,5	15,6	16,4	16,5	20,8	18,2	19,4	20,8	17,6	20,6
Serviços Clientes	4,4	5,2	4,7	11,2	15,0	14,9	15,5	20,3	17,8	18,0	19,5	16,5	18,3
Empréstimos	0,7	1,9	0,4	6,4	6,5	1,3	4,5	10,7	7,3	5,8	5,2	1,9	5,7
Supervisão Projecto	0,0	0,8	0,4	1,0	2,4	1,3	4,6	4,3	7,0	7,9	10,4	1,6	9,0
Estudos Econ e Sect Pais	0,7	2,3	0,9	2,9	4,5	2,5	4,7	3,7	2,8	3,5	2,9	2,0	1,9
Coordenação													
Co-financ. Ajuda	0,0	0,1	0,7	0,4	0,3	1,2	1,2	0,9	0,5	0,6	1,0	0,7	0,4
Assistência Técnica	0,0	0,1	0,0	0,5	1,3	0,7	0,5	0,7	0,2	0,1	0,0	0,3	1,4
Apoio Serviços													
Clientes	0,0	0,3	0,2	0,3	0,6	0,4	1,0	0,5	0,4	1,4	1,1	0,9	1,8

Fonte: Departamento de Planeamento e Orçamentação, Banco Mundial

**CUADRO 7.2: ACTIVIDADE DE SUPERVISÃO (SEMANAS DE TRABALHO POR PROJECTO)**

	AF85	AF86	AF87	AF88	AF89	AF90	AF91	AF92	AF93	AF94	AF95	AF96	AF97
BIRD/AID	15	15	15	15	14	16	15	17	19	20	21	22	23
Região Africa	14	14	15	15	14	17	16	18	21	22	21	24	23
Mocambique	0	43	21	18	15	20	17	15	16	16	22	18	20
Malawi	9	12	14	11	11	16	15	19	23	28	30	32	28
Uganda	16	15	15	16	13	22	19	18	18	21	26	31	27
Zâmbia	14	18	13	9	6	12	6	22	20	18	23	24	21
Zimbábue	13	14	13	13	11	13	14	15	19	15	30	22	23
Bolivia	7	9	18	22	20	17	17	18	18	19	18	21	18
Malásia	11	10	7	6	7	10	8	8	10	14	14	17	11
Nepal	11	12	14	15	13	18	18	16	22	22	19	30	34
Tunísia	14	11	11	8	7	11	9	8	11	14	16	17	15

Fonte: Departamento de Planeamento e Orçamentação, Banco Mundial

**CUADRO 7.3: INTENSIDADE DA SUPERVISÃO POR SECTOR (SEMANAS DE TRABALHO POR PROJECTO)**

	AF85	AF91	AF92	AF93	AF94	AF95	AF96	AF97	MEDIA
<b>Mocambique</b>									
Agricultura	0	13	6	10	19	19	15	15	13
Desenvolvimento humano	0	16	17	8	15	24	12	31	16
Reforma do sector publico	0	32	30	24	16	14	15	20	20
Energia e mineração	0	7	12	12	14	30	15	22	15
Finanças	0	0	0	0	0	18	12	15	18
Infraestrutura e desenvolvimento urbano	0	16	10	22	28	14	15	13	17
Multisectorial	0	13	4	13	10	2	2	2	9
<b>Africa</b>									
Agricultura	0	14	16	18	19	17	15	20	16
Desenvolvimento humano	0	17	19	21	23	19	15	21	18
Reforma do sector publico	0	12	17	19	18	16	15	25	16
Energia e mineração	0	16	11	18	16	18	15	22	17
Finanças	0	11	12	14	14	16	15	18	14
Infraestrutura e desenvolvimento urbano	0	10	11	13	15	15	15	20	14
Multisectorial	0	7	9	13	7	8	15	16	10

Fonte: Departamento de Planeamento e Orçamentação, Banco Mundial

voluntárias e comunidades locais. Tal implica uma maior descentralização das responsabilidades de assistência ao país e acréscimo do papel desempenhado no terreno.

### Qualidade da Supervisão do Banco

#### *Grau de Adequação da Supervisão do Banco*

Esta secção ocupa-se da quantidade de supervisão, qualidade das capacidades técnicas, continuidade na gestão do projecto e eficácia do mutuário/organismo executor. A supervisão de projectos tem sido o elemento mais dinâmico entre todas as categorias de recursos oferecidos pelo Banco, tendo aumentado de um ano de trabalho (SY) para mais de 10 SY entre o AF88 e o AF95 e baixado a partir daí para 9 SY (AF97) enquanto o número de projectos em fase de supervisão aumentava de 3 no AF88 para o valor máximo registado de 25 no AF94 e baixava de novo no AF97 para 23. A média por projecto da actividade de supervisão (seja medida em semanas de trabalho ou no valor constante em dólares) foi praticamente a mesma no AF97 e no AF90—20 semanas de trabalho. As variações anuais nestas médias entre estes dois anos apontados foram, contudo, significativas (entre 15 e 22 semanas de trabalho). No plano sectorial, as variações foram ainda mais amplas, tendo a reforma do sector público (início dos anos 1990), e os projectos de energia (meados da década de 1990) e actualmente (AF97) o de recursos humanos recebido os maiores esforços de supervisão. Globalmente, é digno registar que a média da actividade de supervisão por projecto em Moçambique foi inferior à da Região África como um todo (excepto no AF95), mas nos últimos anos consistentemente inferior à dos países vizinhos Malawi, Zâmbia e Zimbabué, apesar destes últimos estarem mais familiarizados com os projectos do Banco e de indicadores de desenvolvimento mais avançados sobretudo nos dois últimos países mencionados.

A qualidade dos contributos e as frequentes mudanças dos Chefes de Projecto determinaram sobremaneira o grau de eficácia do Banco relativamente à supervisão da sua carteira de projectos. As mudanças dos Chefes de Projecto têm um custo elevado embora sejam inevitáveis de vez em quando—assim como o são as mudanças por parte dos mutuários. As mudanças frequentes de Chefes de Projecto num breve período de tempo tendem a reduzir a eficácia do Banco. Os Relatórios Sobre a Conclusão da Execução (REC) revelam

ter sido este o caso no Projecto de Energia Residencial Urbana e no Projecto de Desenvolvimento Urbano. Uma mudança de Chefe de Projecto pode ser desejável, por exemplo quando a supervisão aconselha sejam seguidos novos métodos—ou para se captar o benefício de novas ideias/métodos associados com tal mudança (o que foi talvez o caso dos projectos CFM em que um engenheiro ferroviário assumiu o cargo de Chefe do Projecto em 1993 e teve um papel muito activo na privatização/concessão). Uma causa mais frequente tem sido a falta das várias capacidades profissionais necessárias para uma actividade de supervisão adequada. A falta de um engenheiro de energia na supervisão dos dois primeiros projectos de energia com investimentos/AT de monta para a EDM durante os últimos dez anos ficou provavelmente reflectida na imagem de eficácia reduzida do Banco junto deste organismo. A falta de um analista financeiro de caminhos de ferro durante a maior parte da fase de supervisão dos projectos CFM pode explicar a lentidão em trazer as contas básicas com um mutuário de tanta importância para um nível aceitável.

#### *Atenção aos Aspectos de Políticas, Institucionais e Físicos da Implementação de Projectos*

Os objectivos físicos foram, de uma maneira geral, alcançados com mais sucesso do que os objectivos de políticas acordados; na globalidade, os problemas têm sido ainda mais persistentes relativamente à prossecução de objectivos institucionais acordados. Tipicamente, os projectos do Banco iniciavam-se com um diálogo sobre orientações macroeconómicas e algumas questões de políticas através de uma série de operações de apoio à balança de pagamentos (Reabilitação) que, num sentido amplo, alcançaram os objectivos que se propunham. Os objectivos de políticas no âmbito da concessão de empréstimos para projectos prendiam-se sobretudo com o desempenho financeiro ou a privatização de entidades encarregadas de fornecer serviços económicos, energia, transportes, água e (muito importante) através de intermediação financeira. O desempenho financeiro das empresas estatais nestas áreas tem ficado normalmente abaixo dos objectivos acordados. Relativamente aos intermediários financeiros, a privatização permitiu que o desempenho financeiro, de certa forma, não estivesse dependente da nefasta interferência política que caracterizava o fraco desempenho dos intermediários enquanto nas mãos do sector público. O bem sucedido esforço do Banco para ajudar na privati-



zação do sistema bancário, o que se conseguiu mediante uma política de condicionalidade acordada para empréstimos não destinados a projectos e a uma AT bem aplicada, teve enormes recompensas—o que comprova que o método inicial (de trabalhar com os bancos estatais e tentar viabilizá-los economicamente) foi um exercício fútil.

Como se comprova nos RECs existentes (Projectos de AT e Reabilitação Energia e Projectos Urbanos), a actuação do Banco durante a fase de supervisão no sentido de procurar o cumprimento dos objectivos de desempenho financeiro foi pouco adequada. Na energia, pode ter havido alguma confusão resultante da inclusão de cláusulas nas cartas de compromisso de políticas no âmbito do Segundo e Terceiro Créditos de Recuperação Económica que identificavam os Chefes de Projectos e unidades do Banco a quem competia efectuar o diálogo necessário. As cláusulas existentes não foram alteradas nem aplicadas. É evidente que não havia uma tradição de recuperação de custos adequada para estes serviços de utilidade pública em Moçambique. O facto de que a electricidade, e em menor grau, a água servem sobretudo uma população com uma melhor situação financeira, (presentemente, menos de 10 por cento da população de Moçambique tem acesso à electricidade) não foi utilizado—ou pelo menos não foi mencionado nos dois RECs—nas discussões sobre o impacto social das operações do Banco, ilustra a falta de adequação do diálogo com o Governo sobre esta matéria. Os objectivos de desempenho financeiro parecem ter tido melhor tratamento durante a supervisão no âmbito dos projectos dos caminhos de ferro/portos com a CFM, onde se cobraram direitos sobretudo nos serviços de trânsito para os países vizinhos.

A eficácia reduzida da inclusão de um diálogo sobre políticas em questões de políticas específicas de determinados sectores no âmbito de empréstimos para actividades não ligadas a projectos tem sido bem evidente no sector da energia e dos transportes, onde o progresso crítico sobre questões principais (tais como a eliminação de taxas de frete na indústria de camionagem e de navegação costeira) se estava a conseguir eventualmente no âmbito do programa ROCS conjuntamente com as concorrentes alterações institucionais. Tal foi alcançado através de actividades durante as fases de preparação e de supervisão do projecto do programa ROCS. Admite-se que as referências às taxas de frete e às privatizações no âmbito dos Créditos de Reabilitação iniciais tenham ajudado a preparar o ter-

reno para acções posteriores ao abrigo do programa ROCS.

Na vertente institucional, a eficácia da supervisão do projecto tem sido uma função da concepção do projecto mencionada anteriormente, mas também da experiência e entusiasmo do pessoal encarregado da supervisão, incluindo uma atenção constante a novas oportunidades de melhorias, estivessem elas delineadas ou não no projecto inicial. Houve exemplos deste tipo de iniciativas pelos Chefes de Projecto e membros das suas equipas de trabalho praticamente em quase todos os projectos, especialmente através do diálogo que encetaram com os mutuários durante as missões de supervisão ou do uso de consultores para resolução de questões específicas. Foi também nesta área que houve um reconhecimento expresso pelos conhecimentos do Banco (como no Projecto de Engenharia do Gás) na ajuda prestada à ENH no sentido de abrir as portas aos técnicos internacionais e até mesmo na identificação de parceiros potenciais. Mas noutras áreas, a supervisão do Banco não conseguiu promover a prossecução de certas melhorias institucionais acordadas.

O reconhecimento, nos meados da década de 1990, de que era preciso dar mais atenção à implementação, foi factor de grande utilidade.

#### *Adaptar os Projectos às Novas Circunstâncias e Utilizar Processos de Análise para Melhorar a Carteira de Projectos*

A supervisão levada a cabo pelo Banco que obteve mais sucesso tem sido sempre fundamentada na manutenção de um diálogo estreito com o Mutuário e na adaptação de um projecto às circunstâncias novas. A supervisão bem sucedida de projectos individuais significa também que os problemas pendentes (incluindo a adaptação de um projecto às novas circunstâncias) não devia esperar pelos processos de análise da carteira de projectos. O mérito desta análise da carteira de projectos reside em considerar e solucionar a questão a nível nacional e não problemas específicos de um determinado projecto, mas no caso de ter que se recorrer a este último sistema, deverá concentrar-se a atenção nos projectos que têm uma dimensão nacional. O uso de classificações realistas para identificar problemas importantes está fortemente associado com um esforço sólido

de supervisão do Banco: há que encorajar a mudança da classificação para “I” (insatisfatório) quando exista um problema sério num projecto—e de novo para “S” (satisfatório) quando tiver sido resolvido esse problema grave. Como exemplo refere-se: pode ter havido uma certa timidez a este respeito quando o ROCS-2 se deparou com um grave problema de execução resultante da relutância do MPF em disponibilizar os recursos necessários para se continuar o programa.

Durante os primeiros anos, a supervisão era dominada por uma falta de familiaridade com a organização do Banco e os seus procedimentos operacionais, a que acrescia a debilidade subjacente da administração pública. Se bem que se tenha feito um progresso considerável em relação ao primeiro problema, já a última questão continuou—e irá continuar—a ser um factor, embora com grandes variações e, em algumas áreas, com um progresso estimulante. O reconhecimento, em meados da década de 1990, de que a execução da carteira de projectos precisava de mais atenção, foi sem dúvida muito útil. Ao mesmo tempo que se impunha uma limitação a novos empréstimos, fazia-se um esforço significativo para “endireitar” a carteira de projectos na sua totalidade. Foi particularmente útil que este esforço se tivesse traduzido num processo conjunto de análise da carteira do Governo/Banco em 1996-97. Tal proporcionou ao Banco e ao Governo a oportunidade de uma abordagem sistemática à gestão da carteira de projectos. Alguns anos atrás, era impensável que alguma vez se conseguisse uma abordagem conjunta. Uma vasta assistência do Banco—e outros—ao MPF durante os anos anteriores ajudou a criar a capacidade dentro do ministério para levar a cabo tal esforço.

O MPF, na sua *Revisão da Carteira de Projectos do Banco Mundial de 1997*, analisava extensivamente os projectos em fase de execução assistidos pelo Banco e concluía que (pags. 32 e 33 do “Relatório Final”):

- estavam a ser encerrados cinco projectos: Educação I, Saúde e Nutrição, Reabilitação Urbana, Corredor da Beira, Reabilitação e Desenvolvimento da Agricultura;
- havia três projectos tão próximos da conclusão que não se justificava qualquer alteração: Energia Residencial Urbana, Segurança Alimentar e Aumento da Capacidade: Gestão Económica e Financeira;
- existiam três projectos muito próximos da fase de conclusão, com saldos consideráveis do cré-

dito por utilizar e problemas de execução específicos, que deviam ser parcialmente cancelados: ROCS-1 (linha de crédito para o sector privado não utilizada no valor de USD 6,2 milhões), Reabilitação das Empresas Industriais (redução da linha de crédito: USD 12 milhões) e Reabilitação e Desenvolvimento dos Serviços Agrícolas (USD 7,9 milhões);

- cinco projectos iriam ser reescalados sem uma redução do crédito: Reabilitação Rural, Educação II, ROCS e Aumento da Capacidade (Administração e Jurídica);
- para dois projectos, a data de encerramento devia ser prorrogada: Aumento da Capacidade (Recursos Humanos e Reforma do Governo Local); e
- dois outros projectos que iriam ficar sem actividades subsequentes: Reabilitação do Sector da Saúde e Aumento da Capacidade do Sector Financeiro.

De uma maneira geral, a revisão da carteira de projectos sublinhava a necessidade de uma cooperação estreita de todas as partes, bem como melhores fluxos de informação ao longo de todo o ciclo do projecto.

#### *Aquisições e Desembolsos*

A missão encarregada do CAR recebeu vários comentários sobre a complexidade dos procedimentos o que torna o financiamento do Banco muito dispendioso em pessoal e em tempo para os mutuários. As grandes queixas vieram das entidades que têm que lidar com um grande número de pequenas despesas e que têm uma experiência mínima com o processo de aquisições do Banco. Alguns desembolsos no âmbito de linhas de crédito ao sector privado foram também alvo de críticas por serem lentos e burocráticos. Em contrapartida, as entidades com contratos volumosos que estão em posição de comparar os procedimentos de aquisições e desembolsos dos vários financiadores/dadores aprovaram sem reservas a actuação do Banco. A DNEP (responsável pela componente das estradas no ROCS-1 e 2) chegou mesmo a sugerir que o Banco devia tentar convencer os cofinanciadores a adoptarem métodos unificados de aquisições segundo o modelo do Banco, o que permitiria um cofinanciamento “autêntico” com uma aceleração do ritmo do programa e um custo menor.

A utilização da Missão Residente para tomar decisões sobre os documentos de aquisições, e mais

importante ainda, para examinar os pedidos de desembolsos, parece ter contribuído para a eficácia destas medidas.

O escritório regional efectuou uma avaliação das aquisições nacionais para Moçambique em 1993, com o intuito de determinar, sobretudo, se as leis e regulamentos existentes em Moçambique estariam em conformidade com as disposições dos acordos de crédito. A avaliação encontrou um número mínimo de inconsistências, as quais estavam principalmente relacionadas com ambiguidades nos procedimentos locais. O relatório de avaliação tinha em mente ajudar os Chefes de Projecto a assegurar que o processamento dos documentos de licitação teria em devida conta as regras locais pertinentes—o que era especialmente importante uma vez que não existia nenhuma regulamentação formal que sujeitasse as aquisições feitas no âmbito do financiamento do Banco àqueles acordos de crédito e não às regras locais.

Talvez o ponto mais interessante do Relatório de Avaliação de 1993 fosse o facto de o Banco se deparar com problemas sérios na sua função fiduciária por causa das contas inadequadas e da falta de controlos das despesas prevalecentes em todo o sector das finanças públicas que deixaram margem para abusos. Os sistemas de contabilidade e de auditoria precisam de ser melhorados continuamente. As auditorias continuam atrasadas em relação aos calendários acordados e são acompanhadas de um número superior ao normal de relatórios preparados por técnicos qualificados.

#### *Papel da Missão Residente*

O trabalho da Missão tem sido de grande utilidade, tanto a nível de projectos individuais no pequeno número de sectores onde a Missão Residente tem uma capacidade especial como a nível geral de “facilitador”, incluindo aquisições e desembolsos. As vantagens de dotar a Missão Residente de uma capacidade profissional—de uma forma eficaz em função dos custos—são muito variáveis, dependendo da participação do Banco no sector/projecto, da solidez da(s) entidade(s) mutuária(s), do âmbito e natureza dos projectos financiados pelo Banco (incluindo o papel da AT, a dimensão dos contratos), e a necessidade de coordenação da ajuda. A eficácia em relação aos custos significa mais do que o montante em dólares e de um determinado nível e qualidade pessoal necessário num sector/área particular. A utilização de um profissional de alto nível (como por exemplo um engenheiro de

caminhos de ferro) em regime de tempo integral para esse trabalho retira ao Banco e outros países (africanos) a possibilidade de utilizar os seus serviços, e pode muito bem ser um mau investimento (embora uma dotação sub-regional possa ser justificada no caso de alguns profissionais de alto nível).

Resumindo, o custo de oportunidade da participação do Banco em qualquer sector precisa de estar na base da decisão de transferir um Chefe de Projecto para o terreno. Quanto maior o volume de trabalho, menos especializado for o sector e mais dentro da área dos outros dadores, maior será o caso de se contemplar favoravelmente uma transferência para a Missão Residente. De uma maneira geral, a transferência de mais responsabilidade para o terreno parece inevitável, dadas as exigências crescentes de coordenação da ajuda e a necessidade cada vez maior de por as autoridades de Moçambique “ao volante”, mantendo ao mesmo tempo uma forte presença de apoio. Esta função, que compete ao chefe da missão no âmbito da nova política do Banco quanto à localização do trabalho, terá uma enorme importância na prossecução destes resultados.

#### *Recomendações*

As recomendações principais são:

- Os estudos sectoriais de alta qualidade são uma condição necessária para a concepção e resultados sólidos de um projecto que devam estar cada vez mais associados com os processos do governo de gestão de recursos.
- Numa perspectiva de uma relação operacional a longo prazo, torna-se especialmente importante uma sequência solidamente estruturada, para o eventual sucesso dos projectos assistidos pelo Banco em Moçambique face à sua necessidade crítica de aumento da capacidade institucional. Esta referida sequência é a melhor maneira de assegurar que os projectos individuais não sejam ser sobrecarregados com condições.
- A liderança do Banco, uma vez alcançada num sector, exige um forte compromisso de continuar a manter conhecimentos sectoriais, de alcançar os objectivos de políticas e institucionais acordados, e de uma relação interactiva com o Governo e dadores destinada a melhorar a alta qualidade do programa de investimento sectorial.
- Confirmou-se, em Moçambique, não ser adequada a estratégia de utilização das PIUs, em

substituição do uso (e aperfeiçoamento) das estruturas institucionais existentes para a execução de projectos. Esta abordagem irá provavelmente conduzir à não sustentabilidade de projectos. Infelizmente, este método tem sido (e continua a ser) fomentado pela debilidade da função pública e salários inadequados no sector público.

- A qualidade da supervisão, incluindo a continuidade dos Chefes de Projecto, exige tanta, ou ainda mais, atenção do que a quantidade de supervisão com vista à eficácia do Banco durante a fase de implementação do projecto. A liderança profissional/técnica essencial exige um melhor reconhecimento das capacidades do que tem por vezes acontecido. Na verdade, nos casos onde existiram acordos claros entre os Chefes de

Projecto e um Executivo Sénior/Técnico Superior, a supervisão tendeu a ser o melhor possível.

- Devia fomentar-se uma maior determinação no uso do sistema de classificações do Banco para apontar alterações significativas na execução do projecto.
- É digno de mérito o progresso registado na utilização das revisões das carteiras de projectos, feitas pelo Governo (MFP) ou com a sua intervenção.
- A Missão Residente não tem sido convenientemente utilizada. Se bem que não se possa afectar ao terreno um número elevado de pessoal altamente qualificado, a maior atenção dedicada ao aumento da capacidade e à coordenação da ajuda requer uma revisão das responsabilidades da Missão Residente relativamente à Sede.



# Questões sobre Políticas: Iniciativas para a Reforma

desempenho global do Governo foi excelente no que respeita dar início (ainda durante a fase de conflito) e levar a cabo o programa de estabilização de Moçambique e a transição para uma economia de mercado, e a partir da assinatura do acordo, aderir (juntamente com a actual oposição parlamentar) ao processo de paz. Se bem que a recuperação do PIB tenha sido em parte atribuída à produção da população retornada (uma situação comum aos períodos de pós-guerra) e às entradas avultadas de ajuda a verdade é

que o comércio e investimento privado incentivados pela nova orientação das políticas de reforma do Governo tiveram o seu peso nesse resultado.

O Banco, na sua qualidade de organismo líder entre os vários dadores e visando o apoio à balança de pagamentos e ao financiamento do investimento sectorial, contribuiu para este resultado mediante estudos económicos e sectoriais que ajudaram o Governo a desenvolver a agenda da reforma. A presença do Banco sofreu alterações ao longo deste período, tornando-se menos saliente à medida que diminuía a dependência das políticas do Governo, e os outros dadores assumiam a chefia da coordenação em determinados sectores.

Se bem que os cenários hipotéticos sejam sempre uma conjectura, é no entanto provável que a recuperação económica tivesse sido mais profunda caso a

cadência da reforma tivesse sido menos gradual em certos aspectos chave. A inflação podia ter sido controlada mais cedo se a reforma do sector financeiro (e sobretudo a privatização do sistema bancário comercial) tivesse sido prosseguida de uma forma mais vigorosa. A reforma bancária anterior (inicialmente recomendada pelo Banco) também teria ajudado a aumentar a eficácia da afectação de recursos, incluindo especialmente os recursos da AID canalizados para as PME através do sistema bancário estatal. A unificação das taxas de câmbio oficial e paralela podia ter sido conseguida mais cedo se a transição para a afectação de divisas no âmbito de uma economia de mercado tivesse sido menos gradual. Alguns problemas graves relativos à capacidade da administração pública, que ainda estão por resolver, podiam ter sido tratados mais cedo e de uma maneira mais eficaz, caso as soluções

(cuja aplicação parece estar agora a ser contemplada) e o problema da reforma dos salários tivessem sido estudados mais cedo e prosseguidos com mais dinamismo. O Banco tem sido o grande parceiro do diálogo com o Governo em relação a todos estes problemas. No entanto, é importante reconhecer que a cadência foi estipulada pelo Governo, reflectindo o julgamento do Governo quanto à viabilidade política e a sua prudência à medida que se afastava de um modelo de economia dirigida para uma gestão económica desconhecida e incerta de uma economia de mercado. Este ritmo gradual contribuiu para um forte sentido de “controlo” do processo de reforma, apesar da necessidade do Governo depender do parecer e AT externos. Esse controlo indiscutível permitiu ao Governo uma atitude de perseverança constante na fase de transição que se alastrou por mais de uma década.

Surgiram vários problemas estruturais ao longo do processo de recuperação e do programa de reforma. Na opinião de alguns observadores moçambicanos e estrangeiros, estes problemas tiveram consequências potencialmente desestabilizadoras e devem ser tidos em linha de conta na adopção de políticas e programas nos próximos anos. Primeiro, é a possibilidade de uma dualidade geográfica, com desenvolvimento industrial, poder e instituições do governo central, educação terciária e o turismo concentrados no sul e na zona da capital. A insuficiência dos transportes continua a ser um grave obstáculo à integração económica do país e ao desenvolvimento das populosas áreas rurais do centro e norte do país. As divisões entre zonas urbanas e rurais e as decorrentes da diversidade étnica constituem fontes possíveis de instabilidade. A progressão na carreira pública parece estar mais associada ao desempenho profissional na região do centro (Maputo) do que nas províncias, o que faz com que o pessoal mais competente não tenha estímulo para trabalhar nas organizações a nível local.

Um segundo problema de distribuição, que recebeu grande atenção dos meios de informação, diz respeito à capacidade empresarial e ao controlo assumido pelos cidadãos moçambicanos no recém-criado sector privado. Os investidores individuais moçambicanos nas EP privatizadas foram em número reduzido e parece que bem colocados politicamente. Ainda não existe nenhum plano determinando o modo como o Governo vai distribuir o capital social destas empresas detido com o objectivo de ser distribuído pelos empregados. A preocupação, em certos círculos moçambicanos, que o

investimento externo tenha sido até à data quase exclusivamente português e sul-africano, irá provavelmente diluir-se com o tempo, à medida que investidores de outros países diversificarão o padrão da origem desse investimento externo. O número de EP privatizadas adquiridas por Moçambicanos (ou seja, uma actividade empresarial e não carteira de acções) é hoje em dia superior ao que seria de esperar, embora permaneça a questão quanto à percentagem de empresários com etnia indígena.

Os funcionários do banco estão bem informados destes problemas e deveriam ser capazes de contribuir para o diálogo sobre as consequências distributivas das políticas de transição e de desenvolvimento, e de intervir em todas as dimensões relevantes. A carteira do Banco e a localização das actividades apoiadas pelo Banco podem ter efeitos distributivos e precisam de ser concebidas tendo em mente uma maior atenção a esta perspectiva.

Alguns interlocutores governamentais reconhecem a necessidade de uma maior sensibilidade do Banco à viabilidade política e sustentabilidade de reformas específicas de políticas bem como ao seu calendário. O exemplo mais apropriado tem sido as diferenças existentes entre o Banco e o Governo sobre o calendário e a amplitude da liberalização da fixação de preços e a política de exportação do caju. A posição do Banco sobre a eficácia e benefícios distributivos que justificam a liberalização completa (eliminação dos direitos de exportação da castanha de caju) tem sido correcta. A privatização das empresas transformadoras antes da redução do imposto protector (ou talvez uma comunicação e consultas iniciais inadequadas com os compradores da empresa) resultou numa forte resistência por parte da indústria transformadora e dos meios de comunicação à conclusão do calendário de liberalização e numa publicidade local desfavorável para o Banco. O actual segundo melhor resultado (os direitos de exportação passaram de 40% para 14%) representa uma melhoria de política muito significativa. No entanto, as implicações das medidas protectoras com vista à redução da pobreza não deviam ser tratadas separadamente como uma questão de políticas; o programa do Banco de AT para aumentar a competitividade da indústria transformadora é correcto e deverá apaziguar as relações existentes.

O Presidente de Moçambique proferiu uma declaração vigorosa sobre o problema da corrupção no país que parece estar generalizada e em crescimento. A

determinação do Presidente de por termo a este problema representa uma oportunidade para o Banco prestar assistência a nível de análise e resposta estratégica, conforme se encontra concebida no documento de políticas recentemente publicado.

O aumento da capacidade do Governo continua uma necessidade prioritária num futuro próximo em Moçambique. Nalgumas áreas, a capacidade continua a diminuir, com a saída dos melhores funcionários públicos para as empresas privadas e organismos dados a troco de salários mais altos. Podia ter-se feito mais progressos caso a reforma da função pública tivesse progredido de uma maneira mais rápida. Os procedimentos de alguns dadores (incluindo o Banco) relativos à contratação local e das unidades "enclave" de execução do projecto foram contraproducentes, tendo enfraquecido os mesmos ministérios responsáveis pelos investimentos e serviços que as actividades de ajuda eram supostas reforçar. Embora o Banco fosse

responsável pelo exame mais completo do problema da capacidade em Moçambique, as actividades do projecto do Banco a este respeito têm sido fragmentadas, ineficazes e pouco fundamentadas. Os projectos do Banco para o aumento da capacidade da administração pública e educação, e reforço jurídico tiveram resultados mistos até à data.

É fundamental resolver o problema da fraca mobilização das receitas domésticas para que o Governo possa solucionar a manutenção adequada dos investimentos do sector público (sobretudo a ajuda financiada) já em fase de execução, mantendo os projectos novos nessa mesma direcção, e apoiando a reforma da função pública e a reforma salarial (factores essenciais ao aumento da capacidade e ao combate à corrupção). A mobilização das receitas e a reforma salarial afiguram-se problemas críticos que deverão ser tratados como condições no âmbito dos créditos de ajustamento futuros.







# Conclusões

programa do Banco de assistência a Moçambique está numa encruzilhada. O sucesso intrínseco do programa de assistência externa no auxílio às autoridades moçambicanas para restaurar a paz e a estabilidade, iniciar as reformas de políticas e lançar-se na transição difícil para uma economia de mercado, exige uma reconsideração dos objectivos, modalidades e instrumentos da CAS do Banco. Está na hora de dar mais realce à eficácia do desenvolvimento mediante a concentração de esforços

em objectivos de políticas de prioridade elevada e de desenvolvimento institucional.

A nova CAS deveria sustentar a proliferação de projectos de investimento em favor de programas sectoriais com uma prioridade baseada nos resultados e inspirados nas políticas a seguir. O Banco deveria dar assistência às autoridades governamentais no sentido de aprofundar o processo de reforma e ajudar a colocar o aumento da capacidade no centro da assistência externa. Para tal, deveria passar-se para a missão residente uma quota maior de responsabilidade quanto à gestão da assistência ao país e fazer-se um esforço deliberado para executar o programa de assistência ao país através de um maior número de meios participatórios. Deveriam constituir-se coligações de gestão abrangendo organismos governamentais, comunidades locais, sociedade civil e

os dadores principais com vista a encarregarem-se dos programas de investimento sectorial prioritários centrados em torno de objectivos acordados conjuntamente.

Isto significa a reorientação das prioridades no sentido de se alcançar uma redução da pobreza, dimensionar os programas tendo em vista as capacidades domésticas, melhorar a coordenação dos programas dos dadores, e fazer com que a mira do Banco seja mais selectiva. Tal deverá combinar liderança no diálogo sobre políticas económicas com uma maior confiança nos acordos de colaboração feitos com outros agentes da comunidade de desenvolvimento, de acordo com as vantagens comparativas de cada um dos dadores, e o fornecimento de mais apoio às autoridades de Moçambique à medida que estas assumem cada vez mais responsabilidade (e responsabilização proporcio-

nal) pela integridade dos controlos financeiros, a qualidade das despesas públicas e a coordenação da ajuda.

Na qualidade de dador líder, o Banco desenvolveu uma vasta gama de operações sectoriais ao longo de mais de uma década. Durante o mesmo período, o conhecimento e experiência do Governo cresceram substancialmente ao ponto de este ter assumido a liderança em alguns dos sectores. O Banco demonstrou algumas vantagens (e desvantagens) comparativas face aos outros dadores. Em alguns sectores sociais, os dadores bilaterais estão a fornecer, a título de doação, todo o financiamento externo que os ministérios podem absorver eficazmente, e em algumas áreas o Governo prefere não incorrer em dívida, mesmo nos termos da AID.

Moçambique apresenta um extraordinário desafio de desenvolvimento. É “parco” nas despesas relativas ao desenvolvimento humano, igualdade de direitos dos sexos, sector financeiro, acesso a capital financeiro e dependência de ajuda. Após uma década de avultados fluxos de ajuda em termos concessionais, pode reclamar um progresso significativo na estabilização e transição para uma economia de mercado. Mas a reforma tem sido gradual e a eficácia no desenvolvimento da política de crédito do Banco tem sido mista. As classificações do desempenho das políticas e da carteira não foram muito acima da média das da Região África ou das dos países de baixo rendimento, de uma forma geral.

A absorção eficaz das lições tiradas da experiência seria um elemento muito útil para melhorar a eficácia da assistência do Banco. Olhando para o futuro, o Banco deveria aproveitar a oportunidade oferecida pelo novo processo de estratégia de assistência ao país para fazer a reorientação dos seus programas de modo a alcançar maior selectividade estratégica e uma gestão mais eficaz de todos os seus serviços, sejam eles de concessão de empréstimos ou de outra natureza.

#### *Recomendações*

Para tal, fazem-se as recomendações seguintes:

- *Utilização do diálogo com o país e dos mecanismos de coordenação da ajuda disponíveis para alimentar a reforma de políticas e o aumento da capacidade.* Para a redução da pobreza, esperam-se grandes desafios na tarefa de sanar a balança de pagamentos, de reforçar o sector financeiro, de melhorar o clima propício ao desenvolvimento das empresas privadas, e

melhorar a eficiência do sector público. O Banco deveria continuar a ter um papel de líder nestas áreas de reforma e fazê-lo com uma orientação bem definida.

- *Elevar o centro de atenção da assistência do Banco para um plano mais elevado do que os projectos de investimento tradicionais mediante o incentivo de parcerias, semelhantes às comerciais, entre os vários dadores.* Esta abordagem está já em curso, havendo contudo que acelerar o seu ritmo. Dadas as limitadas capacidades do país, o Banco Mundial e os seus parceiros na assistência ao desenvolvimento estão a financiar demasiados projectos, cada um deles governado por uma modalidade diferente. Está na hora de se construírem coligações de gestão para aumentar a coerência e o impacto da assistência externa, recorrendo ao Banco, aos outros dadores multilaterais/bilaterais e à sociedade civil, para que unam as suas forças e visem resultados a nível nacional para programas sectoriais de prioridade elevada, geridos na mira de resultados.
- *Colocar as autoridades Moçambicanas ao “volante” nas actividades de aumento de capacidades e de coordenação da assistência externa, fornecendo simultaneamente apoio adequado através de serviços de consultoria e fiduciários.* O grande número de consultores estrangeiros, de unidades de implementação de projecto, e os suplementos salariais estão a minar a reforma da função pública e o desenvolvimento institucional. A gestão das despesas públicas precisa de melhorar de qualidade e o custo agregado da transacção da assistência externa precisa de ser reduzido mediante uma coordenação mais eficaz da assistência por parte das autoridades moçambicanas. O Banco deveria atribuir prioridade ao aumento da eficácia do sistema global de ajuda através de prestação de assistência ao Governo para aumentar a coerência dos programas de ajuda que visam a prossecução de objectivos de desenvolvimento prioritários.
- *Delegar a liderança noutros dadores nas áreas onde estes tenham uma vantagem comparativa para o efeito.* O Banco está presentemente demasiado assoberbado. Tem que concentrar os

seus esforços num menor número de actividades e desempenhar um papel de apoio secundário sempre que as outras agências de desenvolvimento tenham uma vantagem comparativa para assumir o papel de liderança. Com relação ao meio ambiente, o sector rural e os sectores sociais, o Banco tem uma contribuição intelectual importante a fazer, embora outros dadores tenham uma presença mais significativa e os empréstimos do Banco venham a ser reduzidos.

- *Adaptar a estrutura e as modalidades da assistência do Banco aos objectivos revistos da*

*estratégia de assistência ao país.* Para ajudar Moçambique a enfrentar desafios de desenvolvimento demasiado complexos (pobreza angustiante, dívida onerosa, debilidade institucional, falta de recursos humanos, disfunções sociais) o Banco deveria ter uma resposta agressiva e imediata. Uma maior delegação da autoridade no terreno e o uso imaginativo de instrumentos de crédito adaptáveis certamente facilitariam a coordenação da ajuda e tornariam a assistência do Banco mais eficaz.



# NOTAS

## Capítulo 2

1. Na opinião do Departamento da Região, “os empréstimos para o ajustamento eram essenciais para o estabelecimento do enquadramento para a recuperação, crescimento e redução da pobreza. O ajustamento estrutural implicava a liberalização dos preços, comércio e comercialização agrícola, bem como a privatização—tendo todos eles aberto o caminho para uma recuperação rápida uma vez restaurada a paz. Foram também um contributo importante na protecção aos pobres através da gestão das despesas públicas, especificamente ao garantir uma maior afectação de recursos para os sectores sociais e reabilitação da infra-estrutura rural”.

2. A Região indicou que “é importante reconhecer de uma forma explícita ... que o período de 1985-92, foi um período de adopção de reformas apesar das condições difíceis. O programa de reforma do Governo ... com vista a um sistema de economia de mercado, foi lançado em plena guerra. O apoio dos dadores externos foi substancial logo no início, e a assistência de emergência mereceu uma atenção especial (para muitos dadores) até a assinatura da paz em 1992. A guerra limitou tanto os efeitos como o âmbito das reformas (por exemplo, as privatizações) no funcionamento de projectos sectoriais (ou seja, nas áreas urbanas) mas ... a razão do sucesso verificado nos anos pós-guerra prende-se com o facto de muito do trabalho base ter sido feito antecipadamente (por exemplo, o enquadramento jurídico e institucional para as privatizações).”

3. No seu estudo de 1993 sobre Ajustamento na África Sub-sariana, o OED endossou a opinião do Banco de que o Governo estava certo ao seguir uma via gradual no processo de reforma.

4. Ao descrever a assistência do Banco neste período, a Região declarava que “O período 1992-94 foi sem dúvida indisciplinado uma vez que o Governo estava compreensivelmente mais empenhado na implementação do processo de paz, incluindo as primeiras eleições democráticas na história do país. Isto explica em parte por que razão várias áreas, tais como a reforma da função pública, e questões de gestão fiscal não registaram grande progresso. Na realidade, demorou um bocado até o novo Governo assumir os cargos e preparar a sua agenda. Por parte do Banco, a nossa principal mira a nível macro económico era avançar com a reforma do sector financeiro e a privatização das grandes empresas, ambas consideradas fontes de pressões para-fiscais. A nível sectorial, iniciou-se a preparação de programas sectoriais de saúde e estradas, tendo ambos sido concebidos como apropriados para o período pós-guerra de reconstrução nacional. (Por definição, tal não foi realmente possível num país mutilado pela guerra.)”

## Capítulo 3

1. A Região indicou que estes projectos se baseavam num levantamento exaustivo do sector industrial, se bem que não existissem boas fontes de dados.

2. A Região declarou que os estudos sobre o sector financeiro efectuados no princípio da década de 1990 apontavam para graves problemas de governação nos bancos estatais.

## Capítulo 5

1. Ao comentar sobre um projecto inicial deste CAR, a Região declarava: “A estratégia do Banco para a redução da pobreza a partir do início dos anos 90 tem sido promover um crescimento com uma base ampla com principal realce para o desenvolvimento agrícola e as infra-estruturas rurais. Dada a deslocação de um terço da população provocada pela guerra, a disponibilidade de terra para absorver os retornados e a preponderância e profundidade da pobreza rural, esta estratégia ... implicava a facilitação do regresso ao campo, liberalização da comercialização e outros serviços de apoio que o Governo não tinha possibilidades de prestar, concentrando a atenção do Governo nas responsabilidades chave de abertura de estradas e fornecimento de um enquadramento macroeconómico favorável e a diminuição gradual imediata da ajuda alimentar. A estratégia tem sido amplamente justificada pelos resultados em termos de crescimento da produção, segurança alimentar, e reintegração e estabilidade social... Mas a estratégia não era exactamente óbvia para todos nessa altura, e parece não ter sido totalmente aceite [no CAR]. As críticas ao programa do Banco por não visar os mais pobres ou por atribuir sucesso na base de projectos determinados é pouco objectiva—a estratégia de desenvolvimento de Moçambique estava profundamente orientada para a redução da pobreza, e o programa global do Banco (incluindo a enorme componente de empréstimo para o ajustamento estrutural) visava igualmente a redução da pobreza. Na sua maioria, não houve tensões entre o destaque dado ao crescimento rural e à redução da pobreza.”

2. Ministério para a Coordenação de Acção Social, Plano de Acção de Governo pós-Beijing, 1997-2000 Agosto de 1997.

3. Na sua resposta, a Região indicou que a missão residente do Banco efectuou consultas extensivas com as ONGs locais, e que as preocupações quanto à desigualdade de direitos dos sexos foram discutidas nestas consultas. As consultas sobre a CAS basearam-se no Grupo Chave do Banco de ONGs, composto de 15 ONGs e três redes principais de ONGs em Moçambique: Fundação para Desenvolvimento da Comunidade (FDC), LINK-NGO Forum e Kulima. MBEU, a ONG participante neste grupo e que se ocupa da igualdade dos direitos das mulheres, tem a responsabilidade de procurar soluções para esta questão, tanto para a CAS como para a globalidade dos projectos do Banco.

## Capítulo 7

1. Anos de trabalho dedicados a estudos económicos e sectoriais para Moçambique:

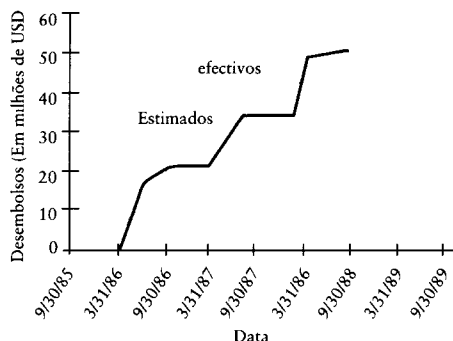
AF90-91: 3.6      AF92-94: 3.3      AF95-97: 2.3





**1ª FOLHA DE RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
PROGRAMA DE REABILITAÇÃO (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1760, CRÉDITO C1610), EM NOVEMBRO DE 1997**

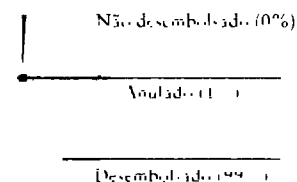
**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 6/18/85  
 Data de entrada em vigor . . 10/18/85  
 Data de encerramento. . . . . 3/31/89  
 Aprovado . . . . . USD 45 milhões  
 Desembolsado . . . USD 55,6 milhões  
 Anulado . . . . . USD 0,3 milhão  
 Não desembolsado . . . . . 0  
 Situação do projecto. . CONCLUÍDO

**DESEMBOLSOS E ANULAÇÕES**



**Objectivos**

O programa ajudou a satisfazer as necessidades prioritárias de reabilitação económica do país dentro do contexto do Programa de Acção Económica (PAE) do governo relativo a 1984-86. O PAE foi concebido para dar início ao processo que visava corrigir os desequilíbrios estruturais e reabilitar a economia. Este centrava-se no aumento da produção agrícola e do comércio, e preconizava medidas tendentes a melhorar a oferta de factores de produção e de bens de consumo básicos aos pequenos agricultores, a oferecer incentivos de preços e a melhorar a situação financeira das empresas. O PAE também previa a instauração de uma política de crédito mais rigorosa, alterações das taxas de juro e uma análise da política cambial.

**Descrição**

O crédito ajudou a financiar uma parte do programa governamental para 1985-86 relativo à importação de equipamentos, peças sobressalentes e matérias primas, assim como a assistência técnica conexa, nos principais sectores de indústria, transportes e agricultura.

**Avaliação**

Sendo a primeira operação do Banco Mundial em Moçambique, os objectivos do Primeiro Crédito para a Reabilitação eram limitados. Ele prestou apoio às primeiras e módicas medidas a tomar na transição para

uma economia de mercado e proporcionou financiamento às importações para permitir que os sectores de indústria, transportes e agricultura iniciassem a recuperação da produção e da actividade económica. O crédito não comportava nenhum condicionalismo formal, mas o êxito da agenda inicial de liberalização (como, por exemplo, a robusta resposta da oferta quando os preços das frutas e dos legumes deixaram de ser controlados em Maio de 1985), que o governo considerava como experimental, encorajou o GDM a prosseguir nessa via. O crédito também funcionou como uma base experimental para estabelecer o relacionamento entre o Banco e o GDM. Sendo o primeiro de uma série de empréstimos para a recuperação assim como para o ajustamento, o crédito conseguiu estabelecer esse relacionamento—a função consultiva do Banco e a função dos créditos em apoio das reformas de política—que tem apoiado o processo de recuperação e transição de Moçambique nos doze anos subsequentes. O crédito também proporcionou assistência técnica em matéria de aquisições e na primeira experiência de aprendizagem do GDM no que respeita a execução dos regulamentos do Banco. O crédito prestou igualmente apoio a estudos sobre os sectores financeiro e de transportes, os quais eram essenciais para os programas subsequentes de investimento sectorial.

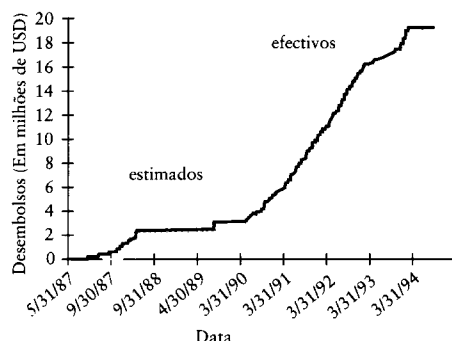


**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	N/A	N/A	N/A	8/8/89
Objectivos do desenvolvimento	1	1	1	1
Progresso da execução	1	1	1	1

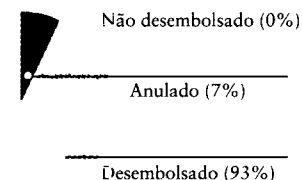
**2ª FOLHA DE RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
PROJECTO DE REABILITAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA AO SECTOR ENERGÉTICO (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1764,  
CRÉDITO C1806), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 5/26/87  
 Data de entrada em vigor . . 11/30/87  
 Data de encerramento. . . . 12/31/94  
 Aprovado . . . . . USD 20 milhões  
 Desembolsado. . . . . USD 20,1 milhões  
 Anulado . . . . . USD 1,6 milhões  
 Não desembolsado. . . . . 0  
 Situação do projecto. . CONCLUÍDO



**Objectivos**

Com este Projecto de Reabilitação e Assistência Técnica ao Sector Energético, o Governo de Moçambique esperava operar um melhoramento duradouro da oferta e distribuição de electricidade e de produtos petrolíferos nas principais zonas urbanas, assim como apoiar a recuperação económica para além do curto prazo.

**Descrição**

O projecto consistia: (i) na reabilitação das instalações da empresa Electricidade de Moçambique (EDM) e da empresa Petróleo de Moçambique (PETROMAC) por forma a satisfazer a procura actual com fiabilidade; (ii) na prestação de apoio institucional durante três anos; e (iii) na prestação de assistência técnica à EDM, à PETROMAC, ao Ministério da Indústria e da Energia (MIE) e à Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH). Os benefícios económicos do projecto foram o aumento da produção industrial e agro-industrial por meio de um rápido alívio dos constrangimentos que impediam o abastecimento confiável de electricidade e de produtos petrolíferos às empresas fabris e de transformação.

**Avaliação**

O primeiro projecto do sector energético foi concebido como uma operação de urgência, mas ele incluía a elaboração de planos de desenvolvimento para os principais subsectores energéticos. Ao abarcar os principais organismos do sector e ao prestar assistência ao GDM,

a operação era extremamente complexa, visto que a grande assistência técnica prestada no âmbito do projecto exigia um grande esforço de coordenação. Os aspectos físicos do projecto foram implementados na sua totalidade, se bem que com um atraso inicial de dois anos. O apoio operacional prestado através da componente de AT do projecto provou-se eficaz no que respeita a execução do projecto. Contudo, a expectativa inicial de que esse apoio iria permitir que os funcionários dos organismos beneficiários adquirissem formação em matéria de operações dos serviços públicos não se realizou na totalidade, visto que os funcionários homólogos designados para trabalhar com os especialistas, ou não tinham a formação adequada, ou eram qualificados mas tinham demasiadas funções a desempenhar. As componentes relativas ao desenvolvimento de instituições, e ao planeamento e à formulação de políticas foram implementadas parcialmente. Assim, em termos globais, os resultados não físicos do projecto foram inferiores aos objectivos acordados. Não foi novamente calculada a TRE, embora o RCE do projecto se referisse a uma taxa de rendimento que era provavelmente inferior aos 27 por cento anteriormente estimados.

A sustentabilidade do projecto variou entre as diferentes componentes. Os resultados atingidos no subsector petrolífero são duradouros, devido sobretudo à alteração da política de preços. Com o apoio de um Crédito subsequente para a Engenharia do Gás, os progressos realizados no subsector dos hidrocarbonetos

foram satisfatórios. No subsector de electricidade, a viabilidade financeira continuava a ser problemática na data do encerramento do crédito. Ainda não se alcançou essa viabilidade, se bem que no âmbito do Projecto subsequente de Energia para as Residências Urbanas, tenham sido colocadas as bases de uma nova lei relativa à electricidade com perspectivas de eventuais melhoramentos, uma vez que o GDM esteja preparado para abordar cabalmente as questões financeiras em suspenso relativas às tarifas de electricidade e aos pagamentos dos organismos governamentais.

O desempenho do Banco foi satisfatório na fase preparatória, tendo sido misto na fase de supervisão.

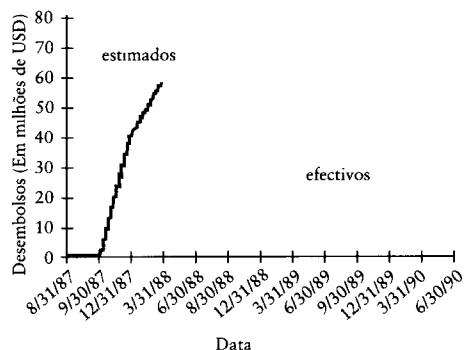
Não se diferenciou suficientemente entre as cláusulas financeiras que condicionam o processo e as cláusulas condicionantes da execução do projecto (isto é, a apresentação atempada de relatórios de auditoria e a realização do desempenho financeiro acordado). Tendo em vista a complexidade da operação, e especialmente dada a influência da componente de electricidade no projecto e as questões técnicas e institucionais que afectam esse subsector, dever-se-ia ter prestado mais atenção ao quadro de funcionários que fizeram parte da missão de supervisão, incluindo nele a especialidade apropriada a esse subsector.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	N/A	8/9/89	8/8/90	8/22/91	7/21/92	6/30/93	6/30/94	6/28/95
Objectivos do desenvolvimento	1	1	3	3	3	2	S	S
Progresso da execução	1	2	2	2	2	2	S	S

### 3ª FOLHA DE RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR PROJECTO DE REABILITAÇÃO II (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1761, CRÉDITO C1841), EM NOVEMBRO DE 1997

#### COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS: ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS



#### DADOS BÁSICOS

Aprovação . . . . . 8/4/87  
 Data de entrada em vigor . . . 10/22/87  
 Data de encerramento. . . . . 6/30/91  
 Aprovado . . . . . USD 70 milhões  
 Desembolsado . . . USD 72,7 milhões  
 Anulado . . . . . USD 0,1 milhão  
 Não desembolsado . . . . . 0  
 Situação do projecto. . CONCLUÍDO

Não desembolsado (0%)

Anulado (0%)

Desembolsado (100%)

#### Objectivos

Os principais objectivos do Segundo Crédito de Reabilitação eram: (a) apoiar as reformas específicas de política e institucionais em 1987 e preparar as medidas de ajustamento subsequentes para 1988; (b) proporcionar divisas estrangeiras para financiar as importações essenciais necessárias para a reabilitação da economia; e (c) ajudar o governo a elaborar uma agenda para as mudanças de política a longo prazo.

#### Descrição

O Segundo Crédito de Reabilitação veio apoiar o Programa de Reabilitação Económica (PRE) do governo, o qual foi concebido para inverter a tendência de declínio da economia moçambicana. O programa implicava a execução de uma política específica e de reformas institucionais em 1987 e de estudos para preparar as medidas necessárias a tomar em 1988. As áreas de política que foram abordadas incluíam: (a) o sector externo, incluindo o regime comercial e a afectação de divisas; (b) as políticas de preços e de distribuição dos recursos; (c) a política fiscal, incluindo as despesas do governo; (d) comercialização da agricultura e preços do produtor agrícola; (e) preços de produtos industriais e a eficiência da indústria; e (f) a eficiência do sector de transportes.

#### Avaliação

O GDM preencheu todas as condições especificadas neste crédito para apoiar as reformas de política, o que permitiu que a segunda “tranche” (de duas) fosse des-

bloqueada, tal como programado. As condições incluíam medidas específicas de liberalização, tais como, a libertação dos controlos de preços sobre alguns grupos adicionais de produtos, a redução dos grupos de produtos reservados às importações pelos monopólios estatais, e o desenvolvimento de um programa de reforma para as empresas estatais. Mantendo a estratégia de progressão contínua mas gradual no sentido de uma economia de mercado e de reformas institucionais a ela associadas, a condicionalidade resultante deste acordo de crédito e do fundo a ele associado, levaram a reforma avante, deixando porém um longo caminho a percorrer durante um período considerável de tempo. No entanto, o ritmo contínuo aumentou a confiança do GDM no processo de transição, reforçando a política de “envolvimento” de Moçambique e assegurando que a política de reformas fosse mantida.

Em vez de importações limitadas pela “lista positiva”, que foi o que fez o primeiro crédito, o segundo crédito financiou a liberalização das importações que estavam limitadas pela “lista negativa”, passando as aquisições gradualmente para o sector privado. A data de encerramento do crédito teve que ser prorrogada três vezes devido à provisão inadequada de crédito pelo sistema bancário aos importadores privados. O crédito também previa que o GDM aderisse à agenda de reformas estipulada no PFP do Banco e do FMI. Se bem que o GDM tenha feito isso, não se alcançou a estabilização de preços, como esperado, porque a expansão do

crédito do sector bancário estatal não estava efectivamente coberta pelo acordo do FAE com o FMI. Além da inflação, os objectivos globais do PFP (redução do défice governamental, liberalização de preços, redução do diferencial entre as taxas de câmbio oficial e do mercado paralelo) foram atingidos. O declínio económico de 1984-86 foi invertido à medida que o PIB

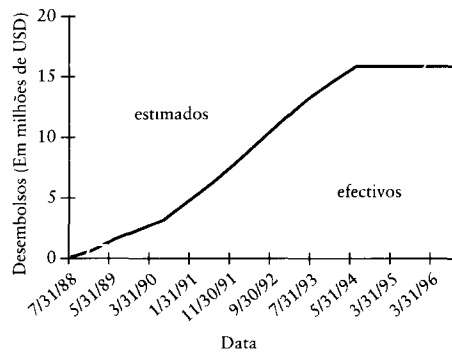
subiu 4,0 por cento em 1987 e 5,5 por cento em 1988. A supervisão foi efectuada por meio de visitas frequentes dos funcionários do Banco até ser aberta uma missão residente em Moçambique em 1989. Os problemas relacionados com a auditoria e as aquisições persistiram, o que reflectia a debilidade das capacidades do sector privado e público.

#### **Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	N/A	6/28/89	8/29/90	8/22/91
Objectivos do desenvolvimento	2	2	2	2
Progresso da execução	2	2	2	2

**4ª FOLHA DE RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
PROJECTO DE EDUCAÇÃO I (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1763, CRÉDITO C1907), EM NOVEMBRO DE 1997**

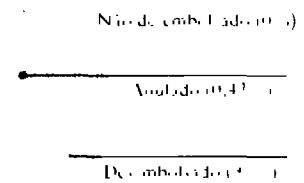
**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 5/17/88  
 Data de entrada em vigor . . 10/12/88  
 Data de encerramento . . . . 12/31/95  
 Aprovado . . . . . USD 15,9 milhões  
 Desembolsado . . . . . USD 16,3 milhões  
 Anulado . . . . . USD 0,1 milhão  
 Não desembolsado . . . . . 0  
 Situação do projecto . . CONCLUÍDO

**DESEMBOLSOS E ANULAÇÕES**



**Objectivos**

O projecto destinava-se a ser a primeira operação da AID que supria as necessidades imediatas, levando simultaneamente a um melhor conhecimento dos requisitos do sistema educativo e a uma estratégia abrangente para o sector. Os objectivos do projecto eram três. Primeiro, melhorar a qualidade e eficiência do ensino primário promovendo uma maior alfabetização e melhores conhecimentos de aritmética das crianças do ensino primário. Segundo, reforçar o sistema de formação a fim de poder preencher as graves lacunas de pessoal. Terceiro, aumentar as capacidades de análise da política do sector educativo concentrando-se na gestão financeira e no planeamento.

**Descrição**

Em primeiro lugar, o projecto aumentou a qualidade e a eficiência do ensino primário na Cidade de Maputo por meio da restauração e ampliação das instalações, da formação dos administradores e directores de escolas, e do fornecimento de materiais escolares essenciais aos alunos. Em segundo lugar, ele melhorou a qualidade e tornou mais relevante a formação de contabilistas, gerentes dos escritórios, escriturários, funcionários das alfândegas, engenheiros e economistas, propiciando materiais didácticos e equipamentos, a elaboração de currículos, e apoio à formação por meio de bolsas de estudo. Em terceiro lugar, o projecto melhorou o planeamento e a gestão financeira do sector educativo, ministrando formação aos encarregados da elaboração

de orçamentos, realizando estudos sobre o financiamento e a administração do ensino, e formulando uma estratégia para reforçar o sistema educacional em conformidade com os objectivos do PRE.

**Avaliação**

Aprovado em Maio de 1988, o projecto entrou em vigor em Outubro do mesmo ano, tendo sido encerrado em Dezembro de 1995, tal como planeado. O crédito foi desembolsado na sua totalidade em Janeiro de 1996. A construção e a restauração das escolas primárias foram concluídas com êxito. A formação dos administradores e directores escolares foi bem sucedida, se bem que os resultados práticos da formação sejam duvidosos.

Foram afectados fundos para fornecer mais materiais didácticos às escolas em Maputo e noutras províncias. (A esse respeito, a controvérsia acerca da qualidade de uma parte do livro fornecido por uma empresa indiana ainda não foi resolvida). Foi prestado apoio às Faculdades de Economia e Engenharia sob a forma de equipamentos, bolsas de estudo e assistência técnica. A Faculdade de Engenharia conseguiu com êxito vender os seus serviços ao sector privado.

A capacidade do Ministério da Educação melhorou, tendo sido constituída no ministério uma equipa encarregada da execução do projecto. A elaboração dos programas de estudo de contabilidade sofreu alguns atrasos, mas está agora a ser levada a cabo no âmbito do IIº Projecto de Educação. Foram realizados

todos os estudos planeados, os quais constituíram uma fonte útil de informações para o Segundo Projecto de Educação. Em termos globais, o IIº Projecto de Educa-

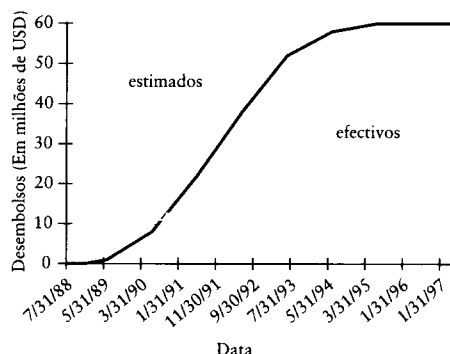
ção alcançou bons resultados em relação aos objectivos originais e às metas estabelecidas para o sector.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	8/19/89	8/24/90	8/23/91	8/11/92	10/1/93	6/30/94	6/28/95	6/24/96
Objectivos do desenvolvimento	2	2	2	2	1	MS	MS	S
Progresso da execução	2	2	2	2	1	MS	MS	MS

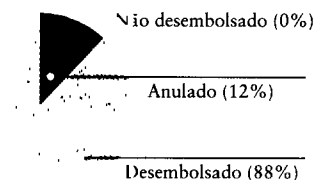
**5ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
REABILITAÇÃO URBANA (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1789, CRÉDITO C1949), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 8/2/88  
 Data de entrada em vigor . . . 2/14/89  
 Data de encerramento . . . . 10/31/96  
 Aprovado . . . . . USD 60 milhões  
 Desembolsado . . . USD 53,7 milhões  
 Anulado . . . . . USD 7,3 milhões  
 Não desembolsado . . . . . 0  
 Situação do projecto. . CONCLUÍDO



**Objectivos**

Os objectivos do projecto eram de estancar a degradação das infra-estruturas e dos serviços urbanos básicos em Maputo e na Beira, e minorar os efeitos sociais do ajustamento estrutural mediante a execução de um programa de reabilitação e de criação de emprego. Este programa visava: (i) reabilitar os principais elementos da infra-estrutura e habitação urbana; (ii) proporcionar emprego através de métodos de construção com intensidade de mão-de-obra e estimular as pequenas e micro empresas, especialmente na indústria de materiais de construção; e (iii) robustecer as instituições locais responsáveis pela prestação e manutenção de infra-estruturas e serviços urbanos, e auxiliá-las nos seus esforços para se tornarem mais independentes financeiramente, mediante a mobilização de recursos a nível local. O projecto visava também demonstrar que as novas abordagens à reabilitação das infra-estruturas e da restauração das habitações podiam ser replicadas.

**Descrição**

O projecto consistia nas seguintes componentes, relacionadas entre si, a realizar em Maputo e na Beira: (i) a reabilitação e a ampliação limitada da rede rodoviária, de escoamento das águas pluviais, de distribuição de água e de saneamento, e de obras de protecção costeira (45 por cento dos custos do projecto); (ii) a reabilitação das habitações económicas, juntamente com a conclusão dos edifícios inacabados (desde a independência), e beneficiar e ampliar os lotes e serviços (33

por cento dos custos do projecto); (iii) o fornecimento de equipamentos e peças sobressalentes para os serviços municipais (6 por cento dos custos do projecto); (iv) a provisão de crédito às pequenas e micro-empresas e de empréstimos para materiais de construção de casas (7 por cento dos custos do projecto); e (v) assistência técnica e formação para os organismos de execução, as autoridades municipais (por intermédio do Centro de Gestão Urbana), e as instituições responsáveis pela promoção de pequenas empresas, juntamente com a gestão de projectos (9 por cento dos custos do projecto).

**Avaliação**

Devido aos seus efeitos insignificantes sobre a política sectorial, os objectivos financeiros e o desenvolvimento de instituições, e a sua sustentabilidade incerta devido a uma recuperação de custos deficiente, o REC classificou este projecto insatisfatório, em termos globais.

Contudo, é importante ter em conta o contexto no qual ele foi preparado e executado. O PRU foi a primeira operação urbana do Banco em Moçambique, tendo a sua preparação sido muito rápida. O projecto foi identificado em Outubro de 1987, apreciado inicialmente em Abril de 1988, e apresentado ao Conselho de Administração do Banco em Agosto de 1988—como sendo quase um caso de urgência, sem que tivesse sido realizado qualquer trabalho prévio nesse sector—mas ele ocorreu durante uma época tumultuosa da história recente do país. Como o REC muito bem assinalou,



“estes factores combinados—talvez o país mais pobre do mundo, a guerra civil, os recursos humanos empobrecidos, e a débil base de informações—fizeram com

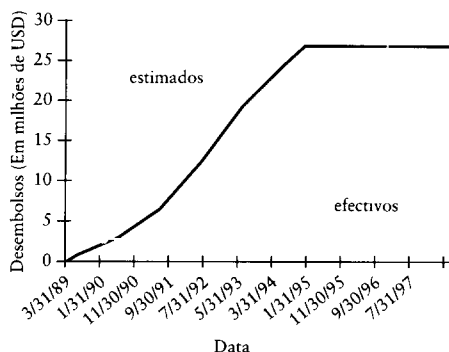
que o PRU fosse um projecto muito arriscado, e mais ainda devido à complexidade da sua concepção”.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	6/15/89	8/27/90	8/15/91	8/17/92	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/24/96	6/16/97
Objectivos do desenvolvimento	1	3	2	1	1	S	S	I	S
Progresso da execução	1	2	2	2	2	S	S	S	S

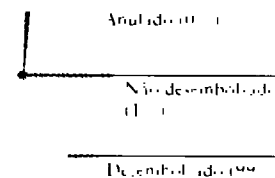
**6ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
SAÚDE E NUTRIÇÃO (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1787, CRÉDITO C1989), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 3/14/89  
 Data de entrada em vigor . . . 10/30/89  
 Data de encerramento. . . . . 6/30/97  
 Aprovado . . . . . USD 27 milhões  
 Desembolsado. . . . . USD 29,8 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado. USD 0,44 milhão  
 Situação do projecto. . . . . INACTIVO



**Objectivos**

Visando ajudar a melhorar a situação da saúde, o projecto tinha quatro objectivos principais: (a) aumentar as capacidades em matéria de formulação de políticas e de gestão das questões ligadas à saúde e à segurança alimentar, prestando uma atenção especial à mobilização de recursos, ao desenvolvimento de instituições, aos sistemas de informação, ao planeamento, e à análise; (b) incrementar a eficiência para que os serviços produzissem maiores efeitos dentro das estritas limitações orçamentais; (c) melhorar a qualidade dos serviços para melhor suprir as necessidades básicas da população; e (d) contribuir para minorar alguns dos custos sociais do ajustamento para ajudar a sustentar o PRE.

**Descrição**

O projecto (i) facilitou a formulação de melhores políticas no sector de saúde em matéria de recuperação dos custos, planeamento de efectivos e gestão dos serviços, por meio de estudos e assistência na execução das recomendações dos referidos estudos; (ii) robusteceu o MDS, reorganizando o ministério central, desenvolvendo um melhor sistema de informações para a gestão financeira, e criando uma unidade central (no âmbito do Departamento de Planeamento) para administrar e supervisionar a execução dos programas de investimentos; (iii) contribuiu para melhorar a política e a informação relativas à segurança alimentar, auxiliando na realização de análises dos preços dos alimentos, e a distribuição e melhoramento do sistema de informação sobre segurança alimentar. O projecto também (i) prestou

apoio a instalações de saúde seleccionadas; (ii) tornou os hospitais mais eficientes ao instituir melhores procedimentos administrativos; (iii) reforçou a capacidade de manutenção dos serviços de saúde a nível provincial e central por meio de assistência técnica aos centros de manutenção do MDS e o abastecimento de estoques iniciais de materiais básicos e de veículos; (iv) aperfeiçoou o sistema de abastecimento de produtos farmacêuticos mediante a construção/restauração das instalações de armazenagem de produtos farmacêuticos em Maputo e na Beira com a finalidade de reforçar o controlo de existências e reduzir os desperdícios e aperfeiçoar a gestão em termos globais; (v) aperfeiçoou a formação do pessoal de saúde por meio de melhores métodos de ensino, elaboração de programas de estudo, aumentando a capacidade de formação em serviço, e aperfeiçoando os centros de formação, os materiais didácticos e a assistência técnica; (vi) tornou o sistema de distribuição de alimentos nas zonas urbanas mais eficiente, racionalizando a gestão do abastecimento de alimentos e a informação relativa ao sistema de racionamento, suprimindo as carências do transporte de alimentos dos armazéns centrais para os consumidores em Maputo e na Beira, apoiando programas complementares de alimentação destinados às crianças da escola primária em Maputo e na Beira, e melhorando a nutrição dos trabalhadores da indústria fabril.

**Avaliação**

O presente empréstimo foi desembolsado em 99 por cento e a data de encerramento foi prorrogada até 31

de Dezembro de 1997. Este foi um projecto complexo que procurava ampliar os serviços de saúde e desenvolver as instituições, o que teria exigido elementos informativos consideráveis em termos de programação detalhada, perícia técnica e actividades tendentes a reunir um consenso entre os dadores e os executores (as províncias), mas essas necessidades foram aparentemente, ou subestimadas, ou difíceis de satisfazer. Aconteceu portanto que, durante os primeiros três anos, poucas medidas foram tomadas e apenas foram desembolsados entre 10 e 15 por cento dos fundos do empréstimo, comparado com os 50 por cento estima-

dos por ocasião da avaliação inicial. A construção foi apenas iniciada em 1994. Houve várias prorrogações da data de encerramento e redireccionamento das rubricas a financiar. O Acordo de Crédito de Desenvolvimento (ACD) foi modificado em Maio de 1993 para cobrir os custos ordinários tão necessários, especialmente os fármacos e materiais médicos. Este projecto financiou também a preparação do Programa de Recuperação do Sector de Saúde. As realizações não corresponderam aos objectivos iniciais, mas o redireccionamento do financiamento teve uma finalidade útil.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	8/12/89	8/24/90	2/25/91	8/13/92	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/24/96	7/8/97
Objectivos do desenvolvimento	NC	2	2	2	2	MS	MS	S	S
Progresso da execução	NC	2	1	2	2	S	S	S	S

## 7ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR REABILITAÇÃO III (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1773, CRÉDITO C2021), EM NOVEMBRO DE 1997

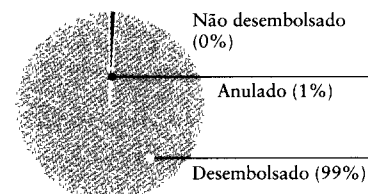
### COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS: ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS

Dados não disponíveis

### DADOS BÁSICOS

Aprovação . . . . .	5/18/89
Data de entrada em vigor . . . . .	8/4/89
Data de encerramento. . . . .	4/30/94
Aprovado . . . . .	USD 90 milhões
Desembolsado. . . . .	USD 91,2 milhões
Anulado . . . . .	USD 1 milhão
Não desembolsado . . . . .	0
Situação do projecto. . . . .	CONCLUÍDO

### DESEMBOLSOS E ANULAÇÕES



### Objectivos

Os objectivos do PRE eram de; (a) inverter o declínio da produção e restaurar um nível mínimo de consumo e de rendimentos a toda a população, especialmente nas zonas rurais; (b) reduzir consideravelmente os desequilíbrios financeiros internos e reforçar as contas externas e as reservas; (c) aumentar a eficiência e criar as condições para o retorno a um alto nível de crescimento económico, uma vez que a situação de segurança e os outros constrangimentos exógenos fossem minorados; (d) reintegrar os mercados oficial e paralelo; e (e) restaurar a ordem nas relações financeiras com os parceiros comerciais e os credores.

### Descrição

O crédito apoiou o Programa de Reabilitação Económica (PRE) que teve início em 1987. O PRE era um amplo programa de reformas de política económica destinado a repor Moçambique na via do crescimento duradouro. O Terceiro Crédito para a Reabilitação (TCR) ajudou a fortalecer o PRE ao focalizar os elementos primordiais dos ajustamentos de política necessários para robustecer e manter a recuperação económica. Além de continuar apoio aos ajustamentos fiscais e cambiais apropriados, o TCR preconizava uma acção política em três vertentes principais. Esses elementos de política eram: (i) iniciar uma reforma da política comercial por meio da redução gradual da restrição administrativa das divisas estrangeiras mediante

a criação de um mecanismo para a afectação não administrativa das divisas, e modificar a estrutura das pautas comerciais; (ii) melhorar o uso das despesas públicas; e (iii) concluir a primeira fase da reforma de preços e da distribuição de recursos.

### Avaliação

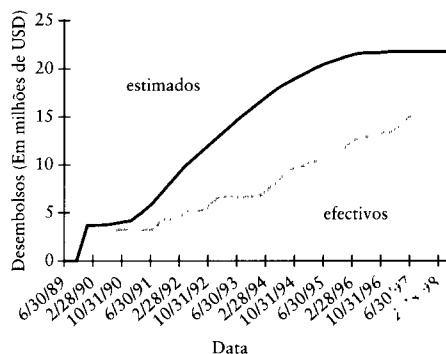
O GDM deu continuidade à sua agenda de estabilização e de reformas com o terceiro crédito de ajustamento. Foram tomadas medidas adicionais relativas às reformas iniciadas no âmbito do segundo crédito, como por exemplo, uma maior redução dos produtos sujeitos a controlos de preços. Foram preenchidas condições específicas, em grande medida atempadamente, tendo sido atrasado o desbloqueamento da segunda "tranche" por seis meses devido ao incumprimento refutável de uma cláusula do acordo. Foi introduzido um sistema de distribuição não administrativa das divisas a título experimental. A gestão das despesas públicas melhorou. A privatização das empresas estatais acelerou (com o apoio dos outros créditos do Banco). A eficiência da afectação de recursos ao sector público melhorou no âmbito do CRE, proporcionando a base para estudos subsequentes sobre uma política de visão mais ampla. As aquisições continuaram a ser um problema, o que dificultou a execução do projecto por parte do governo por ter este que operar segundo múltiplos regimes de aquisições dos dados.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	8/24/89	8/27/90	8/22/91	9/25/92	6/30/93	6/30/94
Objectivos do desenvolvimento	1	3	2	2	1	MS
Progresso da execução	1	3	2	2	2	S

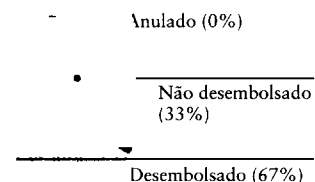
## 8ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR CRÉDITO PARA ENERGIA ÀS RESIDÊNCIAS URBANAS (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1793, CRÉDITO C2033), EM NOVEMBRO DE 1997

### COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS: ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS



### DADOS BÁSICOS

Aprovação . . . . .	6/8/89
Data de entrada em vigor . . .	4/27/90
Data de encerramento . . . . .	12/31/97
Aprovado . . . . .	USD 22 milhões
Desembolsado . . . . .	USD 15,9 milhões
Anulado . . . . .	0
Não desembolsado . . . . .	USD 7,9 milhões
Situação do projecto . . . . .	ACTIVO



### Objectivos

O projecto foi concebido para produzir rapidamente um melhoramento da oferta e uma redução significativa dos custos de energia para aproximadamente um quarto das famílias dos principais centros urbanos, especialmente em Maputo, na Beira, em Nampula, em Nacala e em Quelimane. Outro objectivo era continuar o fortalecimento institucional e financeiro das principais empresas fornecedoras de energia, o qual havia sido iniciado no âmbito do Crédito para a Reabilitação e a AT ao Sector Energético. O projecto visava também a desaceleração do desflorestamento considerável que estava a ocorrer à volta dos centros urbanos, e melhorar a qualidade do ar.

### Descrição

O projecto disponibilizou às residências urbanas diversos combustíveis comerciais para substituir os combustíveis fósseis e o carvão, que eram muito dispendiosos e escassos. Ele facilitou a rápida progressão da electrificação das zonas urbanas, para vir a beneficiar 351 fogos. O projecto também incluía o fornecimento de fogões de carvão a 101 residências e o melhoramento da eficiência no uso dos combustíveis tradicionais. Foi criada uma unidade de energia de bio massa para concentrar os esforços na área da energia tradicional. Em poucos anos foram electrificadas algumas habitações familiares, e foram introduzidos fogões de carvão. A carência de energia para as famílias foi suprida por outras fontes comerciais, especialmente pelo querosene

e pelo gás de petróleo liquefeito (GPL). Um banco local (o BPD) concedeu crédito a longo prazo. Para além do apoio implícito nas taxas de juros para os chefes de família, não foi previsto nenhum subsídio para a execução desta estratégia. O projecto consistia em: (i) o reforço do sistema de electricidade nas cidades moçambicanas e a ligação à rede eléctrica de 40 000 habitações, o fornecimento de fogões de carvão a cerca de 50 000 famílias, o robustecimento dos serviços de distribuição de querosene e de GLP, o melhoramento da oferta e das actividades relativas aos combustíveis fósseis, o fornecimento de fogões, candeeiros, painéis e trens de cozinha, bidões e latas; e (ii) a assistência técnica e o apoio de consultoria para reforçar as actividades da EDM, da PETROMOC e da Mocacor, a fim de auxiliar na coordenação e execução do projecto, e para os programas de combustíveis fósseis e de carvão.

### Avaliação

Este projecto complexo, que veio logo depois do projecto anterior (de AT ao Sector Energético) e que foi plenamente coordenado com ele durante a fase de supervisão, atingiu os seus objectivos físicos, com a excepção da maioria do programa de electrificação das habitações e da aquisição dos fogões de carvão. Deve ser feita uma menção especial à componente de combustíveis fósseis que foi realizada com êxito. Do ponto de vista institucional, foram realizados progressos importantes. Primeiro, a nível da PETROMOC reestruturada, e mais recentemente por meio da nova legisla-

ção para o sector de electricidade, o que deverá ultimamente abrir o caminho à participação do sector privado. (Para esse fim, estão a ser testados alguns sistemas experimentais).

A continuidade para o sector de electricidade, e para a EDM em especial, tem sido difícil de obter por não haver um apoio adequado do GDM aos ajustamentos das tarifas necessários, ao melhoramento da estrutura tarifária, e um sistema para liquidar as dívidas do governo e dos organismos governamentais. Foram efectuados alguns mal sucedidos investimentos no sector devido à insuficiência de coordenação entre os dados.

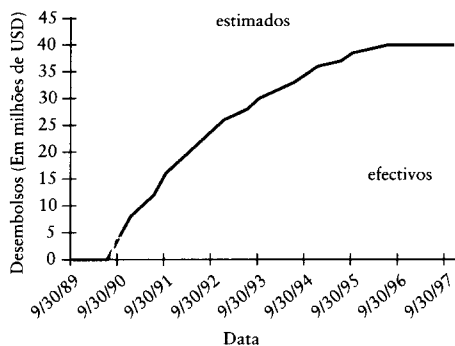
Quanto ao desempenho da supervisão do Banco, os comentários feitos em relação ao Projecto de Reabilitação e AT ao Sector Energético também se aplicam a este projecto. Adicionalmente, contudo, os progressos realizados mais recentemente neste sector, do ponto de vista institucional, beneficiaram-se do apoio persistente do Banco. O projecto está quase terminado. A data de encerramento foi prorrogada por um ano, tendo agora sido fixada para 31 de Dezembro de 1997; será realizado um REC do projecto durante o primeiro semestre de 1998.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	8/9/89	8/8/90	8/22/91	9/21/92	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/24/96
Objectivos do desenvolvimento	1	2	2	2	2	S	S	S
Progresso da execução	1	2	3	3	2	S	S	S

**9ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
CORREDOR DA BEIRA (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1770, CRÉDITO C2065), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 9/14/89  
 Data de entrada em vigor . . . 7/10/90  
 Data de encerramento . . . . . 6/30/97  
 Aprovado . . . . . USD 40 milhões  
 Desembolsado . . . USD 30,2 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado USD 13,7 milhões  
 Situação do projecto . . CONCLUÍDO

— Anulado (0%)  
 • Não desembolsado (31%)  
 — Desembolsado (69%)

**Objectivos**

O principal objectivo do projecto foi de contribuir para o melhoramento do Corredor de Transportes da Beira e para o desenvolvimento institucional dos Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM) (C) a fim de restaurar a sua viabilidade económica e as suas funções de trânsito eficaz em relação aos custos, o que é de importância vital para que o Zimbabué e o Malauí tenham um acesso ao mar a um custo mínimo, o que constitui uma importante fonte de receitas de divisas e de emprego para Moçambique.

**Descrição**

Em termos globais, o Programa do Corredor de Transportes da Beira compreendia a reabilitação de todos os elementos que compõem o corredor de transportes que liga o Zimbabué ao Oceano Índico no porto da Beira. Inclui também o aprofundamento do canal de acesso e a reabilitação do porto e das vias férreas e rodoviárias que ligam à cidade fronteiriça de Machipanda, sendo proporcionada a assistência técnica ao aumento de capacidades e formação para as instituições encarregadas de fazer funcionar o corredor. O projecto proposto pela AID incluía: (i) assistência técnica para dirigir as actividades do porto e das vias férreas no Corredor da Beira durante o período compreendido entre 1989 e 1995; (ii) o aperfeiçoamento dos recursos humanos e a formação a todos os níveis dos trabalhadores do porto e dos caminhos de ferro; (iii) a reabilitação e aquisição de força motriz para a linha principal e as operações de

derivação; e (iv) a assistência técnica para a execução do sistema de contabilidade de custos dos caminhos de ferro e do porto, e um sistema de informações para a gestão.

**Avaliação**

Os objectivos físicos do Programa do Corredor da Beira, financiados maioritariamente por outras fontes, foram em grande medida alcançados. Segundo as informações, a capacidade dos CFM (C) para lidar com o tráfego do trânsito através deste corredor retornou pelo menos ao nível de antes da Independência, se bem que o tráfego actual seja inferior às previsões efectuadas no Relatório dos Funcionários do Banco (RFB). Contudo, a dragagem do canal de entrada para o porto da Beira, que deveria ser financiada por dadores europeus, atrasou-se muito, reduzindo assim a eficiência deste porto, no qual foram enterrados volumosos investimentos não financiados pelo Banco, que faziam parte do Programa do Corredor da Beira.

Os melhoramentos institucionais a operar com assistência do Banco diziam respeito à reestruturação dos CFM (C), porque o Banco insistia em criar “centros de resultados”. Assim, pela primeira vez, a administração dos CFM (C) pôde ter uma ideia das áreas nas quais os custos eram cobertos e das áreas nas quais não eram. Foram realizados progressos consideráveis no que respeita ao sistema de contabilidade, se bem com grande atraso; foram recentemente disponibilizadas informações sobre activos e amortização. Em termos



globais, o desempenho financeiro dos CFM (C) foi considerado satisfatório, quando medido em função dos objectivos inicialmente acordados (embora com consideráveis subsídios cruzados das actividades portuárias às ferroviárias).

Desde 1994, as missões informaram sobre o grande excedente de mão-de-obra, mas consideravam que esta questão só poderia ser abordada no contexto

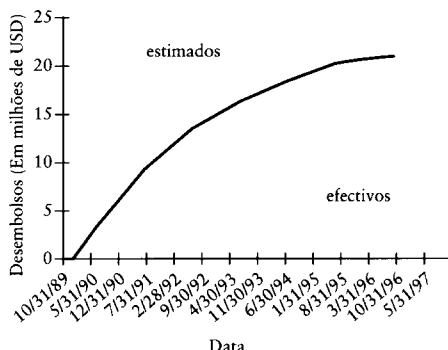
global dos CFM. Com efeito, o projecto subsequente de caminhos de ferro para o Revigoramento do Corredor de Maputo começou por tratar deste assunto, politicamente delicado, no que respeita o sistema de CFM no Sul do país, o qual é muito mais extenso. A data de encerramento deste projecto foi em 30 de Junho de 1997; está a ser elaborado um REC do projecto.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	8/20/90	7/24/91	8/3/92	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/24/96	6/18/97
Objectivos do desenvolvimento	1	2	1	2	S	S	S	S
Progresso da execução	1	2	2	2	S	S	S	S

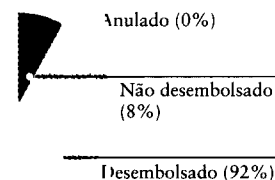
**10ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
GESTÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1762, CRÉDITO C2066), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 10/17/89  
 Data de entrada em vigor . . . 6/29/90  
 Data de encerramento. . . . . 12/31/97  
 Aprovado . . . . . USD 21 milhões  
 Desembolsado. . . . . USD 21,7 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado . USD 1,9 milhões  
 Situação do projecto. . . . . ACTIVO



**Objectivos**

O primeiro esforço relativo à prestação de apoio institucional pela AID tinha estabelecido metas modestas, limitando essa iniciativa a actividades que tinham uma importância mais crucial para duas instituições prioritárias: o Ministério das Finanças (MDF) e o Banco de Moçambique (BDM). Os objectivos do projecto eram de prestar apoio a essas instituições em prioridade, para (i) realizar uma análise técnica sobre a maneira como era formulada a política económica, a elaboração dos orçamentos de capital (incluindo a selecção, a análise, a programação, e o seguimento dos projectos), e as operações bancárias; (ii) definir as necessidades específicas e elaborar programas de apoio institucional como base de uma acção imediata, assim como o seguimento subsequente; (iii) aumentar o quadro de profissionais necessários nas duas áreas essenciais ( contabilidade e análise económica); e (iv) incrementar a produtividade e eficácia das duas instituições prioritárias, fornecendo-lhes os sistemas e equipamentos básicos necessários para as suas actividades do dia a dia, especialmente em matéria de sistemas financeiros e de produção de dados económicos básicos.

**Descrição**

O projecto era composto por duas principais componentes. A primeira visava a prestação de assistência pelo MDF a (i) o Departamento de Preços e Análise Económica da Direcção do Tesouro Nacional com vista a melhorar a colecta e análise de dados económicos

para a formulação da política económica (ii) a Direcção do Orçamento Nacional para melhorar a sua elaboração dos orçamentos de capital, e (iii) a realização de um programa de formação em contabilidade. A segunda destinava-se à prestação de assistência pelo BDM a fim de (i) robustecer o Departamento de Investigação Económica para melhorar a recolha de dados, a análise económica e a formulação de políticas, incluindo a instituição de um Centro de Documentação; (ii) aperfeiçoar as operações bancárias mediante a informatização dos sistemas bancários e a introdução de equipamentos modernos; e (iii) reforçar os serviços de consultoria jurídica prestados no BDM, especialmente no que respeita o financiamento externo e as negociações com os credores. Seria proporcionado financiamento para assessores, consultores, formação, computadores e outros equipamentos.

**Avaliação**

O projecto colocou as bases para as reformas subsequentes do sector financeiro. Ele conseguiu separar as funções de crédito comercial do BDM das suas funções de banco central, o que marcou o início de uma profunda transformação da estrutura do sector financeiro de Moçambique. Algumas componentes do projecto foram contraproducentes para a reforma do sector financeiro. O projecto não conseguiu melhorar a governação interna dos bancos estatais nem impor restrições claramente verificáveis às actividades de crédito dos bancos. Entre 1992 e Julho de 1995, o projecto dedi-

cou recursos financeiros substanciais à reestruturação e ao robustecimento técnico do banco estatal BCM, que é o maior banco comercial de Moçambique. Essa assistência dificilmente se justificava visto que o BCM quase não tinha uma gestão como empresa e prevalecia a prática generalizada de conceder crédito por motivos

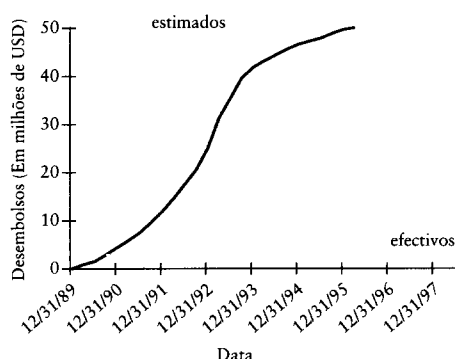
políticos. Em consequência disso, pouco depois da sua recapitalização e apesar da assistência técnica e dos conselhos do Banco em matéria de política, o BCM empreendeu uma expansão descontrolada do crédito e teve que ser novamente recapitalizado antes de ser privatizado em Julho de 1996.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	8/27/90	8/22/91	9/25/92	6/30/93	6/30/94	6/29/95	6/24/96	5/29/97
Objectivos do desenvolvimento	2	2	3	2	S	S	S	S
Progresso da execução	2	3	2	2	S	S	S	S

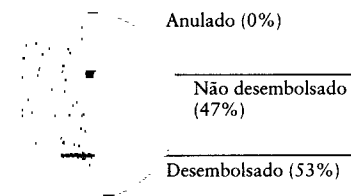
**11ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
PROJECTO DE REESTRUTURAÇÃO DAS EMPRESAS INDUSTRIAIS (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1784, CRÉDITO C2081), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 12/21/89  
 Data de entrada em vigor . . . . 8/6/90  
 Data de encerramento . . . . . 12/31/98  
 Aprovado . . . . . USD 50,1 milhões  
 Desembolsado . . . . . USD 29,8 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado USD 26,4 milhões  
 Situação do projecto . . . . . ACTIVO



**Objectivos**

O objectivo global do projecto era de restaurar a produção e a eficiência a um grupo seleccionado das principais empresas industriais e agro-industriais. O projecto visava (a) adoptar um esquema e os critérios para seleccionar as empresas a serem reabilitadas com base no potencial económico de cada empresa, na sua viabilidade financeira e técnica, e na sua capacidade administrativa para funcionar com eficiência e lucratividade; (b) financiar a reabilitação, a reestruturação financeira e o apoio operacional de empresas seleccionadas. O processo de reestruturação incluiria, sempre que apropriado, a racionalização da capacidade, a privatização e os acordos de parceria técnica ou, se necessário, o encerramento das actividades inviáveis; (c) proteger o ambiente e a segurança dos trabalhadores, requerendo que cada empresa introduza medidas tendentes a minimizar as descargas de poluentes e a proporcionar um ambiente de trabalho seguro para os trabalhadores; (d) reforçar a capacidade do governo para executar os programas de reabilitação; e (e) apoiar as reformas de política e os exames sub sectoriais destinados a robustecer as actividades das empresas numa conjuntura de orientação para o mercado.

**Descrição**

O projecto tinha duas componentes. A Componente de Reabilitação de Empresas (CRE) foi canalizada através do Banco de Moçambique para a reabilitação, a reestruturação financeira e o apoio operacional a cerca de

15 empresas prioritárias já existentes e potencialmente viáveis. A Componente de Assistência Técnica era composta por (a) o financiamento de peritos e de serviços de consultoria para reforçar as capacidades do governo a fim de executar o programa global de reabilitação; (b) o financiamento dos custos de consultoria dos estudos de viabilidade, a elaboração de planos de reabilitação, e a assistência técnica operacional para as empresas potenciais; e (c) a realização de estudos de política e sub sectoriais.

**Avaliação**

Inicialmente, o projecto procurou prestar apoio à reabilitação das empresas estatais. Contudo, a sua concepção original foi reestruturada passando a ser um projecto de privatização de empresas. A componente de investimentos do projecto financiou empréstimos para as grandes empresas privatizadas. O crédito às firmas foi efectuado por meio dos bancos comerciais locais, representando o BDM, o maior banco comercial anteriormente estatal, a parte maior do crédito. Se bem que o período de tolerância em continuação—até 5-7 anos—torne difícil mediar a qualidade do crédito dos sub-empréstimos, a melhor conjuntura macroeconómica e os sub-mutuários de maior envergadura reduzem consideravelmente a probabilidade de não pagarem. A privatização recente do BCM também deveria incentivá-lo a administrar e cobrar os empréstimos efectuados pelo seu antecessor estatal. Os desembolsos no âmbito do projecto foram lentos, o que

poderia ser em grande medida atribuído a um processo complicado de aquisições e desembolso. Em Outubro de 1997, o Departamento Regional simplificou finalmente o processo de desembolsos através do projecto, transferindo a conta corrente especial do Citibank para os bancos comerciais locais, e introduzindo mais duas contas especiais para cada principal componente do crédito, e o organismo de execução que o administra.

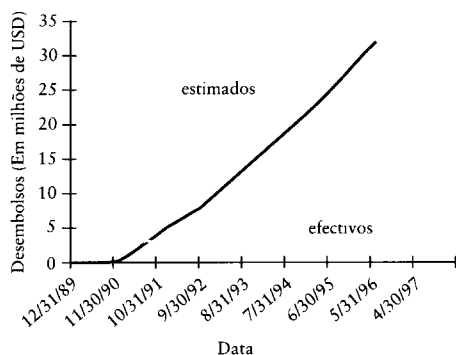
Apesar da sua componente de crédito relativamente mal sucedida, o projecto tornou-se uma importante fonte de apoio financeiro para a reforma e a privatização das empresas, incluindo a assistência jurídica ao sector privado e as conferências sobre o desenvolvimento do sector privado, a reestruturação do sector financeiro, e o aumento das capacidades nacionais.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	8/21/90	8/12/91	6/30/92	7/30/93	6/30/94	6/28/95	6/24/96	6/10/97
Objectivos do desenvolvimento	2	2	2	3	I	S	S	S
Progresso da execução	2	2	2	3	I	S	S	S

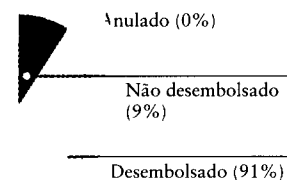
## 12ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR PROJECTO DE DESENVOLVIMENTO DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1794, CRÉDITO C2082), EM NOVEMBRO DE 1997

### COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS: ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS



### DADOS BÁSICOS

Aprovação . . . . .	12/21/89
Data de entrada em vigor . . . . .	6/7/90
Data de encerramento . . . . .	12/31/97
Aprovado . . . . .	USD 32 milhões
Desembolsado . . . . .	USD 32,6 milhões
Anulado . . . . .	0
Não desembolsado . . . . .	USD 3,1 milhões
Situação do projecto . . . . .	ACTIVO



### Objectivos

Os objectivos do projecto eram de (a) promover a reabilitação e o desenvolvimento do sector das PME, financiando as pequenas e médias empresas capazes de operarem eficientemente na situação de empresas reformadas; (b) promover a restauração das instituições, restabelecendo a capacidade dos bancos do sector público e privado para fornecer e gerir o crédito a médio e longo prazo às PME; e (c) auxiliar na formulação da política governamental para o desenvolvimento das PME.

### Descrição

O projecto tinha uma componente de financiamento e fortalecimento institucional das PME. No âmbito da componente de financiamento, foi disponibilizada uma linha de crédito por intermédio de um acordo subsidiário de administração entre o governo e o BM (Central) para reemprestar ao BM (Comercial), o Banco Popular de Desenvolvimento sob controlo estatal, e o Banco Standard Tota privado. O risco cambial seria suportado pelo BM (Central) em nome do governo, sendo o risco do crédito absorvido mediante diferenciais apropriados pelos bancos comerciais. A supervisão da linha de crédito estaria a cargo de uma unidade principal do BM (Central), a qual seria superintendida por uma comissão interministerial governamental. Sob reserva de serem respeitados os critérios de elegibilidade e de eficiência (inclusivamente os ambientais), os empréstimos para subprojectos estavam disponíveis para os

investimentos fixos e o aumento permanente de capital de maneo. Para assegurar a execução satisfatória do projecto, deveria ser efectuado um exame anual das questões relacionadas com o projecto, incluindo a taxa de juro e as condições de reempréstimo. No âmbito da componente de fortalecimento de instituições, já estava a ser realizado um programa de formação financiado pelo PNUD, o qual deveria estar concluído antes da execução do projecto. Este programa deu formação a aproximadamente 50 funcionários bancários e de promoção em matéria de avaliação preliminar e preparação dos empréstimos, financiando a AID a formação subsequente. A assistência técnica também seria prestada por meio do BM para o arranque e o funcionamento da unidade principal e do mecanismo de crédito, para reforçar as capacidades contabilísticas nos bancos participantes, e para estudos destinados a auxiliar na reestruturação dos sectores bancário e industrial.

### Avaliação

Em termos globais, os resultados do projecto foram uma grande decepção devido às taxas extremamente altas de crédito mal parado relacionado com os empréstimos concedidos pelos dois bancos anteriormente estatais. A situação financeira precária, a debilidade da administração, e a falta de perícia na concessão de crédito pelos bancos estatais, não dissuadiram o Banco Mundial de prosseguir com o projecto no qual o BCM e o BPD acabaram por ser os dois maiores mutuantes. Diz-se que o Banco Mundial exerceu bastante pressão

sobre a administração dos bancos para assegurar o desembolso expedito dos fundos do projecto; isso prejudicou ainda mais a qualidade do crédito dos sub-empréstimos. Disso resultou que, em 1996, a taxa do crédito mal parado concedido pelos BCM e BPD ultrapassou os 50 por cento para os empréstimos cujo período de tolerância já tinha terminado. A taxa final de incumprimento dos empréstimos concedidos por

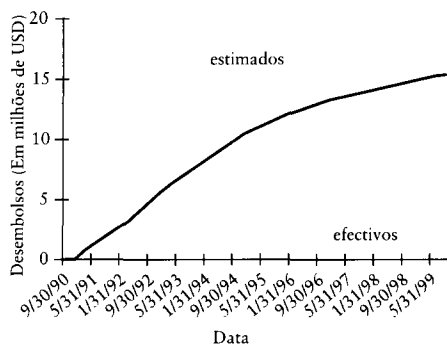
estes dois bancos deverá ser próxima de 90 por cento quando expirar o período de tolerância dos empréstimos restantes. A concepção dos empréstimos padeceu por não ter sido realizado trabalho económico prévio suficiente nos sectores financeiro e empresarial. A execução do projecto foi afectada negativamente pela alta rotação dos chefes de projecto; isso também produziu um efeito negativo sobre a qualidade do projecto.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	8/8/90	8/22/91	6/30/92	6/30/93	6/30/94	6/29/95	6/24/96	6/10/97
Objectivos do desenvolvimento	2	2	2	2	S	S	I	S
Progresso da execução	2	2	2	2	S	S	S	S

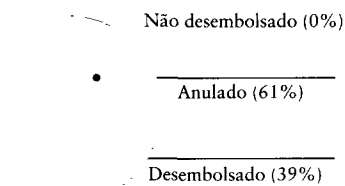
**13ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
DESENVOLVIMENTO E REABILITAÇÃO DA AGRICULTURA (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1765, CRÉDITO C2175), EM  
NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 9/6/90  
 Data de entrada em vigor . . . 4/30/91  
 Data de encerramento . . . . . 6/30/99  
 Aprovado . . . . . USD 15,4 milhões  
 Desembolsado . . . . . USD 6,3 milhões  
 Anulado . . . . . USD 9,7 milhões  
 Não desembolsado . . . . . 0  
 Situação do projecto. . CONCLUÍDO



**Objectivos**

O projecto apoiou os esforços do GDM para (a) inverter a tendência de declínio da produção e comercialização do caju e, a médio prazo, fazer voltar as exportações ao nível da década de 1970; (b) tornar as pequenas e médias empresas estatais e as empresas agrícolas comerciais mais eficientes e lucrativas; e (c) fortalecer as capacidades locais para a formulação e implementação de estratégias de crescimento a longo prazo nos subsectores de irrigação e do caju, logo que houver um melhoramento da situação de segurança e uma diminuição de outros constrangimentos.

**Descrição**

As componentes do projecto incluíam: (a) a reabilitação e o desenvolvimento do subsector do caju; (b) assistência às empresas agrícolas comerciais e estatais; (c) estudos e levantamentos sub sectoriais específicos. Para a primeira componente, foi proporcionado financiamento destinado (a) aos equipamentos, custos marginais e assistência técnica à extensão agrícola, à investigação, e aos viveiros da planta do caju; (b) crédito ao investimento (equipamentos e materiais) para os agricultores e comerciantes e para a reabilitação de três fábricas de transformação do caju; e (c) o financiamento de assistência técnica, equipamentos e custos marginais para a Secretaria de Estado do Caju e a Empresa Estatal do Caju. Visto as mulheres desempenharem um papel predominante na agricultura, em geral, e na comercialização do caju, em particular, seria

realizado um levantamento a fim de avaliar os factores determinantes da produtividade agrícola das mulheres e as medidas a tomar para estas auferirem maiores benefícios. Para a segunda componente, foi fornecido financiamento destinado à assistência técnica, aos custos marginais e aos equipamentos com vista a aumentar as capacidades do MDA para suprir as necessidades de reabilitação das empresas agrícolas estatais e privadas, e proporcionar assistência na gestão e no planeamento das mesmas. Para a terceira componente, foram financiados estudos e levantamentos suplementares, tais como, o Plano Director Nacional de Desenvolvimento da Irrigação, um Levantamento Nacional da População de Árvores de Caju, e um Plano Director Nacional de Desenvolvimento do Caju (que inclui novas áreas).

**Avaliação**

O projecto foi concebido antes do fim da guerra civil. A execução do PDRA viu-se confrontada com as seguintes dificuldades principais: (a) numerosas e rápidas mudanças de governo no país, incluindo o Ministério da Agricultura, depois de a paz ser concluída em 1992; (ii) alteração das prioridades do governo em relação a algumas das componentes do projecto; (iii) ausência de uma política governamental coerente para orientar as actividades de divulgação da agricultura no terreno, as quais são uma componente fundamental do projecto; (iv) uma capacidade administrativa extremamente débil, nos escritórios tanto centrais como pro-



venciais do MAP; (v) escassez e imprevisibilidade dos fundos de contrapartida; (vi) irregularidades nas contas do projecto. Contudo, foram obtidos os seguintes resultados positivos: (i) a criação em duas províncias (Gaza e Inhambane) de um núcleo de trabalhadores e supervisores de extensão agrícola no terreno; (ii) o estreitamento dos laços entre os núcleos de extensão e a investigação; (iii) a preparação de terrenos para demonstração, com a colaboração dos agricultores; (iv) a consolidação e continuação das actividades de investigação e extensão já em curso.

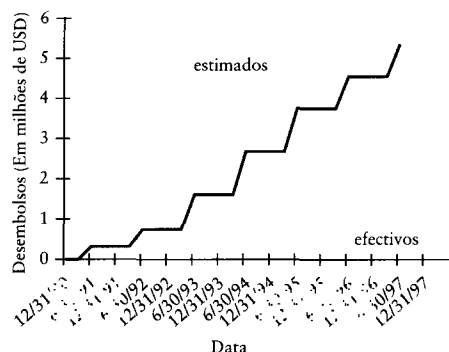
Em 1996, as três operações do Banco em Moçambique na área da agricultura foram reestruturadas. No que respeita a este projecto, foram concluídos os seguintes acordos: (i) as componentes de investigação e extensão foram retomadas pelo C2337 (Reabilitação dos Serviços Agrícolas); (ii) as componentes de abastecimento de água foram absorvidas pelo C2479; (iii) as componentes restantes cessaram, sendo o saldo de fundos anulado (USD 10,5 milhões).

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	8/23/91	8/15/92	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/28/96	6/25/97
Objectivos do desenvolvimento	2	2	2	S	S	S	I
Progresso da execução	2	3	2	S	S	I	I

**14ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR**  
**IIº PROJECTO DE EDUCAÇÃO (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1776, CRÉDITO C2200), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:**  
**ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . .	12/20/90
Data de entrada em vigor . . .	7/26/91
Data de encerramento . . . . .	4/30/98
Aprovado . . . . .	USD 53,7 milhões
Desembolsado . . . . .	USD 45,7 milhões
Anulado . . . . .	0
Não desembolsado . . . . .	USD 9,7 milhões
Situação do projecto . . . . .	ACTIVO

—	Anulado (0%)
●	Não desembolsado (17%)
—	Desembolsado (83%)

**Objectivos**

O principal objectivo era facilitar a execução do plano decenal de desenvolvimento do sector, concentrando-se especialmente em (i) melhorar a qualidade e eficiência do ensino primário, robustecendo os elementos críticos e estratégicos para uma aprendizagem eficaz; (ii) elevar a eficácia da universidade para aumentar as capacidades nacionais em certas competências especiais e essenciais, melhorando o ensino das ciências fundamentais, da engenharia e da economia, e promovendo um melhor plano estratégico a longo prazo para a universidade; e (iii) robustecer a administração do sector do ensino.

**Descrição**

O projecto apoiou os melhoramentos de (i) o ensino primário, financiando a formação de professores antes e em serviço; o apoio pedagógico e o ensino à distância; a reabilitação e a expansão limitada das escolas na província e na cidade de Maputo, no Dondo, na Beira e em Nacala; e ensaios piloto de cinco iniciativas para melhorar a qualidade (ensino na língua indígena, inudar as salas de aula de materiais de leitura, provas de aproveitamento dos alunos, programas extracurriculares, e intervenções de saúde para os estudantes); (ii) o ensino universitário mediante o robustecimento das faculdades de economia, engenharia e as ciências fundamentais, e continuando a aperfeiçoar o programa

decenal de desenvolvimento universitário; e (iii) a administração do sector do ensino por meio de melhores métodos de gestão financeira e de planeamento, de formação para os funcionários do ministério, e da instauração de sistemas de manutenção.

**Avaliação**

Após um começo hesitante, a intervenção do Banco no sector de educação em Moçambique passou a ser mais coerente com o IIº Projecto de Educação. O projecto assimilou nos seus objectivos as actividades do Iº Projecto de Educação que não foram realizadas durante esse projecto. Os progressos da execução estabeleceram o equilíbrio entre as actividades destinadas a melhorar a qualidade e a desenvolver as instituições; contudo, estes últimos foram responsáveis pela maioria dos desembolsos. Para corrigir esse desequilíbrio, o PNUD—o membro dador do projecto—passou a envolver-se mais nas actividades tendentes a melhorar a qualidade, além de supervisionar a componente de formação de docentes.

No contexto das actividades destinadas a melhorar a qualidade, foi introduzido o ensino experimental bilingue para ver se isso levaria a melhores resultados de aprendizagem no ensino primário. Embora os professores e os pais tivessem gostado dessa experiência, os resultados foram mistos, devido à dificuldade de encontrar um modelo apropriado para o ensino bilin-

gue. O desempenho do projecto, em termos globais, foi satisfatório. Os problemas e atrasos foram devidos à insuficiência de comunicação, a mal-entendidos, e a

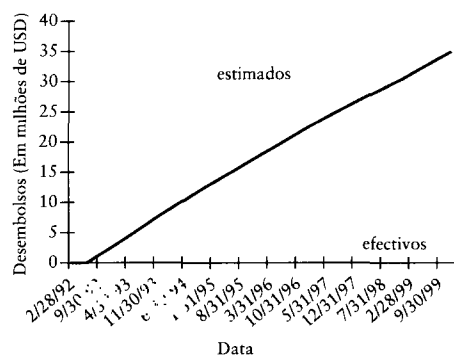
práticas burocráticas ineficientes do aparelho governamental.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	8/23/91	8/12/92	10/1/93	6/30/94	6/28/95	6/28/96	6/17/97
Objectivos do desenvolvimento	2	2	3	I	S	S	S
Progresso da execução	2	2	3	I	S	S	S

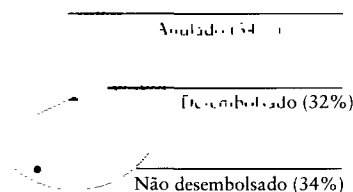
**15ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
REABILITAÇÃO DOS SERVIÇOS AGRÍCOLAS (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1781, CRÉDITO C2337),  
EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 2/11/92  
 Data de entrada em vigor . . 12/15/92  
 Data de encerramento . . . . 12/31/00  
 Aprovado . . . . . USD 35 milhões  
 Desembolsado . . . . . USD 11,4 milhões  
 Anulado . . . . . USD 12,3 milhões  
 Não desembolsado USD 12,3 milhões  
 Situação do projecto . . . . . ACTIVO



**Objectivos**

O projecto apoiou os esforços do governo no sentido de (a) reabilitar e desenvolver os serviços agrícolas; (b) inverter o declínio da produção de produtos alimentares e de algodão, reduzindo a pobreza e melhorando a segurança alimentar; (c) fortalecer as capacidades institucionais para formular e realizar actividades tendentes a desenvolver a agricultura.

**Descrição**

O projecto prestou auxílio directo a 130.000 pequenas explorações agrícolas familiares, produtoras de alimentos e de algodão, nas províncias de Nampula e Cabo Delgado. As intervenções efectuadas no âmbito do projecto incluíam a prestação de (a) serviços agrícolas, tais como extensão e investigação aplicada, e inclusivamente a participação de um JVC em 1 a 2 distritos na prestação de serviços integrados à agricultura (39 por cento do custo total do projecto); (b) capital de maneio para a produção das pequenas explorações agrícolas, sobretudo através de grupos de crédito, e para a comercialização; (c) serviços de abastecimento de água às zonas rurais, o que também incluía a realização de um levantamento dos estoques e um estudo de O e M (operações e manutenção) e um plano quinquenal de desenvolvimento (10 por cento); (d) a utilização das terras e dos serviços administrativos, incluindo a recolha de dados básicos sobre a propriedade, o uso e as necessidades de conservação das terras (6 por cento); (e) o desenvolvimento de instituições, incluindo a formação do pessoal do MDA (18 por cento). A coordenação do projecto deveria estar a cargo de um coordenador de

projectos, e as actividades referentes a cada intervenção seriam coordenadas por um coordenador da componente. O projecto financiava a prestação de assistência técnica, a formação, os salários marginais, os custos operacionais recorrentes marginais, incluindo o crédito e a aquisição de veículos, equipamentos e materiais.

**Avaliação**

No início, estava previsto que o projecto abarcasse 12 distritos, mas a cobertura planeada foi alargada a 17 distritos. Em termos globais, a situação da execução do projecto é considerada satisfatória. No final de 1996, os únicos serviços de extensão existentes nas referidas províncias eram aqueles que o projecto prestava. Alguns trabalhos de avaliação revelaram que (i) “as ideias transmitidas pela extensão” tinham sido adoptadas por um número considerável de agricultores; (ii) foram operadas mudanças positivas nos métodos de cultivo (alimentos e algodão); (iii) os agricultores aumentaram a área de cultivo e, ao fazê-lo, aplicavam as práticas que tinham aprendido com os funcionários de extensão. Foram estabelecidos novos elos de ligação entre a investigação agrícola e os serviços de extensão, e entre estes e os agricultores. As outras componentes prosseguiram razoavelmente bem.

A execução do projecto tem sido dificultada por: (a) debilidades administrativas a nível central e provincial; (b) o atraso da participação das direcções e institutos competentes (INIA, DNER e DINAGECA) na realização das actividades; (c) as dificuldades em contratar pessoal nas localidades; (d) a insuficiência dos fundos de contrapartida proporcionados; e (e) o atraso

na liquidação das contas. O projecto foi reestruturado por forma a ter uma cobertura nacional e a ser assimilado no programa do sector integrado da agricultura

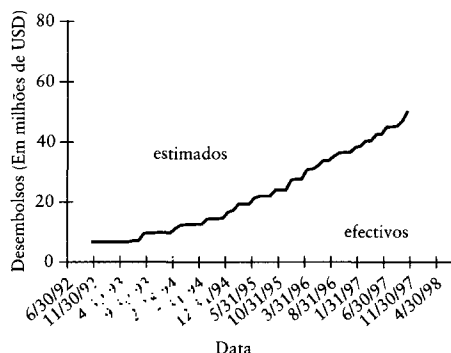
(PROAGRI ou PISA), actualmente em consideração. No período compreendido entre 1996 e 1997, a situação dos desembolsos melhorou razoavelmente.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	8/15/92	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/28/96	6/25/97
Objectivos do desenvolvimento	2	2	S	S	S	S
Progresso da execução	2	3	S	S	S	S

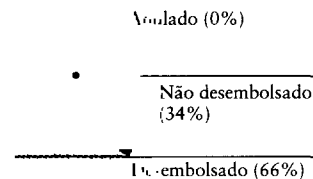
**16ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
PRIMEIRO PROJECTO RODOVIÁRIO E DE NAVEGAÇÃO COSTEIRA (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1790, CRÉDITO  
C2374), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . .	6/02/92
Data de entrada em vigor . . . . .	9/17/92
Data de encerramento. . . . .	6/30/98
Aprovado . . . . .	USD 74,3 milhões
Desembolsado. . . . .	USD 50,5 milhões
Anulado . . . . .	0
Não desembolsado . . . . .	USD 26,1 milhões
Situação do projecto. . . . .	ACTIVO



**Objectivos**

Os objectivos primordiais do projecto eram (i) apoiar o desenvolvimento da agricultura previsto no PDP do GDM e no Projecto de Reabilitação Rural da AID (AF93), tornando a navegação costeira mais eficiente em função dos custos e prosseguindo na via da privatização, e iniciando a reabilitação por fases dos portos situados na costa de Moçambique; e (ii) aumentar as capacidades institucionais necessárias para efectuar o planeamento e seguimento efectivos do sector da navegação costeira.

**Descrição**

O projecto incluía (i) a assistência técnica (AT) e a formação de consultores gerais (CG) do MTC para este poder assegurar a gestão global do projecto, e inclusivamente formular a política e a reforma da regulamentação, facilitar uma maior participação do sector privado (adjudicando contratos de administração portuária, preparando as empresas estatais para a privatização), melhorar a gestão das aquisições e dos materiais, e desenvolver e preparar as fases seguintes do programa a longo prazo de melhoramento do sector dos transportes, o que inclui (a) melhorar a eficiência do sub-sector de transportes rodoviários (camionagem), e (b) prestar assistência técnica e realizar estudos para a reabilitação final dos trabalhos de engenharia, e reforçar as instituições e aumentar as capacidades em matéria de infra-estruturas rodoviárias; (ii) assistência técnica aos DNM e GAPROMAR (a unidade designada pelo GDM e responsável pela coordenação e exe-

cução do projecto, às entidades locais encarregadas da administração e das operações dos pequenos portos, e às instituições de formação locais, inclusivamente a Divisão de Formação dos CFM); (iii) um estudo de viabilidade, de engenharia preliminar e dos efeitos ambientais para a reabilitação de pequenos portos (já terminado); (iv) a reabilitação por fases das infra-estruturas dos pequenos portos, incluindo a reparação ou substituição dos equipamentos de manipulação da carga, das ajudas à navegação, e de comunicações; (v) a supervisão das obras.

**Avaliação**

Este projecto foi apresentado ao Conselho de Administração como sendo o primeiro de uma série de projectos destinados a reabilitar e sistematicamente robustecer o sistema de transportes de Moçambique. O GDM tinha anteriormente prestado atenção principalmente aos três corredores de transporte ferroviário de Leste para Oeste do país. Com este projecto, foi tomado o primeiro passo no sentido de abordar as ligações Norte-Sul (tanto rodoviárias como de navegação costeira) no contexto de um programa sectorial destinado inicialmente a aperfeiçoar as capacidades institucionais e os recursos humanos, e conjuntamente melhorar a política sectorial, começando porém com um investimento modesto. O crédito foi prorrogado antes dos acordos de paz concluídos no fim de 1992, tendo-se concentrado na política sectorial, no desenvolvimento de instituições, e no aumento das capacidades humanas, sendo os investimentos limitados às áreas

(costeiras) seguras. Subsequentemente, em 1994, foi concedido outro crédito que abarcava os investimentos de maior envergadura. Desde então, os dois projectos têm sido supervisionados como sendo um só programa integrado, podendo agora o Banco ajudar Moçambique mais efectivamente a beneficiar do grande apoio prestado pelos dadores.

Realizaram-se grandes progressos na liberalização—incluindo a privatização—tanto da indústria de camionagem como, mais lentamente, da navegação costeira. Com isto, a eficiência do sector e da economia em geral foi gran-

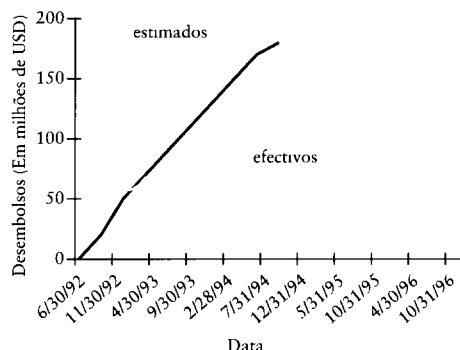
damente acrescida, favorecendo também a integração de zonas rurais anteriormente muito isoladas, o que é um facto importante. Os progressos também foram significativos na área de fortalecimento de instituições, e de aperfeiçoamento das capacidades dos recursos humanos por meio de programas de ensino e formação para o subsector rodoviário e outros organismos ligados aos transportes. Em termos globais, foram realizados com êxito progressos significativos por meio deste projecto, o qual muito beneficiou do programa de investimentos vultosos levado a cabo no sector.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	6/5/92	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/24/96	6/16/97
Objectivos do desenvolvimento	1	1	S	S	S	S
Progresso da execução	1	2	S	S	S	S

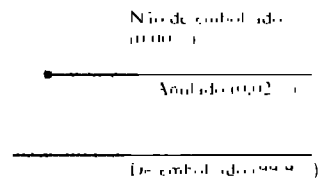
**17ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
CRÉDITO PARA A RECUPERAÇÃO ECONÓMICA (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1775, CRÉDITO C2384),  
EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 6/11/92  
 Data de entrada em vigor . . . . 8/3/92  
 Data de encerramento. . . . . 6/30/96  
 Aprovado . . . . . USD 180 milhões  
 Desembolsado. . . USD 188,3 milhões  
 Anulado . . . . . USD 0,3 milhão  
 Não desembolsado. . . . . 0  
 Situação do projecto. . CONCLUÍDO



**Objectivos**

Os objectivos da estratégia do Banco para a prestação de assistência a Moçambique foram: criar uma conjuntura económica propícia ao crescimento económico, reduzindo simultaneamente a pobreza, e prestar apoio à reabilitação das principais infra-estruturas económicas e sociais. A abordagem a seguir era, em termos globais, fortalecer as principais instituições, políticas e funções de uma maneira conducente a aumentar a produtividade dos recursos públicos, incrementar o crescimento do sector privado, e reduzir a pobreza.

**Descrição**

Nas actividades de ajustamento anteriormente realizadas, a AID prestara apoio ao Programa de Reabilitação Económica e Social de Moçambique (PRESM). O crédito iria prestar apoio ao PRESM. Os objectivos do crédito eram acelerar o crescimento do sector privado, redistribuir as despesas orçamentais para os principais sectores sociais e de pequenas explorações agrícolas, e prestar apoio para aliviar os efeitos da seca. O crédito tinha quatro componentes principais. Primeiro, ele melhorou a afectação de divisas e os incentivos à exportação, desenvolvendo um mercado consolidado de divisas estrangeiras, liberalizando os preços dos produtos manufacturados, e reformando a comercialização dos produtos agrícolas. Segundo, ele reforçou o papel do Banco Central, melhorou o acesso do sector privado ao crédito, e desenvolveu os serviços bancários comerciais. Terceiro, o crédito acelerou a reestruturação e a privatização do sector de empresas públicas e criou um

sistema transparente para a privatização. Quarto, o crédito reorientou as despesas orçamentais para proteger um conjunto de actividades altamente prioritárias nas áreas de cuidados primários de saúde, ensino primário e secundário e de pequenos proprietários agrícolas, e prestou apoio às transferências directas de rendimentos limitados e alvejados para as famílias pobres. Os fundos do crédito foram usados por Moçambique para apoiar o alargamento do mercado secundário e financiar a assistência técnica destinada a fortalecer as capacidades do governo para ampliar o processo de privatização às grandes empresas e à reforma do sector bancário. Esperava-se que fossem utilizados até USD 10 milhões para restaurar o potencial produtivo da agricultura que fora destruído pela seca.

**Avaliação**

Foram realizados importantes progressos no sentido de atingir os principais objectivos do crédito. O sistema de afectação administrativa de divisas foi substituído pela afectação por meio do mercado, procedendo-se inclusive a uma desvalorização substancial em termos reais. O Banco Central de Moçambique e o Banco Comercial de Moçambique foram criados como entidades separadas, sendo também instituído um conjunto diversificado de instituições financeiras privadas. Foram privatizadas trinta e duas empresas públicas, as quais constituíam dois terços da capacidade produtiva do sector público. A redistribuição das despesas orçamentais causou um aumento significativo do volume de



recursos nas áreas de saúde e ensino primário. Foi instituída uma “rede de segurança” para auxiliar 80.000 pobres das zonas urbanas, enquanto que em todo o país o número de famílias necessitadas de ajuda alimentar diminuiu de mais de um milhão em 1994 para 90.000 em 1996. Contudo, os progressos realizados no sentido da estabilização foram modestos. Se bem que o crescimento económico tenha progredido rapidamente

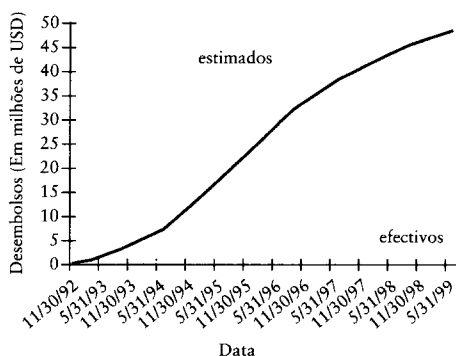
durante o período de execução do projecto para 6 por cento anuais, os progressos no sentido de restaurar o equilíbrio fiscal foram desanimadores, devido à diminuição inesperada dos rendimentos, às dificuldades de coordenação das ajudas externas, ao enorme e insustentável encargo da dívida externa, a às capacidades limitadas das instituições pertinentes.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	9/25/92	6/30/93	6/30/94	6/29/95	6/24/96
Objectivos do desenvolvimento	1	1	S	S	S
Progresso da execução	2	2	S	S	S

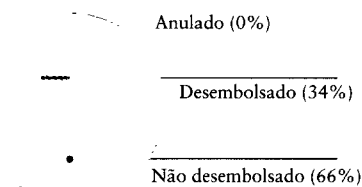
**18ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR**  
**AUMENTO DAS CAPACIDADES: APERFEIÇOAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1797, CRÉDITO C2436), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS: ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 11/19/92  
 Data de entrada em vigor . . . 12/1/93  
 Data de encerramento. . . . . 6/30/99  
 Aprovado . . . . . USD 48,6 milhões  
 Desembolsado. . . . . USD 16,2 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado USD 31,4 milhões  
 Situação do projecto. . . . . ACTIVO



**Objectivos**

O principal objectivo do projecto era o de criar e manter as capacidades das principais instituições públicas e do pessoal nas áreas de competência, aumentando a oferta de planeadores, analistas de política, administradores e técnicos de nível superior e com boa formação, e oferecendo melhores remunerações, incentivos e condições de trabalho aos funcionários públicos de nível superior. Os objectivos específicos incluíam (a) aumentar a quantidade e melhorar a qualidade dos diplomados universitários e reforçar o papel da UEM como participante no diálogo sobre política de desenvolvimento; e (b) aumentar os conhecimentos dos alunos das classes mais elevadas do ensino secundário para eliminar a necessidade de formação compensatória a nível universitário e no local de trabalho.

**Descrição**

O projecto contribuiu para aumentar as capacidades em Moçambique por meio das duas componentes seguintes: (a) Estabilização a Nível Universitário—elaboração de sistemas e formação em administração universitária, gestão financeira, e manutenção; fornecimento de livros escolares, computadores, e materiais de biblioteca; construção e restauração dos alojamentos para o pessoal das bibliotecas, dos dormitórios dos estudantes, e outras instalações universitárias; e bolsas de estudo para o aperfeiçoamento dos funcionários (63 por cento dos custos do projecto); (b) Melhoramento da Qualidade do Ensino Secundário mais elevado—for-

mulação de um novo programa de formação de professores; apoio à reforma dos programas de estudo e dos exames; fornecimento de livros escolares e materiais didácticos; formação para os administradores de escolas e o pessoal administrativo; reabilitação das escolas pré-universitárias, e tomada de medidas especiais para aumentar o número de matrículas femininas (37 por cento dos custos do projecto).

**Avaliação**

O projecto caracteriza-se pelo ritmo lento dos desembolsos: na altura do exame a meio do percurso, em Setembro passado, o nível de desembolsos era de 32 por cento. Esse atraso é devido em grande medida às obras de construção civil da componente universitária do projecto. Isto é, por sua vez, devido ao fluxo de fundos de contrapartida proporcionados pelo Governo de Moçambique. Para resolver esta questão, estão a ser tomadas medidas no sentido de diminuir o financiamento por meio de fundos de contrapartida de 20 por cento para 15 por cento, sem infringir as regras do Banco (usando os fundos da AID para pagar os impostos locais).

*Componente universitária do projecto:* As obras de construção civil não estão a progredir rapidamente: ainda só foram construídos ou restaurados os apartamentos dos funcionários. Realizaram-se progressos importantes em matéria de melhoramento da qualidade. A este respeito, a formação foi a actividade realizada com mais êxito em termos de desembolsos (52

por cento). Cumulativamente, até Junho de 1997, setenta e dois membros do corpo docente receberam bolsas para estudar no estrangeiro, tendo 1.230 participado em cursos de curta duração. Ainda dentro da componente de melhoramento da qualidade, estão a ser efectuados progressos em termos de fornecimento de livros e tecnologia de informação, assim como acordos

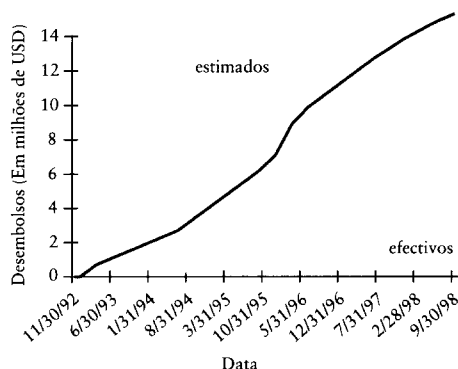
de geminação com universidades estrangeiras, mas vai ser necessário abordar o problema dos atrasos e de outras questões (como a instituição de um fundo para livros). Componente do ensino secundário (EPU): a sua execução está a decorrer de maneira satisfatória, com a excepção de um número limitado de construções específicas.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	7/1/93	6/30/94	6/28/95	6/28/96	6/26/97
Objectivos do desenvolvimento	2	S	S	I	I
Progresso da execução	2	S	I	I	I

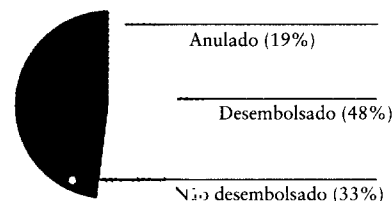
**19ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
CAPACIDADES DOS SECTORES JURÍDICO E PÚBLICO (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1810, CRÉDITO C2437), EM  
NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 11/19/92  
 Data de entrada em vigor . . . . . 2/28/94  
 Data de encerramento. . . . . 6/30/99  
 Aprovado . . . . . USD 15,5 milhões  
 Desembolsado . . . . . USD 7,4 milhões  
 Anulado . . . . . USD 2,93 milhões  
 Não desembolsado . . . . . USD 6 milhões  
 Situação do projecto. . . . . ACTIVO



**Objectivos**

O principal objectivo do projecto era o de aumentar e manter as capacidades das principais instituições públicas e áreas de competência, ampliando a oferta de planeadores, analistas de política, gestores e técnicos de nível superior e com boa formação, e oferecendo melhores remunerações, incentivos e condições de trabalho aos funcionários públicos de nível superior. Os objectivos específicos incluíam (a) o robustecimento das instituições jurídicas e as capacidades profissionais e (b) o desenvolvimento da administração pública e das capacidades administrativas, e o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão do pessoal na função pública. O aumento das capacidades em Moçambique iria ampliar consideravelmente a oferta de recursos humanos de alto nível, o que é uma condição necessária para alcançar todos os objectivos do programa da AID. O projecto previa também medidas especiais para prosseguir o processo de reforma do sector público e aumentar as oportunidades educativas das mulheres e a sua participação na profissão de jurista.

**Descrição**

O projecto contribuiu para aumentar as capacidades em Moçambique por meio das seguintes duas componentes: (a) Fortalecimento das Instituições Jurídicas—aplicação de uma estratégia a longo prazo para fortalecer as instituições jurídicas e ampliar o ensino do direito; formação antes e durante o serviço para advogados, magistrados e outros trabalhadores na área jurí-

dica; e criação de bases de dados jurídicos informatizados e de colecções para bibliotecas (53 por cento dos custos do projecto); e (b) Melhoramento da Administração Pública e da Gestão do Desenvolvimento—criação de uma unidade de planeamento no Ministério da Administração Pública (MAP) encarregada de formular a política de reforma da função pública e superintender a sua execução; assistência técnica e formação para apoiar os melhoramentos em curso da administração do pessoal do sector público (classificação dos cargos, recrutamento e promoções, estruturas de avanço na carreira, formação para o avanço profissional); seguimento e coordenação de um plano de incentivos para os funcionários públicos de nível superior a ser financiado pelos dadores; e criação de um fundo para a formação em serviço em administração e gestão pública.

**Avaliação**

Ambas as componentes do projecto tiveram graves problemas de execução e de lentos desembolsos. Contudo, desde o Exame a Meio do Percurso realizado em Novembro de 1996, parece que a execução está a melhorar, especialmente no que respeita a componente jurídica. Os problemas eram, entre outros (i) a falta de continuidade—o projecto já teve 4 chefes de projecto, tendo o MAE se queixado de que cada um deles queria passar em revista o projecto; (ii) a concepção inicial do projecto requeria que o Banco efectuasse a micro-gestão do mesmo, o que foi entretanto submetido a revi-

são; (iii) no projecto estava previsto que o GDM planeasse a estratégia para a reforma do sector jurídico (o que ainda não foi feito), proporcionando muitos dos dados a assistência técnica jurídica e judicial, mas, devido à falta de coordenação, Moçambique ainda carece de um programa integral de reforma jurídica. O grupo de trabalho sobre Moçambique, que foi o autor de um estudo recente no âmbito da “Parceria para o Aumento das Capacidades em África”, realizado sob os auspícios do Banco, concluiu que o sistema judicial do país era gravemente deficiente e carecia de credibilidade junto da sociedade. A soma das ajudas do Banco e de outras fontes para o aumento das capacidades do sistema jurídico parece não ser proporcional à

magnitude e ao teor das dificuldades com que se defronta o sistema.

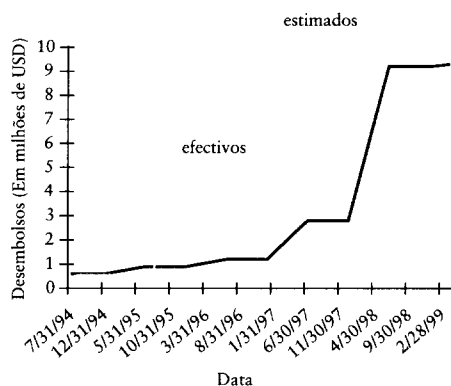
Os esforços realizados no sentido de criar uma unidade efectiva de política no MAE para abordar a reforma da função pública não foram até agora bem sucedidos. Os progressos lentos verificados na formulação de um plano de reforma que abarque a estrutura e os níveis de remuneração da função pública, têm sido um factor importante de atraso no que respeita a exigência crucial de o GDM aumentar as capacidades em todos os sectores. Se bem que a execução do projecto tenha melhorado (no tocante às aquisições e à nomeação dos funcionários do MAE), ainda subsiste incerteza no que respeita o alcance dos objectivos do projecto.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/28/96	6/20/97
Objectivos do desenvolvimento	2	S	I	I	I
Progresso da execução	2	S	I	I	S

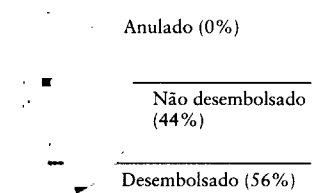
**20ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
CORREDOR DE MAPUTO (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1802, CRÉDITO C2454), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 1/19/93  
 Data de entrada em vigor . . . 9/27/93  
 Data de encerramento . . . . 12/31/98  
 Aprovado . . . . . USD 9,3 milhões  
 Desembolsado . . . . USD 5,3 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado . USD 4,1 milhões  
 Situação do projecto . . . . . ACTIVO



**Objectivos**

O objectivo global do projecto era auxiliar o governo a reestruturar os Caminhos de Ferro de Moçambique—CFM(S)—para estes adquirirem uma maior eficiência a longo prazo. Para atingir este objectivo, o projecto visava (i) facilitar a alienação pelo governo da sua participação directa na administração e exploração desses serviços de transporte no corredor, no caso de não haver nenhuma vantagem competitiva ou regulamentar nessa participação, e ajudar o governo a fazê-lo nas condições mais vantajosas do ponto de vista comercial; e (ii) auxiliar o governo a assegurar que uma parte substancial da força laboral, que provavelmente passaria a ser supérflua devido a essa reestruturação, seja adequadamente protegida contra os efeitos da perda de emprego. Um objectivo secundário conexo do projecto era inspirar mais confiança na capacidade do sistema, financiando os equipamentos necessários para eliminar os pontos de estrangulamento no terminal de contentores, e incrementar as comunicações com os sistemas dos países vizinhos.

**Descrição**

O projecto incluía as seguintes componentes, com base nas quais seria decidido o alcance da participação do sector privado na prestação de serviços no sistema de CFM(S): (i) Investimento e Serviços Consultivos Financeiros; (ii) Serviços Consultivos Jurídicos; (iii) Serviços Analíticos Ambientais; (iv) Estratégia de Redistribuição da Força Laboral; e (v) Equipamentos.

**Avaliação**

Este projecto foi difícil de negociar e a sua execução avançou lentamente nos primeiros anos. O projecto correspondia à preocupação do Banco de que uma importante melhoria dos vultosos investimentos nos CFM(S) requeria progressos significativos em matéria de privatizações e de concessões. O GDM, e mais ainda os CFM, não estavam convencidos inicialmente da importância destas medidas. Mas, com o tempo e depois de muitos esforços e paciência por parte do Banco, a primeira rubrica financiada pelo crédito (um grande contrato de consultoria para a prestação de serviços consultivos jurídicos) foi concluída em 1995, mas mesmo assim verificou-se que a cooperação com o consultor seleccionado fora muito insatisfatória. Adicionalmente, os CFM emitiram um número limitado de concessões sem proceder à licitação pública. Contudo, no Outono de 1997, o GDM e os CFM concordaram com o Banco que era necessário proceder à licitação pública internacional para concluir um acordo de concessão dos principais serviços ferroviários e portuários dos CFM(S). As ofertas deveriam ser apresentadas até 17 de Dezembro de 1997.

Os funcionários do Banco realizaram esforços especiais para ajudar a encontrar uma solução apropriada para o grande e reconhecido excesso de pessoal nos CFM(S). Embora o estudo sobre este assunto devesse ser elaborado pela USAID, os funcionários do Banco demonstraram muita iniciativa em relação a esta questão tão importante, especialmente depois das

melhores perspectivas que surgiram em decorrência das concessões. O Banco reconhecia que o problema do pessoal tinha que ser resolvido antes de um concessio-

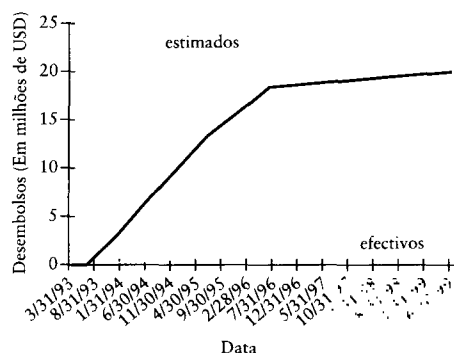
nário assumir importantes compromissos financeiros no novo empreendimento ferroviário e portuário.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	7/1/93	6/30/94	6/28/95	6/28/96	5/1/97
Objectivos do desenvolvimento	2	S	S	S	S
Progresso da execução	2	S	S	S	S

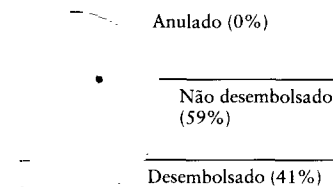
**21ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
REABILITAÇÃO RURAL (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1796, CRÉDITO C2479), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 3/30/93  
 Data de entrada em vigor . . . 12/8/93  
 Data de encerramento . . . . . 12/31/98  
 Aprovado . . . . . USD 20 milhões  
 Desembolsado . . . . . USD 8,3 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado . . USD 12 milhões  
 Situação do projecto . . . . . ACTIVO



**Objectivos**

O projecto foi concebido para apoiar o Plano Nacional de Reabilitação (PNR). O seu objectivo primordial era o de empreender, a título experimental, as actividades destinadas a auxiliar na recuperação económica descentralizada das zonas rurais, criando simultaneamente as capacidades institucionais e os procedimentos necessários para suprir as necessidades mais amplas da reabilitação do pós-guerra. Os seus objectivos específicos eram: (a) reforçar as capacidades das instituições provinciais que serão encarregadas de planear, executar e gerir as actividades de reconstrução nacional; e pôr à prova e continuar a melhorar os procedimentos relativos ao desenvolvimento descentralizado das zonas rurais; (b) proporcionar informações sobre a utilização das terras para auxiliar na planificação de futuros investimentos em infra-estruturas e facilitar a reinstalação dos retornados; e prestar apoio à formulação de uma política agrária que ofereça mais segurança aos pequenos agricultores no que respeita a propriedade das terras; (c) ajudar as famílias que regressam às suas terras tradicionais a recobrem a auto-suficiência, reduzindo a necessidade de importar alimentos e restaurando a capacidade produtiva do país; e (d) melhorar as condições de vida e de saúde das famílias rurais, proporcionando-lhes acesso a água potável, e reduzir o tempo e a energia despendidos pelas mulheres e crianças quando vão buscar e transportar água, dando-lhes assim mais oportunidades para se dedicarem a trabalho produtivo, educação e actividades sociais.

**Descrição**

As actividades no terreno tiveram lugar nas províncias de Sofala e Zambézia. O projecto tinha quatro componentes: (a) Apoio à Componente de Descentralização (34 por cento dos custos básicos); (b) a Componente Agrária (15 por cento dos custos básicos); (c) componente de distribuição de pacotes agrícolas (25 por cento dos custos básicos); e (d) a Componente de Abastecimento de Água às Zonas Rurais (26 por cento dos custos básicos).

**Avaliação**

Este era um projecto complexo, tendo em conta a débil capacidade administrativa do organismo de execução. O Banco e o país foram demasiado optimistas. Após três anos de dificuldades decorrentes da complexidade do projecto e da debilidade da chefia da INDER, o organismo de execução, em fins de 1996 o projecto já estava a alcançar a maioria dos seus objectivos de desenvolvimento. Realizaram-se progressos notáveis através da componente de Descentralização. Em Sofala, por exemplo, foram concluídos mais de 30 micro-projectos, realizados com a participação das colectividades (foram construídas ou restauradas escolas, um centro de saúde, poços e latrinas), e mais de cem estão em vias de execução. Quanto à sub-componente de Formação, foram identificados, por meio de uma metodologia de participação, muitos micro-projectos a serem financiados pelo próprio projecto ou pelos orçamentos das províncias. Os administradores distritais e os dirigentes



das colectividades receberam formação para poderem auxiliar essas colectividades a identificar as necessidades locais. No que respeita a componente Águas Rurais, foi elaborado um inventário das fontes de água e um estudo sobre a gestão das águas e do saneamento das zonas rurais; e os sistemas limitados de abastecimento de água foram reabilitados. O estudo sobre a propriedade agrária e a demarcação experimental das terras dos pequenos agricultores, assim como a cartografia da utilização das terras nacionais, está em curso. O primeiro foi transferido para o Projecto de Desen-

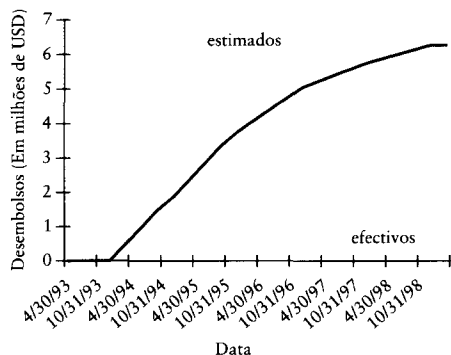
volvimento e Reabilitação dos Serviços à Agricultura (PDRSA), Crédito 2337. O objectivo do projecto em termos de desenvolvimento foi classificado como insatisfatório (no fim de 1996), mas actualmente, com a boa chefia do organismo de execução (a INDER), a reestruturação do projecto e a intensificação da supervisão, a maioria dos objectivos estão a ser atingidos, o ritmo dos desembolsos acelerou, e as aquisições e os aspectos financeiros estão a progredir de forma adequada.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/28/96	6/20/97
Objectivos do desenvolvimento	2	S	I	I	I
Progresso da execução	2	S	I	I	S

**22ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
SEGURANÇA ALIMENTAR (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1801, CRÉDITO C2487), EM NOVEMBRO DE 1997**

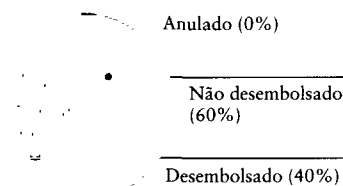
**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 4/27/93  
 Data de entrada em vigor . . . 2/25/94  
 Data de encerramento. . . . . 2/28/98  
 Aprovado . . . . . USD 6,3 milhões  
 Desembolsado . . . . . USD 2,6 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado . USD 3,9 milhões  
 Situação do projecto. . . . . ACTIVO

**DESEMBOLSOS E ANULAÇÕES**



**Objectivos**

Os objectivos do projecto, em termos globais, eram os de reforçar as capacidades nacionais para enfrentar e deter as principais causas da insegurança alimentar que afectavam as famílias urbanas e rurais de Moçambique. Os objectivos específicos eram (a) criar um ponto focal institucional para formular uma política de segurança alimentar e desenvolver uma estratégia para a sua execução; (b) melhorar os conhecimentos sobre as questões ligadas à segurança alimentar e obter melhores respostas dos poderes públicos e funcionários dos ministérios competentes do sector; e (c) incorporar a investigação e a aprendizagem das questões relacionadas com a segurança alimentar e as actividades dos pequenos agricultores nos programas universitários e na formação profissional relevante, antes da entrada em serviço.

**Descrição**

O projecto tinha três componentes principais. Primeiro, a formulação da política a seguir, dotando de pessoal e equipando a Unidade de Política de Segurança Alimentar (UPSA). Segundo, a sensibilização e formação em serviço. Terceiro, reforçar a dimensão de segurança alimentar na formação seleccionada, antes da entrada em serviço.

**Avaliação**

Este projecto era de relativamente pequenas proporções (USD 6,3 milhões); contudo, ele já contribuiu significativamente para o desenvolvimento da capacidade insti-

tucional nacional para enfrentar e conter as principais causas de insegurança alimentar e abordar os problemas da pobreza de uma maneira deliberada e planificada.

Sendo um projecto tendente a aumentar as capacidades das instituições, as suas actividades abarcam a realização de investigação, a instauração de sistemas de informação, a redacção de legislação e formulação de estratégias, e a formação de pessoal. Durante os últimos três anos e meio, através do projecto ou dos incentivos por ele criados: (1) foram ou estão a ser criadas fontes de informações socioeconómicas (uma base de dados do levantamento nacional das famílias, os perfis da situação de segurança alimentar e de nutrição); (2) foram redigidos projectos de lei e de estratégias, os quais foram objecto de um amplo debate. Exemplos: o projecto de Política de Segurança Alimentar, e o projecto de estratégia para a Segurança Alimentar e a Nutrição; (3) a Unidade de Política de Segurança Alimentar do governo foi dotada de pessoal e robustecida; (4) tiveram lugar em várias partes do país reuniões de discussão facilitadas pela cooperação dos ministérios interessados. Isso resultou numa maior sensibilização da sociedade civil para as questões das quais o projecto se ocupa; (5) realizou-se ou está a realizar-se a formação em serviço. A formação nestas áreas está a ser ministrada por meio de seminários ou conferências na universidade, antes da entrada em serviço.

Se bem que este não seja um projecto destinado à produção ou distribuição de alimentos, ele está a prepa-

rar as instituições governamentais para compreenderem melhor as questões ligadas à segurança alimentar e ao alívio da pobreza. A data de encerramento do projecto

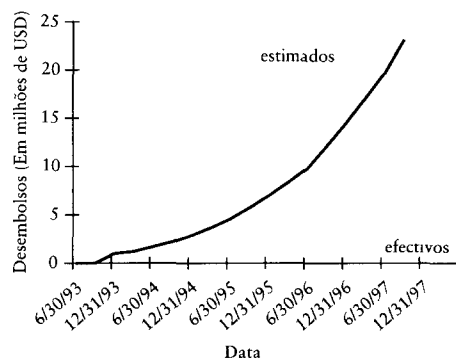
é 28 de Fevereiro de 1998, mas é de esperar que ela seja prorrogada.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	7/1/93	6/30/94	6/28/95	6/28/96	5/1/97
Objectivos do desenvolvimento	2	S	S	S	S
Progresso da execução	2	S	S	S	S

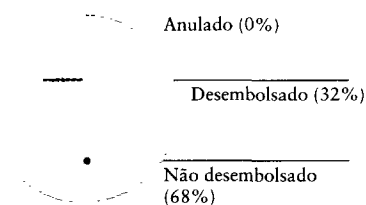
## 23ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR REFORMA DOS GOVERNOS LOCAIS: PROL (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1791, CRÉDITO C2530), EM NOVEMBRO DE 1997

### COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS: ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS



### DADOS BÁSICOS

Aprovação . . . . .	6/29/93
Data de entrada em vigor . . . . .	7/20/94
Data de encerramento . . . . .	3/31/98
Aprovado . . . . .	USD 23,2 milhões
Desembolsado . . . . .	USD 7,4 milhões
Anulado . . . . .	0
Não desembolsado USD	15,6 milhões
Situação do projecto . . . . .	ACTIVO



### Objectivos

Os objectivos do crédito proposto eram (a) aumentar as capacidades administrativas dos governos locais através da elaboração e preparação de reformas administrativas, financeiras e jurídicas, de assistência técnica, e de programas de formação; (b) colocar as bases para a reabilitação e um desenvolvimento urbano duradouro e saudável, do ponto de vista ambiental, instaurando planos quinquenais de reabilitação urbana e financeiros, estudos de viabilidade e de engenharia, e projectos experimentais; e (c) servir de ponto focal para os esforços dos organismos bilaterais, multilaterais e das ONG que têm uma actuação no sector urbano e dos governos locais, a fim de minimizar a duplicação de esforços e maximizar os esforços dirigidos para o desenvolvimento.

### Descrição

O projecto incluía as seguintes componentes para os cinco principais centros regionais situados ao longo da costa (Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba); (a) assistência técnica; (b) formação dos funcionários dos governos central e locais nas áreas jurídica, de gestão e de administração; (c) serviços de consultoria; e (d) projectos piloto para pôr à prova as abordagens tecnológicas de baixo custo para a gestão urbana e ambiental.

### Avaliação

Visto que o PROL ainda está em vias de execução, sendo muito provavelmente prorrogado até Março de

1999, ainda é prematuro efectuar uma avaliação do mesmo. No entanto, a reforma dos governos locais é uma área importante e complexa, e parece que o Banco no início subestimou as dificuldades inerentes e sobrestimou a capacidade de implementação e coordenação do MAE. Além disso, o processo decisório para o projecto é muito centralizado e, presumivelmente devido à sensibilidade política associada ao programa de reformas, não é muito transparente. Estes factos provocaram grandes atrasos, lentidão nos desembolsos e poucos resultados até à data. Os actuais funcionários do projecto apontam para os objectivos demasiado ambiciosos e identificaram as “falhas na concepção” — ou a má “qualidade à partida” — como sendo alguns dos principais factores que contribuíram para os problemas de execução do PROL. Alguém fez notar, por exemplo, que concentrar-se na rápida descentralização não era provavelmente apropriada para um país, como Moçambique, que tem um sistema de elaboração de orçamentos e de controlo de despesas tão deficiente, e nenhuma tradição democrática. Essas observações têm uma certa validade.

Reconhecendo embora que o desempenho do projecto está longe de ser satisfatório, o Banco também está consciente que uma reforma efectiva do sector público, incluindo um robusto fortalecimento institucional e financeiro dos níveis sub-nacionais de governo, é uma condição sine qua non, tanto para uma descentralização efectiva, como para uma melhor gestão urbana. Esta tomada de consciência está subjacente à

decisão do Banco de concordar com uma prorrogação de um ano, em vez de anular o crédito na data de encerramento inicialmente estabelecida (a não ser que a execução continue a deteriorar-se). Tendo em conta a

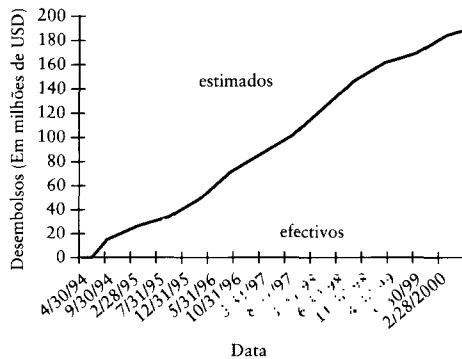
importância crucial e a complexidade da reforma dos governos locais, a posição do Banco é razoável. Contudo, é evidentemente necessário continuar a efectuar uma supervisão rigorosa do projecto.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	6/30/93	6/30/94	6/28/95	6/24/96	7/1/97
Objectivos do desenvolvimento	2	S	S	S	S
Progresso da execução	2	S	S	S	S

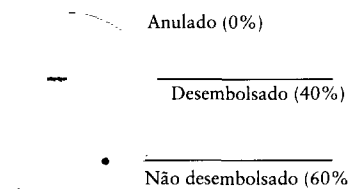
**24ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
SEGUNDO PROJECTO RODOVIÁRIO E DE NAVEGAÇÃO COSTEIRA (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1804, CRÉDITO  
C2599), EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 4/7/94  
 Data de entrada em vigor . . . 7/11/94  
 Data de encerramento. . . . . 6/30/01  
 Aprovado . . . . . USD 188 milhões  
 Desembolsado. . . . . USD 76,7 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado USD 114,7 milhões  
 Situação do projecto. . . . . ACTIVO



**Objectivos**

O principal objectivo do projecto era o de contribuir para restaurar o crescimento económico por meio de (i) o melhoramento dos transportes rodoviários e a protecção de investimentos seleccionados que foram realizados no passado no sector rodoviário, restaurando as estradas de maior prioridade e eliminando em grande medida o atraso acumulado na manutenção periódica das estradas, e recomeçando a manutenção regular; o objectivo é, até ao ano 2000, tornar as estradas novamente transitáveis e assegurar a sua manutenção a um nível equivalente ao de 1973, no qual 85 por cento das estradas alcatroadas e 60 por cento das não alcatroadas estarão em boa ou regular condição, comparado com os actuais 50 por cento de estradas alcatroadas e 15 por cento de não alcatroadas; e (ii) continuar a reforçar a capacidade do sector rodoviário, prosseguindo a reforma da regulamentação e a criação de instituições, iniciadas no âmbito do ROCS-1, para assegurar que o governo efectue o planeamento e seguimento efectivo, e aperfeiçoando os serviços prestados pelos empreiteiros e operadores do sector privado.

**Descrição**

O projecto abarcava o programa de investimentos na rede rodoviária acordado com o governo para os cinco anos compreendidos entre 1994 e 1998, coordenando todas as iniciativas financiadas pelos dadores no sector, por meio de pequenos sub-projectos paralelos. Devido à incerteza que rodeia o desenvolvimento projectado da

agricultura e as condições das estradas, apenas foram definidos e avaliados preliminarmente em pormenor os dois primeiros anos do programa; quanto ao alcance global do programa quinquenal e um programa ilustrativo, eles seriam definidos e avaliados a título preliminar entre 1996 e 1998. Num exame de grande envergadura efectuado em fins do segundo ano do programa, foram analisados os progressos físicos e institucionais realizados, e definido um programa mais explícito para os três anos seguintes. O projecto incluía (a) um programa de obras públicas; (b) serviços de engenharia, tais como, estudos pormenorizados de viabilidade, estudos dos planos e desenhos, e supervisão das obras públicas realizadas para apoiar o projecto; e (c) a continuação do Programa de Aperfeiçoamento das Instituições—ROCS-1.

**Avaliação**

Este crédito, que é de longe o maior crédito concedido para fins de investimento, faz parte de um programa de investimento no sector que ascende a USD 815 milhões e que beneficiou de contribuições de outros financiadores e dadores no valor de USD 415 milhões. O Banco tem liderado a assistência prestada ao GDM com vista a formular e manter um sólido programa para o sector. O andamento deste programa tem sido extraordinário, devido à sólida gestão dos dois principais organismos de execução, os quais beneficiaram da assistência técnica e o apoio à formação já prestados no âmbito do Primeiro Projecto Rodoviário e de Navegação Costeira.

A própria dimensão e a complexidade do programa suscitaram alguns problemas importantes à sua execução, dois dos quais merecem ser aqui assinalados. Primeiro, desde 1996, quando o programa de investimentos entrou numa fase acelerada, o Ministério das Finanças considerou que os recursos orçamentais necessários para a sua realização eram excessivos (se bem que, com as taxas de utilização canalizadas para o Fundo Rodoviário, a dependência de outros recursos fiscais tenha sido menor). O GDM insistiu, portanto, em desacelerar o ritmo de execução do projecto, contrariamente ao que tinha sido decidido no Acordo de Crédito. Segundo, sendo fornecido um financiamento paralelo de grandes proporções às diferentes partes do

programa rodoviário por numerosos outros dadores, a execução evidentemente prosseguia a um ritmo diferente para cada um. Muito especialmente, os procedimentos morosos no que respeita as partes financiadas pela UE suscitaram grande preocupação ao Governo, visto as referidas partes estarem situadas nas províncias centrais do país, e os atrasos verificados—de dois anos ou mais—prejudicaram, segundo alguns observadores moçambicanos, o êxito até então alcançado pelo programa, na sua totalidade.

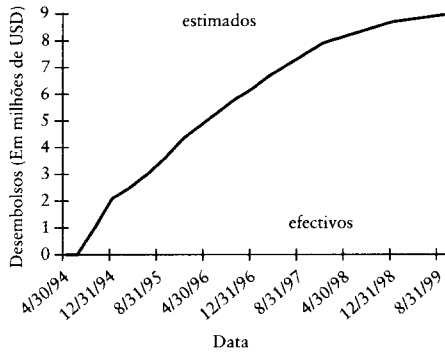
A supervisão cuidadosa do Banco e a sua interacção com o GDM e os numerosos dadores neste (e no primeiro) projecto merece uma menção especial.

#### Supervisão—Classificações do Formulário 590

	6/30/94	6/28/95	6/24/96	6/16/97
Objectivos do desenvolvimento		S	S	S
Progresso da execução	S	S	S	S

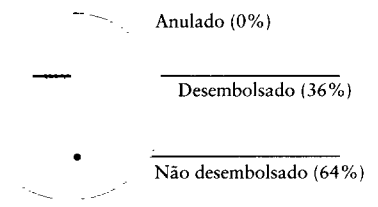
**25ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
CAPACIDADES DO SECTOR FINANCEIRO (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1811, CRÉDITO C2607),  
EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 4/14/94  
 Data de entrada em vigor . . . . . 8/17/94  
 Data de encerramento. . . . . 6/30/00  
 Aprovado . . . . . USD 9 milhões  
 Desembolsado . . . . . USD 3,4 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado . . . . . USD 5,9 milhões  
 Situação do projecto. . . . . ACTIVO



**Objectivos**

O projecto de Aumento das Capacidades do Sector Financeiro aperfeiçoou e robusteceu as instituições encarregadas de executar a política e as reformas institucionais acordadas no âmbito do Segundo Crédito de Recuperação Económica (SCRE). Os principais objectivos do projecto eram: (a) proporcionar formação aos funcionários do banco central para eles poderem melhor realizar a gestão macro-monetária e uma supervisão prudente do sector financeiro, e criar um sistema mais eficaz de distribuição de divisas; (b) formar os funcionários dos bancos comerciais para eles poderem fornecer mais eficazmente financiamento comercial aos importadores, apreciar os pedidos de crédito e, no que respeita os funcionários de nível superior dos bancos, assegurar, em termos globais, uma gestão mais eficaz; (c) dar formação a um núcleo de juristas profissionais do banco central e do Ministério das Finanças para eles examinarem e redigirem novamente a legislação financeira, e outra legislação conexa, para que elas se adaptem melhor à conjuntura financeira mais desregulamentada, e fortalecer os sistemas jurídicos susceptíveis de afectar positivamente o funcionamento global do sistema financeiro; (d) apoiar o melhoramento das instituições do sector financeiro, recrutando peritos em assistência técnica que possam ministrar formação aos funcionários locais e ajudar a aperfeiçoar as competências nacionais; e (e) estudar em mais profundidade certos aspectos do sector financeiro para uma melhor compreensão das eventuais alternati-

vas de política a seguir.

**Descrição**

O projecto foi dividido em cinco componentes principais:

- (a) Formação no Banco Central
- (b) Formação nos Bancos Comerciais
- (c) Aumento das Capacidades Jurídico—Financeiras
- (d) Aperfeiçoamento de Instituições
- (e) Estudos e Apoio ao Projecto.

**Avaliação**

Se bem que o projecto ainda esteja em via de execução, até agora ele atingiu com êxito os seus objectivos. Entre as realizações de maior destaque encontra-se a privatização do BCM e do BPD e o fortalecimento das capacidades de supervisão do banco central por meio de um acordo de geminação com os supervisores do Banco de Reserva da África do Sul. Estas foram importantes realizações porque puseram fim à expansão descontrolada do crédito e facilitaram a estabilização macro-económica do país. Adicionalmente, a reforma financeira tem tido um efeito positivo sobre os conselhos de administração das instituições do sector bancário. Devido à assistência técnica prestada pelo Banco Mundial ao banco central, os padrões de supervisão bancária em Moçambique estão actualmente a par dos de alguns países vizinhos que se encontram num estágio de desenvolvimento muito mais avançado.

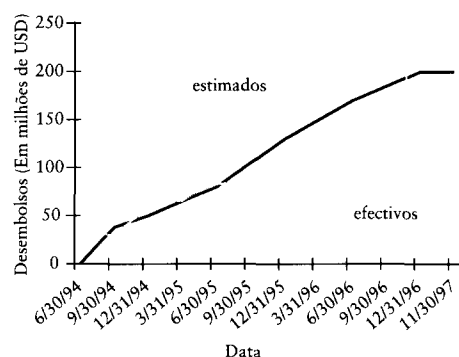


**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	6/30/94	6/29/95	6/24/96	6/27/97
Objectivos do desenvolvimento	S	S	I	S
Progresso da execução	S	S	S	S

## 26ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR SEGUNDO CRÉDITO PARA A RECUPERAÇÃO ECONÓMICA: SCRE (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1777, CRÉDITO G2628), EM NOVEMBRO DE 1997

### COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS: ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS



### DADOS BÁSICOS

Aprovação . . . . . 6/16/94  
 Data de entrada em vigor . . . 7/19/94  
 Data de encerramento. . . . . 8/30/97  
 Aprovado . . . . . USD 200 milhões  
 Desembolsado. . . USD 208,3 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado. . . . . 0  
 Situação do projecto. . CONCLUÍDO

Anulado (0%)

Não desembolsado  
(0%)

Desembolsado (100%)

### Objectivos

O SCRE destinava-se a ser um elemento importante da estratégia governamental de aproveitar a nova era de paz em Moçambique para criar um ambiente propício à recuperação rápida e ao crescimento duradouro. O governo, e o que lhe sucedeu após as eleições, necessitava de fortalecer as suas capacidades em matéria de macro-gestão de uma economia com grandes desequilíbrios internos e externos. Precisava simultaneamente de prosseguir o ajustamento estrutural. O SCRE prestou apoio às acções a empreender em quatro áreas principais, proporcionando simultaneamente o financiamento necessário à balança de pagamentos por meio de: (a) Gestão das Despesas Públicas e das Ajudas Externas; (b) Política Monetária e Fortalecimento do Banco Central; (c) Sector Financeiro; e (d) Reforma das Empresas.

### Descrição

O crédito continuou a prestar apoio ao Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) do governo. Os objectivos do crédito eram os de apoiar a estabilização macro-económica, reforçando os principais elementos da política monetária e fiscal, e apoiando simultaneamente um programa interrelacionado de reforma de empresas e do sector financeiro. O crédito tem quatro componentes. Primeiro, ele prestou apoio para formular programas sectoriais integrados nas três áreas principais

de agricultura, saúde e educação. Segundo, o programa deu apoio ao banco central nas suas funções essenciais, como banco central, de gestão da política monetária e supervisão bancária, aperfeiçoando a secção jurídica e de contabilidade, continuando a reforçar e a racionalizar a gestão cambial e o processo de distribuição de divisas. Terceiro, o programa apoiou o desenvolvimento de um sistema bancário competitivo, que funcione eficientemente, e que seja verdadeiramente comercial. A entrada de novos bancos é encorajada, e os bancos estatais já existentes estão a ser “comercializados” e preparados para ser privatizados. Quarto, o programa acelerou a privatização, prestando uma atenção especial às grandes empresas estatais no contexto da economia. Além da privatização, o programa auxiliou a examinar as questões ambientais que afectam negativamente o desenvolvimento das empresas, a fim de minorar os constrangimentos existentes nessa área.

### Avaliação

O projecto foi encerrado na data prevista de 30 de Agosto de 1997. Embora o Relatório sobre a Execução e Conclusão do projecto ainda esteja incompleto, parece que o empréstimo conseguiu preencher as condições de política declaradas para os sectores comercial e financeiro. O projecto acelerou a privatização dos bancos estatais (o BCM e o BDP) e das grandes empresas estatais, e conseguiu introduzir um novo sistema de

limites máximos para o crédito, e concluir a transformação dos CFM—a empresa nacional de caminhos de ferro—numa empresa pública. O empréstimo ajudou a

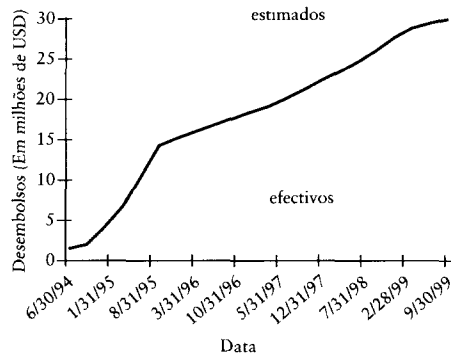
abolir o sistema de preços condicionados—que era efectivamente um sistema de controlo de preços pelo governo—relativos a oito bens fundamentais.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	6/30/94	6/29/95	6/24/96	6/27/97
Objectivos do desenvolvimento	S	S	S	MS
Progresso da execução	S	S	S	MS

## 27ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR ENGENHARIA DO GÁS (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1780, CRÉDITO C2629), EM NOVEMBRO DE 1997

### COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS: ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS



### DADOS BÁSICOS

Aprovação . . . . .	6/16/94
Data de entrada em vigor . . . . .	12/30/94
Data de encerramento. . . . .	6/30/00
Aprovado . . . . .	USD 30 milhões
Desembolsado. . . . .	USD 17,1 milhões
Anulado . . . . .	0
Não desembolsado USD	13,1 milhões
Situação do projecto. . . . .	ACTIVO

—	Anulado (0%)
—	Desembolsado (57%)
•	Não desembolsado (43%)

### Objectivos

O objectivo primordial deste projecto era o de empreender todos os trabalhos necessários para que o governo, a ENH e os investidores do sector privado pudessem tomar decisões sobre a exploração das reservas de gás de Pandhe para exportação e uso em Moçambique. Os objectivos secundários incluíam uma limpeza ambiental de menores proporções, relacionada com as actividades anteriores, os preparativos para o abastecimento de gás às cidades moçambicanas cuja localização fosse apropriada, e a oportunidade consequente de prover energia, dar formação e reforçar as instituições para que Moçambique esteja preparado para assumir um papel importante nas operações gasíferas futuras.

### Descrição

Estava previsto que o projecto de engenharia se realizasse em duas fases. A Primeira Fase destinava-se a verificar que havia reservas de gás suficientes e dissipar algumas incertezas relacionadas com o projecto. Alguns dos trabalhos incluídos na Primeira Fase—disparo sísmico e sua interpretação—já estavam quase concluídos por terem sido financiados com um adiantamento de USD 1,5 milhões do Serviço para a Preparação de Projectos (PPF). O objectivo almejado era levar o projecto a um estágio no qual o sector privado investisse nos custos de pré-desenvolvimento. A Segunda Fase abarcava os trabalhos restantes de pré-desenvolvi-

mento e incluíam as tarefas para as quais um parceiro em “joint venture” gostasse de contribuir, e nas quais os custos da ENH seriam compartilhados com o sócio do sector privado. Havia várias condições a preencher antes de se poder proceder à Segunda Fase, entre as quais, a assinatura de acordos apropriados de “joint venture”, a aprovação pelo Conselho de Ministros de um enquadramento jurídico e regulamentar satisfatório, e a comprovação de que as reservas eram suficientes para o projecto ser bem sucedido.

### Avaliação

A primeira fase deste projecto foi concluída com êxito quando a perfuração de poços e os trabalhos sísmicos confirmaram a existência de reservas recuperáveis comprovadas num nível pelo menos igual àquele previsto. Durante essa fase, a assistência técnica foi bem utilizada para fortalecer a Direcção de Hidrocarbonetos do GDM, para ajudar a ENH a estudar as opções de financiamento da eventual exploração do gás, e para preparar o terreno para a ENH assumir o seu papel de futuro sócio da “joint venture”.

A fase crítica de o GDM concluir um acordo com um sócio estrangeiro relativo à “joint venture” ainda está em curso. Esse acordo é extremamente complexo e, devido à sua dimensão, recebeu muita atenção, tanto em Moçambique como no estrangeiro. Embora seja ainda muito cedo para se chegar a qualquer conclusão sobre os resultados finais do projecto, já é evidente que

o Banco auxiliou o GDM e, em especial, a ENH a colocar-se numa posição sólida para negociar a utilização económica de um importante recurso energético,

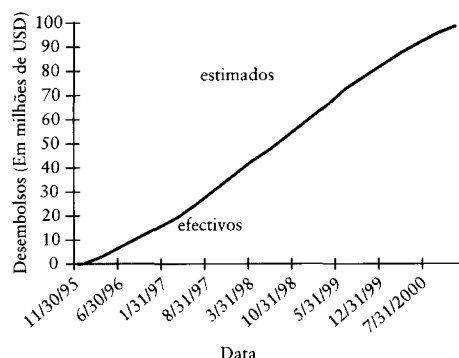
que estava à espera de ser explorado há quase três décadas.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	6/30/94	6/28/95	7/3/97
Objectivos do desenvolvimento		S	S
Progresso da execução	S	S	MS

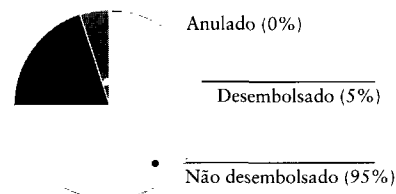
**28ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR  
RECUPERAÇÃO DO SECTOR DE SAÚDE (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 1792, CRÉDITO C2788, EM NOVEMBRO DE 1997**

**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:  
ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 11/30/95  
 Data de entrada em vigor . . . 4/30/96  
 Data de encerramento. . . . . 6/30/01  
 Aprovado . . . . . USD 98,7 milhões  
 Desembolsado . . . . . USD 4,9 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado USD 86,7 milhões  
 Situação do projecto. . . . . ACTIVO



**Objectivos**

Os objectivos estabelecidos para o sector de saúde eram: (a) reduzir a mortalidade, a morbilidade e o sofrimento, especialmente nos grupos de alto risco, tais como mulheres, crianças e todas as pessoas deslocadas devido à guerra e às calamidades naturais; (b) manter os cuidados primários de saúde, assentando as bases da prestação de cuidados de saúde de boa qualidade e com continuidade, tornando-os acessíveis à maior parte da população; e (c) aumentar as capacidades técnicas e administrativas no Ministério da Saúde (MDS) para planificar, executar e avaliar os cuidados de saúde e os serviços de apoio.

**Descrição**

Por meio da coordenação entre todos os principais dadores e o governo, o programa, que abarcava todas as actividades do MDS, financiou uma parcela de tempo de cinco anos da Estratégia Nacional para a Saúde. As equipas do MDS definiram os objectivos, e identificaram e prepararam as diversas componentes, sob a coordenação global da Direcção de Planificação

do MDS. O programa abordava as seguintes áreas: (a) aperfeiçoar novamente a qualidade dos serviços de saúde prestados a fim de atingir um nível mais alto de serviços à medida que o sector for recuperando; (b) melhorar as instituições do sector, dos serviços de apoio e dos sistemas sub-nacionais de gestão da saúde; e (c) aumentar as capacidades dos recursos humanos.

**Avaliação**

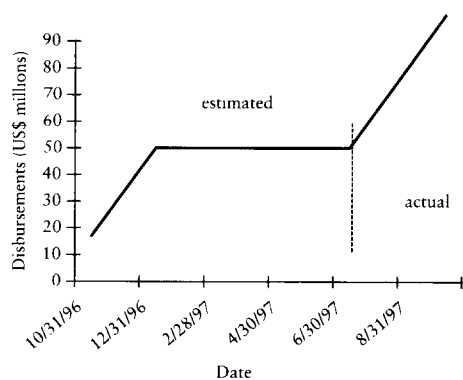
Foram desembolsados 5 por cento do montante do empréstimo, desde a entrada em vigor em Abril de 1996. As actividades realizadas no âmbito do projecto em 1997 incluíram a assinatura de contratos relativos a cursos de formação. Foi elaborada uma política nacional de orientação e criados instrumentos de planificação para identificar e decidir sobre a localização prioritária das instalações, mas ainda não foi estabelecida a estrutura administrativa, a nível provincial, necessária para levar a cabo a construção e restauração dos hospitais rurais. Estavam a ser estudadas com os outros dadores, a nível provincial, as maneiras de complementar os custos ordinários.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	6/28/96	6/19/97
Objectivos do desenvolvimento	S	S
Progresso da execução	S	S

**29ª FOLHA DO RESUMO DO PROJECTO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR**  
**IIIº CRÉDITO DE RECUPERAÇÃO ECONÓMICA (Nº DE IDENT. DO PROJECTO 35922, CRÉDITO CN010,**  
**EM NOVEMBRO DE 1997**

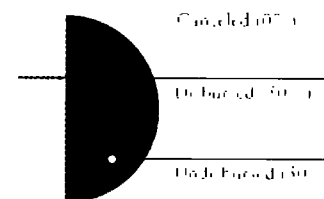
**COMPARAÇÃO GRÁFICA DOS DESEMBOLSOS:**  
**ESTIMADOS VERSUS EFECTIVOS**



**DADOS BÁSICOS**

Aprovação . . . . . 2/4/97  
 Data de entrada em vigor . . . 5/21/97  
 Data de encerramento. . . . 12/31/98  
 Aprovado . . . . . USD 100 milhões  
 Desembolsado. . . . . USD 47,8 milhões  
 Anulado . . . . . 0  
 Não desembolsado USD 47,6 milhões  
 Situação do projecto. . . . . ACTIVO

**DESEMBOLSOS E ANULAÇÕES**



**Objectivos**

Os objectivos macro-económicos para 1996-98 eram: (i) atingir um crescimento médio anual do PIB de 5 por cento, excluindo a componente de energia; (ii) reduzir a inflação para menos de 10 por cento até ao fim de 1998; e (iii) aumentar as reservas brutas internacionais para o equivalente a quatro meses de importações e serviços não remuneradores de factores.

**Descrição**

Este crédito ao ajustamento continuou a apoiar o programa de reformas económicas a médio prazo em Moçambique que visava alcançar um crescimento continuado, reduzindo a pobreza e diminuindo a dependência das ajudas externas. O crédito prestou apoio a medidas destinadas a melhorar a gestão macro-econó-

mica por meio de reformas financeiras e fiscais, e a remover os impedimentos a uma resposta continuada da oferta. As medidas tendentes a melhorar a gestão macro-económica incluíam a privatização dos bancos estatais, a melhoria da gestão orçamental, e a limitação dos subsídios indirectos às empresas. As medidas baseadas na oferta incluíam: a racionalização do regime de pautas aduaneiras e de impostos indirectos; a liberalização do caju; e as concessões privadas das operações portuárias e ferroviárias dos CFM.

**Avaliação**

O empréstimo foi aprovado em 4 de Fevereiro de 1997; o Resumo da Avaliação ainda não está disponível.

**Supervisão—Classificações do Formulário 590**

	6/13/97
Objectivos do desenvolvimento	S
Progresso da execução	S





## COMENTÁRIOS SOBRE A GESTÃO DA CARTEIRA DE PROJECTOS DO BANCO MUNDIAL



1. Moçambique é um país que tem um produto interno bruto (PIB) per capita de menos de USD 785, e por essa razão pode beneficiar, dentro do contexto das suas relações com o Grupo do Banco Mundial, dos empréstimos concedidos pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID).
2. Todos os países cujo produto nacional bruto (PIB) for inferior ao número acima mencionado têm direito a receber assistência financeira da AID. A vantagem deste tipo de financiamento reside nas condições de reembolso, que são de 40 anos.
3. Moçambique tem, desde 1987 até ao presente, recebido empréstimos da AID. O montante total do crédito concedido pela AID é de 1 207,30 milhões de DES. Os fundos concedidos foram aplicados a duas áreas:
  - Projectos de desenvolvimento, os quais representam 696,3 milhões de DES.
  - Crédito para os ajustamentos económicos estruturais, os quais representam 510,8 milhões de DES.
4. Os projectos inicialmente executados destinaram-se aos sectores de Energia, Educação, Saúde, e ao Corredor da Beira; foi simultaneamente concedido o primeiro crédito para o Ajustamento Económico Estrutural.
5. Devido ao estado social do país e às condições económicas prevalentes naquela altura, pode-se dizer que os fundos concedidos foram dirigidos para dar resposta a situações de emergência.
6. O primeiro financiamento (como anteriormente mencionado) foi concedido em fins da década de 1980. Este foi o primeiro contrato concluído entre o país e as instituições de Bretton Woods. Nessa época ignorava-se quais eram os princípios, as políticas e os procedimentos de Bretton Woods.
7. Por essa razão, a execução dos primeiros projectos deparou-se com algumas dificuldades devido à falta de conhecimento das políticas e dos procedimentos do Banco, e devido à inexperiência das partes envolvidas (o Governo, os Organismos de Execução e o Banco Central de Moçambique) durante a fase de execução houve algumas dificuldades no terreno.
8. A instituição da Missão Residente contribuiu de maneira significativa para introduzir algumas alterações, como por exemplo, a utilização do financiamento ou dos fundos do Banco Mundial. Actualmente, os assuntos que anteriormente eram tratados em Washington são agora tratados localmente.
9. Se observarmos os problemas do país antes de entabularmos relações com a AID e previamente à fase actual, pode dizer-se que o crédito concedido pela instituição foi útil, apesar de não ter atingido os seus objectivos de desenvolvimento em termos reais.
10. Hoje em dia, são visíveis os resultados dos investimentos efectuados na educação, na reabilitação de infra-estruturas, e nas áreas de saúde; de assistência ao sector energético; houve resultados alentadores no sector rodoviário e foram dinâmicos os empreendimentos de reabilitação do Corredor da Beira; e, apesar do seu ritmo lento, realizaram-se as esperadas perspectivas de aumento da capacidade nacional. No que respeita a balança de pagamentos, deve destacar-se principalmente a estabilização das taxas de câmbio.

## **COMENTÁRIOS SOBRE A GESTÃO DA CARTEIRA DE PROJECTOS DO BANCO MUNDIAL (CONTINUAÇÃO)**

11. Isto não quer dizer que as políticas e estratégias dessa instituição de Bretton Woods, no que respeita a utilização dos recursos financeiros, não estejam sob observação. A opinião corrente é que, durante o processo de formulação dos projectos financiados por esta instituição, as várias partes interessadas ou os diversos segmentos da sociedade deveriam ser ouvidos.
12. Em termos gerais, é justo reconhecer que a AID desempenha uma função importante no processo de desenvolvimento do país. Contudo, é necessário que exista uma maior interacção entre os principais protagonistas (o Governo e a AID). As instituições governamentais que participam neste processo têm que melhorar o seu modus operandi. Por parte da AID, esta deverá agir em consonância com as necessidades do país, e não expressar-se apenas em termos da sua própria filosofia.

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

- A afiliação do país à instituição de Bretton Woods contribuiu significativamente para inverter a tendência descendente da economia.
- A utilização dos fundos da AID destinados a objectivos pré-estabelecidos começou a dar resultados. Contudo, é imprescindível fazer notar que, neste processo, os resultados a alcançar são a longo prazo.
- Para que o processo de execução de projectos financiados pelo Banco Mundial obtenha um êxito significativo, recomendamos que sejam prosseguidos os trabalhos conjuntos (com o MPF, o Banco de Moçambique, o Banco Mundial e os organismos de execução) no âmbito da implementação da gestão da carteira de créditos do Banco Mundial.
- Estamos em geral de acordo com os pontos de vista do Banco Mundial expressos no documento **Análise da Assistência ao País (CAR)**.

Maputo, 4 de Agosto de 1998

International Relations Department



# MINISTÉRIO DO PLANO E FINANÇAS DIRECÇÃO NACIONAL DO TESOURO



Exmo Senhor  
Representante Residente do Banco Mundial  
Maputo

N/Refª105/GAB-DNT/98

Maputo, 27 de Agosto de 1998

Assunto: "Country Assistance Review"

Na sequência da solicitação de V.Excias junto enviamos a carta sobre o assunto acima epigrafado, apesar de considerarmos que o documento sendo da autoria e propriedade do Banco Mundial, não necessite de *autorização* do Governo para a sua publicação.

O documento é bastante extensivo na análise detalhada da assistência do Banco Mundial a Moçambique, sistematiza e retém as principais constatações e lições acumuladas e projecta algumas recomendações nesta base.

Em nosso entender o documento deveria também concentrar-se não só no historial como também na colocação das questões chaves para as quais o Governo deve ter um posicionamento, decorrente da experiência do passado recente.

Duma forma geral a estratégia do Banco Mundial para o futuro - CAS (Estratégia da Assistência ao País) apresentada no documento é bastante compreensiva e está em linha com a priorização dos objectivos da reforma que o País está implementando, nomeadamente na implantação duma economia de mercado, ponderando também os problemas sociais e ambientais.

Parece perfeitamente pacífico o conjunto de sugestões feitas para a mudança no estilo de intervenção do Banco Mundial. Entendemos que o Governo no quadro destas sugestões deverá potenciar-se para:

- O estabelecimento de rotinas para revisão e acompanhamento periódico da carteira de crédito; e
- A definição de soluções de carácter institucional e sustentável para a gestão da carteira de crédito do Banco Mundial (nomeadamente ao nível sectorial)

Consideramos que ao se colocar o combate à corrupção na agenda da cooperação com o Banco Mundial significa que esta instituição deverá ter um papel mais activo neste processo, podendo ser indicado qual poderia ser o papel da instituição neste âmbito.

Finalmente, consideramos que a aceitação como condição do crédito, dos êxitos da reforma salarial e da melhoria da mobilização de receitas, é uma questão que deve ser ponderada, muito embora ambas as condições constituam sob o ponto de vista técnico condições coerentes do crédito, na medida em que só desta forma se poderão assegurar as comparticipações (financeiramente) e se poderão reter os quadros para a gestão e sustentabilidade futura (capacidade de gestão).

Sem mais assunto, os nossos melhores cumprimentos.



Manuel Chang  
Director Nacional

---

**RECONSTRUIR A ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE: AVALIAÇÃO DE UMA PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO/A  
RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO DO BANCO MUNDIAL**


---

*Recomendações**Resposta da Administração*

46. *Análise da Assistência ao País (CAR)—  
Moçambique*  
12/02/97

*1. Introdução*

i) Uma absorção efectiva das lições da experiência contribuiria muito para intensificar e melhorar os efeitos da assistência prestada pelo Banco. Ao olhar para o futuro, constatamos que o Banco deveria aproveitar a oportunidade do novo processo de estratégia para a assistência ao país para reposicionar os seus programas, por forma a conseguir uma maior selectividade e uma gestão mais efectiva dos seus serviços, estejam eles ou não associados à concessão de crédito.

(i) O CAS (*Estratégia para a Assistência ao País*) *aproveita directamente os ensinamentos obtidos com as experiências passadas. A principal lição da experiência em Moçambique é a importância crucial de robustecer as parcerias estabelecidas.* Esta é uma das três prioridades estratégicas do CAS. A parceria com o Governo é essencial para que este se identifique com e assuma o compromisso das alterações de política e actue com capacidade na execução das mesmas; a parceria com osadores é crucial para que a coordenação das ajudas, a nível sectorial, seja efectiva; e a parceria com a sociedade civil constitui o fundamento de uma mudança sustentável. Embora o processo de fortalecimento de parcerias implique uma ampla participação de todos os intervenientes, existe total acordo quanto ao facto que o Banco deve ser selectivo na sua participação no sector e na utilização de determinados instrumentos.

*2. Recomendações*

(i) Utilizar o diálogo com o país e os mecanismos disponíveis de coordenação das ajudas para nutrir as reformas de política e o desenvolvimento das capacidades.

(i) *Isto é coerente com o CAS elaborado pelo Banco.* Porém, como se reconhece no CAR e no CAS, é o Governo quem exerce, de maneira crescente e com o forte apoio do Banco, a principal função de chefia nos assuntos de política económica e na condução do diálogo com os outros parceiros no desenvolvimento. O Banco vai continuar a promover as reformas de política e o aumento das capacidades por meio de trabalhos económicos conjuntos (como, por exemplo, o Estudo sobre as Perspectivas Económicas e a Análise da Gestão Fiscal, que estão em curso); a operação de Reforma da Gestão Económica; o Documento sobre Parâmetros de Política Económica; proporcionar apoio ao Governo para que ele elabore uma estratégia para a reforma do sector público; e uma discussão mais aprofundada sobre política económica, e uma parceria para conceder as ajudas – tanto a nível local como através do mecanismo de Grupo Consultivo, o qual vai reunir-se em Moçambique em 1998.

(ii) Na assistência prestada pelo Banco, este vai concentrar-se mais em atingir um nível superior aos projectos tradicionais de investimento, encorajando o estabelecimento de parcerias de funcionamento eficiente entre osadores. Este processo já está em curso, mas tem que ser acelerado. Devido à capacidade nacional limitada, o Banco Mundial e os seus sócios na assistência ao desenvolvimento estão a financiar demasiados projectos, obedecendo cada um a regimes diferentes. Chegou o momento de criar coligações administrativas para que a assistência externa seja mais coerente e produza melhores efeitos, fazendo com que o Banco, os outrosadores multilaterais e bilaterais, e a sociedade civil conjuguem as suas forças e procurem obter resultados, a nível nacional, dos programas realizados em sectores prioritários, e que estes sejam geridos em função dos resultados.

(iii) *Acordado e plenamente congruente com a CAS. Reforçar as parcerias para o desenvolvimento é o principal objectivo estratégico do CAS.* O Banco tem liderado a defesa em Moçambique do desenvolvimento de programas de investimento sectorial (PIS) e em destacar a necessidade de uma maior coordenação a nível sectorial. Estão a ser realizados programas sectoriais nas áreas rodoviária e de saúde, estando em preparação programas para a educação e a agricultura. Estão a ser debatidos os mecanismos destinados a reforçar os procedimentos comuns de execução dosadores a fim de intensificar a participação do sector privado e das ONG nos PIS. Em todas essas operações estão incluídas indicações concretas para medir os resultados.

O Programa de "Divulgação às ONG" da Missão Residente vai continuar, sendo envidados esforços no sentido de o Governo aderir mais activamente a esta actividade.

O ritmo da criação de "coligações administrativas", especialmente daquelas nas quais participa a sociedade civil, vai depender em grande medida da capacidade do Governo e da prioridade que ele atribua ao auxílio a prestar a essas coligações

(iii) Colocar as autoridades moçambicanas "ao volante" na condução de actividades que visam o aumento das capacidades e a coordenação das ajudas externas, dando-lhes ao mesmo tempo um apoio adequado através de serviços consultivos e fiduciários. Um grande número de consultores estrangeiros, unidades de execução de projectos, e complementos salariais estão a minar a reforma da função pública e o aperfeiçoamento das instituições. A gestão das despesas públicas deve ser melhorada e os custos agregados de transacção da assistência externa reduzidos, por meio de uma coordenação mais efectiva da assistência pelas autoridades moçambicanas. O Banco deveria dar prioridade ao aumento da eficácia do sistema global de ajudas, auxiliando o Governo a introduzir uma maior coerência nos programas de ajuda para prosseguir os principais objectivos do desenvolvimento.

(iii) *Acordado e coerente com a CAS. Este é um importante foco de interesse dos trabalhos em curso no Banco.* A Análise da Gestão Fiscal conjunta, e a elaboração de um enquadramento fiscal a médio prazo que ela sustenta, visam especificamente auxiliar o Governo a melhorar as capacidades e os processos com vista a definir mais claramente as prioridades e assegurar que haja coerência entre essas prioridades e a maneira como é formulado e executado o orçamento, incluindo a parte do orçamento que é financiada pelosadores. Isto constitui também a força motriz que impulsiona o apoio do Banco aos PIS nos sectores principais, o facto de o Banco evitar, sempre que possível, a assistência técnica a longo prazo prestada por estrangeiros, e a opinião do Banco de que as UIP não deveriam ser apoiadas no âmbito das novas operações mas deveriam ser progressivamente eliminadas nos casos em que ainda existam.

Adicionalmente, o Banco, a pedido do Governo, está a prestar assistência e consultoria sobre as reformas do sector público e da função pública. Estamos a colaborar estreitamente com os outros parceiros neste assunto.

(iv) Ceder o lugar a outros dadores para eles assumirem a liderança, nos casos em que eles tiverem uma vantagem comparativa. O Banco está actualmente muito sobrecarregado. Deveria concentrar os seus esforços num número menor de actividades e desempenhar um papel de apoio nos casos em que outros organismos vocacionados para o desenvolvimento tiverem uma vantagem comparativa e podem assumir a liderança. Quanto às questões ecológicas, ao sector rural e aos sectores sociais, o Banco tem um importante contributo intelectual a fazer, mas outros dadores têm uma presença substancial no país, e a função de chefia desempenhada pelo Banco poderá ser reduzida.

(iv) *Uma maior focalização nas actividades do Banco é um objectivo explícito da CAS.* A prioridade estratégica indicada na CAS de reforçar as parcerias para o desenvolvimento significa o reconhecimento explícito da necessidade de uma coordenação mais efectiva das estratégias dos dadores para a assistência ao país, pondo em relevo as suas respectivas vantagens comparativas. Em Agosto de 1998, realizou-se uma reunião em Maputo para discutir as estratégias de assistência ao país e as vantagens comparativas dos dadores.

A recomendação feita no CAR de que a função do Banco de financiador no sector rural e nos sectores sociais pode ser reduzida, deveria ser abordada cautelosamente. O objectivo da CAS é a redução da pobreza. Isto requer que seja dado um destaque especial às zonas rurais, nas quais reside a maior parte das pessoas pobres e onde são maiores as oportunidades de um crescimento dinâmico susceptível de reduzir a pobreza. O aumento das capacidades e o aperfeiçoamento dos recursos humanos é também uma prioridade da CAS. A concepção dos PIS nas áreas rodoviária, de agricultura, saúde e educação visam maximizar a participação intelectual e financeira dos outros dadores. O êxito desses programas depende de um sólido apoio financeiro do Banco para intensificar os efeitos da sua contribuição intelectual (mencionada no CAR) e para reforçar o objectivo central e as prioridades estratégicas da CAS, e para assegurar que todos os parceiros prestem um apoio adequado.

(v) Adaptar a estrutura e as modalidades da assistência do Banco aos objectivos, tal como revistos, da estratégia de assistência ao país. Para auxiliar Moçambique a enfrentar os desafios extraordinariamente complexos inerentes ao desenvolvimento (pobreza abjecta; dívida onerosa; debilidade das instituições; falta de recursos humanos; disfunções sociais; etc.), o Banco deveria ser receptivo e ter agilidade de espírito. Uma maior descentralização da autoridade a favor das actividades no terreno, e uma utilização imaginativa dos instrumentos de crédito susceptíveis de serem adaptados, facilitaria a coordenação das ajudas e tornariam a assistência do Banco mais eficaz.

(v) *A Administração do Banco concorda com as recomendações e com o facto de elas serem coerentes com a CAS. Aumentar as funções da Missão Residente, usando novos mecanismos de crédito, e dar ênfase aos conselhos e assistência “atempados” são recomendações da CAS que estão a ser levadas em conta.* O quadro de pessoal da Missão Residente foi muito reforçado, estando previsto um aumento ainda maior do quadro de pessoal, sobretudo por meio de contratação local, durante o próximo ano e nos anos seguintes. A gestão da carteira passou a ser da responsabilidade do Representante Residente, e as actividades da Missão Residente foram acrescidas nas áreas de coordenação local das ajudas, de divulgação à “sociedade civil”, e de diálogo sobre política com o Governo. As excelentes comunicações instantâneas, que incluem serviços de teleconferência entre Maputo e a Sede do Banco, vieram facilitar a integração entre a Sede e a Missão Residente e, em geral, apressar o tempo de resposta. Está a ser explorada a possibilidade de utilizar instrumentos de crédito adaptáveis nas áreas de agricultura, estradas e desenvolvimento rural.



## RELATÓRIO DA COMISSÃO SOBRE A EFICÁCIA DO DESENVOLVIMENTO (CODE)

Em 17 de Dezembro de 1997 a Comissão sobre a Eficácia do Desenvolvimento (CODE) examinou um relatório elaborado pelo Departamento de Avaliação Retrospectiva de Operações (OED) intitulado Moçambique: Análise da Assistência ao País (CAR) (AID-SecM97-537), juntamente com uma resposta da Administração elaborada pelos serviços para a Região da África do Banco Mundial. A CODE saudou a principal conclusão de que o Banco, na assistência que presta a Moçambique para apoiar a sua transformação económica, demonstrou receptividade a um conjunto singular de circunstâncias. Seguem-se os pontos salientes dos argumentos pertinentes a análise efectuada pelo Conselho de Administração do Banco da Estratégia para a Assistência aos Países, nomeadamente a Moçambique.

### Calendário do CAR e da CAS

A Comissão expressou o seu reconhecimento pelo facto de o OED ter concluído rapidamente o CAR para que este documento pudesse ser examinado antes de o Conselho de Administração apreciar a CAS. Expressou a sua preocupação pelo facto de não ter havido conversações com o Governo ou os dadores sobre o CAR, devido à cronologia dos acontecimentos, e os serviços do Banco encarregados da Região não terem podido levar plenamente em conta as recomendações do OED durante a elaboração da CAS. Foi registada a resposta da Administração do Banco de que houvera uma interacção considerável com o OED. Sugeriu-se que a discussão no Conselho de Administração sobre a CAS deveria ter sido adiada. Visto o Governo não desejar que a apreciação pelo Conselho de Administração fosse adiada, a Comissão concordou em prosseguir com o calendário actualmente previsto para a CAS e sugeriu que fosse organizada uma reunião de trabalho sobre a execução da CAS depois de ele ter sido examinado pelo Conselho de Administração. Esta reunião de trabalho seria uma oportunidade para discutir cabalmente as recomendações do CAR, as quais seriam incorporadas na CAS.

### A Coordenação dos Dadores e a Missão Residente

A Comissão tomou nota da conclusão a que havia chegado o OED de que a proliferação de dadores em

Moçambique impõe ao Governo uma carga administrativa excessiva, uma duplicação e um desperdício de esforços, o empreendimento de projectos que excedem a capacidade de absorção do país ou com uma prioridade económica duvidosa. A CODE frisou que o Banco deveria levar em conta as suas vantagens comparativas na assistência que presta a Moçambique, e dar o lugar a outros dadores quando estes tiverem uma vantagem comparativa. Se assim não for, o programa de crédito poderá ser demasiado ambicioso, tendo como resultado um fraco desempenho da carteira de projectos. A Comissão acredita, e a Administração concorda, que as autoridades moçambicanas deveriam ser encorajadas a dirigirem a coordenação da assistência externa. O Banco deveria conceder prioridade ao aumento de eficácia do sistema de ajudas, em termos globais, auxiliando o Governo a melhorar a coerência dos programas de ajudas na prossecução dos programas prioritários de desenvolvimento. A este respeito, a Comissão destacou a importância de fortalecer a missão residente em Moçambique para esta marcar a sua presença forte e valorizar o seu apoio. A Comissão saudou a resposta da Administração de que uma prioridade estratégica da CAS será a de ajudar o país a reforçar as suas parcerias para o desenvolvimento.

### Aumento das Capacidades

O OED identificou o aumento das capacidades como sendo uma das cinco áreas prioritárias que merecem a atenção do Governo e do Banco. A Comissão acolheu com satisfação a resposta da Administração ao CAR de que promover o aumento das capacidades e o aperfeiçoamento dos recursos humanos era uma das três prioridades estratégicas do Banco no que respeita a CAS. A Comissão frisou que, tal como no caso da coordenação das ajudas, o Governo deveria "dirigir" as actividades em prol do aumento das capacidades. Expressou-se a opinião de que o CAR poderia ter sido mais explícito nas suas recomendações relativas às medidas a tomar para abordar a questão da debilidade das capacidades das instituições.

### Questões Genéricas Relacionadas com os CAR

Alguns intervenientes referiram que o CAR não fornecia informação suficiente sobre os antecedentes históri-

cos que moldavam os desafios fundamentais, em termos de desenvolvimento, que Moçambique enfrenta actualmente. Sugeriu-se que, visto o CAR ser uma inovação relativamente recente, deveria haver uma discussão mais aprofundada sobre a medida na qual ele deveria incluir as questões cruciais do desenvolvimento e o

contexto do qual elas emanam. Na opinião de alguns intervenientes, a natureza das consultas efectuadas entre o OED e a Administração, durante a elaboração dos CAR, também deveria ser examinada mais atentamente).

## PUBLICAÇÕES DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO RETROSPECTIVA DAS OPERAÇÕES

O Departamento de Avaliação Retrospectiva das Operações (OED), uma unidade independente de avaliação que se reporta aos Administradores do Banco Mundial, classifica os efeitos produzidos sobre o desenvolvimento e o desempenho de todas as operações de crédito realizadas pelo Banco. Os resultados e as recomendações são transmitidos aos Administradores do Banco e reinseridos na concepção e execução das novas políticas e projectos. Além das operações individuais e dos programas de assistência aos países, o OED avalia as políticas e os processos seguidos pelo Banco.

Os estudos de avaliação retrospectiva das operações, os documentos do Banco Mundial para discussão, e todos os outros documentos estão à disposição na InfoShop do Banco Mundial.

Os resumos de estudos e o texto completo do *Précis* e das *Lessons & Practises* podem ser lidos na Internet no endereço <http://www.worldbank.org-html-oed-index.htm>

### Como encomendar as Publicações do OED

A lista dos documentos com um número de inventário e um código de preço pode ser obtida através do serviço de encomendas pelo correio ou no InfoShop do Banco Mundial, situado no centro de Washington, D.C. Quaisquer informações sobre todos os outros documentos devem ser dirigidas à InfoShop do Banco Mundial.

### Como Encomendar as Publicações do Banco Mundial

Os clientes dos Estados Unidos e dos territórios não cobertos por qualquer um dos distribuidores das publicações do Banco podem enviar as suas encomendas de publicações para:

The World Bank  
P.O. Box 960  
Herndon, VA 20172-0960  
Telefone: (703) 661-1580  
Fax: (703) 661-1501

O endereço do banco de dados das publicações do Banco Mundial na Internet é o seguinte:

<http://www.worldbank.org>

Da Homepage do Banco Mundial, escolher *publications*.

E-mail: [pic@worldbank.org](mailto:pic@worldbank.org)

N.º de fax: (202) 522-1500

N.º de telefone: (202) 458-5454

A InfoShop do Banco Mundial apenas atende clientes na loja. A InfoShop está situada no seguinte morada:

701 18th Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, USA

Todos os outros clientes devem fazer as suas encomendas através dos distribuidores locais.

### Como Encomendar por E-Mail

Se tem uma conta corrente no Banco Mundial, pode enviar a sua encomenda pelo correio electrónico através da Internet para: [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org). É favor incluir o n.º da sua conta, os endereços para o envio da factura e para o envio da encomenda, o título e o n.º de encomenda, a quantidade e o preço unitário de cada publicação.

A Série de Documentos de Trabalho do OED é produzida por OEDPK (Parcerias e Conhecimentos). Para obter exemplares ou fazer perguntas sobre estas ou outras publicações da nossa série é favor telefonar para o n.º 202-473-5365 ou enviar um e-mail para [ecampbellpage@worldbank.org](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)



---

# SÉRIE DE ESTUDIS DO OED

1998 Annual Review of Development Effectiveness  
1997 Annual Review of Development Effectiveness  
Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems  
Bangladesh: Progress Through Partnership  
Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines  
Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance  
Fiscal Management in Adjustment Lending  
India: The Dairy Revolution  
Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update  
Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review  
Paddy Irrigation and Water Management in Southeast Asia  
Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy  
Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market  
The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction  
Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around

## **Multilingual Editions**

Assessing Development Effectiveness: Evaluation in the World Bank and the International Finance Corporation  
*Appréciation de l'efficacité du développement :*  
*L'évaluation à la Banque mondiale et à la Société financière internationale*  
*Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo:*  
*La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional*  
*Côte d'Ivoire : Revue de l'aide de la Banque mondiale au pays*  
Philippines: From Crisis to Opportunity  
*Filipinas: Crisis y oportunidades*  
Rebuilding the Mozambique Economy: Assessment of a Development Partnership  
*Reconstruir a Economia de Moçambique*

## **Proceedings**

Lessons of Fiscal Adjustment  
Lesson from Urban Transport  
Evaluation and Development: The Institutional Dimension (Transaction Publishers)  
Monitoring & Evaluation Capacity Development in Africa  
Public Sector Performance — The Critical Role of Evaluation



**O BANCO MUNDIAL**

1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Telephone: 202-477-1234

Faeximile: 202-477-6391

Telex: MCI 64145 WORLDBANK  
MCI 248423 WORLDBANK

World Wide Web: <http://www.worldbank.org>

Correo electrónico: [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org)



Internal Documents Unit  
MC C3-129

**Copies**



ISBN-0-8213-4536-2