

GRUPO DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE

DOCUMENTO SOBRE A ABORDAGEM

ANGOLA: AVALIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA AO PAÍS

Antecedentes do País

1. Angola fica situada no sudoeste de África e tem uma área de 1,25 milhões de quilómetros quadrados. A sua riqueza em recursos naturais e uma população estimada em 14 milhões dão-lhe potencialidade para ser um dos países mais ricos da África Subariana. Contudo, a sua Receita Nacional Bruta (RNB) per capita de USD 1030 (em 2004) está bastante aquém do seu potencial e os indicadores económicos e sociais de Angola estão entre os mais baixos do continente.
2. Depois de se ter tornado independente de Portugal, em 1975, a guerra civil e políticas económicas nefastas arruinaram a economia de Angola. A partida de cerca de 300 000 colonos Portugueses deixou o país com uma capacidade enfraquecida, facto que ainda hoje flagela o país. As diferenças ideológicas e os interesses económicos em torno da riqueza mineral – exacerbados pela rivalidade entre superpotências e conflitos regionais – alimentaram a guerra civil que terminou em Abril de 2002. A guerra deixou cerca de 750 000 pessoas mortas, aproximadamente 4,1 milhões de deslocados e quase meio milhão de refugiados. A produção de artigos não petrolíferos caiu e parou a produção de importantes matérias-primas para exportação, como o café e sisal. Auto-suficiente em alimentos na década de 70, Angola recebeu ajuda alimentar durante os anos 80 e 90. As infra-estruturas físicas ficaram gravemente degradadas; os serviços de saúde e educação do Governo desapareceram do interior do país e registaram uma contracção nas zonas urbanas e costeiras; e os serviços de água e electricidade quase que desapareceram. Em contrapartida, aumentou a produção de petróleo, efectuada offshore, para além da zona de guerra, sendo responsável por cerca de 50% do produto interno bruto (PIB) e por mais de 90% das receitas do Estado. As despesas do Estado aumentaram, especialmente com o sector militar, e o défice fiscal explodiu. O défice foi financiado pela emissão de moeda, tendo havido uma acumulação de pagamentos atrasados e a contracção de empréstimos contra a futura produção petrolífera.
3. No seguimento da queda de preços do petróleo nos meados da década de 80 e do colapso da União Soviética, o principal apoiante do país, Angola começou a abandonar o planeamento central. O presidente anunciou, em 1987, um plano de saneamento económico e financeiro que começou a ser aplicado em 1990. O Governo liberalizou os preços em 1991 e 1992 mas não controlou o orçamento na sua totalidade, pois “58% das despesas foram feitas à margem do Tesouro em 1994.”¹ A guerra e a falta de compromisso político minaram as reformas iniciais. A partir dos finais dos anos 90 o Governo efectuou algumas reformas, tais como a abolição de múltiplas taxas de câmbio, mas o progresso noutras áreas fundamentais, como é o caso da gestão orçamental, avançou mais lentamente.

1. EIU, Perfil do País – Angola, 1996-97, p. 21.

4. A gestão do orçamento tem sido um problema para a gestão económica, com fluxos de receitas fora dos canais orçamentais formais; discrepâncias entre as receitas reais e as declaradas; e a produção petrolífera futura como justificação de operações de dívida volumosas e não registadas. A contabilidade das receitas provenientes dos diamantes também tem sido opaca. Não obstante o lento progresso nas reformas, a partir do abrandamento da intensidade da guerra em meados da década de 90, a maior produção petrolífera, algumas reformas na política de preços e a melhor gestão macroeconómica contribuíram para o crescimento económico anual de 7,1% e para a forte queda da inflação.

5. Angola tem oportunidades mas também enfrenta sérios desafios. Os aumentos recentes do preço do petróleo e a crescente capacidade de produção de novas jazidas de petróleo representam um maior crescimento económico (15% ao ano ou superior) e receitas governamentais mais elevadas. Os desafios da riqueza dos recursos são ampliados pela fraca capacidade herdada de uma prolongada guerra civil, instituições de mercado subdesenvolvidas e uma fraca tradição de governação e de transparência.

Assistência do Banco Mundial, AF91-06

6. Angola passou a país membro do Banco Mundial em 1989; a partir dessa data o Banco preparou três documentos de estratégia durante o período. A formulação de uma estratégia de assistência para Angola tem sido difícil, pois o país esteve em conflito até 2002, em situação de pós-conflito durante os últimos quatro anos e, actualmente, é considerado um país de baixo rendimento sob tensão (LICUS) mas a sua RNB está acima do valor limiar da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) e não é elegível para o financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O Banco pretende agora preparar uma outra estratégia e discuti-la com o Conselho no AF07.

7. Se bem que com um carácter provisório e visasse abranger o período 1991-94, a estratégia do início da década de 90 cobriu *de facto* o período 1991-2003. A estratégia consistia, sobretudo, de parecer sobre políticas económicas, assistência técnica e estudos de pré investimento, ajuda financeira para a reabilitação e desenvolvimento de infra-estruturas, bem como de um meio para facultar a transição para uma economia de tempo de paz. No médio prazo, o Banco esperava fazer a transição para um programa de assistência assente na (i) criação de capacidade na gestão económica e no auxílio à preparação de estudos de pré investimento; (ii) ajuda na transição para uma economia de tempo de paz; (iii) auxílio na reabilitação da devastada infra-estrutura económica e social; e (iv) apoio ao processo de reforma económica. O Banco pretendia ser flexível na concepção dos seus programas de empréstimo e de outra ordem, com o contingente de empréstimos no progresso registado nas reformas económicas, na restauração da paz e na capacidade do Governo para absorver a assistência. O programa de estudos económicos e sectoriais (ESW) visava apoiar o diálogo com o Governo sobre políticas e oferecer os fundamentos intelectuais para as operações de concessão de empréstimos.

8. No AF03 uma *Estratégia de Apoio Transitória* (TSS) cobria cerca de 18 meses e procurava ajudar a alcançar estabilidade macroeconómica e apoiar a implementação de um programa de despesas públicas pós-conflito, em prol dos pobres. A *Nota da Estratégia Intercalar* (ISN) que se seguiu no AF05 visava apoiar o programa do Governo para 2005-2006. As duas estratégias fundamentavam-se em três pilares idênticos: (i) aumento da

transparência, eficiência e credibilidade da gestão dos recursos públicos e intensificação do desenvolvimento de capacidade; (ii) expansão da prestação de serviços aos grupos afectados pela guerra e a outros grupos vulneráveis (prestação de serviços básicos e reabilitação da infra-estrutura de emergência); e (iii) preparação do terreno para um crescimento económico favorável aos pobres, de base ampla, (especialmente através de um melhor ambiente para o crescimento do sector privado, da identificação de intervenções piloto na economia rural e da facilitação de melhor financiamento privado das infra-estruturas).

9. As estratégias seriam apoiadas por serviços de concessão de empréstimos e de outra natureza. Durante 1991-2005, o Banco concedeu 16 créditos no montante de USD 487 milhões e os empréstimos mais doações per capita alcançaram USD 3 por ano. No meio de grandes expectativas, após as eleições de 1992, a IDA aprovou oito créditos no AF92-93. Contudo, a guerra recomeçou em 1993 e a concessão de empréstimos caiu bruscamente no período AF94-02. Depois do acordo de paz de 2002, a concessão de crédito foi retomada com três doações e dois créditos. Relativamente à assistência para estudos analíticos e consultoria (AAA) as estratégias contemplavam um estudo de diagnóstico do sector petrolífero, análises de questões fiduciárias, um memorando económico do país (CEM) e avaliações das necessidades de capacidade e do clima de investimento. As estratégias recentes estipulam que se mantenha a AAA, independentemente do clima de empréstimos, mas se o conflito ressurgir ou a governação se deteriorar, o Banco terminaria a concessão de empréstimos e desobrigar-se-ia gradualmente.

Metodologia

10. A avaliação da assistência ao país (CAE) irá apreciar a relevância da estratégia do Banco relativamente à estratégia própria do Governo e os constrangimentos de desenvolvimento do país. Relativamente a cada um dos principais objectivos do programa, a CAE irá aquilatar o progresso registado na consecução do objectivo, incluindo o balanço entre as actividades de empréstimo e de outra ordem, o número de operações, a eficácia com que foi implementada a estratégia e os resultados alcançados. Far-se-á em duas fases. A primeira irá analisar se o programa alcançou um objectivo particular ou resultado planeado e se teve um impacto substantivo no desenvolvimento do país. Na medida do possível, dada a falta de dados compreensivos e fiáveis, esta análise irá comparar os indicadores de desempenho definidos nas estratégias e projectos (ou valores de base se as estratégias não contiverem indicadores) com os resultados reais, utilizando indicadores de desempenho de documentos recentes do Banco, conclusões da missão CAE e outras informações disponíveis ao público. A segunda fase irá analisar os produtos e serviços do Banco (concessão de empréstimos, AAA e coordenação dos dadores) utilizados para se atingir um determinado objectivo. Far-se-á também uma avaliação das contribuições do Banco, de outros dadores e do Governo para os resultados, assim como de factores exógenos. Dada a presença de dadores na assistência humanitária e ao desenvolvimento (cerca de USD 400 milhões por ano, ou 3-4% do PIB na década de 90), a CAE vai examinar o papel do Banco nas parcerias de dadores e na coordenação da ajuda.

11. A equipa CAE efectuará uma missão ao terreno e entrevistará autoridades governamentais relevantes, beneficiários do programa e funcionários do Banco no terreno e na sede. A equipa irá também analisar todos os documentos de ESW e de projectos e programas produzidos a partir de 1991, bem como relevantes estudos IEG anteriores e em

curso (Desenvolvimento de Capacidade em África, VIH/SIDA, Desenvolvimento Impulsionado pela Comunidade, Fundos Sociais, Desenvolvimento do Sector Privado na Área da Energia, a análise LICUS e o estudo de cooperação regional em curso), documentos internos do Banco para ESW e projectos, análises de QAG (Grupo de Garantia de Qualidade) Questionários, avaliações do WBI e do DEC e relatórios de avaliação de outros dadores oficiais (dadores bilaterais como a Itália, Portugal, Suécia e os EUA e assistência multilateral da Comunidade Europeia e do Programa Mundial de Alimentação) e de dadores privados.

Foco de Incidência e Estratégia

12. A CAE irá estudar a relevância e coerência da estratégia para responder aos problemas de Angola. A avaliação ponderará o programa do Banco, prestando atenção à experiência em países LICUS e em fase de pós conflito, bem como às metodologias utilizadas nestes tipos de países. Com base nos objectivos definidos nas estratégias do início da década de 90, de 2003 e de 2005, a CAE centrar-se-á nos objectivos e questões de avaliação seguintes.

Criar capacidade na gestão económica, apoiar a reforma económica e aumentar a transparência, eficiência e credibilidade da gestão dos recursos públicos

13. Este era um objectivo importante dada a tradição de Angola de gestão económica e a sua dependência do petróleo para as receitas do Estado e lucros com o câmbio de divisas. As questões relevantes para este objectivo e o papel da assistência são:

- O Banco avaliou correctamente as necessidades do país e os problemas de desenvolvimento?
- Houve uma melhoria na capacidade de gestão económica, e a gestão económica melhorou conforme reflectido nos resultados económicos (tais como inflação, crescimento, emprego, endividamento, balança de pagamentos)?
- Houve um aumento em quantidade e em qualidade das informações económicas básicas (por exemplo, crescimento do PIB, despesas e receitas públicas)?
- Houve um aumento da transparência quanto à fonte e à utilização dos recursos públicos e, em consequência, o Governo usou os recursos mais eficazmente?
- De que forma é que o programa de assistência do Banco contemplou as preocupações sobre a má utilização dos recursos públicos e qual o grau de eficácia que alcançou para promover uma melhor utilização desses recursos?

Facilitar a transição para uma economia de tempo de paz, ajudar a reabilitar a infra-estrutura económica e social e expandir a prestação de serviços aos grupos vulneráveis

14. A guerra destruiu a infra-estrutura de Angola, pelo que o seu restabelecimento era necessário para se poder integrar o mercado doméstico, melhorar o acesso a mercados internacionais, aumentar a eficiência da produção e prestar serviços básicos à população. As questões relevantes para este objectivo são as seguintes:

- O Banco dispensou pontualmente estudos analíticos e recursos destinados à desmobilização e a reintegração? Em que grau é que o programa do Banco concorreu

- para este esforço e, em que medida é que a cooperação com outros dadores contribuiu para o desempenho do programa?
- Em que medida é que os programas do Banco complementam os esforços dos outros dadores?
 - A assistência do Banco contribuiu para melhorar a quantidade e a qualidade das infra-estruturas (estradas, electricidade e abastecimento de água) e os serviços de saúde e de educação?

Preparar o terreno para um crescimento económico de base ampla, em prol dos pobres

15. Angola ainda tem de tomar medidas para a criação de uma economia de mercado a funcionar razoavelmente, em especial as que se referem à melhoria do clima de negócios e à criação de condições para o crescimento do sector não petrolífero. Para além de se estudarem os diagnósticos necessários para o crescimento, as questões relevantes para este objectivo são:

- O Banco seleccionou os serviços de empréstimo e de outra natureza apropriados para a promoção do crescimento?
- A assistência do Banco prestou a atenção adequada à pobreza e à redução da pobreza e ao papel da agricultura para o efeito, assim como aos relativos elos rurais-urbanos?
- A assistência do Banco ajudou a eliminar barreiras ao investimento e a criar condições para o desenvolvimento das infra-estruturas por parte do sector privado?

Calendário e Revisões pelos Pares

16. A Avaliação da Assistência ao País está programada para as discussões CODE que antecedem a próxima discussão da estratégia para Angola, presentemente prevista para ser submetida à apreciação do Conselho durante a segunda metade do AF07. A missão CAE a Angola realizar-se-á em Junho de 2006. O Chefe do Projecto será o Senhor Jorge García-García (ext. 35298). Os Pares Revisores serão o Senhor Gerard Kambou (IEGCR) e a Senhora Linda van Gelder (PRMPR).