

Source: <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/world-bank-group-mozambique-fiscal-years-2008-21/key-findings-and-lessons#:~:text=Key%20Findings%20and,not%20cost%20Deffective.>

Principais conclusões e lições

Este programa de avaliação analisa a assistência prestada pelo Grupo Banco Mundial (GBM) a Moçambique no período compreendido entre os anos fiscais (AF) de 2008 a 2021. O mesmo avalia a importância da assistência do GBM face aos maiores desafios que o país enfrenta, em termos de desenvolvimento e factores de fragilidade, e a evolução e adaptação dessa assistência ao longo dos anos. No âmbito dos objectivos comuns traçados pelo GBM e pelas autoridades moçambicanas, de prosperidade e redução da pobreza, esta avaliação baseia-se em quatro temas relevantes para o país: (i) baixa produtividade agrícola; (ii) desigualdade no acesso a serviços básicos; (iii) instituições e governação frágeis; (iv) vulnerabilidade no que diz respeito a mudanças climáticas e eventuais desastres naturais. Assim sendo, a avaliação apresenta os resultados relacionados a cada um destes temas e tira lições da experiência do GBM em Moçambique, com o intuito de informar estratégias futuras.

Em média, as avaliações dos projectos apoiados pelo Banco Mundial concluídos durante o período em questão, foram moderadamente satisfatórias. Mais de metade dos projectos e operações foram avaliadas como sendo moderadamente satisfatórias. Por outro lado, um em cada cinco projectos foi avaliado como sendo satisfatório, reflectindo o cenário de outras experiências na África Austral e Oriental. O Grupo de Avaliação Independente (Independent Evaluation Group, IEG) avaliou os resultados da Parceria Estratégica para Moçambique entre os AF 2008-2011 como moderadamente insatisfatória; por outro lado, a mesma parceria

estratégica entre os AF 2012-2016 foi considerada moderadamente satisfatória.

A crescente fragilidade moçambicana durante o período em avaliação foi constantemente apontada nas estratégias desenvolvidas em parceria com o Banco Mundial. Contudo, esta tendência demorou a reflectir-se na prática. As acções levadas a cabo pelo Banco Mundial subestimaram a fragilidade moçambicana até à eclosão do conflito no norte do país em 2019-2020. Entre os AF 2008 e 2021, o Banco Mundial descrevia o ambiente prevalecente com optimismo, sobretudo devido a um forte crescimento económico e à descoberta de grandes reservas de gás natural. Ao mesmo tempo, verificou-se uma deterioração em áreas como gestão de recursos, prestação de contas e acesso da população mais pobre a serviços básicos, bem como uma estagnação do processo de descentralização.

No que diz respeito ao primeiro tema desta avaliação - baixa produtividade agrícola - a assistência prestada pelo Banco Mundial para aumentar a produtividade agrícola em Moçambique focou-se nas áreas críticas identificadas nas análises produzidas por académicos e profissionais especializados. Uma vez que a maioria da população mais pobre vive em meios rurais, aumentar a produtividade agrícola era considerado um ponto-chave para reduzir a pobreza rural. Durante o período de avaliação, foram identificadas seis áreas onde o apoio do Banco Mundial era necessário: (i) modernização das tecnologias; (ii) infraestrutura rural; (iii) acesso aos mercados; (iv) gestão de recursos naturais; (v) políticas e administração agrária; e (vi) desigualdades de género. O portfólio do Banco Mundial debruçou-se inicialmente sobre tecnologia e irrigação de terras, mas os resultados obtidos foram inadequados. Na

segunda metade do período em análise, o âmbito da assistência foi alargado para incluir apoio ao acesso aos mercados, silvicultura, administração agrária e estradas rurais, sendo, no entanto, demasiado cedo para avaliar a eficácia das medidas tomadas.

No que diz respeito ao segundo tema -desigualdade no acesso aos serviços básicos - uma série de projectos apoiados pelo Banco Mundial ajudaram a melhorar o acesso a serviços básicos, tais como educação, saúde, transporte e electricidade em zonas rurais. Obtiveram-se resultados positivos em todas as áreas, embora o acesso à electricidade tenha tido um sucesso parcial. O último inquérito às famílias (2019-20) também apresenta melhorias no acesso da população rural a estes serviços durante o período de avaliação. Contudo, só na segunda metade do período de avaliação é que as áreas mais pobres começaram a ser directamente visadas pelas iniciativas levadas a cabo pelo Banco Mundial.

No que diz respeito ao terceiro tema - fragilidade das instituições e da governação - o nosso apoio a Moçambique focou-se em cinco áreas: (i) gestão das finanças públicas (governo central); (ii) gestão da dívida pública; (iii) reformas no sector das empresas estatais (EE); (iv) descentralização; (v) transparência e eficiência na gestão de indústrias extractivas.

- **O Banco Mundial contribuiu para uma melhor gestão das finanças públicas através do apoio a sistemas de informação de gestão financeira e do fortalecimento de mecanismos de controlo centrais, tanto interna como externamente.** Contudo, o apoio do Banco Mundial à preparação e execução do orçamento não melhorou a credibilidade do mesmo. Apesar das claras

fragilidades na gestão de investimentos públicos, foi só aquando da crise de dívida oculta moçambicana (2016) que se intensificaram os esforços concertados do Banco Mundial para aumentar o seu apoio nesta área. Embora houvesse progresso «no papel», a institucionalização das reformas da gestão de investimento público encontra-se ainda muito aquém do esperado.

- **Os esforços do Banco Mundial tiveram um impacto modesto na melhoria da gestão da dívida pública e no avanço da reforma no sector das EE.** O apoio prestado focou-se em desenvolver capacidades técnicas e institucionais, mas não considerou adequadamente o contexto de fragilidade da governação. Os desafios colocados pelas EE e pela gestão de dívida foram, em grande parte, vistos como problemas que podiam ser resolvidos através de desenvolvimento sólido de capacidades técnicas e institucionais. Embora esta possa ter sido uma condição necessária para melhorar os resultados obtidos, também era necessário levar em conta as lacunas da governação. Uma vez revelada a dívida oculta, fizeram-se progressos tangíveis, uma vez que o combate à corrupção se tornou cada vez mais desejável, sendo também um argumento válido para a necessidade de reforma das EE e gestão da dívida.
- **O Banco Mundial contribuiu para a melhoria das capacidades sub-nacionais, não sendo porém eficiente no apoio e estabelecimento de políticas coerentes de descentralização.** Os condicionalismos da política económica tornaram ineficaz o apoio do Banco Mundial à descentralização. A implementação de reformas na gestão das finanças públicas a nível sub-nacional enfrentou desafios significativos; no entanto, muitos destes foram resolvidos

com êxito devido aos mecanismos de financiamento do Programa por Resultados. Os projectos que apoiámos contribuíram para uma melhoria tangível na cobrança de receitas municipais.

- **O apoio do Banco Mundial ajudou a melhorar a governação do sector da indústria extractiva, embora este ainda \ enfrente grandes desafios.** De igual modo, contribuímos para o estabelecimento de um quadro regulamentar para o sector, de acordo com os padrões de transparência estabelecidos. Contudo, o apoio do Banco Mundial no sentido de implementar regras orçamentais e um fundo soberano para gerir as receitas provenientes do sector da indústria extractiva, não produziu quaisquer resultados tangíveis.

No âmbito do quarto tema -vulnerabilidade a mudanças climáticas e desastres naturais - o Banco Mundial contribuiu para o desenvolvimento de um quadro institucional com o intuito de fortalecer a resiliência climática de Moçambique. O país estaria, assim, mais preparado para responder a um eventual risco de desastres naturais através de melhores serviços de informação hidrológica e meteorológica, contando também com uma maior protecção financeira em caso de desastre. O Banco Mundial contribuiu para a melhoria da resiliência climática do país nos sectores de transportes, protecção social, água e saneamento, agricultura, educação, energia e urbanismo.

Esta avaliação identifica as seguintes directrizes para orientar programas futuros do Banco Mundial em Moçambique. As ilações desta avaliação podem igualmente interessar outros países que enfrentam situações similares.

- 1. Num contexto caracterizado pela corrupção e instituições públicas geridas em benefício de grupos de elevado estatuto, as soluções técnicas para a gestão das finanças e dívida pública têm pouca probabilidade de alcançar os resultados desejados, a menos que sejam tidos em conta os principais condicionalismos subjacentes a nível governamental.** Em Moçambique, este facto verificou-se no sector da reforma das EE e gestão da dívida, áreas onde o Banco Mundial se focou principalmente em aspectos de capacidade técnica e institucionais, não se adaptando adequadamente aos riscos subjacentes à economia política do país. Do mesmo modo, o apoio do Banco Mundial à gestão de investimento público foi maioritariamente técnico, em detrimento de abordagens mais alinhadas com a identificação e análise do risco de corrupção em todo o ciclo de investimento. Embora tenham sido alcançados «no papel», na prática a implementação de reformas ficou muitas vezes aquém do esperado.
- 2. São essenciais diagnósticos centrais para informar a priorização de reformas, mas tais iniciativas requerem um acompanhamento coordenado e deliberado.** Embora o Banco Mundial tenha efectuado vários diagnósticos na área das finanças e dívida pública, não usou os resultados dos mesmos a tempo de estabelecer prioridades na questão das reformas e de informar o seu programa de trabalho. Este facto foi particularmente notório nos resultados da avaliação da gestão de dívida pública (2008), que alertou para sérias lacunas no reporte e registo da dívida. No entanto, estas lacunas não foram o centro das atenções até à crise da dívida oculta, nem mesmo em iniciativas prévias na série dos programas de políticas de desenvolvimento que se seguiram.

Moçambique também teria beneficiado de um diagnóstico mais atempado e sistemático das fragilidades na gestão de investimento público, o qual, juntamente com a avaliação supracitada da gestão da dívida pública, poderia ter identificado algumas das fragilidades que contribuíram para a crise de dívida oculta.

3. **A qualidade e o impacto da assistência do Banco Mundial na gestão das finanças e dívida pública podem ser aperfeiçoados através da melhoria interna de coordenação e priorização dentro da instituição.** Esta conclusão alinha-se com os resultados da recente avaliação do IEG, intitulada *Apoio do Banco Mundial ao Financiamento Público e Gestão da Dívida em Países Elegíveis para Assistência da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA)* (Banco Mundial, 2021), no qual foi descrito que as sinergias entre diferentes pilares de gestão de dívida e finanças públicas continuam a ser pouco explorados em países membros da Associação Internacional de Desenvolvimento. No caso moçambicano, o Banco Mundial forneceu um apoio significativo em aspectos a montante de gestão da dívida (por exemplo, auxiliando na preparação de estratégias para a dita gestão), enquanto os aspectos a jusante foram trabalhados tardiamente (reporte e registo de dívida, análise de custos e riscos, bem como processos e procedimentos de endividamento). Além disso, durante a maior parte do período avaliado, o apoio à gestão da dívida não foi sistematicamente acompanhado por esforços para melhorar a gestão de investimento público, embora a sinergia entre empréstimos e qualidade de investimento público seja amplamente reconhecida. Assim sendo, perderam-se oportunidades de potenciar o crescimento e o impacto

da despesa em desenvolvimento e investimento público financiado por dívida.

4. **A eficiência de serviços de extensão rural no aumento da produtividade agrícola exige uma maior atenção em termos de pessoal adequado às suas funções.** Os serviços de extensão rural desempenham um papel essencial no aumento da produtividade agrícola em Moçambique. Ainda assim, este tipo de assistência é posto em causa pela falta de pessoal para esse fim, dada a vasta quantidade de pequenos produtores. Em Moçambique, os serviços de extensão rural no âmbito do projecto Sustenta eram muito difusos, com cada trabalhador de extensão rural responsável por 3900 agricultores (em comparação aos 3000 do Malawi e 1170 na Tanzânia).
5. **Em situações nas quais as mulheres lideram estes grupos desfavorecidos, como é o caso da agricultura de subsistência, o apoio sectorial (por exemplo, no aumento da produtividade agrícola) requer que considerações de género sejam inteiramente integradas nas estratégias e projectos a desenvolver.** No caso moçambicano, as mulheres estão particularmente em desvantagem como beneficiárias de serviços de extensão rural, sendo que apenas um terço delas é visada por este tipo de serviços (USAID, 2018). A assistência à produtividade agrícola pode tornar-se mais eficiente se colocar as questões de género no centro da sua abordagem, inclusivamente recorrendo a dados desagregados por género.
6. **O apoio à resiliência climática pode ser potenciado através do uso de dados credíveis que convençam as autoridades responsáveis a evitar os custos associados à falta de acções**

concretas. Este processo de persuasão dos responsáveis pode ser desafiante face aos custos reais de implementação destas políticas, sendo que os benefícios são muitas vezes incertos. Antes de 2010, a maioria dos esforços governamentais no que diz respeito às mudanças climáticas focavam-se na resposta e reconstrução após fenómenos meteorológicos extremos. A análise do Banco Mundial foi crucial para argumentar a favor de um investimento numa crescente resiliência climática ao demonstrar o impacto de eventos meteorológicos extremos, determinar os custos das necessidades de adaptação e convencer as autoridades de que a abordagem somente focada na reconstrução à posteriori não era eficaz em termos de custo.