

**GABINETE DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE  
FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL**

**DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO DE OPERAÇÕES  
BANCO MUNDIAL**

**República de Moçambique**

**Avaliação do Processo dos Planos Estratégicos de Redução da  
Pobreza (PERP) e dos Acordos no Âmbito do Programa de  
Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF)**

6 de julho de 2004

| <b>Sumário</b>                                                                                                                | <b>Página</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Siglas e Abreviaturas .....                                                                                                   | 4             |
| RESUMO ANALÍTICO .....                                                                                                        | 6             |
| I. Introdução .....                                                                                                           | 13            |
| II. Antecedentes Nacionais .....                                                                                              | 15            |
| A. Pobreza .....                                                                                                              | 15            |
| Quadro 1: Consumo Médio e Estimativas da Pobreza e Indigência por Província, 1997 .....                                       | 16            |
| B. Contexto Político .....                                                                                                    | 16            |
| C. Desempenho e Políticas Econômicas .....                                                                                    | 17            |
| D. Estratégias Nacionais e sua Formulação .....                                                                               | 20            |
| III. O PERP/PARPA 2001-2005 .....                                                                                             | 21            |
| A. Pertinência .....                                                                                                          | 21            |
| Boxe 1. Uma Síntese do PARPA 2001-2005 .....                                                                                  | 22            |
| B. Aplicação dos Princípios Básicos da Abordagem do PERP .....                                                                | 23            |
| Boxe 2: Princípios Básicos do Processo do PERP .....                                                                          | 23            |
| Boxe 3. O PARPA em Inhambane .....                                                                                            | 26            |
| Boxe 4. Sistema de Gestão da Despesa Pública .....                                                                            | 30            |
| C. Índícios Preliminares sobre Resultados .....                                                                               | 34            |
| Quadro 2. Progresso na Consecução de Algumas Metas para “Indicadores de Resultado” e “Indicadores Intermédios” do PARPA ..... | 35            |
| Quadro 3. Gastos Públicos nas Áreas de Ação Fundamentais do PARPA .....                                                       | 38            |
| IV. Eficácia do FMI .....                                                                                                     | 38            |
| A. O Processo do PERP e os Insumos do FMI .....                                                                               | 39            |
| Quadro 4. Principais Acontecimentos no Âmbito do Acordo do PRGF e do Processo do PARPA .....                                  | 40            |
| B. Processo de Formulação dos Programas .....                                                                                 | 45            |
| C. Conteúdo do Programa .....                                                                                                 | 48            |
| D. Implementação do Programa .....                                                                                            | 54            |
| V. Eficácia do Banco mundial .....                                                                                            | 56            |
| A. Apoio do Banco Mundial ao Processo de Formulação do PARPA .....                                                            | 56            |
| B. Apoio e Alinhamento do Banco durante a Implementação do PERP .....                                                         | 58            |
| Boxe 5. Moçambique: Análise da Assistência ao País (CAR), OED, 2/12/97 .....                                                  | 60            |
| Quadro 5: Créditos, Exercícios 2001-03 – Alinhamento com o PARPA 2000-2004 .....                                              | 62            |
| Quadro 6: Moçambique: Assistência de Análise e Assessoramento (AAA) – Exercício 2001-03 .....                                 | 63            |
| Quadro 7: Empréstimos, Exercícios 2004-07 – Alinhamento com o PARPA 2001-2005 .....                                           | 66            |
| Quadro 8: Assistência Não Creditícia 2004-07 — Alinhamento com o PARPA 2001-2005 .....                                        | 68            |
| VI. Colaboração Entre o FMI e o Banco Mundial .....                                                                           | 69            |

|                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Insumos Conjuntos ao Processo do PARPA e Avaliações Conjuntas<br>pelos Corpos Técnicos .....                          | 69 |
| Boxe 6. Atividades Conjuntas dos Técnicos do FMI/Banco Mundial Relacionadas à<br>Elaboração do PARPA.....                | 70 |
| B. Colaboração nas Operações de Crédito e Condicionalidade Agregada .....                                                | 72 |
| VII. Principais Constatações e Conclusões.....                                                                           | 74 |
| A. Geral.....                                                                                                            | 74 |
| B. Constatações e Lições para o FMI .....                                                                                | 76 |
| C. Constatações e Lições para o Banco Mundial.....                                                                       | 77 |
| Quadro A2. Cronologia dos Acontecimentos e Processos Ligados à Redução da Pobreza ....                                   | 80 |
| Quadro A3: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Metas do PARPA .....                                                | 81 |
| Quadro A4. Montante e Composição da Ajuda Externa ao Orçamento do Estado, 1997-2002                                      | 82 |
| Quadro A5. Cenários Macroeconômicos no Acordo do ESAF/PRGF (1999-2003) e no<br>PARPA.....                                | 83 |
| Quadro A6. Avaliação da Adaptação do Processo de Formulação da Política Interna do FMI<br>à Abordagem do PERP/PRGF ..... | 84 |
| Quadro A7. Assistência Externa ao “Programa” no Acordo do PRGF 1999-2002.....                                            | 86 |
| Quadro A8. Indicadores de Interrupção do Programa .....                                                                  | 87 |
| Quadro A9. Serviços Não-Creditícios do Banco Mundial 2000-2004 .....                                                     | 88 |
| Resultados do Inquérito .....                                                                                            | 90 |
| A. Informações sobre os Respondentes .....                                                                               | 92 |
| Relação de Entrevistados .....                                                                                           | 95 |
| Referências Bibliográficas.....                                                                                          | 99 |

### Siglas e Abreviaturas

|         |                                                                    |
|---------|--------------------------------------------------------------------|
| AAA     | Assistência de análise e assessoria                                |
| CAR     | Análise da Assistência ao País                                     |
| CAS     | Estratégia de Assistência ao País                                  |
| CCR     | Relatório de Conclusão da CAS                                      |
| CFAA    | Avaliação da Responsabilidade Financeira do País                   |
| CFMP    | Cenário Fiscal de Médio Prazo                                      |
| CPAR    | Relatório de Avaliação do Processo Nacional de Aquisições Públicas |
| CPPR    | Análise do Desempenho da Carteira de Projetos do País              |
| DANIDA  | Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional              |
| DFID    | Departamento de Desenvolvimento Internacional (Reino Unido)        |
| EMPSO   | Gestão Econômica e Operações do Setor Privado                      |
| EMRO    | Operação de Reforma da Gestão Econômica                            |
| ESAF    | Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural    |
| ESW/TES | Trabalhos Econômicos e Setoriais                                   |
| FAO     | Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura   |
| FMI     | Fundo Monetário Internacional                                      |
| FRELIMO | Frente de Libertação de Moçambique                                 |
| G-11    | Grupo de Doadores                                                  |
| GC      | Grupo Consultivo                                                   |
| GDDS    | Sistema Geral de Divulgação de Dados                               |
| GOM     | Governo de Moçambique                                              |
| HIPC    | País pobre muito endividado                                        |
| IEO     | Gabinete de Avaliação Independente (FMI)                           |
| IVA     | Imposto sobre o valor acrescentado                                 |
| JSA     | Avaliação Conjunta pelos Corpos Técnicos                           |
| MEN     | Memorando Econômico Nacional                                       |
| MIGA    | Agência Multilateral de Garantia de Investimentos                  |
| MPF     | Ministério do Plano e Finanças                                     |
| ODM     | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio                            |
| OE      | Orçamento do Estado                                                |
| OED     | Departamento de Avaliação de Operações (Banco Mundial)             |
| ONG     | Organização não Governamental                                      |
| OSC     | Organização da Sociedade Civil                                     |
| PAF     | Quadro de Avaliação de Desempenho                                  |
| PARPA   | Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta                  |
| PEM     | Gestão da Despesa Pública                                          |
| PEMR    | Estudo da Gestão da Despesa Pública                                |
| PERP    | Plano Estratégico de Redução da Pobreza                            |
| PERP-P  | Plano Estratégico de Redução da Pobreza provisório                 |
| PES     | Plano Económico e Social                                           |
| PFP     | Documentos-Quadro de Política Económico-Financeira                 |
| PIB     | Produto Interno Bruto                                              |
| PNUD    | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                  |

|         |                                                                 |
|---------|-----------------------------------------------------------------|
| PRE     | Programa de Reabilitação Económica                              |
| PRES    | Programa de Reabilitação Económica e Social                     |
| PRGF    | Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento |
| PROAGRI | Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário                    |
| PRSC    | Crédito de Apoio à Redução da Pobreza                           |
| PSIA    | Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza                     |
| QDMP    | Quadro de Despesa a Médio Prazo                                 |
| RENAMO  | Resistência Nacional Moçambicana                                |
| RNB     | Renda Nacional Bruta                                            |
| ROSC    | Relatórios sobre a Observância de Normas e Códigos              |
| SADC    | Comunidade de Desenvolvimento da África Austral                 |
| SAF     | Programa de Financiamento para Ajustamento Estrutural           |
| SWAp    | Abordagem Setorial Ampla                                        |
| UE      | União Europeia                                                  |

## RESUMO ANALÍTICO

### Aspectos gerais

Em Moçambique, a redução da pobreza é um objetivo crucial das políticas do governo que precede a criação da abordagem do PERP pelo FMI e pelo Banco Mundial. O PARPA — como é chamado o PERP moçambicano — se baseou em grande medida nas políticas e programas setoriais existentes, mas também tornou mais proeminentes na agenda do governo as questões relativas à participação nos processos de políticas internas (inclusive a função do parlamento e partidos políticos) e chamou mais atenção para as restrições à implementação, por meio de um enfoque na monitoria dos resultados. Ele se tornou o ponto de referência comum para as políticas de redução da pobreza no governo — nos ministérios de execução e entre o governos central e os governos provinciais — e para o diálogo entre o governo, outras partes interessadas nacionais e os parceiros internacionais no desenvolvimento.

O objetivo principal do PARPA é a redução da incidência da pobreza de 70% em 1997 para menos de 60% em 2005 e menos de 50% até 2010. São identificadas seis áreas de ação fundamentais e onze áreas complementares para a promoção do desenvolvimento humano e a criação de um ambiente favorável para o crescimento acelerado, inclusivo e de bases amplas. As áreas fundamentais são: i) educação, ii) saúde; iii) agricultura e desenvolvimento rural; iv) infra-estruturas básicas; v) boa governação e vi) gestão macroeconômica e financeira.

### Aplicação dos princípios básicos

Já foi comprovada a relevância da abordagem do PERP em Moçambique, e os princípios básicos foram aplicados em diferentes níveis no processo do PARPA. A princípio, as autoridades se ressentiram por entenderem que se tratava da imposição de mais uma exigência procedimental externa. De modo geral, porém, o processo *vem sendo liderado pelo país e tem contado com forte adesão do governo*. Um projeto do PARPA foi submetido a um processo de consultas que envolveu a participação de associações empresariais, sindicatos, confissões religiosas, organizações não governamentais, mídia, instituições governamentais nas esferas central e provincial e doadores. Apesar das falhas do processo — por exemplo, os representantes das organizações da sociedade civil (OSC) apontaram o curto período de preparação (o material foi distribuído com atraso e as OSC não tiveram tempo suficiente para ouvir suas bases) — as consultas resultaram em modificações significativas no projeto do documento, notadamente a inclusão da boa governação como uma das “prioridades fundamentais”. No entanto, após a aprovação pelo governo, pouco se fez para divulgar o PARPA (inclusive no tocante à elaboração de uma versão para o povo, nas principais línguas locais); fora de Maputo e das capitais das províncias, poucos conhecem os pormenores do Plano.

O processo do PARPA está *centrado em parcerias* e toma por base os mecanismos existentes para as relações entre o Estado e os doadores. Esse processo foi iniciado num momento em que existia amplo consenso entre o governo e os doadores sobre as prioridades cruciais para a redução da pobreza. A maioria das políticas setoriais em torno das quais o PARPA foi

montado havia sido formulada pelo governo em estreita cooperação com os doadores. Esse processo relativamente harmonioso era reflexo do fato de que Moçambique já contava com um mecanismo de coordenação de doadores bem desenvolvido. Uma série de Abordagens Setoriais Amplas (SWAp) — inclusive na saúde e agricultura — já existiam desde o meado da década de 90. Ademais, diversos doadores em Moçambique estavam coordenando seu apoio à balança de pagamentos antes do processo do PARPA.

O PARPA reconhece a *natureza multidimensional da pobreza* e emprega uma abordagem abrangente para reduzir a pobreza. Além disso, adota uma vasta gama de indicadores para medir a pobreza. Por exemplo, além de indicadores baseados na renda e no consumo, também usa os dados disponíveis sobre as taxas de analfabetismo, mortalidade e acesso a água potável, bem como os resultados qualitativos de uma avaliação participativa da pobreza. Como reflexo de sua definição ampla da pobreza, o PARPA segue uma abordagem abrangente para reduzi-la, incluindo o crescimento de bases amplas em um quadro de estabilidade macroeconômica, medidas para permitir o desenvolvimento rural baseado no mercado e a prestação de serviços sociais. Embora descreva de maneira satisfatória as diferenças regionais no tocante à incidência da pobreza, o PARPA não estabelece metas para as esferas provincial e distrital. A relação entre as metas nacionais médias e as prioridades provinciais e distritais precisa ser mais clara.

O PARPA se baseia em uma *perspectiva de longo prazo*, mas seu quadro operacional está orientado, adequadamente, para o médio prazo. Essa característica é ressaltada por dois fatores adicionais: a intenção do governo de vincular as versões futuras do PARPA ao ciclo eleitoral (especificamente com a apresentação do programa econômico ao Parlamento pelo governo recém-eleito), e o trabalho constante na definição da “Visão 2025.”

O PARPA está *centrado em resultados*, mas as debilidades institucionais constituem um desafio para a transformação dos planos em medidas concretas. As metas operacionais provêm, em grande medida, dos planos setoriais e variam consideravelmente em termos de abrangência e precisão: algumas visam o produto (p.ex., a taxa de escolarização primária) ou os insumos (p.ex., a reforma curricular, formação de professores), enquanto outras se concentram nos resultados intermediários (p.ex., taxas de mortalidade). Ainda não foram especificadas metas para algumas áreas (p.ex., combate à corrupção).

### **Implementação, monitoria e resultados preliminares**

A integração do PARPA nos processos de planejamento, elaboração do orçamento e prestação de contas já foi iniciada, mas seu ritmo é lento. O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) de cinco anos, atualizado anualmente, é o principal instrumento para traduzir as prioridades de despesas públicas do PARPA na alocação de recursos orçamentais. É preciso sanar as debilidades do sistema de gestão da despesa pública de modo a garantir a disponibilidade de recursos orçamentais para as unidades de despesa e a utilização desses recursos conforme previsto no orçamento. O controle de qualidade (ou seja, a garantia da qualidade dos gastos) e as funções de monitoria e prestação de contas no governo também precisam ser reforçadas. As autoridades graduadas enfatizaram junto à equipe de avaliação

que os procedimentos de monitoria e informação dos progressos na implementação devem estar voltados para o fortalecimento dos processos internos, e não para o cumprimento de exigências procedimentais das IBW. Um passo importante nesse sentido é a recente fusão entre o relatório anual de andamento do processo do PERP e o Plano Económico e Social de 2003 (apresentado à Assembleia Nacional).

O Observatório da Pobreza — um fórum de alto nível — foi criado para aproximar o governo, uma variada gama de agentes nacionais e os parceiros internacionais de Moçambique no desenvolvimento para examinar anualmente a implementação do PARPA. A atenção recairá sobre as lições extraídas dessa experiência e a formulação de recomendações para melhorar a implementação e a monitoria.

Os indícios de progresso na consecução das metas e objetivos do PARPA apontam resultados positivos e negativos, com avanços significativos em algumas áreas (p.ex., educação de saúde) e menos avanços em outras áreas (p.ex., agricultura). Contudo, na maioria das áreas persiste a incerteza quanto à extensão do progresso alcançado em termos de melhoria da qualidade na prestação de serviços. Esse quadro é reflexo das falhas sistêmicas na execução, monitoria e prestação de contas do orçamento e vem sendo tratado como parte das reformas do sistema de gestão da despesa pública.

### **Fortalecimento das capacidades**

Está em andamento uma variada gama de reformas do setor público, com vista a sanar as deficiências de capacidade relacionadas à implementação e à monitoria do PARPA. Embora essas reformas se destinem a resolver as limitações de capacidade, elas parecem estar sobrecarregando a capacidade atual, que está próxima de seu limite. Ao mesmo tempo, os diferentes níveis de governo (ou seja, central, provincial e distrital) estão bastantes confiantes na capacidade dessas reformas — sobretudo quanto a aspectos relativos à descentralização do sistema de planejamento e monitoria — de melhorar a implementação de políticas e programas públicos.

O processo do PARPA parece ter reforçado as discussões de políticas sobre a pobreza no governo (sobretudo entre as autoridades das esferas central e provincial) e, em menor medida, entre o governo e os agentes não governamentais. Todavia, entre os grupos variados com quem a equipe de avaliação se reuniu, muitos ressaltaram a necessidade de fortalecer a capacidade de análise de políticas dentro e fora do governo, para que o processo participativo seja mais significativo e sustentável.

### **Eficácia do FMI**

Como queriam as autoridades, o corpo técnico do FMI não participou diretamente da elaboração do PARPA. Em especial, não houve participação do corpo técnico nas consultas lideradas pelo governo com as partes interessadas.



A transformação do ESAF no PRGF em 1999 deveria ter sinalizado uma nova forma de negociação com o FMI. Particularmente, uma série de “características fundamentais” deveriam distinguir os programas apoiados pelo PRGF dos apoiados pelo ESAF: i) ampla participação e maior senso de “propriedade” entre os países; ii) inserção do programa numa estratégia global de crescimento e redução da pobreza; iii) orçamentos públicos mais pró-pobres e pró-crescimento; iv) flexibilização das metas fiscais na medida apropriada; v) condicionalidade estrutural mais seletiva; vi) ênfase em medidas para aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos e a responsabilização; e vii) análise do impacto social das principais reformas estruturais e de ajustamento macroeconômico.

A avaliação da aplicação dessas “características fundamentais” nos programas apoiados pelo PRGF em Moçambique levou às seguintes constatações:

- A participação na formulação e monitoria dos programas apoiados pelo Fundo continuou baixa, mas havia indicação de maior senso de propriedade do programa pelo país;
- O enquadramento macroeconômico do programa pré-existente apoiado pelo PRGF influenciara o enquadramento macroeconômico do PARPA, mas, de forma geral, havia ocorrido o alinhamento dos objetivos do PRGF e das metas do PARPA.
- O PRGF enfatiza intervenções para reduzir a pobreza (p.ex., orçamentos públicos pró-pobres e pró-crescimento) e medidas para aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos e a responsabilização (em conformidade com os objetivos de boa governação do PARPA).
- A orientação fiscal proposta nos programas continua a refletir um “objetivo” de redução significativa da dependência de ajuda financeira num horizonte temporal relativamente curto, mas, na verdade, os programas se tornaram mais flexíveis no tratamento dos ingressos de ajuda.
- A condicionalidade estrutural foi bastante simplificada no programa apoiado pelo PRGF. Na prática, ocorreu a transferência da responsabilidade por áreas deixadas pelo Fundo para o Banco Mundial. Assim, essa “simplificação” foi interpretada pelo corpo técnico em termos da divisão de tarefas com o Banco e não uma redução da carga da condicionalidade agregada para o país.
- Pouco se avançou na execução da análise do impacto social das principais reformas estruturais e de ajustamento macroeconômico. Uma exceção foi a PSIA do aumento do imposto sobre combustíveis. A decisão de política foi adiada até a conclusão da análise.

O debate público sobre as políticas macroeconômicas contidas no PARPA foi pequeno e, de modo mais geral, o público continua a discutir pouco as questões de política macroeconômica. A criação de um grupo de trabalho macroeconômico liderado pelo governo

e aberto a representantes de todas as partes interessadas ajudaria a aumentar a participação. O FMI pode contribuir para ampliar a participação nesse debate nacional ao facilitar a maior disseminação e discussão do trabalho analítico que constitui a base de suas recomendações de política, o que também engloba as atividades das missões de assistência técnica.

As reações das autoridades e dos doadores no tocante à função do representante residente do FMI foram bastante positivas. No entanto, as OSC indicaram que o FMI era invisível para elas, um reflexo de sua pouca expressão fora dos círculos oficiais. O gabinete do representante residente do FMI precisa ser fortalecido para que cumpra com eficácia todas as funções que dele se espera.

### **Eficácia do Banco Mundial**

O Banco Mundial apoiou a formulação do PARPA da maneira que o governo queria, prestando o apoio adequado mas sem intrometer-se. A elaboração do PARPA teve forte liderança nacional e contou com comentários formais e informais abrangentes e a oferta de insumos analíticos pertinentes por parte do Banco. As autoridades também se valeram do trabalho considerável executado pelo Banco antes do início do processo do PARPA, que incluiu o desenvolvimento das abordagens setoriais (SWAp), um Memorando Econômico Nacional (MEN), as atividades participativas promovidas durante a preparação da Estratégia de Assistência ao País (CAS) de 2001 e a preparação, a partir de setembro de 2000, de um Estudo da Gestão da Despesa Pública (PEMR), que teve o reconhecimento do governo em virtude de sua utilidade para a estimação dos custos das estratégias setoriais. O produto final da fase de formulação tinha clara inspiração nacional, com a persistência de pontos de vista divergentes entre o Banco e o governo em diversas áreas. Uma delas era a abrangência da estratégia, que, segundo o Banco, era ampla demais, excessivamente voltada para o nível setorial e incluía políticas públicas que não eram essenciais para a redução da pobreza. No tocante a questões específicas, o corpo técnico do banco defendia um enfoque maior na qualidade do ensino primário, uma atenção distinta e especial ao HIV/SIDA e mudanças no regime fundiário.

O governo se mostrou satisfeito com suas relações com o Banco Mundial, uma vez que as discussões agora estavam mais vinculadas à realidade de Moçambique. O Banco ampliou seus contatos com os atores da sociedade civil, incluindo o empresariado, o que melhorou sensivelmente as relações com essas partes interessadas. Entretanto, cumpre notar que essas avaliações não atribuíram as mudanças percebidas ao advento do processo do PARPA por si só, mas sim a uma melhoria mais geral nos últimos cinco anos. Observou-se que parte dessa melhoria resultava da significativa descentralização do corpo técnico do Banco Mundial, passando inclusive pelo Diretor em Maputo. Já os doadores tiveram uma opinião mais ambivalente de seu relacionamento com o Banco, em que transpareciam os aspectos positivos e negativos da qualidade do diálogo setorial. Por um lado, a percepção é que o Banco é mais participativo e sensível no que diz respeito a outros doadores, pois busca o diálogo e participação em grupos conjuntos de doadores (p.ex. na agricultura). Por outro lado, ainda é visto como uma instituição fortemente orientada por administradores sediados em Washington que, às vezes, rejeitam as opiniões dos representantes do corpo técnico que

atuam no país e participam regularmente de reuniões dos grupos de trabalho dos doadores (p.ex., no tocante aos setores sociais e às infra-estruturas).

A avaliação do alinhamento das atividades do Banco com a iniciativa do PARPA produziu as seguintes constatações:

- Desde o PARPA, as assistências financeira e não financeira do Banco Mundial estiveram, de modo geral, em conformidade com as prioridades. O programa de trabalho analítico sofreu ajustes significativos, conforme as prioridades do governo, incluindo as atividades de descentralização e as mudanças nas análises das aquisições públicas e da responsabilidade financeira, em sintonia com a busca dos objetivos de boa governação do PARPA. No entanto, o abandono ou o atraso de certas atividades resultou em lacunas no apoio do Banco para desenvolver aspectos importantes da estratégia do PARPA, sobretudo na área crucial do desenvolvimento rural.
- O Conselho de Administração do Banco discutiu uma nova CAS em novembro de 2003, e a assistência planejada corresponde, em linhas gerais, ao PARPA. Além disso, o enquadramento dos resultados da CAS está vinculado a metas do PARPA e do Quadro de Avaliação de Desempenho (PAF).
- Juntamente com os outros doadores, o Banco pretende passar a prestar assistência por meio de apoio ao orçamento vinculado diretamente ao PERP na forma de um Crédito de Apoio à Redução da Pobreza (PRSC), a despeito de seu próprio trabalho analítico recomendar prudência com respeito ao uso de procedimentos e sistemas do governo. Os riscos fiduciários podem ser compensados em parte pela vinculação direta do PRSC a indicadores de desempenho relacionados ao progresso no reforço da capacidade de gestão da despesa pública (e a metas no PARPA). Embora apresente riscos, a mudança para o apoio ao orçamento sinaliza um forte voto de confiança na capacidade de Moçambique de implementar a agenda do PARPA. O planejamento preliminar do PRSC envolveu discussões com o grupo de doadores G-11. Esse novo direcionamento, aliado à descentralização por meio da transferência de técnicos importantes do Banco para o país, criou as condições para a melhoria da coordenação com outros parceiros externos.
- A experiência do Banco com o processo do PARPA traz implicações para a forma como o Banco opera. Primeiro, a presença no país de técnicos do Banco qualificados em áreas estratégicas fundamentais agrada bastante o governo, as partes interessadas nacionais e outros doadores. Essa presença também é condição *sine qua non* para a continuidade da participação no diálogo de política, que está se tornando cada vez menos dependente das prioridades temporais dos doadores e reflete cada vez mais as necessidades e os acontecimentos internos. Segundo, a presença do Banco se reveste de especial importância não apenas por ser mais uma voz entre tantas, mas também uma voz que pode facilitar o equilíbrio, unificar os pontos de vista ou, caso necessário, exercer o papel de mediador na comunidade doadora. Terceiro, a capacidade do Banco de desempenhar esse papel está intimamente ligada à capacidade de executar, de forma tempestiva, um trabalho de assessoria e análise de

alta qualidade. É importante que o Banco garanta um nível suficiente de recursos para a prestação dos serviços de conhecimento.

### **Colaboração entre o FMI e o Banco Mundial**

As Avaliações Conjuntas pelos Corpos Técnicos (JSA) sobre Moçambique foram bastante francas em apontar os pontos fortes e as áreas que apresentaram significativa melhoria sem, no entanto, minimizar os pontos fracos. Contudo, de maneira geral as JSA subestimaram os desafios para a implementação resultantes das limitações de capacidade. Quanto a sua função de estabelecer um roteiro para melhorias futuras, as JSA apresentaram as áreas carentes de melhorias e o PERP definitivo (PARPA) atendeu a muitas dos aspectos salientados na JSA do PERP provisório. As JSA aparentemente não contribuíram muito para o reforço das parcerias; a opinião dos doadores era de que as avaliações visavam quase exclusivamente os Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial. Uma série de doadores expressou seu desejo de participar da avaliação em vez de apenas fornecer insumos aos corpos técnicos do Fundo e do Banco.

Os problemas associados à elaboração do primeiro relatório de andamento do PARPA refletiram as deficiências dos mecanismos de monitoria e prestação de contas, mas também levantaram importantes questões sobre a sincronia entre os processos do governo e as exigências dos parceiros no desenvolvimento externos (inclusive o FMI e o Banco Mundial). A assistência às autoridades no sentido de reforçar o conteúdo analítico dos instrumentos de prestação de contas sujeitos ao escrutínio do Parlamento melhoraria essa sincronia.

A transferência da responsabilidade do FMI para o Banco Mundial sobre a condicionalidade estrutural nas áreas que se espera a liderança do Banco foi facilitada pela existência de empréstimos para ajustamento concedidos pelo Banco. Durante os períodos em que não havia instrumentos dessa natureza, o PRGF foi o principal meio para o exercício da condicionalidade pelas instituições de Bretton Woods (p.ex., a condicionalidade do setor bancário durante a maior parte de 2000-02).

## I. INTRODUÇÃO

1. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial criaram o processo do Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP) em 1999 para reforçar o aspecto da redução da pobreza em sua assistência aos países de baixa renda. No FMI, a criação do PERP foi acompanhada da transformação do Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural (ESAF) — o mecanismo de empréstimos em condições concessionais — no Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF), com vistas a conferir uma importância mais central à redução da pobreza e ao crescimento pró-pobres na formulação dos programas apoiados pelo FMI nos países de baixa renda.

2. Este estudo de caso sobre Moçambique analisa a experiência do país no processo do PERP, enfocando a eficácia do apoio prestado pelo FMI e o Banco Mundial a esse processo e, entre outras coisas, o alinhamento entre as atividades creditícias e não creditícias das duas instituições em Moçambique e os objetivos das iniciativas do PERP e do PRGF. O estudo foi conduzido em conjunto pelo Gabinete de Avaliação Independente do FMI (IEO) e pelo Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial (OED) e servirá de insumo para relatórios distintos a serem elaborados pelo IEO e pelo OED destinados aos Conselhos de Administração das respectivas instituições.<sup>1</sup>

3. O material utilizado neste estudo foi extraído de diversas fontes, como i) estudos anteriores sobre os diferentes aspectos do processo do PERP em Moçambique; ii) documentos oficiais do Governo de Moçambique; iii) documentos internos e publicações do FMI e do Banco Mundial; iv) entrevistas com membros do corpo técnico do FMI e do Banco Mundial e v) entrevistas com vários representantes dos agentes nacionais e de parceiros internacionais no desenvolvimento de Moçambique durante a missão conjunta do IEO/OED ao país em abril-maio de 2003. As constatações da missão foram complementadas pelos resultados de um inquérito às partes interessadas realizado em Moçambique.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Os termos de referência das avaliações encontram-se no documento “Issues Paper” do IEO (disponível em <http://www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp/index.htm>) e no documento “Approach Paper” do OED (disponível em [www.worldbank.org/oed/prsp](http://www.worldbank.org/oed/prsp)).

<sup>2</sup> A equipe da missão era formada pelo Sr. Tsidi Tsikata (IEO), Sr. Nils Boesen (Consultor, OED) e pelo Professor Paulo Mole (Consultor, OED). O inquérito foi realizado sob a supervisão do Professor Mole e uma síntese dos resultados é apresentada no Apêndice III. O relatório, que foi transmitido ao governo moçambicano em 3 de janeiro de 2004 para colher as impressões das autoridades, trata da experiência de Moçambique com o processo do PERP/PRGF até meados de 2003, mas também inclui uma análise da CAS de 2003, concluída pelo Banco em outubro de 2003 e apresentada na Seção V, Eficácia do Banco Mundial.

4. Em Moçambique, a redução da pobreza é um objetivo crucial das políticas do governo que precede a criação da abordagem do PERP. A partir do meado da década de 90, uma sucessão de documentos-quadro de política econômico-financeira (PFP) delineou os três aspectos da estratégia de redução da pobreza: i) as políticas de promoção do crescimento com um enfoque no pequeno agricultor; ii) o desenvolvimento de recursos humanos mediante a melhoria na prestação de serviços sociais, sobretudo na educação e saúde e iii) a ampliação das redes de proteção social a fim de assistir os grupos mais vulneráveis.<sup>3</sup> O PFP referente a 1999-2002 ressaltava que o crescimento real do PIB, sustentado e de bases amplas, a inflação baixa e a melhoria dos serviços sociais eram cruciais para a estratégia de médio prazo do governo para reduzir a pobreza.

5. Inicialmente, o processo do PERP em Moçambique estava intimamente ligado ao alívio da dívida no âmbito da Iniciativa para Redução da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados (Iniciativa HIPC). Embora o país houvesse alcançado o ponto de conclusão da Iniciativa HIPC original em junho de 1999, foi necessário elaborar um PERP provisório (PERP-P) e um PERP definitivo para que fossem atingidos, respectivamente, os novos pontos de decisão e de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC reforçada. Moçambique apresentou seu PERP-P ao FMI e ao Banco Mundial em março de 2000 e o PERP definitivo em agosto de 2001. O primeiro relatório anual de andamento sobre a implementação do PERP, referente ao período até setembro de 2002, foi elaborado para o FMI e o Banco no fim de 2002; uma versão atualizada, abrangendo todo o ano de 2002, foi apresentada ao Observatório da Pobreza organizado em Maputo em abril de 2003.<sup>4</sup>

6. O restante deste documento está organizado da seguinte maneira: A Parte II contém informações gerais sobre a incidência da pobreza em Moçambique, bem como sobre a evolução política e econômica desde o início dos anos 90. A pertinência da abordagem do PERP à situação de Moçambique, a aplicação dos princípios básicos e os indícios preliminares de resultados são examinados na Parte III. A eficácia da assistência do FMI, incluindo o alinhamento do PRGF e da assistência técnica com os objetivos do PERP é avaliado na Parte IV. A Parte V considera a eficácia do apoio do Banco Mundial, abrangendo, inclusive, o alinhamento desse apoio com os objetivos da abordagem do PERP. A Parte VI examina a colaboração entre o FMI e o Banco Mundial à luz do processo do PERP e a Parte VII apresenta as principais conclusões e lições extraídas.

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, os PFP referentes a 1996-98, 1997-99 e 1998-2000. O PFP era um documento-quadro de política trienal exigido como requisito para cada acordo anual no âmbito do ESAF. Era produzido em conjunto pelas autoridades e os corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial.

<sup>4</sup> O Observatório da Pobreza visa constituir-se num fórum de alto nível composto por agentes nacionais e parceiros no desenvolvimento internacionais para examinar o progresso na implementação da estratégia do governo para a redução da pobreza e formular recomendações para melhorar todos os aspectos do processo do PERP.

7. O PERP de Moçambique é chamado de PARPA — Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta.<sup>5</sup> Nesta avaliação, os termos PERP e PARPA são usados de forma intercambiável.

## II. ANTECEDENTES NACIONAIS

### A. Pobreza

8. Moçambique é um dos países mais pobres da África ao sul do Saara e do mundo, com uma renda nacional bruta (RNB) *per capita* de cerca de US\$ 210 em 2001.<sup>6</sup> O Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD atribui a Moçambique a 170ª colocação entre 175 países.<sup>7</sup> Em 1997, quase 70% da população (cerca de 11 milhões de pessoas) vivia abaixo da linha de pobreza de US\$ 0,40 por dia, segundo o Inquérito aos Agregados Familiares de 1996-97, a primeira avaliação abrangente da pobreza realizada em Moçambique. Considerava-se que em torno de 38% da população vivia em estado de pobreza absoluta ou indigência, com uma despesa de consumo de 60% ou menos em relação à linha de pobreza.

9. Constatou-se que a incidência da pobreza era um pouco mais alta nas zonas rurais (71%) do que nas urbanas (62%), embora a diferença caísse acentuadamente ao se excluir a cidade de Maputo (71% na zona rural contra 68% na urbana). A incidência da pobreza absoluta foi estimada em 17% na cidade de Maputo e 39% fora dela, com variações expressivas entre as regiões (Quadro 1). O índice de pobreza é significativamente mais elevado nas províncias centrais (Inhambane, Sofala) e no extremo norte (Niassa, Tete) do que no extremo sul (Gaza, Maputo).

10. Embora a pobreza aguda ainda seja o principal problema enfrentado pela maioria dos moçambicanos, os indicadores de crescimento, expectativa de vida, educação e saúde apontam para uma queda dos níveis de pobreza na última década. A produção de cereais pelos pequenos agricultores cresceu graças ao reassentamento populacional após o fim da guerra civil, mas a segurança alimentar ainda é débil, como comprovado pelos efeitos devastadores das cheias de 2000.

---

<sup>5</sup> Na verdade, o PERP é o segundo PARPA. Uma versão anterior do PARPA produzida no fim de 1999 (PARPA 2000-04) veio a ser incorporada ao PERP-P. Normalmente, a distinção entre os dois é feita pelo período abrangido. Assim, o PERP é o PARPA 2001-05.

<sup>6</sup> World Bank (2002).

<sup>7</sup> UNDP (2003). O índice se baseia em indicadores da expectativa de vida, êxito escolar e renda real.

**Quadro 1: Consumo Médio e Estimativas da Pobreza e Indigência por Província, 1997**

| Província           | Proporção da população (%) | Consumo médio (US\$/dia) | Índice de incidência da pobreza | Índice de incidência da pobreza absoluta |
|---------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------------|------------------------------------------|
| Sofala              | 8,8                        | 0,28                     | 87,9                            | 65,2                                     |
| Inhambane           | 7,1                        | 0,37                     | 82,6                            | 53,7                                     |
| Tete                | 7,3                        | 0,34                     | 82,3                            | 53,6                                     |
| Niassa              | 4,9                        | 0,43                     | 70,6                            | 40,5                                     |
| Nampula             | 19,5                       | 0,47                     | 68,9                            | 37,1                                     |
| Província de Maputo | 5,1                        | 0,51                     | 65,6                            | 35,4                                     |
| Zambézia            | 20,3                       | 0,45                     | 68,1                            | 34,4                                     |
| Manica              | 6,2                        | 0,55                     | 62,6                            | 27,0                                     |
| Gaza                | 6,6                        | 0,53                     | 64,7                            | 26,5                                     |
| Cabo Delgado        | 8,2                        | 0,56                     | 57,4                            | 23,1                                     |
| Cidade de Maputo    | 6,1                        | 0,73                     | 47,8                            | 17,0                                     |
| <b>País</b>         | <b>100</b>                 | <b>0,46</b>              | <b>69,4</b>                     | <b>37,8</b>                              |

Fonte: Cálculos com base no Quadro 2.2 in Governo de Moçambique (2001).

## B. Contexto Político

11. Moçambique conquistou sua independência de Portugal em 1975 e, sob o comando do partido único, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), lançou-se na construção de uma economia estatal de planejamento central. O ensino básico e os serviços de saúde tiveram uma expansão substancial, mas esses ganhos foram logo arruinados pela guerra civil e o colapso econômico. A guerra se intensificou no início dos anos 80, à medida que a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), apoiada inicialmente pelo regime do *apartheid* da África do Sul contestava a hegemonia da FRELIMO. A guerra teve um impacto social e econômico devastador para a população. Estima-se que um milhão de pessoas — a maioria civis — tenham morrido. Ademais, quatro milhões de moçambicanos foram deslocados internamente ou nos países vizinhos e uma grande parte da limitada infra-estrutura socioeconômica foi destruída.

12. A FRELIMO abandonou oficialmente o marxismo em 1989 e, no ano seguinte, uma nova constituição previa eleições multipartidárias e uma economia de mercado livre. Um acordo de paz mediado pela ONU pôs fim à luta em 1992 e abriu caminho para as primeiras eleições gerais do país, em 1994, vencidas pela FRELIMO. Nas segundas eleições gerais, em 1999, a FRELIMO mais uma vez obteve a maioria dos votos (52% contra 48% da RENAMO), mas os resultados revelaram uma profunda divisão política no país. A FRELIMO venceu de forma convincente no sul (Maputo, Gaza, Inhambane) e no Cabo Delgado, ao norte, ao passo que a RENAMO conseguiu uma sólida maioria nas províncias centrais. Com a exceção de Inhambane, a RENAMO saiu-se melhor que a FRELIMO nas províncias relativamente mais pobres do país. O desenvolvimento regional desigual, com a concentração do crescimento na área de Maputo e a baixa qualidade dos serviços públicos essenciais (saúde, educação e infra-estruturas) nas zonas rurais pobres, parece ter alimentado um forte descontentamento nas regiões norte e central do país.



13. O poder no sistema político moçambicano é altamente centralizado e os altos funcionários do governo — inclusive os poderosos governadores das províncias — são nomeados pelo Presidente em um sistema em que “o vencedor leva tudo”. Após as eleições de 1999, a RENAMO manteve um boicote temporário ao Parlamento, alegando que, por direito, a ela caberia nomear os governadores das províncias em que havia se sagrado vencedora. A FRELIMO rejeitou a idéia, argumentando que isso colocaria em risco a unidade nacional e a estabilidade política de Moçambique.

14. Os primeiros passos rumo à descentralização foram dados por meio da organização de eleições nos 33 municípios urbanos em 1998. Os 128 distritos rurais se subordinam à administração estatal, e não há planos de instituir conselhos eleitos. No entanto, o governo se comprometeu a ampliar a descentralização administrativa e a participação popular nas questões públicas, incluindo a participação de autoridades tradicionais das comunidades.

15. Uma série de desafios à boa governação, em parte ligados à distribuição desigual do crescimento na última década, colocam em risco a estabilidade política e social do país. Há informações de que o crime organizado está em ascensão, o sistema judicial se mostra incapaz ou pouco disposto a tomar medidas efetivas e a corrupção miúda aparentemente se tornou uma estratégia generalizada entre os funcionários públicos para compensar os baixos salários.<sup>8</sup> Observadores também apontam que a “grande corrupção”, envolvendo autoridades graduadas do governo e do partido da situação, é um problema grave.<sup>9</sup>

### C. Desempenho e Políticas Econômicas<sup>10</sup>

16. Moçambique implementou programas de reforma econômica com o apoio do FMI e do Banco Mundial desde a criação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) do governo em 1987. Os programas apoiados pelo FMI foram executados no contexto de acordos plurianuais — o acordo do Programa de Financiamento para Ajustamento Estrutural (SAF) em 1987-90, dois acordos do ESAF em 1990-95 e 1996-99, e um acordo do PRGF em 1999-2003. A assistência do Banco Mundial compreendeu sete operações de ajustamento — dois créditos para reabilitação econômica em 1988 e 1989, três créditos para recuperação econômica em 1992-96, 1994-97 e 1997-98, uma operação de reforma da gestão econômica

---

<sup>8</sup> No lançamento do Programa de Reforma do Sector Público em 2001, no dia da independência do país, o Presidente Joaquim Alberto Chissano disse que havia uma tendência generalizada no serviço público de solicitar pagamentos ilícitos por serviços cuja prestação era dever dos servidores públicos.

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, Gastrow e Mosse (2002) e o artigo “Corruption in Mozambique: Who Killed the Fly” no semanário “The Economist” de 23 de novembro de 2002.

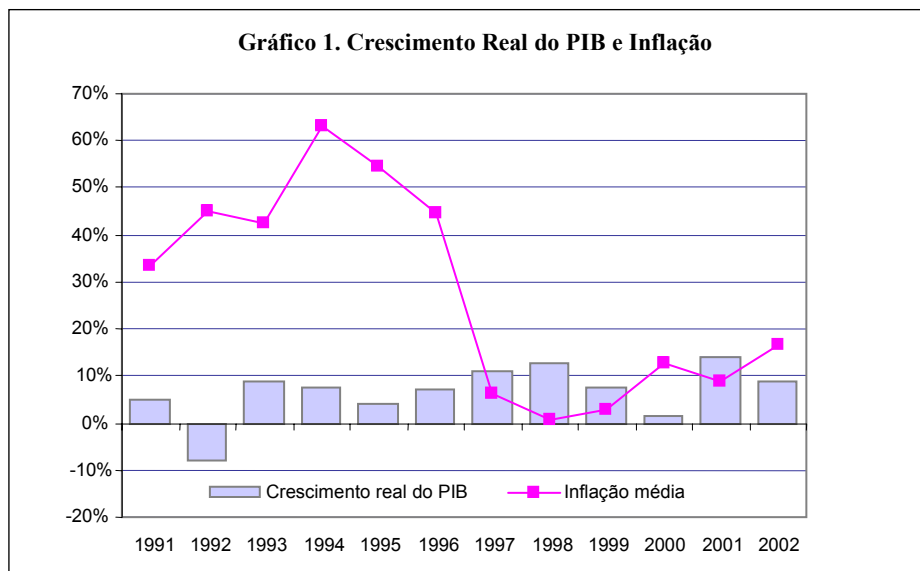
<sup>10</sup> Esta seção se baseia, em grande parte, em relatórios do FMI e do Banco Mundial, mas também em outros materiais como Arndt *et al.* (2000), Falck (2001), e White e Dijkstra (2003).

em 1998-99 e uma operação para o setor privado e gestão econômica, aprovada em 2002. A análise desta seção sobre o desempenho e as políticas econômicas enfoca o período após o fim da guerra civil, em 1992.

### Desempenho e políticas macroeconômicas

17. O crescimento real do PIB foi robusto, registrando uma média de 8% ao ano entre 1993 e 2002. Após uma queda acentuada em 2002 em razão dos choques climáticos adversos (as graves cheias), o crescimento se recuperou em 2001-02 (Gráfico 1). Esse desempenho teve o respaldo do aumento paulatino do investimento interno, que passou de 22% do PIB em 1993 para 40% em 2002, financiado em grande parte pela poupança externa. Alguns mega-projetos financiados com recursos externos, como a fundição de alumínio Mozal, contribuíram para a elevação da participação do setor industrial no PIB, de 16% no meado da década de 90 para 25% em 2002. No mesmo período, a participação da agricultura caiu de 30% para menos de 20%, enquanto o setor de serviços manteve sua proeminência, gerando quase metade do PIB.

18. A privatização de dois bancos comerciais estatais e a decorrente melhoria do controle monetário foi um fator importante para o êxito no processo desinflacionário alcançado na segunda metade da década de 90 (Gráfico 1). Mais recentemente, a debilidade do sistema bancário comercial parece ter limitado a política monetária e contribuído para a volta da inflação.



Fonte: FMI (banco de dados WETA).

19. O orçamento do Estado se mostrou profundamente dependente de ajuda externa. Na média, os donativos e empréstimos externos líquidos em condições concessionais equivaleram a 56% do total das despesas anuais e do endividamento líquido (18% do PIB)

durante o período 1994-2002. O déficit fiscal global, inclusive donativos, reduziu-se de 5% do PIB em 1994 para 1% em 1999, recuperando-se em seguida para 4% em 2000 e quase 8% em 2002. O desempenho da arrecadação melhorou gradualmente, de 12% do PIB em 1999 para 14% em 2002. Ainda nesse período, o total das despesas e do endividamento líquido elevou-se de 25% do PIB para 34%.<sup>11</sup>

20. O déficit externo em conta corrente oscilou em torno de 20% do PIB nos últimos anos. A variação desde 1998 refletiu as diferentes fases da implementação dos mega-projetos e as mudanças nas relações de troca externas. A taxa de câmbio efetiva real sofreu uma depreciação constante desde 1999, revertendo a apreciação real ocorrida nos três anos anteriores.

21. O alívio da dívida teve um impacto substancial sobre o ônus da dívida e do serviço da dívida de Moçambique. O rácio dívida externa/PIB caiu de 240% em 1993 para cerca de 65% em 1999 e veio a subir para aproximadamente 80% em 2002. Já o rácio serviço da dívida programado/exportações passou de 50% no meado da década de 90 para 15% em 1999 e 4% em 2002. No ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC reforçada, os corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial estimaram que o alívio da dívida havia reduzido em cerca de dois terços o valor atualizado líquido do saldo da dívida externa de Moçambique ao fim do ano 2000 (de US\$ 3,4 bilhões para US\$ 1,1 bilhão).

### **Reformas estruturais**

22. Moçambique empreendeu uma variada gama de reformas estruturais desde o início dos anos 90. No meado de 1996, a liberalização da taxa de câmbio, dos preços e das taxas de juros estava quase concluída. Posteriormente, obtiveram-se avanços nas áreas de privatização e reestruturação das empresas públicas, reforma do setor financeiro, fortalecimento da administração tributária e alfandegária, melhoria da gestão da despesa pública e liberalização do comércio.

23. Um programa de privatização e reestruturação de mais de 1200 empresas foi finalizado em 1999 e os obstáculos à participação do setor privado foram eliminados nos setores de transportes, comunicações, energia e água. Prosseguem as reformas do sistema jurídico e do enquadramento regulatório de modo a melhorar o ambiente de negócios no país.

24. As reformas do setor financeiro incluíram a privatização dos bancos comerciais estatais, a criação de um mercado cambial interbancário e um mercado monetário e o reforço da supervisão bancária. Desde 2000, as autoridades vêm intervindo para recapitalizar/reestruturar dois bancos comerciais de propriedade parcial do Estado a um custo substancial para o orçamento. No início de 2003, o FMI e o Banco Mundial realizaram uma

---

<sup>11</sup> O Quadro A1 do Apêndice I apresenta algumas estatísticas econômicas e financeiras referentes ao período 1996-2002.

avaliação do setor financeiro de Moçambique no âmbito do Programa de Avaliação do Setor Financeiro (FSAP). A avaliação salientou o risco dos empréstimos como um dos principais fatores que impedem o crescimento do setor e indicou áreas carentes de mais reformas (e.g., o uso de títulos de propriedade da terra como garantia, a ineficiência do sistema judicial).

25. Desde o meado da década de 90, Moçambique simplificou sua pauta de tarifas de importação e reduziu substancialmente a tarifa média, produzindo um regime comercial internacional relativamente aberto. Contudo, duas áreas causaram bastante polêmica: o imposto de exportação sobre a castanha de caju em bruto (que substituiu a proibição total da exportação desse produto que visava proteger os processadores locais) e as tarifas protecionistas aplicadas à importação do açúcar.

#### **D. Estratégias Nacionais e sua Formulação**

26. Moçambique tem uma longa tradição de planejamento no setor público, com a concentração do núcleo dos processos de planejamento na esfera central por meio de uma abordagem setorial. Historicamente, o envolvimento da sociedade civil é pequeno, e o alcance do planejamento da base para o topo entre os setores era limitado até recentemente. Moçambique contou com uma Comissão do Plano até 1994, quando foi integrada ao Ministério das Finanças para formar o Ministério do Plano e Finanças (MPF).

27. O documento básico que orienta o planejamento público é o Programa de Governo quinquenal apresentado ao Parlamento logo após a formação de um novo governo por meio de eleições gerais. Esse programa é complementado por planos estratégicos setoriais e provinciais de três ou cinco anos (os provinciais foram criados apenas recentemente). Anualmente, os principais instrumentos operacionais são o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado, que precisam ser aprovados pelo Parlamento. Além disso, um documento contínuo, o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), e o programa de investimento público trienal são elaborados como parte do processo orçamental anual do governo, e o programa de investimento também necessita aprovação pelo Parlamento.

28. A redução da pobreza era um dos principais objetivos de política do governo em Moçambique antes do advento do processo do PERP. Os antecedentes do PERP foram: i) a transformação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) no Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) em 1989 e, com isso, a criação do projeto das Dimensões Sociais do Ajustamento na Comissão do Plano; ii) a estratégia de redução da pobreza apresentada à assembleia do Grupo Consultivo (GC) em 1990; iii) o Plano de Reconstrução Nacional de 1993; iv) a Estratégia de Redução da Pobreza de 1995 e v) as Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta em 1999. O Quadro A2 do Apêndice I apresenta uma cronologia dos acontecimentos e processos relacionados à redução da pobreza em Moçambique.

29. O conteúdo das estratégias evoluiu. A primeira estratégia de redução da pobreza, em 1990, definia três prioridades: a criação de empregos, o acesso a serviços sociais básicos e a

criação de redes de proteção social para os pobres. A área de influência do governo naquela época estava restrita, em grande parte, às áreas urbanas. Na estratégia de 1995, o foco da atenção passou a ser as áreas rurais, com a ênfase no estímulo à atividade produtiva mediante a revitalização dos mecanismos de mercado e o investimento em saúde e educação, com a criação de redes de proteção social ficando em segundo plano.

30. Foi somente com a elaboração do PARPA 2000-2004 (que se tornou parte do PERP-P) que as estratégias de redução da pobreza se tornaram planos detalhados, com a definição de metas, prazos e, em certa medida, necessidades de recursos. Assim, deixaram de ser apenas uma declaração de política para se vincularem a um sistema estabelecido e mais amplo de instrumentos para o planejamento de políticas e a alocação de recursos.

### **III. O PERP/PARPA 2001-2005**

31. O PERP definitivo (PARPA 2001-2005) foi aprovado pelo Conselho de Ministros em abril de 2001 e endossado pelos Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial em setembro de 2001. As principais características do PARPA estão apresentadas no Boxe 1.

#### **A. Pertinência**

32. Inicialmente, as autoridades moçambicanas viam a criação do PERP como mais uma condicionalidade imposta ao país pelo FMI e o Banco Mundial no âmbito da Iniciativa HIPC.<sup>12</sup> Contudo, logo adotaram essa abordagem, que foi vinculada às políticas de redução da pobreza existentes e ao trabalho analítico em andamento sobre a avaliação da pobreza (com base nos resultados do Inquérito aos Agregados Familiares de 1996-97). O mau desempenho do partido situacionista nas eleições gerais de 1999 nas áreas mais pobres do país colocou o tema da redução da pobreza em primeiro plano na agenda de políticas do governo.

33. O PARPA se baseou em grande medida em políticas e programas setoriais existentes (p.ex. nas áreas de saúde, educação, infra-estruturas e agricultura). Embora não tenha representado um reordenamento significativo das prioridades, a maioria das pessoas contatadas pela equipe de avaliação opinou que ele havia tornado as políticas de redução da pobreza do governo mais coerentes e havia constituído um ponto de referência comum para todas as partes interessadas. Predominava também a percepção de que o PARPA havia inserido na agenda pública questões relativas à participação nos processos de política interna (inclusive a função do Parlamento e dos partidos políticos) e havia dirigido mais atenção para as limitações à implementação por meio de um enfoque na monitoria dos resultados (p.ex., fluxo de recursos para os distritos, aumento dos níveis de serviço, etc.). Os respondentes ao inquérito do OED/IEO às partes interessadas concordaram que o PERP constitui um modelo pertinente para a redução da pobreza em Moçambique e que representa

---

<sup>12</sup> Essa foi uma mensagem recorrente que a equipe de avaliação ouviu das altas autoridades do governo em Moçambique e dos corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial.

um avanço em relação a modalidades anteriores de combate à pobreza. A Pertinência obteve a segunda melhor pontuação entre os princípios básicos da Iniciativa.<sup>13</sup>

### **Boxe 1. Uma Síntese do PARPA 2001-2005**

*Objetivo global:* Reduzir a incidência da pobreza de 70% em 1997 para menos de 60% em 2005 e menos de 50% até 2010.

*São identificadas seis áreas de ação fundamentais e onze áreas complementares para a promoção do desenvolvimento humano e a criação de um ambiente favorável para o crescimento acelerado, inclusivo e de bases amplas (a uma taxa média de 8% ao ano).*

As seis áreas de ação fundamentais são:

- Educação, com metas relacionadas à alfabetização e educação de adultos, alfabetização de mulheres nas zonas rurais, e taxa bruta de escolarização primária;
- Saúde, com metas relacionadas à mortalidade infantil, mortalidade materna, peso à nascença, mortalidade por malária e prevalência do HIV;
- Agricultura e desenvolvimento rural, com metas relacionadas ao crescimento anual da produção agrícola, produção de cereais e castanha de caju e incidência da insegurança alimentar;
- Infra-estruturas básicas, com metas relacionadas à cobertura e qualidade das estradas, acesso à eletricidade e acesso à água potável;
- Boa governação, com metas relacionadas à descentralização administrativa e melhoria no acesso aos serviços da justiça;
- Gestão macroeconômica e financeira, com metas relacionadas à taxa de inflação e receitas fiscais como porcentagem do PIB.

*Áreas complementares:* Emprego e desenvolvimento empresarial, ação social, habitação, minas, pescas, turismo, indústria transformadora, transportes e comunicações, tecnologia, ambiente e redução da vulnerabilidade a desastres naturais. A definição das metas está relacionada com a expansão da rede de proteção social e o aumento no acesso à habitação dos agregados de baixa renda.

As despesas públicas com programas prioritários de redução da pobreza devem subir de 60% do total das despesas em 1999 para um máximo de 67% em 2003 e, em seguida, cair para 65% em 2005. Saúde, educação e infra-estruturas básicas devem responder por 80% dessas despesas.

---

<sup>13</sup> Ver Seção B do Apêndice III. O grupo de quatro questões sobre a Pertinência obteve 3,14 pontos de um total de 5, sendo que a pontuação máxima representa concordância total com a afirmação apresentada.

## B. Aplicação dos Princípios Básicos da Abordagem do PERP

34. Cinco princípios básicos do processo do PERP foram definidos quando do lançamento dessa iniciativa em 1999 (Boxe 2). Esta seção examina a aplicação desses princípios em Moçambique.

### Boxe 2: Princípios Básicos do Processo do PERP

1. *Liderança nacional*, envolvendo a ampla participação;
2. *Foco nos resultados* e nos produtos que beneficiam os pobres;
3. *Abrangência* ao reconhecer a natureza multidimensional da pobreza;
4. *Parcerias*, envolvendo a participação coordenada dos parceiros no desenvolvimento;
5. *Perspectiva de longo prazo* para a redução da pobreza.

---

Fonte: International Monetary Fund e International Development Association (1999).

#### a) Liderança nacional com ampla participação

35. O PARPA é fortemente marcado pelo envolvimento do governo central. Sua elaboração foi conduzida por servidores públicos do Ministério do Plano e Finanças (MPF), praticamente sem qualquer apoio externo, o que reflete uma decisão clara do governo. Quadros da área de planejamento dos principais ministérios setoriais participaram ativamente da elaboração do projeto do PARPA, que, conforme indicado acima, se baseou fortemente nos planos setoriais já existentes. Considerando que os planos setoriais estão sendo desenvolvidos cada vez mais por meio de processos participativos envolvendo os agentes nacionais e os parceiros internacionais e que os ciclos anuais de planejamento incluem consultas com autoridades das províncias e distritos, o governo concluiu que a elaboração do projeto do PARPA com vista ao processo de consultas mais amplo em nível nacional já envolvia um processo participativo.

36. Não houve muito debate em torno das políticas macroeconômicas durante o processo de consultas do PARPA. No entanto, alguns grupos de agentes fizeram comentários de teor macroeconômico. Por exemplo, consta que os representantes dos sindicatos se queixaram da natureza restritiva das medidas macroeconômicas dos programas do governo e de suas conseqüências sociais (p.ex., o aumento do desemprego) e exigiram uma análise dos fundamentos macroeconômicos do PARPA. Alguns membros do setor privado pediram a proteção e o apoio estatais para os setores de produção. Os participantes também emitiram

opiniões sobre outros tópicos, como acesso ao crédito, evasão fiscal, gestão da dívida externa nacional e monetização da economia rural.<sup>14</sup>

37. Uma vez finalizado o primeiro projeto do PARPA 2001-2005, em novembro de 2000, deu-se início a um processo de consultas de três meses que envolveu a participação de associações empresariais, sindicatos, confissões religiosas, ONG, mídia, instituições governamentais nas esferas central e provincial e doadores. Nas discussões com a equipe de avaliação, os representantes das OSC caracterizaram o processo como inadequado, pois excluía os pobres e não permitia o tempo necessário para a preparação (p.ex., o material foi distribuído com atraso e as OSC não tiveram tempo suficiente para ouvir suas bases). A qualidade das consultas também foi posta em dúvida pelos respondentes do inquérito do OED-IEO às partes interessadas no PERP. De todos os princípios básicos do PERP, a Liderança Nacional obteve a pior pontuação (juntamente com o Foco nos Resultados). Em especial, a maioria dos respondentes discordou da asserção de que seu grupo havia sido devidamente consultado durante a formulação do PERP).<sup>15</sup> No entanto, muitos reconheceram que o processo do PARPA representou uma abertura do processo de formulação de políticas para os agentes não governamentais e que o impacto limitado das OSC refletia, em parte, a própria incapacidade dessas organizações para se envolver na análise minuciosa de políticas (p.ex. com relação a questões de política macroeconômica).

38. Embora o governo sustente a forte inspiração nacional do PARPA e das políticas nele contidas, muitos dos representantes da sociedade civil e do setor privado ouvidos pela equipe de avaliação opinaram que o PARPA sofria uma forte influência das políticas apoiadas pelo FMI e Banco Mundial. A percepção dessas pessoas era de que se dava atenção excessiva à estabilidade macroeconômica, às privatizações e à exposição prematura de setores de produção estratégicos à concorrência externa. Consideraram ainda que a exigência do endosso das instituições de Bretton Woods limitava a sensação de propriedade do programa e sugeriam que o PARPA era mais um instrumento de negociação com os parceiros internacionais do que um produto e um processo de formulação de políticas essencialmente interno.

---

<sup>14</sup> Capítulo V *in* Governo de Moçambique (2001).

<sup>15</sup> A seção B do Apêndice III mostra a média para o grupo de quatro perguntas sobre Liderança Nacional em relação aos outros princípios básicos. A Liderança Nacional obteve uma média de 2,70 de um total de 5 pontos, sendo que a pontuação máxima representa concordância total com a afirmação apresentada. O Foco nos Resultados também obteve pontuação 2,70. A seção D do Apêndice III mostra que a questão citada “O grupo de interessados ao qual você pertence foi devidamente consultado durante a formulação da estratégia do PERP”, obteve a maior proporção de respostas negativas, definidas como “discordo” ou “discordo totalmente” (52,6%).



39. O Parlamento e os partidos políticos não tiveram um envolvimento substancial no processo de consultas. O PARPA foi aprovado exclusivamente pelo Conselho de Ministros, mas não foi submetido à Assembleia. Isso pode significar que a paz e a democracia ainda não estão firmemente consolidadas em Moçambique e que o poder legislativo ainda não assumiu uma função firme em comparação com o executivo.

40. Embora o processo de consultas do PARPA tenha tido suas deficiências, cumpre notar que as fortes opiniões emitidas, a exigir transparência na condução do governo, medidas mais rígidas contra a corrupção e maior ênfase na segurança pública, levaram a mudanças na versão final do PARPA. Por exemplo, as questões da boa governação se tornaram uma das prioridades fundamentais do Plano. A atenção dirigida a essa área foi demonstrada pelo Presidente em junho de 2001, quando anunciou a iniciativa de reforma do setor público, lançando um ataque sem precedentes à prática da corrupção no governo. Assim sendo, o processo do PARPA, juntamente com outros acontecimentos, pode ter criado as condições para o diálogo mais amplo, entre a sociedade civil e o governo, sobre um conjunto de políticas bastante delicadas. Portanto, quando visto como um processo dinâmico, o PARPA teve um certo impacto sobre a natureza e o teor do debate.

41. Após a aprovação pelo governo, pouco se fez para divulgar o PARPA (inclusive no tocante à elaboração de uma versão para o povo, nas principais línguas locais). Houve debates sobre o PARPA no meio acadêmico e as OSC se valeram do PARPA para granjear o apoio a iniciativas locais pró-pobres. Todavia, fora de círculos bastante pequenos em Maputo e nas capitais das províncias, poucos conhecem o Plano em detalhes. (Boxe 3).<sup>16</sup>

#### **b) Abrangência e perspectiva de longo prazo**

42. O PARPA sintetiza a primeira avaliação detalhada dos aspectos quantitativos da pobreza em Moçambique, com base no Inquérito aos Agregados Familiares de 1996-97. Descreve de forma satisfatória a forte variação regional da incidência da pobreza, mas, por ser o primeiro estudo do gênero, deixa de analisar as causas dessa disparidade e apresenta poucas oportunidades para avaliar o impacto das políticas de redução da pobreza. O PARPA reconhece a importância dos indicadores da pobreza não relacionados ao consumo e inclui os dados disponíveis sobre as taxas de analfabetismo, mortalidade e acesso a água. Faz uso também dos resultados qualitativos da Avaliação Participativa da Pobreza realizada pela Universidade Eduardo Mondlane em 1995-96.

---

<sup>16</sup> As constatações da equipe de avaliação nesse sentido corroboram as de McGee (2002), que relata um baixíssimo grau de familiaridade com o PARPA nos setores da sociedade civil nas províncias.

### **Boxe 3. O PARPA em Inhambane**

A missão de avaliação visitou a província de Inhambane na região austral de Moçambique. A província tem aproximadamente 1,25 milhão de habitantes e é a segunda mais pobre do país.

As Autoridades da Direcção Provincial de Plano e Finanças indicaram que o PARPA refletia as prioridades do povo da província, tinha metas claras e facilitava o diálogo entre a província e Maputo, e entre as autoridades provinciais e distritais.

Para os representantes dos setores agrícola e educacional, o PARPA se confundia com os planos setoriais respectivos (o PROAGRI e o Plano Estratégico da Educação).

No distrito de Inharrime, a missão constatou que o PARPA era conhecido pelas autoridades distritais, mas não havia sido divulgado amplamente. Entendia-se que o Plano estabelecia metas e prioridades gerais, mas não havia causado mudanças nas rotinas. As autoridades distritais indicaram também que a distribuição do orçamento setorial global — essencialmente decidida em Maputo — não refletia necessariamente as prioridades do distrito. Afirmaram ainda que tinham margem para influenciar as afetações dentro de um determinado setor, mas não podiam redistribuir recursos entre os setores.

A província de Inhambane elaborou seu primeiro plano estratégico com base no PARPA. O Plano Econômico e Social (PES) anual também se refere ao PARPA. Estão sendo elaborados planos estratégicos distritais de caráter participativo no âmbito de um teste-piloto em três distritos. Esses planos substituirão os planos de ação territoriais, que compunham o plano quinquenal de governo.

Na esfera provincial, elaborou-se um relatório de andamento sobre os progressos no tocante às metas do PARPA para 2002, em que se comparam os indicadores de Inhambane com a média nacional dos indicadores do PARPA, pois não há metas específicas para Inhambane. O relatório conclui que houve uma evolução positiva entre 2001 e 2002 e apresenta uma série de recomendações relativas ao PARPA, como:

- Integração mais sistemática do PARPA aos planos setoriais e aos governos provinciais, sobretudo no que se refere à monitoria;
- Harmonização dos planos distritais territoriais de caráter participativo e dos planos setoriais verticais;
- Consolidação das mudanças efetuadas no PES de modo a fortalecer a relação entre o PARPA, PES e a afetação orçamental — fazendo com que o PES passe de uma “lista de desejos” para um plano de trabalho efetivo;
- Produção de uma versão do PARPA acessível para o povo;
- Reforço das capacidades provinciais, particularmente com respeito à análise socioeconômica, área em que a província carece de quadros especializados no momento.

43. O PARPA define a pobreza como a “incapacidade dos indivíduos de assegurar para si e os seus dependentes um conjunto de condições básicas mínimas para a sua subsistência e bem estar, segundo as normas da sociedade”. Essa definição geral se reflete na abordagem abrangente do PARPA para a redução da pobreza, incluindo a prestação de serviços sociais, medidas para permitir o desenvolvimento rural baseado no mercado e crescimento de bases amplas num quadro de estabilidade macroeconômica. Assim, é abrangente porque inclui e busca combinar políticas sociais e econômicas e descreve os objetivos e medidas chaves nas áreas de ação fundamentais, abarcando cerca de três quartos dos recursos orçamentais. Dessa forma, está longe de ser uma abordagem de alívio da pobreza através de programas sociais

altamente direcionados; na verdade, o PARPA atribui baixa prioridade a medidas desse tipo.<sup>17</sup>

44. Uma vez que se baseia em grande parte nas políticas existentes, mas agora as liga a um diagnóstico aprimorado da pobreza, o PARPA fornece um retrato das políticas em vigor no início de 2001. O diálogo posterior em torno do PARPA, inclusive nas atividades dos grupos de trabalho setoriais, salientou áreas que precisam ser reforçadas (p.ex., políticas mais específicas visando o crescimento pró-pobres), assim como áreas em que ainda precisam ser tomadas importantes decisões de política fundamentais (p.ex., a especificação da função do Estado e de outros atores na educação).

45. Uma das deficiências do PARPA que ainda precisa ser sanada de maneira mais abrangente é que ele não inclui um desdobramento das metas nas esferas provincial (e distrital). A equipe de avaliação se reuniu com autoridades provinciais e distritais que se referiram às metas nacionais do PARPA (p.ex., na saúde, educação e agricultura) como as metas “deles”, alegando já terem alcançado metas em determinadas áreas e ainda estarem defasados em outras. A relação entre as metas nacionais médias e as prioridades provinciais e distritais precisa ser mais clara. O ideal é que as metas locais sejam definidas da base para o topo, por meio de processos de planejamento participativos.

46. O PARPA define a meta global de redução da pobreza até 2010, mas as outras metas e suas partes mais operacionais deixam claro que ele é um quadro de médio prazo e não de longo prazo. No entanto, as autoridades frisaram que, em primeiro lugar, as prioridades gerais haviam sido a política do governo por um longo período e, em segundo lugar, que dificilmente os objetivos gerais mudariam, mesmo que elementos específicos viessem a sofrer modificações quantitativas ou qualitativas.

47. O caráter de médio prazo do PARPA é reforçado por dois outros fatores. Primeiro, o governo vê uma estreita ligação das futuras revisões/atualizações do PARPA com o ciclo eleitoral e com o programa de governo apresentado pelo governo recém-eleito. Segundo, está em andamento um processo apoiado pelo PNUD para definir a “Visão 2025”. No âmbito desse processo, o governo designou um grupo de pessoas (do governo, partidos políticos, sociedade civil) para formular uma visão de longo prazo e uma estratégia de desenvolvimento para Moçambique, que, segundo as expectativas, transcenderia as diferenças entre partidos e grupos de interesse.<sup>18</sup> Contudo, ainda é cedo para avaliar como a Visão 2025 complementarará o PARPA.

---

<sup>17</sup> O PARPA justifica que “o plano de acção social deveria ser uma das “áreas fundamentais” na estratégia de redução da pobreza”, mas esse não é o caso porque os “recursos disponíveis ainda são muito limitados”, o que efetivamente o coloca em segundo plano na ordem das prioridades. (Ver nota de rodapé do parágrafo 24 *in* Governo de Moçambique, 2001).

<sup>18</sup> Uma primeira versão deveria ser publicada no segundo semestre de 2003.

### **c) Foco nos resultados e nos produtos que beneficiam os pobres**

#### ***Metas***

48. O PARPA inclui cerca de sessenta “indicadores de resultado” e “indicadores intermédios” nos níveis macro e setorial.<sup>19</sup> Além disso, inclui uma matriz operacional em que são apresentadas as principais medidas a serem tomadas, assim como as metas anuais para diversos indicadores para o período 2001-05. Grande parte das metas operacionais foi extraída de planos setoriais e varia consideravelmente em termos de abrangência e precisão. Por exemplo, as metas relativas ao acesso ao ensino primário são fixadas no nível do produto (taxas de escolarização), ao passo que as metas qualitativas se baseiam nos insumos (revisão e reformulação do currículo, formação dos diretores de escolas). Nas outras áreas da educação, as metas enfocam os insumos (construção de escolas, formação de professores, etc.). Na saúde, existem metas para os indicadores de impacto das taxas de mortalidade, assim como metas relativas à prestação de serviços. Algumas áreas ainda não têm metas específicas (p.ex. o combate à corrupção). Do lado dos insumos, o PARPA contempla o aumento da alocação de recursos para áreas de ação fundamentais de 13% do PIB para 17% em 2005.

49. O PARPA não compara ou relaciona suas metas diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Uma comparação de indicadores relevantes do PARPA para 2005 com os indicadores dos ODM para 2015 revela uma variação expressiva entre os dois conjuntos de metas.<sup>20</sup> Em diversas áreas, sobretudo nas relacionadas aos indicadores de saúde materno-infantis, as metas do PARPA estão bem abaixo do pretendido nos ODM. Um relatório sobre o progresso na consecução dos ODM elaborado pelo gabinete do Coordenador Residente da ONU em agosto de 2002 constatou que as metas relativas a cinco áreas poderiam ser atingidas, mas as referentes a outras cinco áreas provavelmente não seriam alcançadas.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Governo de Moçambique (2001), Anexo do Capítulo VI.

<sup>20</sup> Ver o Quadro A3 do Apêndice I.

<sup>21</sup> Ver United Nations (2002). As metas que poderiam ser alcançadas eram: redução da pobreza extrema; o controle do alastramento do HIV/SIDA; a eliminação da disparidade de gênero na educação; a redução da mortalidade materna e a integração dos princípios do desenvolvimento sustentável às políticas nacionais. As metas que provavelmente não seriam atingidas eram: redução da fome; aumento do acesso à água potável; universalização da educação primária; redução da mortalidade infantil e a diminuição da incidência da malária.

***Vínculos com o orçamento, capacidade de implementação e monitoria***

50. O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), um exercício de programação com um horizonte quinquenal que é atualizado todos os anos, é o principal instrumento para traduzir as prioridades das despesas públicas do PARPA na alocação de recursos orçamentais. De acordo com o PARPA, o CFMP reflete as opções estratégicas do Governo na afetação dos recursos públicos e é usado para garantir um equilíbrio entre as despesas e disponibilidades de recursos previstas no médio prazo.<sup>22</sup>

51. A maioria das partes interessadas concorda que o enfoque das políticas do governo na pobreza precede o PERP e que a criação de novas políticas e planos não é uma questão essencial em Moçambique.<sup>23</sup> O principal desafio é assegurar a implementação de políticas e planos públicos que atinjam os distritos e comunidades nas áreas pobres. O desenvolvimento das capacidades e novos incentivos são necessários para transformar planos em orçamentos, disponibilizar os recursos orçamentais e gastá-los conforme definido no orçamento, assegurar a qualidade dos gastos e reforçar a monitoria e a prestação de contas. As deficiências do sistema de gestão da despesa pública de Moçambique foram ressaltadas numa avaliação dos corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial no início de 2002 (Boxe 4). Numa análise recente, o Banco concluiu que as limitações de capacidade em Moçambique eram bastante sérias mesmo para os padrões africanos.<sup>24</sup>

52. A dimensão dos desafios para a implementação pode ser ilustrada pelas qualificações dos quadros do MPF em 1999. Embora seja um dos ministérios mais bem dotados, apenas 6% dos quadros tem diploma universitário (141 de um total de 2370 pessoas) e apenas 17 estavam lotados nas províncias.<sup>25</sup> Nos distritos, a administração conta com alguns poucos servidores com mais de nove anos de escolaridade.

53. O projeto de reforma do setor público recém-aprovado pelo Banco Mundial menciona que o setor público está trabalhando dentro de um paradigma centralizador e hierárquico, e que seus quadros são formados por servidores mal qualificados e mal remunerados. Além disso, ressalta que predominam a burocracia e o excesso de regulamentação, e que ainda não se consolidou a cultura e a prática da prestação de contas do executivo ao legislativo.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Governo de Moçambique (2001), Capítulo VII (Seção sobre “programação orçamental de médio prazo”).

<sup>23</sup> Ver, por exemplo, a discussão sobre “Stakeholder views on the new conditionality” [a opinião das partes interessadas sobre a nova condicionalidade] em Falk e Landfald (2003).

<sup>24</sup> World Bank (2003).

<sup>25</sup> Ver Quadro 8 in Fozzard, A. (2002).

<sup>26</sup> World Bank (2003a).

#### **Boxe 4. Sistema de Gestão da Despesa Pública**

O sistema de gestão da despesa pública de Moçambique é fraco e carece de uma atualização substancial, segundo uma avaliação dos corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial levada a cabo no fim de 2001 (IMF e IDA, 2002). Verificou-se que o orçamento oferecia uma visão incompleta das receitas e despesas públicas, e a classificação funcional das despesas foi considerada demasiado agregadora para permitir uma análise da alocação de recursos entre os setores. Com respeito à execução orçamental, constatou-se o sistema contabilístico empregado oferecia uma visão apenas parcial das transações financeiras.

Foram relatados alguns avanços na área de declaração de dados orçamentais, com a recente emissão das contas auditadas referentes a 1998 e 1999 e a criação de um sistema de relatórios trimestrais sobre a execução orçamental. Contudo, mesmo nessa área constatou-se que a cobertura não era abrangente o bastante e os relatórios não constituíam uma ferramenta eficaz para o planeamento, formulação e monitoria de políticas.

Um sistema provisório de seguimento das despesas foi desenvolvido para monitorar as despesas para a redução da pobreza num nível desagregado, e um plano de ação para aumentar a transparência e a responsabilidade no trato do orçamento a curto prazo foi acordado com as autoridades no fim de 2001, no âmbito de um Estudo da Gestão da Despesa Pública (PEMR) liderado pelo Banco Mundial.

54. As iniciativas de reforma do setor público que pretendiam resolver as limitações à implementação fazem parte da agenda política desde o início dos anos 90. Entre elas estão a reforma do serviço público, a reforma da gestão das finanças públicas e a descentralização. Em 2001, reformas visando o combate à corrupção e a boa governação foram incluídas nas áreas de reforma fundamentais. Foram obtidos avanços parciais em várias áreas, mas a maioria dos informantes reconhece que o impacto amplo e sustentado das diferentes iniciativas só deverá ocorrer a longo prazo (digamos, num horizonte temporal de 10 anos).

55. A monitoria do PARPA se fundamenta em três princípios: i) a integração da monitoria do PARPA aos mecanismos já existentes de monitoria dos programas do Governo; ii) a diferenciação entre os indicadores de processo e de impacto e iii) a utilização dessa monitoria como mecanismo de revisão das metas e dos programas. Os indicadores de processo (p.ex. insumos e indicadores de resultado da prestação de serviços) deveriam ser incorporados ao relatório anual sobre a execução do PES e aos relatórios de execução orçamental elaborados trimestralmente (desde 2002). O principal instrumento para a monitoria do impacto sobre a pobreza será o Questionário de Indicadores de Bem Estar (QUIBB). A capacidade institucional insuficiente está afetando a qualidade da monitoria. O lento progresso na integração dos indicadores da monitoria do PARPA no sistema “normal” de declaração de dados do PES e do orçamento do Estado indica que, num futuro previsível, a monitoria eficaz do PARPA continuará a depender de exercícios e estudos especiais adaptados a essa finalidade específica. Os resultados do inquérito às partes interessadas no PERP apontam para as falhas percebidas no sistema institucional de

monitoria. Grande parte dos respondentes questionou a adequação dos sistemas em vigor para monitorar os resultados do PERP.<sup>27</sup>

56. Em abril de 2003, o Presidente inaugurou o Observatório da Pobreza, um fórum de alto nível projetado para aproximar o governo, uma variada gama de agentes nacionais e os parceiros internacionais de Moçambique no desenvolvimento para examinar a implementação do PARPA. Pretende-se extrair lições dessa experiência e formular recomendações para melhorar a implementação e a monitoria. A intenção é que o Observatório utilize como base o trabalho realizado em outros processos de consultas (p.ex. grupos de trabalho setoriais) e o material que lhe for apresentado diretamente pelas partes interessadas. Além disso, será assistido por uma secretaria do MPF sem atribuições autônomas. Os pormenores da participação dos atores não governamentais da monitoria do PARPA ainda estão por definir, mas descrições preliminares indicam uma função puramente consultiva *ex post* em nível nacional. Inicialmente, os parlamentares não haviam sido incluídos no Observatório, o que reflete a contínua ambigüidade que envolve a função do legislativo no processo de formulação de políticas.

#### **d) Parcerias, envolvendo a participação coordenada dos parceiros no desenvolvimento**

57. O processo do PARPA foi iniciado num momento em que existia amplo consenso entre o governo e os doadores sobre as prioridades cruciais para a redução da pobreza. Conforme mencionado acima, o PARPA foi montado em torno de políticas setoriais, a maioria das quais havia sido formulada pelo governo em estreita cooperação com os doadores. Os doadores foram consultados no processo de elaboração do PARPA, mas não fizeram imposições. Tanto os doadores bilaterais como os multilaterais ofereceram assistência para elaborar o PARPA, mas o MPF declinou dessas ofertas — e os doadores aceitaram a recusa. Esse processo relativamente harmonioso era reflexo do fato de que Moçambique já contava com um mecanismo de coordenação de doadores comparativamente bem desenvolvido. Uma série de Abordagens Setoriais Amplas (SWAp) — inclusive na saúde e agricultura — já haviam sido desenvolvidas desde o meado da década de 90. Grupos intersetoriais de doadores já existiam há algum tempo, mas se tornaram mais eficazes com a instituição das SWAp. Ademais, diversos doadores em Moçambique estavam coordenando seu apoio à balança de pagamentos antes do processo do PARPA.

58. O financiamento de projetos ainda é a forma de ajuda externa predominante em Moçambique e, embora a mudança na composição da ajuda efetivamente desembolsada

---

<sup>27</sup> A Seção D do Apêndice III mostra que as perguntas do inquérito relativas ao Foco nos Resultados tiveram uma alta porcentagem de respostas negativas, definidas como “discordo” ou “discordo totalmente”. Mais de 40% dos respondentes reagiram de forma negativa à pergunta “Foi instituída uma estrutura eficaz para monitorar e avaliar os resultados.”

ainda não tenha sido efetivada,<sup>28</sup> a pressão entre os doadores no sentido de abandonar projetos independentes aparentemente aumentou em virtude do PARPA. Os doadores que já estavam coordenando seu apoio à balança de pagamentos antes do processo do PARPA indicaram à equipe de avaliação que a comunidade doadora se mostra cada vez mais interessada em adotar modalidades gerais de apoio ao orçamento e vincular esse apoio às metas de gastos do PARPA. Esse maior interesse é comprovado pelo número de doadores que pensam da mesma forma, que cresceu de 7 no início de 2000 para 11 em 2003. Para eles, o apoio ao orçamento fortalece a posição do governo ao promover a plena integração da ajuda externa ao orçamento do Estado.

59. A disposição para considerar o apoio ao orçamento constitui um notável voto de confiança dos doadores se considerarmos que o recente diagnóstico fiduciário efetuado pelo Banco Mundial, que incluiu uma Avaliação da Responsabilidade Financeira do País (CFAA) e um Estudo da Gestão da Despesa Pública (PEMR), ressaltou os elevados riscos fiduciários associados ao uso do sistema orçamental do governo.<sup>29</sup> Isso talvez explique a priorização dos aspectos da gestão da despesa pública pelo grupo de doadores que concede apoio ao orçamento. Esse grupo, atualmente formado por 11 doadores (G-11), montou um “grupo de trabalho sobre macroeconomia”, do qual o FMI e o Banco Mundial participam como observadores. Os economistas dos onze doadores se reúnem semanalmente para discutir questões gerais de macroeconomia e reforma e também mantêm subgrupos em que são tratados aspectos específicos da reforma da gestão da despesa pública.

60. O G-11, que inclui a União Européia (UE), está desenvolvendo um Quadro de Avaliação de Desempenho (PAF) conjunto. Os objetivos do PAF são aumentar o alinhamento com o PARPA, reduzir os custos de transação por meio da crescente harmonização das condições dos doadores e tornar mais transparente os vínculos entre a implementação das políticas públicas e o desembolso do apoio ao orçamento. A intenção é coordenar o PAF com as condicionalidades do acordo do PRGF e do PRSC.

61. O PARPA, a disposição dos doadores de conceder apoio ao orçamento e a conseqüente priorização da questão da gestão da despesa pública formam um quadro positivo, mas ainda assim existem riscos. Primeiro, embora a reforma da gestão da despesa pública seja bastante necessária, ela deve avançar a um ritmo compatível com o compromisso e a adesão efetiva do governo. Se os doadores ignorarem os sinais de alerta e decidirem pressionar — direta ou indiretamente — no sentido de obter resultados positivos no curtíssimo prazo para justificar a concessão de apoio ao orçamento, poderão colocar em risco a sustentabilidade e a eficácia da reforma, pois esta só renderá frutos se tiver respaldo político forte e continuado.

---

<sup>28</sup> O Quadro A4 do Apêndice I apresenta dados discriminados da ajuda externa relacionada ou não a projetos.

<sup>29</sup> Ver World Bank (2001) e World Bank (2001b).



62. Segundo, tanto o PARPA como as questões pertinentes de gestão da dívida pública indicam que a atenção dos doadores se concentrará no MPF. Isso é positivo na medida que coloca em primeiro plano a necessidade de coerência nas políticas públicas e a forma como essas políticas se traduzem na formulação, execução e prestação de contas do orçamento. Os PERP visam precisamente neutralizar a fragmentação das medidas e instituições governamentais, a qual se afigura como causa e consequência da opção dos doadores de adotar uma estratégia de financiamento de projetos independentes e não de apoio ao orçamento. No entanto, embora tenha assumido uma função de coordenação mais forte, o MPF dispõe de capacidade limitada e agora precisa arcar com uma parcela comparativamente mais elevada dos custos de transação decorrentes da assistência dos doadores.

63. Terceiro, o governo revelou à equipe de avaliação que está preocupado com a possibilidade de a harmonização de ativadores automáticos e condicionalidades de um grande número de doadores provocar oscilações súbitas nas decisões conjuntas do grupo de doadores em decorrência de acontecimentos políticos de curto prazo, o que poderia constituir um sério risco de interrupção do fluxo de financiamento externo do orçamento. No antigo sistema fragmentado, um doador poderia subitamente suspender o apoio ao orçamento, mas seria pouco provável que os demais seguissem o mesmo caminho; dessa forma, o governo tinha condições de administrar mais facilmente o problema. Embora ainda não tenha ocorrido uma descontinuação sustentada e conjunta do fluxo de ajuda, as autoridades se mostraram preocupadas porque a confiança dos doadores no governo ainda não era sólida o suficiente para afastar esse tipo de risco.<sup>30</sup> Alguns doadores atrasaram os desembolsos durante um curto período em 2001, enquanto aguardavam a resolução das diferenças entre o governo e as instituições de Bretton Woods no tocante ao tratamento dos bancos problemáticos.

64. O governo salientou a função que o Banco Mundial e o FMI poderiam exercer no sentido de neutralizar o risco dos efeitos negativos do alinhamento dos doadores — por exemplo, por meio dos sinais emitidos aos doadores. Também destacou a importância fundamental de saber como o grupo de doadores organiza seu processo decisório e busca equilibrar as incertezas que o eleitorado de seus respectivos países enfrentaria caso ocorresse, por exemplo, um escândalo ligado à corrupção, e a preocupação do governo moçambicano com a estabilidade e a previsibilidade.

---

<sup>30</sup> Algumas das opiniões emitidas pelas autoridades durante a missão estão bem retratadas no resumo dos comentários atribuídos à Ministra do Plano e Finanças, Luísa Diogo, que consta de um relatório ao DFID elaborado pelo Oxford Policy Management (OPM) e pelo Overseas Development Institute (ODI) em 2002. Embora ela tenha manifestado seu apoio ao aumento da parcela de assistência fornecida como apoio ao orçamento, a Ministra expressou duas preocupações: i) as possíveis consequências negativas de uma ação conjunta dos doadores em cortar a ajuda e ii) o ônus mais pesado da condicionalidade associada à ajuda ao orçamento de Moçambique.

### C. Índícios Preliminares sobre Resultados

65. Nesta seção, tomamos por base o primeiro relatório anual de andamento do PARPA para analisar o progresso realizado no tocante a alguns “indicadores de resultado” e “indicadores intermédios” para os quais há dados recentes disponíveis. Examinamos também o padrão geral dos gastos públicos nas áreas de ação fundamentais do PARPA e fazemos uma breve análise do impacto do processo do PARPA e das respectivas reformas sobre as instituições internas.

#### Elaboração do primeiro relatório anual de andamento do PARPA

66. O primeiro relatório anual de andamento do PARPA foi elaborado pelo MPF com base em insumos de outros ministérios centrais mas sem o envolvimento do Parlamento ou das OSC. O processo de elaboração salientou as deficiências dos mecanismos de monitoria e prestação de contas e levantou questões importantes quanto ao alinhamento temporal entre os processos do governo e os requisitos dos parceiros externos no desenvolvimento. O ritmo de preparação do relatório foi ditado por um cronograma definido em torno da conclusão da avaliação do PRGF programada para o fim de 2002 (aproximadamente um ano após o endosso do PARPA pelos Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial) e, em menor grau, dos requisitos constantes nas normas das Avaliações Conjuntas pelos Corpos Técnicos dos Relatórios Anuais de Andamento do PERP.<sup>31</sup>

67. O relatório concentrou-se na mensuração do desempenho em relação às metas do PARPA e não em discussões sobre a ligação entre as medidas e os resultados ou sobre como as políticas poderiam ser adaptadas para melhorar o desempenho. Nas discussões com a equipe de avaliação, as altas autoridades do governo reconheceram a fragilidade analítica dos atuais relatórios apresentados ao Parlamento, que deveriam compor a base para o relatório de andamento. Concordaram, sobretudo, com a necessidade de estabelecer uma relação entre os resultados orçamentais e os objetivos do PARPA e de incluir uma análise dos efeitos das políticas que estavam sendo implementadas. Afirmaram que apreciariam receber assistência para melhorar o teor do relatório — incluindo a geração das informações necessárias para atender os requisitos de declaração de informações do FMI e Banco Mundial. Em sua opinião, isso seria preferível a onerar o sistema com a elaboração de relatórios *ad hoc* voltados primariamente para um público externo.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Em especial, a JSA deve indicar se o relatório de andamento proporciona informações e análises suficientes sobre as realizações e deficiências com respeito às metas para a pobreza, ações públicas prioritárias e os sistemas de monitoria e avaliação definidos no PERP.

<sup>32</sup> Um segundo relatório anual de andamento foi emitido em 2004 após a conclusão deste relatório de avaliação. O relatório de andamento foi incorporado a um relatório reestruturado sobre o Plano Económico e Social para 2003 preparado para apresentação à Assembleia Nacional. Esse fato representa um avanço significativo.

68. Continuou-se a trabalhar no relatório após sua apresentação ao FMI e ao Banco Mundial em fevereiro de 2003, e uma versão atualizada foi submetida ao Observatório da Pobreza no fim de abril de 2003. Caso ocorra a institucionalização do Observatório, o relatório de andamento pode se tornar um insumo fundamental para as deliberações daquele fórum.

### Desempenho em relação a metas indicativas selecionadas do PARPA

69. Um dos principais objetivos do PARPA é a expansão do acesso a serviços sociais básicos de melhor qualidade. Na educação, as metas setoriais específicas incluem a escolarização primária universal, a igualdade de gêneros e a redução das taxas de repetição e desistência. Os dados disponíveis indicam que as taxas brutas de escolarização primária registraram uma elevação significativa em comparação com os níveis de meado da década de 90 e que as metas do PARPA para 2005 deverão ser cumpridas (Quadro 2). Por exemplo, após aumentar de 57% em 1995 para 91% em 2000, a taxa bruta de escolarização no nível EP1 deve superar os 100% em 2002 e a meta de 108% em 2005 parece factível. De maneira análoga, a evolução da proporção de raparigas matriculadas também está alinhada com a meta do PARPA. A ampliação do acesso às escolas primárias foi alcançado sobretudo mediante a construção de mais salas de aula e o aumento do número de professores. No entanto, os indicadores da qualidade do ensino, como as taxas de repetição e desistência, ainda não apresentaram melhorias significativas.

**Quadro 2. Progresso na Consecução de Algumas Metas para “Indicadores de Resultado” e “Indicadores Intermédios” do PARPA**

| Setor/indicador                                              | Efetivo |      |      | Meta do PARPA para 2005 |
|--------------------------------------------------------------|---------|------|------|-------------------------|
|                                                              | 1995    | 2000 | 2002 |                         |
| <b>Educação</b>                                              |         |      |      |                         |
| 1. Taxa bruta de escolarização – EP1 1/                      | 57%     | 91%  | 104% | 108%                    |
| 2. Taxa bruta de escolarização – EP2 1/                      |         | 23%  | 31%  | 36%                     |
| 3. Porcentagem de raparigas no nível EP1                     | 42%     | 43%  | 45%  | 48%                     |
| <b>Saúde</b>                                                 |         |      |      |                         |
| 4. Taxa de mortalidade infantil 2/                           | 146     | 126  | 129  | <130                    |
| 5. Taxa de mortalidade materna por 100 000 nados vivos 3/    | 184     | 175  | 160  | 100                     |
| 6. Taxa de baixo peso à nascença                             | 13%     | 12%  | 11%  | <11%                    |
| 7. Porcentagem de crianças < 1 com vacinação completa (DPT3) | 57%     | 82%  |      | >90%                    |
| 8. Cobertura de partos institucionais                        | 28%     | 40%  | 42%  | >46%                    |

Fontes: Governo de Moçambique (2001) e MPF.

1/ A taxa bruta de escolarização é o rácio total de estudantes matriculados/população na faixa etária oficial para aquele nível escolar. O nível EP1 vai da primeira à quinta série e EP2 abrange a sexta e a sétima séries.

2/ Os dados das colunas 1995 e 2002 se referem, respectivamente, a 1997 e 2001.

3/ A meta do PARPA para 2005 no próprio PARPA é de “menos de 170”. A meta registrada aqui (100) foi extraída do primeiro relatório anual de andamento do PERP.

70. No setor de saúde, entre as metas específicas estão algumas que refletem os objetivos de reduzir a mortalidade infantil e materna e aumentar a eficácia dos programas de vacinação das crianças menores de 1 ano. Os dados disponíveis indicam que a meta de ampliar o acesso a serviços de saúde está sendo cumprida. No entanto, assim como na educação, o progresso rumo à melhoria da qualidade está cercado de incertezas, o que é um fato recorrente também em outras áreas discutidas no primeiro relatório anual de andamento do PARPA, inclusive na agricultura e desenvolvimento rural e infra-estruturas básicas. Essas incertezas refletem as falhas sistêmicas na execução, monitoria e prestação de contas do orçamento e estão sendo tratadas no âmbito da reforma do sistema de gestão da despesa pública.

71. As metas do PARPA na agricultura se concentram no incremento da produção e da produtividade agrícolas, acesso à terra, melhoria da comercialização dos excedentes agrícolas e redução da insegurança alimentar. Em 2001 e 2002, as metas para as culturas de cereais foram alcançadas, mas apenas 70%-75% das metas de produção de caju e sementes de algodão foram atingidas. Foi difícil mensurar a produtividade agrícola devido à falta de informações sobre as atividades executadas nessa área. O PARPA não define metas, um plano de ação ou custos nem financiamento para os outros três objetivos, o que torna quase impossível medir o progresso realizado.

72. No que concerne às infra-estruturas, as metas do PARPA para a reabilitação e manutenção das estradas em 2001 foram prejudicadas pelas cheias, o que resultou na execução de 60%, em média, dos trabalhos de reabilitação planejados. Os objetivos de fornecimento de energia não foram claramente definidos, o que resultou em dificuldades para determinar se foram atingidos. Nas áreas de água e saneamento, o PARPA não fixou metas anuais específicas para a avaliação do progresso rumo aos objetivos para 2005, mas o relatório de andamento indica que o abastecimento de água provavelmente alcançará uma cobertura de cerca de 45% em nível nacional até 2005 — em comparação com metas de 50% e 40% nas zonas urbana e rural, respectivamente.

73. O relatório de andamento identifica as medidas tomadas para a consecução dos objetivos do PARPA de boa governação. Foram obtidos avanços na área de descentralização e desconcentração, com o envio do anteprojeto da lei dos órgãos locais do Estado à Assembleia da República no fim do ano, o estudo de uma nova estratégia de descentralização e o lançamento de projetos-piloto. O plano estratégico integrado do setor de justiça foi concluído em 2002 e estão em curso ações visando a reabilitação das prisões e a formação técnica das forças policiais. Estão sendo realizados esforços para acelerar e tornar mais transparente a tramitação de processos na justiça, mas o relatório de andamento observa que persistem lapsos, imperfeições e deficiências na área da boa governação.

74. O desempenho em relação às metas para a gestão macroeconômica e financeira foi, de modo geral, satisfatório, com algumas medidas importantes sendo tomadas para melhorar a programação do orçamento e aumentar sua transparência.

75. Considerando as políticas e fluxos de ajuda atuais, dados da publicação *World Development Indicators 2003*, do Banco Mundial, indicam que os únicos ODM que

Moçambique deverá alcançar em 2015 serão o da pobreza de rendimentos, fome e universalização da admissão no ensino primário (World Bank 2003, quadro 6). Com o reforço significativo dos recursos e novas reformas políticas, Moçambique poderia atingir os objetivos de conclusão universal do ensino primário, combate ao HIV/SIDA e acesso à água. Infelizmente, as metas para a igualdade entre os gêneros e as taxas de mortalidade infantil e materna não deverão ser atingidas mesmo nesse cenário favorável.

### **Gastos públicos nas áreas de ação fundamentais do PARPA**

76. Os setores e atividades considerados mais importantes para a consecução dos objetivos de redução da pobreza do PARPA foram selecionados como prioritários na alocação das despesas públicas. Embora a participação das áreas de ação fundamentais no total dos gastos tenha crescido desde 1999, ela ficou aquém das metas do PARPA para 2001 e 2002, inclusive nas áreas de educação, saúde e infra-estruturas básicas (Quadro 3). A JSA do primeiro relatório anual de andamento do PARPA chama atenção para essas insuficiências, mas defende um re-exame das metas do PARPA que reflita as pressões sobre os setores não prioritários e a capacidade de implementação nos prioritários.<sup>33</sup> O Quadro 3 a seguir revela um aumento substancial da parcela do total da despesa alocada para a educação e a saúde entre 1997 e 1999.<sup>34</sup>

### **Impacto sobre as instituições internas**

77. Está em andamento uma variada gama de reformas do setor público, com vista a sanar as deficiências de capacidade relacionadas à implementação e à monitoria do PARPA. Embora essas reformas se destinem a resolver as limitações de capacidade, elas parecem estar sobrecarregando a capacidade atual, que está próxima de seu limite. Durante sua estada em Moçambique, a equipe de avaliação tomou conhecimento da preocupação quanto à “sobrecarga de reformas” e ao risco de isso enfraqueça a adesão efetiva a algumas reformas-chave. Ao mesmo tempo, a equipe constatou que os diferentes níveis de governo (isto é, central, provincial e distrital) estavam depositando bastante confiança na reforma do governo local — particularmente dos aspectos relativos à descentralização do sistema de planejamento e monitoria — para melhorar a implementação das políticas e programas do governo.

---

<sup>33</sup> A Seção B da Parte VI deste documento apresenta discussões das JSA.

<sup>34</sup> Heltberg *et al.* (2001) constata que, em Moçambique, o aumento dos gastos públicos em saúde e educação — dois setores que vêm recebendo atenção prioritária desde o início dos anos 90 — deverá produzir um impacto significativo em termos de redução da pobreza.

**Quadro 3. Gastos Públicos nas Áreas de Ação Fundamentais do PARPA**

|                                               | 1997 | 1999 | 2000 | 2001  |         | 2002  |           | 2005    |       |
|-----------------------------------------------|------|------|------|-------|---------|-------|-----------|---------|-------|
|                                               |      |      |      | PARPA | Efetivo | PARPA | Orçamento | Efetivo | PARPA |
| (Em percentagens do PIB)                      |      |      |      |       |         |       |           |         |       |
| Total da despesa                              |      | 22,1 | 28,1 | 28,7  | 30,1    | 29,0  | 27,5      | 30,0    | 26,3  |
| Gastos em áreas de ação fundamentais do PARPA |      | 13,3 | 19,0 | 19,4  | 19,4    | 18,9  | 18,3      | 18,4    | 17,0  |
| (Em percentagens do total da despesa)         |      |      |      |       |         |       |           |         |       |
| Gastos em áreas de ação fundamentais do PARPA |      | 60,1 | 67,6 | 67,4  | 64,3    | 65,0  | 66,5      | 61,3    | 64,5  |
| Educação                                      | 8,4  | 15,6 | 19,7 | 24,5  | 22,8    | 19,5  | 17,5      | 16,4    | 19,7  |
| Saúde                                         | 4,3  | 13,0 | 12,8 | 11,4  | 9,7     | 12,9  | 13,8      | 11,9    | 13,3  |
| HIV/SIDA                                      |      | --   | 0,0  |       | 0,5     |       | 0,7       | 0,8     |       |
| Infra-estruturas básicas                      |      | 12,9 | 15,6 | 18,0  | 17,0    | 18,8  | 17,1      | 16,1    | 17,2  |
| Agricultura e desenvolvimento rural           |      | 5,1  | 6,2  | 3,5   | 3,3     | 3,9   | 5,4       | 5,0     | 3,9   |
| Boa governação, legalidade e justiça          |      | 8,6  | 7,8  | 8,1   | 7,5     | 7,6   | 7,5       | 7,0     | 7,7   |
| Outras áreas de ação                          |      | 4,9  | 5,5  | 1,8   | 3,5     | 2,4   | 4,4       | 4,2     | 2,7   |

Fontes: Cálculos efetuados com base em Governo de Moçambique (2001) e dados obtidos do MFP. Os dados referentes a 1997 foram extraídos de International Monetary Fund (2000).

78. O processo do PARPA parece ter ampliado as discussões de políticas sobre a pobreza no governo (sobretudo entre as autoridades das esferas central e provincial) e, em menor medida, entre o governo e os agentes não governamentais. Todavia, um número expressivo de pessoas com quem a equipe de avaliação se reuniu (incluindo autoridades do governo e representantes das OSC) ressaltou a necessidade de fortalecer a capacidade de análise de políticas dentro e fora do governo, para que o processo participativo seja mais significativo e sustentável. Foi mencionado que, no governo, essa necessidade não se limita ao MPF, mas se estende aos ministérios setoriais e às províncias. As OSC reconheceram que, no momento, as limitações de capacidade restringiam sua contribuição em alguns aspectos das discussões de políticas (p.ex., políticas macroeconômicas) e que precisavam encontrar maneiras de obter apoio para o fortalecimento das capacidades em suas organizações (p.ex., mediante a ajuda de doadores e a colaboração com ONG “do Norte”).

#### IV. EFICÁCIA DO FMI

79. Tratam-se aqui de duas questões: 1) Qual tem sido a eficácia do FMI em promover os objetivos da abordagem PERP/PRGF em Moçambique? 2) A nova abordagem produziu diferenças para a consecução dos objetivos do país nos programas apoiados pelo FMI? Empregamos uma série de indicadores de implementação do programa para responder à segunda pergunta. Os principais indicadores usados para responder à primeira pergunta são as “características fundamentais” que, ao que se presume, distinguem os programas apoiados pelo PRGF daqueles apoiados pelo ESAF, nomeadamente:

- Participação ampla e maior engajamento do país;
- Inserção do programa numa estratégia global de crescimento e redução da pobreza;
- Orçamentos públicos que são mais “pró-pobres” e “pró-crescimento”;
- Flexibilidade devida nas metas da política fiscal;
- Condicionalidade estrutural mais seletiva;
- Ênfase em medidas para melhorar a gestão dos recursos públicos e a responsabilização; e
- Análise do impacto social das principais reformas estruturais e de ajustamento macroeconómico.

80. As duas primeiras “características fundamentais” são abordadas nas seções A e B a seguir. As demais características são tratadas na seção C. A discussão está organizada em quatro tópicos: i) insumos do FMI ao processo do PERP; ii) processo de formulação do programa; iii) conteúdo do programa; e iv) implementação do programa. O Quadro 4 apresenta uma cronologia dos principais acontecimentos no âmbito dos acordos do ESAF/PRGF e do processo do PERP. O tempo decorrido entre a conclusão das avaliações do PRGF ultrapassou o intervalo programado de 6 meses em todos os casos, com um intervalo de 12 meses entre a quarta e quinta avaliações. A maior parte desses atrasos se deve a casos de não cumprimento ou à demora em cumprir a condicionalidade relativa à reestruturação bancária.

#### **A. O Processo do PERP e os Insumos do FMI**

81. Segundo todos os relatos, o corpo técnico do FMI não teve participação direta na elaboração do PARPA.<sup>35</sup> Em especial, não houve participação dos técnicos do FMI nas consultas conduzidas pelo governo com as partes interessadas. Ao que tudo indica, as autoridades teriam sentido que essa participação, pelo menos nas etapas iniciais de elaboração do PERP, seria vista pelo público em geral como um fator a enfraquecer o caráter genuinamente nacional do processo. Todavia, quando Moçambique iniciou o processo do PERP, estava em vigor um programa apoiado pelo FMI (no âmbito de um acordo do ESAF),

---

<sup>35</sup> Os corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial ofereceram comentários sobre os sucessivos projetos do PARPA. Seus insumos conjuntos para o processo do PERP em Moçambique são discutidas adiante, no capítulo sobre a “Colaboração entre o FMI e o Banco Mundial.”

o qual havia sido aprovado recentemente. Uma pergunta que se coloca é até que ponto o programa influenciou o PARPA e, em seguida, foi influenciado por ele.<sup>36</sup>

**Quadro 4. Principais Acontecimentos no Âmbito do Acordo do PRGF e do Processo do PARPA**

| Data              | Acontecimento                                                                                                                                          |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Junho de 1999     | Aprovação do novo acordo trienal do ESAF (PRGF); ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC                                                       |
| Fevereiro de 2000 | Conclusão do PERP provisório                                                                                                                           |
| Março de 2000     | Conclusão da primeira avaliação do PRGF                                                                                                                |
| Abril de 2000     | Ponto de decisão no âmbito da Iniciativa HIPC Reforçada                                                                                                |
| Dezembro de 2000  | Conclusão da segunda avaliação do PRGF                                                                                                                 |
| Abril de 2001     | Conselho de Ministros aprova PERP (PARPA 2001-05)                                                                                                      |
| Setembro de 2001  | Conclusão da terceira avaliação do PRGF; e ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC Reforçada                                                   |
| Junho de 2002     | Conclusão da quarta avaliação do PRGF e prorrogação do acordo por um ano                                                                               |
| Fevereiro de 2003 | Apresentação do Primeiro Relatório Anual de Andamento do PERP ao FMI e Banco Mundial                                                                   |
| Junho de 2003     | Conclusão da quinta avaliação do PRGF; acordo expira sem que se conclua a sexta avaliação (por causa da extrema demora em concluir a quinta avaliação) |

Fonte: Relatórios do corpo técnico do FMI.

82. Nesta seção, examinaremos, primeiro, o que o FMI fez ou poderia ter feito para promover uma participação mais ampla nas discussões de política macroeconômica no país. Em seguida, compararemos os cenários macroeconômicos de médio prazo em diferentes estágios do programa apoiado pelo ESAF/PRGF com aquele do PERP definitivo (PARPA 2001-2005), no intuito de medir a relação de causalidade e a extensão da influência entre o programa apoiado pelo FMI e o PARPA. Por último, avaliaremos a pertinência da assistência técnica do FMI em apoiar a consecução dos objetivos do PARPA.

**Contribuição para ampliar a participação nas discussões de políticas**

83. Que função o FMI espera de seus técnicos na tarefa de ampliar a participação nas discussões de política macroeconômica de um país? Durante as discussões sobre a operacionalização do PRGF, os Administradores do FMI concordaram que o corpo técnico do Fundo precisaria participar de consultas de bases amplas sobre o enquadramento de

<sup>36</sup> O novo acordo do ESAF para Moçambique foi aprovado em junho de 1999. Em novembro do mesmo ano, o FMI transformou o ESAF no PRGF, e o acordo do ESAF de Moçambique foi convertido num acordo do PRGF por ocasião da primeira avaliação (ver Quadro 4).



políticas e sua expectativa era que isso contribuísse para dar contornos genuinamente nacionais às políticas macroeconômicas prudentes.<sup>37</sup> A equipe de avaliação procurou colher as opiniões de diversos grupos interessados fora do governo sobre o grau de envolvimento dos técnicos do FMI nas discussões de política dentro dos países. Representantes do grupo de doadores a fornecer apoio orçamental geral (G-11) fizeram um relato altamente positivo da participação do corpo técnico do FMI (a se destacar o representante residente) nas reuniões semanais de seu “grupo de trabalho macroeconômico.”<sup>38</sup> Um relatório de avaliação encomendado pelas Embaixadas Nórdicas em Moçambique sobre a função do FMI e do Banco Mundial no processo do PERP fez elogios ao representante residente do FMI por se tornar um participante aberto e ativo nas discussões relacionadas ao PARPA.<sup>39</sup> Referiu-se a um forte espírito de confiança entre o G-11 e os técnicos do FMI trabalhando em Moçambique, o que se atribuiu ao fato de o FMI estar se tornando “muito mais transparente” e demonstrando que encara com seriedade as discussões nas reuniões do G-11 e se compromete a apoiar as posições em comum.

84. Em nítido contraste, os representantes das ONG disseram à missão de avaliação que para eles o FMI era “invisível” e que gostariam de saber mais sobre as atividades da instituição no país, inclusive a sustentação teórica das recomendações de política macroeconômica fornecidas pelo Fundo às autoridades. Os representantes do empresariado acolheram com satisfação as oportunidades recentes de tomar parte em discussões de grande amplitude com missões do FMI, mas não sabiam ao certo em que medida suas opiniões influenciariam o assessoramento de políticas do FMI ao governo. Citaram as reformas tributárias em curso (relacionadas aos impostos sobre rendimentos e a tentativa de aumentar a eficácia do IVA) como áreas em que teriam condições de proporcionar uma contribuição valiosa se lhes fosse dada essa oportunidade (e o tempo necessário para formular essa contribuição).

85. O que o corpo técnico do FMI pode fazer para promover discussões mais amplas dos temas macroeconômicos? Uma possível alternativa seria o desenvolvimento de um fórum semelhante ao grupo de trabalho macroeconômico formado exclusivamente por doadores, mas que tivesse participação mais diversa. De início, as discussões poderiam ser organizadas em torno das ligações entre o PARPA e o orçamento (p.ex., o CFMP, incluindo questões relacionadas às projeções do envelope de recursos e às prioridades de despesas), e as deliberações do fórum serviriam de insumo para o Observatório da Pobreza. Dada a

---

<sup>37</sup> Ver International Monetary Fund (1999).

<sup>38</sup> Ao contrário de outros grupos de trabalho “setoriais” com a participação do governo, os membros do grupo de trabalho macroeconômico se restringem aos doadores que proporcionam apoio orçamental, tendo como observadores o FMI e o Banco Mundial (e alguns outros doadores bilaterais e o PNUD).

<sup>39</sup> Scanteam (2003).

inexistência desse fórum, as discussões de políticas macroeconômicas continuaram a envolver principalmente o FMI e um punhado de autoridades do MPF e do banco central e, em grande medida, giraram em torno das negociações do PRGF. Mesmo sem um fórum formal, há margem para o corpo técnico do FMI se aproximar das OSC, inclusive associações comerciais e de economistas, para informá-los das atividades do Fundo no país e discutir questões pertinentes de políticas. Todavia, isso deveria ser feito com a sensibilidade devida para não enfraquecer as relações com as autoridades.

86. O “*novus modus operandi*” implícito na abordagem PERP/PRGF também suscita perguntas sobre a alocação de recursos entre a sede e o trabalho de campo. Em especial, é pouco provável que uma pessoa enviada pela sede (além dos limitados quadros locais) seja capaz de desempenhar com eficácia todas as funções que se espera do representante residente do FMI: participação ativa em uma ampla gama de discussões técnicas e de políticas lideradas pelo governo e pelos doadores, supervisão das relações entre o FMI e as autoridades (ao proporcionar assessoramento em políticas, monitorar a implementação do programa apoiado pelo FMI e facilitar a assistência técnica), supervisão das relações entre o FMI e os doadores no país (inclusive no que respeita à cooperação Banco-Fundo) e atividades de informação, educação e comunicação (*outreach*). Com efeito, as decisões sobre a extensão da participação dos técnicos do FMI no debate mais amplo de políticas estão intimamente ligadas à organização do seu trabalho de campo.

#### **Cenários macroeconômicos do ESAF/PRGF e do PARPA<sup>40</sup>**

87. Em termos de seus objetivos gerais, o programa de 1999 apoiado pelo ESAF/PRGF era um reflexo dos objetivos e das prioridades econômicas do governo, que já tinham como um de seus principais elementos a redução da pobreza. O programa se baseou nos resultados da Avaliação Nacional da Pobreza de 1998 e formulou uma estratégia para atingir a redução da pobreza respaldada em grande medida na promoção do crescimento de bases amplas do PIB real e na melhoria do acesso aos serviços sociais e da qualidade desses serviços, sobretudo nas áreas de educação e serviços de saúde.

88. Os objetivos macroeconômicos incluíam crescimento real do PIB de 8% ao ano e inflação de cerca de 5% ao ano. Esperava-se um forte declínio do saldo em transações correntes externas, embora se projetasse uma ligeira deterioração do saldo fiscal. No plano orçamental (medido em relação ao PIB) previa-se um aumento modesto das receitas, uma certa redução das despesas e uma redução significativa do financiamento externo — donativos e empréstimos estrangeiros — medido em relação ao PIB e em dólares americanos.

89. O PERP-P, concluído em fevereiro de 2000, não continha uma discussão aprofundada de seu cenário macroeconômico. Indicava-se apenas que o documento se baseava no cenário

---

<sup>40</sup> Ver no Quadro A5 do Apêndice I uma síntese dos principais cenários macroeconômicos discutidos nesta seção.

macroeconômico de médio prazo do Documento-Quadro de Política Econômico-Financeira (PFP) referente ao acordo do ESAF de 1999. As severas cheias do início de 2000 tornaram obsoletas as hipóteses macroeconômicas; formulou-se um cenário macroeconômico atualizado no contexto da segunda avaliação (concluída em dezembro de 2000).

As principais mudanças foram a tendência temporária mas expressiva de queda do crescimento real do PIB e a inflação mais elevada, além de um incremento considerável das despesas financiado por novos empréstimos externos (como reflexo do apoio internacional à reconstrução após as cheias).

90. O PARPA foi finalizado pouco depois da conclusão da segunda avaliação do PRGF, mas havia algumas diferenças evidentes nos cenários macroeconômicos de ambos.

Em especial, o PARPA continha projeções mais elevadas de crescimento a médio prazo (9-10% ao ano, em comparação a 6-7% no PRGF) e, para 2001, um total consideravelmente mais elevado de despesas (35% do PIB contra 30%) e financiamento externo (US\$ 730 milhões contra US\$ 640 milhões). Vale destacar que o PARPA assinala que, em função de diversas incertezas — como aquelas relacionadas aos desastres naturais e à imprevisibilidade dos fluxos de ajuda — as projeções macroeconômicas seriam revistas anualmente a fim de incorporar as informações mais exatas e mais recentes e para refletir alterações nas principais variáveis.

91. Em junho de 2001, apenas alguns meses após a aprovação do PARPA pelo Conselho de Ministros, o corpo técnico do FMI indicou em seus preparativos para as discussões da terceira avaliação do PRGF que era preciso atualizar o cenário macroeconômico do PARPA. Na ocasião, o cenário macroeconômico da terceira avaliação do PRGF (concluída em setembro de 2001) era, em linhas gerais, semelhante ao do PARPA.

92. O cenário macroeconômico da quarta avaliação do PRGF (concluída em junho de 2002) era ligeiramente diferente daquele do PARPA. A principal diferença era uma pequena redução das hipóteses de crescimento do PRGF para levar em conta o impacto do HIV/SIDA (que não havia sido considerado no cenário macroeconômico do PARPA). As perspectivas para o saldo fiscal permaneciam basicamente inalteradas, a despeito da inclusão (no PRGF) dos custos de recapitalização dos bancos com participação do Estado (estimados em ½ de 1% do PIB ao ano até 2010); despesas com atividades não prioritárias deveriam ser reajustadas para levar em conta esses custos.

93. A estabilidade macroeconômica e a redução da dependência da ajuda externa eram temas de destaque na terceira e quarta avaliações do acordo do PRGF. Com a inflação a atingir 22% ao ano no fim de 2001 (prenunciada pela rápida expansão monetária pouco antes), as avaliações citaram o PARPA para justificar seus objetivos de desinflação (ou seja, a volta da inflação de um dígito, na faixa de 5-7% ao ano). As avaliações também se referiam ao “objetivo do PARPA” de reduzir a dependência da ajuda externa em apoio a medidas

destinadas a aumentar a mobilização interna de receitas. Em nossa opinião, o corpo técnico deu muito mais ênfase a esse “objetivo” do que o PARPA.<sup>41</sup>

94. De modo geral, concluímos que havia uma realimentação mútua entre os cenários macroeconômicos do PARPA e do acordo do PRGF. Na seção sobre “Conteúdo dos Programas”, adiante, retomaremos alguns aspectos do alinhamento dos cenários macroeconômicos, especialmente os níveis projetados de financiamento estrangeiro.

### **Assistência técnica**

95. O FMI proporcionou assistência técnica a Moçambique numa variedade de áreas. Essa assistência assumiu diversas formas, desde missões de curto prazo para analisar e desenvolver temas de políticas (por exemplo, nas áreas de política tributária e reestruturação bancária), até a assistência voltada à formação de capacidade analítica e administrativa/de implementação, por intermédio de consultores atuando como especialistas residentes. Algumas das áreas de destaque foram a política e a administração tributárias, a reforma das alfândegas, a gestão das despesas públicas, a gestão financeira integrada das finanças públicas, a supervisão bancária, a gestão do câmbio, o sistema de pagamentos e as estatísticas. Essas prioridades parecem ser coerentes com as estabelecidas no PARPA.

96. Em suas discussões com a missão de avaliação, as autoridades expressaram sua satisfação com a assistência técnica do FMI e, de modo geral, fizeram uma avaliação altamente positiva da extensão em que essa assistência técnica estava voltada para o apoio aos objetivos críticos do PARPA. Observaram que, conforme solicitado, o FMI estava desempenhando uma função de liderança/coordenação entre os fornecedores de assistência técnica nas áreas de reformas tributárias e reforma do sistema de gestão das finanças públicas. Contudo, havia uma certa divergência quanto ao ritmo de implementação de algumas recomendações (normalmente no contexto da condicionalidade do programa apoiado pelo FMI) e, nuns poucos casos, quanto ao teor das recomendações.<sup>42</sup> Além disso, algumas autoridades lançaram dúvidas quanto ao controle de qualidade na seleção de especialistas residentes e demandaram que se aumentasse a participação do país na escolha desses especialistas.

---

<sup>41</sup> Parte da estratégia para atingir os objetivos macroeconômicos do PARPA previa o apoio contínuo dos parceiros internacionais, com a manutenção dos recentes níveis elevados de transferências líquidas. Além disso, em sua discussão de medidas para mobilizar recursos orçamentais, o PARPA salientava a necessidade de estreitar a coordenação com os parceiros internacionais para garantir que o fluxo de financiamento externo se mantenha em US\$ 600 milhões por ano.

<sup>42</sup> Em um caso, as autoridades escreveram ao FMI para reclamar que as recomendações de uma missão sobre a racionalização dos incentivos e isenções fiscais eram “pouco úteis” a Moçambique. Posteriormente, foram persuadidas a implementar as medidas.

97. Os doadores que prestam assistência técnica nas mesmas áreas que o FMI (ou em áreas complementares) expressaram satisfação geral com a colaboração com o FMI, embora alguns tenham demonstrado sua preocupação com certa pressão dos técnicos do Fundo para pôr em prática certos aspectos da reforma do sistema de gestão das finanças públicas.<sup>43</sup>

### **B. Processo de Formulação dos Programas**

98. Houve alguma mudança no processo de formulação e atualização do programa de Moçambique apoiado pelo FMI? Especificamente, o programa apresenta características nacionais mais pronunciadas, em termos de maior espaço para considerar opções de políticas desenvolvidas internamente? Em que medida o processo de revisão interna do FMI incentivou a mudança para um processo liderado pelo próprio país?

#### **Participação e adesão nacional**

99. A participação na formulação dos programas apoiados pelo FMI continua limitada ao corpo técnico do Fundo e a um grupo relativamente pequeno de autoridades do MPF e do Banco de Moçambique. Todavia, os participantes de ambos os lados entrevistados pela equipe de avaliação revelaram que a abordagem do PERP/PRGF havia aumentado a adesão nacional ao programa, quando comparada a abordagens anteriores. As autoridades que participaram das negociações com o FMI indicaram que o leque de assuntos e as áreas abertas a negociação se expandiram — inclusive no que concerne à escolha de medidas especificadas como critérios de desempenho — e que o corpo técnico do FMI passou a estar mais disposto a discutir o impacto distributivo das medidas propostas e a dar tempo para a realização do trabalho analítico necessário para informar as escolhas de políticas.<sup>44</sup> Exemplos desse espaço maior para negociação e análises seriam o abandono da condicionalidade sobre a eliminação progressiva das tarifas protecionistas sobre a importação de açúcar, após a realização de um estudo realizado pela FAO a pedido do Governo, e o adiamento da decisão sobre o aumento do imposto sobre combustíveis (no aguardo dos resultados de uma PSIA).

100. O corpo técnico do FMI, por seu turno, expressou a opinião de que a combinação de dois fatores — o caráter genuinamente nacional do PARPA e o fato de que o PRGF está voltado para o atingimento de seus objetivos — facilitou os entendimentos com as autoridades no tocante aos objetivos macroeconômicos, garantindo que as autoridades não

---

<sup>43</sup> Scanteam (2003) observou que as opiniões dos quadros das embaixadas dos países nórdicos em Moçambique estavam divididas, mas que alguns acreditavam que o FMI havia lançado mão de seu “peso institucional considerável” numa disputa entre especialistas suecos e um especialista patrocinado pelo FMI.

<sup>44</sup> Algumas altas autoridades disseram à equipe de avaliação que o técnico em Desenvolvimento Social que participou da equipe do FMI em 2000-2001 desempenhou um papel construtivo para tornar isso possível.

percam de vista as medidas de políticas com as quais se comprometeram no âmbito do programa. Por exemplo, componentes essenciais das reformas fiscais (como nas áreas de política e administração tributárias e gestão das despesas públicas) tratados em avaliações recentes do PRGF também estão, de alguma forma, contidos no PARPA.

101. Houve uma série de casos em que o corpo técnico do FMI e as autoridades divergiram quanto às reformas estruturais. Um exemplo que ilustra as diferenças no ritmo de implementação se refere à criação de uma autoridade central da receita. Durante as negociações do ESAF de 1999, uma das medidas propostas pelo corpo técnico do FMI para fortalecer a administração tributária era a criação de uma autoridade central da receita para supervisionar as operações tanto das alfândegas quanto do gabinete da receita interna, bem como para atuar como órgão de assessoramento ao MPF em questões de política tributária. O relatório de junho de 1999 ao Conselho de Administração contendo a solicitação do novo acordo observava que as autoridades manifestaram ceticismo quanto à utilidade dessa proposta, mas ainda assim concordaram em analisar as opções para a criação da autoridade. A possibilidade de criar esse órgão foi incluída no PARPA, com um prazo previsto de 3 a 5 anos para sua implementação.

102. Nos últimos anos, as questões relacionadas à resolução das debilidades nos grandes bancos com participação do Estado tiveram destaque nas negociações dos programas entre as autoridades e o FMI, e elas ilustram as tensões que podem emergir entre o engajamento nacional efetivo e a condicionalidade. Em 2000, num caso que antecede o PARPA, as autoridades, contrariando as recomendações do FMI e do Banco Mundial, assumiram o controle de um banco (Banco Austral) quando seu parceiro do setor privado decidiu não participar da sua recapitalização. Com isso, houve um atraso na conclusão da avaliação do PRGF enquanto o corpo técnico e as autoridades traçavam um plano de ação que culminou na reprivatização do banco.

103. Um dos objetivos do PARPA para o setor financeiro é “minimizar o risco de crises financeiras,” inclusive por intermédio do fortalecimento da supervisão “em conformidade com os princípios da Basileia.” Os problemas do sistema bancário persistiram após o PARPA e foram a causa do prolongamento das negociações e da grande demora em concluir a quinta avaliação do PRGF. Esses problemas também aumentam a possibilidade de alguns doadores agirem em conjunto para suspender os desembolsos da ajuda se concluírem que as autoridades não estão fazendo o suficiente para tratar dos aspectos desses problemas ligados à boa governação. Em 2002, alguns doadores atrasaram temporariamente seus desembolsos enquanto as autoridades e o corpo técnico do FMI negociavam medidas a serem tomadas para a conclusão da quinta avaliação do PRGF.

### **Processo interno de formulação de políticas do FMI**

104. A fim de avaliar até que ponto os processos internos do FMI se adaptaram às abordagens do PERP e do PRGF, realizamos um exame sistemático de um conjunto de documentos de orientação internos sobre Moçambique, nos períodos cobertos pelo ESAF e PRGF, e os respectivos comentários dos departamentos que os examinaram. O Quadro A6 do

Apêndice I apresenta um exemplo ilustrativo, no qual se compara a formulação interna de políticas com base no processo dos documentos de orientação visando a solicitação de um novo acordo do ESAF no início de 1999, e aquela visando a realização da quarta avaliação do PRGF no início de 2002.<sup>45</sup>

105. O documento de orientação para o período pós-PERP vincula o acordo do PRGF ao PERP. Não dá margem explícita para que se discutam com as autoridades formas alternativas de atingir as principais metas, mas prevê a realização de uma PSIA antes da implementação de uma proposta de medida de aumento da receita (elevação dos impostos sobre os derivados do petróleo). Uma área em que as práticas continuam “muito incoerentes” com a abordagem do PERP/PRGF é a consideração de cenários macroeconômicos alternativos (e seus respectivos *trade-offs*); essa opção não é discutida em nenhum dos dois documentos de orientação.

106. Com respeito aos comentários dos departamentos examinadores, não houve muitas mudanças quando se trata de conceder aos países maior margem de manobra para a adoção de políticas desenvolvidas internamente. Os comentários sobre o conteúdo dos documentos de orientação relativamente às políticas continuavam altamente prescritivos, inclusive quando ofereciam alternativas às medidas propostas. Contudo, uma área em que ambos os documentos de orientação se mostravam coerentes com a abordagem PERP/PRGF era na ênfase dada aos problemas relacionados à pobreza ou à ausência de discussão dessas questões. Um departamento examinador pediu que o documento de orientação anterior ao PERP definisse com mais clareza as medidas a serem propostas para que o governo atingisse o objetivo de aliviar a pobreza e montar uma rede de segurança social. Relativamente ao documento posterior, também se solicitou maior destaque para as questões ligadas à implementação do PARPA.

107. A leitura de uma amostra bem maior de documentos de orientação e respectivos comentários transmitiu basicamente as mesmas mensagens. À medida que se avançava na formulação do PARPA (em 2000 e início de 2001), o processo de avaliação enfatizava a importância de as autoridades produzirem um PERP “endossável”, com um cenário macroeconômico mais substancial do que o contido no PERP-P. Depois de expedidas as diretrizes sobre a simplificação da condicionalidade estrutural, o processo de avaliação passou a enfatizar (a partir do início de 2001) a nova política de se limitar a condicionalidade

---

<sup>45</sup> Antes de cada missão de negociação, o departamento regional responsável pelo país em questão elabora um documento interno de orientação (“*briefing paper*”), o qual é examinado por outros departamentos pertinentes do FMI antes de ser aprovado pela Direção-Geral. A avaliação desse processo se baseou numa série de critérios específicos derivados dos principais objetivos e características do PERP e do PRGF. Para cada critério, os processos foram classificados em quatro categorias (Muito Incoerente, Incoerente, Coerente e Muito Coerente). Uma descrição detalhada dos critérios de avaliação será fornecida como anexo ao relatório de avaliação do IEO.

estrutural às reformas mais críticas para a consecução dos objetivos macroeconômicos, além de buscar esclarecer a divisão de tarefas entre o FMI e o Banco Mundial.<sup>46</sup>

108. Mais recentemente, o processo de avaliação interna levantou dúvidas quanto à extensão das discussões do cenário macroeconômico e das escolhas de políticas entre as autoridades e as partes interessadas nacionais. Nesse particular, porém, a avaliação se baseou apenas no que as autoridades estão fazendo, sem qualquer debate de como o corpo técnico do FMI poderia contribuir para o processo de ampliação da participação nas discussões de política macroeconômica no país.

109. A política comercial é uma das áreas em que houve uma mudança visível de postura, tantos nos documentos de orientação como nos comentários respectivos. Em 1999 e início de 2000, o tratamento dos “obstáculos à liberalização comercial” (especialmente nos setores de produção de caju e de açúcar) figurava com bastante evidência no assessoramento de políticas e na condicionalidade. Mais recentemente, as discussões e os comentários passaram a girar em torno das políticas comerciais contidas no PARPA — por exemplo, i) reduzir a alíquota máxima dos direitos de importação e outras reformas dos direitos alfandegários para criar um ambiente de estímulo ao crescimento; ii) criar condições para o estímulo às exportações; ou iii) implementar o protocolo comercial da SADC.<sup>47</sup>

110. Em suma, o processo de formulação das políticas internas não parece ter se adaptado totalmente à abordagem do PERP/PRGF. O que existe é uma tentativa de vincular os programas aos objetivos de crescimento e redução da pobreza, e de limitar a cobertura da condicionalidade estrutural às áreas de competência do FMI. Todavia, pouco se alterou em termos de considerar cenários macroeconômicos alternativos e seus respectivos *trade-offs*.

### C. Conteúdo do Programa

111. As duas seções precedentes se concentraram nas duas primeiras “características essenciais” da abordagem do PRGF. Nesta seção, examinaremos como a evolução do programa de Moçambique apoiado pelo FMI se compara às outras “características essenciais”. Consideramos em que medida o programa enfatiza políticas orçamentais pró-pobres e pró-crescimento, e se a política fiscal adotou uma orientação mais flexível, sobretudo ao lidar com os fluxos da ajuda. Ressaltamos os aspectos do financiamento externo do orçamento, em parte devido às críticas externas a essa área específica do programa de

---

<sup>46</sup> Ver, por exemplo, o Boxe 1 de International Monetary Fund (2003).

<sup>47</sup> Não se sabe ao certo até que ponto isso se deve propriamente à abordagem do PERP/PRGF. Ao que tudo indica, a mudança se deu após uma visita do Diretor-Geral do FMI a Moçambique em julho de 2000, culminando no abandono da condicionalidade comercial pelo corpo técnico do Fundo, especialmente no que diz respeito à remoção das políticas protecionistas nos setores de caju e açúcar.



Moçambique apoiado pelo FMI.<sup>48</sup> Também avaliamos em que medida simplificou-se a condicionalidade estrutural e discutimos rapidamente as análises do impacto social e sobre a pobreza (PSIA).

### **Orientação do orçamento do Estado e financiamento externo**

112. Desde o início da década de 1990, as autoridades moçambicanas têm buscado imprimir uma orientação pró-pobres a seus orçamentos, principalmente pelo incremento das alocações aos setores sociais (sobretudo saúde e educação), infra-estruturas básicas (como água potável e vias rurais). Essa tendência foi mantida no PARPA e no programa apoiado pelo PRGF. As políticas pró-crescimento consistem na melhoria do ambiente para o desenvolvimento do setor privado, por intermédio de medidas específicas como a simplificação e redução das alíquotas dos impostos sobre os rendimentos das pessoas singulares e sociedades (1998) e reduções na alíquota máxima de importação (1999 e 2003).

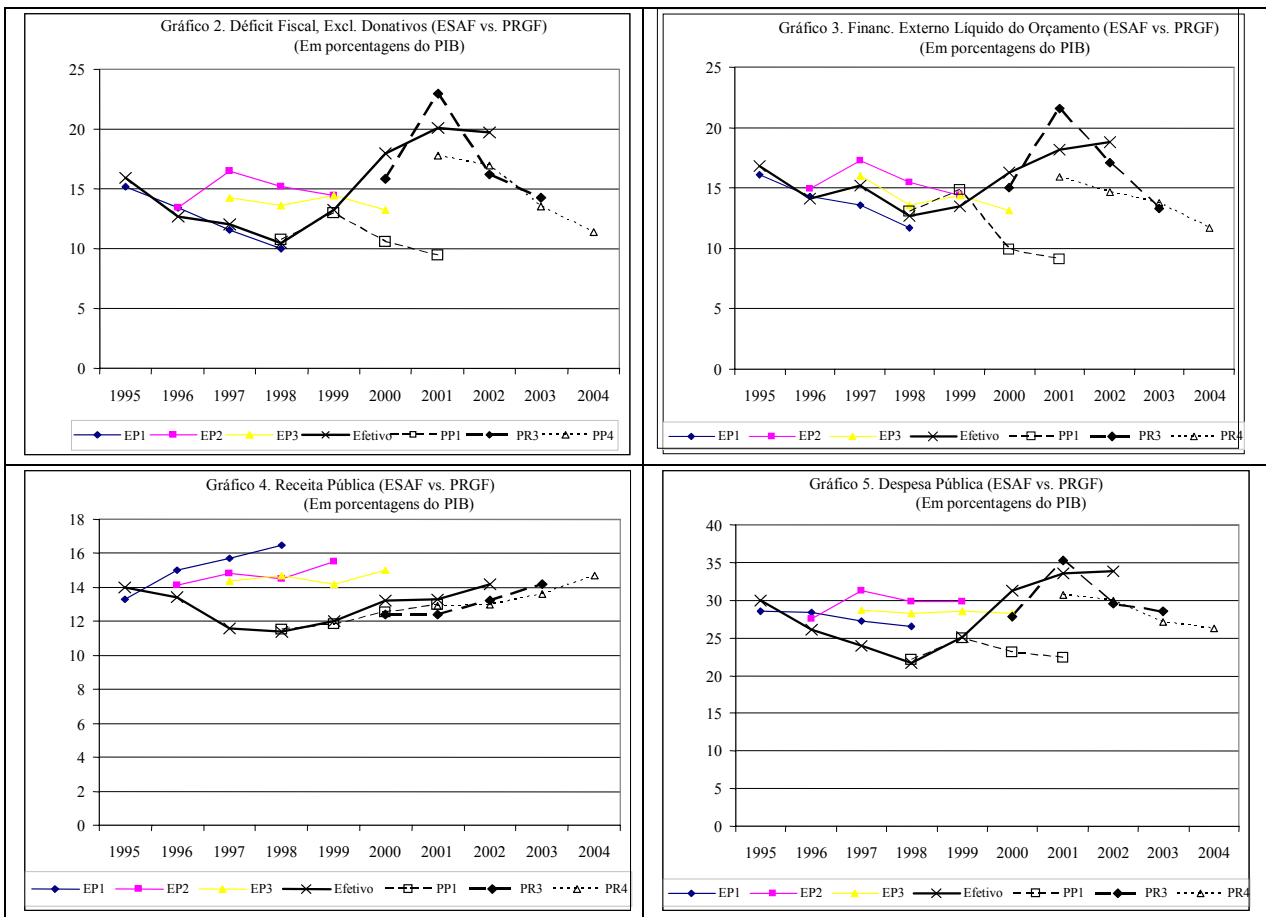
113. A fim de apurar as mudanças que porventura tenham ocorrido na programação da orientação fiscal e em seu financiamento entre o ESAF (1996-99) e o PRGF (1999-2003), examinamos primeiro a evolução do déficit fiscal projetado, excluindo donativos, medido em relação ao PIB. Considerando que o financiamento interno foi mínimo nesses programas, essa medida do déficit reflete, em essência, a extensão do financiamento externo — donativos e empréstimos concessionais — que se espera obter. Em ambos os acordos, os programas iniciais previam declínios acentuados no déficit e no financiamento externo líquido durante os três anos de vigência do programa. Em cada caso, as projeções iniciais do déficit foram substancialmente corrigidas para mais no decorrer dos acordos anuais ou avaliações do programa, de modo a refletir as melhores perspectivas do financiamento externo (Gráficos 2 e 3).

114. As correções para mais do acordo do ESAF na prática se mostraram otimistas, uma vez que a trajetória efetiva do déficit e do financiamento externo líquido entre 1996 e 1998 se aproximou, em linhas gerais, da trajetória originalmente prevista, vindo a se elevar em 1999. Em contrapartida, os resultados do acordo do PRGF em geral ficaram mais próximos das projeções corrigidas, mais otimistas. A resposta às solicitações de assistência externa após as cheias do início de 2000 foi melhor que o esperado, o que elevou os fluxos de ajuda em termos de dólares e em relação ao PIB. O aumento constante do déficit fiscal efetivo antes dos donativos a partir de 1999 indica que a orientação da política fiscal de fato vêm se adaptando ao aumento dos fluxos de ajuda, mesmo quando as projeções iniciais demonstram certo “pessimismo” a esse respeito.

---

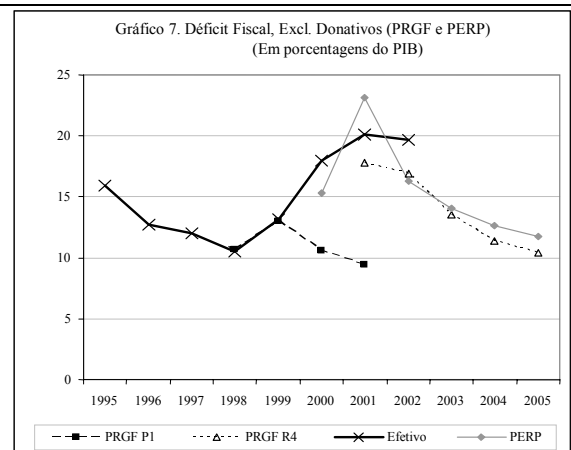
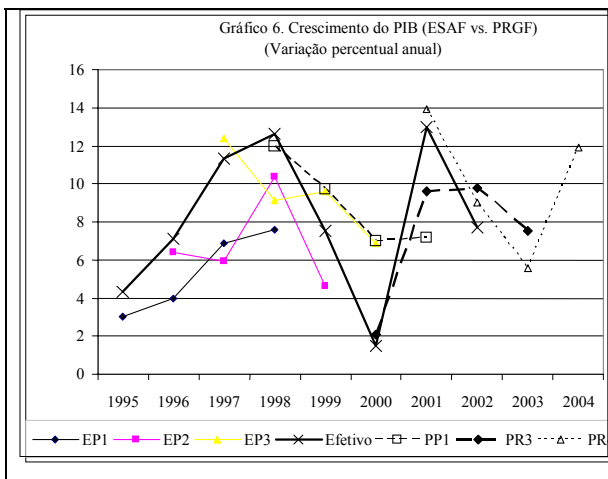
<sup>48</sup> As diretrizes internas emitidas em outubro de 2000 sobre as características dos programas apoiados pelo PRGF também requeriam a apresentação de projeções normativas (muitas vezes estáveis ou ascendentes) dos donativos e empréstimos concessionais com base nos objetivos de crescimento e redução da pobreza.

115. Uma comparação das projeções de receitas e despesas nos acordos do ESAF e PRGF também evidencia nítidos contrastes (Gráficos 4 e 5). No ESAF, as projeções de receitas tendiam a ser otimistas (em relação aos resultados efetivos) e eram um dos fatores a contribuir para a tendência de o ajustamento fiscal recair desproporcionalmente sobre as despesas. Por outro lado, o desempenho das receitas no acordo do PRGF superou as projeções (que eram mais modestas que as do ESAF) e as despesas efetivas não só tendiam a ultrapassar as projeções mas de fato apresentaram aumento considerável. O curioso é que o crescimento durante a vigência do acordo do ESAF foi muito melhor que o projetado (Gráfico 6), um sinal de que o mau desempenho dos indicadores da receita se deveu mais ao otimismo sobre o impacto das medidas do lado da receita do que às projeções otimistas de crescimento.

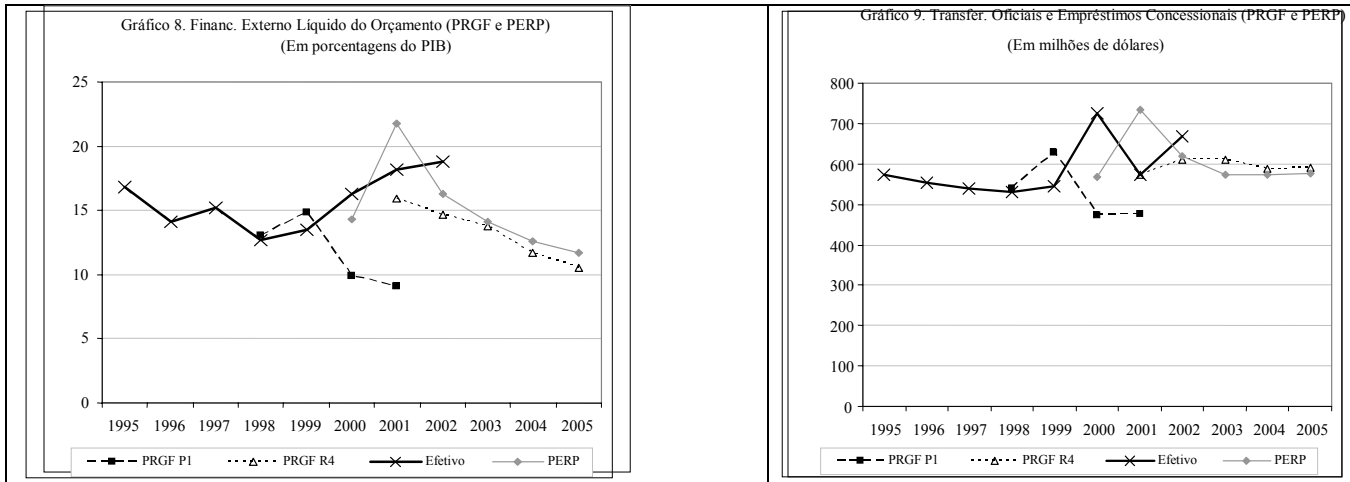


116. Que influência teve o PARPA sobre as projeções das perspectivas fiscais do PRGF? O Gráfico 7 compara as projeções do déficit fiscal (excluindo donativos) no PRGF inicial, no PARPA e na quarta avaliação do PRGF pelo FMI. O PRGF projetava um declínio ligeiramente mais acentuado do déficit fiscal e do financiamento externo líquido do déficit (em relação ao PIB) do que o PARPA (Gráficos 7 e 8). O cenário macroeconômico do PARPA projetava uma tendência declinante do rácio financiamento externo/PIB (movido em grande medida pelas elevadas taxas de crescimento real, conforme projetado), mas assinalava

que tentar-se-ia manter o valor em dólares dos fluxos brutos de ajuda em cerca de US\$ 600 milhões ao ano — um pouco abaixo do nível atipicamente elevado atingido em 2000 (Gráficos 8 e 9). Embora as projeções pré-PARPA do PRGF mostrassem um forte declínio do valor em dólares dos fluxos de ajuda, as projeções pós-PARPA contidas na quarta avaliação do PRGF eram, *grosso modo*, coerentes com o PARPA. Dessa forma, as evidências indicam que o programa apoiado pelo PRGF de fato se adaptou ao cenário do PARPA. Contudo, as comparações acima referidas não respondem à pergunta contrafactual muito mais delicada de se, caso o programa tivesse adotado como meta um nível mais elevado de financiamento externo, teria havido a “catalisação” dos doadores para elevar o financiamento.<sup>49</sup> Em nossa opinião, a ênfase excessiva na redução da dependência da ajuda como um “objetivo” contribuiu para a percepção de que o PRGF é mais “pessimista” nesse aspecto do que na realidade. Recomendamos que, ao analisar a função e o impacto da forte dependência em relação aos fluxos de ajuda, o corpo técnico formule a questão em termos da sustentabilidade fiscal e não da forma como hoje se interpreta — a observância mecânica do “objetivo” de reduzir essa dependência.



<sup>49</sup> A Oxfam International (2003) critica o FMI por não fazer o bastante para mobilizar recursos de doadores para ajudar Moçambique a atingir os ODM.



117. Dadas as incertezas em potencial no desembolso dos fluxos da ajuda externa, uma questão importante na formulação do programa para países como Moçambique, que são extremamente dependentes dos fluxos de ajuda, é como as metas do programa são ajustadas em função da insuficiência ou do excedente desses fluxos (medidos em relação aos níveis projetados).<sup>50</sup> Com efeito, nas discussões com a equipe de avaliação, algumas altas autoridades indicaram que as metas do programa apoiado pelo PRGF estavam limitando a capacidade do governo de gastar os recursos externos disponíveis.<sup>51</sup> Os ajustes às metas do programa em questão são calibrados conforme a “assistência ao programa” (ou seja, “ajuda não ligada a projetos”); não há restrições ao uso da ajuda para “projetos”.

118. Uma comparação dos montantes projetados e efetivamente recebidos indica que via de regra houve insuficiência, à exceção de 2000, quando não se concretizou a forte redução projetada na assistência ao programa (em relação ao nível de 1999, que foi caracterizado pelo corpo técnico do FMI como “anormalmente elevado”) (ver Quadro A7 do Apêndice I). Diante disso, os indícios de uma tendência de os montantes efetivos ficarem aquém das projeções mostram que os limites dos programas ao montante da assistência que pode ser “gasta” normalmente não eram obrigatórios. Ademais, a assistência ao programa responde por menos da metade do total de donativos e empréstimos concessionais, e como não existe restrição a que se gaste a ajuda adicional a “projetos”, concluímos que não há, na formulação do programa, uma restrição inerente ao gasto de recursos externos disponíveis.

<sup>50</sup> Ver em Bulir e Hamann (2001) uma análise empírica da previsibilidade dos fluxos de ajuda e suas implicações para as políticas.

<sup>51</sup> O acordo contém projeções do montante de assistência externa não relacionada a projetos (ou seja, “ao programa”) que estará disponível com o passar do tempo. As metas para as reservas internacionais e ativos internos líquidos são reajustadas em função dos fluxos efetivos dessa assistência. A expectativa é que o excedente seja “poupado” e que a insuficiência seja “compensada” pelo financiamento interno (ou saque de montantes previamente poupados). Os limites podem ser revistos na próxima avaliação do programa.

119. Todavia, esse exemplo mostra que, à medida que o apoio geral dos doadores ao orçamento se torna mais significativo, a maior exatidão das projeções desse apoio e o entendimento claro, por todas as partes interessadas, de como o programa reagirá a possíveis desvios tenderão a assumir importância crescente.

### **Condicionalidade estrutural**

120. As diretrizes internas sobre a “racionalização” da condicionalidade estrutural empregam uma contagem simples das condições como medida do alcance da condicionalidade. Esse critério é imperfeito em razão da heterogeneidade das medidas estruturais e, por conseguinte, os resultados devem ser interpretados com cautela. A condicionalidade estrutural do programa inicial apoiado pelo ESAF/PRGF era ligeiramente mais extensa que a média dos programas precedentes ao abrigo do ESAF; o número de critérios de desempenho estruturais era aproximadamente o mesmo, mas havia um número muito maior de indicadores de referência estruturais (Apêndice II). Contudo, essa situação mudou rapidamente, sobretudo com respeito aos critérios de desempenho, cujo número caiu à metade (de 4 para 2) por ocasião da primeira avaliação; nas avaliações subseqüentes, mantiveram-se dois critérios de desempenho ou menos. O número de indicadores de referência estruturais também caiu durante o decorrer do acordo (de um máximo de 10 no programa original para o mínimo de 3 quando da terceira avaliação), mas manteve-se em níveis comparáveis aos do ESAF. Na terceira avaliação, multiplicaram-se as medidas prévias, todas relacionadas à solução dos problemas do sistema bancário que haviam atrasado a conclusão da avaliação.

121. Também foi notável a redução da faixa de setores/áreas a que se aplicou a condicionalidade estrutural. A partir da terceira avaliação, a condicionalidade passou a se limitar ao orçamento do Estado e ao setor financeiro, sem nenhuma menção às áreas previamente “populares” como a reforma (e privatização) das empresas públicas e a reforma do regime de comércio exterior.<sup>52</sup> Um fator que facilitou esse grau de “racionalização” foi o fato de o Banco Mundial ter assumido a responsabilidade por algumas das áreas que antes eram objeto de condicionalidade do FMI.

### **Análise do impacto social e sobre a pobreza (PSIA)**

122. As “principais características” do PRGF intensificaram as expectativas de que a “análise do impacto social das principais reformas estruturais e de ajustamento macroeconômico” viria a se incorporar permanentemente aos programas apoiados pelo PRGF. Além de pôr em relevo o impacto distributivo de mudanças nas políticas, as PSIA podem exercer outras funções, nomeadamente: i) ajudar a definir as medidas compensatórias

---

<sup>52</sup> Adam e Bevan (2001) citam Moçambique como um exemplo de como a condicionalidade estrutural do FMI se tornou mais seletiva.

e complementares; ii) informar as decisões sobre a época e o seqüenciamento das reformas; e iii) informar o debate público sobre as opções de políticas e os respectivos *trade-offs*.<sup>53</sup>

123. Em 2002, realizou-se em Moçambique uma PSIA sobre o impacto da elevação dos preços dos derivados do petróleo, com o apoio do DFID. Os resultados desse exercício serviram de insumo à decisão do governo de aumentar os preços dos derivados do petróleo no início de 2003. Também foram feitos pelo menos dois outros estudos nos moldes da PSIA que influenciaram as escolhas de políticas do governo: uma análise do custo-benefício da proteção à indústria açucareira elaborada pela FAO em 2000 por solicitação do governo, e um estudo [patrocinado pelo Banco Mundial] sobre a reestruturação da indústria de processamento do caju, o qual foi utilizado pelo governo como base para a realização de uma transferência a diversas empresas para pagamento de obrigações em atraso para com os trabalhadores. Entendemos que os técnicos do FMI e do Banco Mundial não concordaram com a análise contida no estudo do açúcar mas não insistiram em impor novas condições nessa área quando o governo decidiu proteger o setor com base nas recomendações do estudo da FAO.

#### **D. Implementação do Programa**

124. Uma das expectativas da abordagem do PERP/PRGF era de que o maior engajamento nacional na formulação dos programas apoiados pelo FMI seria acompanhado de um maior nível de comprometimento das autoridades com as medidas previstas no programa, e que isso se traduziria num desempenho melhor na implementação e nos resultados. Empregamos uma série de indicadores para comparar o ritmo de implementação do programa no âmbito do ESAF (1996-99) e do ESAF/PRGF (1999-2003).

125. Um indicador rudimentar mas bastante utilizado da implementação de um programa é o ritmo de desembolso dos montantes aprovados ao abrigo do programa. Essa medida presume que só são efetuados desembolsos quando a implementação do programa é satisfatória, ou quando há circunstâncias atenuantes a explicar o mau desempenho na implementação (ou não-implementação). Por esta medida, a implementação do programa no âmbito do ESAF foi mais satisfatória do que no âmbito do ESAF/PRGF. O montante total do programa ao abrigo do ESAF foi desembolsado no prazo de três anos previsto no acordo original, enquanto apenas 90% do montante aprovado do ESAF/PRGF havia sido desembolsado, a despeito de uma prorrogação de 12 meses (ou seja, o acordo venceu depois de 4 anos, em vez dos 3 anos previstos no acordo original).

126. Duas outras medidas — relacionadas ao momento em que se atingem pontos cruciais nos acordos — podem ser usadas para estabelecer a distinção entre os atrasos relativamente curtos na implementação das medidas e as pausas mais prolongadas que podem significar

---

<sup>53</sup> Ver em Inchauste (2002) e Robb (2003) a possível função das PSIA nos programas apoiados pelo PRGF e avaliações da experiência preliminar.

problemas mais graves na implementação do programa (ou seja, “interrupção” do programa).<sup>54</sup> A primeira medida indica que, em média, as avaliações dos acordos do ESAF foram concluídas com um atraso pequeno, de menos de um mês, ao passo que as avaliações do ESAF/PRGF foram completadas com um atraso médio de quase 4 meses (Quadro A8 do Apêndice I).

127. A segunda medida tenta corrigir as diferenças na arquitetura dos dois acordos ao focalizar os principais acontecimentos — avaliações do programa e aprovação dos novos acordos anuais — programados para ocorrer a intervalos de seis meses, aproximadamente.<sup>55</sup> Uma comparação do tempo decorrido entre esses acontecimentos-chaves resulta numa média de quase 7 meses no caso do ESAF e cerca de 10 meses no caso do ESAF/PRGF. Desta forma, os dois indicadores de “tempestividade” indicam que a implementação do programa não foi melhor no acordo mais recente.

128. A conclusão de todas as três revisões de meio-período associadas com os acordos anuais do ESAF exigiram pelo menos uma dispensa de cumprimento pela não observância de critérios de desempenho, ligados em igual medida a metas financeiras quantitativas e a medidas estruturais. As magnitudes dos desvios em relação às metas financeiras quantitativas foram relativamente pequenas, e o corpo técnico do FMI concluiu que o desempenho macroeconômico global no âmbito do programa fora muito bom — expansão do crescimento para dois dígitos e queda da inflação para um dígito.

129. No ESAF/PRGF, foi solicitada dispensa em três das cinco avaliações que foram concluídas. No geral, as dispensas se referiam mais à não observância de critérios de desempenho estruturais (em sua maioria ligados à reestruturação bancária) do que ao não cumprimento de metas financeiras quantitativas. Em umas poucas ocasiões, o desempenho em relação às metas financeiras quantitativas foi substancialmente melhor que o esperado. De modo geral, o desempenho macroeconômico no âmbito do programa não foi tão bom quanto no âmbito do ESAF, mais isso refletiu — pelo menos em certa medida — choques exógenos; o crescimento apresentou queda devido às cheias do início de 2000. Por outro lado, a inflação voltou à marca de dois dígitos em parte devido ao afrouxamento da política monetária.

130. Embora limitados, os indícios aqui apresentados indicam uma ausência de associação entre a abordagem do PERP/PRGF e a implementação mais tranquila do programa apoiado pelo FMI em Moçambique. Mas isso parece espelhar as dificuldades em resolver as tensões entre o engajamento nacional efetivo e a condicionalidade, na medida que se referem aos

---

<sup>54</sup> Ver em Mecagni (1999) uma análise dos fatores que contribuíram para as interrupções do programa.

<sup>55</sup> O ESAF compunha-se de três acordos anuais, cada um com uma revisão de meio-período; o PRGF consistia num acordo trienal para o qual se previam seis avaliações.

problemas no setor bancário que exigiram negociações demoradas e resultaram em atrasos prolongados na conclusão das avaliações, mas não provocaram uma interrupção formal do programa. A implementação de outros aspectos do programa foi muito mais tranquila. Um dado curioso é que a reestruturação bancária é uma área em que a orientação proporcionada pelo PARPA quanto à estratégia a ser seguida era limitada. (O assunto foi mencionado, mas não de uma forma que servisse de orientação operacional para a tomada de decisões.)

## V. EFICÁCIA DO BANCO MUNDIAL

131. Nesta seção, discute-se a função e a eficácia do Banco Mundial em apoiar o processo do PERP em Moçambique. A análise focaliza duas áreas: i) apoio durante a formulação do PERP e ii) alinhamento durante a implementação. Especificamente, na primeira seção discute-se a função do Banco durante a formulação do PERP, inclusive a importância do envolvimento anterior nas SWAp e dos insumos analíticos durante o processo de formulação. Na segunda seção, examina-se o alinhamento das atividades da instituição após a adoção do PERP, analisando-se o alinhamento comportamental do Banco aos princípios da liderança nacional e parceria e a compatibilização da assistência financeira e não financeira do Banco às prioridades do PERP.

### A. Apoio do Banco Mundial ao Processo de Formulação do PARPA

132. De modo geral, o Banco desempenhou uma função positiva e apropriada no processo de formulação do PARPA, o que foi confirmado por representantes do governo e doadores. A elaboração do PARPA foi liderada pelo próprio país, e as autoridades solicitaram ao Banco que se mantivesse “afastado” do processo entre maio de 2000 e agosto de 2001. No início desse período, o Banco ofereceu apoio na forma de assistência técnica e também se prontificou a fazer recomendações gerais sobre como organizar o processo do PERP, por meio da apresentação de materiais extraídos do *PRSP Sourcebook* e em videoconferências. O secretariado técnico do MPF responsável pela elaboração do PARPA recusou essas ofertas e decidiu usar o Banco (e o FMI) primordialmente como revisores, e não como provedores de insumos técnicos diretos.<sup>56</sup>

133. O Banco prestou apoio à formulação do PARPA na forma solicitada pelo governo. Ofereceu comentários detalhados, formais e informais, durante a elaboração do PERP. De início, ofereceu *feedback* informal durante missões conjuntas com o Fundo (esse assunto é explorado mais profundamente na próxima seção, sobre a colaboração entre o Banco e o Fundo). Foram apresentados comentários formais extensos sobre o primeiro projeto do plano. As autoridades analisaram os comentários e identificaram aqueles com os quais

---

<sup>56</sup> Em Moçambique, os custos de pessoal totalizaram US\$ 243 000, em comparação ao custo médio de US\$ 106 000 de um PERP aprovado no exercício de 2002 na região da África. Desse total de US\$ 243 000, US\$ 72 000 se referem ao exercício de 2001, US\$ 58 000 a 2002 e US\$ 113 000 a 2003.



concordavam; estes, segundo informações, foram incluídos na análise do cenário macroeconômico. Mas o processo continuou a ser liderado pelo país, como evidenciam as áreas em que persistiram discordâncias. Os pontos de vista divergiram em relação à abrangência da estratégia — que o Banco temia ser ampla demais, excessivamente focada em certos setores e com algumas políticas públicas que não eram essenciais para a redução da pobreza. Com relação aos temas específicos, o corpo técnico do Banco queria que se desse mais ênfase à qualidade do ensino primário e, isoladamente, mais ênfase ao HIV/SIDA, bem como a mudanças no regime fundiário. Esses temas foram citados nos comentários ao projeto do PERP no início de 2001 — e, numa demonstração de que o governo não seguiu as recomendações — foram repetidos na avaliação conjunta (JSA) do PERP em agosto do mesmo ano. Este fato indica que o Banco e o país adotaram o princípio da liderança nacional com muito mais convicção do que no contexto anterior do PFP.

134. O Banco, porém, desempenhou uma função indireta no processo de formulação, além da revisão. O Banco promoveu ativamente as abordagens setoriais na saúde, agricultura, educação e infra-estruturas. Muito desse trabalho precedeu o PERP, mas foi importante em promover as estratégias setoriais dessas áreas encontradas no PERP. Entrevistas com o governo e os doadores confirmam que o Banco, em conjunto com outros parceiros externos, contribuiu para alicerçar as políticas e programas desses setores.

135. Apesar de ter recusado o apoio específico ao processo do PERP, o governo havia estado envolvido na preparação da CAS 2001-03 e vivenciado um intenso processo de consultas que se estendeu a eventos provinciais com a participação do governo, sociedade civil, setor privado e doadores. A experiência com o processo de consultas do Banco foi utilizada pelo governo para informar a formulação das consultas do PARPA.

136. O trabalho analítico do Banco constituiu uma contribuição mais indireta, mas ainda muito importante, à formulação do PERP.<sup>57</sup> Além do trabalho setorial já mencionado, há que se destacar a elaboração de um Memorando Econômico Nacional (MEN), do fim de 1998 a 2000, por tornar o diálogo entre o Banco e as autoridades mais completo, um fator reconhecido pelo governo e que contribuiu para sua linha de raciocínio ao elaborar um PERP abrangente. O memorando relacionava os principais objetivos das reformas (como fortalecer os ambientes macroeconômico e empresarial, elevar os rendimentos nas zonas rurais e investir em recursos humanos).<sup>58</sup> Uma versão preliminar do memorando é citada no PARPA, juntamente com relatórios preparados por consultores que prestaram assistência técnica ao

---

<sup>57</sup> O Quadro A9 do Apêndice I apresenta um resumo das atividades não creditícias efetivas e planejadas para o período 2000-05.

<sup>58</sup> Uma revisão do trabalho analítico do Banco em Moçambique referente aos exercícios 2000-02, efetuada pelo Grupo de Controle de Qualidade do Banco (World Bank, 2002b), classificou o MEN como altamente satisfatório nos quesitos de relevância estratégica e processos do Banco, e satisfatório de modo geral.

MPF. Como parte dos preparativos para o CEM, foram realizados dois *workshops* com participação do Banco e do governo sobre estratégias para o crescimento, o que também serviu de insumo para a formulação do PARPA.

137. A preparação do Estudo da Gestão da Despesa Pública (PEMR), a partir de setembro de 2000, mobilizou muitas das mesmas pessoas-chave do governo que eram responsáveis pelo processo do PARPA, e o governo reconheceu que esse exercício auxiliou na determinação dos custos das estratégias setoriais. Por último, desde 1998 o Banco tem apoiado a análise dos aspectos gerais envolvidos na Reforma do Setor Público, que também constitui um tema fundamental em relação ao PARPA.

### **B. Apoio e Alinhamento do Banco durante a Implementação do PERP**

138. O alinhamento do Banco Mundial durante a implementação do PERP é avaliado por meio do exame de seu alinhamento comportamental aos princípios de um processo liderado pelo país e de parcerias efetivas, bem como da adaptação da assistência do Banco aos pilares do PERP.

#### *Descentralização e percepções do comportamento do Banco*

139. Desde o meado da década de 90, o Banco intensificou a presença de seus quadros e da autoridade decisória nos escritórios locais de Maputo. O número de profissionais do Banco quase triplicou desde 1997 e o Diretor responsável pelo país foi transferido de Washington para Maputo em 2002 (embora parte de suas atribuições seja cobrir os programas de Angola e Malawi também). Os representantes do governo e os doadores entrevistados pela equipe de avaliação observaram que durante o processo de transição houve um período de enfraquecimento da presença de funcionários graduados no escritório local. A recente colocação de um economista sênior no escritório do país (o qual havia estado de licença enquanto concluía um projeto de assistência técnica para o governo moçambicano), uma medida bem recebida pelos outros doadores, aumentou a capacidade desse escritório de participar das muitas atividades de coordenação pertinentes aos assuntos econômicos e fiscais. Recentemente, um especialista moçambicano em reforma do setor público veio se juntar à equipe de Maputo.

140. O governo se mostrou satisfeito com suas relações com o Banco; considera que o Banco (e o FMI) haviam se tornado ouvintes muito melhores do que quando as relações com as instituições de Bretton Woods foram retomadas em 1984, e que as discussões estavam agora ligadas mais concretamente às realidades de Moçambique. Por outro lado, fontes de informação de diversos setores ainda viam como bastante desafiadora a tarefa de garantir que os administradores e equipes de Washington também formem um quadro mais preciso das realidades fora de Maputo. No conjunto, essas avaliações do desempenho do Banco não correlacionaram a mudança observada ao advento do processo do PERP, mas a uma melhora mais geral nos últimos cinco anos.

141. Representantes da sociedade civil e do setor privado também consideraram que as relações com o Banco haviam melhorado nos últimos cinco anos, e lembraram que o Banco apoiou o desejo da sociedade civil de ser consultada no processo de elaboração do PARPA. Os representantes da sociedade civil solicitaram o estabelecimento de mecanismos triangulares de diálogo entre o Banco, o governo e a sociedade civil, o que reflete sua percepção da forte e contínua influência do Banco nas políticas.

142. Os doadores manifestaram uma opinião mais ambivalente de suas relações com o Banco do que os representantes do governo, da sociedade civil e do setor privado entrevistados pela equipe de avaliação. De um lado, o Banco é visto como mais participativo e mais sensível aos outros doadores, ao buscar um diálogo e a participação em fóruns conjuntos de doadores; o PROAGRI é citado como um exemplo. Por outro lado, em alguns setores, notadamente os setores sociais e de infra-estruturas, o Banco ainda é visto como demasiadamente motivado pelos administradores sediados em Washington, que às vezes rejeitam as decisões dos técnicos que participam regularmente das reuniões de grupo de trabalho dos doadores. Assim, o escritório local não parece ter autoridade suficiente para impor coerência aos administradores e missões vindos de Washington. Também se observou que o Banco continuava a seguir seus próprios procedimentos e unidades de implementação, o que o separava das ações conjuntas dos outros doadores, para os quais é mais fácil aderir a mecanismos de financiamento conjunto e abrir mão de procedimentos individualizados.

143. Uma característica especialmente negativa da assistência do Banco, conforme citada numa avaliação nórdica recente do seguimento do Banco Mundial e do FMI ao PERP, a qual incluiu um estudo de caso de Moçambique, foi o enfoque “*business as usual*” adotado pelo Banco ao lançar as iniciativas do HIV/SIDA e a Via Rápida para a Educação. Esse grupo específico de doadores bilaterais entendeu que o Banco estava a exercer pressão por esses créditos fora da programação e do enfoque do grupo de trabalho geral do setor.<sup>59</sup>

144. A CAS 2001-03 expressou claramente que o Banco não pretende ser o líder dos doadores em todos os setores; estaria disposto a ceder a liderança em áreas como agricultura e educação, em que o Banco forneceria financiamento secundário, em apoio a outros doadores líderes. Em consonância com essa abordagem, o Diretor do país deixou claro para a equipe de avaliação que a descentralização não ocorreria em todos os setores; estaria concentrada nas áreas de presença crítica, nas quais o Banco tem forte vantagem comparativa em relação aos demais doadores e nas quais a complexidade e confidencialidade justificam a presença continuada. Vale observar que tanto a abordagem mais seletiva à liderança dos doadores quanto a relativa descentralização das atividades do Banco estão em plena concordância com as recomendações da Análise da Assistência ao País (CAR) de 1997 do OED (World Bank (1997a), Boxe 5).

---

<sup>59</sup> Scanteam (2003).

**Boxe 5. Moçambique: Análise da Assistência ao País (CAR), OED, 2/12/97**

A CAR foi preparada como insumo para a CAS de 1998-2000. A CAR enfatizou o uso de programas setoriais baseados em políticas e voltados para resultados e o abandono de um grande número de projetos de investimento. Foram recomendadas coalizões de gestão envolvendo todos os parceiros ativos no desenvolvimento de forma a coordenar as abordagens setoriais e permitir que o Banco exercesse a seletividade estratégica. A CAR também ressaltou a adaptação do nível de assistência à capacidade do governo e o uso de uma abordagem participativa para alçar as autoridades moçambicanas a uma posição de liderança na coordenação do desenvolvimento.

As principais recomendações eram:

- i) Cessão da liderança a outros doadores quando estes têm vantagem comparativa; redução dos empréstimos aos setores rural, social e do ambiente, nos quais outros doadores têm presença mais marcante.
- ii) Uso do diálogo com o país e de mecanismos de coordenação da ajuda para fomentar as reformas de políticas e o fortalecimento das capacidades.
- iii) Apoio à liderança do Governo de Moçambique na coordenação dos doadores.
- iv) Maior descentralização da autoridade do Banco em benefício da equipe de campo.

145. As reações à função do Banco na coordenação com outros doadores foram mistas. Um doador observou que existe grande coordenação entre os doadores em Moçambique, tendo o Banco como observador. De início, o Banco não participou do grupo de doadores G-11 de apoio ao orçamento ou do mecanismo conjunto de revisão dos doadores em apoio ao PERP, mantendo uma atuação paralela. Em geral, o Banco é visto como defasado em termos da harmonização dos procedimentos dos doadores e de sua continuada dependência em relação a suas próprias Unidades de Implementação de Projetos, o que o impede de atuar em conjunto com outros doadores. Conforme mencionado na seção anterior, as equipes setoriais de Washington foram criticadas por rejeitar as decisões dos técnicos do escritório no país que mantêm um diálogo constante com outros doadores em razão de sua participação nas reuniões dos grupos de doadores.

146. Por outro lado, os doadores reconheceram que o Banco está mais sensível às posições dos outros parceiros externos do que no passado e de fato busca ampliar o diálogo e a participação em fóruns conjuntos de doadores. Por exemplo, no caso do PROAGRI, a SWAp do setor agrícola, o Banco foi elogiado por sua flexibilidade e por sua vontade de atuar como parceiro.

147. Os doadores também reconhecem as capacidades do Banco de prestar assessoramento analítico, embora este às vezes transmita a impressão de ser excessivamente controlado por equipes externas de curto prazo, sem tempo suficiente para compreender as realidades de Moçambique. Os doadores bilaterais também gostariam de estar mais envolvidos em algumas dessas atividades. O Banco tentou atender a alguns desses pedidos passando a utilizar com mais frequência consultores sediados em Moçambique e a adotar enfoques mais

participativos. Em alguns casos, isso prejudicou a qualidade técnica dos estudos ou resultou em pressões injustificadas para que a supervisão garantisse um nível de qualidade aceitável.

*Alinhamento das atividades*

148. **Estratégia de Assistência ao País (CAS), exercício 2001-03:** A assistência proposta pelo Banco entre os exercícios 2001 e 2003 foi exposta na Estratégia de Assistência ao País de Junho de 2000. Embora essa CAS tenha sido aprovada antes da conclusão do PERP, seus objetivos eram compatíveis com as prioridades contidas no PARPA 2000-2004, que serviu de base para o PERP. Especificamente, o Banco pretendia apoiar o primeiro objetivo do PARPA (ampliar as oportunidades econômicas) por meio do fortalecimento do ambiente do setor privado e o setor financeiro, desenvolvimento de infra-estruturas, promoção do desenvolvimento rural e da agricultura, garantia da gestão ambiental correta e promoção da inovação, da concorrência e do emprego. O segundo objetivo de melhorar a governação e a capacitação seria concretizado por meio da reforma do setor público e do fortalecimento do império da lei. Por último, o Banco esperava aumentar as capacidades humanas nas áreas de prevenção do HIV/SIDA e na melhoria dos serviços de saúde e educação.

149. Em sua grande maioria, a atividade creditícia do Banco foi direcionada ao primeiro objetivo do PARPA, de ampliar as oportunidades econômicas. O Quadro 5 mostra a assistência creditícia da CAS 2001-03 segundo os três pilares do PARPA 2000-2004. Sete dos nove créditos apóiam o objetivo de ampliar as oportunidades econômicas; analisando a carteira no seu todo, dez projetos de um total de dezesseis projetos ativos também apóiam esse objetivo.

150. O trabalho analítico do Banco, conforme planejado ou em execução no contexto da CAS, também tinha como meta focalizar, em grande medida, esse primeiro objetivo — dos oito estudos formais do programa da CAS, sete objetivavam apoiar a ampliação das oportunidades econômicas, como fizera a maior parte da assistência técnica (ver Quadro 6). Conforme mencionado anteriormente, o Memorando Econômico Nacional e a Revisão da Gestão das Despesas Públicas proporcionaram apoio e insumos substanciais à estratégia do PERP do governo e à determinação de seus custos.

151. Mas o conteúdo do programa analítico mudou consideravelmente durante a fase de implementação, com novas tarefas que davam ênfase ao objetivo da boa governação contido no PARPA. Acrescentaram-se quatro estudos ao programa — CPAR, CFAA, um estudo sobre Descentralização e um estudo sobre o impacto do HIV/SIDA sobre o crescimento macroeconômico. O estudo sobre a Estratégia de Desenvolvimento Rural foi abandonado. Quatro estudos formais sofreram atrasos consideráveis ou ainda não foram iniciados — Ligações entre Pobreza e Crescimento, Restrições ao Desenvolvimento do Setor Privado, Pressões Críticas ao Ambiente no contexto do crescimento acelerado e um estudo sobre a Reforma do Sistema Jurídico e Judiciário.

**Quadro 5: Créditos, Exercícios 2001-03 – Alinhamento com o PARPA 2000-2004**

| Exercício | Proposta CAS/novos compromissos |           | Compromissos efetivos |                                 | Propósito 1/    |       |
|-----------|---------------------------------|-----------|-----------------------|---------------------------------|-----------------|-------|
|           |                                 | (Em US\$) |                       | (Em US\$)                       |                 |       |
| 2001      | APL estradas e pontes           | CAS       | 80,0                  | posterg. p/ 2002                | 162,0           | a/    |
|           | Desenvolv. municipal            | CAS       | 30,0                  | posterg. p/ 2002                | 33,6            | a/ b/ |
|           | Gestão de recursos naturais     | CAS       | 10,0                  |                                 | 18,0            | a/    |
| 2002      | Reforma energética              | CAS       | 20,0                  | <b>posterg. p/ 2004</b> 4/      |                 | a/    |
|           | Gest. econ./setor privado       | CAS       | 100,0                 | posterg. p/ 2003                | 120,0           | a/ b/ |
|           | Ação rural                      | CAS       | 40,0                  | <b>posterg. p/ 2004</b> 4/      |                 | a/ b/ |
|           | Ensino superior                 | Novo      |                       | Substitui desenv. qualificações | 60,0            | c/    |
|           | Comunicações                    | Novo      |                       |                                 | 14,9            | a/    |
| 2003      | Desenvolv. qualificações        | CAS       | 80,0                  |                                 |                 | a/ c/ |
|           | SWAp de saúde                   | CAS       | 40,0                  | postergado                      |                 | c/    |
|           | Setor publ./reforma jurid. 2/   | CAS       | 54,0                  |                                 | 25,6            | a/ b/ |
|           | HIV/SIDA 2/                     | Novo      |                       |                                 | 55,0            | c/    |
|           | <b>TOTAL</b>                    |           | <b>454,0</b> 3/       |                                 | <b>489,1</b> 4/ |       |

Fonte: Extraído de *Mozambique CAS Completion Report Review*, Quadro 1 (OED).

1/ Em apoio ao pilar de: a/ oportunidades econômicas, b/ governação, ou c/ capacidades humanas.

2/ Donativo.

3/ O total inclui apenas os compromissos da CAS e, portanto, difere do Quadro 1 de *OED CAS CR Review*.

4/ O total de compromissos efetivos não inclui o programa de Reforma Energética do exercício 2004, que foi aprovado em agosto de 2003 num montante de US\$ 40,3 milhões. O projeto de Ação Rural, rebatizado de Planejamento e Finanças Descentralizadas, foi postergado para o programa da CAS 2004-07 e hoje constitui um donativo.

152. As substituições no programa também foram coerentes com os objetivos do PARPA 2001-2005. Por exemplo, o relatório sobre Descentralização mencionou a maior ênfase do PARPA nesse tópico, e a CFAA e o CPAR em curso foram relevantes na promoção dos objetivos de boa governação do PARPA (conforme havia sido indicado no Estudo da Gestão da Despesa Pública). Além disso, a equipe encarregada do país teve de efetuar um CPAR e uma CFAA como requisitos de *due diligence* para o Crédito de Apoio à Redução da Pobreza (PRSC) esperado para breve.

**Quadro 6: Moçambique: Assistência de Análise e Assessoramento (AAA) – Exercício 2001-03**

| Produto                                 | Plano da CAS |                 |                      | Objetivo do PARPA        |            |                     |
|-----------------------------------------|--------------|-----------------|----------------------|--------------------------|------------|---------------------|
|                                         | Tipo de AAA  | Situação na CAS | Cumprimento efetivo  | Oportunidades econômicas | Governança | Capacidades humanas |
| PER                                     | Formal       | Planej.         | Concluído com atraso | X                        |            |                     |
| Estudo jurídico e judicial              | Formal       | Planej.         | Em curso             |                          | X          |                     |
| Ligações entre pobreza e crescimento    | Formal       | Planej.         | Ainda não iniciado   | X                        |            |                     |
| Estudo das restrições ao DSP            | Formal       | Planej.         | Ainda não iniciado   | X                        |            |                     |
| Pressões críticas ao ambiente           | Formal       | Planej.         | Ainda não iniciado   | X                        |            |                     |
| Estudo do setor financeiro              | Formal       | Em curso        | Concluído com atraso | X                        |            |                     |
| Perspect. de Crescimento - MEN          | Formal       | Em curso        | Concluído com atraso | X                        |            |                     |
| Estratégia de desenvolvimento rural     | Formal       | Em curso        | Abandonado           | X                        |            |                     |
| Prog.Piloto Gêneros (caju)              | Informal 1   | Em curso        | Concluído            | X                        |            |                     |
| Melhoria da saúde dos pobres            | Informal 1   | Em curso        | Concluído            |                          |            | X                   |
| Custo e Financ. da Educação             | Informal 1   | Em curso        | Concluído            |                          |            | X                   |
| Estudo da reforma do setor público      | Informal     | Planej.         | Concluído            |                          | X          |                     |
| Avaliação do quadro ambiental           | AT           | Planej.         | Ainda não iniciado   | X                        |            |                     |
| Assessor. setor financeiro              | AT           | Recorrente      | Concluído            | X                        |            |                     |
| Assessor. competitiv. setor privado     | AT           | Recorrente      | -                    | X                        |            |                     |
| Conferências setor privado              | AT           | Recorrente      | Recorrente           | X                        |            |                     |
| Comércio regional                       | AT           | Recorrente      | -                    | X                        |            |                     |
| Assess. proj. regionais e mega projetos | AT           | Recorrente      | -                    | X                        |            |                     |
| Corredor (desenvolvimento) de Maputo    | AT           | Recorrente      | Recorrente           | X                        |            |                     |
| Mitigação e gestão de desastres         | AT           | Recorrente      | -                    | X                        |            |                     |
| Sensibilização ONG                      | AT           | Recorrente      | Recorrente           | X                        |            |                     |
| HIV/SIDA (supervisão IDF)               | AT           | Recorrente      | Recorrente           |                          |            | X                   |
| HIV/SIDA impacto crescim. macroec.      | Formal       | Não incl.       | Concluído            | X                        |            |                     |
| CPAR                                    | Formal       | Não incl.       | Em curso             |                          | X          |                     |
| CFAA                                    | Formal       | Não incl.       | Concluído            |                          | X          |                     |
| Estudos de descentralização             | Informal     | Não incl.       | Concluído            |                          | X          |                     |
| Particip. setor privado na energia      | AT           | Não incl.       | Recorrente           | X                        |            |                     |
| Inquérito RPED                          | AT           | Não incl.       | Em curso             | X                        |            |                     |
|                                         |              |                 |                      | X                        |            |                     |

Fonte: Extraído de World Bank (2002b), Quadro 2.

1/ Estudos informais já em curso na CAS mas posteriormente convertidos em estudos formais.

153. Embora os acréscimos ao programa analítico fossem compatíveis com os objetivos do PARPA, o abandono de certas atividades ou os atrasos em executá-las resultaram em brechas no apoio do Banco à promoção de componentes importantes da estratégia do PARPA. Conforme observado na análise do OED sobre o relatório de conclusão da CAS (*OED CAS Completion Report Review*), a desatenção do Banco quanto a problemas críticos do desenvolvimento rural reduziu seu possível impacto sobre a melhoria das oportunidades econômicas.<sup>60</sup> Uma análise do Grupo de Controle de Qualidade (QAG) sobre a assistência

<sup>60</sup> No âmbito de um novo enquadramento do Banco para a CAS, orientado para resultados, Moçambique é um dos três países-pilotos na região da África que deve apresentar ao Conselho um relatório retrospectivo de conclusão da CAS (CCR) antes da definição da próxima CAS prospectiva. O CCR de Moçambique abarca o período 2001-03, que inclui as  
(continua)

analítica e do assessoramento a Moçambique entre os exercícios de 2000 e 2002 (World Bank, 2002b) indicou que um grande número de agentes em Maputo expressou a necessidade de se realizarem estudos sobre as perspectivas econômicas, de crescimento industrial, exportações de artigos não tradicionais, competitividade do setor privado e comércio regional no futuro, assuntos que poderiam ter sido tratados em estudos que foram adiados, como o das Ligações entre Pobreza e Crescimento e o das Restrições ao Desenvolvimento do Setor Privado.<sup>61</sup> O estudo do QAG também assinalou que diversas questões ainda têm importância crítica para o desenvolvimento rural, o que exige um tratamento estratégico abrangente dos temas ligados ao desenvolvimento rural. Nem todas as atividades analíticas adicionais poderão ser realizadas devido aos recursos orçamentais limitados. Todavia, dados comparativos de países disponíveis para o período de cinco anos findo em 2001 mostram que seria razoável esperar mais recursos em apoio ao trabalho analítico em Moçambique. De 1997 a 2001, a equipe encarregada de Moçambique gastou 17%-18% de seu orçamento em trabalhos analíticos, em comparação a 24% para o restante da região da África.

154. Representantes do governo expressaram a necessidade premente de intensificar a presença do Banco em apoio à redefinição ou reconsideração do ritmo e do rumo dos processos de modernização e reforma. Após concluir o Estudo da Gestão da Despesa Pública e o trabalho analítico respectivo, o Banco passou a desempenhar um papel secundário nos esforços em marcha para se chegar a uma abordagem coordenada entre os doadores para apoiar a melhoria da gestão das finanças do setor público. A aprovação recente de grandes operações do Banco nas áreas de reforma do setor público e da descentralização do planejamento e das finanças demonstra que o Banco está a reforçar seu papel no fortalecimento da capacidade do governo de implementar o PARPA.

155. Funcionários graduados do governo constataram que embora o Banco tivesse uma idéia bastante clara de como deveria apoiar o processo de formulação do PARPA, não via com igual clareza seu apoio à fase de implementação. Durante a implementação, observou-se que o Banco adotara uma abordagem *ad-hoc*, sem uma estratégia coerente. Ressaltou-se, porém, que o PERP era um processo novo para todos os envolvidos.

156. **Estratégia de Assistência ao País (CAS) 2004-07:** O apoio financeiro e analítico do Banco à implementação do PARPA está exposto na Estratégia de Assistência ao País de 2004-07, a qual foi discutida pelo Conselho de Administração do Banco Mundial em 20 de novembro de 2003. A nova CAS cobre os exercícios de 2004-07. A cronologia e a duração do ciclo da CAS não coincidem com o PARPA 2001-2005 nem com o ciclo eleitoral em Moçambique (as próximas eleições estão marcadas para o fim de 2004). Por conseguinte, a CAS teria de ser modificada em função do resultado das eleições e de possíveis mudanças

---

atividades do Banco em apoio ao PERP. O OED deve apresentar ao Conselho uma análise independente do CCR.

<sup>61</sup> World Bank (2002b).



nas prioridades do PARPA. (É possível que se prepare uma versão atualizada do PARPA de forma a coincidir com o ciclo eleitoral).

157. O processo de preparação da nova CAS foi afetado pela existência do PARPA. O processo consultivo foi menos abrangente que o da CAS anterior, com referência explícita ao processo consultivo do PARPA. Conforme expresso na CAS, as prioridades de desenvolvimento do próprio país não foram discutidas durante as consultas da CAS por terem sido articuladas no PARPA. O processo relativo à nova CAS ainda incluiu consultas em Maputo com o governo, outros doadores, a sociedade civil e o setor privado e fez-se referência direta ao PARPA, ao se indagar de que forma a CAS poderia apoiar esse documento de política. Não se buscou, portanto, definir uma política distinta para o Banco.

158. A CAS abrangerá todas as atividades do grupo do Banco Mundial, inclusive da CFI e da MIGA. A abordagem estratégica para essas duas instituições enfocará, em consonância com seus mandatos, o estímulo ao crescimento do setor privado. Na nova CAS, a CFI se concentrará na promoção do turismo, nas microfinanças, no desenvolvimento de pequenas e médias empresas e nos Serviços de Assessoramento ao Setor Privado. Diversas dessas áreas são cobertas pelo PARPA, embora este não tenha sido consultado diretamente durante a definição da estratégia da CFI.

159. O programa do Banco na nova CAS identifica três pilares de ação: melhorar o clima de investimento, expandir a prestação de serviços sociais e fortalecer a capacidade e responsabilização do setor público. Os técnicos assinalaram que a assistência creditícia do Banco continuará a se concentrar nos setores prioritários do PARPA (educação, agricultura, saúde, infra-estruturas), bem como em prioridades intersetoriais (reforma do setor público e descentralização dos distritos). O Quadro 7 mostra de que forma o programa de empréstimos do Banco está alinhado às áreas prioritárias do PARPA. O foco da concessão de empréstimos é o reforço das infra-estruturas básicas, que responde por 38% dos compromissos no período coberto pela CAS; os projetos relacionados à governação respondem por outros 11%. Mas o Banco também apóia áreas que “suplementam” o PARPA (p.ex., promoção do setor privado), sobretudo por meio do Crédito de Apoio à Redução da Pobreza I (PRSC1) e de sua assistência não creditícia, o que garante que a assistência externa não se concentre exclusivamente nuns poucos setores de grande “visibilidade” no que diz respeito à pobreza. Dessa forma, o Banco está disposto a ser um emprestador “residual”, a preencher as lacunas conforme necessário.

**Quadro 7: Empréstimos, Exercícios 2004-07 – Alinhamento com o PARPA 2001-2005**

| Compromissos da CAS |                                            | Propósito 1/ |    |    |               |               |    |    |
|---------------------|--------------------------------------------|--------------|----|----|---------------|---------------|----|----|
|                     | US\$                                       | a/           | b/ | c/ | d/            | e/            | f/ | g/ |
| 2004                | Gás regional                               | 30,0         |    |    | X             |               |    |    |
|                     | Energia Sul da África                      | 13,0         |    |    | X             |               |    |    |
|                     | Suplementar, água nacional                 | 15,0         |    |    | X             |               |    |    |
|                     | Planejamento e análise descentralizados 2/ | 42,0         |    |    |               | X             |    |    |
| PRSC1               | 50,0                                       |              |    |    | Intersetorial |               |    |    |
| 2005                | Ferrovia da Beira                          | 60,0         |    |    | X             |               |    |    |
|                     | Desenvolv. rural sustentável               | 20,0         |    | X  |               |               |    |    |
|                     | Capacidade setor financeiro                | 10,0         |    |    |               |               |    | X  |
|                     | Capacidade setor jurídico                  | 5,0          |    |    |               | X             |    |    |
| PRSC2               | 50,0                                       |              |    |    | Intersetorial |               |    |    |
| 2006                | APL estradas e pontes 2                    | 85,0         |    |    | X             |               |    |    |
|                     | Ensino técnico e vocacional                | 20,0         | X  |    |               |               |    |    |
|                     | PRSC3                                      | 70,0         |    |    |               | Intersetorial |    |    |
| 2007                | Reforma do setor público 2                 | 20,0         |    |    |               | X             |    |    |
|                     | PRSC4                                      | 70,0         |    |    |               | Intersetorial |    |    |
| <b>TOTAL</b>        |                                            | <b>560,0</b> |    |    |               |               |    |    |

Fonte: World Bank (2003).

1/ Em apoio às prioridades do PARPA 2001-2005 em: a/ educação, b/ saúde, c/ agricultura e desenvolvimento rural, d/ infra-estruturas básicas, e/ boa governação, f/ gestão macroeconômica e financeira e g/ atividades complementares.

2/ Donativo.

3/ O projeto original de Planejamento e Finanças Descentralizadas incluído no programa da CAS 2000-03 se denominava “Ação Rural”, mas foi rebatizado e adiado para o programa de 2004-07.

160. Além do fato de o programa da CAS estar alinhado às prioridades do PARPA, o enquadramento da CAS voltado para resultados está ligado às metas do PARPA e do PAF. Embora não derive unicamente destes, a CAS exige do Banco que preste contas sobre diversos objetivos do PARPA e defina indicadores intermédios e de resultados distintos para a prestação de contas do Banco. (Considerando as dificuldades na monitoria e avaliação dos objetivos do PARPA em Moçambique, pode ser difícil avaliar o desempenho do Banco.) O Crédito de Apoio à Redução da Pobreza (PRSC), que cobre uma extensão considerável dos empréstimos no âmbito da próxima CAS, é tido como o instrumento fundamental para guiar o alinhamento com o calendário orçamental do governo e com o quadro de mensuração dos resultados do PARPA, bem como um instrumento para a harmonização com os doadores. Já houve avanços com os doadores no sentido de se concordar que a avaliação anual do PAF ocorra em fevereiro/março e a do acordo anual (prospectivo) em agosto/setembro, para coincidir com o exercício de Moçambique. E os trabalhos preliminares concernentes ao PRSC incluíram discussões com os doadores do G-11. Mas a CAS exige que o Banco

aprofunde ainda mais suas relações com o governo e os outros doadores para articular um quadro de resultados formulado de comum acordo para a parceria global entre o governo e os doadores.

161. O PRSC consistirá de uma série de operações de parcela única no montante de US\$ 50 milhões em 2004 e 2005, elevando-se a US\$ 70 milhões em 2006 e 2007. A primeira parcela do PRSC focalizará a melhoria do clima de investimento mas seu programa se estenderá à agricultura quando o crédito do PROAGRI se encerrar em junho de 2004. Futuramente, o apoio à saúde, ao ensino primário e ao abastecimento de água e saneamento das zonas rurais também será incorporado ao PRSC. Estima-se que o PRSC responda por 30% dos novos compromissos da IDA no exercício 2004, chegando a 40% em 2006.

162. A inclusão num PRSC de créditos anteriormente direcionados a setores específicos aumentará a necessidade de garantir a coerência intersetorial das operações do Banco, da mesma forma que o PARPA aumenta a função de coordenação intersetorial do Ministério do Plano e Finanças em Moçambique. Com isso, será reforçada a função dos técnicos do Banco encarregados do país, em comparação à função dos técnicos setoriais. Esse realinhamento interno já parece estar em curso, mas o processo deve ser demorado.

163. Com o PRSC planejado (e a Operação de Gestão Econômica e do Setor Privado aprovada no exercício de 2003, no montante de US\$ 120 milhões), o Banco está aumentando seu apoio orçamental, a despeito das conclusões da recente CFAA que desencorajavam a dependência em relação aos procedimentos e sistemas do governo e recomendava a proteção (“*ringfencing*”) das operações de crédito e, ao mesmo tempo, o apoio à reforma e ao fortalecimento das capacidades na gestão das despesas públicas e nas aquisições públicas (*procurement*). O Banco pretende minimizar os riscos fiduciários por meio da vinculação direta entre o PRSC e os indicadores de desempenho relacionados ao progresso na melhoria da capacidade de gestão da despesa pública (e às metas do PARPA). O Banco, então, está optando por depender mais dos procedimentos do governo, mesmo que isso signifique o aumento dos riscos fiduciários. O recente projeto de Reforma do Setor Público, aprovado pelo Banco e pelo governo, reservou recursos que permitem o apoio direto nesta área, na eventualidade de que o apoio atual dos outros doadores se mostre insuficiente.

164. Em seus outros empréstimos, o Banco pretende continuar a usar seus próprios procedimentos e unidades de implementação de projetos, em consonância com as recomendações da CFAA. O novo projeto de Planejamento e Finanças Descentralizadas, ora em fase de preparação, também segue esse enfoque, com a configuração tradicional das unidades de implementação de projetos.

165. Perceberam-se sinais muito claros no MPF — mas não em todos os setores — de que o governo preferiria que o Banco baseasse suas operações nos instrumentos semelhantes ao PRSC, mas mantivesse a prestação de serviços de conhecimento nas áreas estratégicas, nas quais a qualidade da assistência do Banco é ímpar e sua capacidade de utilizar experiências adquiridas no mundo todo é essencial.

166. A CAS delinea um programa vigoroso de análise e assessoramento, sobretudo em apoio ao primeiro pilar, de melhoria do clima de investimento. Nesse contexto, será concluído o estudo sobre a estratégia para o desenvolvimento rural, bem como o estudo sobre a competitividade do setor privado, um Memorando Econômico Nacional e uma Avaliação das Infra-Estruturas. O PRSC terá o respaldo dos requisitos de *due diligence* — um CPAR, uma avaliação jurídica e judicial, a avaliação da governação institucional e Avaliações (anuais) da Despesa Pública (Quadro 8).

**Quadro 8: Assistência Não Creditícia 2004-07 — Alinhamento com o PARPA 2001-2005**

| Atividades Analíticas e de Assessoramento |                                           | Propósito <sup>1/</sup> |    |    |               |    |    |    |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------|----|----|---------------|----|----|----|
|                                           |                                           | a/                      | b/ | c/ | d/            | e/ | f/ | g/ |
| 2004                                      | PSIA agricultura                          |                         |    | X  |               |    |    |    |
|                                           | Relat. situação do país na área de saúde  |                         | X  |    |               |    |    |    |
|                                           | PER                                       |                         |    |    |               |    | X  |    |
|                                           | CPAR                                      |                         |    |    |               | X  |    |    |
| 2005                                      | Avaliação jurídica e judicial             |                         |    |    |               | X  |    |    |
|                                           | Estratégia rural                          |                         |    | X  |               |    |    |    |
|                                           | Competitividade do setor privado          |                         |    |    |               |    |    | X  |
|                                           | Mercados de trabalho e ensino téc. e voc. |                         |    |    |               |    |    | X  |
|                                           | Atualização sobre a pobreza               |                         |    |    | Intersetorial |    |    |    |
| 2006                                      | Avaliação da governação institucional     |                         |    |    |               | X  |    |    |
|                                           | PER                                       |                         |    |    |               |    | X  |    |
|                                           | CEM                                       |                         |    |    |               |    |    | X  |
|                                           | Retro HIV/SIDA                            |                         | X  |    |               |    |    |    |
| 2007                                      | Gestão dos recursos hídricos              |                         |    |    | X             |    |    |    |
|                                           | PER                                       |                         |    |    |               |    | X  |    |
|                                           | Avaliação das infra-estruturas            |                         |    |    | X             |    |    |    |
|                                           | PER                                       |                         |    |    |               |    | X  |    |
|                                           | PSIA reforma da remuneração               |                         |    |    |               |    | X  |    |

Fonte: Informações extraídas de World Bank (2003).

1/ Em apoio às prioridades do PARPA 2001-2005 nas áreas de: a/ educação, b/ saúde, c/ agricultura e desenvolvimento rural, d/ infra-estruturas básicas, e/ boa governação, f/ gestão macroeconômica e financeira e g/ atividades complementares.

167. À medida que a CAS evolui para o aumento da alocação de recursos por meio de um PRSC, parece importante garantir a disponibilização de recursos para a prestação contínua de serviços de assessoramento de alta qualidade, que anteriormente talvez fossem parte das atividades de supervisão concernentes aos créditos setoriais. Infelizmente, segundo consta do projeto da CPPR 2002, esta área do Banco parece estar sujeita a restrições orçamentais e

procedimentais.<sup>62</sup> Isso dificulta o fornecimento de serviços de conhecimento “*just-in-time*”. Considerando que a assistência não creditícia do Banco já estava sensivelmente subfinanciada no período coberto pela CAS anterior, as restrições orçamentais ao trabalho analítico e de supervisão podem se tornar críticas à medida que a função do Banco como provedor de serviços de conhecimento assume importância crescente e que instrumentos globais de crédito como o PRSC ganham proeminência.

168. Até o momento, o Banco ainda não realizou qualquer Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza. Em Moçambique, de modo geral, houve tentativas relativamente modestas — nas áreas de preços da gasolina, caju e açúcar (a primeira apoiada pelo DFID), mas nenhum desses estudos incluiu análises *ex ante* das medidas de políticas. A CAS propõe duas PSIA, uma em 2004 para determinar o impacto social e sobre a pobreza da política agrícola e uma em 2007 relativa à reforma da remuneração.

## **VI. COLABORAÇÃO ENTRE O FMI E O BANCO MUNDIAL**

### **A. Insumos Conjuntos ao Processo do PARPA e Avaliações Conjuntas pelos Corpos Técnicos**

169. Embora não tenham participado da elaboração do PERP de Moçambique, os técnicos do FMI e do Banco Mundial deram sua contribuição na forma de assessoramento no processo de formulação e conteúdo do PERP-P e do PERP, além de comentários sobre as minutas dos documentos. A maior parte da atividade conjunta estava relacionada às avaliações do progresso no cumprimento das condições de acesso ao alívio adicional no âmbito da Iniciativa HIPC Reforçada (Boxe 6).

170. O principal objetivo das Avaliações Conjuntas pelos Corpos Técnicos (JSA) é auxiliar os Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial na tomada de decisão sobre se o PERP constitui uma base apropriada para a concessão de empréstimos ao país pela instituição respectiva. Foram realizadas três JSA sobre Moçambique: uma para o PERP-P (março de 2000), uma para o PERP/PARPA (agosto de 2001), e uma para o primeiro relatório de andamento da implementação do PARPA (junho de 2003). Focalizaremos essas duas últimas.

---

<sup>62</sup> Os fundos fiduciários disponibilizados ao Banco são uma solução apenas parcial para as restrições orçamentais aos serviços não creditícios, pois em muitas ocasiões os técnicos internos do Banco estão em melhores condições para utilizar as experiências globais da instituição e garantir a continuidade dos serviços de assessoramento.

**Boxe 6. Atividades Conjuntas dos Técnicos do FMI/Banco Mundial Relacionadas à Elaboração do PARPA**

**Novembro de 1999.** Uma missão conjunta discutiu os requisitos para o acesso à assistência adicional no âmbito da Iniciativa HIPC Reforçada (HIPC-R) e apresentou às autoridades os planos de substituição do PFP pelo PERP como enquadramento geral para a assistência do FMI e do Banco Mundial aos países da IDA. A missão preparou comentários por escrito sobre uma minuta do PARPA 2000-2004, com a indicação que seria preciso formular um PERP definitivo.

**Dezembro de 1999.** Conclusão do PARPA 2000-2004; técnicos do FMI e do Banco Mundial enviam uma nota conjunta às autoridades sobre as próximas etapas que Moçambique tem a cumprir para atingir os pontos de decisão e de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC-R. A nota incluía uma proposta das linhas gerais do PERP-P. A proposta foi adotada, porém as autoridades ignoraram a sugestão de incluir uma matriz de políticas e um cenário macroeconômico trienais.

**Fevereiro de 2000.** Missão conjunta para discutir as condições para atingir os pontos de decisão e de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC-R. A missão passou em revista o progresso e o cronograma de preparação do PERP-P e do PERP definitivo.

**Junho de 2000.** Missão conjunta para avaliar o progresso na preparação do PERP definitivo.

**Setembro de 2000.** Missão conjunta para discutir o progresso na preparação do PERP definitivo e outras condições para atingir o ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC-R.

**Janeiro de 2001.** Transmissão às autoridades dos comentários conjuntos sobre a [segunda] minuta do PARPA (distribuída aos doadores em dezembro de 2000).

**Março de 2001.** Missão conjunta para reexaminar as condições para atingir o ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC-R. Comentários sobre a terceira minuta do PARPA 2001-2005 (datada de fevereiro de 2001).

171. A JSA do PARPA foi redigida alguns meses após o FMI e o Banco Mundial terem emitido instruções a seus técnicos sobre a elaboração de JSA dos PERP definitivos. Essas instruções indicavam que as avaliações deveriam enfatizar os pontos fortes e fracos da estratégia de combate à pobreza e proporcionar críticas construtivas aos países sobre como aperfeiçoar a estratégia ao longo do tempo. As JSA deveriam se concentrar em quatro elementos-chave dos PERP: descrição do processo participativo; diagnóstico da pobreza; sistemas de monitoria (a incluir metas e outros indicadores); e ações públicas prioritárias. Com respeito aos relatórios anuais de andamento, as JSA deveriam focalizar sobretudo a implementação, ou seja, ressaltar os pontos fortes e fracos na implementação e oferecer

comentários construtivos sobre como o país poderia modificar sua estratégia ou melhorar a sua implementação com o passar do tempo.<sup>63</sup>

172. As JSA de Moçambique foram francas em suas avaliações; apontaram os pontos fortes e as áreas em que houve melhorias significativas sem minimizar a importância das deficiências. Por exemplo, destacaram as debilidades do processo de consultas (função limitada da Assembleia da República e das OSC nos estágios de formulação e monitoria do processo), a participação limitada no diálogo de políticas e as áreas em que a falta de informações prejudicou a análise de políticas. Embora tenham chamado a atenção para as limitações de capacidade, é possível que tenham subestimado os desafios impostos à implementação pelas deficiências a esse respeito. A inadequação do PES e dos relatórios de execução do orçamento para monitorar o PARPA indica que a JSA do PERP definitivo cometeu um nítido exagero ao afirmar que o PARPA havia sido integrado cabalmente aos processos de planificação, orçamentação e declaração de dados do governo. Da mesma forma, a JSA do primeiro relatório anual de andamento possivelmente superestimou o progresso na implementação dos componentes do PARPA respeitantes à boa governação, o qual foi caracterizado como significativo. Diversas medidas de seus vários aspectos (descentralização, reforma do sistema jurídico, luta contra a corrupção e fortalecimento das finanças públicas) estão em fase de formulação ou apenas começaram a ser implementadas.

173. Em termos de sua função em proporcionar um roteiro para melhorias futuras, as JSA continuam sugestões de áreas carentes de melhorias, e o PERP definitivo (PARPA) de fato foi sensível a muitas das questões assinaladas na JSA do PERP-P. Todavia, muitas outras áreas não foram abordadas, como por exemplo: a atualização do cenário macroeconômico para refletir o impacto do HIV/SIDA e os custos da resolução dos problemas do sistema bancário, as deficiências na análise da pobreza (no que respeita aos temas dos gêneros e das vulnerabilidades), a análise dos impactos distributivos de políticas recentes de crescimento e governação, e a simplificação da lista de indicadores para monitorar a implementação. A JSA do primeiro relatório anual de andamento destacou áreas que merecem atenção, como as razões para os resultados débeis na área de saúde em reação ao aumento na provisão de insumos, bem como as políticas para remover as restrições no setor agrícola. Também recomendou maior ênfase nas reformas estruturais pendentes, sobretudo as que se destinam a reduzir as vulnerabilidades no setor financeiro.

174. As JSA não parecem ter contribuído muito para fortalecer as parcerias. A equipe de avaliação constatou que os doadores em Moçambique viam as JSA como voltadas quase que exclusivamente para os Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial. Alguns doadores — em sua maioria provedores de apoio orçamental — demandaram um processo mais inclusivo, ou seja, gostariam de participar da avaliação e não apenas oferecer

---

<sup>63</sup> “Guidelines for Joint Staff Assessments of PRSP Annual Progress Reports on Implementation” Anexo 1, *in* International Monetary Fund e International Development Association (2002).

comentários aos técnicos do Banco e do Fundo. Scanteam (2003) ilustra as opiniões dos doadores, que a equipe de avaliação também constatou, quando requer a sincronização da revisão conjunta dos doadores do G-11 e das missões de JSA das instituições de Bretton Woods com o ciclo de “planificação” do próprio governo; que esses eventos sejam mais abertos e participativos; e que sejam tomadas medidas para garantir que o aprendizado que deles resulta seja de grande valor para os parceiros moçambicanos.

## **B. Colaboração nas Operações de Crédito e Condicionalidade Agregada**

175. Desde o fim da década de 90, as iniciativas HIPC original e reforçada e o processo do PERP têm proporcionado o contexto básico para a colaboração entre os corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial em Moçambique. No entanto, também houve estreita colaboração com respeito aos instrumentos de crédito de cada instituição, em especial o PRGF do FMI e as operações de crédito para ajustamento estrutural do Banco Mundial. Os técnicos disseram à equipe de avaliação que durante a maior parte de 2001-02, quando o Banco Mundial não tinha operações ativas de ajustamento em Moçambique, a colaboração se dava sobretudo no contexto do componente estrutural do programa apoiado pelo PRGF, com destaque para a condicionalidade relacionada à recapitalização/reestruturação do sistema bancário. Após a aprovação da operação de gestão econômica e do setor privado (EMPSO), o Banco Mundial passou a assumir a liderança nas áreas de fortalecimento do sistema bancário comercial, apoio à reforma dos sistemas jurídico e regulamentar, privatização e reforma do serviço público. O FMI se mantém à frente das reformas tributárias e na gestão das finanças públicas. O FMI se mantém à frente das reformas tributárias e da gestão das finanças públicas. Os técnicos acreditam que os contatos regulares e atempados no país e nas sedes são um fator importante e que cada instituição procurou levar em consideração como suas atividades poderiam contribuir para as atividades da outra.

176. Na seção IV-C, observamos que houve uma mudança drástica na escala e na composição da condicionalidade estrutural no decorrer do programa de Moçambique apoiado pelo ESAF/PRGF no período 1999-2003 (ver também Apêndice II). Após registrar um salto inicial, o número de medidas especificadas como condições caiu para níveis semelhantes aos que prevaleceram no programa predecessor apoiado pelo ESAF no período 1996-99, com a diferença de que as condições se aplicavam a um número consideravelmente menor de áreas. Assim, houve uma certa dose de “racionalização”, sobretudo quando se comparam os períodos do acordo antes e depois do PERP.<sup>64</sup> Do ponto de vista do país, a “racionalização” não reduz o ônus da condicionalidade se o Banco Mundial retoma a condicionalidade nas áreas em que o FMI a abandonou. A fim de levar em conta essa questão, tentamos examinar o que ocorreu com a condicionalidade estrutural agregada do FMI e do Banco Mundial entre 1996 e 2003 — o período abrangido pelos dois programas apoiados pelo FMI já referidos.

---

<sup>64</sup> O PERP foi aprovado pelo Conselho de Administração do FMI simultaneamente à conclusão da terceira avaliação do acordo do ESAF/PRGF — em setembro de 2001.



177. No caso do Banco Mundial, examinamos a condicionalidade das operações de ajustamento em Moçambique, três delas realizadas durante o período especificado: o terceiro crédito de recuperação econômica (TERC), aprovado em 1997, a operação de reforma da gestão econômica (EMRO) aprovada em 1998, e a EMPSO aprovada em 2002. Cálculos simples mostram que havia 34, 10 e 19 condições associadas ao TERC, EMRO e EMPSO, respectivamente. Houve um declínio expressivo no número de áreas sujeitas à condicionalidade: de 13 no TERC para 4 e 5 na EMRO e EMPSO, respectivamente.<sup>65</sup> As áreas de reforma/reestruturação das empresas públicas e setor financeiro eram cobertas pelo TERC, foram excluídas da EMRO mas foram reinstituídas na EMPSO.

178. As diferenças na natureza da condicionalidade do FMI e do Banco Mundial e as incompatibilidades entre os bancos de dados utilizados para monitorá-la nas duas instituições tornam quase impossível a derivação de índices de condicionalidade agregada.<sup>66</sup> Todavia, conseguimos formar uma idéia da condicionalidade pré e pós PERP utilizando, no primeiro caso, a EMRO e o acordo inicial do ESAF/PRGF de 1999 e, no segundo caso, a EMPSO e a 4ª avaliação do acordo do ESAF/PRGF. A comparação de ambas as situações resulta no seguinte cenário:

- Ambigüidade quanto à escala da condicionalidade agregada (os números caíram no FMI mas subiram no Banco Mundial);
- Redução no número de áreas cobertas pela condicionalidade (o que reflete uma queda expressiva no FMI e um aumento marginal no Banco Mundial);

---

<sup>65</sup> Para fins deste exercício, classificamos a condicionalidade do FMI e do Banco Mundial em 21 áreas: 1) regime cambial, 2) reforma do banco central, 3) regime comercial, 4) conta de capitais, 5) preços e comercialização, 6) reforma/reestruturação/privatização das empresas públicas, 7) reforma tributária/da receita pública, 8) reforma das despesas públicas, 9) sistemas de tesouraria, 10) gestão da dívida pública, 11) outras reformas fiscais, 12) reforma do funcionalismo público, 13) sistemas de seguridade social e redes de proteção social, 14) setor financeiro, 15) setor agrícola, 16) mercado de trabalho, 17) estatísticas econômicas, 18) reestruturação e governança corporativas, 19) fortalecimento das instituições, quadro jurídico e regulamentar e transparência, 20) desenvolvimento e implementação do PERP e 21) outras.

<sup>66</sup> No que se refere à natureza das diferenças, um exemplo é que a condicionalidade especificada num acordo inicial do FMI pode se referir a um breve período (por exemplo, aos primeiros seis meses); no decorrer do acordo, podem ser acrescentadas novas condições e medidas não implementadas previamente podem ser reintroduzidas. Por outro lado, as condições especificadas por ocasião da aprovação de uma operação de ajustamento do Banco Mundial talvez não estejam sujeitas a restrições temporais.

- Ambas as instituições abandonaram as condições relacionadas ao comércio exterior mas aumentaram a ênfase no setor financeiro, e
- Indícios da “divisão de tarefas”, por exemplo, nas áreas de reforma das empresas públicas e de fortalecimento das instituições/quadro regulatório (atuação reduzida/nula do FMI combinada à retomada pelo Banco Mundial), bem como na área de finanças públicas (maior relevância no FMI, ênfase reduzida no Banco Mundial).

## VII. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES E CONCLUSÕES

### A. Geral

179. A redução da pobreza como objetivo básico da política do governo em Moçambique antecede a adoção da abordagem do PERP pelo FMI e o Banco Mundial. Todavia, o PARPA tornou-se o ponto comum de referência sobre as políticas de redução da pobreza dentro do governo (entre os setores e entre os níveis central e provinciais de governo), e para o diálogo entre o governo, outros agentes nacionais e os parceiros internacionais no desenvolvimento.

180. A abordagem do PERP demonstrou ser relevante para Moçambique, e seus princípios subjacentes foram incorporados ao processo do PARPA em diversos níveis. O processo foi liderado pelo país, com forte adesão do governo, mesmo considerando que, de início, o processo foi sem dúvida dirigido à Iniciativa HIPC. O processo de consultas/participação foi um avanço, mas sua abrangência foi limitada; os parlamentares praticamente não tiveram função alguma, e o papel das OSC na implementação e monitoria não ficou bem definido. O PARPA tem seu foco nos resultados, mas ainda é possível priorizar melhor as medidas públicas e racionalizar as metas e os indicadores para a monitoria. O PARPA é abrangente ao reconhecer a natureza multidimensional da pobreza e se baseia numa perspectiva de longo prazo para a redução da pobreza.

181. Foi mínima a discussão pública do conteúdo de políticas macroeconômicas do PARPA e, de modo geral, ainda é escassa a discussão pública dos temas de política macroeconômica. A participação mais ampla seria facilitada pela criação de um grupo de trabalho macroeconômico liderado pelo governo e aberto a representantes de todos os grupos de interessados, de forma a servir de fórum para as discussões de política macroeconômica. Inicialmente, sua pauta poderia ser organizada em torno das ligações entre o PARPA e o orçamento (p.ex., QDMP).

182. O PARPA enfatiza as parcerias e contribuiu para forjar uma nova agenda para o apoio internacional a Moçambique, caracterizado pelas abordagens harmonizadas dos doadores, com interesse crescente em prestar assistência por meio de SWAp e apoio orçamental ligado diretamente ao PARPA. Houve pressões para acelerar o desembolso do apoio orçamental, mesmo diante de altos riscos fiduciários. Para Moçambique, o aumento do apoio orçamental, alicerçado num conjunto comum de condicionalidades dos provedores desse apoio, traz consigo o risco de que os doadores assumam um “comportamento de manada” para reduzir a

ajuda se tomarem conhecimento de “más notícias” (p.ex., se vier à tona um caso de corrupção nos altos escalões). Um corte radical da ajuda exigiria um ajustamento fiscal drástico (o que implica um risco de perturbações políticas) ou o abandono temporário do objetivo de estabilidade macroeconômica (o que implica custos significativos de ajustamento no futuro).

183. A integração do PARPA aos processos de planificação, orçamentação e declaração de dados do governo já foi iniciada, mas está longe de ser concluída. O CFMP é o principal instrumento a vincular o PARPA ao orçamento do Estado, mas ainda não se baseia na determinação detalhada dos custos dos programas de intervenção. O governo está tomando medidas para garantir que os relatórios trimestrais de execução orçamental e os PES apresentados à Assembleia da República contenham programas voltados para a consecução dos objetivos do PARPA.

184. As evidências de progressos rumo à consecução das metas e dos objetivos do PARPA não são conclusivas. Houve progressos significativos em algumas áreas (como educação e saúde) e menos progressos em outras (como a agricultura). A ausência de dados e as deficiências na capacidade de implementação e nos sistemas de monitoria e declaração de dados dificultam a análise.

185. Não houve muitos avanços com respeito à realização de análises do impacto social das principais reformas estruturais e de ajustamento macroeconômico. As autoridades, porém, adiaram a decisão de elevar o imposto sobre combustíveis até que fosse concluída a recente PSIA sobre o assunto.

186. As JSA de Moçambique foram francas em suas avaliações; apontaram os pontos fortes e as áreas em que houve melhorias significativas sem minimizar a importância das deficiências. Contudo, tendiam a subestimar os desafios impostos à implementação pelas deficiências das capacidades. Em termos de sua função em proporcionar um roteiro para melhorias futuras, as JSA continham sugestões de áreas carentes de melhorias, e o PERP definitivo (PARPA) de fato foi sensível a muitas das questões assinaladas na JSA do PERP-P. As JSA não parecem ter contribuído muito para fortalecer as parcerias; os doadores as viam como voltadas quase que exclusivamente para os Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial. Alguns doadores gostariam de participar da avaliação e não apenas oferecer comentários aos técnicos do Banco e do Fundo.

187. Dadas as deficiências dos sistemas “normais” de declaração de dados que teoricamente deveriam fornecer as informações que serviriam de base para a preparação do primeiro relatório anual de andamento do PARPA, esse relatório foi elaborado pelo Ministério do Plano e Finanças como um exercício especial, com insumos de outros ministérios mas sem envolvimento da Assembleia da República ou das OSC. Os problemas associados à elaboração do relatório deixam transparecer as falhas nos mecanismos de monitoria e declaração de dados, mas também levantam dúvidas importantes acerca da sincronia entre os processos do governo e as exigências dos parceiros externos no desenvolvimento (entre eles o FMI e o Banco Mundial). Auxiliar as autoridades a reforçar o

conteúdo analítico dos instrumentos nacionais de declaração de dados que estão sujeitos a escrutínio parlamentar aumentaria as probabilidades de uma sincronia mais precisa.

## **B. Constatações e Lições para o FMI**

188. A participação na formulação e na monitoria do programa apoiado pelo PRGF continua limitada, mas há alguns indícios de que aumentou o caráter genuinamente nacional do programa. As autoridades relatam que o corpo técnico do FMI mostra-se mais inclinado a levar em consideração os impactos distributivos das medidas propostas e a esperar pelo trabalho analítico necessário para informar as escolhas de políticas.

189. O cenário macroeconômico do programa pré-existente apoiado pelo PRGF influenciou o cenário macroeconômico do PARPA. No entanto, os objetivos do PRGF passaram a se alinhar, de modo geral, às metas do PARPA, inclusive no que diz respeito às intervenções para a redução da pobreza (p.ex., orçamentos do Estado pró-pobres e pró-crescimento) e à ênfase em medidas para melhorar a gestão dos recursos públicos e prestação de contas (em harmonia com os objetivos do PARPA sobre a boa governação).

190. A orientação da política fiscal no programa apoiado pelo PRGF tornou-se mais flexível no trato dos fluxos da ajuda, embora a redução da dependência em relação à ajuda seja um “objetivo” de destaque no programa apoiado pelo PRGF. Recomendamos que, ao analisar a função e o impacto da alta dependência dos fluxos de ajuda, o corpo técnico formule a questão em termos da sustentabilidade fiscal, e não do mero cumprimento mecânico de um “objetivo” de reduzir a dependência da ajuda, como hoje se afigura.

191. A condicionalidade estrutural foi consideravelmente racionalizada no contexto do programa apoiado pelo PRGF. O corpo técnico, porém interpretou a racionalização em termos da divisão das tarefas com o Banco Mundial, e não da redução da carga da condicionalidade agregada para o país. A transferência de responsabilidade por áreas em que o Banco exerce a liderança foi facilitada pela existência dos créditos de ajustamento. Durante os períodos em que o Banco não dispunha desse instrumento, o PRGF serviu como principal veículo para a condicionalidade das instituições de Bretton Woods (p.ex., condicionalidade no setor bancário durante a maior parte de 2000-02).

192. O processo de formulação da política interna do FMI não parece ter se adaptado totalmente à abordagem do PERP/PRGF. Um exame dos documentos de orientação (*briefing papers*) sobre Moçambique, bem como dos comentários dos vários departamentos, revela algumas mudanças na tentativa de se vincular os programas aos objetivos de crescimento e redução da pobreza e de se limitar a condicionalidade estrutural às reformas fundamentais para a consecução dos objetivos macroeconômicos. Pouco mudou, porém, em termos da possibilidade de se considerar cenários macroeconômicos alternativos (e os respectivos *trade-offs*) e em analisar o que o corpo técnico do FMI pode fazer para promover um debate público mais amplo sobre temas de política macroeconômica.

193. O FMI pode contribuir para aumentar a participação no debate das políticas macroeconômicas no país ao facilitar a disseminação e discussão mais amplas do trabalho

analítico que forma a base de suas recomendações de políticas, inclusive no que respeita às missões de assistência técnica (p.ex., na área de política tributária).

194. O FMI está muito bem representado em Moçambique; os representantes residentes mantêm relações sólidas com as autoridades e os doadores, com resultados positivos. As OSC, porém, afirmaram que para elas o FMI é invisível. O gabinete do representante residente do FMI precisa ser fortalecido para que cumpra com eficácia todas as funções que dele se espera. Como alternativa, pode ser necessário explorar uma outra forma de organizar os insumos do FMI ao debate mais amplo de políticas, de uma forma que não se confunda com as missões específicas de negociação de programas.

### **C. Constatações e Lições para o Banco Mundial**

195. O Banco tem apoiado o processo do PERP na medida apropriada, sem intrusões. A elaboração do PARPA teve forte inspiração nacional; o Banco apresentou comentários detalhados, formais e informais, e ofereceu insumos analíticos conforme relevante. O governo ouviu e fez uso dos insumos analíticos e comentários — mas não em sua totalidade. O processo marca um avanço em relação ao arcabouço do PFP que o precedeu.

196. O governo mostrou-se satisfeito em suas relações com o Banco, e as discussões são hoje mais vinculadas às realidades de Moçambique. O Banco ampliou seus contatos com os atores da sociedade civil, inclusive o empresariado, e as relações com esses agentes também melhoraram consideravelmente. É importante observar, porém, que essas avaliações do desempenho do Banco não se referem propriamente à mudança percebida com o advento do processo do PERP, mas a uma melhora mais geral nos últimos cinco anos. Atribui-se esse avanço, em parte, à descentralização significativa dos recursos humanos do Banco, como atesta a transferência do Diretor encarregado do país para Maputo.

197. Os doadores manifestaram uma opinião mais ambivalente de suas relações com o Banco, ao traçar um panorama inconclusivo da qualidade do diálogo setorial. Por um lado, o Banco é visto como mais participativo e mais sensível aos outros doadores, ao buscar um diálogo e a participação em outros fóruns conjuntos de doadores (como na agricultura); por outro, o Banco ainda é visto como demasiadamente motivado pelos gestores de Washington, que vez por outra invalidam as decisões dos técnicos que participam regularmente das reuniões de grupo de doadores (como nos setores sociais e de infra-estruturas).

198. O Banco acompanhou a tendência dos outros doadores de prestar assistência por intermédio de uma abordagem setorial e espera, com o PRSC planejado, aumentar a ajuda na forma de apoio orçamental diretamente ligado ao PERP. Os trabalhos preliminares para o primeiro Crédito de Apoio à Redução da Pobreza (PRSC) incluíram discussões com o grupo de doadores do G-11. Esse novo direcionamento, aliado à descentralização promovida pelo Banco ao transferir profissionais-chave para o país, proporcionou o alicerce para o aprimoramento da coordenação com outros parceiros externos.

199. Uma vez finalizado o PERP, a maior parte da assistência financeira e não financeira do Banco se moldou às suas prioridades. Nos exercícios de 2001 e 2002, o foco dos empréstimos passou da promoção das oportunidades econômicas para outras áreas prioritárias, como boa governação e desenvolvimento humano. Nesse período, também se processaram ajustes significativos no programa de trabalho analítico, em consonância com as prioridades do governo. Por exemplo, o relatório de Descentralização destacou a maior ênfase que esse tópico recebeu no novo PARPA, e o CPAR e a CFAA contribuíram para promover os objetivos de boa governação do PARPA, embora seu propósito tenha sido cumprir um requisito de *due diligence* do Banco. Ainda restam algumas lacunas importantes no que concerne ao desenvolvimento rural e ao melhor aproveitamento das estratégias de crescimento do PARPA, e o Banco precisa se manter alerta para garantir o financiamento adequado dos serviços de conhecimento.

200. Quase metade dos empréstimos concedidos no âmbito da nova CAS foram designados como apoio orçamental, por meio de quatro parcelas do PRSC; com isso, o Banco mostra depositar grande confiança na capacidade de Moçambique de promover melhorias em áreas sensíveis e críticas como a luta contra a corrupção e o reforço da boa governação.

201. A evolução do PERP em Moçambique demonstra que a nova agenda para o desenvolvimento tem uma série de implicações em potencial para a maneira pela qual o Banco atua.

- Em primeiro lugar, a presença local qualificada do Banco em áreas estratégicas é altamente apreciada pelo governo, pelos agentes nacionais e pelos outros doadores. Também é uma condição *sine qua non* para a participação contínua nos diálogos de políticas, que passam a ser menos dependentes das prioridades temporais dos doadores e mais ligadas às necessidades e aos acontecimentos internos.
- A presença do Banco em áreas chaves parece ser de especial importância não apenas como mais uma voz entre muitas, mas também como uma voz capaz de exercer uma função equilibradora, unificadora e, se necessário, mediadora entre os doadores.
- A capacidade do Banco de exercer essa função está intimamente relacionada à capacidade de proporcionar insumos atempados e de alta qualidade em seu trabalho analítico e de assessoramento. É importante que o Banco garanta os recursos necessários para a prestação dos serviços de conhecimento.

## Quadros Seleccionados

Quadro A1. Alguns Indicadores Econômicos e Financeiros, 1996-2002

|                                                 | 1996                                                             | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                 | (Variação percentual anual)                                      |       |       |       |       |       |       |
| Crescimento e inflação                          |                                                                  |       |       |       |       |       |       |
| Crescimento real do PIB                         | 7,1                                                              | 11,1  | 11,9  | 7,5   | 1,5   | 13,0  | 7,7   |
| Índice de preços no consumidor (média)          | 44,6                                                             | 6,4   | 0,6   | 2,9   | 12,7  | 9,0   | 16,7  |
| Índice de preços no consumidor (fim do período) | 16,6                                                             | 5,8   | -1,3  | 6,2   | 11,4  | 21,9  | 9,1   |
| Setor externo                                   |                                                                  |       |       |       |       |       |       |
| Exportações, FOB (c/base em val. em US\$)       | 29,9                                                             | 1,8   | 6,5   | 15,9  | 28,2  | 93,1  | -3,0  |
| Importações, CIF (c/base em val. em US\$)       | 7,7                                                              | -2,9  | 7,5   | 46,9  | -3,2  | -8,5  | 18,8  |
| Relações de troca                               |                                                                  |       |       |       |       |       |       |
| Preços das exportações                          | -1,0                                                             | 1,4   | -10,0 | -14,5 | -0,6  | 0,8   |       |
| Preços das importações                          | -0,5                                                             | -7,1  | -6,9  | -0,3  | 2,2   | -4,7  |       |
| Taxa de câmbio efetiva real (fim do período)    |                                                                  |       |       | 2,0   | -3,7  | -9,3  | -7,1  |
|                                                 | (Variação anual, em porcentagens de M2 no início do período)     |       |       |       |       |       |       |
| M2                                              | 21,1                                                             | 24,4  | 17,6  | 35,1  | 42,4  | 29,7  | 20,1  |
| Ativos externos líquidos do sistema bancário    | 38,6                                                             | 12,6  | 8,3   | 11,2  | 30,8  | 20,6  | 21,1  |
| Ativos internos líquidos do sistema bancário    | -17,5                                                            | 11,8  | 9,3   | 23,9  | 11,6  | 9,1   | -0,9  |
| Crédito ao governo (líquido)                    | -29,5                                                            | -22,5 | -16,0 | 0,0   | 4,1   | 5,3   | 3,9   |
| Crédito à economia                              | 20,9                                                             | 30,9  | 17,8  | 22,9  | 22,3  | 15,5  | 2,7   |
|                                                 | (Em porcentagens do PIB)                                         |       |       |       |       |       |       |
| Investimento e poupança                         |                                                                  |       |       |       |       |       |       |
| Investimento interno bruto                      | 21,8                                                             | 20,6  | 24,2  | 36,7  | 36,4  | 37,9  | 41,1  |
| Poupança nacional bruta                         | 7,3                                                              | 4,9   | 9,6   | 19,1  | 23,2  | 23,5  | 29,4  |
| Transações correntes, inclusive donativos       | -14,5                                                            | -15,7 | -14,6 | -17,6 | -13,2 | -14,4 | -11,7 |
| Orçamento do Estado                             |                                                                  |       |       |       |       |       |       |
| Total da receita                                |                                                                  | 11,4  | 11,4  | 12,0  | 13,2  | 13,3  | 14,2  |
| Total da despesa e conc. líq. de empréstimos    |                                                                  | 23,4  | 21,6  | 24,7  | 27,3  | 34,6  | 34,1  |
| Saldo global s/incl. donativos                  |                                                                  | -11,7 | -10,5 | -13,2 | -14,0 | -21,4 | -19,7 |
| Donativos                                       |                                                                  | 9,1   | 8,1   | 11,7  | 8,0   | 14,8  | 11,8  |
| Saldo global incl. donativos                    |                                                                  | -2,5  | -2,4  | -1,5  | -6,0  | -6,6  | -7,9  |
| Financiamento externo (incl. alívio da dívida)  |                                                                  | 5,7   | 4,6   | 1,8   | 3,5   | 3,9   | 6,3   |
| Financiamento interno                           |                                                                  | -3,2  | -2,3  | -0,3  | 1,7   | 1,9   | 0,9   |
| Saldo total da dívida externa                   |                                                                  |       |       |       |       |       |       |
|                                                 | (Em porcentagens das exportações de bens e serviços não fatores) |       |       |       |       |       |       |
| VAL do saldo total da dívida externa            |                                                                  |       |       | 212,0 | 194,4 | 109,7 | 91,7  |
| Serviço da dívida externa programado            | 47,4                                                             | 24,8  | 20,0  | 15,3  | 2,5   | 3,5   | 4,3   |
|                                                 | (Em meses de importações de bens e serviços não fatores)         |       |       |       |       |       |       |
| Reservas internacionais brutas                  | 4,8                                                              | 6,8   | 7     | 5,5   | 6,1   | 5,8   | 6     |

Fonte: Relatórios do corpo técnico do FMI.

**Quadro A2. Cronologia dos Acontecimentos e Processos Ligados à Redução da Pobreza**

| Data            | Acontecimento                                                                                                                                                                              |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1989            | Transformação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) no Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES)                                                                            |
| 1990            | Criação da Unidade das Dimensões Sociais do Ajustamento na Comissão de Planeamento<br>Criação do gabinete de Apoio aos Grupos Populacionais Vulneráveis<br>Estratégia de Alívio da Pobreza |
| 1993            | Plano de Reconstrução Nacional                                                                                                                                                             |
| 1994            | Criação da Unidade de Alívio da Pobreza no MPF                                                                                                                                             |
| 1995            | Primeiras eleições multipartidárias<br>Programa de Governo 1995-99<br>Estratégia de Redução da Pobreza                                                                                     |
| 1996            | Início do Inquérito das Condições de Vida dos Agregados Familiares                                                                                                                         |
| 1997            | Censo populacional<br>Inquérito da saúde                                                                                                                                                   |
| 1998, março     | Ponto de decisão no âmbito da Iniciativa HIPC<br>Publicação da Primeira Avaliação Nacional da Pobreza<br>Primeiras eleições para os Conselhos Municipais Urbanos                           |
| 1999, abril     | Aprovação pelo Conselho do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta                                                                                                               |
| 1999, junho     | Ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC                                                                                                                                            |
| - novembro      | Eleições nacionais                                                                                                                                                                         |
| - dezembro      | Conclusão do PARPA 2000-2004                                                                                                                                                               |
| 2000            | Apresentação à Assembleia do Programa de Governo para 2000-04                                                                                                                              |
| - março         | Apresentação do PERP-P ao FMI e ao Banco Mundial                                                                                                                                           |
| - abril         | Ponto de decisão no âmbito da Iniciativa HIPC Reforçada                                                                                                                                    |
| - novembro–     | Processo de consultas nacionais do PARPA                                                                                                                                                   |
| - dezembro      |                                                                                                                                                                                            |
| 2001, abril     | Aprovação pelo Conselho do PERP/PARPA 2001–05                                                                                                                                              |
| - setembro      | Ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC Reforçada<br>Endosso do PARPA 2001-05 pelos Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial<br>Início do inquérito baseado no QUID    |
| 2003, fevereiro | Apresentação do primeiro Relatório Anual de Andamento do PERP ao FMI e Banco Mundial                                                                                                       |
| - abril         | Primeiro Observatório Nacional da Pobreza                                                                                                                                                  |

Fontes: FMI e Banco Mundial (relatórios diversos).



### Quadro A3: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Metas do PARPA

| Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – 2015                                                                                                                                                                    | Metas do PARPA – 2005                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reduzir pela metade a porcentagem de pessoas que vivem em condições de pobreza extrema entre 1990 e 2015                                                                                                          | Reduzir em 30% a prevalência da pobreza até 2010 (de 70% para 50%)                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Deter e começar a reduzir a propagação do HIV/SIDA até 2015                                                                                                                                                       | Estabilizar a taxa de prevalência do HIV (16,4% em 2001, 17% em 2005)                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Reduzir pela metade a porcentagem da população que sofre de fome até 2015                                                                                                                                         | Não há meta específica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Reduzir pela metade a porcentagem da população que carece de acesso permanente à água potável até 2015 e melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados até 2020 | Aumentar de 12% (2000) para 40% (2005) a proporção da população com acesso à água potável nas zonas rurais, e de 44% (2000) para 50% (2005) nas zonas urbanas e periurbanas (excluídas as cidades grandes). Disponibilizar 27 mil lotes urbanos e 14 mil lotes rurais para a construção de moradias para a população de baixa renda até 2005 |
| Alcançar o ensino primário universal até 2015                                                                                                                                                                     | Taxas brutas de escolarização primária de 108% (2005)                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Eliminar as disparidades entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis, o mais tardar até 2015                                                                       | Aumentar a taxa de alfabetização de mulheres na zona rural de 15% (1997) para 25% (2005)                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de menores de cinco anos até 2015                                                                                                                                    | Reduzir a mortalidade de menores de cinco anos de 200 (2000) a pelo menos 190 (2005), e a de menores de 1 ano de 147 (1997) a pelo menos 130 (2005)                                                                                                                                                                                          |
| Reduzir em três quartos a razão de mortalidade materna até 2015                                                                                                                                                   | Reduzir a taxa de mortalidade materna de 175 (2000) a 170 (2005)                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Deter e começar a reduzir a incidência da malária e de outras doenças graves até 2015                                                                                                                             | Reduzir a taxa de mortalidade por malária de menores de cinco anos nos hospitais rurais de 34% (2000) para pelo menos 18% (2005)                                                                                                                                                                                                             |
| Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a perda de recursos ambientais                                                                               | Não há meta específica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

Fontes: United Nations (2000) e Governo de Moçambique (2001).

**Quadro A4. Montante e Composição da Ajuda Externa ao Orçamento do Estado, 1997-2002 1/**

|                                            | 1997                                                                  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                            | (Em milhões de dólares) 2/                                            |       |       |       |       |       |
| Donativos e endividamento externo bruto    | 548,5                                                                 | 535,8 | 573,2 | 443,1 | 658,2 | 672,3 |
| Projetos                                   | 327,8                                                                 | 291,9 | 320,9 | 248,3 | 418,7 | 390,5 |
| Donativos                                  | 166,7                                                                 | 156,4 | 213,9 | 136,7 | 340,2 | 284,4 |
| Desembolsos de empréstimos                 | 161,1                                                                 | 135,5 | 107,0 | 111,6 | 78,4  | 106,2 |
| Não relacionada a projetos                 | 220,7                                                                 | 243,9 | 252,3 | 194,7 | 239,5 | 281,7 |
| Donativos                                  | 148,1                                                                 | 158,9 | 252,3 | 159,5 | 167,8 | 139,1 |
| Desembolsos de empréstimos                 | 72,6                                                                  | 85,1  | 0,0   | 35,2  | 71,7  | 142,6 |
| Amortização                                | 35,9                                                                  | 41,2  | 37,1  | 18,5  | 15,0  | 20,5  |
| Donativos e endividamento externo bruto    | 512,5                                                                 | 494,6 | 536,1 | 424,5 | 643,2 | 651,7 |
|                                            | (Em porcentagens do total de donativos e endividamento externo bruto) |       |       |       |       |       |
| Ajuda a projetos                           | 59,8                                                                  | 54,5  | 56,0  | 56,0  | 63,6  | 58,1  |
| Donativos                                  | 30,4                                                                  | 29,2  | 37,3  | 30,9  | 51,7  | 42,3  |
| Empréstimos                                | 29,4                                                                  | 25,3  | 18,7  | 25,2  | 11,9  | 15,8  |
| Ajuda não relacionada a projetos           | 40,2                                                                  | 45,5  | 44,0  | 44,0  | 36,4  | 41,9  |
| Donativos                                  | 27,0                                                                  | 29,7  | 44,0  | 36,0  | 25,5  | 20,7  |
| Empréstimos                                | 13,2                                                                  | 15,9  | 0,0   | 7,9   | 10,9  | 21,2  |
| Amortização                                | 6,6                                                                   | 7,7   | 6,5   | 4,2   | 2,3   | 3,1   |
| Donativos                                  | 57,4                                                                  | 58,8  | 81,3  | 66,9  | 77,2  | 63,0  |
| Projetos                                   | 30,4                                                                  | 29,2  | 37,3  | 30,9  | 51,7  | 42,3  |
| Não relacionados a projetos                | 27,0                                                                  | 29,7  | 44,0  | 36,0  | 25,5  | 20,7  |
| Empréstimos                                | 42,6                                                                  | 41,2  | 18,7  | 33,1  | 22,8  | 37,0  |
| Projetos                                   | 29,4                                                                  | 25,3  | 18,7  | 25,2  | 11,9  | 15,8  |
| Não relacionados a projetos                | 13,2                                                                  | 15,9  | 0,0   | 7,9   | 10,9  | 21,2  |
|                                            | (Em porcentagens do PIB)                                              |       |       |       |       |       |
| Donativos e endividamento externo bruto    | 15,9                                                                  | 13,8  | 14,4  | 12,0  | 19,2  | 18,7  |
| Donativos e endividamento externo líquido  | 14,9                                                                  | 12,7  | 13,5  | 11,5  | 18,8  | 18,1  |
| Donativos                                  | 9,1                                                                   | 8,1   | 11,7  | 8,0   | 14,8  | 11,8  |
| Projetos                                   | 4,8                                                                   | 4,0   | 5,4   | 3,7   | 9,9   | 7,9   |
| Não relacionados a projetos                | 4,3                                                                   | 4,1   | 6,3   | 4,3   | 4,9   | 3,9   |
| Endividamento externo (desembolsos brutos) | 6,8                                                                   | 5,7   | 2,7   | 4,0   | 4,4   | 6,9   |
| Projetos                                   | 4,7                                                                   | 3,5   | 2,7   | 3,0   | 2,3   | 3,0   |
| Não relacionado a projetos                 | 2,1                                                                   | 2,2   | 0,0   | 1,0   | 2,1   | 4,0   |
| Amortização (caixa)                        | -1,0                                                                  | -1,1  | -0,9  | -0,5  | -0,4  | -0,6  |

Fonte: Relatórios do corpo técnico do FMI (diversos).

1/ A apresentação das contas orçamentais foi revista em 1997. Os pagamentos externos agora são incluídos como financiamento externo na base de desembolsos.

2/ Valores em meticais convertidos à taxa média anual de câmbio metical/US\$.

**Quadro A5. Cenários Macroeconômicos no Acordo do ESAF/PRGF (1999-2003) e no PARPA**

(Em porcentagens, salvo indicação em contrário)

|                                                                                              | ESAF/PRGF<br>(Junho 1999) 1/          | Segunda Avaliação<br>do PRGF<br>(Dezembro 2000)                                 | PARPA 2001-05<br>(Abril 2001)                                        | Terceira<br>Avaliação do<br>PRGF<br>(Setembro 2001)                             | Quarta Avaliação do<br>PRGF<br>(Junho 2002)      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Crescimento real<br>do PIB                                                                   | 10 (1999),<br>7 (2000, 2001)          | 3,8 (2000),<br>10,4 (2001), e 6-7<br>(durante 2002-05)                          | 9 – 10 ao ano                                                        | 9 ao ano                                                                        | 14 (2001), média de<br>9 (2002-05)               |
| Inflação                                                                                     | 1,5 (1999),<br>5-7 (2000, 2001)       | 11 (2000), 7 (2001)                                                             | 5 – 7 ao ano                                                         | 7 (2001),<br>5 (2002-04)                                                        | 22 (2001), 8 (2002),<br>5 (2003-05)              |
| Reservas<br>internacionais 2/                                                                | 5 – 5,5 meses                         | 6 meses (2000),<br>3 meses (2005)                                               | 5 meses (2001),<br>3 meses (2005)                                    | 5,5 meses (2001)<br>4 meses (2004)                                              | 6 meses (2001),<br>média de 5 meses<br>(2002-05) |
| Déficit em trans.<br>correntes externas,<br>incl. donativos 3/                               | 22 (1999), 10 (2001)                  | 18 (2000), 9 (2001),<br>8 (2002), 4 (2005)                                      | 15 (2001), 47 (2002),<br>3,5 (2005)                                  | 16 (2001),<br>45 (2002), 9 (2004)                                               | 11 (2001), 29 (2002),<br>23 (2003), 3 (2005)     |
| Investimento<br>interno bruto 3/                                                             | 36 (1999),<br>20 (2001)               | 30 (2000), 27 (2001),<br>27 (2002), 26 (2005)                                   | 27 (2001), 42 (2002),<br>21 (2005)                                   | 32 (2001),<br>60 (2002),<br>25 (2004)                                           | 42 (2001), 58 (2002),<br>54 (2003), 30 (2005)    |
| Receita pública 3/                                                                           | 12 (1999), 13 (2001)                  | 13 (2000), 12 (2001),<br>13 (2002)                                              | 12 (2001), 15 (2005)                                                 | 12 (2001),<br>15 (2004)                                                         | 13 (2001), 13 (2002),<br>15 (2005)               |
| Despesa pública 3/                                                                           | 25 (1999), 22 (2001)                  | 29 (2000), 30 (2001),<br>29 (2002)                                              | 35 (2001), 27 (2005)                                                 | 35 (2001),<br>27 (2004)                                                         | 31 (2001), 30 (2002),<br>25 (2005)               |
| Déficit fiscal,<br>excl. donativos 3/                                                        | 13 (1999), 9 (2001)                   | 17 (2000), 18 (2001),<br>16 (2002)                                              | 23 (2001), 12 (2005)                                                 | 23 (2001),<br>12 (2005)                                                         | 18 (2001), 17 (2002),<br>10 (2005)               |
| Donativos e<br>endividamento<br>externo bruto 3/                                             | 15 (1999), 9 (2001)                   | 13 (2000), 15 (2001),<br>14 (2002)                                              | 22 (2001), 12 (2005)                                                 | 22 (2001),<br>11 (2004)                                                         | 13 (2001), 10 (2002),<br>8 (2005)                |
| Transfer. oficiais<br>sem contrapartida<br>e desembolsos de<br>empr. externos<br>(m=milhões) | US\$ 629m (1999),<br>US\$ 494m (2002) | US\$ 547m (2000),<br>US\$ 638m (2001),<br>US\$ 670m (2002),<br>US\$ 532m (2005) | US\$ 734m (2001),<br>US\$ 619m (2002),<br>US\$ 570-580m<br>(2003-05) | US\$ 685m (2001),<br>US\$ 634m (2002),<br>US\$ 559m (2003),<br>US\$ 510m (2004) | US\$ 611m (2002),<br>US\$ 592m (2005)            |

Fontes: Relatórios do corpo técnico do FMI (diversos) e Governo de Moçambique (2001).

1/ Aprovado como acordo do ESAF e convertido num acordo do PRGF no fim de 1999.

2/ Em meses de importações de bens e serviços não fatores.

3/ Em porcentagens do PIB.

## Quadro A6. Avaliação da Adaptação do Processo de Formulação da Política Interna do FMI à Abordagem do PERP/PRGF

Principais datas:

Junho de 1999: Aprovação do novo acordo trienal do ESAF (posteriormente convertido num acordo do PRGF).

Novembro de 1999: Transformação do ESAF no PRGF.

Abril de 2001: Aprovação do PARPA 2001-2005 (PERP) pelo Conselho.

Setembro de 2001: Endosso do PERP pelos Conselhos do FMI e do Banco Mundial; conclusão da terceira avaliação do acordo do PRGF.

Junho de 2002: Conclusão da quarta avaliação do PRGF e conclusão das consultas do Artigo IV de 2002.

Junho de 2003: Conclusão da quinta avaliação do PRGF. Acordo vence sem que se conclua a sexta avaliação.

| Critérios de Avaliação/Temas de Políticas                                                                                         | Comentários                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Classificação 1/          |                         |              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------|--------------|
|                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Novo ESAF<br>Fev. 1999 2/ | Quarta Aval. do<br>PRGF | Fev. 2002 3/ |
| <i>A. Documentos de orientação (Briefing papers)</i>                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                           |                         |              |
| 1. Discussão das ligações entre o PERP e os objetivos do PRGF                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | N/A                       |                         | 3            |
| 2. Possibilidade de envolver as autoridades na discussão de opções de políticas alternativas para atingir os principais objetivos |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                           |                         |              |
| i) Mobilização de receita interna                                                                                                 | Documentos de orientação posteriores dão uma certa margem para a discussão de medidas alternativas e para a realização de uma PSIA antes de aumentar o imposto sobre os derivados do petróleo.                                                                                                                                                                                                                      |                           | 2                       | 3            |
| ii) Função e impacto da ajuda externa                                                                                             | Temores sobre a sustentabilidade fiscal, capacidade de absorção, e “mal holandês” induzido pela ajuda financeira (competitividade) são discutidos nos documentos, mas também se reconhece a importância da ajuda para financiar o orçamento. Documentos posteriores ressaltam a coordenação entre as despesas públicas e as vendas de divisas como uma opção para esterilizar os efeitos dos ingressos de recursos. |                           | 2                       | 3            |
| iii) Política monetária                                                                                                           | Proposta da adoção de metas para a base monetária para aumentar a eficácia do controle da liquidez. Reconhecimento de que as incertezas quanto à demanda monetária complicam a implementação dessa abordagem. Documento posterior é mais prescritivo a esse respeito.                                                                                                                                               |                           | 3                       | 2            |
| 3. Consideração de cenários macroeconômicos alternativos e respectivos <i>trade-offs</i>                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                           | 1                       | 1            |

**Quadro A6. Avaliação da Adaptação do Processo de Formulação da Política Interna do FMI à Abordagem do PERP/PRGF (conclusão)**

| Critérios de Avaliação/ Temas de Políticas                                                                                                    | Comentários                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Classificação 1/          |                                         |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------|--|
|                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Novo ESAF<br>Fev. 1999 2/ | Quarta Aval. do<br>PRGF<br>Fev. 2002 3/ |  |
| 4. Discussão de como os principais objetivos serão protegidos na eventualidade de choques negativos imprevistos                               | Não há discussão explícita nos documentos de orientação, mas o acordo do PRGF continha fatores de ajuste para a insuficiência ou o excesso de assistência estrangeira não relacionada a projetos.                                                                                                                                              | 2                         | 3                                       |  |
| 5. Flexibilidade no uso do financiamento externo condicional adicional, se disponível                                                         | Flexibilidade para usar recursos extraordinários (ao invés de poupá-los), mas com a definição de metas com base nas ‘prioridades’.                                                                                                                                                                                                             | 3                         | 3                                       |  |
| 6. Consideração do processo participativo na resolução das principais questões de políticas                                                   | Discussão bastante limitada num documento posterior.                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1                         | 2                                       |  |
| 7. Identificação dos principais temas para os quais a PSIA forneceria insumos valiosos                                                        | Documento posterior menciona um PSIA em andamento; do contrário, falta especificidade.                                                                                                                                                                                                                                                         | 1                         | 2                                       |  |
| <i>B. Comentários do Departamento Avaliador</i>                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                           |                                         |  |
| 8. Reconhecimento da necessidade de dar mais “espaço” às opções de políticas de inspiração nacional                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1                         | 1                                       |  |
| 9. Discussão dos temas relacionados à pobreza, ou indicação da ausência desse tipo de discussão                                               | Comentários sobre documentos anteriores ressaltaram a necessidade de mais discussões sobre a agenda de reforma estrutural, incluindo temas relativos ao alívio da pobreza e às redes de proteção social, bem como medidas para melhorar a capacidade de absorção da ajuda. A ligação do PRGF ao PERP foi mencionada em um documento posterior. | 3                         | 3                                       |  |
| 10. Pressão para aumento ou redução da condicionalidade (medidas prévias, critérios de desempenho, indicadores de referência) em áreas chaves | Comentários sobre um documento posterior incluíam um lembrete para a inclusão de um boxe sobre condicionalidade estrutural no relatório do corpo técnico, com um esboço da divisão de tarefas entre o FMI e o Banco Mundial.                                                                                                                   | 1                         | 3                                       |  |

Fonte: Documentos internos do FMI (*briefing papers*).

1/ O sistema de classificação se baseia no grau de coerência em relação à abordagem do PERP/PRGF; 1=Muito incoerente; 2=Incoerente; 3=Coerente; e 4=Muito coerente.

2/ Documento de orientação também se referia às consultas do Artigo IV, revisão de meio-período do terceiro acordo anual do ESAF e ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC.

3/ Documento de orientação também se referia às consultas do Artigo IV.

**Quadro A7. Assistência Externa ao “Programa” no Acordo do PRGF 1999-2002**

(Em milhões de dólares; acumulado desde o início do ano) 1/

| Ano  | Mês         | Prevista | Efetiva | Insuficiência(-)/<br>Excesso |
|------|-------------|----------|---------|------------------------------|
| 1999 | Março       |          | 101     |                              |
|      | Junho       | 192      | 188     | -4                           |
|      | Setembro    | 217      | 196     | -21                          |
|      | Dezembro    | 271      | 218     | -53                          |
| 2000 | Março       | 30       | 28      | -2                           |
|      | Junho       | 72       | 98      | 26                           |
|      | Setembro    | 97       | 115     | 18                           |
|      | Dezembro 2/ | 178      | 217     | 39                           |
| 2001 | Março       | 82       | 53      | -29                          |
|      | Junho       | 139      | 80      | -59                          |
|      | Setembro    | 215      | 140     | -75                          |
|      | Dezembro    | 322      | 202     | -120                         |
| 2002 | Março       |          | 65      |                              |
|      | Junho       | 117      | 88      | -29                          |
|      | Setembro    | 173      | 129     | -44                          |
|      | Dezembro    | 215      | 225     | 10                           |

Fonte: Relatórios do corpo técnico do FMI.

1/ A assistência ao programa compreende donativos e empréstimos concessionais não relacionados a projetos.

2/ O montante previsto foi aumentado de US\$ 146 milhões para US\$ 178 milhões durante a segunda avaliação do acordo (dezembro de 2000).

**Quadro A8. Indicadores de Interrupção do Programa**

|                             | Data de<br>Aprov. do<br>Programa | Datas de Conclusão das Avaliações |            |           | Tempo<br>decorrido<br>desde aval.<br>anterior 1/ |
|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|------------|-----------|--------------------------------------------------|
|                             |                                  | Program.                          | Efetiva    | Atraso 1/ |                                                  |
| ESAF (1996-99) 2/           |                                  |                                   |            |           |                                                  |
| P1                          | 21/6/1996                        |                                   |            |           |                                                  |
| P1 rev. meio período        |                                  | 31/1/1997                         | 12/2/1997  | 0         | 8                                                |
| P2                          | 23/6/1997                        |                                   |            |           | 4                                                |
| P2 rev. meio período        |                                  | 31/1/1998                         | 7/4/1998   | 2         | 9                                                |
| P3                          | 25/8/1998                        |                                   |            |           | 5                                                |
| P3 rev. meio período        |                                  | 30/4/1999                         | 5/5/1999   | 0         | 8                                                |
| <i>Média</i>                |                                  |                                   |            | 0,7       | 6,8                                              |
| ESAF/PRGF<br>(1999-2003) 3/ |                                  |                                   |            |           |                                                  |
| P1                          | 28/6/1999                        |                                   |            |           |                                                  |
| R1                          |                                  | 31/1/2000                         | 27/3/2000  | 2         | 9                                                |
| R2                          |                                  | 31/10/2000                        | 19/12/2000 | 2         | 9                                                |
| R3                          |                                  | 30/4/2001                         | 20/9/2001  | 5         | 9                                                |
| R4                          |                                  | 30/4/2002                         | 17/6/2002  | 2         | 9                                                |
| R5                          |                                  | 30/11/2002                        | 20/6/2003  | 7         | 12                                               |
| R6                          |                                  | 31/5/2003                         | --         |           |                                                  |
| <i>Média</i>                |                                  |                                   |            | 3,6       | 9,6                                              |

Fontes: Relatórios do corpo técnico do FMI e cálculos da equipe de avaliação.

1/ Em meses.

2/ P1, P2 e P3 se referem ao 1º, 2º e 3º programas anuais, respectivamente.

3/ P1 se refere ao programa original; Ri se refere à i-ésima avaliação do programa.

**Quadro A9. Serviços Não-Creditícios do Banco Mundial 2000-04**

| Exercício | Assunto                                                                                                                                          |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2000      | Reforma do setor público<br>Perspectivas de crescimento<br>Desenvolvimento da expansão energética                                                |
| 2001      | Setor financeiro<br>Setor privado<br>Coord. diálogo ajuda AFMMZ-ONG<br>Pressões críticas ao ambiente<br>Assist. técnica reforma do setor público |
| 2002      | CFAA<br>CPAR<br>PER<br>Corredores de Desenvolvimento<br>HIV/SIDA<br>PPIAF:(UK-NC) PSP do Setor Energético<br>PSP em Energia<br>PSP em Energia    |
| 2003      | FSAP<br>Avaliação AML/CFT<br>Avaliação do setor jurídico e judicial<br>Segunda fase do PER<br>RPED – Inquérito de competitividade                |
| 2004      | Revisão PPI<br>CA: Recup. Moradias Degradadas nas Zonas Inundáveis<br>Projeto de reforma energética e acesso                                     |

Fonte: Banco Mundial (relatórios diversos).



Moçambique: Condicionalidade Estrutural (Contagens)--ESAF (1996-99) vs. PRGF (1999-2003) 1/

| Setor                                           | ESAF (1996-99) 1/ |    |    |     |    |    | PRGF (1999-2003) 2/ |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
|-------------------------------------------------|-------------------|----|----|-----|----|----|---------------------|-----|----|----|----|-----|----|----|----|-----|
|                                                 | P1                |    | P2 |     | P3 |    | R1                  |     | R2 |    | R3 |     | R4 |    |    |     |
|                                                 | MP                | CD | IR | To- | MP | CD | IR                  | To- | MP | CD | IR | To- | MP | CD | IR | To- |
| <b>I. Condições específicas</b>                 |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Regime cambial                                  |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Regime comercial 3/                             | 1                 | 1  | 2  | 1   | 1  | 2  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Preços e comercialização                        | 1                 | 1  | 2  | 1   | 1  | 1  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Reforma/privatização de empresas públicas 4/    | 1                 | 1  | 1  | 1   | 1  | 1  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Orçamento do Estado                             |                   |    |    | 1   | 1  | 1  | 3                   | 3   | 2  | 1  | 6  |     |    |    |    |     |
| Reforma da admin. pública/funcionalismo         |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Banco central                                   |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Setor financeiro                                | 1                 | 1  | 2  |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Transparência, sist. legal/regulam.             |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Estatísticas económicas, sociais e demográficas | 1                 | 2  | 3  | 1   | 1  | 1  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Avaliação da pobreza/PERP                       | 5                 | 4  | 9  | 3   | 3  | 3  | 9                   | 3   | 4  | 3  | 10 |     |    |    |    |     |
| <b>Total</b>                                    |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| <b>II. Implementação atempada</b>               |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Regime cambial                                  |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Regime comercial 3/                             | 0                 | 0  | 2  | 1   | 1  | 2  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Preços e comercialização                        | 1                 | 1  | 2  | 1   | 1  | 1  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Reforma/privatização de empresas públicas 4/    | 1                 | 1  | 1  | 1   | 1  | 1  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Orçamento do Estado                             |                   |    |    | 1   | 1  | 1  | 3                   | 2   | 1  | 3  |    |     |    |    |    |     |
| Reforma da admin. pública/funcionalismo         |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Banco central                                   |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Setor financeiro                                | 1                 | 1  | 2  |     |    | 0  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Transparência, sist. legal/regulam.             |                   |    |    |     |    | 0  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Estatísticas económicas, sociais e demográficas | 1                 | 2  | 3  | 1   | 1  | 1  |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |
| Avaliação da pobreza/PERP                       | 4                 | 4  | 8  | 3   | 3  | 3  | 9                   | 4   | 2  | 6  |    |     |    |    |    |     |
| <b>Total</b>                                    |                   |    |    |     |    |    |                     |     |    |    |    |     |    |    |    |     |

Fonte: FMI.

1/ P1, P2 e P3 indicam o primeiro, segundo e terceiro programas anuais, respectivamente. MP, CD e IR indicam medidas prévias, critérios de desempenho e indicadores de referência, respectivamente.

2/ P1 indica o programa original; R2, R3 e R4 indicam a segunda, terceira e quarta avaliações, respectivamente.

3/ Incluindo reformas tarifária e aduaneira.

4/ Excluindo setor financeiro.

## Resultados do Inquérito

### Moçambique

1. Como parte das avaliações do processo do PERP e do PRGF pelo OED e pelo IEO, realizou-se um inquérito às partes interessadas no processo do PERP em cada um dos dez países em que se efetuou um estudo de caso. O objetivo era colher as percepções sobre o processo do PERP e a função do Banco Mundial e do FMI em apoio a essa iniciativa.
2. Aplicou-se em cada país um questionário padrão com 39 perguntas. O questionário inteiro está disponível em ambos os *websites* das equipes de avaliação: [www.worldbank.org/oed/prsp](http://www.worldbank.org/oed/prsp) e <http://www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp/index.htm>. O inquérito tinha quatro grandes componentes: informações sobre os respondentes, o processo do PERP (cobrindo os aspectos de liderança nacional, foco nos resultados, abrangência, parcerias e perspectiva de longo prazo), o desempenho do Banco Mundial e a função do FMI. Na maioria dos casos, pedia-se que os respondentes indicassem seu grau de concordância com as afirmações, numa escala de 1 a 5.<sup>67</sup> O inquérito foi traduzido nas línguas locais, conforme necessário, e previamente testado. Em cada país, contratou-se um consultor local com experiência na administração de inquéritos para assistir nessa tarefa. Os resultados do inquérito foram codificados pelo consultor local e transmitidos para Washington e para uma firma contratada para analisar os dados, Fusion Analytics.
3. O inquérito se destinava aos grupos chaves que compunham três principais categorias de partes interessadas no processo do PERP: Governo, Sociedade Civil e Parceiros Internacionais.<sup>68</sup> Dentro de cada grupo, o inquérito buscava colher uma *visão institucional* e se dirigia aos indivíduos com maior nível de conhecimentos. Solicitou-se que os respondentes definissem a natureza de seu envolvimento no processo do PERP e seu nível de familiaridade com o documento do PERP, com o Banco Mundial e o FMI. Considerando a natureza dirigida do inquérito, respondentes que se declaravam “não informados” sobre o processo do PERP foram excluídos dos resultados. As amostras específicas foram selecionadas a partir de três insumos: informações colhidas por meio da missão de estudo de caso do país; participantes citados no documento do PERP e insumos do consultor local. Em alguns casos, amostras foram divulgadas para se obter comentários mais amplos sobre sua composição. As equipes do estudo também identificaram um conjunto de respondentes de alta relevância em cada país dos quais se requereu o preenchimento do questionário. São eles os principais ministérios e órgãos (Finanças, Economia, Banco Central, etc.), ministérios-chave relacionados ao PERP (Saúde, Educação, Agricultura) e os principais doadores. Os questionários foram rastreados para garantir a obtenção de respostas dos grupos-chave, mas os respondentes poderiam optar por permanecer anônimos.

---

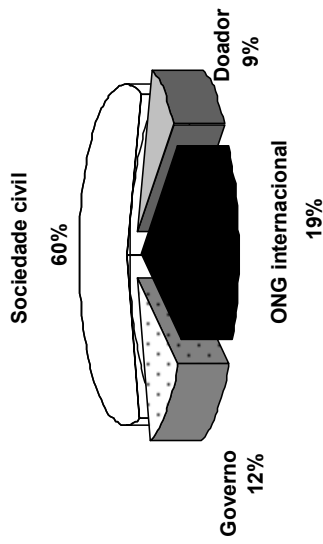
<sup>67</sup> A escala de cinco pontos usada na maioria das questões variava de 1 (Discordo Totalmente) a 5 (Concordo Plenamente). Os respondentes também podiam assinalar 0 (Não Sei/Não Tenho Certeza).

<sup>68</sup> Identificaram-se 14 grupos de partes interessadas: Governo — governo central, ministérios de execução e órgãos setoriais, governo local, Parlamento — Sociedade Civil — ONG locais, setor empresarial, sindicatos, meio acadêmico, mídia, confissões religiosas, partidos políticos; outros — Parceiros Internacionais — doadores, ONG internacional. Os resultados no nível dos grupos de partes interessadas serão apresentados na análise agregada de todos os países.

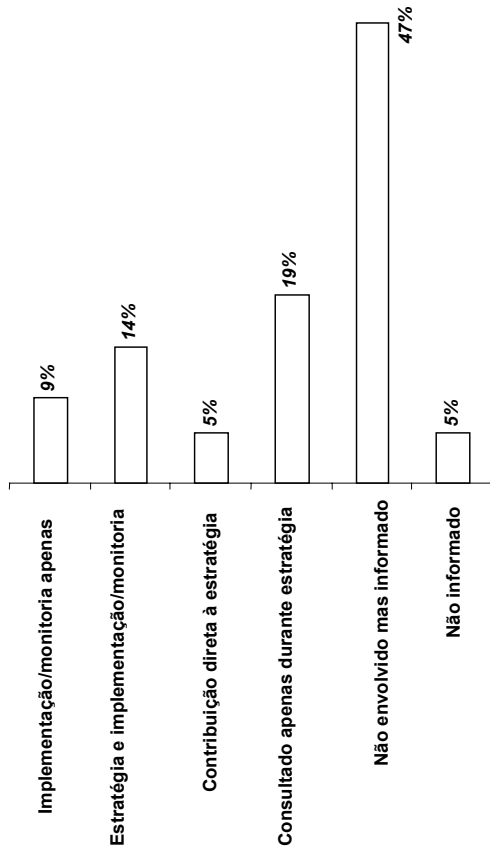
4. A próxima seção apresenta as constatações do inquérito que se aplicam a **Moçambique**. A seção A apresenta uma síntese das informações sobre os respondentes, que abrange a natureza de seu envolvimento e sua familiaridade com o processo. A seção B apresenta um retrato agregado das percepções das partes interessadas sobre o processo do PERP, em cada uma das cinco subcategorias principais. A seção C apresenta a média dos resultados para todas as questões concernentes à função e eficácia do apoio do Banco e do Fundo. A seção D apresenta os resultados das perguntas com as respostas mais negativas e mais positivas e aquelas em que houve maior consenso ou maior divergência sobre os temas.

**A. INFORMAÇÕES SOBRE OS RESPONDENTES**

**1. Composição dos respondentes (n = 57)**



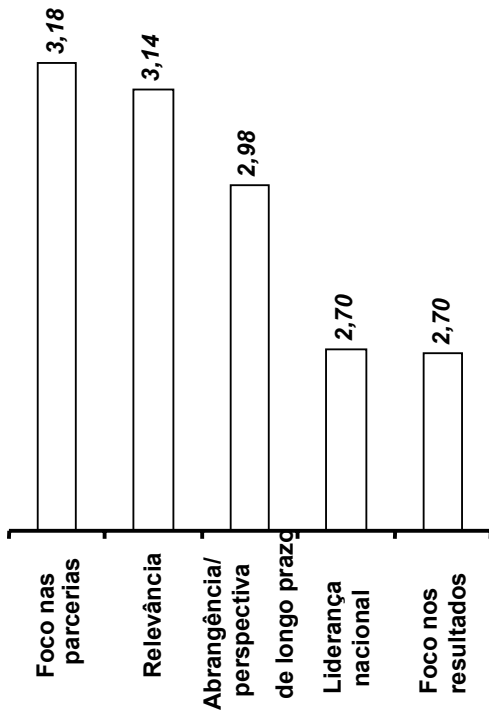
**2. Natureza do envolvimento (%)**



**3. Nível de familiaridade**

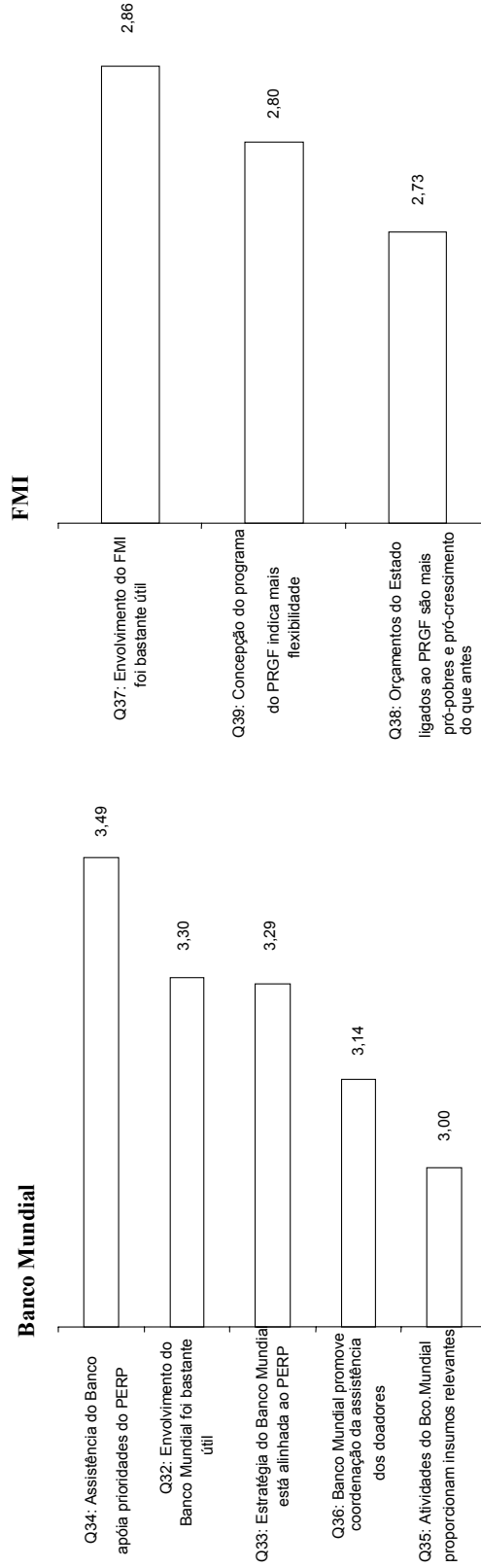
|                   |     |
|-------------------|-----|
| Documento do PERP | 39% |
| Banco             | 40% |
| FMI               | 26% |

### B. O PROCESSO DO PERP



Com base numa escala de 1 (Discordo Totalmente) a 5 (Concordo Plenamente). Os respondentes também podiam assinalar 0 para Não sei/Não tenho certeza.

### C. O BANCO E O FMI



Com base numa escala de 1 (Discordo Totalmente) a 5 (Concordo Plenamente). Os respondentes também podiam assinalar 0 para Não sei/Não tenho certeza.

**D. QUADRO DE RESULTADOS COMPOSTOS**

| Perguntas – Moçambique                                                                 | % Concordam | % Discordam | Média desv. padr. máx. | Média desv. padr. mín. | % Desconhec. |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|------------------------|------------------------|--------------|
| <b>Respostas mais positivas</b>                                                        |             |             |                        |                        |              |
| Q25 – Foco nas parcerias: Doadores apóiam formulação                                   | 45,6%       |             |                        |                        |              |
| Q20 – Abrangência: Diagnóstico apropriado da causa da pobreza                          | 42,1%       |             |                        |                        |              |
| Q8 – Relevância: PERP é um modelo adequado                                             | 40,4%       |             |                        |                        |              |
| Q24 – Abrangência: Roteiro apropriado para metas de longo prazo                        | 40,4%       |             |                        |                        |              |
| Q10 – Relevância: PERP é um avanço em relação a modalidades anteriores                 | 38,6%       |             |                        |                        |              |
| <b>Respostas mais negativas</b>                                                        |             |             |                        |                        |              |
| Q13 – Liderança nacional: Os interessados de seu grupo foram consultados               | 52,6%       |             |                        |                        |              |
| Q12 – Liderança nacional: O PERP é liderado pelos agentes nacionais                    | 43,9%       |             |                        |                        |              |
| Q18 – Foco nos resultados: Estrutura para monitoria de resultados                      | 42,1%       |             |                        |                        |              |
| Q17 – Foco nos resultados: Metas e planos realistas                                    | 42,1%       |             |                        |                        |              |
| Q15 – Liderança nacional: Gov. continua a engajar as partes interessadas               | 38,6%       |             |                        |                        |              |
| <b>Respostas mais polarizadas</b>                                                      |             |             |                        |                        |              |
| Q14 – Liderança nacional: Documento final foi modificado para acomodar pontos de vista |             |             | 3,10                   |                        |              |
| Q30 – Foco nas parcerias: Qualidade da colaboração Banco/Fundo                         |             |             | 2,93                   |                        |              |
| Q26 – Foco nas parcerias: Doadores alinham assistência                                 |             |             | 3,18                   |                        |              |
| Q25 – Foco nas parcerias: Doadores apóiam formulação                                   |             |             | 3,70                   |                        |              |
| Q27 – Foco nas parcerias: Melhoria na coordenação entre doadores                       |             |             | 3,17                   |                        |              |
| <b>Áreas de maior consenso</b>                                                         |             |             |                        |                        |              |
| Q8 – Relevância: PERP é um modelo adequado                                             |             |             |                        | 3,44                   |              |
| Q17 – Foco nos resultados: Metas e planos realistas                                    |             |             |                        | 2,73                   |              |
| Q16 – Foco nos resultados: Resultados beneficiam os pobres                             |             |             |                        | 2,96                   |              |
| Q13 – Liderança nacional: Os interessados de seu grupo foram consultados               |             |             |                        | 2,58                   |              |
| Q12 – Liderança nacional: O PERP é liderado pelos agentes nacionais                    |             |             |                        | 2,74                   |              |
| <b>Áreas de menor familiaridade</b>                                                    |             |             |                        |                        |              |
| Q29 – Foco nas parcerias: Melhoria na coordenação Banco Mundial/FMI                    |             |             |                        |                        | 56,1%        |
| Q30 – Foco nas parcerias: Qualidade da colaboração Banco/Fundo                         |             |             |                        |                        | 52,6%        |
| Q14 – Liderança nacional: Documento final foi modificado para acomodar pontos de vista |             |             |                        |                        | 45,6%        |
| Q27 – Foco nas parcerias: Melhoria na coordenação entre doadores                       |             |             |                        |                        | 36,8%        |
| Q28 – Foco nas parcerias: Atual coordenação entre doadores                             |             |             |                        |                        | 35,1%        |

Obs.: As **médias** das perguntas polarizadas e consensuais são classificadas de acordo com o desvio padrão. O desvio padrão mede a dispersão das respostas a uma pergunta. Um desvio padrão elevado indica baixo nível de concordância na amostra (polarização). Um desvio padrão baixo indica alto nível de concordância na amostra (consenso).

## **Relação de Entrevistados**

### **Banco de Moçambique**

Sra. Clara de Sousa, Administradora  
Sr. António Pinto de Abreu, Administrador  
Sra. Telma Gonçalves  
Sra. Ilda Comiche  
Sr. Miguel Arcanjo  
Sr. Teodósio Wazella  
Sr. Jamal Omar  
Sr. Emílio Rungo

### **Ministério de Agricultura e de Desenvolvimento Rural (MADER)**

Dr. Fernando Songane, Coordenador do PROAGRI

### **Ministério da Educação**

Sr. Zefanias Muhate, Secretário Geral

### **Ministério do Plano e Finanças (MPF)**

Sra. Luisa Diogo, Ministra  
Sr. José Sulemane, Director Nacional do Plano e Orçamento  
Sr. Ahmad Aziza, Director Nacional de Impostos e Auditoria  
Sr. Pedro Couto, Director do Gabinete de Estudos  
Sr. Tomás Tembe, Direcção do Orçamento  
Sr. Carlos Jensen, Director da UTRAFE  
Sr. Domingos Lambo, Vice-Director do Orçamento

### **Ministério das Obras Públicas e Habitação**

Sr. Joaquim Caronga, Director Nacional

### **Ministério da Administração Estatal**

Sr. Ayuba Cuereneia, Vice-Ministro  
Sr. José Guamba, Director Nacional da Administração Local  
Sr. Saul, Departamento de Planificação e Cooperação Internacional

### **Província de Inhambane**

Sr. Júlio Muiocha, Director Provincial do MPF  
Sra. Sadira Hassame, Chefe do Tesouro do MPF  
Sr. Arlindo Maluleque, Chefe da Secção de Investimento do MPF  
Sr. Oscar Taduco, Orçamentos e Contas do MPF  
Sra. Naima Saú, Directora Provincial do Ministério da Educação  
Dr. Belém Monteiro, Director Provincial do MADER

Sr. Fernando Chilengue, Assessor do MADER  
Sr. Fernando Mavie, Chefe dos Serviços de Extensão Rural do MADER  
Sr. António Limbão, Chefe dos Serviços Agrícolas do MADER

### **Distrito de Inharrime**

Sr. Abneiro Bié, Director Distrital do ME  
Sr. Rafael Baúle, Director Distrital do MADER  
Sr. Manuel Laice, Registos e Notariado do Ministério da Justiça  
Sra. Cacilda Paula, Directora Distrital do Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social

### **Município de Maxixe**

Sr. Carlos Mourana, Presidente da Assembleia Municipal  
Sr. Albino Massada, Membro da Assembleia Municipal  
Sr. Mateus Vilanculos, Membro do Conselho Municipal  
Sr. Oliveira Simbane, Membro do Conselho Municipal  
Sra. Olimpia Sumburane, Membro do Conselho Municipal  
Sr. Elias Jonasse, Membro do Conselho Municipal  
Sr. Samuel Tualufo, Coordenador do Grupo Moçambicano da Dívida

### **Instituto do Caju (INCAJU)**

Sra. Clementina Machungo, Directora

### **Organizações da Sociedade Civil**

Sr. Kekobad Patel, Vice-Presidente da Confederação das Associações Económicas (CTA)  
Sra. Otilia Pacule, Assessora Económica, Confederação das Associações Económicas (CTA)  
Dr. António Matabele, Coordenador da Associação dos Economistas, Maputo  
Sra. Paula Assubuji, Assessora Económica e Financeira da LINK Maputo  
Sr. José Piquitai, Vice-Coordenador da LINK Maputo  
Sr. Jordão Pereira, Membro da LINK Maputo  
Sr. Angelo Chiticane, Associação dos Desmobilizados de Guerra (AMODEG), Inhambane  
Sra. Celeste Atanasio, ONG Malhalhe, Inhambane  
Sr. Lourenço Aamela, Coordenador da Associação Moçambicana para a Democracia (AMODE), Inhambane  
Sra. Maria Celeste Mfumo, SINTICIM, Sindicatos dos Trabalhadores, Inhambane  
Sr. Victor Pinto, Associação para o Desenvolvimento Urbano (AMDU), Inharrime, Inhambane  
Sr. Aníbal Chambe, Programa Alimentar Mundial (PAM), Inharrime, Inhambane  
Sr. Afonso Zavala, MOVIMONDO, Inharrime, Inhambane  
Sr. Yussuf Adam, Investigador da Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais da UEM Maputo  
Sr. Mahnoosh Mossadegh, CONCERN Worldwide, Maputo  
Sr. John Coughlin, TROCAIRE, Maputo



Sra. Emanuela Mondlane, Fórum Mulher, Maputo  
Sra. Urika Mondlane, Grupos África Suécia, Maputo  
Sr. Pedro Flores, AMOPROC, Maputo  
Sra. Marina Pancas, Fórum Terra, Maputo  
Sra. Gilda Chicane, AMRU, Maputo  
Sr. Rogério Ossemane, União Nacional dos Camponeses (UNAC), Maputo  
Sr. José Boquiço Jr., UNAC, Maputo  
Sr. Sérgio Gomes, KEPA, Maputo  
Sr. Silvestre Baessa Jr., Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) Maputo  
Sra. Eufrigina Manoela, GMD, Maputo  
Sr. Luís Lifanissa, ATAP, Maputo  
Sra. Marta Cumbi, Fundação para o Desenvolvimento Comunitário (FDC), Maputo  
Sr. Amós Sibambo, Associação KINDLIMUKA, Maputo  
Sr. Silva Mulambo, CHISTIAN AID

### **Doadores**

Sra. Caroline Rickatson, Assessora Sênior de Governança, DFID  
Sr. Nich Heighton, Assessor Económico Sênior, DFID  
Sr. Thomas Thomsen, Conselheiro da Embaixada da Dinamarca  
Dr. Anton Johnston, Economista da Embaixada da Suécia  
Sr. J. Schlotthauer, Assessor Sênior da USAID  
Sr. Garvan McCann, Economista Regional da Ireland Aid  
Sr. Calgan, Adido da Embaixada da Irlanda para Assuntos de Desenvolvimento, Maputo  
Sr. Aeneas Chuma, Vice-Representante Residente do PNUD  
Sr. Frans Van de Ven, FAO

### **Fundo Monetário Internacional**

Sr. David Andrews, Antigo Chefe de Missão  
Sr. Juan Carlos Di Tata, Chefe de Missão  
Sr. Jurgen Reitmeir, Antigo Chefe de Missão  
Sr. Arnim Schwidrowski, Antigo Representante Residente  
Sr. Perry Perone, Representante Residente  
Sr. Wilfried Engelke  
Sr. Alan Ize  
Sr. Álvaro Manoel  
Sra. Caroline Kende-Robb  
Sra. Yasmin Patel, Assessora do Gabinete do Administrador

### **Banco Mundial**

Sr. Darius Mann, Diretor para o país  
Sr. António Franco, Economista Sênior  
Sr. Aniceto Bila, Administrador de Carteira  
Sr. Rafael Saúte, Assuntos Externos

Sr. Daniel de Sousa, Agrônomo

Sr. Brad Roberts, Coordenador do Departamento de Pequenas e Médias Empresas

Sr. Gerard Byam, Administrador da Qualidade Operacional e do Conhecimento para a  
Região Africana [?]

Sr. Michael Fuchs, Economista Financeiro Sênior [?]

### Referências Bibliográficas

- Adam Christopher e David Bevan (2001), “PRGF Stocktaking Exercise on Behalf of DFID”, November (Oxford: Oxford University)
- Arndt, Channing, Henning Tarp Jensen e Finn Tarp (2000), “Stabilization and Structural Adjustment in Mozambique: An Appraisal”, *Journal of International Development*, 12: 299-323.
- Bulir, Ales e A. Javier Hamann (2001), “How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications?” IMF Working Paper No. WP/01/167 (Washington: International Monetary Fund).
- Economist Intelligence Unit (2003), “Mozambique Country Report”, January (London).
- Falck, Hans (2001), “The Post-Washington Consensus in Mozambique”, in Mats Lundahl, org., *From Crisis to Growth in Africa?* (London: Routledge).
- Falk, Hans e K. Landfald com P. Rebelo (2003), “Mozambique”, *Development Policy Review*, 2003, 21 (2): 235-252.
- Fozzard, Adrian (2002), “How, When and Why does Poverty get Budget Priority: Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Mozambique”, Working Paper 167 (London: Overseas Development Institute).
- Gastrow, Peter e Marcelo Mosse (2002), “Mozambique: Threats Posed by the Penetration of Criminal Networks.” Paper presented at the ISS Regional Seminar on Organized Crime, Corruption and Governance in the SADC Region, Pretoria, 18-19 April.
- Governo de Moçambique (2000), “Interim Poverty Reduction Strategy Paper”, Fevereiro (Maputo).
- Governo de Moçambique (2001), “Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (2001-2005)”, Abril (Maputo).
- Governo de Moçambique (2003), “PARPA Implementation Evaluation Report”, Fevereiro (Maputo).
- Hanlon, Joseph. (1996), *Peace without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique* (Oxford: Irish Mozambique Solidarity)
- Heltberg, Rasmus, Kenneth Simpler e Finn Tarp (2001), “Public Spending and Poverty Reduction in Mozambique” (Helsinki: WIDER).

- Inchauste, Gabriela (2002), “Poverty and Social Impact Analysis in PRGF-Supported Programs”, IMF Policy Discussion Paper No. 02/11 (Washington: International Monetary Fund).
- International Development Association e International Monetary Fund (1998), “Republic of Mozambique: Final Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)”, March (Washington).
- International Development Association e International Monetary Fund (1999), “Republic of Mozambique: Initiative for Heavily Indebted Poor Countries—Completion Point Document”, June (Washington)
- International Monetary Fund (1998), “Republic of Mozambique—Selected Issues”, March (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (1999), “Concluding Remarks by the Chairman: Poverty Reduction Strategy Papers—Operational Issues, and Poverty Reduction and Growth Facility—Operational Issues”, December (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (2000), “Republic of Mozambique—Selected Issues and Statistical Appendix”, December (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (2001), “Report on the Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency”, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (2001a), “Republic of Mozambique—Country Report No. 01/25”, January (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (2003), “Republic of Mozambique—Fifth Review Under the Poverty and Growth Facility and Request for Waiver of Performance Criterion”, June (Washington: International Monetary Fund)
- International Monetary Fund e International Development Association (1999), “Poverty Reduction Strategy Papers—Operational Issues”, December (Washington).
- International Monetary Fund e International Development Association (2000), “Republic of Mozambique—Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper”, March (Washington)
- International Monetary Fund e International Development Association (2001), “Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper—Joint Staff Assessment”, August (Washington)

- International Monetary Fund e International Development Association (2002), “Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation”, September (Washington)
- International Monetary Fund e International Development Association (2003), “Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report—Joint Staff Assessment”, June (Washington)
- Killick, Tony (2002), “The Streamlining of IMF Conditionality”, Report for UK Department for International Development, April (London: Overseas Development Institute).
- Lopes, Paulo S. e Emilio Sacerdoti (1991), “Mozambique: Economic Rehabilitation and the Poor”, IMF Working Paper No. 91/101 (Washington: International Monetary Fund).
- McGee, Rosemary, com Josh Levene e Alexandra Hughes (2002), “Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Desk-based Synthesis of Experience in Sub-Saharan Africa”, Research Report No. 52 (Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex).
- Mecagni, Mauro (1999), “The Causes of Program Interruptions”, in Hugh Bredenkamp e Susan Schadler, orgs., *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries* (Washington: International Monetary Fund).
- Oxford Policy Management e Overseas Development Institute (2002), “General Budget Support Evaluability Study, Phase I, Final Synthesis Report”.
- Oxfam International (2003), “The IMF and the Millennium Goals: Failing to Deliver for Low Income Countries”. Briefing Paper No. 54, September.
- Robb, Caroline M. (2003), “Poverty and Social Impact Analysis—Linking Macroeconomic Policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Evidence”, IMF Working Paper No. 03/43 (Washington: International Monetary Fund).
- Scanteam (2003), “World Bank and IMF Follow-Up to PRSP: The Case of Mozambique”, Study commissioned by the Embassies of the Nordic Countries in Mozambique.
- United Nations (2000), “United Nations Millennium Declaration”, Document No. A/RES/55/2 (New York: United Nations).
- United Nations (2002), “Report on the Millennium Development Goals: Mozambique”, Office of the Resident Coordinator in Mozambique.
- White, Howard e Geske Dijkstra (2003), “From Rehabilitation to Recovery: Mozambique in the 1990s”, in *Program Aid and Development: Beyond Conditionality*, (London: Routledge).

- World Bank (1997), “Mozambique—Country Assistance Strategy”, (Washington: World Bank).
- World Bank (1997a), “Mozambique—Country Assistance Review”, (Washington: Operations Evaluation Department, World Bank).
- World Bank (2000), “Mozambique—Country Assistance Strategy”, (Washington: World Bank).
- World Bank (2001), “Mozambique—Public Expenditure Management Review”, December (Washington: World Bank).
- World Bank (2001a), “Mozambique—Country Economic Memorandum: Growth Prospects and Reform Agenda”, (Washington: World Bank).
- World Bank (2001b), “Mozambique—Country Financial Accountability Assessment”, report 25731, (Washington: World Bank).
- World Bank (2002), *World Development Report*, September (Washington)
- World Bank (2002a), “The World Bank Group in Mozambique: Country Brief 2002”, (Washington).
- World Bank (2002b), “Mozambique Review of Analytical and Advisory Services”, Quality Assurance Group.
- World Bank (2003), “Mozambique—Country Assistance Strategy”, (Washington: World Bank).
- World Bank (2003a), “Mozambique—Public Sector Reform Project”, (Washington)