

Guiné-Bissau: Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza

A presente Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza da Guiné-Bissau foi elaborada por equipas de especialistas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial como documento de fundo para as consultas periódicas com o país membro. A nota assenta nas informações disponíveis até 15 de Setembro de 2011, data em que foi concluída. As opiniões expressas nesta nota são as das equipas de especialistas e não reflectem necessariamente as opiniões do governo da Guiné-Bissau ou do Conselho de Administração do FMI.

Para adquirir exemplares deste relatório, entre em contacto com:

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Telephone: +1 202 623-7430 • Telefax: +1 202 623-7201
E-mail: publications@imf.org • Internet: <http://www.imf.org>

Preço unitário: USD 18,00

Fundo Monetário Internacional
Washington, D.C.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E
ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU

**Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Documento de
Estratégia Nacional de Redução da Pobreza**

Elaborada pelas Equipas Técnicas do Fundo Monetário Internacional (FMI)
e da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)

Aprovado por Roger Nord e Thomas Dorsey (FMI)
e Obiageli K. Ezekwesili (AID)

15 de Setembro de 2011

I. PANORAMA

1. A presente Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas (JSAN, na sigla inglesa) passa em revista a segunda versão do Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II) da Guiné-Bissau, que cobre o período 2011-2015. O DENARP II, adoptado pelo governo em Julho de 2011 em consonância com a estratégia de desenvolvimento do país no longo prazo, denominada *Guiné-Bissau 2025 Djitu Ten*, proporciona a estrutura para a aplicação de uma estratégia abrangente virada para a consolidação da estabilização macroeconómica e a reafirmação das recentes melhorias na governação económica. O êxito na execução do DENARP II ajudaria o país a melhorar as suas condições de crescimento económico, fortalecer o Estado de Direito e acelerar os progressos na consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).
2. O DENARP II foi elaborado através de um processo participativo. Para apoiar a apropriação da estratégia de forma profunda e duradoura, foram realizadas amplas consultas com os principais intervenientes nos planos nacional e internacional, designadamente representantes dos órgãos públicos, da sociedade civil, do sector privado, de diversas instituições nacionais e dos parceiros de cooperação da Guiné-Bissau. O DENARP II descreve em detalhes o processo participativo seguido na sua formulação, mas não explicita como os contributos dos intervenientes foram incorporados à estratégia emergente. Os técnicos recomendam que esta informação seja incorporada ao documento aquando da sua publicação geral para que os participantes saibam se e como as suas preocupações foram resolvidas.
3. **O DENARP II representa um avanço substancial em relação ao seu predecessor no que respeita ao rigor analítico, base estatística e estrutura.** Para garantir a sua qualidade técnica, a estrutura do DENARP II assenta numa série de sondagens estatísticas importantes, nomeadamente: o Recenseamento Geral da População e Habitação (RGPH) de 2009, o Inquérito de Indicadores Múltiplos (MICS) de 2010, o segundo Inquérito Ligeiro

para Avaliação da Pobreza (ILAP II) de 2010, bem como estudos elaborados especificamente para o DENARP II, como o estudo sobre as fontes de crescimento económico (2010), o estudo sobre a pobreza não monetária (2010) e a avaliação dos custos para a realização dos ODM (2011). O processo de elaboração do DENARP II também teve como referência uma série de documentos de estratégia do sector público elaborados pelo governo, tais como a Carta de Política para o Sector da Educação (CPSE), o Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário (PNDS), o Plano Director de Água e Saneamento (PDAS), o Programa Nacional de Investimento Agrícola (PNIA) e a Política Nacional de Igualdade e Equidade do Género (PNIEG), a ser finalizada ainda em 2011.

4. Os objectivos do DENARP II são reduzir significativamente a pobreza, criar e alargar as oportunidades de geração de rendimento e melhorar o acesso aos serviços públicos num contexto de instituições públicas e Estado de direito reforçados.

O DENARP II caracteriza uma estratégia de desenvolvimento detalhada, articulada em torno de quatro eixos: i) fortalecer o Estado de direito e aumentar a eficácia da administração pública; ii) assegurar a estabilidade macroeconómica, consolidar as reformas da gestão financeira pública e promover o desenvolvimento robusto do sector privado; iii) promover o crescimento económico sustentável e de bases alargadas e iv) elevar o nível de desenvolvimento do capital humano. A igualdade dos géneros (especialmente no acesso à educação e aos serviços de saúde), a protecção aos grupos vulneráveis e a sustentabilidade ambiental foram integradas a cada um dos quatro eixos como questões transversais. Os técnicos observaram a forte correlação entre os objectivos e a estrutura do DENARP II e a Estratégia Regional Africana do Banco Mundial.

5. O DENARP II estabelece um vínculo claro entre a sua estratégia e os principais resultados dos ODM. Embora o governo reconheça que é pouco provável que o país alcance a maioria dos ODM até 2015, o DENARP II reafirma o seu compromisso de dar prioridade aos programas relacionados aos ODM, como parte de um esforço visando o longo prazo. Os técnicos concordam com a estimativa do governo relativamente aos custos dos ODM e acolhem com satisfação o Plano de Acções Prioritárias (PAP) que servirá como instrumento para acelerar os progressos na realização dos ODM.

II. EVOLUÇÃO DA POBREZA EM 2002–10

6. O DENARP II faz uma avaliação detalhada da evolução da pobreza, e indica que houve um agravamento da pobreza na última década. Tendo como base os dados do ILAP II de 2010, o DENARP II assinala que o nível de pobreza subiu de 64,7 por cento em 2002 para 69,3 por cento em 2010, enquanto a taxa de pobreza extrema subiu de 20,8 para 33,0 por cento no decorrer do mesmo período. Os principais motivos desta deterioração foram a contínua instabilidade política que caracterizou este período e o precário historial de política económica dos governos anteriores. O fraco crescimento do rendimento foi exacerbado pelos aumentos dos preços dos alimentos e combustíveis e pela desaceleração económica mundial em 2008–09.

7. **O DENARP II apresenta uma avaliação importante do perfil da pobreza não monetária do país, que trata do acesso aos serviços públicos e da qualidade desses serviços.** Os resultados do RGPH mostram que a pobreza não monetária atinge 40 por cento da população. Existe uma disparidade extrema entre as taxas de pobreza não monetária das populações urbana (8 por cento) e rural (60 por cento).

8. **O MICS evidenciou uma ligeira melhora dos indicadores da educação, saúde e género nos últimos quatro anos.** O agravamento significativo dos indicadores de desenvolvimento humano (ou, em alguns casos, os progressos muito escassos) observado entre 2000 e 2006 foi revertido entre 2006 e 2010. A mortalidade infantil subiu de 123 por mil nados vivos para 138 em 2006, mas em seguida caiu para 104 em 2010. A taxa de inscrição nas escolas aumentou de 42 por cento em 2000 para 45 por cento em 2006, saltando para 65 por cento em 2010. Os indicadores da igualdade dos géneros na educação estão a registar melhorias: o rácio entre as inscrições de raparigas e rapazes cresceu de 0,67 em 2002 para 0,83 em 2006, chegando a 0,94 em 2010.

9. **Apesar destes avanços, a Guiné-Bissau não espera alcançar os ODM até 2015.** O exercício de avaliação dos custos para a realização dos ODM indica que o governo precisaria de triplicar os recursos consagrados em 2008 aos sectores da educação, saúde, agricultura, energia e infra-estruturas. Os técnicos concordam com esta avaliação, observando que também seria preciso desenvolver consideravelmente as capacidades de implementação dos órgãos públicos.

III. O SEGUNDO DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DA POBREZA (DENARP II)

Eixo 1. Fortalecer o Estado de direito e a administração pública

A. Segurança interna: reforma do sector de defesa e segurança; luta contra o tráfico de drogas e o comércio ilegal de armas

10. **Os técnicos apoiam a intenção do governo de priorizar o reforço da estabilidade interna e promover a eficiência e a abertura da administração pública como primeiro eixo do DENARP II.** Estes objectivos são fundamentais para o crescimento económico sustentado e constituem pré-requisitos para o êxito da estratégia global do governo. O DENARP II acertadamente focaliza o respeito amplo e reflexivo à ordem constitucional e demonstra conhecer profundamente os nefastos efeitos socioeconómicos de um ambiente de impunidade e abuso do poder político.

11. **Há muito que se reconhece, em especial, que os progressos sustentados no programa de Reforma do Sector de Defesa e Segurança (RSDS) são essenciais para garantir a estabilidade política básica, a fidelidade institucional e a integridade dos processos democráticos.** O DENARP II reconhece claramente a importância fundamental da RSDS e oferece uma avaliação bastante directa dos progressos limitados alcançados até à

altura na realização dos principais objectivos da reforma. A estratégia do governo, que foi recentemente revista e expandida, tem como objectivo solucionar os conflitos entre os militares e o governo civil, e reflecte o diálogo recente e em andamento com os parceiros de cooperação. Os técnicos saúdam os esforços para relançar a RSDS no âmbito desta estratégia. A definição de mecanismos de ajuda financeira na RSDS, inclusive um sistema de pensões, será essencial para o redimensionamento e a modernização das forças de segurança. A assistência e a estreita coordenação dos parceiros de desenvolvimento ajudará a garantir a realização da reforma. O principal desafio será a execução bem sucedida dos acordos já existentes e a aplicação da legislação respectiva, uma vez que já foram definidos os parâmetros do programa.

12. A proliferação do tráfico de drogas e de armas ligeiras de pequenos calibres na Guiné-Bissau é um desenvolvimento preocupante tanto ao nível regional como entre a comunidade internacional. O DENARP II reconhece a importância de uma abordagem mais rigorosa e coordenada para combater a proliferação do tráfico de drogas e de armas ilegais, e reitera com vigor inequívoco o compromisso do governo em combater a ascensão do crime organizado. Os técnicos aprovam a avaliação franca do governo sobre a situação e apoia a sua dupla estratégia de maior rigor na fiscalização nacional fortalecido pela cooperação regional e internacional.

B. Estado de direito: reforma da administração pública, normalização dos processos judiciais e obediência à ordem constitucional

13. O desenvolvimento económico da Guiné-Bissau tem sido prejudicado por uma multiplicidade de deficiências de governação. O DENARP II reconhece que a natureza sistémica da má governação na Guiné-Bissau é o produto de uma carência generalizada de capacidade administrativa conjugada a um historial de abusos no exercício do poder político. Os técnicos aplaudem a avaliação franca que o governo faz das suas próprias deficiências e observa, mais uma vez, que o êxito da RSDS será fundamental para fazer avançar a agenda mais ampla de reformas governativas; por conseguinte, a principal prioridade política do DENARP II deverá ser a ordenação destas reformas de modo a apoiar a RSDS e os seus objectivos.

14. O DENARP II descreve um conjunto de estratégias complementares que cobrem dimensões múltiplas da reforma da governação. Os seus objectivos de longo alcance variam desde à promoção do respeito aos direitos humanos até a harmonização das normas jurídicas às normas internacionais. No entender dos técnicos, as medidas mais críticas são aquelas relacionadas ao sistema judicial, ao exercício da autoridade legal e à reforma da administração pública. Os técnicos apoiam a estratégia do governo nesta área, conforme traçada no DENARP II. Contudo, assim como em outros elementos chaves da agenda do governo, a execução das medidas está sujeita a riscos substanciais, e exigirá um esforço vigoroso do governo.

Eixo 2. Assegurar a estabilidade macroeconómica, consolidar as reformas da gestão financeira pública e promover o desenvolvimento do sector privado

A. Quadro macroeconómico

15. **O DENARP II salienta a importância crítica de um ambiente macroeconómico estável e da boa gestão das finanças públicas para estimular o crescimento económico e garantir a sustentabilidade do desenvolvimento económico.** O quadro macroeconómico que fundamenta o DENARP II está de modo geral alinhado com o programa apoiado pela Facilidade de Crédito Alargado (ECF). As autoridades renovaram o seu compromisso de atingir uma taxa média de crescimento anual do PIB de 5 por cento no período 2011–2015 e de melhorar o saldo orçamental através de novos esforços de mobilização de receitas e da consolidação das reformas da gestão financeira pública. Os técnicos consideram que os objectivos do DENARP II relativamente ao crescimento económico do país são alcançáveis, e recomendam atenção aos riscos negativos, sobretudo os decorrentes de condições externas desfavoráveis e choques exógenos. De referir que os riscos derivados de um provável agravamento da crise económica mundial são substanciais e afectariam as exportações do país, o crescimento económico e as receitas públicas necessárias para financiar a implementação do DENARP II.

16. **Os técnicos consideram positivo o foco do DENARP II na estabilidade macroeconómica e na sustentabilidade das finanças públicas.** As autoridades reconhecem as deficiências do primeiro DENARP e apresentam propostas concretas para corrigi-las. A ênfase na diversificação da produção e da base de exportações para reduzir a vulnerabilidade a choques externos é acertada. Os técnicos apoiam a ênfase da estratégia no alinhamento dos seus objectivos e políticas com o compromisso do governo em manter o seu orçamento dentro dos recursos disponíveis.

17. **O DENARP II identifica fontes apropriadas de financiamento para a implementação da estratégia.** A estratégia baseia-se numa combinação de recursos internos e ajuda externa. Os técnicos saúdam os esforços das autoridades visando aumentar a disponibilidade de financiamento interno, o que ajudaria a reduzir a necessidade de um montante elevado de financiamento dos doadores. O DENARP II prevê o apoio contínuo dos doadores. Embora a ajuda da UE tenha sido suspensa, por ocasião das consultas no âmbito do Artigo 96 do Acordo de Cotonou, em Março último, a UE e as autoridades firmaram compromissos que, uma vez cumpridos, poderiam permitir o reinício da ajuda financeira da UE à Guiné-Bissau. As autoridades estão empenhadas em envidar os melhores esforços para buscar a ajuda financeira de todos os parceiros de desenvolvimento. Caso a ajuda dos doadores seja inferior às actuais projecções, a implementação da estratégia estaria ameaçada, e as autoridades teriam de arrecadar mais receitas ou conter os gastos para compensar os défices da ajuda financeira. Os técnicos também sublinham a importância de apresentar dados detalhados sobre as actividades dos doadores de modo a reforçar a coordenação e preservar a exactidão dos relatórios financeiros públicos. Os novos empréstimos externos

devem continuar a ser contraídos em condições altamente concessionais, em conformidade com a aplicação de uma política prudente de endividamento externo alinhada ao programa apoiado pelo FMI e à política da AID relativamente aos empréstimos não concessionais. As autoridades devem manter o baixo nível de vulnerabilidade na contratação de empréstimos em moeda estrangeira para fazer face às necessidades prementes em termos de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, evitar a nova acumulação de dívidas insustentáveis.

18. **O DENARP II reconhece os desafios a superar na implementação do programa de médio prazo. Será essencial manter o ímpeto das reformas económicas pós-HIPC.** As autoridades devem continuar a mobilizar mais receitas, melhorar a qualidade dos gastos e conter as despesas dentro dos recursos disponíveis. Os técnicos também enfatizam que serão necessários novos avanços nas reformas do sector público e na gestão financeira pública para garantir o êxito da implementação e realização dos objectivos do DENARP II.

B. Reforma das finanças públicas

19. **Desde 2009 o governo está a executar um plano de acção prioritário para a gestão das finanças públicas (GFP).** Este plano estabelece um novo quadro institucional que incorpora a instalação e operacionalização de sistemas informáticos de gestão da despesa, um novo sistema de classificação orçamental e legislação complementar. Os técnicos observam que houve progressos significativos nesta área após a introdução do Sistema de Gestão Integrada das Finanças Públicas (SIGFIP), que já está em plena operação e emprega todos os módulos de preparação, execução e contabilidade do orçamento.

20. **O DENARP II pretende consolidar estas melhorias de modo a aumentar a eficiência da GFP.** A agenda imediata do governo focalizará a actualização do quadro jurídico para a GFP num formato compatível com as normas da União Económica e Monetária Oeste Africana (UEMOA). Nos próximos dois anos, a estratégia do governo prevê a adopção de um sistema de classificação orçamental programática e a definição de um Quadro de Despesas a Médio Prazo (QDMP). A definição de um QDMP é um objectivo ambicioso, que exige um enorme volume de trabalho preparatório técnico e administrativo; por conseguinte, os técnicos recomendam que, no curto prazo, o governo se concentre em outras prioridades mais prementes do DENARP II, especialmente a gestão da despesa. Para aperfeiçoar a gestão da despesa, o DENARP II reitera o compromisso demonstrado pelo governo no sentido de controlar os salários do serviço público e reduzir progressivamente a sua participação no total das despesas. O prosseguimento das conquistas recentes nesta área contribuirá para uma posição orçamental mais sustentável e preservará os recursos escassos para a realização de gastos prioritários. Por último, como parte das medidas do lado da despesa, o DENARP II inclui um conjunto de acções destinadas a melhorar o sistema de concursos públicos, o que os técnicos consideram prudente.

21. **O DENARP II atribui grande ênfase à melhoria da capacidade do governo de mobilizar receitas internas, um desenvolvimento que os técnicos consideram positivo.**

Os técnicos referem que a parcela dos custos totais coberta pelo financiamento interno é substancialmente maior no DENARP II em comparação ao primeiro DENARP. Contudo, a base de arrecadação da Guiné-Bissau é muito estreita, e as receitas públicas como parcela do PIB encontram-se entre as mais baixas do mundo; o governo terá de se esforçar ao máximo para aumentar as receitas, através da aplicação de medidas adicionais e do maior rigor nos mecanismos de cobrança. O DENARP II inclui reformas nos serviços aduaneiros e na administração fiscal, a ampliação da cobrança de impostos e outros esforços de geração de receitas, a centralização da arrecadação sob a autoridade do Ministério das Finanças (MF) e a instituição de um regime do imposto sobre o valor acrescentado. Os técnicos apoiam firmemente os esforços das autoridades para aumentar a mobilização de receitas internas e recomendam que, no curto prazo, deve-se dar prioridade à cobrança de receitas já existentes; enfatizaram, porém, a importância de alargar e diversificar a base de tributação a mais longo prazo.

C. Desenvolvimento do sector privado

22. **Os técnicos elogiaram a análise correcta dos principais entraves ao desenvolvimento do sector privado na Guiné-Bissau**, nomeadamente, a dificuldade extraordinária em obter as informações necessárias para abrir um negócio, as exigências desnecessárias e onerosas para o registo de empresas e a contratação formal e o número excessivo de órgãos públicos envolvidos no sector privado.

23. **Os técnicos apoiam a ênfase dada no DENARP II ao crescimento do sector privado como o principal motor do desenvolvimento económico.** O governo simplificou os procedimentos para a formalização de empresas e aprovou novos diplomas que reformam o código de investimento. O DENARP II capitaliza os progressos obtidos com estes programas, mas a clareza dos seus objectivos relativamente ao ambiente de negócios às vezes perde o foco em meio a numerosas prioridades conflitantes. Na opinião dos técnicos, novas reformas visando baixar os custos administrativos — ex., através da racionalização dos procedimentos formais e da redução das duplicidades burocráticas — estão entre as opções de política mais económicas para esta área, razão pela qual recomendam a sua priorização.

Eixo 3. Promover o crescimento económico sustentável, inclusivo e de bases alargadas

A. Apoiar os sectores económicos com forte potencial de crescimento

24. **O DENARP II inclui uma estratégia de promoção do crescimento assente em intervenções direccionadas a sectores chaves.** O governo seleccionou a produção de caju e de arroz, as pescas e o turismo como sectores de grande potencial de crescimento em favor dos pobres. O Estudo Diagnóstico para a Integração do Comércio (EDIC) e o recente Memorando Económico Nacional (CEM) do Banco Mundial para a Guiné-Bissau concordam com esta avaliação. No entanto, o DENARP II não descreve as intervenções específicas a serem seguidas nem o seu potencial impacto. Os técnicos recomendam ao governo que efectue novos trabalhos analíticos, com a assistência técnica apropriada dos parceiros de

cooperação, e reexamine as prioridades da matriz de acções do DTIS endossada pelas autoridades em Janeiro de 2010.

25. **O sector do caju é de vital importância para a economia guineense: ele responde por quase toda a receita de exportação do país e tem forte potencial de crescimento pró-pobre dado o seu uso intensivo de mão-de-obra.** Ainda que o rendimento da castanha de caju não beneficiada continue em alta, o governo busca incentivar o beneficiamento interno através da instituição de uma sobretaxa sobre a exportação da castanha de caju não beneficiada, a qual será administrada pela Câmara de Comércio Indústria, Agricultura e Serviços (CCIAS). Esta sobretaxa foi aprovada após a finalização do DENARP II e, por isso, não foi incluída na estratégia, mas precisa de ser levada em conta na implementação das políticas do DENARP II para o sector. Embora tecnicamente não constitua um imposto, a sobretaxa sobre o sector cajueiro tem o mesmo efeito económico que uma tarifa de exportação: a expectativa é que o custo de captação de recursos através da sobretaxa reduza os preços no produtor, com um provável impacto negativo sobre a pobreza. Os técnicos são de opinião de que é necessária uma avaliação detalhada do seu impacto económico e social e recomendam que se aprofunde o diálogo entre o governo e os seus parceiros de cooperação visando avaliar plenamente a adequação desta política aos objectivos para o sector do caju conforme definidos no DENARP II.

26. **A estratégia do DENARP II para o sector inclui o maior apoio aos serviços de extensão aos produtores de caju e a facilitação do acesso ao crédito, especialmente para as actividades de transformação e actividades correlatas.** O acesso ao crédito é um aspecto bastante preocupante, uma vez que o DENARP II basicamente o vê como um problema do lado da oferta; embora a falta de acesso ao crédito seja um obstáculo concreto, não se dedica atenção suficiente às disfuncionalidades do mercado de crédito na sua totalidade — sobretudo a imprevisibilidade no cumprimento dos contratos e a ausência de sistemas para o registo de informações cadastrais básicas.

27. **A produção de arroz recebe menção especial no DENARP II dada a sua função para a segurança alimentar.** O DENARP II considera que o aumento da produção interna de arroz é uma forma de melhorar os termos de troca do país, ao compensar as importações dos produtos alimentares básicos, e de aumentar o rendimento da população rural. Os técnicos concordam com esta avaliação, e lembram também o potencial da fileira do arroz para reduzir a desigualdade de rendimentos. Os técnicos recomendam às entidades executoras que priorizem o cultivo do arroz irrigado, que é a modalidade mais eficaz de produção de arroz e uma das que causam o menor impacto ambiental.

28. **O DENARP II assinala o papel da pesca marítima na promoção do desenvolvimento económico.** A Guiné-Bissau actualmente “arrenda” os seus recursos pesqueiros a utilizadores estrangeiros em troca de receitas públicas. É pouco provável, porém, que esta estratégia continue viável, uma vez que as medidas de manejo dos recursos são insuficientes e as receitas geradas pelas pescas não reflectem os valores de mercado nem

são suficientes para compensar o esgotamento do capital natural pela indústria pesqueira. Os técnicos recomendam ao governo que desenvolva um sistema mais eficaz e mais rentável de gestão das pescas, contando com a assistência dos parceiros de cooperação para o seguimento e fiscalização da política de pescas e a renegociação das licenças para concessão de direitos bilaterais de pesca.

29. **O DENARP II também descreve um quadro para o desenvolvimento do enorme e quase inexplorado potencial de recursos turísticos do país.** A actual contribuição do turismo para a economia guineense é marginal, porém está em ascensão. Os técnicos concordam com a meta do DENARP II de melhorar a planificação estratégica no sector do turismo, uma vez que o compromisso das autoridades e a participação das comunidades serão essenciais para proteger o acervo de recursos naturais do país. A Guiné-Bissau assumiu compromissos extraordinariamente sérios para proteger a sua biodiversidade, reservando 14 por cento do território do país a parques nacionais, mas os serviços e órgãos ambientais ainda carecem de recursos suficientes. Os técnicos destacaram a importância de vincular as receitas do turismo à provisão de recursos aos órgãos ambientais e, desse modo, incentivar os sectores público e privado a trabalharem juntos para potenciar o valor do seu capital natural.

30. **As perspectivas de exploração dos recursos naturais não renováveis representam tanto oportunidades promissoras quanto graves riscos.** Sabe-se que a Guiné-Bissau possui jazigos minerais significativos, principalmente de bauxite e fosfato, e há indícios de reservas petrolíferas com valor comercial nas suas águas territoriais. A prospecção e extracção de recursos envolve problemas complexos em termos das suas consequências económicas e políticas, e o DENARP II não analisa estas questões com a profundidade necessária. Os técnicos salientam a importância de apresentar uma análise mais abrangente dos principais desafios do sector, nomeadamente a definição dos direitos de mineração, a definição das tarifas, a adjudicação dos contratos e a garantia da supervisão operacional apropriada. Para além disso, deve-se aprofundar a análise de como o aumento das exportações de matérias primas minerais pode afectar outros sectores económicos. Os técnicos recomendam vivamente às autoridades que, com o apoio e a participação activa dos parceiros de cooperação, formulem uma política muito mais abrangente e comedida para o sector da mineração e dos recursos minerais.

B. Infra-estruturas

31. **Os técnicos concordam com a avaliação do DENARP II quanto ao estado de degradação das infra-estruturas básicas da Guiné-Bissau, que constitui um sério entrave ao crescimento económico.** A estratégia do DENARP II acerta ao focalizar três sectores chaves: energia, portos e estradas, com vista a melhorar as condições de crescimento do país. No sector de energia, os desafios — e os esforços financeiros e de política para superá-los — são colossais. A prolongada crise de electricidade é marcada por cortes frequentes, elevados custos de exploração, perdas importantes (incluindo o roubo de electricidade através de ligações clandestinas), tarifas elevadas aos consumidores para

compensar estas ineficiências, baixa taxa de cobrança das facturas, um ónus significativo através dos subsídios directos e indirectos e custos muito elevados aos consumidores da auto-geração de electricidade. O porto de Bissau sofre com uma série de problemas, nomeadamente o mau desempenho operacional, tarifas elevadas, infra-estruturas degradadas e má governação corporativa. Uma estratégia viável para o porto deve suprir tanto as necessidades de investimentos físicos massivos quanto as necessidades institucionais. Os técnicos apoiam os planos do governo de realizar reformas institucionais no sector de energia e melhorar o desempenho financeiro, operacional e comercial da Empresa Pública de Electricidade e Águas, EAGB. Já com relação aos portos, o DENARP II não contém dados suficientes sobre como promover melhorias. Os técnicos consideram apropriado o foco na manutenção da rede nacional e a expansão das estradas de acesso às zonas rurais e destacam a necessidade de integrar medidas de política ao quadro estratégico para o sector dos transportes.

32. **Por último, o DENARP II também acerta ao enfatizar a importância da sustentabilidade ambiental e a necessidade de aperfeiçoar os regulamentos sobre a gestão dos recursos naturais.** Os técnicos observam que o governo tem adoptado uma série de regulamentos que assentam as bases para os procedimentos de concessão de licenças ambientais e definem os requisitos para os projectos públicos e privados que utilizam recursos naturais ou para as actividades que geram externalidades ambientais. Os técnicos incentivam os esforços do governo para aperfeiçoar a capacidade institucional das entidades de gestão dos recursos naturais.

Eixo 4. Aumentar o nível de desenvolvimento do capital humano

A. Ensino público e formação profissional

33. **O DENARP II observa que os evidentes sucessos obscurecem os graves problemas que assolam o sistema educativo do país, apesar das melhorias verificadas nos últimos anos.** Os técnicos concordam que, embora positivos, os aumentos nas taxas de inscrição não foram acompanhados por melhorias comparáveis na qualidade dos serviços, que parecem ter deteriorado à medida que se alargava a cobertura. Esta tendência é particularmente crítica no que respeita à igualdade dos géneros. Por exemplo, embora as taxas de inscrição de raparigas nos níveis primário e secundário estejam quase se equiparando às dos rapazes, as chances de as raparigas terminarem os estudos são entre 1,4 e 2 vezes menores que as dos rapazes. Este problema precisa de receber maior atenção, uma vez que o nível de escolarização das mulheres tem um impacto significativo sobre a saúde delas próprias e das suas famílias.

34. **O sistema educativo da Guiné-Bissau enfrenta uma série de problemas sistémicos, dos quais o mais saliente é, sem dúvida, a gestão dos quadros de professores públicos.** O sistema de recrutamento de professores da rede pública é caótico: não há efectivamente nenhuma exigência em termos de qualificação e o número de professores

contratados normalmente excede os recursos orçamentais destinados ao pagamento de salários. Resulta daí uma acumulação de atrasados na folha salarial, que leva a repetidas greves dos professores. Este problema não é adequadamente abordado no DENARP II e os técnicos recomendam vivamente ao governo que tenha uma actuação directa na gestão dos quadros do ensino, utilizando métodos semelhantes aos que estão a ser empregados na reforma do serviço público.

35. **A alfabetização de adultos e a formação profissional estão praticamente ausentes do DENARP II**, o que os técnicos consideram uma lacuna significativa em vista da importância do desenvolvimento do capital humano para a estratégia do governo de crescimento económico. Os técnicos recomendam ao governo que elabore um plano de acção específico para o ensino técnico e a formação profissional, que seja coerente com os objectivos económicos dos diferentes sectores.

B. Saúde

36. **Os técnicos saúdam o foco das autoridades no sector da saúde no âmbito do DENARP II e observam as melhorias nos indicadores do sector na última década.** A despeito de um contexto caracterizado pela instabilidade política e por níveis elevados de pobreza, verificou-se uma queda significativa nas taxas de mortalidade das crianças de menos de 5 anos, mas a mortalidade materna permanece entre as mais elevadas do continente africano. A vacinação, os cuidados pré-natais e o número de partos assistidos por pessoal qualificado também aumentaram como resultado dos investimentos na infra-estrutura sanitária, incluindo a formação dos profissionais da saúde pública e melhorias administrativas.

37. **Os técnicos concordam com a atenção dada no DENARP II às questões sistémicas e às considerações sobre igualdade (inclusive a dimensão género) no que respeita à prestação de serviços** e incentivam as autoridades a considerar a realização de uma análise aprofundada das necessidades em termos de recursos humanos e da futura expansão das instalações, bem como as implicações financeiras de ambos. Os técnicos também incentivam as autoridades a buscar modelos alternativos de prestação de serviços, entre eles as intervenções comunitárias e as iniciativas de sensibilização, que potencialmente acelerariam o ritmo de realização dos ODM.

38. **Os técnicos consideram louvável o compromisso do governo em intensificar os serviços preventivos e o tratamento do VIH/SIDA, conforme expresso no DENARP II.** As autoridades obviamente reconhecem a gravidade da epidemia do VIH/SIDA e elaboraram um Plano Estratégico Nacional (PEN) para o período 2011–2013, com ênfase na prevenção, na prestação de cuidados e tratamento e numa abordagem plurisectorial à epidemia. A prevalência do VIH na Guiné-Bissau é relativamente baixa, estimada em 2,6 por cento, mas em algumas áreas urbanas já chega aos 5,6 por cento.

39. **As campanhas oficiais de informação parecem ter surtido efeito no combate à propagação do VIH/SIDA.** Aumentou em todo o país a sensibilização do público para a natureza da doença e os seus vectores de transmissão, mas as informações sobre os cuidados preventivos ainda são limitadas. Em muitos casos, o aumento da interconectividade económica de áreas que antes eram relativamente isoladas é acompanhado do aumento nas taxas de infecção do VIH/SIDA, uma vez que os vínculos comerciais que integram as comunidades mais remotas aos mercados nacional e internacional às vezes também funcionam como vectores de transmissão; por isso, as autoridades devem concentrar os seus esforços de sensibilização e prevenção nas áreas apontadas como de crescimento económico mais rápido.

IV. IMPLEMENTAÇÃO, SEGUIMENTO E AVALIAÇÃO

40. **O DENARP II prevê uma série de dispositivos institucionais que potencialmente facilitarão a sua implementação.** A estrutura de implementação abrange três níveis: i) o Comité de Pilotagem, que é a instância decisória responsável pela definição das orientações estratégicas, aprovação do plano de acção priorizado e supervisão geral da implementação do DENARP II; ii) o comité técnico encarregado da coordenação dos programas do DENARP II e do seguimento e avaliação dos seus progressos; e iii) os comités de planificação e de seguimento ao nível sectorial, que darão apoio às entidades executoras e recolherão dados brutos sobre os programas pertinentes do DENARP II. O Comité de Pilotagem inclui representantes dos parceiros da Guiné-Bissau, de modo a reforçar a coordenação entre o governo e a comunidade doadora. Os técnicos consideram os mecanismos de implementação abrangentes e apropriados, com responsabilidades bem definidas. Contudo, é preciso buscar uma solução para os constrangimentos institucionais e de capacidade técnica de modo a garantir a execução atempada dos programas.

41. **O vínculo explícito entre o DENARP II e o ciclo orçamental é um avanço importante em relação ao DENARP I.** Os progressos concretos na definição de um sistema claro de classificação, planificação e execução orçamental devem contribuir para o alinhamento das afectações de recursos orçamentais às prioridades estratégicas do DENARP II. Ademais, com o apoio dos seus parceiros de cooperação, o governo pretende adoptar um QDMP, que visa aumentar a previsibilidade dos recursos disponíveis, o que dará maior uniformidade à execução dos programas do DENARP II. Como já se observou, os técnicos incentivam o governo a manter uma perspectiva realista quanto ao horizonte temporal e aos preparativos administrativos necessários para a implementação de um QDMP.

42. **Para avaliar os progressos na execução do DENARP II, o governo propôs um sistema reforçado de seguimento e avaliação (S&A), que inclui novos dispositivos institucionais.** O sistema de S&A proposto assenta em dois componentes primários: i) avaliação contínua da evolução da pobreza e das condições de vida das famílias, que será coordenada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE); e ii) seguimento da implementação

do DENARP II, que será coordenado pela Direcção Nacional do Plano (DNP) do Ministério da Economia, do Plano e Integração Regional (MEPIR).

43. **Um aspecto que preocupa os técnicos é a distribuição de responsabilidades pela gestão do sistema de S&A e a especificidade dos objectivos para fortalecer o quadro institucional do sistema.** Os técnicos temem que a ausência de estatísticas sólidas ao nível sectorial ponha em risco o funcionamento do sistema de S&A previsto, e que o governo esteja a depender muito fortemente dos parceiros de cooperação nesta área. O INE formulou um plano de acção no âmbito da Estratégia Nacional de Desenvolvimento da Estatística (ENDE) que focaliza o reforço da capacidade estatística para garantir a robustez na recolha de dados e a análise de alta qualidade, mas os técnicos observaram que o DENARP II não inclui entre as suas prioridades o desenvolvimento da capacidade estatística. Os técnicos salientaram que, embora os parceiros de cooperação sejam capazes de proporcionar apoio, principalmente na forma de assistência técnica, para o fortalecimento do sistema de S&A, eles não podem assumir uma função que compete primariamente ao governo, seja na recolha seja na análise dos dados.

V. CONCLUSÃO

44. **O DENARP II afigura-se como uma estratégia abrangente de desenvolvimento de médio prazo, mas enfrenta grandes desafios decorrentes da baixa capacitação técnica, financeira, institucional e de absorção da ajuda.** A instabilidade política ainda representa um risco persistente para a continuidade e a implementação uniforme das acções previstas no DENARP II, e os técnicos concordam com a opinião do governo de que o progresso sustentado nas reformas do sector da defesa e segurança é um pré-requisito fundamental para a estabilidade política. Os técnicos reconhecem que a mitigação dos constrangimentos à capacidade de execução e dos riscos políticos exigirá o apoio contínuo e a participação activa da comunidade internacional.

45. **O êxito do DENARP II dependerá da formulação de planos de acção prioritizados, assentes em estimativas fiáveis dos recursos disponíveis, que retratem com precisão as capacidades dos órgãos públicos no que respeita à sua implementação.** As melhorias recentes na gestão financeira pública ajudarão as autoridades a aperfeiçoar a afectação estratégica de recursos e aumentar a eficiência da execução das despesas. Para além disso, uma vez que o governo pretende reforçar a mobilização de receitas internas para financiar o DENARP II, será especialmente importante consolidar os avanços recentes nas reformas da gestão orçamental e financeira.

46. **Após a consideração do DENARP II e da JSAN associada, convida-se os Administradores a expressar a sua opinião** quanto às principais áreas identificadas pelas equipas técnicas como prioritárias para o fortalecimento da estratégia do governo e da sua execução, bem como quanto às áreas identificadas como os principais riscos para a execução da estratégia.