

Guiné-Bissau: Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Relatório Anual de Seguimento da Implementação da Estratégia Nacional de Redução da Pobreza

A presente Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Relatório Anual de Seguimento da Implementação da 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 23 de Novembro de 2010, data em que foi concluída. As opiniões expressas nesta nota são as da equipa de especialistas e não reflectem necessariamente as opiniões do governo da Guiné-Bissau ou do Conselho de Administração do FMI.

A política de publicação de relatórios do corpo técnico e outros documentos permite a supressão de informações que possam influenciar os mercados.

Para adquirir exemplares deste documento, entre em contacto com:

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Telephone: +1 202 623-7430 • Fax: +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

GUINÉ-BISSAU

Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Relatório Anual de Seguimento da Implementação da Estratégia Nacional de Redução da Pobreza

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

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

24 de Novembro de 2010

I. INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas (JSAN, na sigla inglesa) passa em revista os progressos realizados na implementação do Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza (DENARP) durante o período compreendido entre Julho de 2009 e Julho de 2010, tal como referido no Segundo Relatório de Progresso Anual (RPA). O Segundo RPA amplia e actualiza a informação apresentada no Primeiro RPA sobre a ENRP definida pelo Governo no final de 2009, a fim de melhor reflectir os esforços mais recentes e em crescendo efectuados pela Guiné-Bissau para atingir as metas estabelecidas no DENARP.
2. Embora os condicionalismos políticos e económicos tenham limitado os resultados alcançados pelo governo em 2007-2009, as reformas iniciadas na segunda metade de 2009 tiveram efeitos significativos e encorajadores. O governo manifestou o seu empenho em utilizar a experiência adquirida com o primeiro DENARP e os resultados positivos recentemente alcançados como base para a concepção do seu novo plano estratégico, o DENARP II, actualmente em preparação.
3. O DENARP adoptado em 2007 foi construído em torno de quatro pilares: i) reforçar a governação, modernizar a administração pública e assegurar a estabilidade macroeconómica; ii) intensificar o crescimento económico e a criação de empregos; iii) incrementar o acesso aos serviços sociais e às infra-estruturas básicas; e iv) melhorar as condições de vida dos grupos vulneráveis.¹ Um elevado grau de instabilidade política e descontinuidade

¹ O processo de elaboração do primeiro DENARP começou em 2000, quando a Guiné-Bissau atingiu o ponto de decisão da Iniciativa HIPC para os países pobres altamente endividados. Prosseguiu até 2004, quando o governo adoptou formalmente o primeiro projecto de DENARP, como documento de política estratégica que reflectia o seu plano de desenvolvimento a longo prazo (*Djitu tem*). Foram posteriormente efectuadas revisões

administrativa deu origem a repetidos atrasos na formulação e implementação do DENARP e minou a sua assunção política; prejudicou o crescimento económico; e enfraqueceu a limitada capacidade do governo para mobilizar recursos para melhoramentos vitais nas infra-estruturas, programas anti-pobreza e reformas, por demais necessárias, na política fiscal e na gestão macroeconómica.²

4. O Primeiro RPA da Guiné-Bissau sobre o DENARP fornece um relato e uma análise, francos e sem omissões, da implementação das políticas do DENARP de 2007 a 2009. O Primeiro RPA reconhece que o progresso global foi irregular, o que não foi, aliás, de surpreender, dada a contínua instabilidade política, a rápida sucessão de administrações e a rotação em larga escala dos quadros superiores da função pública.

5. O Segundo RPA, que abrange o período entre Julho de 2009 e Julho de 2010, refere os melhoramentos feitos no ano passado, embora continue a não omitir os consideráveis obstáculos que ainda subsistem. Para uma reforma efectiva, continua a ser necessária estabilidade política. Uma grande parte dos reais progressos alcançados em áreas importantes das políticas abrangidas pelo DENARP foi conseguida durante um período de relativa paz, estabilidade e segurança. Apesar das preocupações que se mantêm em matéria de segurança, continua a dominar um clima de renovada estabilidade e optimismo cauteloso. Os progressos realizados desde meados de 2009 registaram-se em grande parte nos dois primeiros pilares. Em particular, foram lançadas ou aceleradas com êxito, em 2009-2010, várias medidas para melhorar a gestão financeira pública e o clima empresarial. Com base no empenhamento nestes esforços e na sua firmeza, o FMI aprovou um acordo trienal no âmbito da Linha de Crédito Ampliada (*Extended Credit Line - ECF*) para 2010-2012, tendo o Banco Mundial aprovado também uma série de duas Subvenções à Reforma da Governação Económica, em 2009 e 2010.

II. REDUÇÃO DA POBREZA

6. Qualquer avaliação das tendências em matéria de pobreza continua fortemente limitada pela falta de dados. Desde o primeiro Inquérito Ligeiro de Avaliação da Pobreza (ILAP I), efectuado em 2002, não foram produzidos novos dados sobre rendimentos ou despesa no âmbito da pobreza. O Instituto de Estatística do governo empreendeu um novo inquérito de avaliação da pobreza (ILAP II) em Julho de 2010, cujos resultados se espera estejam disponíveis no final de 2010.

em 2004 e 2005, antes de o DENARP ser apresentado aos parceiros para o desenvolvimento do país, em 2006, e, após um ligeiro atraso devido às perturbações políticas existentes, a implementação efectiva do disposto no DENARP teve início em 2007. Tal como referido na JSAN do FMI-AID de Abril de 2007, o DENARP foi elaborado a partir de consultas às bases a nível nacional, envolvendo todos os segmentos da sociedade. O processo consultivo incluiu três níveis de participação: i) um nível político e institucional, com a intervenção do governo e dos seus parceiros para o desenvolvimento; ii) um nível técnico, com a intervenção de dirigentes nacionais dos sectores público e privado e de dirigentes da sociedade civil; e iii) um nível popular e comunitário, com base em consultas às partes interessadas das zonas rurais e urbanas.

² As modestas taxas de crescimento económico, aliadas ao baixo grau de mobilização de receitas internas por parte do governo e à incerteza do apoio financeiro internacional, fizeram com que os recursos disponíveis para o DENARP tivessem sido inferiores aos previstos.

7. Todavia, os resultados preliminares de um inquérito recente revelam uma evolução positiva nos sectores sociais nos últimos tempos. As informações actualizadas obtidas no Inquérito sobre Indicadores Múltiplos (*Multiple Indicators Cluster Survey – MICS*) conduzido em Julho de 2010, com indicadores sobre educação, saúde, igualdade dos géneros e VIH, indicam que o país fez progressos na maioria dos indicadores. O MICS é o terceiro do seu género nesta década, seguindo-se a inquéritos anteriores em 2000 e 2006, e é portanto possível avaliar as tendências no que se refere a estes indicadores sociais. Espera-se que o novo inquérito ILAP II forneça uma avaliação mais completa da pobreza. De uma maneira geral, tem havido fortes progressos na maioria dos indicadores do MICS. Na educação, as taxas de inscrição nas escolas aumentaram de 42% em 2000 para 45% em 2006 e 65% em 2010. Tendência semelhante se verifica em matéria de igualdade dos géneros na educação, com taxas de escolaridade convergentes: a relação entre as inscrições de raparigas e rapazes cresceu de 0,67 em 2002 para 0,83 em 2006 e 0,94 em 2010. Em paralelo com o aumento da escolaridade feminina registou-se uma rápida redução das taxas de analfabetismo entre as jovens (15 a 24 anos), de 83% em 2000 para 72% em 2006 e 61% em 2010. Como é óbvio, o facto de a educação abranger uma maior percentagem da população ser altamente positivo, mas o país continua a enfrentar desafios quanto à qualidade dos serviços públicos de ensino, que permanece baixa.

8. No tocante à saúde, os resultados são impressionantes. A mortalidade infantil abaixo dos cinco anos, que tinha aumentado de 203 mortes por 1000 nascimentos em 2000 para 223 em 2006, baixou para 155 em 2010. A mortalidade entre as crianças de idade inferior a 1 ano seguiu a mesma tendência, aumentando de 124 mortes por 1000 nascimentos em 2000 para 138 em 2006 e decrescendo para 104 em 2010. Embora esta evolução positiva não possa ser atribuída a qualquer factor da exclusiva responsabilidade do governo – com contributos das ONG ou do sector privado, e desenvolvimentos do lado da procura que também corroboram melhorias nos indicadores sociais – ela mostra que, pelo menos, o ambiente político e administrativo se tornou mais propício ao progresso na frente social.³

III. PROGRESSOS NOS DIFERENTES PILARES

Pilar I: Reforçar a Governação, Modernizar o Sector Público e Promover a Estabilidade Macroeconómica

9. O principal objectivo deste pilar é criar as condições necessárias para a efectiva e plena aplicação do primado do direito e assegurar o funcionamento responsável e eficiente das agências e processos públicos. Isto inclui a adopção de medidas legislativas adequadas para fortalecer as instituições judiciais e reforçar a integridade das operações desenvolvidas pelo governo, a implementação de reformas estruturais na administração pública para aumentar a eficiência do sector público, e o desenvolvimento de políticas macroeconómicas sólidas para incentivar uma gestão fiscal prudente e promover a sustentabilidade da dívida pública.

³ Apesar das recentes melhorias no campo da saúde, os indicadores da Guiné-Bissau continuam muito abaixo das médias regionais e longe de alcançar os ODM, pelo que a aceleração dos progressos observada em 2009-2010 poderia ser interpretada como um movimento no sentido de alcançar os níveis regionais.

10. Apesar das condições adversas a nível do mercado global e dos desafios continuados nos domínios da política interna e da política macroeconómica, o governo conseguiu fazer progressos significativos na agenda de reformas do sector público prevista no DENARP, inclusivamente em matéria de reforço da governação e promoção da estabilidade macroeconómica.

Estabilidade Macroeconómica

11. A melhoria da gestão macroeconómica ajudou o país a suportar relativamente bem os efeitos da crise financeira mundial. Os impactos negativos da crise fizeram-se sentir principalmente através do declínio do valor das exportações e das remessas de fundos, que tiveram ambas impacto na procura interna numa altura em que a margem para incentivos fiscais estava fortemente limitada. Os preços de exportação do caju – de longe a mais importante fonte de rendimento do país a nível das exportações – caíram quase 30% entre 2008 e 2009. A perda total em termos de comércio atingiu 22%, o que teve um impacto fortemente negativo na balança corrente externa e nas receitas públicas.

No entanto, o valor total das exportações apenas sofreu uma redução de cerca de 7%, devido a um aumento considerável do volume de produtos exportados em resultado da liberalização em curso do sector agrícola conjugada com os esforços para aumentar o acesso dos produtores ao financiamento. Em 2010, um forte ressalto nos termos de troca está a contribuir para ajudar a estabilizar o crescimento, reduzindo simultaneamente a balança de pagamentos e as pressões fiscais.

12. O desempenho orçamental manteve-se satisfatório, apesar da deterioração das condições do mercado mundial e dos atrasos no pagamento da ajuda externa ao orçamento. Através de um controlo rigoroso da despesa (principalmente dos consumos da administração pública e das despesas de investimento financiadas a nível interno) e da melhoria da cobrança de receitas, o governo conseguiu melhorar o equilíbrio orçamental e estabilizar os níveis da dívida. Para ajudar a reforçar o controlo dos gastos, o governo também pôs em prática normas destinadas a restringir o recurso a procedimentos simplificados em matéria de despesa, o que lhe permitiu manter a um baixo nível as despesas não tituladas. A comissão do tesouro, que iniciou funções em 2010, constituiu um instrumento eficaz para melhorar a gestão de tesouraria.

13. Este empenhamento renovado numa gestão orçamental responsável ajudou a reforçar a estabilidade macroeconómica. Permitiu ao governo manter em dia o pagamento dos salários e começar a efectuar os pagamentos em atraso ao sector privado. Isto teve como resultado um aumento da confiança deste último, e o impulso fiscal ajudou a manter o ritmo de crescimento económico do país face à deterioração das condições externas. Tal como indica o Segundo RPA, a recuperação dos preços do caju e o ritmo sustentado da despesa pública poderão aumentar ainda mais o crescimento económico, para cerca de 4%, em 2010.

Reforma do Sector Público

14. Baseando-se em parte na Análise da Gestão da Despesa Pública e da Responsabilização Financeira (PEMFAR), elaborada em conjunto com o Banco Africano de

Desenvolvimento (BAfD), a UE e o Banco Mundial em 2009, o governo tomou medidas decisivas para melhorar a gestão das finanças públicas, aumentar a eficiência dos contratos públicos, e reestruturar a função pública. Neste contexto, as autoridades aprovaram a Estrutura Orgânica do Orçamento do Estado e legislação complementar que regula o papel das diferentes entidades governamentais responsáveis pela formulação e execução do orçamento. O Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), para o registo e controlo da elaboração e execução do orçamento do Estado, foi alargado ao tesouro, e as alfândegas atualizaram o seu sistema informatizado de gestão aduaneira (SYDONIA++), que abrange a maioria dos procedimentos relativos ao comércio externo.

15. O governo instalou o Sistema Integrado de Gestão e Análise da Dívida (SYGADE) no terceiro trimestre de 2009, para melhorar o registo electrónico sistemático de dados; este sistema não está, porém, ainda a ser utilizado. Todavia, existem ainda deficiências na gestão da dívida, relacionadas com limitações de capacidade. Nos termos da Linha de Crédito Ampliada (ECF), o Governo tem obrigação de analisar essas deficiências e de desenvolver e prosseguir uma estratégia prudente de gestão da dívida. O governo tenciona reforçar a unidade de gestão da dívida pública e começar a apresentar relatórios trimestrais sobre esta última, utilizando o SYGADE para registar e gerir toda a dívida pública.

16. No tocante aos contratos públicos, as autoridades adoptaram reformas de longo alcance, dando efectivamente um enorme salto e alcançando as normas e instituições dos seus vizinhos mais avançados em matéria de reformas. O governo aprovou uma nova Lei dos Contratos Públicos, em Junho de 2010, para harmonizar os seus procedimentos com as normas da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), e adoptou medidas adicionais para reforçar a execução do código e facilitar o acompanhamento das transacções efectuadas neste âmbito. O novo sistema cria também uma Autoridade Reguladora dos Contratos Públicos (ARCP), com responsabilidades de supervisão externa, bem como uma Unidade Central de Contratos Públicos (UCP), que deverá substituir as unidades responsáveis pelos contratos públicos nos diferentes ministérios.

17. Foram também realizados progressos na reforma da administração pública e na gestão dos recursos humanos. Neste domínio, o governo concluiu, no final de 2009, um censo biométrico de todo o pessoal do sector público, com o objectivo de reduzir as despesas com o pessoal, que actualmente ainda representam mais de 70% das receitas correntes (embora longe do pico de 120% registado há três anos), e racionalizar a colocação dos funcionários públicos. Os resultados forneceram uma descrição rigorosa dos trabalhadores do sector público, tendo igualmente identificado funcionários que acumulam vários postos de trabalho e os “trabalhadores fantasma” (indivíduos que auferem vencimentos que não correspondem a trabalho efectuado). O governo está a prosseguir com iniciativas destinadas a aumentar a sua capacidade administrativa. Em particular, o actual Centro de Formação Administrativa começou a ser reorganizado no sentido de se converter numa nova Escola Nacional de Administração Pública, destinada a proporcionar um ensino mais focado e especializado aos novos e futuros empregados do sector público.

18. Apesar dos enormes desafios que se colocam à reforma do sector da defesa e segurança, o governo empreendeu diversas e importantes acções que demonstram o seu empenho na resolução deste problema crítico e altamente contencioso. Em Janeiro de 2010

foi formalmente adoptado o Programa de Reforma do Sector da Defesa e Segurança (PPRSDS), que prevê uma redução da dimensão das forças armadas do país, a criação de um fundo de pensões para os soldados e oficiais na reserva, programas transitórios para a reintegração do pessoal desmobilizado na vida civil, e novos programas para aumentar o profissionalismo do pessoal militar. Além disso, a Assembleia Nacional (ANP) aprovou dez decretos que regem a reorganização estrutural das Forças Armadas. Entre eles contam-se a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, a Lei Orgânica das Forças Armadas, o Programa de Reforma do Sistema de Justiça Militar, a Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública, e a Lei Orgânica da Guarda Nacional, que constituem marcos na reforma do sector da defesa e segurança nacional. O governo terá de trabalhar em estreita ligação com os doadores para implementar estas reformas e efectuar a necessária modernização das forças armadas. Além disso, será condição necessária a existência de um ambiente político estável.

19. O RPA salienta a ambição política, administrativa e financeira da reforma do sector da segurança, mas refere que o governo já tomou algumas medidas para a sua implementação. A reforma em si foi decididamente colocada na agenda pública. Em Junho de 2010 o governo organizou a Conferência Internacional para a Reforma do Sector da Defesa e Segurança, com a participação de todas as instituições sectoriais, bem como de uma série de organizações da sociedade civil e de representantes da comunidade internacional, a qual culminou com a assinatura da Declaração de Bissau. A um nível mais operacional, o governo deu também início à reabilitação de várias instalações militares onde as más condições de vida tinham sido contínua fonte de descontentamento, proporcionou acções de constituição de capacidades à Polícia de Segurança Pública, e instalou um Centro de Formação Informatizado para os agentes destinados à investigação criminal e à segurança interna.

Pilar II: Crescimento Económico e Criação de Empregos

20. O objectivo do segundo pilar do DENARP é melhorar as condições para o crescimento económico através da melhoria do ambiente empresarial, da disponibilização de infra-estruturas económicas e da promoção dos sectores produtivos com maior impacto na criação de empregos e na redução da pobreza.

21. Confrontado com graves e prolongadas limitações financeiras e de capacidade, o governo fez poucos progressos na expansão e reabilitação da infra-estrutura económica, e o desempenho dos sectores energético, portuário e dos transportes rodoviários continua a condicionar o crescimento da economia. No sector energético, as acções do governo concentraram-se no aumento da capacidade de transporte e produção da companhia nacional de electricidade. Em 2010 o governo concluiu a reabilitação da rede eléctrica iniciada em 2008, instalou geradores eléctricos em Farim (50 kW), Cacheu (350 kW) e Canchungo (500 kW), deu início a um plano de reestruturação para a companhia de Electricidade e Águas da Guiné-Bissau (EAGB) e obteve financiamento do Banco Mundial, da UEMOA e da Comunidade Económica dos Países da África Ocidental (CEDEAO), no montante de 23 milhões de dólares, para aumentar a capacidade de geração de energia em Bissau e fornecer capital de exploração à EAGB. O governo deu igualmente início ao processo de reforma da EAGB, que tem por objectivo atrair a participação do sector privado.

22. O governo conseguiu uma importante melhoria dos transportes rodoviários com a conclusão da ponte EUROAFRICANA sobre o rio Cacheu, em São Vicente. Espera-se que esta ponte facilite o aumento das trocas comerciais entre o Senegal e a Guiné-Bissau. Apesar da precária situação do porto de Bissau, o governo não conseguiu resolver os seus principais problemas operacionais e institucionais, tendo feito apenas investimentos modestos em novo equipamento.

23. No entanto, embora reconhecendo que os progressos neste pilar têm sido irregulares, a versão actualizada do RPA destaca a aceleração da agenda de reformas direccionada para a melhoria do ambiente empresarial, incluindo a redução dos custos burocráticos e das transacções. Em Dezembro de 2009, o Presidente promulgou um novo código do investimento, compatível com as boas práticas internacionais e a regulamentação da UEMOA. Aprovou igualmente uma nova lei das parcerias público-privadas, destinada a explorar novas vias para financiar projectos de investimento públicos e fomentar a iniciativa privada na prestação de serviços públicos. Também a ANP aprovou a Lei das Telecomunicações, que cria um quadro regulamentar revisto para as telecomunicações e garante condições de concorrência equitativas para os investidores privados, num sector que se tem expandido rapidamente nos últimos anos.

24. O governo tomou igualmente importantes medidas para simplificar os procedimentos de abertura e encerramento de empresas. Em Abril de 2010, adoptou um decreto que simplifica os procedimentos de registo de empresas, reduzindo consideravelmente o número de diligências administrativas necessárias nestes processos, e aprovou também um decreto que determina formalmente a criação de um balcão único para o registo de empresas. O governo espera que estas melhorias no clima de investimento contribuam para um mais rápido crescimento liderado pelo sector privado e impulsionem a criação de empregos.

Pilar III: Melhoramento do Acesso aos Serviços Sociais

25. O mais amplo acesso aos serviços sociais contribuiu para a forte melhoria dos indicadores em matéria de saúde e educação. A supressão das propinas alguns anos atrás e a introdução do programa de alimentação escolar na maioria das escolas primárias tiveram um impacto positivo e impressionante nas taxas de inscrição, especialmente na inscrição de raparigas nas zonas rurais. As recentes campanhas de vacinação em massa, a distribuição efectiva de mosquiteiros e os melhoramentos nas infra-estruturas sanitárias também tiveram efeitos positivos na redução da mortalidade infantil, na melhoria da saúde materna e no alargamento da área servida por centros de saúde públicos.

26. Desde 2009 o governo tem feito grandes avanços na reforma educativa, a fim de melhorar a qualidade dos serviços de educação, combinando o planeamento estratégico a longo prazo com legislação específica orientada para aspectos particulares do sistema educativo. O documento de orientação política do governo para o sector da educação, a Carta da Política Educativa, foi adoptado pelo Conselho de Ministros em 2009. Este documento descreve os objectivos do governo para o sector na próxima década (2010-2020) e fornece um mais amplo contexto estratégico para a redacção da nova legislação aprovada a partir de 2008. A Lei do Ensino, aprovada em Março de 2010, estabelece um conjunto de disposições a médio prazo para todo o sector, prolongando o ensino obrigatório por forma a abranger o

ensino secundário, para além do ensino primário, e reduzindo a idade mínima de matrícula dos sete anos para os seis.

27. No sector da saúde, o governo definiu uma nova estratégia a longo prazo para o sector da saúde pública, a Política Nacional de Desenvolvimento da Saúde, que foi aprovada em Maio de 2010 e abrange o período de 2011 a 2017, e está em vias de conclusão um quadro político mais amplo para toda a década. O relatório não apresenta uma descrição detalhada do plano, mas descreve uma série de medidas concretas que já foram tomadas para melhorar os serviços de saúde. Reconhecendo a falta persistente de pessoal disponível, foram nomeados 115 novos profissionais da saúde para estabelecimentos de saúde em todo o país; o prémio de incentivo aos profissionais da saúde que trabalham em zonas rurais isoladas foi integralmente pago, com efeitos retroactivos a 2009, e esses incentivos foram formalmente incorporados na tabela salarial. Em 2009, o governo concluiu a construção de quatro novos centros de saúde, tendo igualmente reabilitado e reequipado dois hospitais, ampliado o hospital nacional em Bissau e renovado a clínica de reabilitação Motor Bra, para a qual foi nomeada uma nova direcção.

28. No decurso de 2010 registou-se uma aceleração dos esforços para melhorar os cuidados pré-natais, o acesso à vacinação, a distribuição de micronutrientes e a selecção de dadores de sangue, mas, embora o relatório refira as últimas estatísticas registadas, devido a lapsos anteriores na recolha de dados há pouca informação disponível sobre os progressos relativos feitos nestas áreas. O mesmo se aplica à incidência da malária e da febre tifóide, bem como ao acesso à água potável e ao saneamento: foram iniciadas ou estão em curso numerosas iniciativas, e os indicadores actuais são aparentemente positivos, mas, sem dados organizados por séries cronológicas e outras informações contextuais, é difícil aferir com rigor a medida dos progressos efectuados nestas áreas.

29. Têm-se, no entanto, verificado progressos demonstráveis por parte da administração pública em dois domínios chave prioritários do âmbito da saúde, designadamente no combate aos surtos de cólera e ao alastramento do VIH/SIDA. Graças a um programa concertado de sensibilização e prevenção de responsabilidade das autoridades de saúde nacionais e dos seus parceiros no sector das ONG, não se registaram novas epidemias de cólera em 2009 e 2010. A estratégia do governo no caso do VIH/SIDA é mais complexa: reconhecendo as deficiências que se fazem sentir de uma maneira mais ou menos geral no que se refere à fiabilidade dos dados e à análise do programa, o governo criou um Comité Técnico de Seguimento e Avaliação dedicado à programação em matéria de VIH/SIDA. Constituiu também um Fórum Nacional sobre o VIH; e está actualmente operacional um *website* do governo que fornece informações e recursos. O governo assinou um sofisticado conjunto de parcerias, incluindo acordos de financiamento, com instituições locais, grupos da sociedade civil e firmas do sector privado. Estão actualmente em funcionamento 22 centros de aconselhamento e análises voluntárias, com mais 10 em preparação, e o número de centros de tratamento mais que duplicou entre 2008 e 2009, de 12 para 26 estabelecimentos em actividade. Os dados mais recentes indicam também uma crescente sensibilização do público para a natureza e os vectores de transmissão do VIH, provavelmente resultante do efeito combinado dos programas no sector da saúde e da introdução de novos ensinamentos sobre o VIH/SIDA nos currículos educativos das escolas públicas.

Pilar IV: Melhoramento das Condições de Vida dos Grupos Vulneráveis

30. As acções do governo destinadas a melhorar as condições de vida dos grupos vulneráveis concentraram-se nas áreas do género e da juventude. Além dos esforços para aumentar as taxas de inscrição de raparigas nas escolas, as acções chave empreendidas em 2009 e 2010 no sentido de promover a igualdade dos géneros concentraram-se na redacção de propostas de textos legislativos sobre saúde reprodutiva, violência contra as mulheres e as jovens, e o tráfico de pessoas.

31. No domínio da protecção à infância e da salvaguarda dos direitos das crianças, foram desenvolvidos esforços no sentido de reforçar uma série de políticas e estratégias: i) foi reinstituído o Comité Nacional para a Erradicação da Mutilação Genital Feminina, como órgão importante para coordenar o trabalho nesta área; ii) em Gabú e Bafatá foram reabilitados e estão agora a ser equipados centros de acolhimento para crianças vítimas de violência; e iii) foi apresentado ao Comité dos Direitos da Criança, em Genebra, o segundo relatório sobre a implementação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC), acompanhado de um relatório alternativo das ONG.

IV. IMPLEMENTAÇÃO, SEGUIMENTO E AVALIAÇÃO

32. A avaliação global do período de implementação indica que, por ter partido de pressupostos claramente optimistas, o DENARP apresentava uma agenda impraticavelmente ambiciosa, carecendo tanto de uma definição clara de prioridades como de uma estrutura orientada para os resultados. Estes defeitos de concepção foram agravados pela instabilidade política, pelas fragilidades generalizadas em matéria de capacidade técnica e institucional, pelos condicionalismos financeiros e pela deficiente coordenação entre as entidades governamentais e com os parceiros internacionais. Consequentemente, o progresso nos primeiros anos de implementação do DENARP foi muito irregular. Em 2009-2010, contudo, o aumento da coerência e a melhor coordenação das acções do governo na orientação de um programa de reformas mais focalizado e pragmático permitiram acelerar a execução do DENARP. Dito isto, atendendo à persistência das limitações em matéria de recursos fiscais e capacidade, que se prevê prevaleçam nos próximos anos, o governo reconhece a necessidade de uma estratégia mais focalizada e eficiente para promover o crescimento económico e reduzir a pobreza. Além disso, o governo reconheceu a importância crucial da adopção de uma orientação baseada nos resultados para aumentar a responsabilidade pública e a eficácia dos programas.

33. O RPA salienta a falta de sistemas de seguimento e avaliação eficazes como sendo um importante obstáculo à consecução dos objectivos do DENARP inicial. Este incluía um mecanismo de seguimento e avaliação constituído pela Célula de Implementação e Seguimento (CISD) dirigida pelo Ministério da Economia, do Plano e Integração Regional (MEPIR), e por um comité director com poder de decisão e presidido pelo gabinete do Primeiro Ministro. Todavia, por uma série de razões, este sistema não tem estado operacional. Em primeiro lugar, o DENARP não incluía um conjunto de indicadores de resultados precisos, que pudessem ser medidos periodicamente. Em segundo lugar, a fraca capacidade técnica na CISD e nos diversos ministérios impediu a criação e distribuição da

informação necessária para monitorizar os progressos na execução dos programas. Em terceiro lugar, embora o DENARP propusesse um quadro institucional para o seguimento e avaliação dos programas, não foram definidos os papéis e responsabilidades dos vários organismos nem lhes foi prestado qualquer apoio técnico. Em quarto lugar, a não colmatação da falta de capacidade estatística do governo transformou-se inevitavelmente num óbice ao seguimento e à avaliação.

34. As equipas técnicas louvam, portanto, os recentes esforços do governo para melhorar os seus sistemas de seguimento e avaliação. Em 2009, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), o governo deu início a um projecto de criação de capacidades para desenvolver a estrutura de seguimento e avaliação que será utilizada para o DENARP II. Trata-se de um programa para dois anos, com um financiamento de cerca de quatro milhões de dólares, e inclui assistência técnica para assegurar a operacionalidade dos mecanismos de seguimento e avaliação do DENARP e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), bem como apoio para a gestão dos sistemas de informação e o planeamento orçamental orientado para os resultados. O projecto envolve igualmente acções de formação, que serão coordenadas pela CISD, um programa de constituição de capacidades para o Instituto Nacional de Estatística (INE), e apoio financeiro para acções no domínio da estatística e a realização de inquéritos a nível nacional. O INE também concluiu o diagnóstico do sistema nacional de estatística durante o período em análise. A Estratégia Nacional para o Desenvolvimento de Estatísticas (NSDS) é o primeiro passo para reforçar o sistema nacional de estatística da Guiné-Bissau e assegurar a produção de dados de qualidade, mais coerentes, comparáveis e relevantes para o DENARP.

V. RISCOS E CONCLUSÕES

35. O Segundo RPA faz uma avaliação justa dos progressos recentemente efectuados e dos desafios encontrados na implementação do DENARP. Os relatórios identificam correctamente os factores intrínsecos e contextuais que tiveram impacto na execução da ENRP e fornecem igualmente importantes lições que deveriam servir de base para a elaboração do DENARP II. O Segundo RPA, no entanto, beneficiaria se se estabelecesse uma relação mais clara entre as acções do governo e os resultados positivos obtidos nas áreas sociais em 2009-2010.

36. Têm sido feitos muitos progressos desde meados de 2009. Os resultados preliminares do MICS recente mostram que o país progrediu nos indicadores sociais. As autoridades têm efectuado progressos em vários dos pilares do primeiro DENARP. No que se refere ao Primeiro Pilar, houve uma estabilização da situação macroeconómica, apesar do ambiente político externo e interno desfavorável; foram postas em prática várias medidas de reforma do sector público para melhorar a gestão das finanças públicas, como, por exemplo, uma revisão da monitorização das operações de tesouraria, um sistema informatizado de gestão aduaneira, o recenseamento de todos os trabalhadores do sector público, e medidas de habilitação para a reforma dos sectores da segurança e da defesa; e, na área da governação, foram aprovadas várias leis que melhoram o sistema de adjudicação de contratos públicos. Foi muito o que se conseguiu no âmbito do Segundo Pilar: foi aprovado um novo código de investimento, bem como uma nova lei das parcerias público-privadas e a lei das telecomunicações; e o governo adoptou um decreto que cria um balcão único. Todavia,

devido a limitações financeiras e de capacidade, foram feitos poucos progressos em matéria de ampliações e reabilitações nos domínios das infra-estruturas, energia, portos e transportes. Registaram-se alguns progressos na melhoria do acesso aos serviços sociais (Terceiro Pilar), de que são exemplo o forte aumento das taxas de inscrição nas escolas e a melhoria dos indicadores em matéria de saúde. O aumento das taxas de inscrição de raparigas e a aprovação de legislação que protege as mulheres e as crianças constituem as realizações mais significativas no âmbito do Quarto Pilar.

37. O maior risco continua a ser a ameaça de instabilidade política. Este tem sido o factor mais importante no desenvolvimento da Guiné-Bissau na última década, impedindo o crescimento económico e minando a implementação do DENARP. A instabilidade política tem comprometido repetidamente a manutenção do Estado de direito e a capacidade dos sucessivos governos para proporcionar bens e serviços essenciais à população. Tem também causado novos danos às instituições, já fracas, e contribuído para uma elevada rotação nos lugares de chefia e para o êxodo do pessoal qualificado do sector público. A descontinuidade política tem igualmente enfraquecido a assunção pelo governo do processo DENARP e promovido a incoerência nas acções governamentais. Em 2009-2010, a maior estabilidade do ambiente político e o novo governo permitiram acelerar a agenda do DENARP. No entanto, os incidentes de 1 de Abril de 2010, quando o Primeiro Ministro e o Chefe do Estado-Maior do Exército foram presos pelo Sub-Chefe do Estado Maior do Exército, e as recentes nomeações nas forças armadas,⁴ demonstraram que a situação política e militar continua frágil, e que a agenda de reformas continua a enfrentar dificuldades nesta área. Neste contexto, o apoio continuado da comunidade internacional durante a transição política parece ter constituído um factor-chave para a consolidação da estabilidade.

38. O apoio que está a ser prestado pelos parceiros para o desenvolvimento continua a ser indispensável para a adequada implementação das políticas públicas. A baixa capacidade técnica e institucional tem complicado a definição e implementação das políticas públicas em geral e do DENARP em particular, e continua a constituir um risco para a implementação do DENARP II. Para reduzir os riscos associados às limitações técnicas e institucionais, estão a ser empreendidas acções de constituição de capacidades em áreas transversais como o seguimento e avaliação, o planeamento estratégico, a gestão de projectos e a análise estatística.

39. Do ponto de vista macroeconómico, o impacto da crise financeira mundial e o facto de a recuperação dos seus efeitos estar a ser mais lenta do que se previa poderão minar os esforços de estabilização do país, que já de si representam um desafio e que dependem fortemente de um apoio elevado e sustentado dos doadores. A insuficiência ou a incerteza do financiamento continuam a constituir um risco importante para a efectiva implementação do DENARP II, e é fundamental que os parceiros para o desenvolvimento da Guiné-Bissau reafirmem o seu compromisso de financiar a nova estratégia de redução da pobreza e crescimento económico do país.

⁴ O Primeiro Ministro foi prontamente libertado; o Chefe do Estado-Maior do Exército continuou sob prisão e, em Julho de 2010, foi oficialmente substituído no seu cargo pelo Sub-Chefe do Estado-Maior do Exército.

40. São várias as lições que é possível colher da implementação do DENARP na Guiné-Bissau. O DENARP era demasiado ambicioso, amplo e difuso e não continha um quadro de resultados que permitisse acompanhar a execução e os seus efeitos. Estas deficiências de concepção foram agravadas pela falta de continuidade do governo devido à instabilidade política, que levou a uma elevada rotação dos quadros administrativos e técnicos e prejudicou a implementação do DENARP anteriormente a 2009. Em associação com a elevada rotatividade dos quadros administrativos, o empenho era fraco, pois os novos governos não assumiam como seu o DENARP preparado por governos anteriores. Recentemente, a implementação do DENARP melhorou com a maior coerência do governo, tendo o país começado a caminhar no sentido de uma maior estabilidade política. Beneficiando do melhor desempenho económico, o governo conseguiu mobilizar mais recursos e obter um fluxo de recursos mais previsível, o que contribuiu para os êxitos recentemente alcançados na implementação do DENARP.

41. O DENARP tornou-se um ponto de referência chave para as acções do governo e a coordenação do apoio prestado pelos doadores. Continua a representar a estratégia do governo a médio prazo para reforçar a governação, promover o crescimento económico e reduzir a pobreza. Embora os progressos realizados nos primeiros anos do DENARP não tenham cumprido as expectativas, a aceleração dos esforços a partir de meados de 2009 produziu resultados significativos e demonstrou o empenho do actual governo nos objectivos da estratégia. No que se refere ao segundo DENARP, as equipas técnicas são de opinião que o governo está a tomar medidas adequadas para assegurar uma maior eficácia na implementação. A necessidade de uma estratégia mais focalizada e de um modelo de gestão da execução baseado nos resultados, bem como o funcionamento de um sistema de seguimento e avaliação eficaz, são áreas que podem conduzir a melhores resultados no segundo DENARP. Uma maior harmonização do apoio internacional e um fluxo de recursos mais previsível são também condições necessárias para uma melhor implementação do DENARP. O governo manifestou uma notável vontade de avaliar com franqueza e abertura os desafios com que está confrontado e de incorporar nos futuros planos de desenvolvimento a experiência adquirida com o DENARP, seja ela positiva ou negativa.

VI. PONTOS PARA DISCUSSÃO

42. Os Directores talvez queiram concentrar-se nas seguintes questões:
- Os Directores Executivos concordam com a avaliação feita pelas equipas técnicas de que as autoridades da Guiné-Bissau efectuaram progressos razoáveis na implementação do DENARP nas difíceis circunstâncias com que se confrontaram?
 - Concordam que o governo está a tomar medidas adequadas para melhorar a implementação da segunda ENRP?