

Escritório Independente
de Avaliação

 **FIDA**
Investindo nas populações rurais

Avaliação da estratégia e do programa do país República de Moçambique

Resumo executivo

Março 2017



Resumo Executivo

1. Esta Avaliação da Estratégia e Programa do País (CSPE) cobre o período 2010-2016 e todas as iniciativas apoiadas pelo FIDA que estavam operacionais durante esse período. Esta é a segunda CSPE realizada pelo Escritório Independente de Avaliação (IOE) do FIDA em Moçambique, após a primeira em 2009. A CSPE tem dois objetivos principais: (i) avaliar os resultados e desempenho da estratégia e programa financiado pelo FIDA; (ii) gerar conclusões e recomendações para futuras parcerias entre o FIDA e Moçambique visando maior eficácia no desenvolvimento e erradicação da pobreza rural.
2. A CSPE foi realizada em cumprimento das disposições da Política de Avaliação do FIDA e metodologia e processo do IOE para CSPEs. A avaliação adotou uma abordagem transparente e inclusiva, com base nas informações e opiniões das partes interessadas, participantes de actividades apoiadas pelo FIDA e observadores.
3. Moçambique é a sétima maior carteira entre as operações apoiadas pelo FIDA na África Oriental e Meridional. Desde 1982, o valor dos projectos apoiados pelo FIDA totalizou aproximadamente US\$ 388,5 milhões, sendo 62% fornecidos mediante empréstimos altamente concessionais do FIDA, 25% mediante cofinanciamento de parceiros e 14% do Governo e beneficiários.
4. Durante o período coberto por esta avaliação, o FIDA forneceu recursos financeiros para seis empréstimos, no total de US\$ 237 milhões; todos eram projectos médios, com duração média de 7,7 anos. Trata-se de uma significativa ampliação de escala do compromisso do FIDA em comparação com o período anterior, durante o qual seis empréstimos menores estavam operacionais durante 17 anos, no total de aproximadamente US\$ 127 milhões.

Contexto do país

5. O país, rico em recursos naturais e com um longo litoral no Oceano Índico, tornou-se independente em 1975; em 1977, irrompeu uma guerra civil que durou 16 anos, provocando cerca de 1 milhão de mortes, milhões de pessoas deslocadas internamente e refugiados e a destruição de muitas infraestruturas sócio-económicas. Quando o Acordo Geral de Paz de Roma foi assinado em 1992, os maiores desafios eram a reconciliação nacional e a reabilitação sócio-económica do país.
6. A paz trouxe uma significativa recuperação económica, com crescimento constante dos indicadores macroeconómicos. Contudo, os resultados positivos provocaram uma redução da pobreza menor que a prevista e em 2016 o país ainda estava nas categorias de baixa renda e baixo desenvolvimento humano. Além disso, desde 2015 a combinação de grave seca sub-regional, distúrbios civis e crise económica contribuíram para desacelerar o progresso no alívio da pobreza e desenvolvimento sustentável.
7. O Quarto Relatório Nacional de Avaliação da Pobreza 2014/2015 constatou que os níveis de bem-estar melhoraram desde a avaliação de 2008/2009, mas a brecha entre as zonas rurais e urbanas ainda era grande e persistente. Com um índice de pobreza nacional calculado em 46,1%, as áreas rurais registaram 50,1% e as áreas urbanas 37,4%. Além disso, as mulheres em geral eram mais afetadas pela pobreza que os homens: as famílias chefiadas por mulheres mostravam maior incidência de pobreza, da ordem de 10-11 pontos percentuais, em comparação com as famílias chefiadas por homens. Os baixos níveis educacionais, a viuvez, altas taxas de dependência e uma renda muito baixa para satisfazer as necessidades familiares contribuíram para os níveis mais altos de pobreza nas famílias chefiadas por mulheres. Além disso, a análise da pobreza de consumo mostra um aumento da desigualdade entre áreas urbanas e rurais; a

desigualdade de consumo entre áreas urbanas e rurais emergiu em todas as pesquisas recentes e mostra uma grande aceleração no período mais recente.

8. Moçambique é o oitavo país do mundo em termos de prevalência do vírus da imunodeficiência humana (HIV) entre a população adulta. Em 2015, a incidência geral foi estimada em 10,5%, afetando 8,3% dos homens e 13,3% das mulheres. As áreas rurais também são afetadas; a localização é um fator forte na disseminação da pandemia e taxas mais altas de novas infecções são registradas nas províncias do sul do país.
9. Os modelos de mudança climática indicam maior probabilidade de eventos extremos, como inundações, secas e ciclones, provocando graves impactos negativos no sector agrário de Moçambique. Essas tendências alteraram, e continuarão a alterar, os calendários de cultivo e as condições agroclimáticas.
10. A agricultura emprega 81% da força de trabalho; os pequenos agricultores representam mais de 80% da produção de alimentos, embora menos de 10% das famílias comercializem os excedentes. As principais restrições ao desenvolvimento agrário que afetam os pequenos agricultores em particular incluem: acesso limitado a insumos melhorados, serviços de extensão e crédito; poucas e mal conservadas infraestruturas de irrigação, abastecimento de água e criação de animais; vias de acesso inexistentes ou em más condições, especialmente estradas alimentadoras; grandes perdas pós-colheita; e elos fracos com os mercados.
11. O Governo adotou o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2011-2020 como guia estratégico para o desenvolvimento agrário de médio e longo prazo. Seu objetivo é *"contribuir para a segurança alimentar e renda dos produtores agrários, mediante uma abordagem competitiva e sustentável que assegure a equidade social e de género"*.

Resultados da carteira de projectos

Relevância

12. A carteira apoiada pelo FIDA está bem alinhada com as políticas e estratégias do Governo de Moçambique e claramente coerente com as prioridades nacionais de desenvolvimento rural. Todos os projectos apoiados pelo FIDA visam a contribuir para o primeiro Objetivo Geral do Plano de Acção para Redução da Pobreza 2011-2014: *"Aumentar a produção e produtividade da agricultura e pesca"* melhorando o acesso dos produtores rurais a tecnologias; além disso, a preocupação do Governo com o fortalecimento dos mercados foi levada em conta pela abordagem adotada pelo FIDA no desenvolvimento de cadeias de valor.
13. A carteira também é coerente com os objetivos estratégicos do Programa de Oportunidades Estratégicas (COSOP) 2011: a maioria dos projectos visa a elevar a renda dos pobres rurais promovendo uma produção maior e de melhor qualidade, e comercializando o excedente de maneira mais lucrativa. Somente em 2013, com os recursos adicionais de três empréstimos e uma doação fornecida pela União Europeia, o amplo objetivo do FIDA de melhorar a segurança alimentar e a nutrição dos pobres rurais se tornou mais visível na carteira.
14. Com respeito aos participantes dos projectos, parecem sistematicamente incluir os pobres economicamente ativos, membros de associações e grupos de agricultores e pescadores, que poderiam produzir excedentes, mas precisam de melhor acesso a tecnologias, produtos financeiros e mercados para obter maior produtividade, produção e retorno. Dois projectos, Desenvolvimento de Cadeias de Valor nos Corredores de Maputo e Limpopo (PROSUL) e o Projecto de Apoio ao PRONAE (PSP), também beneficiam os pequenos e médios agricultores, que operam fora das associações e têm elos estáveis ou crescentes com os mercados. Contudo, essa abordagem não estava totalmente em conformidade com o

mandato do FIDA de trabalhar com os segmentos mais pobres da população rural, e talvez não fosse a estratégia mais apropriada num país com 50% de incidência absoluta de pobreza nas áreas rurais. Os projectos, com exceção do Projecto de Prevenção do HIV/SIDA e Melhoria da Nutrição (CHAPANI), tampouco fizeram esforços para integrar as pessoas que vivem com HIV entre seus beneficiários.

Eficácia

15. Quando se realizou a CSPE, os resultados da maioria dos projectos estavam emergindo lentamente. O trabalho estava progredindo, mas a eficácia da carteira era irregular. Eis os principais resultados:
 - (a) A carteira abordou adequadamente o compromisso estipulado no COSOP 2011 de desenvolver cadeias de valor para pequenos produtores na agricultura e, em menor grau, na pesca devido a atrasos no componente de financiamento rural do ProPesca. Além disso, os mercados para os produtos da pesca artesanal não parecem atender as necessidades e requisitos desse ambiente de produção e comercialização.
 - (b) A carteira contribuiu em boa medida para o objetivo do COSOP de melhorar o conhecimento dos pequenos produtores e, em certa medida, o acesso a novas tecnologias; isso aconteceu principalmente através de apoio às operações do Sistema Nacional de Extensão Agrária e rede de extensão do Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas.
 - (c) Com respeito ao financiamento rural, com exceção dos Grupos de Poupança e Crédito (GPC), que conseguiram beneficiar grande número de mulheres e homens pobres na zona rural, os resultados ficaram aquém das expectativas e necessidades. Devido ao encerramento do Programa de Apoio ao Financiamento Rural (RFSP/PAFIR) no ponto de conclusão sem ter atingido seus objetivos, a partir de 2013 os três projectos de cadeias de valor tiveram que estabelecer seus próprios mecanismos de financiamento rural, um empreendimento complexo que provocou sérios atrasos na implementação e limitou os resultados nesse domínio quando se realizou a CSPE.
 - (d) Todos os projectos contribuíram significativamente para o desenvolvimento institucional do Governo e das organizações de agricultores; vários projectos registraram progresso em habilitar os agricultores a obter títulos de propriedade, um fator importante para aumentar a produção e a segurança alimentar.
 - (e) Em conformidade com os objetivos do COSOP, os projectos contribuíram para melhorar a rede de estradas alimentadoras e mercados, bem como outras infraestruturas sociais. A população que se beneficiou das estradas reabilitadas se estendeu além dos participantes imediatos dos projectos, sendo visíveis os resultados positivos; os resultados dos mercados levarão mais tempo.

Eficiência

16. O baixo nível de eficiência foi a maior deficiência na implementação dos projectos apoiados pelo FIDA no período da avaliação. Vários fatores contribuíram para isso; assim, os próximos passos devem incluir acções nas seguintes áreas: os projectos devem ser simplificados e mais realistas; as contribuições de outros doadores devem ser harmonizadas com os procedimentos de desembolso e execução financeira do FIDA; as organizações do governo devem melhorar sua eficiência no estabelecimento de unidades de gestão do projecto; os provedores de serviços devem ser recrutados somente para as tarefas em que podem proporcionar um real valor agregado; as soluções para os principais problemas devem ser encontradas pelo Governo e o FIDA, inclusive com respeito aos fundos de

contrapartida do Governo, para permitir uma execução eficiente e efetiva, harmonizada com os procedimentos do Governo.

Impacto

17. O impacto mais forte é visível na segurança alimentar (mediante o desenvolvimento da capacidade dos agricultores em tecnologias simples, mas apropriadas) e no desenvolvimento institucional. Contudo, com respeito à segurança alimentar, a falta de dados robustos não permite nenhuma conclusão firme sobre o impacto a longo prazo da melhoria na produção e no acesso a mercados.
18. O principal obstáculo a um impacto mais positivo sobre a renda e ativos é consequência direta da falta de serviços financeiros para que os beneficiários participem de maneira lucrativa nas cadeias de valor. Durante o período restante dos projectos em andamento, deve-se atribuir prioridade ao fechamento dessa brecha, com apoio de sistemas de monitoria e avaliação concentrados nos resultados e impactos.

Sustentabilidade

19. Os principais fatores de sustentabilidade eram a forte integração entre algumas unidades de gestão do projecto e os ministérios e os esforços e recursos dedicados ao desenvolvimento de capacidade em todos os níveis. Contudo, existem ameaças ao real potencial de benefícios sustentados para os agricultores e pescadores das cadeias de valor. Essa preocupação deve estar no centro da preparação de estratégias robustas de saída para os projectos que devem ser concluídos nos próximos 18-24 meses.

Inovação e ampliação de escala

20. Vários projectos introduziram inovações nas tecnologias de agricultura e pesca, no desenvolvimento de cadeias de valor e na resiliência a mudanças climáticas. A ampliação de escala também foi bem-sucedida nas tecnologias que não precisavam de insumos adicionais para uma adoção mais ampla, como o crédito.

Igualdade de género e empoderamento das mulheres

21. Todos os empréstimos e doações (com exceção de RFSP/PAFIR) explicitamente previam a inclusão de mulheres como beneficiárias dos projectos e na maioria dos casos também definiam metas quantitativas para mulheres. As metas variavam entre 25 e 50%, e foram obtidos resultados significativos com respeito à participação de mulheres nas actividades dos projectos.
22. Contudo, o impacto positivo sobre o empoderamento das mulheres e igualdade de género de certa maneira não se materializou no nível comunitário e familiar, apesar dos esforços envidados para melhorar a conscientização e competência dos funcionários das unidades de gestão do projecto e organizações governamentais sobre questões de igualdade de género. Seria necessário envidar mais esforços para melhorar a análise de género durante a planificação, implementação e monitoria e avaliação, inclusive coleta sistemática de dados desagregados por sexo, e despertar conscientização acerca das maneiras em que as posições e papéis das mulheres podem ser modificados entre beneficiários dos dois sexos.

Ambiente, gestão dos recursos naturais e mudanças climáticas

23. Embora há muito o FIDA reconheça que a gestão sustentável do ambiente e dos recursos naturais desempenha um papel importante no alívio da pobreza rural e melhoria da subsistência dos produtores rurais, deu-se pouca atenção a essas questões na formulação dos projectos na carteira atual. Além disso, o FIDA formulou sua estratégia para mudanças climáticas em 2010; isso significa que mais projectos em Moçambique deveriam ter integrado essa estratégia em seu desenho.

24. Contudo, uma nota positiva foi a inclusão no PROSUL de um componente de doação financiado pelo Programa de Adaptação para Pequenos Agricultores (de múltiplos doadores, baseado no FIDA), que habilitou a integração de medidas de adaptação às mudanças climáticas nas três cadeias de valor do projecto. Algumas dessas medidas se mostraram benéficas para diferentes grupos de pobres rurais. Além disso, ajustes de actividades durante a implementação da maioria dos outros projectos fazem prever bons resultados futuros.

Implementação geral da carteira de projectos

25. Em síntese, vários elementos positivos permitiram a implementação da carteira e a consecução de alguns resultados importantes: um bom nível de alinhamento dos projectos com as prioridades do Governo e um forte sentido de propriedade de todos os projectos pelas organizações governamentais; boa credibilidade do FIDA como parceiro, que levou a um excelente desempenho na alavancagem de recursos adicionais e contribuiu para aumentar a relevância e fechar as brechas dos projectos; unidades de gestão do projecto competentes e comprometidas; introdução de algumas inovações importantes; forte enfoque da carteira no desenvolvimento institucional.
26. Ao mesmo tempo, o desempenho foi bastante prejudicado por vários fatores: complexidade dos projectos; longos períodos de preparação devido em parte à decisão de harmonizar a execução financeira com o sistema nacional; atrasos significativos na implementação devido aos longos procedimentos no Governo e com alguns parceiros internacionais; falta de acesso a produtos financeiros apropriados para os beneficiários dos projectos participarem das cadeias de valor. Outras deficiências que afetaram a eficácia e os impactos foram a capacidade limitada de integrar uma abordagem de igualdade de género na implementação dos projectos e pouca atenção dos projectos à gestão de recursos naturais e adaptação às mudanças climáticas.

Outras actividades

27. **Gestão de conhecimento.** Os esforços feitos pelo escritório do FIDA no país (ICO) e pela Unidade de Coordenação de Subprogramas do FIDA (SPCU) para melhorar os resultados da gestão de conhecimento são visíveis e devem ser mantidos no programa do país, além de trazer para Moçambique o conhecimento e experiência do FIDA em outros países.
28. **Diálogo sobre políticas.** Identificou-se bom potencial na maioria dos projectos para proporcionar lições e experiência ao diálogo sobre políticas, bem como para que o ICO e o FIDA tenham uma atuação melhor, tanto diretamente com o Governo quanto com outros parceiros.
29. **Construção de parcerias.** O FIDA desenvolveu parcerias sólidas e bem-sucedidas com o Governo e conta com seu respeito e confiança; o FIDA também tem uma credibilidade sólida com vários parceiros de desenvolvimento, conforme comprovado pelo volume de recursos financeiros alavancados para cofinanciamento; o ICO e os projectos desenvolveram uma sólida relação com a FAO e WFP no contexto da implementação do MDG1c financiada pela União Europeia. Essa rica experiência em parcerias pode gerar lições sobre os custos e benefícios de algumas parcerias. Além disso, a colocação do Diretor de País em Maputo deve contribuir para novas parcerias construtivas no futuro.
30. **Doações.** A carteira de doações caracteriza-se por um alto nível de interconectividade e sinergia. Todas as doações vinculadas a empréstimos aumentaram a relevância destes e fecharam brechas de desenho, em particular sobre nutrição, HIV e SIDA e gestão de recursos naturais. A doação para o Projecto de Promoção da Aquicultura de Pequena Escala (PROAQUA) atendeu um requisito específico do Governo e pode preparar o caminho para uma atuação mais significativa do FIDA no subsector de aquicultura. As doações regionais

foram integradas ao Sistema Nacional de Extensão Agrária, com boas perspectivas de sustentabilidade institucional.

Desempenho dos parceiros

FIDA

31. O FIDA envidou bons esforços para ser um parceiro confiável do Governo de Moçambique. Contudo, isso teve alguns custos em termos de eficiência e eficácia da implementação. Além disso, o enfoque da carteira no desenvolvimento de cadeias de valor e integração de produtores ao mercado afetou o compromisso tradicional do FIDA com a pobreza e a vulnerabilidade. Há lições a serem aprendidas, que devem guiar a formulação do próximo COSOP e projectos conexos.

Governo de Moçambique

32. O compromisso e a disponibilidade de muitas organizações governamentais para colaborar com o FIDA foram satisfatórios e se mantiveram ao longo do tempo, apesar de importantes reformas institucionais. O Governo também envidou esforços para assegurar que as unidades de gestão do projecto fossem estabelecidas num prazo relativamente curto. Nos poucos casos em que o atraso no recrutamento do coordenador do projecto foi significativo, isso pode ter sido devido à escassez geral de profissionais competentes no âmbito nacional. Além disso, uma vez estabelecidas, as unidades de gestão do projecto se mostraram extraordinariamente estáveis.
33. Um bom indicador da disposição do Governo a aprender com a experiência de projectos apoiados pelo FIDA foi o forte elemento de gestão do conhecimento no ProPesca e PROMER, em que profissionais que trabalharam em projectos apoiados pelo FIDA no mesmo sector foram recrutados para as unidades de gestão do projecto. A mesma atitude aberta também foi observada sempre que eram feitas propostas concretas sobre normas e padrões, inovações tecnológicas e inclusão de novos componentes nos projectos, como aconteceu com a adoção de uma estratégia de reabilitação de estradas resiliente a mudanças climáticas, integração de educação nutricional no currículo das escolas agrárias e a introdução de clínicas de plantas no Sistema Nacional de Extensão Agrária.
34. Contudo, algumas deficiências importantes com respeito aos aspectos fiduciários afetaram negativamente a eficiência da carteira, inclusive disponibilidade limitada de fundos de contrapartida para projectos apoiados pelo FIDA, complexidade do sistema eletrônico de administração financeira do Governo (e-SISTAFE), procedimentos complexos para aprovação de contratos e acções relacionadas a aquisições, bem como os atrasos criados no processo.

Desempenho da estratégia de país

35. Em Moçambique, o FIDA apoiou uma carteira de projectos, em vez de uma estratégia e programa para o país. Isso foi devido a vários motivos, inclusive desconexão entre o COSOP e a formulação, aprovação e implementação de projectos e alta rotatividade dos gerentes de programa. O ritmo da implementação e o progresso na consecução dos objetivos foram muito afetados pelo fato de os projectos serem complexos e muito ambiciosos, pela harmonização com os procedimentos e plataformas nacionais de execução financeira e pela brecha operacional e institucional do financiamento rural, um importante pilar da carteira. A estratégia de focalização não parece ter sido totalmente relevante para a realidade do país, e em geral oportunidades perdidas no nível conceptual impediram que a carteira tivesse melhores resultados em termos de redução da pobreza.
36. Ao mesmo tempo, a carteira do FIDA contribuiu para um extenso desenvolvimento de capacidade dos funcionários do governo, parceiros e produtores; graças à sua confiabilidade entre parceiros internacionais de

desenvolvimento, alavancou recursos adicionais que aumentaram a relevância e alcance da carteira. Não menos importante, graças aos recursos adicionais, componentes de educação nutricional foram integrados no desenvolvimento de cadeias de valor e no currículo do Sistema Nacional de Extensão Agrária. Quando se realizou a CSPE, estava começando a ocorrer um impacto positivo sobre a renda familiar, ao menos para os beneficiários do PROMER; as estradas reabilitadas estavam beneficiando um grande número de pessoas; as mulheres estavam sendo empoderadas mediante iniciativas de alfabetização funcional; grupos de poupança e crédito apoiados pelos projectos estavam melhorando significativamente a subsistência de seus membros; e foram tomadas algumas medidas positivas a fim de disponibilizar outros produtos financeiros para as cadeias de valor na pesca.

37. A CSPE, adotando uma perspectiva de médio prazo para os impactos potenciais e fazendo um balanço dos resultados positivos obtidos até agora e das causas dos resultados menos positivos, avaliou o desempenho geral como moderadamente satisfatório (4).

Avaliação do desempenho da estratégia e programa no país

Relevância	3
Eficácia	4
Geral	4

Conclusões

38. O COSOP 2011 refletia o otimismo gerado a partir de 2005 pelo crescimento constante dos indicadores macroeconómicos por mais de uma década. Com base na teoria de que a pobreza pode ser reduzida mediante estratégias de filtração baseadas no mercado e endossando a carteira e inventário de projectos então vigente, o COSOP afirmava que seu objetivo era *"melhorar a integração dos pequenos agricultores e pescadores artesanais na dinâmica dos mercados"*.
39. Esse objetivo seria atingido mediante três projectos, PROMER, ProPesca e PROSUL, todos concentrados no desenvolvimento de cadeias de valor para agricultura, pecuária e pesca. As iniciativas complementares incluíam o PSP, apoiando o Sistema Nacional de Extensão Agrária e melhorando o acesso dos produtores a insumos e tecnologias para aumentar a produção, e o RFSP/PAFIR, que visava a estabelecer um mecanismo nacional de financiamento rural e disponibilizar produtos financeiros a pequenos produtores. Várias doações complementaram as actividades e objetivos dos empréstimos. A capacidade de alavancar um volume significativo de recursos financeiros adicionais mediante parcerias foi um resultado importante da credibilidade e confiabilidade do FIDA em Moçambique e poderia representar um modelo interessante a ser replicado em outros países.
40. Em geral, o programa era relevante para as necessidades do país e possuía um nível razoável de coerência interna. O alinhamento dos projectos com as políticas e estratégias nacionais era bom; a plena integração das três unidades de gestão do projecto nas organizações governamentais responsáveis pela execução dos projectos, em dois casos aproveitando a experiência adquirida em outros projectos apoiados pelo FIDA, contribuiu para uma forte identificação do governo com os projectos.
41. Contudo, o COSOP e os projectos não incluíam explicitamente objetivos ou abordagens para melhorar a segurança alimentar e nutrição e reduzir a pobreza,

objetivos comuns do Governo e do FIDA. Algumas das cadeias de valor propostas não tinham potencial de um valor agregado mais forte no âmbito local para mais produtores. Isso fez com que os produtores vendessem a comerciantes que operavam em condições quase monopolísticas.

42. O COSOP, endossando em parte o enfoque nos projectos em andamento e em parte afastando-se dos beneficiários tradicionais do FIDA, identificou a população-alvo como pobres economicamente ativos, que já tinham o potencial de expandir e comercializar suas actividades e receberiam apoio para aumentar o acesso a insumos, mercados e crédito, facilitando seu contacto com o sector privado. Isso fez com que os projectos se concentrassem em produtores que já tinham acesso a melhores fatores de produção e frequentemente já eram membros de associações ou grupos, em distritos que tinham potencial para produção e comercialização de excedentes, e cadeias de valor que acabavam transferindo a maior parte do valor agregado para fora das comunidades rurais.
43. Isso significa que a maioria dos produtores rurais nos mesmos distritos de intervenção – que em bons anos podem obter um excedente limitado e em anos ruins sofrem de insegurança alimentar – ficava fora das actividades dos projectos ou estava apenas marginalmente envolvida mediante o fortalecimento da capacidade do Sistema Nacional de Extensão Agrária. Além disso, apesar das graves estatísticas sobre prevalência de HIV e SIDA no país e das disposições para esse problema em dois empréstimos, somente uma doação abordava questões conexas mediante campanhas de conscientização e melhoria da nutrição das famílias pobres em comunidades pesqueiras. Nenhum dos empréstimos incluía esforços para integrar as pessoas que vivem com HIV nas cadeias de valor, grupos de poupança e crédito ou mesmo nos esforços de desenvolvimento da capacidade em nutrição, alfabetização funcional ou outros tópicos.
44. Por último, a gestão nacional de recursos e a dimensão ambiental da carteira em geral eram fracas. Isso contribuiu em parte para minar os possíveis impactos positivos e a sustentabilidade dos projectos com respeito à segurança alimentar e produção, considerando a grande dependência de recursos naturais por parte dos produtores (inclusive os pobres economicamente ativos). Além disso, foi uma oportunidade perdida porque o país tem vastos recursos que podiam ser explorados de maneira mais sustentável para as gerações atuais e futuras. O desenvolvimento de cadeias de valor e a melhoria de produtos não devem ocorrer à custa da gestão sustentável dos recursos naturais: o alívio da pobreza – para ser sustentado e equitativo no longo prazo – deve estar vinculado à melhoria do uso e gestão de recursos.
45. Em geral, a combinação de focalização da carteira e estratégias de mercado provocou um enfraquecimento da contribuição potencial dos projectos apoiados pelo FIDA aos objetivos mais amplos de redução da pobreza e melhoria da segurança alimentar, que se tornaram ainda mais urgentes e prementes com a crise económica e financeira que afeta o país desde 2015. O FIDA e o Governo devem estar conscientes do significativo risco de erosão das boas perspectivas de sustentabilidade de alguns resultados da carteira, devido aos crescentes desequilíbrios nos termos de troca entre os preços dos produtos agrícolas e os de outros bens essenciais. A crise pode anular os ganhos conquistados a duras penas e os parceiros como o FIDA devem estar prontos para continuar apoiando o país.
46. O acesso a produtos de financiamento rural era um dos pilares do desenvolvimento de cadeias de valor, já que a falta de acesso a produtos financeiros apropriados para apoiar todas as formas de produção foi corretamente identificada como um dos principais obstáculos ao alívio da pobreza rural em Moçambique. O projecto RFSP/PAFIR visava fechar essa brecha no ambiente nacional de desenvolvimento rural, mas chegou ao final sem atingir seus objetivos. Não havia disposições adequadas de acompanhamento e apoio aos

projectos para executar os componentes de financiamento rural, que eram cruciais para a obtenção de resultados.

47. Quando se realizou a CSPE (com exceção de GPC bem-sucedidos e sustentáveis), havia sido registrado pouco progresso tangível na melhoria do acesso para pequenos agricultores e pescadores. Essa brecha estava afetando a eficácia de muitos esforços de desenvolvimento da capacidade, transferência de tecnologia e melhoria do acesso a mercados, já que os projectos gastavam tempo e recursos preciosos para avançar no sector altamente complexo das microfinanças. Nesse contexto, nunca é demais insistir na necessidade de uma instituição de financiamento rural robusta e sustentável. Na opinião da CSPE, essa instituição seria responsável por fixar normas e padrões, estabelecendo um fundo de garantia, e apoiando organizações locais e setoriais capazes de lidar com produtores rurais e comerciantes fornecendo produtos financeiros apropriados às suas circunstâncias.
48. Os atrasos na execução financeira dos projectos e a lenta implementação foram reconhecidos por todas as partes como a principal deficiência; a eficiência era baixa em toda a carteira, com exceção do PROMER. As causas são múltiplas: complexidade dos projectos; compromisso legítimo e louvável de harmonização com os complexos procedimentos do governo; múltiplos parceiros com diversos procedimentos de desembolso; atrasos na disponibilidade dos fundos de contrapartida do Governo. Esses fatores alongaram o período de implementação e produziram custos de gestão mais altos e progresso lento na obtenção de resultados, provocando baixa eficácia e impactos fracos ou insignificantes. Isso parece ser uma questão importante, que requer a atenção urgente do FIDA e do Governo; embora Moçambique receba empréstimos altamente concessionais do FIDA, esse baixo nível de eficiência pode prejudicar os benefícios dessa parceria importante e relevante.
49. Todos os projectos, com exceção do ProPesca, se baseavam amplamente no recrutamento de provedores de serviços, conforme estipulado no COSOP 2011. Na verdade, não há dúvida de que provedores de serviços com a experiência e o conhecimento necessário tinham que ser contratados para apoiar a implementação de projectos muito complexos. Além disso, como característica geral, as organizações não governamentais e o sector privado socialmente responsável têm melhor capacidade para atuar junto a comunidades e produtores, e a contribuição desses parceiros para a execução dos projectos foi benéfica para todos. Contudo, a contratação de provedores de serviços não deve incluir a delegação de tarefas que correspondem melhor às unidades de gestão do projecto. A experiência adquirida pelo FIDA na carteira do país com provedores de serviços permite uma reformulação cuidadosa desse modelo de implementação, visando a assegurar que os futuros projectos se beneficiem do valor agregado que provedores de serviços competentes e experientes podem proporcionar a iniciativas apoiadas pelo FIDA, sem incorrer em mecanismos de implementação onerosos e ineficientes.
50. Uma parte importante do valor agregado pela parceria entre o FIDA e Moçambique estava incorporado nas actividades não creditícias executadas pelo ICO. O COSOP 2011 tinha disposições a esse respeito que não se materializaram, principalmente porque os projectos desenvolveram seus sistemas de monitoria somente no nível de actividade e produto e não podiam fornecer informação num nível mais alto de resultados. Contudo, deficiências na monitoria e gestão do conhecimento também tiveram um impacto indireto no potencial de sustentabilidade e ampliação dos resultados dos projectos.
51. Além disso, embora se tenha registrado certo progresso na gestão do conhecimento graças ao compromisso da Direcção Nacional de Tesouro no Ministério da Economia e Finanças através do SPCU, o conceito de gestão do

conhecimento não estava claro para a maioria. A escassez de recursos humanos no ICO também não permitiu um progresso significativo na gestão do conhecimento e diálogo sobre políticas durante o período da avaliação. Os poucos resultados obtidos mostram que o FIDA poderia ser efetivo nessas duas áreas de trabalho no país e que todos os projectos poderiam fornecer lições para a formulação de políticas baseadas em evidências. Contudo, são necessários recursos financeiros e humanos para desenvolver sistemas de monitoria adequados, identificar os tópicos, realizar análises relevantes e apoiar a ampliação de escala mediante discussão sobre políticas com o Governo, parceiros e outras partes interessadas.

Recomendações

Recomendação 1: Enfoque nos pobres rurais e grupos mais vulneráveis, inclusive mulheres, jovens e pessoas que vivem com HIV. Uma abordagem de baixo para cima para reduzir a insegurança alimentar, desnutrição, pobreza e vulnerabilidade é compatível com o desenvolvimento de cadeias de valor e integração nos mercados, e provavelmente mais eficaz e eficiente no médio prazo em comparação com estratégias de filtração. Contudo, isso precisa ser apoiado por estratégias que primeiro abordem as necessidades dos produtores mais pobres e vulneráveis e os obstáculos que eles enfrentam para: (i) melhorar a produção (qualidade e quantidade); (ii) processar e transformar os produtos no âmbito local agregando valor aos seus produtos no mercado; (iii) melhorar sua participação em organizações de agricultores; (iii) fortalecer sua capacidade de negociar um acesso mais lucrativo aos mercados. Essa visão deve informar todos os passos na formulação e implementação dos projectos, desde a seleção de participantes e escolha das cadeias de valor e oportunidades de mercado até a identificação de necessidades de desenvolvimento de capacidade, inclusive alfabetização funcional e financeira, nutrição e prevenção do HIV.

Recomendação 2: Os projectos apoiados pelo FIDA em Moçambique devem incluir entre seus princípios atenção plena à gestão sustentável dos recursos naturais e ao fortalecimento da resiliência às mudanças climáticas. Todos os projectos devem incluir explicitamente a gestão sustentável de recursos naturais e a adaptação e mitigação da mudança climática, conforme apropriado e relevante a seus objetivos, em conformidade com as políticas mais recentes do FIDA e as estratégias relevantes do Governo. Além disso, a gestão de recursos naturais e a adaptação a mudanças climáticas devem ser incorporadas em todas as actividades dos projectos, inclusive desenvolvimento de capacidade e transferência de tecnologias.

Recomendação 3: O apoio do FIDA ao financiamento rural deve ser conceptualizado dentro de um horizonte de compromisso de longo prazo e baseado nas lições aprendidas. Com base nas lições aprendidas e na experiência adquirida pelo FIDA em Moçambique e outros países, um compromisso de longo prazo, possivelmente de 15 anos, seria necessário e apropriado para que instituições robustas e transparentes em todos os níveis e subsectores produtivos ganhem força e credibilidade e forneçam serviços financeiros sustentáveis aos pobres rurais de Moçambique.

Recomendação 4: Melhorar a eficiência da execução financeira. A integração de projectos financiados pelo FIDA nos procedimentos e sistemas do governo (por exemplo, e-SISTAFE) deve ser promovida a fim de garantir a propriedade governamental e por motivos de transparência. Algumas medidas específicas serão fundamentais para melhorar a eficiência da implementação: (i) habilitar o e-SISTAFE a cumprir os requisitos dos projectos apoiados pelo FIDA em termos de flexibilidade nos planos de trabalho, requisitos formais para os beneficiários e cronograma de desembolso; (ii) até que o e-SISTAFE possa cumprir os requisitos dos projectos

apoiados pelo FIDA, alocar 25% do orçamento do projecto a ser executado fora do e-SISTAFE para permitir ajustes dos planos e execução contínua durante o ano; (iii) desenvolver um mecanismo rápido para aprovação de contratos e ordens de serviço para projectos apoiados pelo FIDA que cumpram os requisitos do Estado em termos de controlos e transparência; (iv) privilegiar a aplicação de acordos financeiros e ferramentas contábeis que permitam que os fundos de contrapartida do Governo sejam fornecidos em espécie em vez de dinheiro, e evitar quaisquer requisitos para a execução financeira paralela; (v) negociar com outros parceiros para incorporar suas contribuições aos procedimentos de desembolso e execução financeira do FIDA; (vi) fortalecer a capacidade de planificação financeira das unidades de gestão do projecto.

Recomendação 5: Formular princípios para o uso de provedores de serviços na implementação de projectos. Os princípios devem incluir as seguintes lições aprendidas: (i) os provedores de serviços devem ser recrutados somente para componentes e actividades que as organizações governamentais e as unidades de gestão do projecto não tiverem capacidade para implementar; (ii) os provedores de serviços devem ser selecionados com base em sua experiência e competência, e com longa tradição nas áreas para as quais forem recrutados; (iii) os provedores de serviços em geral têm se mostrado mais eficazes do que os serviços governamentais no apoio a processos de empoderamento das comunidades, associações, famílias e indivíduos; (iv) os provedores de serviços sem experiência no manejo de contratos para projectos financiados pelo FIDA devem receber treinamento sobre procedimentos administrativos e financeiros, devendo-se preparar manuais relevantes e claros no início do ciclo do projecto.

Recomendação 6: Dedicar atenção e recursos à gestão do conhecimento e diálogo sobre políticas. A sede do FIDA e o ICO devem assegurar, nos orçamentos dos projectos e ICO, que haja recursos suficientes para actividades não creditícias, começando com sistemas sólidos de monitoria e avaliação, e que o programa do país seja construído sobre os seguintes pilares:

- (a) Desenvolvimento de robustos indicadores de resultados para COSOPs e projectos;
- (b) uma estratégia de gestão do conhecimento para o programa no país vinculada estreitamente com os principais elementos do COSOP e componentes do projecto que geralmente podem ser ampliados mediante políticas e estratégias nacionais;
- (c) identificação inicial de questões e resultados baseados em evidências que podem ser incorporados aos processos de diálogo sobre políticas num alto nível estratégico, mediante processos apropriados de gestão do conhecimento.