



GUINÉ-BISSAU

- Apesar de uma taxa de crescimento prevista de 4.8% para 2015 e das projeções de 5.7% para 2016 e 6.2% para 2017, as perspectivas permanecem frágeis porque estão fortemente dependentes do clima sociopolítico, do desempenho do setor do caju e da continuidade do processo de reformas.
- Verificaram-se progressos notáveis nas reformas graças a uma melhor integração das prioridades de desenvolvimento do país. No entanto, a capacidade do Estado para continuar e reforçar a gestão das finanças públicas será determinante por uma recuperação a médio prazo.
- A cidade de Bissau é o principal polo de atração económica do país. No entanto, na perspectiva de um crescimento inclusivo, as políticas públicas devem dinamizar as cidades secundárias e promover o desenvolvimento económico e social do meio rural.

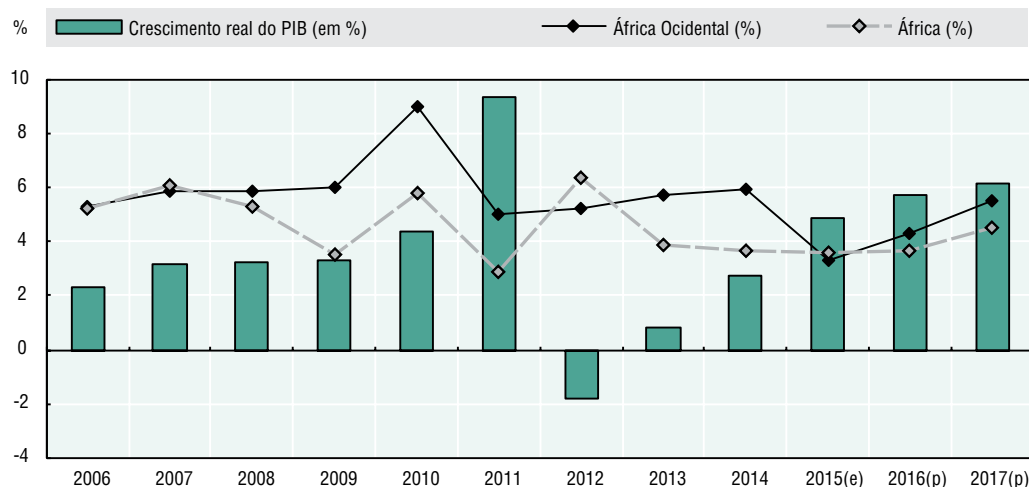
Visão global

O regresso à ordem constitucional em 2014 permitiu à Guiné-Bissau melhorar a sua situação socioeconómica e retomar o caminho do crescimento. Após três anos de estagnação, devido ao golpe de Estado de 2012, o país registou uma significativa taxa de crescimento, de 4.8% em 2015. A taxa de crescimento situou-se apenas nos 0.9% em 2013 e nos 2.7% em 2014. A recuperação económica foi impulsionada pela boa comercialização da castanha de caju e por uma colheita agrícola de bens alimentares em claro crescimento, mas também pela crescente confiança do setor privado, pelas reformas do setor público (incluindo o saneamento das finanças públicas) e pelo retorno dos doadores de fundos, como demonstrado pelo sucesso da Mesa Redonda de parceiros realizada em Bruxelas, em março de 2015. No entanto, 2015 também registou sobressaltos políticos que podem minar o crescimento projetado e a viabilidade das reformas em curso. A situação política e os riscos climáticos que podem pesar sobre o setor primário, constituem os principais riscos para o crescimento a curto prazo. Partindo do princípio que as tensões políticas atuais se resolverão, que se registará uma pluviosidade semelhante à registada em 2015 e que as reformas em curso se manterão, o crescimento estimado é de 5.7% em 2016 e de 6.2% em 2017.

Em comparação com os anos anteriores, 2015 foi marcado por um aumento significativo das receitas e das despesas. Durante o período de transição, a gestão das finanças públicas deteriorou-se significativamente. Com a criação de comités de tesouraria e o reforço de certos postos nas alfândegas, as autoridades puderam, ao longo de 2015, melhorar tanto a gestão como a administração fiscal. Embora os grandes projetos sejam ainda necessários para manter os progressos realizados desde o fim do período de transição, estas melhorias permitiram um melhor funcionamento do Estado (salários pagos a tempo, pagamento de salários em atraso, etc.). Assim, a taxa de pressão fiscal passou de 8.7% em 2014 para 10.5% em 2015. Quanto ao saldo orçamental global, em 2015, situa-se em -2.2% do Produto Interno Bruto (PIB). O saldo primário é 1.6%. Em 2015, prevê-se que a inflação, avaliada pelo índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) se situe em 1.5%, em resultado de uma recuperação da procura.

A situação social e o desenvolvimento humano pouco melhoraram relativamente a 2014. Ainda que a consolidação das finanças públicas e o apoio dos parceiros técnicos e financeiros tenham permitido uma melhor gestão dos setores da educação e da saúde, a situação geral continua a ser preocupante. O país tem um dos indicadores mais baixos de desenvolvimento humano (IDH) e os dados de uma recente pesquisa com recurso a vários inquéritos agregados de indicadores múltiplos (MICS IV) evidenciam carências significativas em termos de desenvolvimento humano. Estas insuficiências são ainda mais acentuadas para as mulheres e para as populações rurais.

Figura 1. Taxa de crescimento real do PIB



Fonte: AfDB, Statistics Department AEO. Dados para 2013 são estimados, para 2014 e seguintes são projecções.

Tabela 1. Indicadores macroeconómicos

	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Crescimento real do PIB	2.7	4.8	5.7	6.2
Crescimento real do PIB per capita	0.2	2.4	3.4	3.8
Inflação medida pelo IPC	1.9	1.5	2.1	1.8
Saldo orçamental, em % do PIB	-2.1	-2.2	-2.7	-3.1
Conta corrente, em % do PIB	-1.3	1.5	-2.4	-2.6

Fonte: Dados das autoridades nacionais; estimativas (e) e previsões (p) com base em cálculos dos autores.

Desenvolvimentos recentes e perspetivas

O ano de 2015 marcou um novo começo para o país depois do seu retorno à ordem constitucional. O Governo adotou a visão “Guiné-Bissau 2025”, acompanhada de um plano estratégico e operacional para 2015-20, denominado “Terra Ranka”. Tal plano tem como ambição tirar o país do ciclo de instabilidade e colocá-lo definitivamente no caminho do progresso. Encorajados pelos esforços do Governo, os parceiros de desenvolvimento reiteraram o seu apoio, o que resultou em compromissos traduzidos em mais de 1.5 mil milhões de dólares americanos (USD), no âmbito da Mesa Redonda de Bruxelas, de 25 de março de 2015.

A transição democrática deu ao país a perspetiva de melhorar a sua situação socioeconómica. Com efeito, com a redução da confiança do setor privado, a melhoria da procura interna e a retoma da consolidação orçamental, o crescimento voltou em 2014, situando-se em 2.7%. Embora frágil, a evolução socioeconómica durante o primeiro semestre de 2015 foi encorajadora. Estimular o investimento na construção e infraestruturas, bem como o desenvolvimento da capacidade dos serviços de internet, o que poderia ser feito pela introdução da banda larga pelos principais fornecedores, são sinais dessa recuperação. O aumento das receitas fiscais é superior ao esperado e realizado em 2014. Assim, durante os primeiros seis meses de 2015, as receitas aduaneiras superaram as expectativas em mais de 75% relativamente ao mesmo período de 2014.



Contudo, esta melhoria diminuiu com a crise institucional de agosto de 2015, que paralisou a administração durante dois meses e atrasou vários projetos de investimento. No entanto, prevê-se um crescimento de 4.8% em 2015, impulsionado por uma boa campanha de comercialização da castanha de caju, uma colheita de bens agroalimentares em nítido crescimento e por um setor público mais eficiente em comparação com o período de transição.

Em 2015, o setor primário contribuiu para 47.1% do PIB. Especificamente, as culturas alimentares são responsáveis por 19.4% e a castanha de caju por 9.6%, segundo dados do Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO). Para inverter a tendência da campanha de 2014-15, durante a qual a produção de cereais caiu 38.4%, as autoridades concederam apoio aos produtos agrícolas e aos produtos fitossanitários. Deste modo, e graças a uma melhor pluviosidade, o governo estima que a produção bruta de cereais aumentará 27.8% nas campanhas de 2014/15 e 2015/16. Relativamente ao arroz, a sua produção para a campanha de 2015/16 também registou um aumento de 28.1% comparativamente com a campanha anterior. Em termos de segurança alimentar, a boa campanha agrícola, conjugada com o aumento dos preços da castanha de caju, sugere que a situação pode vir a melhorar.

Em 2015, a campanha de castanha de caju foi muito favorável. O país exportou 171 000 toneladas a um preço médio de 1 200 USD por tonelada, contra 136 000 toneladas a 1 000 USD por tonelada em 2014. Muito embora não se tenha verificado um aumento significativo da produção, a simplificação dos procedimentos de exportação, bem como uma série de medidas contra as exportações ilegais explicam esta evolução. Especial destaque, de entre as medidas tomadas, é dado ao confisco da castanha de caju vendida ilegalmente e dos meios de transporte utilizados no contrabando. O preço ao produtor também registou uma evolução positiva, tendo atingido os 400 XOF (francos CFA BCEAO) por kg em 2015, contra 259 XOF por kg em 2014. Com este preço favorável e a suspensão da tributação obrigatória a favor do Fundo de Industrialização dos Produtos Agrícolas (FUNPI), o rendimento dos produtores deve aumentar.

Embora a sua contribuição para o PIB não exceda 1/6 do mesmo, o crescimento do setor secundário, de 4.1% em 2015, foi favorável para a economia. Este crescimento é explicado pelo dinamismo da indústria alimentar, bem como pela melhoria e ampliação do abastecimento de água e eletricidade. O subsetor da água e eletricidade registou uma taxa de crescimento de 15% em 2015, após um crescimento de 39.2% em 2014. Esse bom desempenho está relacionado com um maior dinamismo da Empresa de Eletricidade e Águas da Guiné-Bissau (EAGB) que beneficiou de um financiamento significativo por parte dos doadores de fundos. Para 2016 e 2017 a situação deverá melhorar, graças ao apoio dos parceiros para garantir a produção e os investimentos estruturantes, tais como a interconexão OMVG (Organização para o desenvolvimento do rio Gâmbia) ou a reabilitação da rede elétrica de Bissau.

No entanto, no setor secundário, os investidores enfrentam dificuldades, evidenciadas pela edição de 2016 do Relatório do Banco Mundial, *Doing Business*. Estas dificuldades resultam do alto custo dos transportes, dos problemas inerentes à falta de solvabilidade, da falta de qualificação da mão-de-obra e da insuficiência de competências técnicas de gestão. O crédito ao setor privado na Guiné-Bissau permanece abaixo do que deveria ser tendo em conta as especificidades do país (Fundo Monetário Internacional, FMI) e o insuficiente acesso aos serviços financeiros.

Com um crescimento de 4.4% em 2015, o setor terciário continua dinâmico, graças à recuperação das atividades de hotelaria, de restauração e de comércio (5.6%) e do segmento transportes e comunicações (5.3%), (BCEAO). Em 2014, o setor terciário registou um crescimento de 12.3%.

As perspetivas para o setor financeiro são favoráveis, encorajadas pelo apuramento em 2015 das carteiras de dois dos quatro principais bancos e o anúncio da possível entrada no mercado de um quinto banco em 2016.



Para 2016 e 2017, as perspetivas encontram-se basicamente dependentes do clima sociopolítico. O ano de 2016 está marcado por tensões políticas; tensões que haviam impedido a adoção, pelo Parlamento, no final de 2015, do programa do Governo. Estas perspetivas também dependem fortemente do desenvolvimento da campanha agroalimentar (dependente da pluviometria) e da campanha da castanha de caju. O crescimento pode atingir 5.7% em 2016 e 6.2% em 2017, com base nos seguintes pressupostos: consolidação da estabilidade política; ligeiro aumento da produção de castanha de caju, bem como de preços internacionais favoráveis; manutenção do aumento das receitas fiscais e continuação dos esforços para uma melhor gestão das finanças públicas e, finalmente, a continuação dos projetos de infraestruturas.

A médio prazo, as perspetivas de crescimento dependem da capacidade do Estado levar a cabo as reformas estruturais necessárias para a transformação e diversificação da economia, garantindo o fortalecimento e continuidade na prestação de serviços base. Apesar do progresso verificado relativamente a 2014, os principais desafios identificados no Plano estratégico e operacional para 2015-20 “Terra Ranka”, são: i) manter a estabilidade política; ii) realizar as reformas da administração pública e melhorar a gestão das finanças públicas; iii) reforçar a capacidade institucional; iv) estimular a diversificação da economia, especialmente da agricultura; e iv) continuar a investir em infraestruturas.

Tabela 2. PIB por setores (em percentagem)

	2010	2015
Agricultura, silvicultura, pesca e caça	47.1	47.1
dos quais pesca	4.3	3.5
Indústria extrativa
das quais petróleo
Indústria transformadora	11.9	12.4
Eletricidade, gás e água	0.4	1.3
Construção	1.3	1.2
Comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos, bens de consumo, hotelaria e restauração	15.4	19.2
dos quais hotelaria e restauração
Transportes, armazenagem e comunicações	4.6	5.7
Serviços financeiros, imobiliário e serviços às empresas	4.4	4.1
Administração pública e defesa	11.4	7.4
Outros serviços
Produto Interno Bruto a preços básicos/custo dos fatores	100.0	100.0

Nota: *Outros Serviços: educação, saúde, ação social e outros.

Fonte: Dados das autoridades nacionais.

Política macroeconómica

Política orçamental

O ano de 2015 foi marcado pelo aumento significativo de receitas e despesas. Em termos de receitas, o país beneficiou da recuperação económica e do início das reformas empreendidas pelas autoridades com vista a alargar a base fiscal. Assim, a taxa de pressão fiscal passou de 8.7% em 2014, para 10.5% em 2015. Embora a cobrança de receitas continue a ser um problema particularmente importante, as recentes melhorias verificadas na cobrança não são devidas a uma melhor capacidade de tributar, mas sim a uma maior eficiência da administração fiscal. Além disso, vários apoios orçamentais foram concretizados durante o ano. A reativação dos acordos de pesca com a União Europeia tem permitido um significativo aumento das receitas. Finalmente, as receitas excecionais de exportações de madeira vieram incrementar as receitas do Estado. Em 2016, deverão ser necessários novos apoios orçamentais. Quanto às receitas fiscais, elas dependem fortemente da continuidade das reformas.



Do lado das despesas, a recuperação de alguns programas de investimento em 2014 teve uma influência positiva na despesa total de 115.4%. Em 2015, o aumento estimado era de 17.0%. No entanto, apesar de uma melhoria significativa (de 1.9% em 2014, para 8.3% em 2015), os investimentos de fundos próprios em relação ao investimento total permanecem baixos e o país dependente da ajuda externa. As despesas correntes continuam a constituir a maior parte dos gastos do Estado. A massa salarial nominal não conheceu alterações significativas. No entanto, com o aumento das receitas, o rácio massa salarial / receitas totais caiu para 48.3% em 2015, contra 71,1% em 2014, ainda assim permanece acima do objetivo comunitário da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) de 35%. Em 2015, o saldo orçamental global situou-se em -2.2% do PIB, enquanto o saldo primário se situou em -1.6% do PIB.

No plano das reformas, o país registou vários avanços, incluindo uma melhor integração das prioridades de desenvolvimento (com base no Plano Estratégico e Operacional para 2015-20) e o envolvimento da sociedade civil na preparação do orçamento. A nível da gestão orçamental, a criação do Comité de Tesouraria foi benéfica, embora o Comité nem sempre se mostre funcional. No entanto, o planeamento e a gestão orçamental continuam a ser insuficientes. Para melhorar significativamente a situação orçamental, certas reformas devem ser implementadas a curto prazo, particularmente no domínio da credibilidade orçamental (quadro macroeconómico, concertação a nível das políticas setoriais, quadro de despesas a médio prazo) e dos sistemas de gestão financeira (previsões das despesas, operacionalização dos comités de tesouraria). O saldo primário deverá situar-se em -2.1% em 2016 e -2.6% em 2017.

Tabela 3. Finanças públicas (em percentagem do PIB, a preços atuais)

	2007	2012	2013	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Receitas totais (inclui donativos)	16.1	11.4	11.6	23.1	22.9	21.2	20.9
Receitas fiscais	5.6	7.7	7	8.7	10.5	10.2	9.8
Receitas do petróleo	8.1	2.4	3.5	9.9	7.8	6.5	6.6
Despesas totais e empréstimos líquidos (a)	18.7	16.6	16.9	25.2	25.1	23.9	24
Despesas correntes	11.5	12.3	10.3	17.4	16.8	15.7	15.5
sem juros	10.1	12.2	10.3	16.9	16.1	15.2	15
Ordenados e salários	3.7	4.8	4.8	6.2	5.9	5.4	5.1
Juros	1.3	0.1	0	0.5	0.6	0.5	0.5
Despesas de Investimento	7.2	4.3	6.6	7.8	8.3	8.1	8.5
Saldo primário	-1.2	-5.1	-5.2	-1.6	-1.6	-2.1	-2.6
Saldo global	-2.5	-5.2	-5.3	-2.1	-2.2	-2.7	-3.1

Nota : a. Nota: a) Somente os principais itens de receitas e de despesas são detalhados.

Fonte: Dados das autoridades nacionais; estimativas (e) e previsões (p) com base em cálculos dos autores.

Política monetária

Na qualidade de membro da UEMOA, a política monetária da Guiné-Bissau é conduzida pelo BCEAO, cujos instrumentos são comuns para os oito países da União. Em junho de 2015, o Comité de Política Monetária do BCEAO decidiu manter as taxas diretoras nos níveis em vigor desde setembro de 2013. Assim, a taxa de juro mínima de submissão às operações de chamadas para ofertas de injeção de capitais e a taxa de juro marginal do balcão de empréstimos permanecem em 2.5% e 3.5%, respetivamente. Além disso, o Comité decidiu manter inalterada a taxa de reservas exigida aos bancos da União em 5%, em vigor desde março de 2012.

Neste contexto, a situação monetária da Guiné-Bissau evoluiu significativamente. Os ativos externos líquidos das instituições monetárias atingiram 213.8 mil milhões de XOF no final de agosto de 2015, contra 160.7 mil milhões de XOF no final de dezembro de 2014 (BCEAO). Esta



evolução é explicada, principalmente, pela importância das transferências recebidas e repatriadas pelos bancos como parte da comercialização recorde da castanha de caju em 2015. Com esses aumentos, a oferta de moeda no país aumentou drasticamente, de 244.8 mil milhões de XOF no final de dezembro de 2014, para 336.9 mil milhões XOF, em 2015. Esta situação traduziu-se num aumento da circulação monetária e dos depósitos em bancos. Ao mesmo tempo, prevê-se que o volume do crédito interno registre um aumento relativamente a 2014 (+4.2%), mostrando uma deterioração da posição líquida do Governo e um aumento do crédito à economia. Para 2016 e 2017, com base numa melhoria dos balanços dos bancos comerciais, e graças a uma redução dos empréstimos pendentes, o aumento do crédito à economia deverá continuar.

Devido à sua adesão à UEMOA e às suas regras orçamentais restritivas, a Guiné-Bissau prevê conter a inflação dentro de um limite de 3%. Em 2015, prevê-se uma inflação, determinada pelo índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC), de 1.5% tendo por base a recuperação da procura. Ainda que a recuperação económica se confirme em 2016, as perspetivas inflacionistas deverão, no entanto, ser revistas em alta, para se situarem em 2.1% em 2016 e 1.8% em 2017.

Cooperação, integração regional e comércio

A política comercial do país é essencialmente definida a nível regional (UEMOA, CEDEAO). Em 2011, a Guiné-Bissau concluiu o processo de alinhamento das suas tarifas aduaneiras à tarifa externa comum (TEC) de quatro bandas da UEMOA. O ajustamento do regime tarifário à TEC de cinco bandas da CEDEAO (com taxas de 0%, 5%, 10%, 20% e 35%), que deveria ter entrado em vigor em 1 de janeiro de 2015, foi adiado. O país espera concluir este alinhamento tarifário em 2016.

A tarifa coletada agregada e ponderada pelas importações, em 2014, foi de 10.23% (Estudo diagnóstico sobre a integração do Comércio, 2015). Os níveis de proteção são mais elevados em produtos tais como o tabaco, o vestuário, os artigos de couro, os produtos agrícolas e caça, bem como bens alimentares e bebidas, que representam a maior parte das importações.

A Guiné-Bissau também mantém as medidas não-tarifárias (MNT) centradas sobre o preço e a quantidade ou a qualidade para o acesso ao mercado interno. A aplicação das MNT qualitativas apresenta dificuldades devido à falta de um quadro regulamentar nacional (caso das prescrições em matéria de embalagem, marcação e etiquetagem) e dos disfuncionamentos dos mecanismos de controlo e de problemas com infraestruturas (casos das medidas sanitárias e fitossanitárias).

A castanha de caju, principal produto de exportação, foi responsável por 84.4% do total das exportações em 2015. A quase totalidade é exportada para a Índia na forma bruta. As importações consistem principalmente de produtos alimentares (27.4%) e combustíveis (25.9%). Os países da zona euro continuaram a ser os principais fornecedores da Guiné-Bissau.

Em 2015, a balança comercial situa-se em 0.7% do PIB; um nível excepcional que se explica pelo sucesso da campanha de exportação de castanha de caju e das exportações de madeira. Espera-se que se agrave em 2016 e 2017, com base nas exportações de madeira em baixa, no plafonamento das exportações de caju, mas também devido ao aumento das importações impulsionado pela procura crescente e à compra de bens para projetos planeados. O saldo da conta corrente está estimado em 1.5% do PIB em 2015. Espera-se que caia para -2.4% em 2016 e -2.6% em 2017.



Tabela 4. Conta corrente (em percentagem do PIB a preços atuais)

	2007	2012	2013	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Balança comercial	-8.8	-5.1	-2.9	-5.4	0.7	-2.7	-2.7
Exportações de bens (f.o.b.)	15.4	13.2	14.9	16.7	23	19.9	20.5
Importações de bens (f.o.b.)	24.2	18.3	17.8	22.1	22.3	22.6	23.2
Serviços	-5	-5.1	-4.8	-5	-6.2	-6.6	-6.8
Rendimento dos fatores	-1.4	-2.9	-0.4	1.5	1.8	1.9	2
Transferências correntes	10.8	4.2	3.7	7.6	5.2	5	4.9
Saldo da Conta Corrente	-4.4	-8.8	-4.4	-1.3	1.5	-2.4	-2.6

Fonte: Dados das autoridades nacionais; estimativas (e) e previsões (p) com base em cálculos dos autores.

Política da dívida

A Guiné-Bissau enfrenta um risco moderado para a sustentabilidade da sua dívida. Em comparação com 2014, a análise da sustentabilidade da dívida é ligeiramente favorável e reflete as novas estimativas de crescimento decorrentes do regresso à ordem constitucional e à recuperação económica. Assim, segundo o cenário base, todos os indicadores relacionados com o peso da dívida estão abaixo dos limites prudenciais.

Em 2015, o stock total da dívida pública representa 52.0% do PIB, dos quais 19.2% de dívida externa (FMI), contra 52.3% do PIB em 2014 (dos quais 17.6% de dívida externa). Este stock deve cair para 50.6% em 2016 e 50.4% em 2017 (dos quais 18.1% e 17.9%, respetivamente, em dívida externa), sob reserva da verificação do crescimento estimado do PIB, mas, sobretudo, de uma gestão prudente e do apoio em financiamentos concessionais para investimentos em infraestruturas.

Em 2015, o país voltou-se para o mercado obrigacionista de títulos com duas emissões de Bilhetes do Tesouro: uma primeira de 5 mil milhões de XOF em abril, com uma maturidade de dois anos e uma segunda de 11 mil milhões de XOF em julho, com maturidade de um ano. O sucesso do leilão reflete um certo otimismo quanto à sustentabilidade da dívida e à capacidade de reembolso do país.

No entanto, esta análise repousa em dois postulados. Em primeiro lugar, a continuação de campanhas comerciais favoráveis da castanha de caju. O país é dependente das receitas de castanha de caju, o que pode prejudicar a capacidade de reembolso em caso de uma má campanha, o que, por sua vez, constitui um risco importante para a economia. Em segundo lugar, esta análise é baseada na boa gestão da dívida. Embora os dados sobre a dívida pública disponibilizados pelo novo sistema de análise financeira e de gestão da dívida (SYGADE), sejam razoavelmente precisos, a utilização atual do sistema não permite produzir relatórios regulares sobre a dívida externa.

Governança económica e política

Setor privado

A Guiné-Bissau é membro da UEMOA e beneficia assim de um grande mercado. Apesar disso, o país não aproveita as oportunidades oferecidas pelo mercado regional devido ao facto de a sua economia ser insuficientemente diversificada e pouco complementar com as economias dos países vizinhos. Este desiderato permanece difícil de atingir na medida em que o ambiente de negócios é pouco propício ao desenvolvimento da iniciativa privada e as carências em termos de infraestruturas de apoio à produção são importantes.

A nível de regulamentação, nenhuma reforma significativa foi observada nos últimos quatro anos, desde a criação do sistema de balcão único em 2011. Assim, a edição de 2016 do Relatório do Banco Mundial, *Doing Business*, classifica o país na posição 179, entre 189 países, no indicador “Iniciar um negócio”. Esta posição é justificada principalmente pela instabilidade política, mas também por constrangimentos, tais como a multiplicidade de instituições que fazem a interface com o setor privado, bem como o número e a complexidade dos procedimentos.



Os contratos públicos podem estimular o setor privado. No entanto, este potencial é dificultado pela falta de quadros necessários ao diálogo entre o Governo e o setor privado. Além disso, a incapacidade técnica e financeira das pequenas e médias empresas (PME), a inexistência de preços de referência, a concorrência de empresas estrangeiras, a dificuldade na obtenção de garantias bancárias e, ainda, as dificuldades do setor público em honrar os compromissos de forma atempada, constituem desafios a enfrentar no futuro.

Em termos de infraestruturas necessárias à produção, o fornecimento de eletricidade e de água em Bissau é ainda deficiente, apesar dos esforços do Governo para melhorar o serviço. A Empresa de Eletricidade e Águas da Guiné-Bissau regista um fraco desempenho económico, financeiro e técnico. Em 2015, a aprovação de projetos no setor por parceiros técnicos e financeiros (PTF) deverá permitir melhorar a situação a médio prazo e, portanto, favorecer o ambiente do setor privado.

Finalmente, a situação relativa aos fatores de produção evoluiu muito pouco. A aquisição e registo de propriedade está sujeita a uma regulamentação dispendiosa e demorada. As questões relacionadas com o emprego são numerosas. A legislação não transpõe todas as diretivas respeitantes à instalação dos trabalhadores da zona UEMOA, o que dificulta a circulação e o estabelecimento da mão-de-obra na União. A isto se junta a relativa rigidez da regulamentação do emprego no setor formal.

Setor financeiro

O sistema financeiro é composto por 4 bancos, 3 companhias de seguros e 18 empresas financeiras descentralizadas (SFD). A estabilidade do setor é garantida graças ao controlo assegurado pelo BCEAO e a Comissão Bancária. A fim de reforçar a supervisão global do mercado financeiro e monitorar a implementação de políticas em matéria de moeda e de poupança, bem como as relações financeiras internacionais, o Governo criou, em outubro de 2015, a Direção-Geral de supervisão de atividades financeiras e de seguros.

Ainda que em fase ascendente durante dez anos, o crédito ao setor privado estagnou nos últimos dois anos em cerca de 13% do PIB, enquanto os outros países da região se situam na faixa entre 16% e 33%. Esta taxa está abaixo do nível ditado pelas características da economia que deverá situar-se acima da meta de 20% (FMI). Na verdade, os bancos locais intervêm timidamente no financiamento da economia, devido à fraqueza do tecido empresarial e à fragilidade das instituições encarregues da cobrança de empréstimos vencidos e não pagos. O crédito à economia é maioritariamente de curto prazo e estreitamente ligado às campanhas da castanha de caju.

No entanto, para 2016 e 2017, as perspetivas são favoráveis, graças ao apuramento em 2015 das carteiras de dois dos quatro principais bancos, bem como do anúncio de uma possível entrada, em 2016, de um quinto banco no mercado. Contudo, a natureza informal da economia, a baixa penetração bancária e a concentração de empréstimos no setor do caju representam limitações importantes à intermediação financeira e ao potencial de crescimento do setor.

Em termos de acesso a serviços financeiros, a publicação de 2016 do Relatório do Banco Mundial, *Doing Business*, coloca o país na posição 133 em 189 países. A assimetria de informações entre as instituições e os clientes, devida à falta de um departamento de crédito, representa um grande entrave.

O desenvolvimento das micro-finanças ainda é limitado. No final de setembro de 2015, o setor contava com 18 instituições, das quais 6 ativas e 12 em processo de encerramento. Os créditos por liquidar concedidos por estas instituições são relativamente modestos, no montante de 84.2 milhões de XOF. Os depósitos recolhidos atingem 173.3 milhões de XOF. No entanto, o montante de dívidas e créditos de cobrança duvidosa atingiu 30 milhões e 47 milhões XOF respetivamente. Para melhorar o desempenho do setor, o Governo aprovou em Conselho de Ministros um plano de ação que visa redinamizar as atividades das SFD de acordo com os padrões estabelecidos pelos regulamentos comunitários.



Gestão do setor público, instituições e reformas

Em 2014, na primeira parte do ano, o Governo de transição centrou a sua atenção na gestão das atividades correntes. O Governo eleito indicou claramente as suas novas prioridades, a curto e médio prazo, enumeradas no orçamento de 2015 e, depois, no Plano Operacional que apresentou aos doadores, em março de 2015. O quadro estratégico e operacional favoreceu a conjugação de diversos planos setoriais e, portanto, a sua implementação.

Além disso, ao longo de 2015, o Governo procurou melhorar a gestão do setor público e reforçar a coordenação e a implementação de reformas. Com o apoio dos PTF, foi criado um Gabinete de Coordenação das Reformas, mas ainda não se encontra totalmente operacional. Se este gabinete funcionar, os anos de 2016 e 2017 deverão ser marcados por uma melhor gestão económica e coordenação das políticas públicas.

Em 2015, o pagamento dos salários dos funcionários públicos foi constante, ao contrário do verificado em 2014, o que limitou as greves e os protestos sociais. No entanto, a total falta de recursos financeiros bem como as fragilidades das capacidades institucionais pesa sobre a eficácia operacional das administrações e dos serviços prestados. O fraco nível das qualificações e competências dos agentes, bem como a ausência de um plano abrangente para o reforço das capacidades e os baixos salários, explicam o absentismo dos funcionários e dos agentes do Estado.

Até ao início de 2015, a função pública admitiu centenas de estagiários que, nalgumas unidades, correspondiam a mais de 50% do pessoal. Esses estagiários foram recrutados de maneira ad-hoc fora do processo normal de contratação. No interesse da transparência e da ética, tais estagiários foram dispensados pelo Governo no início de 2015 e foram lançados concursos em alguns serviços, devendo este processo continuar em 2016.

Gestão dos recursos naturais e ambiente

O documento de estratégia “Guiné-Bissau 2025” apresenta como base a gestão sustentável do capital natural e a preservação da biodiversidade. No horizonte de 2025, o país também planeia fazer do seu setor mineiro um dos motores do crescimento. O sucesso desta aposta envolve, necessariamente, a melhoria da governação e do ambiente de negócios. É por isso que a revisão do código de mineração de 2000 e do código do petróleo de 1982 foram realizadas em 2014. O objetivo é dispor de políticas simples, claras e transparentes num espírito de simplificação dos procedimentos e de segurança dos investimentos.

O país deposita grandes esperanças na exploração dos fosfatos de Farim e da bauxite de Boé, projetos de capital intensivo mas potencialmente estruturantes na medida em que a sua exploração pode contribuir para mais de 15% do PIB (Banco Mundial). Uma tal situação exige políticas mais transparentes, bem como uma melhor gestão das finanças públicas. No âmbito da transparência, a revisão dos contratos de recursos naturais, originalmente prevista para o final de 2015, deve ser realizada em 2016. No domínio dos hidrocarbonetos, dois contratos de exploração foram assinados em 2015.

A capacidade de intervenção e o desempenho da administração responsável pelos recursos naturais são limitados devido à falta de pessoal técnico, em quantidade e qualidade, à insuficiência dos recursos financeiros e materiais, à gestão inadequada das informações geológicas, mineiras e do cadastro das minas. Tal determina fraca capacidade de gestão, bem como atrasos administrativos prejudiciais à implementação de programas de investimento. A implementação prevista de um cadastro de mineração e de um moderno sistema de gestão de dados geo-minerais, bem como a implementação de um programa de reforço das capacidades deverá melhorar a situação de curto prazo.



Contexto político

Após o retorno, em 2014, à ordem constitucional, o país iniciou o ano de 2015 com uma certa unidade política tendo em conta o desafio apresentado pela Mesa Redonda dos doadores, em março de 2015. No entanto, durante o ano, as divergências políticas entre o Presidente da República, José Mário Vaz e o Primeiro-Ministro, Domingos Simões Pereira aumentaram. Embora pertencendo ambos ao partido com maioria na Assembleia Nacional, o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), as suas diferentes abordagens relativamente às respetivas prerrogativas executivas e à gestão dos impactos da mesa redonda levou a uma crise política aberta. Em agosto, o Presidente demitiu o Primeiro-Ministro, com o argumento da existência de uma “grave crise política”. Apesar da contestação dentro do PAIGC, o Presidente nomeou um novo Primeiro-Ministro. No entanto, este não permaneceu no cargo mais de 48 horas devido ao facto de o Tribunal Constitucional ter declarado a sua nomeação contrária à Constituição. Foi apenas em meados de outubro que um novo Primeiro-Ministro foi nomeado.

Apesar da nomeação de um novo Governo, as tensões permanecem. Por um lado, o Presidente e o PAIGC não concordaram com a nomeação de alguns ministros, incluindo o do Interior e dos Recursos Naturais. Por outro lado, as diferentes fações dentro do PAIGC continuaram a afrontar-se no Parlamento. Assim, a oposição e uma parte do PAIGC abstiveram-se de votar favoravelmente na Assembleia Nacional o programa do Governo para 2016, impedindo a sua aprovação. No início de 2016, a crise acentuou-se com a demissão de deputados da maioria e uma batalha jurídica sobre a sua expulsão do Parlamento. A continuação desta crise política poderá ter impactos económicos e sociais negativos.

Contexto social e desenvolvimento humano

Desenvolvimento dos recursos humanos

No domínio da educação, o país não atingiu as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), apesar das melhorias significativas registadas na taxa líquida de matrícula no ensino primário, que aumentou de 43.2% em 2000; 67.4% em 2010 para 62.4% em 2014 (Instituto Nacional de Estatística / pesquisa aos indicadores múltiplos, INE / MICS). Enquanto isso, a taxa de retenção daqueles que entram na primeira classe e atingem a sexta classe subiu de 41.1% em 2000, para 79.0% em 2010 e 73.4% em 2014 (INE / MICS). A quebra do desempenho entre 2010 e 2014 é explicada pela crise política de 2012, que afetou tanto a oferta como a procura de educação.

As disparidades espaciais e de género continuam como grandes desafios para o país. A taxa líquida de matrículas no ensino primário é de 83.0% na capital Bissau, contra 55.4% para as outras regiões. Também na capital, a paridade homens-mulheres, ou seja, a taxa líquida entre rapazes e raparigas é de 82.5%, contra 54.8%, dependendo da região (INE / MICS, 2014). Esta disparidade em favor dos rapazes é parcialmente explicada pela pobreza e pelo ambiente cultural. A diferença é maior quando o chefe de família é uma mulher. Refira-se que a pobreza é maior em famílias chefiadas por mulheres.

Na área da saúde materna e infantil, o país tem feito progressos notáveis na redução da mortalidade de crianças menores de 5 anos. Em 2014, a taxa de mortalidade infantil foi de 55.4‰, contra 124‰, em 2000. A taxa de mortalidade infanto-juvenil era de 88.8‰ em 2014, contra 203‰, em 2000. O objetivo fixado nos compromissos do Milénio foi de 83‰ para a mortalidade infantil e 135‰ para a mortalidade infanto-juvenil. De acordo com as conclusões do Plano de Desenvolvimento Nacional de Saúde, as principais causas de morbidade e mortalidade são a malária (50% a 60%), a diarreia (15%) e as infeções respiratórias agudas.

Este progresso é devido à melhoria na prestação de serviços de saúde (MICS 2014), incluindo a saúde reprodutiva, acesso a serviços, assistência no parto (69.0%), tratamento da malária e



sarampo (54.3%), que são as principais causas de morbidade e mortalidade no país. Apesar destes avanços, a situação continua a ser preocupante: os fracos recursos à disposição do Estado não permitem o funcionamento de um sistema de saúde eficaz.

Redução da pobreza, proteção social e emprego

Os inquéritos disponíveis sublinham que a Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo, onde 69.3% da população é considerada pobre (vivem com menos de 2 USD / dia, em paridade de poder de compra) e 33.0 % muito pobre (menos de 1 USD / dia). A pobreza é generalizada de forma relativamente igual no país, com um coeficiente de Gini de 0.38. Algumas regiões recorrem ao sistema de trocas. Assim, a pobreza multidimensional (medida não-monetária de privação humana e física) afeta mais de 77% da população (dados ILAP II 2010, Banco Mundial, INEC). A probabilidade de ser pobre aumenta fora da capital e em função do tamanho da família.

Os grupos ou as localidades pobres, vulneráveis ou com acesso desigual aos serviços e oportunidades, são claramente identificados no novo plano estratégico do país, bem como no plano estratégico e operacional apresentado pelo Governo em março de 2015. Contudo, estes grupos não são tidos em conta de forma sistemática, por falta de dados. Todavia, em 2014/15, o Inquérito MICS IV permitiu uma atualização de dados sobre algumas das dimensões relacionadas com a pobreza e destaca as disparidades espaciais, de género e de vulnerabilidade de determinados grupos da população. Tal deverá permitir aos PTF direcionar melhor as suas intervenções. Contudo, o foco da pobreza nas políticas públicas permanece limitado, devido à falta de recursos técnicos e financeiros. Em 2016/17, os parceiros do desenvolvimento têm por objetivo ajudar o país a lançar um inquérito sobre a relação entre orçamento e consumo, que permitirá uma melhor definição das políticas públicas para a redução da pobreza.

Dadas as dificuldades de segmentação, mas também as carências técnicas e financeiras da administração, os sistemas de proteção social são difíceis de implementar. As redes de proteção social são em grande parte baseadas na solidariedade tradicional, suportadas em grande parte pelas remessas dos emigrantes. Em 2014, o Banco Mundial estimou estes fluxos monetários em aproximadamente 47 milhões de USD, cerca de 4.3% do PIB. O seu impacto, no entanto, é mal conhecido.

Em teoria, as contribuições sociais são obrigatórias e são geridas pelo Instituto Nacional de Proteção Social. Mas as contribuições sociais ditas de “cidadania”, incluídas no orçamento do Estado, são geridas pelo Ministério da Coesão Social. Há um imposto sobre o fundo de pensões dos funcionários públicos destinado à proteção social. Em 2014, o seu modo de cobrança mudou: atualmente é calculado sobre os salários brutos e não líquidos. Os regimes de pensões e poupança-reforma existem apenas para os trabalhadores da função pública e para funcionários de empresas privadas de uma determinada dimensão. Dividido em dois fundos (público e privado), o regime cobre menos de 22 000 pessoas, a grande maioria (92%) inscrita no Fundo de Pensões público. Estes apoios cobrem apenas 3% da população ativa. Ao nível do beneficiário, o sistema oferece pensões para apenas 3 000 pessoas, ou seja 5.5% dos idosos. O Fundo de Pensões público administra 1.9 milhões de USD (0.18% do PIB) para 0.11% da população. Até ao momento, não existem estudos do Ministério da Economia e Finanças sobre a sustentabilidade do sistema. Em 2016, foi pedido às autoridades e aos PTF para trabalharem em conjunto em prol de uma maior transparência.

Igualdade de género

De acordo com o índice de igualdade de género de 2015, do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), a Guiné-Bissau está posicionada em 30º lugar no continente no que se refere às oportunidades económicas para as mulheres. A base normativa deste índice é a legislação local que incorpora as disposições de igualdade, nomeadamente no que diz respeito ao acesso à propriedade. No entanto, apesar de ter os mesmos direitos no plano legal, as práticas discriminatórias subsistem em bases tradicionais, especialmente no que se refere ao património. Os dados mais recentes



indicam que 51.9% das mulheres são ativas. No entanto, as mulheres trabalham principalmente em áreas com baixa rentabilidade económica (tais como a agricultura de subsistência).

Em termos de desenvolvimento humano, a esperança de vida à nascença é de 54.3 anos. A média de anos de escolaridade (estatísticas de 2012) era de 2.3 anos, contra 9 anos previstos. Cerca de 58% das mulheres na faixa etária dos 15 aos 49 anos são analfabetas. Esta taxa sobe para 60% entre as mulheres jovens com idades entre os 15 e os 24 anos. Em termos de saúde, a proporção de partos assistidos por pessoal de saúde qualificado é de 44%; a prevalência de contraceptivos entre as mulheres com idades entre os 15 e os 49 anos é de 15.7%; a taxa de mortalidade materna é 790 por 100 000 (dados de 2012-13). Assim, em 2015, de acordo com o índice de igualdade de género (BAD), o país está classificado em 36º lugar no continente em termos de desenvolvimento humano.

Secção temática: Cidades sustentáveis e transformação estrutural

A Guiné-Bissau tem oito regiões administrativas (Bafatá, Biombo, Bolama, Cacheu, Gabu, Oio e Tombali Quinara) e a região autónoma de Bissau, a capital. Com uma população estimada em 450 000 habitantes, Bissau acolhe 26% da população total. Fora de Bissau, o país é em grande parte rural. A cidade de Bafatá, por exemplo, capital da província do mesmo nome, tem apenas 35 000 habitantes (est. 2010), cerca de 17% da população regional. Em áreas menos povoadas, como Tombali (est. 95 000, 2012), a capital regional de Catió não conta mais de 10 000 habitantes. Além da baixa taxa de urbanização, as cidades secundárias não surgem no centro do desenvolvimento económico e social que tem uma atração especial para a população rural. De acordo com os últimos dados disponíveis, em 2013, a taxa de crescimento da população urbana foi de 3.9% na Guiné-Bissau contra 3.4% no continente africano. Exceto no caso de Bissau, a urbanização não apresenta desafios específicos.

A cidade de Bissau concentra as principais infraestruturas do país. Em termos energéticos, é a única cidade do país servida por uma rede de centrais eléctricas, embora estas infraestruturas estejam em mau estado. A capacidade total de produção de eletricidade instalada no país, em março 2015, era de 11 megawatts (MW). No entanto, durante vários meses, os geradores estão avariados ou parados. Deste modo, a cidade de Bissau é apenas servida por grupos geradores alugados, com uma capacidade instalada de 10 MW, enquanto as perdas na rede estão estimadas em mais de 50%.

Em termos de transporte, Bissau dispõe das principais infraestruturas, incluindo o único aeroporto internacional do país. Por região, os três aeródromos Gabú, Cufar e Bubaque, assim como as pistas de Bolama, Cacine e Varela estão em mau estado e não podem ser exploradas comercialmente. Quanto às estradas, aquelas que se integram em Bissau fazem parte da rede nacional e estão em melhores condições do que as estradas secundárias que muitas vezes ligam as capitais provinciais às cidades e vilas da sua região. Em termos de ligações interurbanas, Bissau destaca-se novamente. Com base no número de lugares disponíveis por habitante (h/lug). A região de Bissau é melhor servida com 35.9 h/lug. contra 147.4 h/lug para Bissora, capital da região de Oio. A diferença entre Bissau e as outras cidades enquadra-se no problema das desigualdades espaciais do país e a dificuldade de chegar a algumas zonas, como as regiões de Quinara ou Tombali – independentemente da qualidade das estradas.

Em termos de desenvolvimento humano, a cidade oferece melhores oportunidades de saúde e educação em comparação com outras cidades e, sobretudo, relativamente ao meio rural. Fora das cidades, quase 40% da população está a mais de 5 km de um centro básico de saúde. O mesmo acontece na educação: enquanto 3% da população Bissau está a mais de 60 minutos de uma escola primária, essa proporção sobe para 20% fora da capital. Não só essas disparidades entre as áreas rurais e urbanas são refletidas nas estatísticas sobre saúde e educação, mas também as diferenças significativas em termos de género. Por exemplo, as taxas de alfabetização urbanas

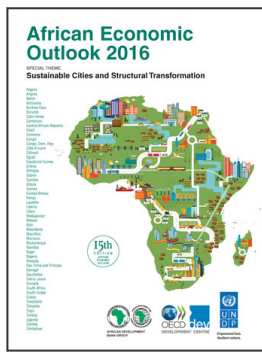


são 72.5% para mulheres e 85.9% para os homens, sendo apenas 24.7% e 53.9% em áreas rurais, respetivamente. Em termos de saúde, os indicadores também evidenciam as disparidades entre as zonas urbanas e rurais. Assim, as taxas de imunização são mais elevadas em áreas urbanas do que nas áreas rurais (65.3% contra 56.3% para o tétano), tal como a taxa de acesso a profissionais de saúde e medicina. Também a saúde reprodutiva se deteriora acentuadamente fora do contexto urbano. Nas áreas rurais, 27.2% das mulheres dão à luz um nado-morto contra 14.0% em meio urbano e 28.8% beneficiaram acompanhamento de um médico durante a gravidez na cidade, contra 13.0% no campo. Na cidade, as raparigas também beneficiam de um acompanhamento mais regular: 74.8% beneficiam de mais de quatro consultas em áreas urbanas, contra 59.1% em áreas rurais (dados MICS IV).

Quanto à governação, a Assembleia Nacional Popular aprovou em 1998 os princípios da descentralização, tanto administrativa como fiscal e abriu o caminho para as eleições municipais. No entanto, por razões de financiamento e organização, as eleições têm sido repetidamente adiadas, tal como a descentralização fiscal. De facto, a nível regional, as finanças são administradas por governadores nomeados. Em dezembro de 2015, o Governo restabeleceu a nomeação de diretores regionais do plano em todo o país.

Quer se considerem as infraestruturas de apoio à produção ou as infraestruturas sociais, o perfil da Guiné-Bissau pode ser caracterizado do seguinte modo: a cidade de Bissau, onde reside um quarto da população, concentra os atributos que a tornam num polo de atração económica e social e onde a pobreza é menos pronunciada do que no resto do país. No entanto, esta dicotomia não leva a um êxodo rural desproporcional, embora a taxa de aumento da população urbana (3.9% em 2013) tenha sido mais elevada do que a do crescimento económico (3.0% em média, desde 2011). A este respeito, a cidade de Bissau poderá, a longo prazo, apresentar desafios ainda mais importantes a nível das infraestruturas.

Com efeito, os motores de crescimento atuais da Guiné-Bissau têm como base as campanhas agrícolas. Na verdade, o peso do setor primário no PIB é de 47.1%. Especificamente, as culturas alimentares representam 19.4%. A importância do setor primário e a sua composição evidenciam a vulnerabilidade do crescimento (dependência de chuvas, baixa produtividade, etc.) e a necessidade de investimentos para diversificar a economia. Neste contexto, as cidades têm um papel importante a desempenhar. Em primeiro lugar, os investimentos previstos em Bissau, a curto prazo, como a reabilitação da rede e construção de uma nova central elétrica ou as perspetivas de reabilitação do porto, podem dar um novo impulso ao potencial económico da cidade. Em segundo lugar, conscientes das disparidades económicas interurbanas, as autoridades planearam, como parte do Plano Estratégico e Operacional 2015-20, a criação de centros económicos nas cidades secundárias. Ao tornarem-se mais atraentes, essas cidades terão potencial para ajudar na transformação estrutural da economia. No entanto, dada a importância das zonas rurais e a importância das desigualdades de que sofrem, as políticas públicas devem não só concentrar-se no crescimento urbano, mas também ajudar a promover o mundo rural a desenvolver o seu potencial.



From:
African Economic Outlook 2016
Sustainable Cities and Structural Transformation

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/aeo-2016-en>

Please cite this chapter as:

African Development Bank/OECD/United Nations Development Programme (2016), "Guiné-Bissau", in *African Economic Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264248649-57-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.