

UFRRJ
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

DISSERTAÇÃO

Análise de Políticas Públicas de Nutrição Coordenadas pelo Setsan (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional): Estudo de Caso da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique

Maura Isaias de Oliveira

2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

**ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NUTRIÇÃO COORDENADAS PELO
SETSAN (SECRETARIADO TÉCNICO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL): ESTUDO DE CASO DA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM MOÇAMBIQUE**

MAURA ISAIAS DE OLIVEIRA

Sob a orientação da professora
Maria Claudia da Silva Vater da Costa Fiori

Dissertação apresentada como
requisito parcial à obtenção de grau de
Mestre em Ciências em Práticas em
Desenvolvimento Sustentável pelo
PPGPDS da Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, RJ
Setembro de 2014

363.809679

O48a

T

Oliveira, Maura Isaias de.

Análise de políticas públicas de nutrição coordenadas pelo SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional): estudo de caso da estratégia nacional de segurança alimentar e nutricional em Moçambique / Maura Isaias de Oliveira, 2014.

76 f.

Orientador: Maria Cláudia da Silva Vater da Costa Fiori.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Florestas.

Bibliografia: 52-57.

1. Segurança alimentar - Teses. 2. Políticas públicas – Teses. 3. Formulação - Teses. 4. Ajuda externa – Teses. I. Fiori, Maria Cláudia da Silva Vater da Costa. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Florestas. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

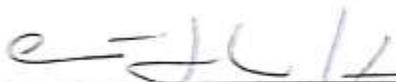
MAURA ISAÍAS DE OLIVEIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRJ.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 29/09/2014



Maria Cláudia da Silva Vatter da Costa Fiori. Prof.ª Dr.ª UFRJ.
(Orientador)



Cláudia Job Schmitt. Prof.ª Dr.ª UFRJ
(Membro Interno)



Ruben Araújo de Mattos. Prof. Dr. UERJ
(Membro Externo)

DEDICATORIA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia, ao meu pai, que Deus o tenha, Isaias de Oliveira Veiga Manguene por ter-me dado a vida, minha mãe Paciência Cristina José Dava, mãe solteira de quatro, mulher batalhadora, que tudo sacrificou pelos seus filhos não deixando que nos faltasse nada e que lutou para que eu pudesse ter a oportunidade que ela não teve, estudar e formar-me.

AGRADECIMENTOS

É com grande alegria que uso estas linhas para expressar a minha mais profunda gratidão à todos que tornaram possível a realização de mais uma etapa da minha vida.

Antes de mais agradeço à Deus pela minha vida e por atender as minhas preces sempre que a Ele recorri. Paciência Cristina José Dava, minha mãe, minha rainha e meu exemplo muito obrigado pelo amor, carinho e confiança e por estar sempre presente. Pai, que Deus o tenha, obrigado por velar por mim. Aos meus irmãos Zeca, Angélica e Inocência vai o meu muito obrigado pelo apoio e por acreditarem na vossa caçula.

Aos meus sobrinhos e netos, companheiros e amigos de todos os momentos agradeço pelo apoio moral, pelas horas que ficaram sem dormir fazendo-me companhia, mesmo com fuso pregando-nos peças.

Naya e kyara, minhas musas inspiradoras e forças motrizes, a vovó agradece pelo sorriso e por fazerem-me acreditar e sentir vontade deixar um testemunho positivo para as futuras gerações.

A Unilúrio, na pessoa do seu Reitor Jorge Ferrão e seus colaboradores, agradeço pela confiança e pelo apoio durante a minha formação e ao PPGPDS agradeço por ter aberto a oportunidade para o meu estudo e intercâmbio no Rio de Janeiro.

Ao Dr. Almeida Tembe, pela disponibilidade manifestada em me receber e conceder informações sobre o SETSAN e ESAN, contribuindo com informações de interesse numa fase difícil do trabalho e manifestando entusiasmo pelo trabalho.

À minha orientadora, Professora Claudia Vater Fiori e co-orientadora Claudia Bocca agradeço por me guiar e fazer nascer este trabalho.

Quero agradecer aos professores do PPGPDS e do CPDA por contribuírem para abertura da minha mente para novos horizontes e por desvendarem aquele país que me viu nascer e crescer, mas que eu nunca tinha enxergado na sua verdadeira essência.

Meu agradecimento especial ao Professor Ruben Araujo de Mattos do Instituto de Nutrição da UERJ pelas aulas em políticas públicas de nutrição que constituíram o embasamento teórico do meu trabalho.

Aos meus colegas de mestrado, que hoje são minha família o meu muito obrigado. Agradeço em especial a família do colega Carlos Alberto Direito por ter aberto os braços e me acolhido no natal de 2012, a esta família vai o meu *khanimabo*. A minha colega Natália, hoje irmã por afinidade, muito obrigado pelo carinho.

Iaci Penteado, minha guia durante todo o processo da dissertação, agradeço-te imensamente.

A família mozuca, como é tratada a comunidade de moçambicanos no Brasil, vai o meu muito obrigado pelo apoio e companheirismo, em especial aos moradores da Vila Angola e da casa sete em particular, Brasão, Franciso, Luís e Augusto.

Lucas, meu irmão e companheiro de todos os momentos, o teu apoio incondicional fez da minha estadia no Rio de Janeiro um mar de aprendizado, entrega e companheirismo.

EPÍGRAFE

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota de água.” (Madre Teresa de Calcutá)

“Se quisermos ser livres, ninguém deve poder dizer-nos o que podemos pensar, pois só assim nos tornaremos conscientes e autores de nosso próprio evolver histórico”(Cornelius Castoriadis).

RESUMO

DE OLIVEIRA, Maura Isaias. **Análise de Políticas Públicas de Nutrição Coordenadas pelo SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional): Estudo de caso da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique.** Dissertação (Mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável). Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

A Segurança alimentar e Nutricional (SAN) consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente à alimentos de qualidade e em quantidade suficiente sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Esta temática passou a fazer parte das agendas políticas mundialmente e da qual Moçambique tomou parte após da sua participação na Cimeira Mundial de Alimentação realizada em 1996 em Roma. Apesar de existirem políticas públicas e programas de SAN há mais de uma década em Moçambique, os índices de SAN no país ainda são de alguma forma elevados. O presente estudo tem por objetivo descrever e analisar o processo de formulação de políticas públicas ao longo das principais fases do processo desenvolvimento em Moçambique, tendo em conta o papel dos doadores externos e na Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique ESAN em suas duas fases de implementação buscando entender os meandros da sua concepção seus antecedentes, as ideias, interesses e autores envolvidos. A pesquisa é qualitativa e consiste na análise de artigos e livros para o referencial teórico e de documentos que instituíram os programas e estratégias da SAN.

Palavras-chave: Segurança alimentar, políticas públicas, formulação, implementação, ajuda externa

ABSTRACT

DE OLIVEIRA, Maura Isaias. Analysis of Nutrition Public Policy coordinated by SETSAN (Technical Secretariat for Food Security and Nutrition): Case Study of Food and Nutritional Security Strategy in Mozambique. Dissertation (MSc in Sustainable Development Practices). Graduate Program in Sustainable Development Practices, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

Food Security and Nutrition (SAN) consists in the realization of everyone's right to regular and permanent access to quantity and sufficient quality food without compromising the access to other essential needs, based on health promoting food practices that respect cultural diversity and that are environmentally, culturally, economically and socially sustainable. This theme became part of the political agendas in the world that Mozambique ratified after its participation in the World Food Summit held in Rome in 1996. Although there are public policies and food security and nutrition programmes, for over a decade in Mozambique, food insecurity rates are in a certain manner still high in the country. This study aims to describe and analyze the process of formulating public policies along the main phases of the development process in Mozambique, taking into account the role of external donors and also analyse the Food Security and Nutrition Strategy in Mozambique (ESAN) in its two phases of implementation seeking to understand the intricacies of their design antecedents, ideas, interests and authors involved. The research is qualitative and consists of the analysis of articles and books to the theoretical framework and documents that instituted the programs and strategies.

Keywords: food security, public policy formulation, implementation, foreign aid

Índice de Figuras

Figura 1 - Mapa de Moçambique.	15
Figura 2 - Esquema de tipologia de análises de políticas.	24
Figura 3 - Produção e disponibilidade.	75
Figura 4 - Acesso.	75
Figura 5 - Estabilidade.	75
Figura 6 - Uso e utilização.	75
Figura 7 - Desafios da ESAN II.	76
Figura 8 - Objetivos e metas da ESAN.	76
Figura 9 - Coordenação institucional.	76

Índice de Quadros

Quadro I: Pilares estratégicos de SAN.	46
---	----

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Fases do ciclo de uma política pública.	23
Tabela 2 - Doadores internacionais e valores desembolsados (em USD).	35
Tabela 3 - Fluxo total da ajuda pelos 10 maiores setores (a partir de 2007).	36
Tabela 4 - Indicadores de insegurança alimentar e nutricional 1997 – 2003.	44
Tabela 5 - Relação de projetos decorrentes no IIAM em parceria com organizações internacionais.	47
Tabela 6 - Orçamento para execução do PASAN.	49
Tabela 7 - Indicadores e as metas da ESAN II.	59
Tabela 8 - Actividades Estratégicas do PASAN.	63

SUMÁRIO

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMENTOS	iv
EPÍGRAFE	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
SUMÁRIO	ix
LISTA DE ABREVIATURAS	xi
I. INTRODUÇÃO	13
1.1. Contextualização.....	14
1.2. Justificativa	17
1.3. Objetivos	17
1.3.1 Geral	17
1.3.2 Específicos.....	17
1.4. Questões da Pesquisa	18
II. REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1. O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional.....	19
2.1.1 Causas da Insegurança Alimentar e Nutricional.....	20
2.1.1.1 Incapacidade de acesso.....	20
2.1.1.2 Disponibilidade interna de alimentos	20
2.2. Políticas públicas, sua evolução através do conceito de estado e políticas	21
2.1.1 Implementação de políticas públicas.....	24
III METODOLOGIA.....	26
3.1. Coleta de dados	26
3.2. Análise de Dados	26
III. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO MOÇAMBICANO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO	28
3.1. Programa de desenvolvimento socialista.....	28

3.2.	Abertura do governo para as políticas de mercado	32
3.3.	A ajuda externa e a formulação de políticas	34
IV.	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA SAN EM MOÇAMBIQUE	40
4.1.	As estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional.....	43
4.1.1	ESAN 1998.....	43
4.1.2	ESAN II (2007 – 2015)	45
4.1.1.1	Parceiros de cooperação ESAN.....	46
4.1.1.2	Orçamento para execução do PASAN.....	48
V.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
VI.	BIBLIOGRAFIA	52
6.1	Livros, Artigos Científicos, Teses.....	52
6.2	Documentos oficiais da República de Moçambique	56
VII.	ANEXOS.....	58
7.1	Apendix I - Indicadores e as metas da ESAN II.....	58
7.2	Apendix II - Actividades Estratégicas do PASAN.....	62
7.3	Apendix III – Figuras.....	74

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AGCO	American Agricultural Equipment Manufacturer
AGRA	Alliance for Green Revolution in Africa
AFs	Agregados Familiares
AusAID	Australian Agency for International Development
BMFG	Bill and Melinda Gates Foundation
BMZ/GTZ	German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
BR	Boletim da República
CMA	Cimeira Mundial de Alimentação
CRM	Constituição da República de Moçambique
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EDR	Estratégia de Desenvolvimento Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira e Pesquisa Agropecuária
ENSAN	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição
ESAN	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GdM	Governo de Moçambique
IAF	Inquérito aos Agregados Familiar
IDS	Inquérito Demográfico de Saúde
IIAM	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
INE	Instituto Nacional de Estatística
InSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
LDH	Liga dos Direitos Humanos
MANU	Mozambique African National Union
MAE	Ministério de Administração Estatal
MdE	Memorando de Entendimento
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MJ	Ministério da Justiça
MINAGRI	Ministério da Agricultura
MISAU	Ministério da Saúde
MMAS	Ministério da Mulher e da Acção Social
MPD	Ministério de Planificação e Desenvolvimento
NEPAD	New Economic Partnership for African Development
ODMs	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAN I	Programa Especial de Segurança Alimentar
PAN II	Programa Nacional de Segurança Alimentar
PARPA	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta
PASAN	Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional
PEDSA	Plano Estratégico de Desenvolvimento Agrário

PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentação
PNISA	Plano Nacional de Investimento Agrário
PQG	Plano Quinquenal do Governo
ProAgri	Programa de Desenvolvimento da Agricultura
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SETSAN	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
STABEX	Sistema de Estabilização de Receitas e Exportação
TMI	Taxa de Mortalidade Infantil
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNAMI	União Nacional Africana de Moçambique Independente
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	United States Agency for International Development
USD	Dolares americanos
VSAM	Visão do Setor Agrário em Moçambique

I. INTRODUÇÃO

A presente dissertação enquadra-se nos requisitos para culminação de estudos no grau de Mestre em Ciências (MSc) em Práticas em Desenvolvimento Sustentável, e abordará tema "Análise de políticas públicas de nutrição coordenadas pelo SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional): estudo de caso da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique".

O mundo enfrenta a agudização de uma crise alimentar crónica, que já se prolonga há várias décadas. Desde que a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) passou a produzir estatísticas oficiais, foi constatado que o número de subnutridos no mundo ultrapassou pela primeira vez em 2008, a marca de 1 bilhão de seres humanos. De acordo com as estimativas da entidade, desses mais de 1 bilhão de famintos, 642 milhões vivem na região da Ásia e do Pacífico; 265 milhões no centro-sul da África; 53 milhões da América Latina e no Caribe e 52 milhões no Oriente Médio e no norte do continente africano.

A Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar (FAO, 1996).

Em seu relatório de 2008, a FAO, diz que cerca 963 milhões de pessoas passam fome todos os dias no mundo, sendo um aumento de 40 milhões em relação a 2007, e a insegurança alimentar estimada em 923 milhões de desnutridos. Esta constatação fez com que se criassem as metas do milénio, fixadas pelas Nações Unidas, para reduzir a desnutrição e a pobreza extrema para metade até 2015. Estas metas foram motes para que governos criassem programas e políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Para autores como Silva (2006) e Valente (2002), a questão de Segurança Alimentar está patente nas agendas políticas dos países há mais de 70 anos, com o surgimento de ideias, movimentos e estatutos, onde a luta contra a fome e o bem nutricional passaram a fazer parte nos grandes desafios nos planos organizados das sociedades civis e nas agendas dos poderes públicos.

Em Moçambique, a institucionalização da Segurança Alimentar deslanchou em 2003 quando o Ministério de Saúde (MISAU) cria a Estratégia Nacional de Nutrição, programa ainda em implementação. E a primeira Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição (ENSAN) data de 1998 no contexto da Cimeira Mundial da Alimentação.

A estratégia, que tem como principal objetivo a erradicação da fome e da pobreza e foi revista de modo a reflectir o novo contexto do país. O Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutrição (SETSAN) foi criado como coordenação de um grupo interministerial para a implementação da ESAN e é constituído por diferentes grupos de trabalho temáticos multi-sectoriais. Entre estes grupos encontra-se o Comitê de Avaliação da Vulnerabilidade, que regularmente efectua avaliações em zonas afectadas pela seca de modo a monitorar a situação da população afectada pela seca. Muito recentemente o SETSAN foi reformulado e aprovado pelo Conselho de Ministros de Moçambique através da resolução n^o 56/2007 de 16 de Outubro para que houvesse um instrumento necessário no estabelecimento de um quadro institucional para a implementação de planos de ação de segurança alimentar e nutricional para o período de 2008-2015.

Os índices de pobreza e desnutrição são agravantes em países em desenvolvimento e verificam-se com maior intensidade em zonas rurais.

A produção de alimentos no mundo tem sido uma preocupação persistente de vários séculos. Atualmente, o combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional têm sido motivo de preocupação de todas as esferas da população. Esta preocupação aparece com os economistas clássicos nos primórdios da ciência econômica, com destaque para Adam Smith, David Ricardo, John Stewart e Thomas Malthus (Carvalho, 1996).

Em Moçambique a produção alimentar aumentou substancialmente, porém, ainda persistem dificuldades no acesso aos alimentos, a insuficiência de rendimentos a nível familiar e nacional para a compra de alimentos e ainda a instabilidade na oferta e procura tem impedido a satisfação das necessidades alimentares básicas (FAO, 2008).

1.1. Contextualização

O nosso campo de análise é Moçambique país situado na região sul de África mais precisamente na região Austral. O País se encontra geopoliticamente dividido em três grandes regiões nomeadamente Norte, englobando as províncias de Cabo Delgado, Niassa e Nampula, Centro englobando as províncias de Zambêzia, Tete, Manica e Sofala e, finalmente a região sul, englobando as Províncias de Gaza, Inhambane, Cidade de Maputo e Maputo Província.



Figura 1 - Mapa de Moçambique. Fonte: Geografia de Moçambique

De acordo com o INE (2010) estima-se que Moçambique tem uma população de cerca de vinte e dois milhões, quatrocentos e dezesseis mil, oitocentos e oitenta e um (22.416,881) habitantes. Para que possamos fazer uma melhor abordagem do nosso tema e porque esta aborda questões ligadas à política públicas relativas à nutrição iremos fazer um breve percurso sobre a

história recente de Moçambique.

O final do século XX tornou-se o marco do início da ocupação efetiva das colônias em África como resultado da conferência de Berlim (1895) que conferiu aos países membros e imperialistas os respetivos direitos sobre os povos demarcados como seus pertences. Neste sentido como apontam vários estudos entre os quais Boahen antes deste período, o processo da dominação colonial em Moçambique e em muitos países de África era quase que inexistente, afirma Boahen (2010:1-3):

“Na história da África jamais se sucederam tantas e tão rápidas mudanças como durante o período entre 1880 e 1935. Na verdade, as mudanças mais importantes, mais espetaculares – e também mais trágicas –, ocorreram num lapso de tempo bem mais curto, de 1880 a 1910, marcado pela conquista e ocupação de quase todo o continente africano pelas potências imperialistas e, depois, pela instauração do sistema colonial. A fase posterior a 1910 caracterizou-se essencialmente pela consolidação e exploração do sistema. O desenvolvimento desse drama foi verdadeiramente espantoso, pois até 1880 apenas algumas áreas bastante restritas da África estavam sob a dominação direta de europeus. Em toda a África ocidental, essa dominação limitava-se às zonas costeiras e ilhas do Senegal, à cidade de Freetown e seus arredores (que hoje fazem parte de Serra Leoa), às regiões meridionais da Costa do Ouro (atual Gana), ao litoral de Abidjan, na Costa do Marfim, e de Porto Novo, no Daomé África setentrional, em 1880, os franceses tinham colonizado apenas a Argélia. Da África oriental, nem um só palmo de terra havia tombado em mãos de qualquer potência europeia, enquanto, na África central, o poder exercido pelos portugueses restringia-se a algumas faixas costeiras de Moçambique e Angola [...] é neste período que se vai assistir a tentativa de mudança dos valores culturais de muitos povos africanos e em particular nas colônias portuguesas a partir da sua política de assimilação”.(BOAHEN, 2010:1-3)

Neste período os pressupostos da colonização mudaram. Se antes havia o objetivo da aquisição e controle das fontes das matérias-primas, controle da mão-de-obra e das rotas dos escravos neste período era necessário garantir também a civilização dos povos sob seu domínio. Isto implicava não só uma reestruturação dos modelos de colonização, passando a ser imperioso para o contexto de Moçambique a instalação da Máquina Administrativa Colonial que prespôs maior presença portuguesa em Moçambique e necessidade de reforço do pessoal. Neste sentido, foi necessário que se criasse condições para que os “*nativos*” assumissem também possíveis papéis sociais de algum relevo.

Esta posição não foi aceite uma vez que implicava a negação dos valores locais em favor da assimilação foi assim que, segundo Boahen (op.cit.14):

“No entanto, nos trinta anos seguintes, assiste-se a uma transmutação extraordinária, para não dizer radical, dessa situação. Em 1914, com a única exceção da Etiópia e da Libéria, a África inteira vê-se submetida à dominação de potências europeias e dividida em colônias de dimensões diversas, mas de modo geral, muito mais extensas do que as formações políticas preexistentes e, muitas vezes, com pouca ou nenhuma relação com elas. Nessa época, aliás, a África não é assaltada apenas na sua soberania e na sua independência, mas também em seus valores culturais” (BOAHEN, 2010;14)

No entanto, como pudemos afirmar anteriormente a instalação da máquina administrativa colonial, implicou a necessidade da presença portuguesa e esta foi feita de duas formas: pela presença física do cidadão português e por processos de assimilação. Neste processo de assimilação, os “*nativos*” tinham a possibilidade de, embora como afirma Zamparoni (1989) cidadãos de segunda, acesso a alguns privilégios como educação, saúde, transporte, etc.

Se por um lado este processo permitiu a instalação dessa máquina colonial, por outro, este mesmo processo criou condições para manifestações contra o próprio processo de exploração

colonial. É assim, que através de vários grupos e movimentos surgem os primeiros movimentos nacionalistas de Moçambique. Claro que houve também influência de outros contextos internacionais, tais como a conferência ocorrida em Londres em 1922 sobre a colonização, a segunda guerra mundial que trouxe a reflexão sobre a necessidade de auto-proclamação e auto-determinação dos povos e o surgimento da consciência africana.

Em Moçambique os primeiros movimentos nacionalistas, segundo Catopola (2011) surgem a partir da área limítrofe entre Moçambique e Tanzânia. Em 1958 é fundada, a “Tanganika-Moçambique Makonde and Makua Union” no mesmo ano na ilha de Zanzibar é fundada a “Zanzibar-Mozambique Makonde and Makua Union”. Importa ressaltar que tais associações tinham como objetivo a interajuda mútua e defesa dos interesses comuns. Outrossim, segundo Cabaço (op.cit.387), *“se na primeira organização estamos a falar de uma organização cuja característica base era a similaridade etnolinguística a segunda associação teria mais um cunho geográfico (norte de Moçambique e sul da Tanzânia)”*. Assim, segundo Mondlane (1995:251) *“afirmação nacionalista não nasceu de uma comunidade estável, historicamente significando unidade cultural, econômica, territorial e lingüística. Em Moçambique foi a dominação colonial que produziu a comunidade territorial e criou a base para uma coesão psicológica fundamentada na experiência de discriminação, exploração, trabalho forçado e outros efeitos do sistema colonial”*.

Foi neste processo de despertar que surgem, quase sempre com o apoio do exterior, alguns dos movimentos nacionalistas que mais tarde se fundem num só. Em 1959 em Tanzânia surge a Mozambique African National Union (MANU), em 1960 nasce a partir da Rodésia do Sul a União Democrática Nacional de Moçambique e, finalmente em 1961, surge a União Nacional Africana de Moçambique Independente (UNAMI) na região da Niassalândia (atual Malawi), que descendente da Associação Nacional Africana de Moatize criada em 1959. Estes grupos tinham um propósito comum, lutar pela independência, não nacional (entenda-se nacional o contexto espacial ocupado por Portugal) mais no âmbito da sua localização geográfica. É neste contexto, que sob a influência de Eduardo Mondlane¹ em 1962 estes três movimentos unem-se formando a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) que viria a iniciar a luta de libertação de Moçambique.

Em 1974 vários acontecimentos marcaram o destino da luta de libertação de Moçambique. Em Portugal registra-se o golpe de estado que viria a derrubar o regime fascista de Salazar ao 24 de Abril. Nesse período o governo de transição aceita negociar com as colônias portuguesas o processo de independências nacionais e finalmente em 25 de Junho de 1975 Moçambique alcança a independência.

Em 1978 a FRELIMO, partido único, assume como sua política ideológica o socialismo-marxismo, neste sentido se torna o guia orientador das políticas do país sendo assim uma espécie de governo paternal. E este cenário continua até 1990 quando a nova constituição permite a possibilidade de novos partidos políticos e o país torna-se democrático e multipartidário. A partir deste período as políticas ou as principais linhas orientadoras do país passam por um processo de decisão e aprovação legislativa resultado de processos eleitorais.

² Eduardo Chivambo Mondlane, primeiro presidente da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO)

1.2. Justificativa

A relevância de fazer o presente estudo prende-se primeiro ao meu interesse na questão da desnutrição despertada quando fui testemunha em populações das zonas rurais região norte de Moçambique, mais concretamente em Niassa, província onde desempenho a minha atividade laboral por um lado e, pelos números que são constantemente apresentados pelos média e em relatórios de trabalhos relacionados à questão de Desnutrição e Insegurança Alimentar que afetam o país de uma maneira geral não mostrarem tendências significativas de redução, apesar de alguns relatórios de avaliação do desempenho económico indicarem que a produção alimentar vem aumentando substancialmente.

A pretensão de fazer uma análise do ESAN, deriva da constatação de que, embora esta estratégia desempenhe um papel fundamental para a redução dos índices de Insegurança Alimentar e para a criação dum ambiente de bem-estar a nível nacional, este cenário não é ainda uma realidade no seio da população carenciada.

Com este estudo, pretendo dar algum contributo teórico na área em destaque, que ajude no aprimoramento das políticas e no desenvolvimento de literatura possa contribuir para a melhoria do processo de concepção de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional em desenvolvimento em Moçambique

O presente trabalho torna-se relevante, na medida em que houve acordos ratificados em conferências internacionais onde Moçambique se comprometeu reduzir para metade até o ano de 2015 os índices de Insegurança Alimentar e Nutricional para metade até 2015, metas que até ao presente momento apresentam indicações de estar distantes de sua concretização.

1.3. Objetivos

1.3.1 Geral

ANALISAR o processo de formulação da Políticas Públicas de uma maneira geral em Moçambique com incidência na ESAN em suas duas fases de implementação buscando entender os meandros da sua concepção seus antecedentes, as ideias, interesses e autores envolvidos.

1.3.2 Específicos

- Identificar a bibliografia sobre a Análise de Políticas com foco no processo de sua implementação;
- Identificar o processo de formulação de políticas públicas de um modo geral nas principais fases de desenvolvimento em Moçambique;
- Descrever o processo de implementação da ESAN com maior incidência na ESAN II, fazendo foco a ação dos parceiros externos no processo de implementação dos diferentes programas que compõem a ESAN.

1.4. Questões da Pesquisa

- 1.4.1. Em que medida a dependência externa e a ação dos doadores influencia na formulação e implementação de políticas públicas em Moçambique?
- 1.4.2. Em que medida os objetivos patentes na estratégia de implementação da ESAN contribuem para reduzir os índices de InSAN em Moçambique?

II. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional

O conceito de Segurança Alimentar Nutricional (SAN) emerge na Europa nos princípios do séc. XX e estava relacionado com a capacidade dos países garantirem sua própria alimentação evitando a vulnerabilidade em relação à possíveis cercos, interdições ou sabotagens de cunho militar. No entanto, começa a fazer parte das agendas internacionais com a criação da Organização para a Agricultura (FAO) na Organização das Nações Unidas (ONU) e de organizações financeiras internacionais com o Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Mais tarde, o conceito é alvo de disputas políticas entre a FAO que entendia o acesso ao alimento de qualidade como direito humano e o BM e FMI que o entendiam como garantia de mecanismos de mercado. Em meio a escassez, o conceito passa a ser associado a mecanismos de manutenção de estoque nacionais de alimentos, associando-o a uma visão essencialmente focada ao alimento e não ao ser humano. (ABRANDH, 2009).

A partir da década 80, ultrapassada a crise dos alimentos, prevalecia ainda a desnutrição o que reforçou a visão segundo a qual os problemas da fome e desnutrição decorriam de questões relacionadas à procura e distribuição de alimentos mais do que da sua produção. Assim, o conceito de SAN passa a ser relacionado com a garantia de acesso físico e econômico de todos e de forma permanente a quantidades suficientes de alimentos. No final da década 80 e princípios de 90 verifica-se uma ampliação do conceito para incluir questões ligadas à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e das dietas.

A noção de sustentabilidade aparece patente a partir deste momento no conceito do SAN quando se inserem questões ligadas de equidade, justiça e relações éticas entre geração atual e as futuras no que concerne a questão da exploração dos recursos naturais e ao ambiente. A questão do direito humano à alimentação passa a inserir-se do direito à vida, de dignidade, de autodeterminação e de satisfação de outras necessidades básicas.

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a FAO (2011:15) o conceito de SAN é:

“Garantir o acesso continuado para todas as pessoas a quantidades suficientes de alimentos seguros que lhes assegurem uma dieta adequada; atingir e manter o bem-estar de saúde e nutricional de todas as pessoas; promover um processo de desenvolvimento socialmente e ambientalmente sustentável, que contribua para uma melhoria na nutrição e na saúde, eliminando as epidemias e as mortes pela fome”

Assim, quando há violação deste direito, são geradas as situações de insegurança alimentar.

Em Moçambique, a questão da SAN entra para agenda do governo após participação na Cimeira Mundial de Alimentação realizada em Roma em 1996, nessa cimeira vários países, dentre os quais Moçambique, comprometeram-se a reduzir a fome e o índice de desnutrição em seus países para metade até 2015. Na sequência desse encontro é aprovada em 1998 por resolução interna a criação do Estratégia de Segurança Alimentar (ESAN I). Neste período e atendendo a realidade do país que vivencia o período pós-guerra, o governo idealiza uma SAN capaz de garantir que todos os cidadãos moçambicanos tenham a todo momento acesso físico e econômico aos alimentos necessários de modo a que tenham uma vida ativa e saudável.

Com as mudanças sócio-políticas ocorridas em Moçambique na última década houve necessidade de rever o ESAN I e após avaliação encomendada pelo já criado Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) e há uma evolução do ESAN I para o

ESAN II em 2008 cuja implementação será de 7 anos estando previsto seu término em 2015. Nesta segunda fase de implementação da ESAN, ela já traz um conceito de SAN mais abrangente e adequado a realidade político e social moçambicano que define a SAN como:

“O direito de todas as pessoas, a todo o momento, ao acesso físico, económico, e sustentável a uma alimentação adequada, em quantidade, qualidade, e aceitável no contexto cultural, para satisfazer as necessidades e preferências alimentares, para uma vida saudável e activa.” (SETSAN, 2007:4)

2.1.1 Causas da Insegurança Alimentar e Nutricional

Desde há muito que a humanidade vem debatendo-se com a preocupação da InSAN cada vez mais crescente no seio das populações no mundo, fenómeno gritante no seio dos países em via de desenvolvimento que são assolados por guerras, calamidades naturais, doenças, fatores que influenciam de sobre maneira para o prevalência da InSAN. (FAO, 2003).

Moçambique à semelhança de outros países africanos tem sido devastado por várias pragas e doenças de plantas que contribuem para a situação de InSAN para as populações do país e influenciam negativamente a sua economia. Dentre os fatores acima arrolados são ainda apontadas como causas de InSAN em Moçambique a incapacidade de acesso e a indisponibilidade de alimentos. (Ibid).

2.1.1.1 Incapacidade de acesso

O fator crucial e grave, pese embora a existência de vários, para a situação de insegurança alimentar e nutricional presente país, é que cerca de 95% da força laboral está no sector agrícola e 70% da população total pratica uma agricultura de subsistência com baixo uso de tecnologia e baixa produtividade, o que leva à falta de reservas alimentares. Segundo a ESANII (2007) “as populações em situação de vulnerabilidade nutricional, regra geral, não têm acesso aos alimentos, por não disporem de poder aquisitivo suficiente para comprá-los.”

2.1.1.2 Disponibilidade interna de alimentos

Para Silva (2006) a disponibilidade ou oferta interna de alimentos é satisfatória, do ponto de vista da Segurança Alimentar, quando os alimentos disponíveis são suficientes para atender o consumo interno socialmente desejável. Há contudo ainda outros atributos de importância equivalente, como a estabilidade da oferta ao longo do tempo; o grau de autonomia ou auto-suficiência, garantido pela capacidade de produção de alimentos do país e a sustentabilidade económica e ecológica desta produção.

Para compreendermos as causas de fraca disponibilidade interna de alimentos no seio dos agregados familiares, é importante destacar a existência de causas imediatas, adjacente e básicas (SETSAN, 2007 apud SETSAN, 2006; IAF, 2002/03).

Entre as várias causas imediatas podemos destacar: baixa disponibilidade de alimentos ao nível dos agregados familiares; falta de reservas alimentares durante um período de pelo menos 4 meses por ano; baixo poder de compra dos agregados familiares; prática de agricultura de

subsistência com técnicas e práticas rudimentares de produção (ibid). É de salientar que as causas adjacentes estão relacionadas com acesso limitado aos alimentos devido ao acesso físico deficitário ao mercado.

Já as causas básicas da fraca disponibilidade de alimentos no seio das famílias estão relacionadas com o fraco uso de tecnologias melhoradas, motivadas pelo baixo nível de educação dos camponeses africanos e, em especial, de Moçambique. Segundo Chayanov (1974), nesta região a produção familiar está orientada para a satisfação das necessidades básicas e a reprodução da família, antes do interesse de maior lucratividade.

2.2 Políticas públicas, sua evolução através do conceito de estado e políticas

Para que possamos compreender as políticas públicas em seu papel como um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas pra a solução ou não de problemas da sociedade é preciso fazer uma breve visita ao conceito de Estado, sua origem histórica e evolução ao longo dos anos, uma vez que estas surgem como uma instituição do mesmo. Historicamente a noção de Estado é retratada por Hegel em *Lições Sobre a filosofia da História* como o núcleo do viver histórico, pois, para ele, fora do Estado não existe história, Em Machado (2000) o surgimento do Estado representa a distinção entre as sociedades primitivas e as sociedades civilizadas. Esta visão de Estado não é partilhada por Marcel Gauchet (2005) uma vez que ele acredita na origem do estado no seio das sociedades primitivas.

Pode-se ainda explorar a noção de estado que faz a ponte com as políticas públicas. O conceito de Estado em Gramsci é ampliado, pois comporta duas dimensões: a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e a difusão de ideologias. (Coutinho, 1999; Gramsci, 2004)

A função do Estado vem sofrendo transformações ao longo dos séculos. Nos princípios do surgimento do órgão Estado (séculos XVIII e XIX) este tinha como principal função a segurança pública e defesa do território em caso de ataques externos. Na atualidade a sua principal função é de prover o bem-estar da sociedade tendo nas políticas públicas os principais instrumentos de orientação dos governos para alcançarem seus objetivos nas diversas componentes da sociedade

As políticas públicas (PP) surgem como uma forma de equacionar problemas econômicos e sociais de maneira a promover o desenvolvimento do país. Várias são as abordagens que se dão às PP's. Recentemente nos Estados Unidos da América as PP's tornaram-se objeto de estudo em meios acadêmicos e a sua ênfase estava voltada para as ações do governo, enquanto na Europa os estudos estão mais voltados para o Estado e suas instituições. Várias são as definições de PP avançadas por vários estudiosos e vamos aqui nos debruçar sobre algumas que irão de sobremaneira apoiar no desdobramento do presente estudo.

Na concepção de Boneti, o Estado se torna um agente que repassa à sociedade civil as decisões saídas do âmbito da correlação de forças travadas entre os agentes do poder e, para o autor, PP são:

“O resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.” (BONETI, 2007:74)

Para Dewey (1927), uma PP está conformada com atividades orientadas para resolver problemas públicos.

Outra definição de Políticas Públicas é apresentada por Guareschi (2004:180)

“[...] o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.”

As políticas públicas podem ser apresentadas numa sequência de cinco fases, conforme apresentada na tabela.

Sequência	1ª fase	2ª fase	3ª fase	4ª fase	5ª fase
Terminologia	Ocorrência dos problemas	Inclusão na agenda	Formulação da decisão	Implementação da política	Avaliação da avaliação
Conteúdo	Ocorrência do P. Percepção do P. Definição do P. Identificação das causas Demanda da ação pública	Seleção dos problemas emergentes Esquema da formulação do modelo causal Respostas dos poderes públicos aos problemas que vão ser objecto de uma política	Definição do modelo causal Definição das soluções adaptadas ao problema Processo de contraste entre soluções ideias e os meios disponíveis Seleção dos instrumentos de acção	Aplicação das soluções seleccionadas Ação dos agentes administrativo s responsáveis pela implementação	Determinação dos possíveis efeitos da política Avaliação da eficácia, da eficiência, da relevância do realizado em relação ao problema inicial
Principais Consequências	Como se toma consciência do Problema?	Quais são os factores que levam ao Governo	Quais são as soluções propostas e aceites pelo Governo e Parlamento?	Aplicaram-se as decisões do Governo e do Parlamento?	Quais foram os efeitos directos e indirectos da política?

Tabela 1 - Fases do ciclo de uma política pública. Fonte: Instituto Nacional de Administração I.P

De acordo com os autores uma política pública esta interessada em:

- Como são definidos e constituídos os problemas e questões públicas;
- Como estas são colocadas na agenda política;
- Como surgem as opções políticas;
- Como e porquê os governos agem o não;
- Que efeito tem as políticas dos governos.

Conforme apresentado em parágrafos acima, as políticas públicas adentraram para o campo acadêmico em jeito de estudos e pesquisas e este campo de análise abarca um vasto rol de teorias que partem da percepção do termo análises de políticas em si até outros contornos que esta análise pode tomar.

Ham e Hill (1993) classificam os estudos de Análise Política em duas grandes categorias que expresam uma tensão entre as abordagens descritiva e prescritivas:

- A análise que tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas (formulação, implementação e avaliação) em si mesmo – estudos sobre as características das políticas e o processo de elaboração de políticas que revelam portanto uma orientação predominantemente descritiva e;
- A análise voltada a apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, revelando assim um caráter mais prescritivo ou propositivo.

A visão de que existe um certo grau de tensão entre o descritivo e o prescritivo no processo de análise de políticas é refutada por Dye que apoia a visão de Lasswell (1951) e Dror (1971) ao avançar que a análise de políticas desempenha um papel muito importante no aumento de conhecimento da acção do governo e pode ajudar os *policy makers* a melhorar a qualidade das PP produzidas, o que mostra que a análise é tanto descritiva como prescritiva.

Para se fazer análises de políticas várias são as linhas que o analista pode seguir, conforme o esquema de tipologia de análises de políticas proposto por Lewis e Young (1977) referenciado em Hogwood e Gun (1981 e 1984) representado na figura abaixo



Figura 2 - Esquema de tipologia de análises de políticas. Fonte: Hogwood e Gun (1981 e 1984), in GAPI-UNICAMP (2002)

que propõe estudos de análise mais amplos que abarcam estudos descritivos, que seriam a análise do conteúdo da política até os estudos normativos que seriam a defesa das próprias políticas. Esta tipologia apresenta sete tipos de análises políticas, nomeadamente:

1. “Estudo do conteúdo das políticas (*study of policy content*), no qual os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados;
2. Estudo do processo das políticas (*study of policy process*): nele, os analistas dirigem a atenção para os estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;
3. Estudo do resultado das políticas (*study of policy output*), no qual os analistas procuram explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão por que tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros

4. Estudo de avaliação (*evaluation study*), no qual se procura identificar o impacto que as políticas têm sobre a população
5. Informação para elaboração de políticas (*information por policy making*): neste caso, o governo e os analistas académicos organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões;
6. Defesa de processos (*process advocacy*): os analistas procuram melhorar os sistemas de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante a realocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções; e
7. Defesa de políticas (*policy advocacy*), atividade exercida por intermédio de grupos de pressão, em defesa de ideias ou opções específicas no processo de políticas.” (UNICAMP, 2002:5)

2.1.1 Implementação de políticas públicas

Ao debruçar-se sobre o estudo de análises de políticas, o analista pode dentro das cinco fases apresentadas, cingir-se em uma delas dentro daquilo que são os critérios que precisam ser avaliados para o presente estudo insidir-nos-emos na terceira e quarta fase apresentada na tabela acima, a implementação do ESAN

O estudo de implementação de políticas, desenvolvido em 1973 por Pressman e Wildavsky alavancou uma série de debates e estudos que contribuiriam para conceitualização do termo ‘implementação de políticas’ bem como de estudo de técnicas de análise e as diferenças entre os processos de implementação em países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento.

Najan (2005) definiu a implementação como “um estado de ter alcançado os objetivos para os quais a política foi desenhada e implementar como a acção ou processo para se alcançar o objectivo da política.” Silva (2009) trouxe a sua contribuição que não difere da de Najan, e agrega valor ao definir a implementação como o planeamento e a organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a realização de uma determinada política.

A implementação pode ser analisada em dois prismas: da abordagem *top-down* (de cima para baixo) que seria a decisão da política autoritária e a nível central, onde os fazedores da política são os atores que tem o controlo do processo de formulação da política e da abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) que em seu torno leva em consideração a complexidade o próprio processo de implementação e que é feita a partir de críticas à abordagem *top-down*.

Cabe mencionar que os requisitos para o sucesso de qualquer política pública são a liderança política e disponibilidade de recursos para a sua persecução. Lewis A. Gunn, por exemplo, ao discutir a questão usando o modelo racional propõe um conjunto de requisitos ou recomendações a ter em conta na implementação de um programa entre os quais:

- Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham restrições;
- Que haja disponibilidade adequada de tempo e recursos suficientes para o programa;
- Que a política a ser implementada esteja baseada numa relação de causa-efeito válida do ponto de vista teórico;

- Que haja uma única agência responsável pela implementação, e que esta não dependa de outras agências para o sucesso do programa, ou, havendo outras agências envolvidas, que as relações de dependência sejam mínimas em número e importância;
- Que haja completo entendimento e acordo sobre os objetivos a serem atingidos, e esta condição persista ao longo do processo até o final da implementação;
- Ao longo da busca dos objetivos acordados, que seja possível especificar, em detalhes e em perfeita seqüência, as tarefas a serem desempenhadas por cada participante;
- Que aqueles que têm autoridade possam exigir e obter perfeita obediência”. (LEWIS A. GUNN, APUD SALOMÃO, 2007)

III METODOLOGIA

3.1. Coleta de dados

A pesquisa feita a partir de dados secundários é constituída na revisão de informação disponível e bibliografia referentes a: Segurança Alimentar e Nutricional, a formação e evolução de Estado, Políticas públicas e Análises de Políticas. A coleta e produção de dados foram desenvolvidas desde a leitura de teses, artigos científicos e livros já publicadas sobre a questão em estudo. Foram também realizadas consultas em documentos oficiais moçambicanos como a Constituição da República, o Boletim da República (BR), Agenda 2025 e Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), e também de relatórios dos processos de SAN em Moçambique, como o caso da Estratégia de Segurança Alimentar I & II, Informe sobre o grau de implementação do ESAN II, Relatório de avaliação intermédia do ESAN II, fornecidos pelo Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN).

A abordagem do estudo é de carácter qualitativo ² que tem como base o fundamento teórico.

A pesquisa qualitativa é adequada para auxiliar na contextualização sócio histórica e retratar a complexidade dos fenómenos sociais analisados repletos de contradições, interconexões e determinações e casualidades que acabam não sendo identificadas pelos métodos quantitativos tradicionais. (MINAYO, 2005)

A abordagem qualitativa possui suas técnica e métodos dentre elas a entrevista. No presente estudo não foi usada a técnica de entrevistas semiestruturada³ mas sim conversas⁴ informais com alguns colaboradores do SETSAN para obter algumas informações básicas sobre o objecto do presente estudo.

3.2. Análise de Dados

Para o estudo a que nos propomos realizar, a análise de dados consistirá em descrever os fatos considerados merecedores de destaque na presente pesquisa, e por sua vez seguirá a reflexão à luz da das teorias de base adoptadas pela autora.

Tendo em conta que a informação obtida a partir de elementos levantados em documentos normativos em vigor na legislação moçambicana e internacional bem como dos relatórios de progresso de diferentes atores do ramo em Moçambique, é fundamental referir que estes elementos são aqui discutidos tendo em conta a ideia refletida pela autora neste processo.

² MYNAIO, Maria Cecília de Sousa (2006), *O Desafio do Conhecimento*, São Paulo. Hucitec

³ QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, Luc. Van, (1998) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 2ªed. Gradiva – Publicações, Lda. Lisboa

⁴ MATTOS, A.M.. Breves reflexões sobre os caminhos da pesquisa . In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011.

Em suma, a análise de dados neste estudo consiste no cruzamento de informação recolhida em documentos e na discussão reflexiva feita à luz das teorias e outros dispositivos legais em vigor em Moçambique.

Categorias de significância serão estabelecidas tendo em conta aos objetivos específicos propostos para o estudo de forma a permitir a organização dos achados em temáticas no presente trabalho.

III. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO MOÇAMBICANO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO

3.1. Programa de desenvolvimento socialista

Moçambique é um país extremamente jovem no que concerne a sua autonomia como estado nação. Independente desde 25 de Junho de 1975, após um período de dominação colonial de mais de 500 anos, seguida de uma guerra civil que durou 16 anos. Em seus poucos anos de autonomia nacional, o país tem uma história repleta de um conjunto de complexidades que marcam a sua trajetória política, econômica e social.

Ao longo dos últimos anos, as crises políticas, econômicas e sociais que se verificaram, e ainda se verificam têm sido alvo de vários estudos afim de compreendê-las e assim sugerir recomendações para o seu enfrentamento. As abordagens apresentadas para compreender o cenário presente em Moçambique têm sido várias, mas não existe até o momento um consenso sobre quais seriam as causas das crises periódicas que atravessam a sociedade moçambicana. Das análises e leituras efetuadas, algumas se propõem a sugerir recomendações relativas aos erros cometidos e as soluções a aplicar à situação moçambicana. São vários os factores apontados para a crise atual do País, que vão desde:

- (i) A herança perversa da exploração colonial;
- (ii) Políticas de desenvolvimento adotadas pelas elites políticas moçambicanas no período pós-independência — as quais se ancoraram nas estratégias de recuperação econômica adotadas pelas instituições financeiras internacionais tais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) — incluindo
- (iii) Natureza da ajuda fornecida pelos chamados doadores internacionais.

No período pós-independência, Moçambique herdou uma economia pobre e desintegrada e caracterizada pela dependência do país vizinho, a África do Sul, de onde recebia contribuições dos moçambicanos que trabalhavam em suas minas e das suas taxas de trânsito. Este pagamento, segundo Abrahamsson (2001), apenas compensava parcialmente o déficit crônico da balança comercial. Para além da dependência do país vizinho, o governo moçambicano herdou de Portugal o carácter não autónomo de suas instituições metropolitanas, pois estas foram concebidas de modo a satisfazer o interesse do colonizador. Deste modo, o governo viu-se na necessidade de traçar uma estratégia de desenvolvimento que tinha como objetivo uma industrialização célere e a mecanização da agricultura que transformaria simultaneamente os padrões de produção de habitação rural⁵.

⁵ A visão de desenvolvimento da liderança a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) foi tornada explícita quando o governo de transição foi instalado em Maputo, em 20 de Setembro de 1974. “O poder ‘é do povo, ele foi ganho pelo povo, e deve ser exercido e defendido pelo povo. Antes da vitória popular, o poder pertencia ao colonialismo, e era uma expressão de dominação exercida pelas companhias comerciais sobre o nosso país. Quem estava a governar? Os governantes eram aqueles que os interesses de poucos e grandes exploradores. Nós vamos reconstruir o nosso país ao nosso modo” (Samora Machel em Cronje et al, 1975:247 Apud Abrahamsson (2001)

Vale lembrar que a intenção do governo moçambicano socialista e revolucionário era disassociar-se de tudo que lhe mantinha ligado ao regime colonial e que tinha planos de desenvolvimento muito claros, os quais envolviam políticas de um governo provedor de serviços para o povo. Só que este plano tinha um entrave, pois ao concebê-lo o governo não tomou em consideração o impacto que o êxodo instantâneo do colonizador poderia causar especialmente no que concerne a capacidade de ter quadros qualificados para assumir as rédeas dos setores comerciais e industriais. Durante a época do domínio colonial, a maior parte da população nativa foi excluída da educação, de formações e treinamento para ocupar lugares nos diversos empregos, fazendo com que o país tivesse na época uma população de 90% de analfabetos e um número reduzido de técnicos e pessoas com nível superior. O estado era fraco, com pouca capacidade de quadros e força insuficiente. (Abrahamsson & Nilsson, 1995).

Durante o período de transição e na pós-independência, na altura da emigração dos portugueses e de indianos, estes delapidaram e esvaziaram as contas dos bancos, cometeram fraudes em importações e efetuaram exportações ilegais de mercadorias, na sua maioria maquinaria e tratores, e os bancos e empresas portuguesas repatriaram o ativo existente, o que deixou Moçambique com uma economia aruinada.

Ainda no mesmo período, a África do Sul efetuou cortes drásticos no recrutamento de trabalhadores moçambicanos às minas de ouro, cortes que chegaram a cair de 120.000 para 40.000 trabalhadores num só ano (Hermele 1998 apud Silva, 2014), minando ainda mais a já arruinada economia moçambicana.⁶

O corte nas relações econômicas entre África do Sul e Moçambique não parou por aí. Ainda dentro do período pós-independência a África do Sul redirecionou a utilização dos serviços portuários e de caminhos-de-ferro, fonte importante de entrada de divisas no país, uma vez que estes eram usados em mais de 90% pelos países vizinhos dentre os quais a Rodésia (hoje Zimbabwe), o uso deste serviços por Moçambique foi impedido em 1976 após a adesão da África do Sul às sanções de embargo ao Zimbabwe pelas Nações Unidas.

Não obstante os aspetos acima mencionados, as calamidades naturais que assolaram o país entre os anos 1977 e 1978 tiveram efeitos drásticos na economia moçambicana, país que tem como principal fonte de rendimento a agricultura⁷ levando o país a um declínio em espiral.

Com um cenário econômico crítico, o recém-formado e independente estado nação, dirigido pela FRELIMO e seu presidente, Samora Moisés Machel, tinha o dever de organizar o funcionamento do país e também garantir a produção de mecanismos necessários para manter a economia operacional. Esta missão era um tanto quanto espinhosa, dada a exiguidade de fundos e também fraca experiência em matérias de gestão de uma nação como tal. Daí que esta pautou as suas estratégias de desenvolvimento econômico e social no programa de transformação socialista, que tinha como objetivo fazer um investimento na indústria pesada, e nas experiências usadas em zonas libertadas.⁸

⁶ A economia do país beneficiava-se das contribuições que provinham dos salários dos trabalhadores moçambicanos, que era diretamente descontadas na fonte e depositadas nos cofres do governo e também pelo pagamento das taxas de circulação.

⁷ Segundo Sousa (2014) a economia moçambicana era basicamente agrícola, (80%) onde a grande parte era de produção camponesa

⁸ No processo de luta, a FRELIMO criou as 'zonas libertadas', áreas no interior do território moçambicano fora do controle da administração portuguesa, funcionando como um 'Estado dentro de um Estado', com um sistema próprio de administração. À medida que a guerra avançava, as 'zonas libertadas' foram nascendo sucessivamente nas

Para conseguir seus intentos de desenvolvimento social a FRELIMO concentrou suas estratégias nas áreas de educação desenhando políticas de acesso massivo às escolas primárias e programas de educação de adultos para erradicar o analfabetismo. Na área da saúde criou programas de saúde rural focada a medicina preventiva.

Para fazer frente ao declínio econômico, esta buscou uma transformação social que tinha como base a modernização do campo e do aumento da produtividade através de programas de agricultura mecanizada nas fazendas estatais que garantiriam a acumulação do estado e seriam também fornecedoras de alimentos às zonas urbanas. (Castel-Branco, 1994)

São nítidas nos programas de desenvolvimento que a FRELIMO adotou as suas tendências de conduzir o país com base em ideologias do regime socialista. Foi durante o 3º Congresso da FRELIMO realizado em Maputo em Fevereiro de 1977 que esta anunciou que deixaria de ser uma frente de libertação e assumir-se-ia como Partido Marxista-Leninista. A transformação da FRELIMO em partido de vanguarda marxista-leninista visava não só a implantação de um modelo socialista, mas também convencer os países socialistas da sua opção pelo socialismo como forma de atrair apoio do bloco socialista para a materialização dos seus projetos de desenvolvimento socialistas uma vez que a escolha político-ideológica limitava o apoio do bloco do ocidente. A nova ideologia tinha como missão: “Liderar, organizar, orientar e educar as massas visando destruir as bases do capitalismo e construir uma sociedade socialista.” (Castel-Branco, 1994)

Foi durante este período que Moçambique começou a estabelecer relações com países da Europa do Leste. Nestas relações o país recebeu ajuda que a priori concentrou-se no campo militar, pois já se viviam os primeiros indícios de uma guerra civil que viria a durar por 16 anos.

Dado ao envolvimento da FRELIMO na luta contra o Apartheid, regime racial da África do Sul, onde Moçambique prestou apoio ao Congresso Nacional Africano (ANC), movimento que lutava contra o apartheid, e também a sua ligação ao movimento socialista da URSS, o que valeu ao país o rótulo de comunista, deixando-o na lista negra dos EUA, Hanlon (1997:14) afirma que estes apoiaram e encorajaram indiretamente a guerra de desestabilização de Moçambique através da África do Sul levada a cabo pela Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) e que esta teve prejuízos inestimáveis para Moçambique, dentre os quais os seguintes:

- “A guerra atingiu principalmente as zonas rurais, com a destruição de escolas e hospitais, raptos aos alunos e professores, destruição de infraestruturas econômicas, como pontes, estradas, cantinas e tratores;
- Destruição e/ou encerramento de escolas do ensino primário do primeiro grau, numa média de (60%);
- Destruição de cerca 500 postos de saúde de nível primário;
- Destruição de mais de 3000 cantinas rurais;
- Estima-se que cerca de 1 milhão de pessoas tenha morrido, 1,7 milhões se tenha refugiado nos países vizinhos e pelo

províncias de Cabo Delgado, Niassa e Tete. A sua forma de organização é uma ilustração dos esforços tentativos feitos pela Frente de Libertação de Moçambique para criar uma alternativa à sociedade colonial, com uma economia sem ‘exploração do homem pelo homem’, com formas objectivas de produção e de comercialização e a implantação de bases democráticas (ADAM, 1997: 4). Como diz Yussuf Adam, o modelo idealizado pela FRELIMO, acabou por ser mais uma utopia do que uma realidade, tendo porém, pelo menos até certo ponto, servido de inspiração para traçar o modelo socialista de desenvolvimento implantado em Moçambique depois da independência, onde se pretendia negar quer os modelos de desenvolvimento coloniais, quer os neo-coloniais (SOUSA, 2014)

menos 3 milhões estivessem deslocadas das suas zonas de origem.” (HANLON, 1997:14)

Apesar do apoio externo que a guerra teve, há que tomar em consideração aspetos internos e as políticas formuladas e implementadas pelo governo como meio de enfrentamento da crise em que o país vivia, as quais criaram um certo distanciamento entre o governo e a população, o que ajudou sobre maneira a alimentar o conflito armado. Pois, para solucionar os problemas econômicos e sociais do país, o governo adotou o modelo de economia centralmente planificada pelo Estado que marginalizava o camponês familiar a favor do desenvolvimento de uma agricultura mecanizada, destruindo assim o sistema que havia garantido a maior parte do consumo interno e uma parte da produção para exportação. No período pós-independência as políticas da FRELIMO estavam direcionadas ao empoderamento do povo, das massas, situação que tomou contornos diferentes quando Moçambique aliou-se aos seus parceiros socialistas da Europa do Leste (Romênia, Bulgária, ex-RDA e a URSS) que tinha como opções a formação de grandes empresas estatais e uso de tecnologia extensiva. A modernização da agricultura exigia a participação de técnicos especializados dos quais o país não dispunha e também de maquinaria e recursos financeiros. Para suprimir as lacunas eram trazidos técnicos do estrangeiro, sobretudo dos países do leste europeu e nórdicos. Como estes não conheciam a realidade local, utilizavam recursos tecnológicos que resultaram no empobrecimento dos solos. Como o país não possuía recursos para importar as tecnologias, estes vinham dos aliados, o que levou o país ao endividamento e à dependência externa que chegou a atingir 97% e que precisava ser ordenada (Hermele:1990). Ainda sobre a necessidade da FRELIMO de ver a modernização como resposta para tirar o país da crise em que estava mergulhada Abrahamsson afirma que:

“A implementação de estratégia de modernização deixou um espaço limitado para identificação de de necessidades locais especificidades culturais. E linha com o pensamento predominante internacional, fosse ele liberal ou marxista, os camponeses era vistos mais como um obstáculo ao desenvolvimento do que seu sujeito.” (ABRAHAMSSON APUD HERMELE:1990)

Esta posição trazida por políticas de aliados e acatadas pelo estado, trouxeram erros que foram tardiamente identificados e criticados tornando-se impossível de ser corrigidos.

Visto que o modelo de governação socialista não surtiu os efeitos desejados, o agravamento e alastramento da guerra no país e das calamidades naturais (onde já se podiam vislumbrar indícios de fome em algumas províncias), pressionavam uma mudança de políticas por parte da FRELIMO. Era preciso pensar novos modelos a serem dotados pelo estado para salvar a situação sócio-econômica em que o país estava mergulhado.

Foi após a grande crise de 1983 que o governo começou a sentir a necessidade de introduzir alterações na gestão da economia e para tal faz uma tentativa de afiliar a *Council for Mutual Economic Assistance* (COMECON) mas não foi aceite e desviou o seu foco para as instituições de países do ocidente e as instituições de *Bretton Woods* (IBW's) em 1983, afiliando-se em 1984 ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. Este novo cenário propiciou a abertura da economia do país aos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) e deu origem ao Programa de Reabilitação Económica (PRE) no contexto do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE).

3.2. Abertura do governo para as políticas de mercado

Após o fracasso do regime de desenvolvimento socialista em estabilizar a situação sócioeconômica no país, dos problemas de segurança que o país enfrentava com a guerra ganhando terreno e sem deixar de mencionar as reclamações frequentes apresentadas em relação as políticas que regiam o país, com maior enfoque para a política agrícola e o não apoio aos camponeses de subsistência, a FRELIMO durante o quarto congresso realizado em 1983 começou a discutir a revisão de estratégias de políticas econômicas.

Havia uma necessidade urgente de reverter o cenário negativo no qual o país estava mergulhado. A dívida externa elevada que necessitava de escalonamento, a fome, a guerra e as calamidades naturais que assolavam o país e seus milhões de habitantes impulsionaram a FRELIMO a redefinir suas políticas.

Em 1982 começam as tentativas de aproximação com os EUA e com o ocidente. (Hanlon:1997). Uma vez que o país regia-se pelo marxismo-leninismo, seus intentos com ocidente não foram bem-sucedidos numa primeira fase, pois estes impunham certos condicionamentos. Com a situação de guerra, seca, crise econômica dos anos 80 e o isolamento diplomático dos países do ocidente (que impediam o acesso à ajuda internacional de emergência na área alimentar piorando a situação social e econômica) Moçambique não teve escolha senão ceder às condições que lhe eram impostas. O país precisava sair da economia centralmente controlada pelo estado e abrir-se a reformas neo-liberalistas. Segundo Hanlon (2008:39), das imposições feitas pelas instituições da Bretton Woods, a FRELIMO deveria:

- “Cortar as despesas do governo com a redução de salários e cortes nos serviços sociais;
- Afastar-se do envolvimento com a economia e o acesso aos créditos só podia ser determinado pelas forças do mercado;
- Privatizar serviços e empresas estatais e as controladas pelo estado;
- Acabar com os subsídios de controlo de preços;
- Desvalorizar radicalmente a moeda nacional;
- Abolir os regulamentos que restringiam as atividades de empresas privadas
- Liberar o comércio internacional;
- Minimizar as taxas de importação e exportação;
- Desproteger a produção nacional e
- Encorajar o investimento e as exportações.” (HANLON, 2008:39)

Ainda no âmbito das negociações da FRELIMO para aceitação pelo ocidente, e consequente ajuda, esta aceitou a proposta dos EUA de abrir-se para negociações com o país vizinho, a África do Sul, que terminaram com a assinatura do Acordo de Inkomati, em 1984, onde ambas as partes assumiram não apoiar ações um contra o outro. A África do Sul cortaria o seu apoio à RENAMO e também reveria a questão da mão-de-obra moçambicana às minas de ouro do país e Moçambique retiraria seu apoio ao ANC.

A aquiescência de Moçambique às condições impostas permitiu finalmente a sua aceitação ao Banco Mundial e ao FMI, começando então a diminuição de suas relações com a URSS. (Abrahamsson & Nilson, 2001:180/1).

As reformas impostas tinham um só propósito: o de romper ligações de Moçambique com o mundo socialista e com a identidade marxista-leninista da FRELIMO introduzindo o liberalismo como novo modelo de desenvolvimento econômico.

Depois de um período de dez anos (1975-1985) de economia centralmente planificada, em 1985 o país começou a sua transição para a liberalização para economia regida pelo mercado, o

que levou a abertura da economia do país aos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) que deu origem do Programa de Reabilitação Econômica (PRE) no contexto do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE)⁹.

O Programa de Reabilitação Econômica teve duas fases de implementação: o PRE (de 1987 à 1990) e o PRES (Programa de Reabilitação Econômica Social) onde incorporou a componente social nas suas estratégias de desenvolvimento, com o objetivo de minimizar o impacto negativo do programa sobre as camadas mais vulneráveis da população no período de 1990 à 2000.

Segundo o relatório apresentado pelo governo ao Grupo Consultivo de Paris em julho de 1987, o PRE tinha os seguintes objetivos:

- "Reverter o declínio da produção;
- Garantir um nível mínimo de consumo e renda, especialmente para a população rural;
- Reduzir os desequilíbrios financeiros;
- Fortalecer a posição da balança de pagamentos; e
- Criar as condições para o crescimento econômico.” (Castel-Branco, 1994:6)

Diante deste leque de objetivos, pode-se dizer que o país estava com as estratégias corretas para sair da situação em que os períodos antecessores o haviam deixado. De uma certa forma foi o que aconteceu no que concerne a economia, conforme indicadores apresentados por alguns analistas (Castel-Branco, 1994).

Contudo, estas mostras de desenvolvimento não se fizeram sentir na vida do cidadão comum, apesar de alguns atores avançarem que as reformas neoliberais resgataram o país dos escombros da guerra que matava milhares de pessoas, cujas consequências prejudiciais para o país, incluem: o desemprego, a subida da dívida externa, elevados índices de corrupção, a fuga de quadros dos setores públicos para as empresas privadas, ONG's e representações de instituições financeiras que afluíam ao país em massa e a crescente degradação da qualidade de vida dos cidadãos, pois as reformas, mais do que restaurar a economia do país que estava delapidada, apoiavam os interesses de políticos e econômicos de países ocidentais e das grandes corporações multinacionais em detrimento daquilo que eram as demandas de desenvolvimento social do país.

Dados de relatórios do PNUD e do FMI mostram com indicadores a situação crítica da população moçambicana.

‘A pobreza, entendida como ausência das condições para uma vida longa, instrução e um padrão de vida aceitável, afecta a maioria esmagadora da população de Moçambique’ (PNUD, 1996: 81).

‘Com uma renda de 100 dólares americanos por capita per capita e vitalmente dependente de ajuda externa, Moçambique esta a tentar rapidamente de uma planificada centralmente para uma economia de mercado, da guerra para a paz, da emergência para o desenvolvimento e um sistema unipartidário para pluripartidarismo. As quatro transições simultâneas, cujas condições são largamente impostas de fora, estão a ter um efeito drástico na capacidade do governo e na legitimidade política atual. (FMI, 1996b in ABRAHAMSSON, 2001:199)

⁹ O PAE é um pacote que envolve o livre comércio, a desregulamentação e a privatização. (SILVA, 2014)

3.3. A ajuda externa e a formulação de políticas

A história recente dos países africanos, de um modo geral e de Moçambique em particular está repleta de um conjunto de complexidades que marcam a sua trajetória política, econômica e social. Ao longo dos últimos anos, as crises políticas, econômicas e sociais que se verificaram, (e ainda se verificam) em Moçambique têm motivado um conjunto de análises e recomendações por parte de uma extensa e diversificada corrente de analistas.

Moçambique, desde a luta de libertação até ao período pós-independência, nunca teve condições de se sustentar com seus próprios meios. Durante o período de luta de libertação e no período pós-independência aliou-se ao regime socialista da URSS, do qual recebia ajuda militar para combater o colonialismo e, mais tarde, a guerra civil que instaurou-se no seu território além de recursos financeiros e técnicos que serviram para injetar à estratégia de desenvolvimento sócio econômico. A situação de dependência manteve-se ou pode-se até afirmar-se que agudizou-se quando da integração ao Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) realizado em 1987 momento em que o país deixou de ser parceiro estratégico da URSS em 1982 e foi afiliado às instituições da Bretton Woods. De lembrar que Moçambique encontrava-se numa situação sócio-econômica crítica.

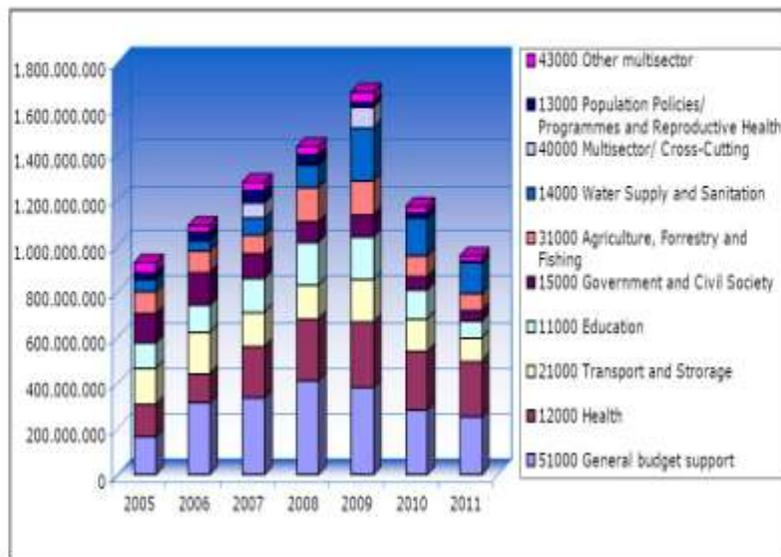
Com a guerra ganhando terreno no país, com sua população morrendo e passando por graves situações de fome e com sua economia em estado de declínio e por conta de uma dívida externa da qual o país não possuía condição de pagar e precisava que esta fosse escalonada. Para que o país fosse aceito pelas instituições financeiras da Bretton Woods, foram impostas condições que abririam espaços para intervenção direta dos doadores às políticas do país.

Com esta nova afiliação, o país passou a receber ajuda externa bi e multilateral de emergência de vários países do mundo dentre os quais Estados Unidos da América, os países da União Europeia – Inglaterra, Espanha, Alemanha, Portugal, Itália, França – os países baixos e também de instituições financeiras, de Organizações Não Governamentais internacionais (como a *care e a USAID*) assim como de agências das Nações Unidas como a *Food and Agriculture Organization* (FAO), Organização das Nações Unidas para o Combate ao Síndrome de Imuno Deficiência Aguda (ONUSIDA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) *United Nations Educational and Cultural Organization* (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), a Organização Mundial da Alimentação, a Organização Mundial da Saúde (OMS). A ajuda que Moçambique recebia destes países e instituições servia para pagar as importações de bens como petróleo, alimentação, medicamentos, e não em forma de investimentos que dariam o país a base para reconstruir suas indústrias e andar com suas próprias pernas e desenvolver. **Vide a tabela II abaixo** o quadro com a descrição dos doadores e os valores desembolsados no período 2005-2010.

Agências Doadoras	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	%
Banco Mundial	253.270.000	249.950.000	266.441.701	257.785.231	254.612.123	194.730.255	101.379.300	231.740.253	1.809.908.863	16%
Estados Unidos da América					263.331.583	237.779.048	445.524.859	406.549.211	1.353.184.701	12%
Comissão Europeia	137.626.561	137.638.847	150.146.471	144.724.548	106.171.318	186.107.409	124.252.812	181.238.522	1.167.906.467	11%
DFID	71.597.418	87.614.023	105.804.944	112.870.370	146.914.322	96.186.427	200.126.579	131.834.915	952.948.998	9%
Banco Africano de Desenvolvimento	118.710.690	107.165.594	74.895.000	73.027.319	101.679.981	76.121.086	57.987.668	89.399.171	698.786.508	6%
Suécia	50.021.451	69.290.358	78.597.410	102.931.720	81.540.210	81.983.471	104.767.859	102.662.006	671.794.485	6%
Alemanha	37.209.417	65.493.602	50.129.309	64.235.398	36.496.678	75.117.976	84.938.721	74.450.193	488.071.295	4%
Holanda	42.979.285	44.098.565	61.346.168	83.553.180	47.606.626	74.238.411	60.616.666	45.416.657	459.855.738	4%
Dinamarca	48.063.288	43.384.841	63.500.000	52.841.517	53.072.139	76.363.846	37.525.405	61.125.293	435.876.309	4%
Noruega	51.572.826	49.103.894	59.157.276	63.074.950	11.382.929	67.261.636	64.880.710	61.576.767	428.020.968	4%
Canadá	34.293.569	38.596.799	36.001.338	50.770.917	4.468.297	72.215.396	96.152.363	91.094.404	423.593.062	4%
Nações Unidas					96.903.605	85.052.838	126.532.847	58.680.573	367.169.864	3%
Irlanda	39.421.332	41.215.284	55.400.328	61.140.713	21.677.321	46.701.210	50.133.300	47.115.306	382.804.793	3%
Finlândia	22.099.788	24.464.297	26.527.843	33.336.981	62.356.507	45.600.198	40.144.411	31.515.154	286.045.178	3%
Portugal	20.575.502	11.371.896	13.180.037	12.601.935	57.389.896	111.830.692	16.658.356	7.659.691	251.268.004	2%
Itália	24.735.037	32.117.271	27.862.887	16.617.156	79.814.284	25.611.935	18.423.665	20.111.201	245.293.634	2%
Espanha	20.356.206	22.973.685	11.021.492	17.919.118	55.661.161	32.579.236	24.765.832	6.643.083	193.909.812	2%
França	16.014.853	17.107.780	18.034.070	21.403.680	22.685.714	48.157.719	17.510.091	26.280.641	185.394.547	2%
Bélgica	6.411.062	6.209.950	8.463.726	7.209.027	77.771.069	15.131.520	17.683.081	13.761.985	152.641.440	1%
Suíça	15.030.013	11.179.358	13.883.531	13.904.294	14.076.204	24.544.772	23.044.945	33.855.602	149.516.718	1%
Austria	0	0	0	5.327.880	9.212.884	5.593.843	5.528.157	5.334.146	30.996.911	0.3%
TOTAL	1.009.988.275	1.058.976.041	1.120.193.531	1.196.275.932	1.806.815.051	1.676.908.924	1.718.587.826	1.730.044.774	11.114.990.358	100%

Tabela 2 - Doadores internacionais e valores desembolsados (em USD). Fonte: Odamosz, 2005

Os projetos de ajuda internacional cobriam quase que na totalidade as áreas de desenvolvimento do país e estes compreendiam as seguintes áreas: Educação; Saúde; Agricultura; Energia; Transportes e comunicações; Bancos e serviços financeiros; Governo e sociedade civil; Direitos humano, deixando o país e os governantes sem muitas alternativas para se conduzir de acordos com as verdadeiras necessidades locais, através de políticas desenhadas para responder aos reais problemas que afetavam o país e sua população. A tabela abaixo mostra o fluxo da ajuda dos doadores nos 10 principais setores de desenvolvimento no período 2005 – 2011.



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
51000 General budget support	162.585.474	316.356.301	339.192.367	412.177.998	383.515.732	283.208.060	253.466.246
12000 Health	140.381.319	123.690.507	220.867.253	267.944.211	283.873.147	257.667.266	243.273.001
21000 Transport and Storage	159.785.202	176.653.499	149.918.057	147.100.006	183.613.575	140.208.433	100.322.252
11000 Education	108.783.207	125.875.122	148.545.892	191.019.264	190.283.548	125.291.842	76.690.685
15000 Government and Civil Society	129.222.158	138.802.187	107.226.211	86.748.441	91.762.111	63.248.711	42.506.834
31000 Agriculture, Forestry and Fishing	97.174.649	96.716.281	82.078.600	147.709.107	154.953.761	86.606.520	75.103.609
14000 Water Supply and Sanitation	50.569.803	46.412.454	71.280.895	100.009.569	226.758.444	162.882.620	135.016.194
40000 Multisector/ Cross-Cutting	2.664.652	9.965	70.000.000	9.090.909	90.000.000	0	0
13000 Population Policies/ Programmes and Reproductive Health	32.120.905	37.034.060	48.038.675	35.503.357	27.128.880	22.243.720	9.694.310
43000 Other multisector	40.549.527	30.002.770	42.299.056	34.178.421	42.261.779	27.971.534	17.630.086
Total	923.936.896	1.091.553.148	1.279.447.006	1.431.481.283	1.674.196.877	1.169.318.706	953.703.211

Tabela 3 - Fluxo total da ajuda pelos 10 maiores setores (a partir de 2007). Fonte: ODAmoz (2008)

Diante do quadro acima ilustrado, com o país recebendo dos doadores desde ajuda humanitária, ajuda em bens alimentares até ao financiamento para o desenvolvimento do país, é curioso porém notar que a situação da população não mudava, continuavam se registrando altos índices de fome, as taxas de desemprego dispararam nas cidades, a taxa de novos ingressos nas escolas reduziu no período 1989 a 1994 de 86% para 60% de novos ingressos no ensino primário, (Hermele, 1988:268 apud Hanlon, 2008:232) e aumentaram as taxas de doenças infecciosas como as diarreias, cólera e desnutrição e as taxas de mortalidade infantil aumentaram de 300 para 1512 em 100.000 partos (Abrahamsson, 2001:220)

Este cenário verificava-se porque tínhamos de um lado a ajuda alimentar americana de ordem política e que tinha como intento pressionar o governo de Moçambique a abandonar o socialismo conforme ilustra a entrevista de funcionários de organizações dos EUA:

“Nós deixamos claro ao governo de Moçambique que nossa ajuda é política. Existem sempre condições na ajuda, apesar de nem sempre explícitas [...] para ter melhores relações conosco, Moçambique tinha que demonstrar uma vontade de mudar suas políticas econômicas” (funcionários dos EUA citados por Hanlon 1991, in Abrahamsson, 2001:204)

Um outro fator, não menos importante no novo cenário neoliberal instaurado em Moçambique, é a participação direta dos doadores como atores-chaves no processo de formulação de políticas públicas do país, que se começam a fazer sentir logo após a filiação do país às instituições Bretton Woods, que culminaram com o Programa de Reabilitação Económica, Abrahamsson (2001) afirma que o programa foi desenvolvido pelo FMI e pelo Banco Mundial, e era a condição imposta para que Moçambique passasse a receber ajuda externa por parte dos doadores internacionais.

Diante do fato inevitável de dependência em relação ao auxílio internacional, gerou-se uma ampla discussão acerca da proficuidade da ajuda. Não estaria o vício do auxílio erodindo a autonomia política de Moçambique? Que tipo de políticas públicas seria possível produzir nestas situações?

Várias foram as evidências do quão pode ser falho formular políticas públicas tendo como o horizonte uma realidade diferente àquela do local para onde essas políticas pretendem ser aplicadas,

O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) é a principal política pública de Moçambique. Em suas duas fases de implementação: o PARPA, executado de 2001 a 2005, após aprovação pelo Conselho de Ministros em Abril de 2001; e o PARPA II, executado de 2006 a 2009, após aprovação pelo Conselho de Ministros em 2 de maio de 2006.

Ao elaborar este plano o governo tinha como objetivo central reduzir substancialmente os níveis de pobreza absoluta em Moçambique através de medidas para melhorar as capacidades e as oportunidades para todos os moçambicanos, e em particular para os pobres. O objectivo específico é a redução da incidência da pobreza absoluta do nível de 70 por cento em 1997 para menos de 60 por cento em 2005, e menos de 50 por cento até finais da primeira década de 2000.

Como principal política pública do país, o PARPA abarca as áreas de desenvolvimento humano na educação e na saúde, na melhoria da governação, no desenvolvimento de infraestruturas básicas e na agricultura, no desenvolvimento rural e na melhoria da gestão macroeconómica e financeira.

O programa estabelece a relação entre o Governo de Moçambique e as instituições Bretton Woods, no processo de ajuda a Moçambique. Os principais atores do PARPA são o Governo de Moçambique (GdM), os doadores e representantes da sociedade civil.

Por ser esta a política mais abrangente irei apoiar-me nela para elucidar, a proposição da influência dos doadores na formulação e implementação de políticas públicas em Moçambique guiando-me em autores que já dissertaram sobre a questão.

No caso de Moçambique, que tem o Orçamento geral de Estado dependente em 50% da ajuda externa, a programação das políticas públicas fica condicionada aos interesses dos doadores, o que nem sempre coincide com as do governo visto que a definição dos problemas de políticas públicas envolve percepções, e estas pressupõem construções teóricas, muitas vezes diferentes para cada contexto e sociedade. Por exemplo, no que tange às políticas públicas nos países em vias de desenvolvimento, como é o caso de Moçambique, Saasa (1985) adverte que os modelos tradicionais que dão ênfase à racionalidade são nitidamente inadequados para esses países.

A falta de quadros qualificados e baixo nível de escolaridade da população, o grande mosaico étnico que constitui a população moçambicana, a quase inexistência de organizações políticas e não políticas, as infrasestruturas tanto administrativas como organizacionais em processo de reconstrução após terem sido delapidadas quando do abandono do colonizador, e mais tarde pela guerra, foram condicionantes férteis para às pressões e influências de políticas externas. O autor argumenta que “todos estes fatores motivaram a relativamente pequena a elite política burocrática a adotar transformações sociais centralizadas.” (SAASA: 1985:230)

O PARPA é a principal política pública de Moçambique nas suas 2 fases e implementação.

Vale lembrar a posição apresentada por Saraiva e North no quadro teórico do presente trabalho, onde os autores afirmam que as instituições estatais são as que melhor estão legitimadas para a formulação de PP's, porém no caso de Moçambique, mas concretamente no PARPA, temos os doadores internacionais desempenhando o papel de protagonistas tanto na formulação assim como na implementação nos diversos programas relacionados ao plano.

Autores como Negrão (2002), Francisco (2005) E Niquisse (2010) são unânimes ao afirmar que a pobreza absoluta pela qual o país passava, a necessidade de ter o perdão da enorme dívida externa foram os condicionantes para a concepção do PARPA.

Pereira (2008), afirma que a concepção do PARPA foi um processo que teve envolvimento de atores da sociedade civil, de instituições do GdM e de doadores internacionais e que, apesar de ser uma política do governo, este não possui total legitimidade sobre ela.

Perone (2006)¹⁰ apud Conceição (2011) diz que o FMI mantém comunicação constante com o GdM e também com os doadores, os quais supervisionam par a passo os programas do PARPA a cada seis meses. Sempre que se pretende usar os fundos do programa pode-se flexibilizar a meta para o déficit, mas o funcionário afirma que “não obstante o excelente nível de coordenação entre os doadores em Moçambique, as autoridades enfrentam muitas limitações ao preparar seus planos plurianuais.[...] é difícil para o governo ter certeza sobre o volume dos desembolsos no médio prazo, e talvez não seja prudente comprometer verbas nesse horizonte [...]” (ibid)

Em consequência da dependência de injeção de ajuda externa ao PARPA, como vimos acima descritos, o governo fica limitado e os programas e políticas formuladas tem na sua maior parte influências exógenas e enviesadas pela visão do ocidente em detrimento daquilo que são os problemas locais, como se pode observar em alguns Memorandos de Entendimnto (MdE)¹¹ entre o governo e os doadores internacionais. (Conceição, 2011).

Castel-Branco ao discutir a questão da influência da dependência externa na formulação de políticas avança;

“Se por um lado a concentração de muitos doadores é benéfica, pois as possibilidades de satisfazer as necessidades são maiores, já o relacionamento cm as autoridades governamentais levanta algumas reservas quanto a possíveis influências na formulação ou implementação de políticas, uma vez que a ajuda não esta dissociada dos interesses específicos dos doadores.” (Castel-Branco, 1994:25)

As políticas de redução da fome, da InSAN, que estão diretamente relacionadas ao tema do presente trabalho passaram também pelos vários períodos de mudança sócioeconômicas que o país viveu e dependiam também das políticas de ajuda externa, através de programas de doação

¹⁰ Pery Perone foi representante residente do FMI em Moçambique até 28 de Fevereiro de 2006

¹¹ Acordo que estabelece os termos principais entre o o GdM e os signatários da Parceria de Apoio Programático.

de alimentos

No período pós independência até 1984, o governo, apoiado pelo regime socialista implementou políticas de modernização da agricultura com investimentos de cerca de 70% da economia nacional na aquisição de projetos de irrigação, contratação de técnicos estrangeiros e aquisição de insumos agrícolas e importação de maquinaria de produção, pois pretendia-se que agricultura ocupasse papel primordial da economia do país. Neste processo deu-se mais ênfase às culturas de rendimento em detrimento das culturas alimentares que eram dirigidas pelo campesinato do setor familiar e pelo setor de cooperativas que tinham apenas 5% de investimento.

Segundo Wuyts (1989:60) apud Abrahamsson (2001) no período entre 1977 a 1981 não houve importação de nenhum bem de produção para o setor familiar e a produção interna destes meios havia sido reduzida para metade, pois o país não possuía divisas para importação de matéria-prima. Para o agravamento do cenário que o setor agrícola enfrentava, a guerra e as calamidades naturais vieram destruir o já deficitário setor agrícola, provocando graves problemas de fome, levando o governo a voltar-se para o ocidente em busca de ajuda. Essa busca de apoio ocidental culminou com a filiação às instituições Bretton Woods e com ela veio a introdução do PRE e do PRES

Após a introdução do PRE no período de 1986-1990 a produção comercializada aumentou substancialmente. Já a produção de culturas alimentares decresceu drasticamente: -28% o milho, -42% o arroz e -12% a mandioca. (Gibbon et al. 1993:45-6 in Abrahamsson 2001)

O autor argumenta ainda que a liberalização trazida com a introdução do PRE não beneficia a agricultura como um todo apenas a agricultura de exportações, pois o custos de produção dos produtos agrícolas tendia a aumentar com a liberalização do mercado e estes beneficiavam apenas aos exportadores que possuíam meios de adquirir os insumos. Assim, o campesinato familiar ficava sem meios de entrar nesse mercado. Com poucas oportunidades para produzir o seu meio de subsistência, aumenta a dependência de donativos por parte da população.

A ajuda da comunidade internacional a Moçambique é em espécie e não em auxílio a produção e comercialização de produtos em Moçambique, esta situação torna o custo de produção muito elevado para o campesinato, mantendo-o dependente da ajuda alimentar externa.

Este capítulo do trabalho visa mostrar o quão a ajuda externa pode influenciar nas políticas do país receptor e na resolução ou não dos problemas para qual a política esta voltada, e como a questão da Segurança Alimentar em Moçambique foi também condicionada por fatores exógenos.

Ao receber ajuda alimentar por parte do governo norte-americano, o governo moçambicano teve que cumprir com alguns condicionamentos, dentre eles a exigência dos EUA de ter entidades não-governamentais como a CARE Internacional, a ASDI e o PMA como distribuidores da ajuda alimentar gratuita, deixando o governo à margem de todo o processo. (Abrahamsson & Nilsson, 1994:111). Foi ainda exigência do governo americano que a CARE Internacional, uma ONG americana, assumisse a direção executiva como apoio logístico na administração geral do Programa Nacional de Prevenção e Controle de Calamidades Naturais então afeto ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. Desta feita, as exigências dos EUA foram vinculadas a ajuda baseadas em valores que não se adaptavam à realidade do campo de Moçambique.

A ajuda alimentar gratuita resolvia a questão da fome momentaneamente. Todavia, trazia consigo implicações a longo prazo, pois esta reduziu a motivação dos camponeses de produzirem para a sua subsistência e destruiu os mercados locais já que os doadores traziam ajuda em bens e

não em dinheiro. Mesmo havendo excedentes em zonas onde ainda era possível produzir não eram comprados os produtos locais e estes acabavam apodrecendo nos armazéns o que desestimulava a produção local.

Os doadores não tinham intenção de empoderar o país na resolução a longo termo dos problemas da fome e InSAN e da gestão de calamidades em Moçambique. O envolvimento de ONG's internacionais no processo da distribuição da ajuda tirou aos poucos a capacidade local de desenvolver habilidades para debelar futuras situações de calamidades naturais. Esta situação foi intencional por parte dos doadores conforme depoimento de um funcionário da USAID na seguinte transcrição

“Estamos totalmente conscientes dos problemas mencionados, contudo nunca foi intenção política dos EUA reforçar a administração pública moçambicana, ajudando a estabelecer uma organização nacional do estado para contra agir as emergências. [...]” (Julius Schlothauer, Chefe da missão USAID, Maputo 9 de abril de 1992 apud Abrahamsson, 2001:209)

A ajuda alimentar não teve o efeito desejado a longo prazo, esta impactou de forma negativa a população moçambicana pois tornou-se um obstáculo ao processo de desenvolvimento e produção de produtos alimentares a nível local. Os produtos distribuídos à população carente vinculavam políticas agrárias dos países doadores que precisavam escoar seus excedentes. Os produtos distribuídos gratuitamente, neste caso o trigo e o arroz, não constituíam a base da alimentação da população moçambicana mas sim o de milho branco o que agravou sobremaneira a situação de dependência por parte do país receptor. Além disso, por ser gratuita a ajuda alimentar, beneficiou-se também a população com poder de compra, que passou a revender os produtos recebidos enriquecendo e bloqueando a produção local de alimentos. (Abrahamsson & Nilsson, 1994:124)

IV. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA SAN EM MOÇAMBIQUE

O programa do governo define como objetivo central do desenvolvimento econômico e social a satisfação crescente das necessidades de todo o cidadão moçambicano, em especial aos grupos mais vulneráveis, neste contexto o objetivo geral no que concerne a SAN em Moçambique é garantir que todos os moçambicanos tenham acesso físico e econômico aos alimentos necessários de modo a que tenham uma vida ativa e saudável. As mudanças políticas ocorridas em dez anos no período (1987 – 1997) no quadro das políticas que referem a economia tem sido fundamental contribuindo para o aumento da eficiência e eficácia alimentar, especialmente no período pós-guerra e pós-seca que se seguiu de 1991/2.

No período 1975-1995 a nação debateu-se para conseguir sua emancipação, e políticas para o melhoramento das condições sócio-econômicas e base foram adoptadas. Segundo Castel-Branco (1994), durante estas duas décadas as filosofias de desenvolvimento, objetivos, metas foram várias vezes modificados em resposta a várias crises de ordem conjuntural e estrutural, dentre elas as pressões internas e da oposição, as alterações climáticas, os novos modelos e métodos de economia e pressões dos doadores que nem sempre convergiam fizeram com que a economia da nação sofresse choques enormes. A passagem pelas fases de crise estrutural colonial até a fase de *free market* com experiências de um regime de socialismo ortodoxo vivido na era samoriana, Moçambique experimentou e viveu extremos mas não chegou a resolver o seu “calcanhar de aquiles”, que eram os seus problemas estruturais. (Idem)

Nos período subsequentes pelos quais o país passou até o presente foram criados vários programas e planos de ação dentro do Ministério de Agricultura (MINAG), ministério de tutela para debelar a questão da InSAN em Moçambique, abaixo arrolamos alguns exemplos,

1. Programa Nacional do Desenvolvimento Agrário (PROAGRI I & II);
2. Visão do Sector Agrário em Mocambique (VSAM);
3. Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR);
4. Estratégia da Revolução verde (2007);
5. Plano de Ação para a Produção de Alimentos (PAPA 2009-2011);
6. Estratégia da Comercialização Agrícola (2001)
7. Plano Quinquenal do Governo e as prioridades do MINAG;
8. Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN I & II);
9. Política e Estrategia de Desenvolvimento de Floresta e Fauna Bravia (1997).

Mas, nem todos conseguiram atingir as metas desenhadas como é o caso da PROAGRI. Este programa teve duas fases, o PROAGRI I no período (2000 -2004) e o PROAGRI II (em vigência) e foi concebido com o objectivo de promover o investimento público no sector agrário e como elo que se incumbiria da coordenação com outras ações sectoriais, quando da vigência do PROAGRI I este propósito logrou-se de instrumentalização árdua pelo nível baixo de operacionalização das políticas e programas concebidos a nível do governo que dependiam de uma série de fatores exógenos com destaque para dependência da ajuda externa para implementação dos mesmos que se caracterizavam algumas vezes pelo desembolso tardio dos fundos necessários, a falta de recursos humanos habilitados e a fraca coordenação interinstitucional. (Ministério da agricultura, 2009:28)

Um dos fatores chaves para o sucesso de implementação de política é a necessidade de presença de recursos humanos especializados e em número suficiente para cobrir as áreas de trabalho conforme apresentado e descrito no quadro teórico do presente trabalho e também capacidade de articulação e coordenação entre as diversas instituições chaves da política ou programa.

Dentro do MINAGRI verifica-se uma tendência de concorrência na implementação das atividades e uso eficientes de fundos entre os diversos programas e instituições apesar de concebidos com objetivo de se complementarem para atingir uma meta comum. (Idem)

Não obstante as melhorias mencionadas, Moçambique continuava apresentando elevados índices de InSAN crónica, o que levou o governo a adotar medidas para refrear a situação de InSAN no país. Esta visão do governo é reforçada quando da participação na Cimeira Mundial de alimentação realizada em Roma em 1996, onde os países participantes comprometeram-se a reduzir para metade os índices de Insegurança Alimentar e Nutricional até ao ano de 2015.

Na Sequência do encontro de Roma é aprovada pelo Conselho de Ministros através da resolução 16/98 de 23 de Dezembro a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) e no mesmo âmbito criado o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN).

Os determinantes que afetam a situação de SAN abarcam diferentes setores de atividade econômica e social, o que faz com que as ações do governo para lidar com InSAN abarquem diferentes vertentes, como:

- “Desenvolvimento do capital humano;
- Reabilitação de infra-estruturas chaves;
- Restauração da produção agrária;

- Criação de ambiente propício ao desenvolvimento da iniciativa privada.

Com vista a realização eficaz dessas ações do governo o SETSAN foi criado com o objetivo geral de liderar a coordenação das actividades que concorrem para a:

- Planificação e implementação de intervenções as populações em situação de InSAN e expostas ao risco;
- A formulação de políticas (Advocacia);
- A avaliação e monitoria das ações de SAN as populações vulneráveis.

Neste âmbito a SETSAN coordena as ações desenvolvidas pelos órgãos do governo com instituições como o Ministério de Saúde (MISAU), Ministério da Agricultura (MINAGRI), Ministério da Industria e Comércio (MIC), Ministério da Mulher e Ação Ambiental (MMAS) e também com Agências da Nações Unidas, doadores, sociedade civil e academias de ensino.

Com a criação do SETSAN como órgão coordenador das ações para a SAN em Moçambique, começam a fazer se notar alguns resultados a nível de institucionalização abaixo descritos;

- Institucionalização do SETSAN ao nível central e provincial;
- Tratamento multisectorial da SAN, tendo em conta os pilares: disponibilidade, acesso e uso e utilização dos alimentos;
- Descentralização da agenda de SAN;
- Inserção da SAN como tema transversal e visível no PARPA II;
- Inserção da SAN em outras políticas e estratégias sectoriais.
- Criação de uma massa crítica em torno da SAN;
- Reconhecimento do SETSAN ao nível nacional, regional e internacional; e
- Balanço periódico da InSAN aguda e crónica do país” (Resolução 16/98 in Conselho de Ministros)

Com a mudança da situação política em Moçambique e havendo uma necessidade de ampliar o âmbito de efetividade, abrangência e coordenação do SETSAN, o Conselho de Ministros aprova o decreto 24/2010 de 16 de Outubro que coloca o SETSAN em posição de melhor coordenar, a nível de instituições e ministérios, o processo do SAN em Moçambique, conforme mostram os artigos do decreto mencionado a seguir transcritos.

Art. 2. O SETSAN é pessoa coletiva, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, através da qual o governo garante e coordena a promoção da SAN e é tutelada pelo Ministério que superintende a área de Agricultura.

Art. 3. São atribuídos ao SETSAN:

- a) Coordenação interministerial e institucional para implementação da estratégia do plano da SAN (ESAN)
- b) A promoção, avaliação, monitorias dos programas de ação no âmbito da SAN e do DHAA, respeitando o papel específico das instituições, entidades e comunidades envolvidas.

Art.4. os recursos humanos, materiais, financeiros e património alocados à estrutura de coordenação da SAN na Direção Nacional de Serviços Agrários passam para a coordenação do SETSAN.

4.1. As estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional

A ESAN foi apresentada em duas fases, e estas compreenderam os períodos 1998 – 2006 com o ESAN I e o período 2007 – 2015 com a ESAN II que se encontra a vigorar. No presente trabalho a análise irá fazer uma viagem pelas duas fases de implementação do ESAN, com maior incidência ao ESAN II pois este é uma evolução do primeiro e por estar em vigor existem vários relatórios de estudos de avaliação que contribuíram para elaborar o estudo. O ESAN II está abrangido dentro das Estratégias do PARPA (Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta) que é a política mãe que rege o Desenvolvimento económico do país.

4.1.1 ESAN 1998

A estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) foi institucionalizada em 1998 na altura em que o país vivia os primórdios de vida democrática¹², após um longo período de guerra civil que durou dezasseis anos e que teve seu início em 1976, um ano após a proclamação da independência do país em Junho de 1975. A guerra culminou com a assinatura dos Acordos Gerais da Paz em 1992 e com a instauração do regime democrático e multipartidário. O mundo já lidava com a questão da nutrição e segurança alimentar e Moçambique enfrentava crises de fome e dependia de ajuda alimentar externa para suprir a situação calamitosa. Uma das definições apresentadas no trabalho, avança que a SAN é a capacidade de garantir sua própria alimentação.

A luz do Programa do Governo que define a satisfação crescente das necessidades fundamentais de todo o povo Moçambicano em especial aos grupos vulneráveis como seu objetivo primordial e em resposta ao compromisso assumido na Conferência Mundial de Alimentação realizada em Berlim em 1996 é criada em Moçambique a ESAN, estratégia desenhada para reduzir para metade a Insegurança Alimentar e Nutricional até 2015.

O ESAN instaura-se em Moçambique durante a vigência recente de profundas transformações na economia nacional com a abertura para economia de mercado, conforme descrito no capítulo anterior do presente trabalho.

O país vive também a mudança do sistema monopartidário para o pluriartidário. As negociações que culminam com a assinatura dos Acordos Gerais da Paz entre o governo e a RENAMO em Roma no ano de 1992 dão abertura à revisão da Constituição da República em 1990. Esta, apresenta os novos pressupostos da democracia que irão reger o país alicerçados na separação e interdependência dos poderes e no pluralismo. Os artigos 1º, 2º, 30º e 107º da constituição de 1990 definem Moçambique como um estado independente e democrático onde a soberania reside no povo.

O país enfrentava graves problemas no âmbito sócio-económico, com indicadores de grau de pobreza alarmantes. O país possuía uma população de cerca de 15,7 milhões de habitantes, onde cerca de 70% tinha a agricultura como única base de alimentos e rendimento. Dados do Inquérito aos Agregados familiares (IAF) de 1996/7 estima 69,4% da população vivia abaixo da linha da pobreza, o que significava que mais de 2/3 da população vivia num estado de pobreza absoluta, estes números eram mais incidentes nas zonas rurais com 71,2% e nas zonas urbanas com 60,2%, a mesma fonte revela ainda que dos agricultores próximos as zonas urbanas apenas

¹² A democracia, era um processo recente no país, vivia –se o primeiro mandato da era Chissano, primeiro Presidente eleito em 1994 após a assinatura dos acordos de paz assinados em 1992 que puseram término os conflitos armados que devastaram o país por longos anos.

7% utilizou algum tipo de equipamento agrícola, 35% comprou sementes melhoradas e 3% usou algum tipo de fertilizante, as tendências para os mesmos indicadores são ainda mais alarmantes nas zonas rurais, onde apenas 3% da população usou equipamento agrícola, 19% comprou sementes melhoradas e não se registou entre os agricultores rurais o uso de fertilizantes.

Os níveis de educação, outro condicionante para SAN, das zonas rurais eram muitos baixos onde cerca de 56% dos homens e 80% das mulheres não sabia ler e nem escrever explicam a razão dos baixos índices de produtividade da agricultura familiar o que conseqüentemente se traduzia em baixos rendimentos.

Os vários problemas de InSAN estavam também associados a deficiências de Saúde Pública, onde denotam-se a malária e outras doenças de cunho parasitário. No mesmo período estimava-se uma taxa de 27% das crianças sofria de desnutrição e que deste número cerca de 55% sofria de desnutrição crónica¹³. O acesso deficitário aos serviços de saúde e serviços materno infantil condiciona de sobremaneira a prevalência da desnutrição (SETSAN, 1996).

A tabela abaixo mostra alguns indicadores da evolução da InSAN em Moçambique nos períodos 1997 – 2003.

Alguns Indicadores Chave da SAN	1997	2001	2003
Desnutrição crónica em crianças menores de 3 anos (1997)	35,9%	43,8%	41%
Baixo peso ao nascer	26,1%	26%	24%
Desnutrição maternal		10,9%	8,6%
Desnutrição aguda	7,9%	5,5%	4%
Mortalidade infantil de menores de 5 anos	219/1000	-	178/1000

Tabela 4 - Indicadores de insegurança alimentar e nutricional 1997 – 2003. Fonte: (SETSAN, 2005)

Diante deste quadro, o governo respondendo as demandas públicas, implementou uma estratégia multisetorial de desenvolvimento social e econômico e de redução da pobreza que abarca as seguintes áreas: desenvolvimento de capital humano, reabilitação de infra-estruturas chaves, restauração da produção agrária e criação de um ambiente propício ao desenvolvimento da iniciativa privada.

O ESAN assentou os seus objetivos em três grandes marcos que regiam a questão da SAN em todo mundo e que vinham ratificadas pela FAO que eram o *acesso, disponibilidade e utilização*, onde:

- “A existência de **disponibilidade** suficiente de alimentos em quantidade e qualidade adequada, o que significa o aumento crescente do indicador relativo ao fornecimento de energia alimentar per-capita expresso em kilocalorias.
- Todos os cidadãos moçambicanos devem ter **acesso** aos alimentos através da produção, compras, trocas ofertas e outras formas.
- As pessoas devem ser capazes de **utilizar** os alimentos de modo a que se assegure que cada membro receba e absorva os nutrientes adequados para as suas necessidades” (SETSAN, 1996)

A concepção da ESAN tem como propósito a condução de forma harmoniosa por parte desta de todas as políticas do governo na área de SAN. A ESAN é o instrumento referencial das

¹³ Desnutrição crónica – quando a criança apresenta baixa altura para o povo

intervenções do setor privado, da sociedade civil em geral que estejam voltadas para um mesmo propósito, que é a erradicação da pobreza. (SETSAN, 1996)

Em virtude da necessidade do alcance do seu propósito, a ESAN apresenta os pressupostos da estratégia que se baseiam na economia de mercado que se vivia no país, onde o governo retrai a sua intervenção direta nas ações de desenvolvimento social e econômico permitindo um ambiente propício a intervenção do investimento privado. (Idem)

A ESAN é uma estratégia de cunho multistitucional que é coordenada pelo SETSAN, esta transversalmente ligada as diversas políticas e programas dos diversos ministérios que faziam parte da estratégia como: a Política e Estratégia de Estradas (PEE), Política e Estratégias de Águas (PEA), Plano Estratégico para Setor de Saúde, Estratégia de Nutrição, Plano Estratégico da Ação Social (PEAS) e também as políticas multisetoriais como a Agenda 2025 e o PARPA.

O relatório de Avaliação da ESAN produzido pela SETSAN em 2005, mostra que há fraquezas a nível estrutural no entrosamento entre a presença e relevância dos objetivos da SAN e os diversos programas, o que decerto contribuiu no fraco desempenho da ESAN I, que apesar de ter contribuído de sobremaneira para o enfrentamento da InSAN em Moçambique, faltaram nelas componentes dentre tantos como a inclusão da análise da conexão entre o HIV/SIDA e a SAN; o não fornecimento de indicadores verificáveis em monitorias e avaliações; a coordenação multisetorial para implementação de programas dos diferentes setores que compõem a estratégia não é clara, pois a estratégia não possui um plano operacional e também não apresenta o orçamento de implementação. A realização desta avaliação pode fornecer dados para a formulação e implementação da ESAN II.

4.1.2 ESAN II (2007 – 2015)

Após a avaliação da ESAN I e a necessidade de adequar a estratégia a nova realidade política e econômica em vigor no país o governo aprova através da resolução 56/2007 de 16 de Outubro a ESAN II.

A ESAN II mantém a definição o objetivo central de desenvolvimento econômico e social patente na ESAN I diferenciando-se ao agregar em sua estratégia o Direito Humano à Alimentação adequada (DHAA) proclamado na Declaração dos Direitos do Homem e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O DHHA tem como as seguintes bases:

- “Respeitar – significa que o Estado não deve, por meio de leis, políticas públicas ou ações, bloquear ou ferir a realização dos direitos humanos e, quando o fizer, deve criar mecanismos de sua reparação;
- Proteger – refere-se à prevenção que o Estado deve garantir aos habitantes do seu território contra ações de terceiros, entre os quais empresas, organizações ou indivíduos que violem os direitos humanos;
- Promover – significa que o estado deve envolver-se pro-ativamente em atitudes destinadas a fortalecer o acesso das pessoas aos recursos, meios e sua utilização com vista a garantia dos seus direitos humanos;
- Prover – refer-se a obrigação do estado de garantir a alimentação, moradia adequada, educação e saúde aos indivíduos ou agregados familiares (Afs) que em situação de emergência de origem estrutural ou conjuntural, não consigam satisfazer essas necessidades.” (SETSAN, 2007:3)

Agregados novos valores a ESAN II, esta vai definir a SAN como:

“Como o direito de todas as pessoas, a todo o momento ao acesso físico, econômico e sustentável a uma alimentação adequada em quantidade, qualidade aceitável no contexto cultural, para satisfazer as necessidades e preferências alimentares para uma vida saudável e ativa.” (SETSAN: 2007)

No âmbito da criação da ESAN, foi também criado o Plano de Ação para a Segurança Alimentar e Nutricional (PASAN) que tem o mesmo período de vigência da ESAN II (2008 – 2015), e este tem com objetivo planificar, orçamentar, implementar e monitorar de forma multisectorial as acções a serem implementadas por cada sector e focalizadas para os grupos mais vulneráveis. (SETSAN, 2008). A PASAN baseia as suas acções nos pilares estratégicos da ESAN, enunciados no quadro abaixo.

Pilares Estratégicos de SAN
<ul style="list-style-type: none"> • Produção e disponibilidade suficientes de alimentos para o consumo de todos os Moçambicanos. Reconhece-se a necessidade de incrementar a produção local de alimentos adequados para cobrir as necessidades nutricionais em termos de quantidade (energia) e qualidade (que assegure todos os nutrientes essenciais);
<ul style="list-style-type: none"> • Acesso físico e económico aos alimentos. Relaciona-se com a capacidade das famílias e indivíduos disporem de recursos suficientes para a aquisição de alimentos adequados às suas necessidades e a existência de infra-estruturas e mecanismos que assegurem a obtenção dos mesmos;
<ul style="list-style-type: none"> • Uso e utilização dos alimentos. O uso de alimentos refere-se aos aspectos socioeconómicos da SAN, aos hábitos alimentares e aos conhecimentos que a população tem sobre a nutrição; por sua vez, a utilização relaciona-se com os aspectos biológicos, ou seja, a capacidade do corpo humano de absorver os alimentos adequados e os converter em energia;
<ul style="list-style-type: none"> • Adequação dos alimentos. Para que os alimentos sejam social, ambiental e culturalmente aceites. Adequação significa que o alimento deve ter qualidade nutricional suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas dos indivíduos; deve ser seguro para a alimentação humana e livre de substâncias adversas; deve ser culturalmente aceitável para as pessoas a que se destina; e
<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade do consumo dos alimentos ao longo de todo o ano. O alimento deve ser adequado, estar disponível, acessível e ser útil continuamente. A estabilidade deve ser garantida a nível individual, familiar e social.

Quadro I: Pilares estratégicos da SAN. Fonte: SETSAN (2013)

Baseando-se nos pilares acima, o PASAN traçou um quadro de metas a serem atingidas até o ano de 2015, onde apresenta as atividades a serem desenvolvidas, tendo em conta a situação atual, nesta tabela são também indicados os atores responsáveis e colaboradores por cada atividade. É ainda na mesma tabela que podemos analisar os atores e seu grau de envolvimento na implementação da ESAN II. (Vide a tabela no Anexo II).

4.1.1.1 Parceiros de cooperação ESAN

Segundo estudos já realizados o tema da SAN é transversal, e os programas e estratégias desenhadas para sanar as questões da InSAN são multisectoriais e multidisciplinares e atravessam

diversas instituições do governo. Sendo a ESAN uma estratégia de enfrentamento da InSAN em Moçambique, ela obedece os mesmos critérios. No capítulo do presente trabalho que faz menção a institucionalização da SAN, apresentamos as diversas instituições que compõem a SAN

Moçambique possui um vasto leque de parceiros bilaterais e multilaterais e estes prestam apoio financeiro, técnico. Segundo o relatório do Ministério do Plano e Desenvolvimento (2013) existem diversas categorias de ajuda e que são classificadas como: Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD); Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD); Apoio Programático (AP); Apoio Direto ao Orçamento (ADO) que pode ser Geral (AOG) ou por setor (AOS).

Ainda no mesmo relatório Moçambique é classificado como um dos maiores países receptores e ajuda externa e chegou a ocupar a quarta posição a nível de África e a décima posição a nível dos países em desenvolvimento no período 2009 – 2011.

O Ministério da Agricultura (MINAGRI) ocupa a segunda posição no quadro do orçamento de execução do PASAN, e a sua missão responde ao primeiro pilar estratégico da ESAN. Este primeiro pilar do MINAGRI preconiza

“Gerar conhecimento e soluções tecnológicas para o desenvolvimento sustentável do agronegócio e a segurança alimentar e nutricional dos Moçambicanos.” (MINAGRI, 2010:8)

Na tabela II do presente trabalho, apresentamos a lista dos países doadores e parceiros nas diversas áreas de desenvolvimento. Devido a exiguidade de dados, uma relação minuciosa entre parceiros e sua respetiva área de apoio torna-se uma tarefa quase impossível, tratando-se de uma estratégia que abarca diversas instituições, diante da presente situação a **TABELA V** apresenta as parcerias do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), uma instituição que faz parte do MINAGRI e que representa dois terços do investimento do setor agrário.

PROJETO	ÁREA	FINANCIADOR	
		ORGANIZAÇÃO	PAÍS
SIMLEZA	Milho/leguminosa	AusAID	Austrália
Milho tolerante à seca para África	Milho	BMFG	EUA
Milho eficiente à água para África	Milho	BMFG	EUA
Multiplicação de material vegetativo	Mandioca	AGRA	-
Tecnologia de processamento de Mandioca	Mandioca	JICA	Japão
Plataforma de Inovação e Investigação Agrária	Inovação	USAID	EUA
Sementes	-	ABC	Brasil
Embrapa	Hortícolas	ABC/USAID	Brasil / EUA
Alimentos seguros	Saúde do consumidores	BMZ/GTZ	Alemanha
STABEX	Monitoria e avaliação	EU	União Europeia

Tabela 5 - Relação de projetos decorrentes no IIAM em parceria com organizações internacionais. Fonte: MINAGRI / adaptado pela autora

Ainda no âmbito das parcerias no campo da SAN surge a Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional¹⁴ em Moçambique, 3 anos após a cimeira do G8 realizada em Itália. Esta

¹⁴ A Nova Aliança para Segurança Alimentar e Nutricional resulta de um acordo assinado por cerca de 40 estados e

aliança é uma intenção de parceria entre os membros do grupo e o governo moçambicano que assumem um compromisso de gerar um crescente investimento privado a área da agricultura.

O apoio do G8 será financeiro e técnico agrícola e será priorizado para estimular a implementação do Plano Nacional do Investimento Agrário (PNISA) através da plataforma “Crescer Africa” com vista a garantir a Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique. (G8 New Alliance for food security and nutrition, s-d)

A nova parceria abre espaços para o investimento de diversas cooperações ligadas a área de agricultura que investem em diversas áreas do ramo agrícola como a produção de sementes, fertilizantes, maquinaria, dentre outros. Existe um leque de empresas registadas em Moçambique, que são empresas criadas por moçambicanos mas com investimentos estrangeiros. Dentre estas temos a: ENICA, JFS Holdings, Khulima Púngue Agricultura e Serviços, Lozane Farms, Rei do Agro e Sunshine Nut Company. (Ibid)

As empresas parceiras internacionais que fazem parte da aliança são: African Cashew Initiative, AGCO, Cargill, Competitive African Cotton Initiative, Corvus International, Itochu, Jain Irrigation, Nippon Biodiesel Fuel co. Ltd., SABMiller, Sumitomo Corporation, Toyo Engineering Corporation, United Phosphorous Limited e Vodafone. (Ibid)

O leque das empresas que entram como investidoras da nova parceria para a Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito desta nova aliança entre o governo de Moçambique e os parceiros e doadores internacionais do G8 esta ligada a grandes plantações de monoculturas como o algodão, a soja, a castanha de caju, culturas de exportação e não alimentares, estas são também empresas que trabalham com sementes geneticamente transformadas, fertilizantes e maquinaria agrícola. (Ibid)

4.1.1.2 Orçamento para execução do PASAN

A tabela abaixo apresenta o orçamento para a execução do PASAN no período 2008 – 2009, o período de implementação da ESAN II. Vale lembrar, que sendo a SAN uma política que abrange diversas instituições, conforme apresentado acima, o orçamento irá também abarcar as diversas instituições responsáveis pela execução dos programas e políticas de cada pilar que forma a SAN.

Prioridade	Orçamento em meticais							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Adequação	18,543,177	17,087,690	10,477,042	11,244,970	12,070,493	12,957,930	13,911,924	14,937,469
Disponibilidade de alimentos	127,015,005	136,395,568	146,595,235	157,559,878	169,346,869	182,017,884	195,639,225	210,282,167
Acesso de alimentos	9,877,558	10,513,374	11,196,877	11,931,643	12,721,516	13,570,630	14,483,427	15,464,684
Uso e utilização de alimentos	231,391,128	248,403,462	266,691,722	286,351,601	307,485,971	330,205,419	354,628,825	380,883,987
Estabilidade de alimentos	124,572,275	133,882,608	143,891,216	154,650,470	166,216,668	178,650,330	192,016,518	206,385,169
Reforço institucional	32,597,122	27,748,518	29,406,809	31,189,472	33,392,034	35,165,923	37,380,519	39,761,210
Monitoria e	10,984,655	11,529,954	28,597,179	12,746,312	13,423,735	14,151,966	36,999,923	15,776,374

instituições financeiras e organizações multilaterais internacionais em 2009 na cimeira do G8 de L'Aquila, Itália, depois de ter sido apresentada pela primeira vez pelo Governo dos Estados Unidos da América, sob a liderança do Presidente Barack Obama. (G8 New Alliance for food security and nutrition, s-d)

avaliação									
Temas transversais	49,177,137	52,248,922	55,551,092	59,100,924	62,916,993	67,019,267	71,429,212	76,169,903	
Gênero	17,595,022	18,914,649	20,333,248	21,858,241	23,497,609	25,259,930	27,154,425	29,191,006	
HIV/AIDS	15,101,580	15,917,699	16,795,026	17,738,153	18,752,014	19,841,915	21,013,559	22,273,076	
Ambiente	16,480,535	17,416,575	18,422,818	19,504,530	20,667,369	21,917,422	23,261,229	24,705,821	
Total	604,158,056	637,810,097	692,407,172	724,775,269	777,574,279	833,739,349	916,489,575	959,660,964	

Tabela 6 - Orçamento para execução do PASAN. **Fonte:** SETSAN (2008)

E sendo que esta encontra-se dividida em vetores nas seguintes percentagens:

- Uso e utilização vetor relacionado à nutrição – 39%
- Produção e disponibilidade vetor relacionado à produção agrícola – 22%
- Estabilidade, vetor relacionado ao estoque de alimentos e sementes – 21%
- Temas transversais, acesso, adequação, reforço institucional, monitoria e avaliação – 18%

A estratégia tem a maior parte do seu orçamento distribuído pelos dois pilares considerados chaves (o pilar do uso e utilização e o da produção e da disponibilidade) sendo estes regidos pelos MISAU e pelo MINAGRI. Cabendo aos restantes pilares a distribuição do valor remanescente, não obstante a importância que estes sectores possuem na eficácia do enfrentamento da InSAN.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa procuramos fazer uma abordagem sobre a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique. Para efeito fizemos um levantamento das políticas inerentes a segurança alimentar e nutricional no país, dentro daquilo que foi a disponibilidade de bibliografia sobre a matéria. Desta feita, há que começar por destacar que o país muito recentemente obteve a sua independência e num clima caracterizado pela pressão interna devido, sobretudo, a guerra cívil que assolava o País e os primeiros desastres e calamidades naturais ocorridos nos primeiros anos do pós-independência. Externamente a pressão advinha das parcerias geopolíticas que Moçambique aderiu, nomeadamente a política Socialista.

Estes fatos viriam a caracterizar o processo de elaboração de políticas públicas no âmbito geral e, de Segurança Alimentar e Nutricional especificamente com maior enfoque a partir da década 90. Se, como afirmamos anteriormente, o processo de formulação de políticas anterior a segunda Constituição de República de Moçambique era toda centralizada no governo, nestes primeiros anos de multipartidarismos, em relação a Segurança Alimentar e Nutricional pouco ou nada foi formulado de uma forma descentralizada. É deste modo que o governo de Moçambique cria, em 1998, após a ratificação na Cimeira de Roma do Tratado de redução dos índices da Fome até 2015, o ESAN.

Aqui começam os primeiros passos para a formulação de políticas públicas sobre Segurança Alimentar e Nutricional. Importa salientar, como vimos que Moçambique carecia nesta época de muitos quadros com experiências nas diversas áreas. Sendo assim, as primeiras políticas em Moçambique sobre o assunto supracitado foram desenhadas num plano das relações com os demais parceiros ligados ao Ministério da Agricultura, órgão tutelar da estratégia. Assim estas muitas vezes não correspondiam quer aos interesses nacionais, quer a realidade contextual.

O nosso estudo, aponta para a falta de conhecimento numa primeira fase sobre a realidade cultural, como um dos grandes entraves ao seu próprio processo de implementação. Pudemos ver em autores como **Abrahmsson, Nilsson, Castel-Branco**, que apontam que a questão da dependência da ajuda externa e a falta de conhecimento técnico por parte do país receptor, Moçambique, contribuiu sobremaneira para o fracasso de implementação dessas políticas. Outrossim, como foi aqui trazido reflexão o Ministério da agricultura não dispunha de recursos quer humanos, quer financeiros para levar avante as decisões do tratado de Roma. Estes aspectos são trazidos no plano de ação. Aqui, se realça que a primeira estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional não dispunha de um plano de ação. Ora, não se pode falar estrategicamente em combate a pobreza sem que este esteja munido de um plano interventivo.

Assim, podemos constatar que de fato somente, pelo menos no que diz respeito a elaboração de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional elaborada pelo Ministério da Agricultura, existiu uma estratégia de combate aos índices elevados de InSAN que é denominada de ESAN II. Tomamos este posicionamento pois, como verificamos somente a partir da sua elaboração e plano de ação surgem as primeiras ações orientadas para este propósito. Assim, em Moçambique no âmbito de políticas de segurança alimentar e nutricional parece-nos viável falar dela a partir do ESAN II uma vez que o primeiro apresenta-se como um propósito, senão mesmo um orientador de pretensões. No entanto, temos que reconhecer que a conjuntura estrutural do país (ocorreram neste período os AGP, as primeiras eleições presidenciais e legislativas, o país iniciava o pluralismo partidário, e sobretudo, chegada de muitos moçambicanos outrora refugiados em outros países) condicionou a implementação e

conhecimento real do país.

No entanto, outros aspectos condicionaram as políticas públicas elaboradas em Moçambique. Dissemos anteriormente que Moçambique é um país pobre cujo Orçamento de Estado até recentemente (nos últimos entre 5-10) dependia em 50% dos doadores. Estes por sua vez impunham modelos de intervenção, lugares de intervenção bem como que instituições podiam e eram consideradas em melhores condições de implementação quer de políticas quer de projetos que visavam ao combate aos altos índices de pobreza. As parceiras com os doadores além de ditarem os condicionamentos anteriormente apresentados, abrem também espaço para investimento de empresas e investimentos avultados em nome da SAN. Estes investimentos trazem modelos ocidentalizados e regimes de monoculturas, que podem por um lado significar o crescimento econômico do país refletindo-se no PIB, com um crescimento anual médio na faixa de 7,6%, mas que muitas vezes não surtem o efeito positivo ao nível da população, como indica classificação do relatório de IDH de 2012, onde Moçambique ocupa 185^a posição num ranking de 187 países. Estes fatores em nosso entender contribuíram para o não sucesso de muitas políticas formuladas verticalmente cuja implementação não compadecia com a realidade social, cultural e política do país. Não obstante a isso, as prioridades efetivas dos governos muitas vezes não estavam em consonância com a dos doadores criando assim muitos impasses burocráticos aquando da implementação quer de políticas que de planos de ação.

No entanto, neste processo não foram apenas obstáculos. Como vimos houve vários avanços que permitem falar em estágios de assentamento dos propósitos das políticas públicas no geral. O Governo de Moçambique em conjunto com os Doadores e outros Parceiros estratégicos conseguiu avançar em vários aspectos. Alias, os fatos de Moçambique ter assinado o Tratado de Roma constitui em si mesmo a visão estatal da necessidade da melhoria das condições de vida dos moçambicanos, facto este que culmina com a elaboração do ESAN que anos mais tarde serve de plataforma para o desenho, já amadurecido, do ESAN II.

Feitas algumas observações podemos concluir que o combate ao alto índice de elevado de pobreza encontra-se atualmente relativamente atrasado em relação ao Tratado de Roma e que para este feito muitos fatores contribuíram. É de salientar o esforço conjunto que tem sido desenvolvido nos últimos anos quer pelo governo de Moçambique, quer pelos Doadores e que para este fato têm contribuindo o fato de Moçambique conseguir uma certa independência em termos de disponibilidade financeira e de recursos resultante tanto da capacidade de produção de condições de receitas internas e apostas em formação de recursos humanos capazes conhecedores da realidade. Desta feita, o processo de combate aos altos índices de pobreza ainda esta em fase de cristalização no contexto moçambicano face as adversidades que o caracterizaram nos anos anteriores.

Este estudo não se mostra como conclusivo pois, reconhecemos que muito faltou por analisar quer por escassez de tempo, de material bibliográfico, de informantes e até mesmo pelas limitações temáticas a que estamos sujeitos. No entanto, serve o mesmo (estudo) para alavancar novos estudos sobre a mesma temática e/ou novas abordagens de pesquisa sobre o tema aqui apresentando. Deste modo, o estudo não se esgota ao que aqui foi apresentado, mas se abre as novas perspectivas de análise.

VI. BIBLIOGRAFIA

6.1 Livros, Artigos Científicos, Teses

ABRAHAMSSON, H. (2001), *Aproveitando oportunidade. Espaço de manobra numa ordem mundial em transição: o caso de Moçambique*. CEEI, ISRI

ABRAHAMSSON, H. NILSSON, A. (1994), *Moçambique em transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974 – 1992*. CEEI, ISRI

ABRAHAMSON, H. & NILSSON, A. (1995) *Mozambique, the troubled transition. From socialist construction to free market capitalism*. London: Zed Books

ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. Módulo 1: (2009) *Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada*. Brasília – DF

ARSENIO, Maria (2010), *Um enquadramento para análise de políticas públicas*. CETRAD – UTAD

BAPTISTA, T.W.F.; MATTOS, R.A.. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.52-91. Disponível em: www.ims.uerj.br/ccaps

BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172. Disponível em: www.ims.uerj.br/ccaps

BONETI, L.W. in ALMEIDA, M. L. P. (2007) *Educação e movimentos sociais hoje*.

BURLANDY, L., BOCCA, C., MATTOS, R.A. (2012) *Mediação entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação e nutrição e segurança alimentar e nutricional*. www.readcube.com. Visto em 12/10/2013

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno (1996) *Mozambique economic options, 1975:1995: problems, lessons and alternative ideas*. In Mazula, Brazão (1996). *Elections, democracy and development*. Maputo

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno (1994) *Moçambique: perspectivas económicas*. UEM, Maputo

CATOPOLA, Brasão (2011) *Diálogo de identidade: análise das estratégias de construção de identidade entre os Yao e Makonde do norte de Moçambique*. Dissertação. UFBA. Salvador. Brasil

CHAYANOV, Alexander V (1974). *La Organización de la Unidad Económica Campesina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visi.

CONCEIÇÃO, Franciso (2011) *Relatório OPLOP 05 - Junho: Ajuda externa versus políticas públicas em Moçambique: o dilema da accountability democrática*. <http://www.oplop.uff.br/relatorio/franciscoconceicao/305>. Visitado em 25.7.2014

COUTINHO, E.N. (1989) *Representação de interesses, formulação de políticas, hegemonia*. In TEIXEIRA, S.F (Org.) *Reforma sanitária: Em busca de uma teoria*, Cortez/ABRASCO

DE CARVALHO, Bernardo P. (1996) *Desenvolvimento Agrícola nos Trópicos, Série de Estudos de Desenvolvimento e Gestão de Sistemas*, Vol. 2. Instituto Superior de Agronomia, Lisboa

DE CARVALHO, M. L. et al (2010) *Implementação de uma política pública, uma abordagem teórica e crítica*. Mar del Plata. www.inpeau.ufsc.br. Visitado em 13.05.2014

DROR, Y. (1971), *Design for policy sciences*. New York

DYE, T.R. (1976), *The policy analysis*. The University of Alabama Press

FAO (1996). *Cimeira Mundial de Alimentação: Declaração Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção*: Roma.

FAO (2003). *Comité de Segurança alimentar Mundial: Efeitos del cambio climático en la seguridad alimentaria y repercusiones sobre la producción sostenible de alimentos*: Roma

FAO (2005). *Directrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito a Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional*

FAO (2008). *The State of Food Insecurity in the World*: Sofi.

FEED THE FUTURE. *Quadro de Cooperação do G8 para Apoiar a "Nova Aliança para a de Segurança Alimentar e Nutricional" em Moçambique*. Disponível em: http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Mozambique%20Coop%20Framework%20PORT%20FINAL%20w.cover_REVISED_0.pdf. Acesso em: 10 de Agosto 2014

FAO (2011) *The State of Food Insecurity in the World How does international price volatility affect domestic economies and food security?*

GAUCHET, Marcel. (2007) *La condition politique – lectures breves in Policy Analyses in public policy making and implementation*

GARRETT, James e RUEL, Marie T (1997). *Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique: Característica, Determinantes e Previsões Estratégicas*: Maputo.

GRAIN. Disponível em: http://www.grain.org/bulletin_board/entries/4689-mozambican-youth-and-students-denounce-g8-s-new-alliance. Acesso em: 10 de Agosto 2014

GRAMSCI, A. (2004) *Escritos Políticos*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro

GUARESCHI, N. et al. *Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência*. In: *Violência, gênero e Políticas Públicas*. Orgs: Strey, M. N.; Azambuja, M. P. Porto Alegre, Ed: EDIPUCRS. 2004, p.180.

HOBBSBAWM, E.J. (1990) *Nations and nationalism since 1780: Programme, myth, reality*. Cambridge University Press

Instituto Nacional de Estatística. (2004). *Inquérito Nacional aos Agregados Familiares Sobre Orçamento Familiar 2002/3*. Maputo

INE, (2007). *Recenseamento Geral da População e Habitação*, Maputo.

INE, (2010) *35 Anos De Independência Nacional, Um Retrato Estatístico*. Maputo

HAM, C. HILL, M. (1993) *The policy process in the capitalist state*. Harvester, Wheatsheaf, London

HANLON, Joseph. (1997) *Mozambique under the new management*

HANLON, Joseph. (1997) *It's de IMF that runs Mozambique*. Amsterdam

HOGWOOD, B. W., & GUNN, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world* (Vol. 69). Oxford: Oxford University Press.

L'ABBATE, S. *As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: período de 1940 a 1964*. Rev. Nutr., Campinas, v. 1, n. 2, p. 87-138. 1988.

L'ABBATE, S. *As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: a partir dos anos setenta*. Rev. Nutr., Campinas, v. 2. n. 1, p. 7-54. 1989.

LASSWELL, HAROLD. (1936) *Política, quem ganha o quê, porquê e que diferença faz*. Brasília

LEWIS, Janet & YOUNG, Ken. (1977) *Perspectives on policy analyses in public policy making and implementation*. Public Administration Bulletin

MACHADO, L.T. (2000) *Concepções políticas do estado e da questão nacional dos séculos 19 e 20. Mito e realidade das doutrinas políticas*. Edições Mandacaru, Ltda. São Paulo

MATTOS, R.A. Ciência, Metodologia e Trabalho Científico (ou Tentando escapar dos horrores metodológicos). In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.20-51. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>.

Metodologia de análise de políticas públicas (2002). Gapi, Unicamp. www.ige.unicamp.br Visitado em 13.05.2014

MYNAYO, Maria Cecília de Sousa (2006), *desafios do conhecimento*, São Paulo

NEGRÃO, J. (2002) *Para que o PARPA resulte Refleão epistemológica sobre o processo candente*. Maputo

NEGRÃO, J. (s/d) *A indispensável terra africana, par o aumento da riqueza dos pobres*. www.ces.uc.pt. Visto em 02.08.2014

NIQUICE, António R. (2010) *Opções de Redução da Pobreza em Moçambique: Estudos do Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)*. Dissertação, Mestrado, Instituto Superior de Administração Publica (ISAP)

PEREIRA, A. F., (2008) *O processo de elaboração de políticas públicas em Moçambique: O caso do PARPA e do Programa quinquenal do governo*. CODESRIA, Yaoundé

PINHEIRO, A.R.O., (2009), *Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na onstrução de consenso político*. Tese de Doutorado. PPGPS, UNB

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Nova Iorque, 2013.

PRESSMAN, J. L., & WILDAVSKY, A. B. (1973). *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*.

QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, Luc Van, (1998), *Manual Investigaçãem Ciências Sociais*, 2ª edição, Gradira Publicações, Lda, Lisboa

SAASA, O. (1985) *Public policy making in developing countries: the utility of contemporary decisions making models*. New Jersey, Public and development

SALOMÃO, L. (2007) *Formulação e implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, EPPG, IUPERJ

SETSAN (2005). *Relatório anual sobre Segurança Alimentar e Nutricional*, Maputo.

SETSAN (2006). *Avaliação da Implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional*, Maputo.

SETSAN (2006). *Estudo de Base de Segurança Alimentar e Nutricional*, Maputo.

SETSAN (2007). *Estratégia e Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional*, Maputo.

SETSAN (2009). *Relatório de Monitoria da Segurança Alimentar*, Maputo.

SILVA, J.R.S., (2006) *Segurança alimentar, produção agrícola familiar e assentamento da reforma agrícola*. Tese de doutorado em políticas públicas, Curso de Pós-graduação em Políticas Públicas, São Luís

JARDIM, J. M., SILVA, S. C., & NHARRELUGA, R. S. (2009). *Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. Perspectivas em Ciência da Informação*,

SILVA, M.C. (2014) *Moçambique: Um perfil*. www.ces.uc.pt/emancipa/gen/mozambique.html visto em 05.06.2014

SOUSA, E. M. R. D. (2014). “*vilobo the ezamany vilobo the ovanene*”: O processo de transição da liderança organizacional em Moçambique.

SOUZA, Ednilsa Ramos de et al. (2005) *Construção dos instrumentos qualitativos e quantitativos*. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Ednilsa Ramos de. *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz

SURET-CANALE, J., BOAHEN, A. (2010) - *História Geral da África VIII. África do século VII ao XI*. Brasília: UNESCO

VALENTE, F.L.S., (2002) *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez

6.2 Documentos oficiais da República de Moçambique

Agenda 2025. (2004) *Visão e Estratégias da Nação*. Comitê de Conselheiros. Novembro de 2003, Elo Gráfico, Maputo-Moçambique.

Assembleia da República (2004). *Constituição da República*. Maputo.

Boletim da República (2010) *Criação do SETSAN*. I^a Série, Número 28

Boletim da República (2012) *Estatuto orgânico do SETSAN*. I^a Série, Número 20

CONSELHO DE MINISTROS (2006). *Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009 (PARPA II)*. *Documento de Estratégia e Plano de Acção Para a Redução da Pobreza e*

Promoção do Crescimento Económico). Maputo.

Ministério de Planificação e Desenvolvimento (2013) *Coordenação e eficácia da ajuda externa em Moçambique*. Maputo

Ministério de Planificação e Desenvolvimento (2008) *Mozambique donor atlas 2008, ODAmoz*. Maputo

República de Moçambique (1998) *Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN)*

República de Moçambique (2007) *Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) 2008-2015 – Segurança Alimentar e Nutricional, um direito para um Moçambique sem fome e saudável*

República de Moçambique (2006). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (2006-2009) – PARPA*. Conselho de Ministros, Maputo.

República de Moçambique (1998). *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano*.

República de Moçambique (2010). *Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*

VII. ANEXOS

7.1 Appendix I - Indicadores e as metas da ESAN II

<i>Objectivo específico</i>	<i>Indicador de Resultados</i>	<i>Estado Actual</i>		<i>Meta Intermédia (2009/2010)</i>		<i>Meta Final (2015)</i>
		<i>Ano</i>	<i>Valor</i>	<i>Ano</i>	<i>Valor</i>	
Garantir a auto-suficiência alimentar do país	Redução das perdas pós colheitas ao nível dos AFs	2005	30%	2009	20%	10%
	Aumento da produção de culturas alimentares básicas	2006	5-7 % para cereais	2009	8%	10%
	Aumento de efectivos de gado (bovino, caprino etc) de corte e de leite	2006	5-7% aumento do efectivo pecuário nas pequenas e médias explorações Aumento de 10-30 cabeças de cabeças de gado em cada exploração	2009	10 % Aumento de gado Aumento de pelo menos 70 cabeças de gado por exploração	15% Aumento de gado Aumento de 100 cabeças de gado por exploração
	Aumento de aquacultores no meio rural	2006	0%	2012	12%	
	Aumento do desembarque da pesca artesanal	2004	80.000 Tons	2009	115.000 Tons	
	Infra-estruturas de apoio ao desembarque e conservação do pescado	2004	0	2009	7	
	Aumento da percentagem de explorações agrícolas com posse de terra que tem DUAT	2005	1.1%	2009	1.3%	
	Contribuir para a melhoria do poder de compra dos AFs	Melhoria do poder de compra dos AFs para aquisição da cesta básica de alimentos mensal	2003	Salário mínimo suficiente somente para um terço da cesta básica mensal.	2009	Salário mínimo suficiente para a cesta básica mensal
Criação de mercados de produtos de pesca		2004	Sem informação detalhada.	2009	5	

<i>Objectivo específico</i>	<i>Indicador de Resultados</i>	<i>Estado Actual</i>		<i>Meta Intermédia (2009/2010)</i>		<i>Meta Final (2015)</i>
		<i>Ano</i>	<i>Valor</i>	<i>Ano</i>	<i>Valor</i>	
	Redução da proporção da população com rendimento inferior a um dólar dia	2003	54.1%	2009	47.2%	45%
Reduzir a Prevalência de desnutrição (aguda, crónica, e por deficiências de micronutrientes) através do melhoramento das práticas nutricionais e hábitos alimentares, das condições de saúde, água e saneamento do meio	Redução da taxa de prevalência da desnutrição crónica (baixa altura para a idade)	2003	41%	2010	30%	20%
	Redução da taxa de prevalência de desnutrição actual (baixo peso para a idade)	2003	24%	2010	18%	13%
	Redução da taxa de prevalência de desnutrição aguda (baixo peso para altura)	2003	5-10%	2009	0-5%	0-5%
	Redução da percentagem de recém-nascidos com baixo peso à nascença (inferior a 2.500 gramas)	2004	10%	2010	7%	4%
	Redução da taxa de prevalência de carência de iodo	2004	68%	2010	50%	30%
	Redução da taxa de prevalência de anemia em crianças, mulheres em idade fértil	2002	75% crianças dos 6 aos 59 meses 53% Mulheres	2010	50% crianças 30% Mulheres	30% Crianças 15% Mulheres
	Redução da taxa de prevalência da carência de vitamina A, em crianças e nas mulheres em idade fértil	2002	69% crianças de 6 aos 59 meses e 11% mulheres	2010	40% crianças 5% mulheres	25% crianças 1% mulheres
	Aumento da população com acesso à água potável nas zonas urbanas e rurais	2005	41% (urbano) 37% (rural)	2009	53%	70%
	Aumento da população com acesso ao serviço de saneamento nas zonas urbanas	2005	38% urbano 35% rural	2009	40% urbano 37% rural	60%

<i>Objectivo específico</i>	<i>Indicador de Resultados</i>	<i>Estado Actual</i>		<i>Meta Intermédia (2009/2010)</i>		<i>Meta Final (2015)</i>
		<i>Ano</i>	<i>Valor</i>	<i>Ano</i>	<i>Valor</i>	
Aumentar a capacidade dos AFs em responder as variações sazonais quanto a produção, o acesso físico e económico à alimentos adequados	Redução do número de meses sem reservas alimentares	2005	4-5 meses	2009	3 meses	0 meses
	Aumento da percentagem de AFs que tem acesso a infra-estrutura hidro-agrícolas	2005	3%	2009	10%	20%
	Percentagem de estradas em condições boas e razoáveis	2005	69%	2009	78%	
	Aumento do número de mercados dos produtos alimentares monitorados dando atenção as regiões mais remotas	2006	Mercados existentes principalmente ao nível das vilas e cidades	2009	Mercados e feiras existentes nas cidades, vilas e todos os locais com produção e ou consumo relevante; facilidade de acesso físico e económico a esses mercados	
	Criação reservas estratégicas de sementes em cada província	2006	Não existe reserva estratégica de sementes	2009	Criação de reservas estratégicas em todas as províncias	Cobrir os distritos mais propensos aos choques de InSAN Aguda
Garantir de forma progressiva a realização do direito humano à	Estabelecimento de mecanismos de exigibilidade de direitos	2006	Não existem mecanismos	2009	Instrumentos e mecanismos adequados e conhecidos	Estado e População capacitados sobre os mecanismos de exigibilidade
	Lei e regulamento para o DHAA aprovado pela AR	2006	Ausência de legislação	2009	Lei e Regulamento Aprovado	

<i>Objectivo específico</i>	<i>Indicador de Resultados</i>	<i>Estado Actual</i>		<i>Meta Intermédia (2009/2010)</i>		<i>Meta Final (2015)</i>
		<i>Ano</i>	<i>Valor</i>	<i>Ano</i>	<i>Valor</i>	
alimentação adequada para todos os cidadãos	SAN e DHAA inseridos na Constituição da República de Moçambique (CRM)	2006	Ausência de SAN e DHAA na CRM	2009		SAN e DHAA inseridos na CRM
Criar e desenvolver uma estrutura adequada para uma intervenção multisectorial e interinstitucional abrangente e inclusiva	SETSAN eficiente e eficaz no cumprimento das funções de coordenação da agenda de SAN	2006	SETSAN sem estrutura adequada para o cumprimento das suas atribuições	2009	Reforço da Institucional do SETSAN a nível central provincial	Estabelecidos SETSAN Distritais no país.

Tabela 7 - Indicadores e as metas da ESAN II. Fonte: SETSAN (2007)

7.2 Appendix II - Actividades Estratégicas do PASAN.

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
Produção e Disponibilidade de Alimentos					
1	Intensificar acções que promovam a produção de alimentos ricos em calorias e vitaminas, particularmente, de plantas tradicionais hortícolas, produtos de origem animal, pesqueiro e de rendimento tais como castanha de caju, algodão, chá, tabaco, criação de animais de pequena espécie e de gado	Baixa produção e produtividade. Disponibilidade alimentar insuficiente ao nível dos AFs, particularmente nas zonas áridas e semifluidas.	Crescimento da produção nacional de alimentos em 10% ao ano até 2015.	MINAG; MP	Governos Provinciais, Sociedade Civil, Sector Privado, Associações de produtores, Autoridades comunitárias, Organizações das Nações Unidas
2	Assegurar a disponibilidade de insumos de produção junto aos agricultores de subsistência.	Os agricultores utilizam parte da sua produção para efeitos de semente. Não existe a prática de aquisição de sementes certificadas, assim como agro-químicos.	Aumento do uso de sementes melhoradas, de adubos e de agroquímicos em 5% ao ano até 2009 e 3% de 2010 até 2015.	MINAG, Governos Provinciais.	Governos Provinciais, Sociedade Civil, Autoridades comunitárias.
3	Fortalecer o sistema da informação de aviso-prévio sobre o desempenho da campanha agrícola e prognóstico de produção, por forma a reduzir os efeitos da vulnerabilidade aguda.	Sistemas de aviso prévio existem mas precisam de ser mais transparentes, melhorados e integrados.	Monitorada a campanha agrícola adequadamente	MINAG DPAs	INGC, INAM, Orgãos de comunicação social, Sociedade Civil, Sector Privado, Doadores, Organizações da Nações Unidas

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
4	Formar regularmente agricultores de pequena escala no uso apropriado de tecnologias melhoradas (sementes melhoradas, uso de agroquímicos e produção sustentável) para melhorar a produtividade e aumentar a produção.	A rede nacional de extensão rural é frágil. Existem experiências de escola na machamba em três províncias (Maputo, Manica e Sofala).	Novas Tecnologias adoptadas pelos produtores familiares. Altos níveis de produção com sustentabilidade e elevada produtividade: divulgadas experiências de "escola na machamba do camponês" em mais províncias.	MINAG (DNEA, IIAM, DNSA)	Governos Provinciais, Sociedade Civil, Autoridades comunitárias Sector Privado Organizações das Nações Unidas
5	Propor mecanismos que garantam o uso e aproveitamento da terra com segurança, particularmente pelos AFs deficitários e de baixa renda.	Muitas pessoas possuem terra em regime costumeiro, o que não assegura a "posse".	Incentivar a realização de seminários de divulgação a todos níveis sobre a Lei de Terras, particularmente, para o sector familiar	MINAG, MAE	Sociedade civil
6	Disseminar as práticas de conservação de alimentos durante o período pós-colheita ao nível dos AFs	Fraca cobertura das Redes de extensão rural	Diminuição das perdas pós-colheita de 30 para 10%	MINAG, SDAE	Sociedade civil, sector privado
7	Intensificar a disponibilização de micro crédito agrícola, pesqueiro, agro-industrial, subsídios de alimentos, aos titulares de direito mais vulneráveis.	Frágil aplicação de fundos em micro-finanças, insuficientes fundos para o subsídio de alimentos, fraca cobertura.	Maior número de agricultores e associações com capacidade financeira. Maior número de famílias com subsídio alimentar	MPD, MF, MINAG, MMAS	Microfinanças, Bancos comerciais, Sector privado, Sociedade Civil.
8	Produção de alimentos para as escolas, pelas comunidades, centros internatos, prisões a título oneroso.	Inexistência de produção de alimentos para as escolas.	Escolas com alimentos frescos e diversificados produzidos localmente pelas comunidades, estudantes internatos, sector privado, e penitenciária.	MPD, MEC, MINAG, MIC, MJ	Sector privado, associações de camponeses, poder local, governos provinciais e distritais, Doadores e NU.

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
Acesso aos alimentos					
1	Fortalecer a monitoria do funcionamento do mercado dos produtos alimentares, particularmente nas regiões remotas.	Existe sistema de monitoria de preços e mercados no MINAG (SIMA) e no MIC (INFOCOM), mas não têm cobertura nacional. Fraca divulgação da informação.	Número de mercados monitorados nas zonas remotas; Número de locais monitorados nas fronteiras. Número de utilizadores dos boletins	MIC, MOPH, MINAG	Doadores, Sector privado, Sociedade civil
2	Melhorar as vias de acesso, priorizando a ligação entre os pólos de produção e de consumo.	Está em curso a reabilitação das vias secundárias e terciárias, realizado por diversos intervenientes, sob coordenação do MOPH.	Maior transitabilidade de pessoas e bens nas estradas secundárias e terciárias. Melhor comercialização agrícola.	MOPH, Governos Provinciais.	MIC, MINAG, MPD, MF, MTC, PAMA, poder local, ONGs, associações económicas e de camponeses.
3	Expandir e modernizar a rede comercial para melhorar o acesso aos bens e serviços	Rede comercial desactualizada, fraca cobertura.	Rede comercial moderna, próxima dos utentes.	MIC, Governos provinciais e distritais	MPD, MINAG, Doadores, Associações comerciantes e de camponeses, ONGs Organizações das Nações Unidas
4	Prover o acesso adequado à alimentação, particularmente para os AFs deficitários e de baixa renda (ex. assistência alimentar, lanche escolar para assegurar a retenção das crianças nas escolas, alimentação nos internatos).	Actualmente existem programas assistencialistas desenvolvidos pelo INAS e INGC. Ainda não foi adoptada, em larga escala, a perspectiva do desenvolvimento e independência alimentar.	Maior número de titulares de direitos mais vulneráveis com acesso alimentar seguro.	MEC, MMAS	INGC, ONGs, Organizações das Nações Unidas, Sociedade Civil

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
5	Fortalecer o acesso económico aos alimentos básicos.	Fraca diversificação de fontes de rendimento, particularmente nas zonas recôndidas. Elevado desemprego e subemprego, sobretudo nas zonas urbanas e periurbanas. Fraca monetização da economia rural.	Número de empregos criados, tanto auto-emprego como por conta de outrem. Elevado grau de monetização da economia rural.	MIC, MPD, MMAS, SDSMAS, SDDE	SETSAN, Sociedade civil, Organizações das Nações Unidas
Uso e Utilização de alimentos					
1	Intensificar a intervenção no controle e combate das principais causas da mortalidade com principal atenção para a malária, o HIV/SIDA, diarreias e a tuberculose.	Diversas medidas tomadas a precisar de melhoramento e intensificação.	Reduzido índice de incidência das causas de mortalidade.	MISAU, SDSMAS	Organizações das Nações Unidas ONG's.
2	Reforçar o Sistema de Vigilância Nutricional.	Diversas medidas tomadas a precisar de melhoramento e intensificação.	Sistema de verificação nutricional reforçada, sistema de segurança nutricional monitorada	MISAU, SDSMAS	ONG's, Organizações das Nações Unidas
3	Prestar cuidados primários de saúde (ex: vacinação, desparasitação, distribuição de redes mosquiteiras) aos grupos mais vulneráveis (crianças dos 0-5 anos, mulheres grávidas ou lactantes, COVs, PVHS, pessoa idosa, portadores de deficiência, mulheres).	Diversas medidas tomadas a precisar de melhoramento e intensificação.	Garantidos e melhorados os cuidados primários de saúde. Cuidados primários, saúde garantidos e prestados.	MISAU, SDSMAS, DPS.	ONG's, Organizações das Nações Unidas
4	Melhorar o acesso dos AFs às fontes de água potável e recursos energéticos.	Em curso a expansão da rede de abastecimento de água sendo a cobertura actual de 46%.	Elevado número de AF's com acesso à água potável, número de AF's com acesso a água potável.	MOPH, DPOPH, SDPI	ONG's, Organizações das Nações Unidas

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
5	Intensificar o consumo de micronutrientes (ex: a suplementação de alimentos ricos em Zinco, Ferro e Vitamina A)	Em curso por expandir e consolidar.	Elevados índices de cobertura, percentagem de crianças e mães abrangidas.	MISAU, DPA, SDAE	SETSAN, Organizações das Nações Unidas, Sociedade civil.
6	Capacitar os AFs para o uso correcto e adequado dos alimentos	Actuação centrada nos postos de saúde e na acção de determinadas ONGs	Qualidade da dieta melhorada Níveis de desnutrição crónica reduzidos	MISAU, SETSAN	MEC, ONGs
Adequação dos alimentos					
1	Realizar campanhas para intensificar o consumo de alimentos diversificados e que melhoram a dieta alimentar (ex: frutas, vegetais, carnes, leite, peixes, amendoim, castanha, ovos, etc.),	O consumo de alimentos é condicionado por hábitos alimentares e práticas tradicionais que discriminam negativamente a mulher e a criança e privilegiam os homens.	Índice de diversidade de dieta com níveis aceitáveis;	MISAU, MEC, SDAE, SDEJT	ONG's, Doadores, Organizações das Nações Unidas, Sociedade Civil.
2	Realizar campanhas para intensificar o consumo de alimentos tradicionais ricos em calorias e vitaminas (hortícolas, frutas, produtos de origem animal, etc)	Existe conhecimento e ampla utilização da maior parte de alimentos ricos em calorias e vitaminas, mas não de forma sistematizada. Não existe informação devidamente catalogada e sistematizada sobre as características de produtos silvestres, distribuição geográfica, sua preparação e consumo.	Massificada o consumo de alimentos ricos em calorias e vitaminas entre as populações. Recolha sistemática da nomenclatura dos produtos silvestres. Monitorada regularmente a diversidade da dieta das populações	MINAG, MP, Governos Provinciais, SDAE SETSAN Governo Provincial SDAE	Instituições de investigação Sociedade civil Universidades Organizações das Nações Unidas Sociedade civil
3	Elaborar a Lei e o Regulamento de DHAA	O DHAA é indicador do PARPA II; Projecto- Lei sobre DHAA por elaborar.	Projecto de Lei submetidos e aprovados pelo Governo e a	SETSAN Min. Justiça	MINAG, , ROSA, Associações dos Consumidores e da Saúde Pública, ONGs

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
			Assembleia da República;		ONU.
4	Advocar para a aprovação da Lei de Protecção dos Consumidores	Lei de Protecção dos Consumidores entregue ao Parlamento para aprovação.	Projecto de Lei aprovado e a Assembleia da República;	SETSAN, Min. Justiça	MIC, MISAU, Associações dos Consumidores e da Saúde Pública, ONGs ONU.
5	Criar e controlar padrões de alimentos que garantam a segurança alimentar e a boa nutrição humana: ex. Rotulagem, promoção do aleitamento materno exclusivo durante os primeiros 6 meses, alimentação especial para mães lactantes e controle dos padrões de alimentos para PVHS.	Algumas normas técnicas já foram estabelecidas (milho, trigo, farinha de milho, farinha de trigo, sal, mel, caju e copra); outras estão em fase de estudo ou de desenvolvimento (ananás, banana, arroz, amendoim, mandioca, água potável, água mineral); campanha de promoção do aleitamento materno em curso.	Normas de qualidade e de higiene alimentar estabelecidas e monitoradas para produtos agrícolas e agro-industriais. Esquemas de certificação para produtos (ex. sementes e pesticidas) e lotes criados; Aleitamento materno promovido e monitorado.	MISAU, MIC (INNOQ) e MINAG	Governos Provinciais, associações comerciantes e de camponeses, ONGs, parceiros de cooperação, consumidores e investigadores
6	Incluir SAN e DHAA nos <i>currícula</i>	Trabalho iniciado mas não de forma sistematizada e coerente.	SAN e DHAA incluído nos <i>currícula</i>	SETSAN, MEC	Organizações das Nações Unidas
Estabilidade dos alimentos					
1	Diversificar fontes de receitas dos agregados familiares através da prática do artesanato, o <i>ganho-ganho</i> e a mineração, criação de animais de pequena espécie.	Elevada dependência a fontes únicas de receitas, tais como remessas, venda de produtos florestais e excedentes agrícolas. Existe um elevado potencial para a diversificação das fontes de rendimento, mas ainda não são	Elevado número de AFs com diversas fontes de renda diversificada. Aumento de meses com acesso seguro aos alimentos.	MPD, MINAG, MITUR, MIC	SETSAN, MICOA, Sociedade civil, Doadores, Organizações das Nações Unidas,

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
		exploradas pelas comunidades.			
2	Garantir a estabilidade alimentar ao longo do tempo e intensificar o processamento e conservação de alimentos em celeiros convencionais e melhorados dos AFs deficitários e de baixa renda.	A disponibilidade e acesso aos alimentos varia sazonalmente durante o ano, e por regiões geográficas.	Disponibilidade e acesso aos alimentos no espaço e no tempo.	MPD, MINAG, MIC, SDAE	Sector Privado, Sociedade civil, Organizações das Nações Unidas.
3	Incrementar o cultivo de culturas tolerantes à seca, e variedades de ciclo curto particularmente para zonas áridas e semi-áridas.	Reduzida a prática de culturas tolerantes à seca. Existe uma grande receptividade das populações para a readopção destas culturas.	Maior número de AFs que cultivam culturas tolerantes à seca.	MINAG, SDAE	INGC, Doadores, Sociedade civil, Organizações das Nações Unidas
4	Criar reservas estratégicas de sementes e alimentos no país.	Não existe uma reserva estratégica de sementes e alimentos no país. As populações afectadas por uma emergência não recuperam a sua capacidade produtiva nem conseguem satisfazer as suas necessidades alimentares e produtivas urgentes, resultantes da escassez das sementes e dos alimentos, num período de até três meses.	Uma reserva estratégica que garante um fornecimento regular de alimentos e sementes em tempo útil, de modo que as populações recuperem a sua capacidade produtiva e satisfaçam as suas necessidades produtivas e alimentares urgentes.	MPD, MIC, INGC, MINAG, Governos provinciais	MOPH, MF, Doadores, Organizações das Nações Unidas, Poder Local.
5	Integrar, fortalecer e expandir as redes de protecção social comunitárias, nos postos administrativos, distritos.	Rede de protecção social fragilizada, desintegrada. Existe um elevado grau de receptividade para a reactivação das práticas comunitárias de protecção social.	Rede de protecção social operacional, forte, integrada, e em expansão.	MMAS, MPD, MINAG	Associações comunitárias, poder local, Sociedade Civil.

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
6	Aumentar e melhorar as infra-estruturas e serviços relacionados com a cadeia alimentar (ex: regadios, represas, furos de água, celeiros melhorados, estradas, mercados, electricidade, água, saneamento do meio e escolas).	Existem infra-estruturas mas são insuficientes e carecem de reabilitação.	Infra-estruturas reabilitadas, disponíveis e mantidas. Maior alocação do investimento em infra-estruturas.	MOPH, MPD, MINAG, MEC, MISAU	Sociedade Civil, Poder Local, parceiros de cooperação, e Nações Unidas.
Reforço Institucional					
1	Reforçar o enquadramento institucional, o orçamento e recursos humanos do SETSAN a todos os níveis.	O SETSAN está ao nível de departamento no MINAG e ao nível dos Serviços Provinciais de Agricultura o que dificulta a coordenação multisectorial. Por outro lado carece de recursos humanos e financeiros para levar a cabo a sua missão.	Novo quadro legal do SETSAN aprovado e implementado.	Governo	Membros e Parceiros do SETSAN
2	Elaborar a Estratégia de Comunicação e Advocacia sobre a SAN e DHAA	A Estratégia de Comunicação está em processo de elaboração	Estratégia de comunicação SANDHAA elaborada e disseminada Campanhas de educação cívica sobre SAN e DHAA.	SETSAN, ETD	MINAG, Min. Justiça, ROSA, Associações dos Consumidores e da Saúde Pública, ONGs ONU.
3	Melhorar a Coordenação Multisectorial de implementação ESAN II e do PASAN e o funcionamento dos Grupos de Trabalho do SETSAN	A estrutura de coordenação e os grupos de trabalho funcionam mas carece de normas e regulamentos.	Estatutos e regulamentos aprovados e em vigor a todos os níveis.	Governo	Membros e Parceiros do SETSAN.
4	Desenvolver capacidades técnicas e analíticas dos quadros nacionais que trabalham nas áreas temáticas de SAN.	A capacidade analítica é limitada, e os quadros do SETSAN necessitam de formação em técnicas de análise da SAN, com maior incidência aos níveis provincial e distrital.	Quadros do SETSAN especializados em análise de SAN aos níveis nacional, provincial e distrital.	Governo	Membros e Parceiros do SETSAN.

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
5	Realizar actividades de educação cívica sobre SAN.	Fraco domínio de matérias de SAN nos diferentes extractos sociais.	Domínio dos conceitos de SAN pela sociedade moçambicana.	SETSAN	Membros e Parceiros do SETSAN.
6	Divulgar a ESAN II e PASAN a nível nacional e internacional.	A ESAN I é pouco conhecida a nível nacional.	ESAN II e PASAN divulgados e conhecidos aos níveis nacional e internacional.	SETSAN	Governo, Doadores, Sociedade civil.
Monitoria e avaliação					
1	Monitorar e avaliar permanentemente a vulnerabilidade à InSAN aguda.	Uma avaliação e duas monitorias realizadas por ano.	Actualizada e divulgada a informação sobre o estado de SAN actual no país.	SETSAN	Membros e Parceiros do SETSAN.
2	Monitorar e avaliar a incidência da InSAN crónica em 2009 e 2014.	Estudo de Base de SAN com inquéritos aos AFs, IDS, IAF, e outros estudos disponíveis.	Estudo de base realizado e divulgados os resultados.	SETSAN	Membros e Parceiros do SETSAN.
3	Monitorar e avaliar os indicadores específicos de SAN no PARPA.	SAN é tema transversal no PARPA 2006-2009	SAN incluída em todos os planos de acção sectoriais e multisectoriais (PES, PEDD)	SETSAN, MPD	Membros e Parceiros do SETSAN.
4	Realizar estudos sobre o custo económico da InSAN em Moçambique.	Estudo realizado pelo MISAU em 2002.	Actualizada a informação do custo da InSAN no país.	SETSAN	Membros e Parceiros do SETSAN.
5	Reportar o grau de implementação do PASAN, a todos níveis.	PASAN implementado de forma dispersa e incipiente pelos sectores e pelas províncias.	PASAN é usado como instrumento de implementação da ESAN II a todos níveis.	SETSAN	Membros e Parceiros do SETSAN.
Temas Transversais:					
Género					

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
1	Capacitar mulheres em técnicas de gestão de microprojectos de rendimento para garantir a SAN no meio rural e urbano.	A mulher tem fraco acesso a programas de capacitação no âmbito de gestão. A mulher desempenha um papel relevante no âmbito da SAN.	Elevado número de mulheres capacitadas em gestão de micro projectos de rendimento para garantir a SAN nos meios rural e urbano.	MMAS, SDSMAS	MINAG, MEC, SETSAN, Parceiros do SETSAN.
2	Intensificar e expandir o acesso da mulher aos insumos de produção e comercialização agrária.	O uso de insumos é baixo no país em geral e em particular nas machambas controladas por mulheres.	Aumento do acesso e uso dos insumos agrícolas pelas mulheres.	MINAG, MIC, MMAS	Membros e Parceiros do SETSAN, Sociedade civil.
3	Promover os direitos de posse e propriedade da mulher aos bens de raiz (ex: terra, herança, gado, habitação).	A mulher tem grande peso na economia rural, em particular, na agricultura, mas práticas tradicionais e tabus, por vezes, impedem o seu desenvolvimento completo e posse de bens de raiz.	Maior número de mulheres usufrui do direito à posse de bens de raiz.	MMAS, MINAG, MJ	Associações, sociedade civil e órgãos locais.
HIV/SIDA					
1	Coordenar os programas de SAN para que os AFs infectados e/ou afectados pelo HIV/SIDA tenham acesso aos diferentes serviços (tal como a educação nutricional) para assegurar a prevenção, cuidados, tratamento e a mitigação da epidemia.	Fraca coordenação dos programas de SAN no âmbito do apoio às famílias infectadas e/ou afectadas pelo HIV/SIDA	Programas de SAN sobre PVHS coordenados.	CNCS, MISAU, MMAS	Doadores, Sector Privado, Sociedade Civil, NU.
2	Monitorar a implementação do Manual de Procedimentos, em particular nas zonas de alta incidência de seropositividade e InSAN.	Manual existente desde Dezembro de 2006. Fraca divulgação do Manual.	Manual adoptado, divulgado e conhecido.	CNCS, SETSAN	Sociedade Civil, NU, Membros e parceiros do SETSAN.
3	Implementar práticas de poupança de energia humana e horas de trabalho na produção e processamento dos alimentos das	Baixos níveis de poupança de energia humana no seio dos grupos infectados e/ou afectados pelo HIV/SIDA.	Produção e processamento de alimentos usando métodos que poupam energia	MINAG, CNCS, MCT,	MMAS, Sociedade Civil, MEC

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
	<p>peças afectadas e infectadas pelo HIV e SIDA (ex.: promoção da sementeira de mandioca, cultivo em sacos, uso de moageiras, uso de estrume como combustível na confecção dos alimentos).</p>		humana.		
Ambiente					
1	Reduzir queimadas descontroladas	Existem queimadas descontroladas, em particular, para: (a) caça e limpeza; (b) abertura de machamba; (c) retaliação	Queimadas controladas.	MICOA, MINAG, Governos Provinciais, SDAE	Doadores, Sociedade Civil, Autoridades Comunitárias.
2	Organizar os garimpeiros em associações de mineração.	Há garimpo que causa: (i) erosão dos solos; (ii) poluição da água e do ecossistema; (iii) problemas de saúde; (iv) desflorestamento.	Legislação existente aplicada e actividade dos garimpeiros controlada e de forma sustentável.	MRM, MICOA, Governos provinciais, SDAE	Doadores, Sociedade Civil, Autoridades Comunitárias.
3	Criar e desenvolver Comités de Gestão de Recursos Naturais.	Existem alguns Comités de Gestão de Recursos Naturais, mas com actuação dispersa, não sistematizada.	Criados os CGRN multidisciplinares.	Governos Provinciais	Doadores, Sociedade Civil, Autoridades Comunitárias

Prioridade	Actividades	Situação Actual	Indicador de Execução	Responsável	Colaboradores
4	Eliminar o abate indiscriminado das árvores.	Existem abates para produção de combustíveis vegetais (carvão e lenha), produção da madeira. A aplicação da Lei de florestas ainda é fraca.	Abate das árvores de acordo com os planos de manejo de Gestão de Recursos Naturais.	MINAG, MICOA, Governos Provinciais	Doadores, Sociedade Civil, Autoridades Comunitárias.
5	Integrar a componente ambiental em todas actividades relacionadas com a SAN.	Componente ambiental integrada em algumas actividades relacionadas com a SAN.	Componentes ambientais integradas em todas actividades de SAN.	MICOA, SETSAN	MINAG, Governos Provinciais, Sociedade Civil, Autoridades comunitárias.

Tabela 8 - Actividades Estratégicas do PASAN. Fonte: SETSAN (2007)

7.3 Apendix III – Figuras



Figura 3 - Produção e disponibilidade. Fonte: ESAN II (2007) Pag. 6



Figura 4 - Acesso. Fonte: ESAN II (2007) Pag. 7



Figura 5 - Estabilidade. Fonte: ESAN II (2007) Pag. 10



Figura 6 - Uso e utilização. Fonte: ESAN II (2007) Pag. 5



Figura 7 - Desafios da ESAN II. Fonte: ESAN II (2007) Pag. 14



Figura 8 - Objetivos e metas da ESAN . Fonte: ESAN II (2007) Pag. 16



Figura 9 - Coordenação institucional. Fonte: ESAN II (2007) Pag. 19