

EVOLUÇÃO DA PLANIFICAÇÃO, ORÇAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DE ACTIVIDADES DE NUTRIÇÃO EM MOÇAMBIQUE (2010-2019)



Outubro, 2019

Realizada com Apoio Financeiro da



Produzido por:



Com apoio logístico e administrativo da Diamond Accounting Consulting

Revisão e Edição:

Carina Ismael

Kerry Selvester

Lígia Mutemba

Lourdes Fidalgo



Plataforma da Sociedade Civil para o Movimento Scaling Up Nutrition em Moçambique (PSC_SUN)

EVOLUÇÃO DA PLANIFICAÇÃO, ORÇAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DE ACTIVIDADES DE NUTRIÇÃO EM MOÇAMBIQUE (2010-2019)

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS.....	6
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	7
I. INTRODUÇÃO.....	9
II. ANTECEDENTES.....	11
2.1 Estágio Actual da Nutrição em Moçambique.....	11
2.2 Alocação de Recursos para Nutrição nos Países da África Subsaariana	13
III. METODOLOGIA E FONTE DE DADOS.....	14
IV. ESTRUTURA FINANCEIRA DO GdM e a RELAÇÃO COM AS DESPESAS NA ÁREA DE NUTRIÇÃO	15
<i>Evolução da Abordagem de Programação Financeira</i>	15
<i>Relação entre o Tesouro e os Doadores</i>	16
V. ANÁLISE FINANCEIRA.....	17
VI. ANÁLISE DA ESTRUTURA DO PROCESSO DE MONITORIA FINANCEIRA E DE COORDENAÇÃO DO PAMRDC	22
VII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	25
6.1 Recomendações.....	26
ANEXOS.....	28

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolução da Prevalência da Desnutrição em Moçambique (1997-2013)	11
Gráfico 2. Alocação Orçamental para Nutrição em Alguns Países do Este de África e Africa Sub-Sahariana	13
Gráfico 3. Evolução de Recursos para a Implementação do PAMRDC 2013-2019 (10 ⁶ de MT)...17	
Gráfico 4. Evolução de Recursos para a Implementação do PAMRDC por Componente (Milhões de MT)	18
Gráfico 5. Evolução de Recursos para Acções Sensíveis a Nutrição (10 ⁶)	20

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

Quadro 1. Alocação Versus Execução do Orçamento do PAMRDC de 2013 a 2019 (Em milhões de MT)	19
Quadro 2. Nível Óptimo de Despesa Para Acções Sensíveis a Nutrição	22
Figura 1. Evolução do ESAN	30

LISTA DE ABREVIATURAS

AR	Assembleia da República
ANSA	Associação de Nutrição e Segurança Alimentar
BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
CI	Caso de Investimento
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CUT	Conta Única do Tesouro
CGEs	Contas Gerais do Estado
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
ESAN	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional
GdM	Governo de Moçambique
HKI	<i>Helen Keller International</i>
IVD	Indicador Vinculado ao Desembolso
MICS	Inquérito de Indicadores Múltiplos
IDS	Inquérito Demográfico e de Saúde
MASA	Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MISAU	Ministério da Saúde
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
MIC	Ministério de Indústria e Comércio
MOPHRH	Ministério de Obras Públicas Habitação e Recursos Hídricos
MGCAS	Ministério do Género Criança e Acção Social
M&A	Monitoria e Avaliação
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OE	Orçamento do Estado
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PAMRDC	Plano de Acção Multisectorial para Redução da Desnutrição Crónica
PASAN	Plano de Acção para a Segurança Alimentar e Nutricional
PES	Plano Económico e Social
PARP	Plano de Acção para Redução da Pobreza
PARPA	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta
PSC-SUN	Plataforma da Sociedade Civil
PQG	Programa Quinquenal do Governo
REOs	Relatórios de Execução Orçamental
SUN	<i>Scaling Up Nutrition</i>
SD	Secretaria Distrital
SETSAN	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
UGB	Unidade Gestora Beneficiária

SUMÁRIO EXECUTIVO

O estudo sobre a evolução dos processos de planificação, orçamentação e execução das actividades de nutrição em Moçambique é uma iniciativa da Plataforma da Sociedade Civil no âmbito do Movimento Scaling Up Nutrition Moçambique (PSC-SUN), com apoio financeiro da União Europeia, com objectivo de avaliar e monitorar as acções sensíveis e específicas à nutrição nos planos dos diversos sectores do Governo signatários do PAMRDC e os não signatários.

Para o efeito, foram analisadas as tendências dos índices de desnutrição do país e os factores que têm contribuído para os altos níveis (em torno de 43%), que se tem mantido inalterado ao longo dos últimos anos. Ciente desta situação, o Governo aprovou em 2010 o Plano de Acção Multissectorial para Redução da Desnutrição Crónica (PAMRDC), como instrumento na luta contra a desnutrição crónica, sendo da responsabilidade do SETSAN a sua coordenação, promoção, monitoria e avaliação das actividades realizadas por organismos do Governo, parceiros de cooperação internacionais, ONGs e sector privado.

Sendo o PAMRDC um plano multissectorial, as análises à alocação dos recursos foram feitas a todos os sectores que o integram, nomeadamente: Agricultura e Segurança Alimentar, Saúde, Educação, Indústria e Comércio, Género Criança e Acção Social, Juventude e Desporto, Obras Públicas Habitação e Recursos Hídricos; e os outros não signatários como Pescas e Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural. E, da análise feita, os resultados indicam que, o Governo de Moçambique investiu uma média de 0,013% das Despesas Totais do Orçamento do Estado no período em análise (2010-2019) para a implementação do PAMRDC, sendo os sectores da educação, saúde e agricultura os que executaram maior parte dos recursos.

Não obstante, quando adicionados ao PAMRDC os recursos destinados as acções sensíveis ao combate a desnutrição, o nível de alocação orçamental não atinge a média de um por cento (1%) do total do orçamento do Estado, estando abaixo do valor recomendado pelo Banco Mundial que é de \$10¹ por criança por ano, cerca de 1,1% do Orçamento do Estado.

A Monitoria e Avaliação (M&A) das acções implementadas pelo governo, o SETSAN, tem uma rotina de seguimento e avaliação das intervenções do governo e outros actores, no que concerne a segurança alimentar e nutricional, de forma periódica e reiterada, embora não exista rigor na submissão pelos sectores dos seus relatórios referente ao estágio de implementação do PAMRDC. No entanto, apesar da falta de rigor o SETSAN submete uma vez ao ano o relatório de implementação do PAMRDC ao Conselho de Ministros, o qual faz apenas uma avaliação da implementação das actividades, sem incluir uma análise sobre a execução orçamental.

¹ Banco Mundial. 2017. An Investment Framework for Nutrition.

Neste sentido, o presente relatório apresenta as seguintes recomendações:

- Fazer constar no PQG um sub-capítulo específico de acções que visem garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, e a subsequente criação da linha orçamental;
- Legislar o quadro vinculativo das acções da ESAN III e PAMRDC que devem ser orçamentadas e implementadas pelos sectores a nível central e provincial;
- Fazer uso do mapeamento das zonas críticas e dos factores subjacentes da desnutrição feito pelo SETSAN, para garantir que as acções sectoriais e provinciais, dos planos quinquenais e anuais priorizem essas zonas;
- Alocar recursos de contingência aos sectores, de modo a permitir uma resposta atempada e adequada às situações de emergência.
- Criar uma matriz para contabilizar as doações e contribuições bilaterais e multilaterais (off-budget) que contribuem para a luta contra desnutrição (prometido, alocado e executado)
- Criar um cronograma para monitorar as actividades realizadas pelas ONGs, parceiros e sociedade civil desde que os seus planos e a monitoria das acções realizadas coincidam com o BdPES;
- Definir políticas claras de financiamento, uma vez que estas variam muito entre sectores e províncias de acordo com as áreas específicas do PAMRDC; e
- O GdM investir em 2020 pelo menos \$10 por cada criança menor de 5 anos de idade e nos anos subsequentes adicionar ao orçamento nacional alocado à nutrição pelo menos 3% por ano.



I. INTRODUÇÃO

A melhoria dos níveis de nutrição contribui para o aumento da produtividade, desenvolvimento cognitivo, reduz os níveis de vulnerabilidade a doenças e contribui para a aceleração dos níveis de desenvolvimento económico e redução da pobreza.

Estudos e processos de análise sobre a desnutrição e o seu impacto socioeconómico demonstram que esta constitui um problema do qual é preciso ter em conta na implementação efectiva das estratégias e planos desenhados para a sua redução, o que exige melhor coordenação, assim como mecanismos de acompanhamento e avaliação dos progressos alcançados ao longo do tempo.

A Organização Mundial da Saúde considera aceitável para um país, ter um índice de desnutrição crónica abaixo de %20 e muito alto se for maior ou igual a %39, chamando estes casos de problema grave de saúde pública.

Dados do SETSAN 2014, apontaram que os níveis de desnutrição crónica em Moçambique, situavam-se em torno de 43% das crianças entre 6-59 meses, não obstante, as estatísticas nacionais mostram que ao longo dos últimos 22 anos não houve avanços no que tange a melhoria deste índice.

Ciente desta situação, o Governo aprovou em 2010 o Plano de Acção Multisectorial para Redução da Desnutrição Crónica (PAMRDC), como instrumento de luta contra a desnutrição crónica que se previa reduzir a desnutrição crónica, em menores de 5 anos, de 44% em 2008 para 30% em 2015 e 20% em 2020, assumindo factores cruciais para a sua materialização a colaboração e coordenação intersectorial nomeadamente, recursos humanos apropriados e adequada alocação de recursos financeiros.

Em 2010, um movimento mundial denominado *Scaling Up Nutrition* (SUN)², traduzido para Português como “Expandindo a Nutrição”, começou a chamar a atenção para a gravidade do problema da malnutrição. Moçambique tornou-se signatário deste movimento em 2011, sendo por parte do governo o SETSAN o ponto focal e o Departamento de Nutrição do Ministério da Saúde como co-coordenador.

Para além da rede do Governo, o movimento SUN em Moçambique, compreende também: a Rede de Parceiros (constituída pelos parceiros de cooperação, doadores e pelas agências das Nações Unidas); a Rede do sector Privado (SUN Business Network) e a Plataforma da Sociedade Civil (PSC-SUN).

² <http://scalingupnutrition.org/the-sun-network>

A PSC-SUN foi estabelecida em 2013, e é composta por organizações não-governamentais que implementam actividades específicas e sensíveis à nutrição, com o objectivo de ser uma Plataforma de organizações da sociedade civil capaz de monitorar e apoiar a implementação do PAMRDC e de outros planos, políticas, estratégias e programas relevantes a Nutrição; e advogar efectivamente para a alocação adequada de recursos para as actividades de Nutrição.

Nestes termos, com apoio financeiro da União Europeia em Moçambique, a PSC-SUN ancorada na sua visão, missão e mandato, realiza a presente monitoria e avaliação da planificação e a respectiva alocação e execução de orçamentos, de acções sensíveis e específicas à nutrição nos planos dos diversos sectores do Governo signatários e não signatários do PAMRDC, desde o ano de referência de 2010 até 2019.

Esta informação será usada para fortalecer as acções de advocacia e responsabilização para maior alocação e atracção de recursos às acções que visam à redução acelerada da desnutrição crónica no país.

O presente documento visa analisar a evolução da planificação, orçamentação e execução de actividades de nutrição em Moçambique (2010-2019), olhando para os processos que foram implementados com vista a redução dos níveis de desnutrição, durante o período em análise.

O relatório concentrou-se em abordar sobre o estágio dos níveis de desnutrição, evidenciando as causas dos níveis existentes, os processos que são usados actualmente para a coordenação do PAMRDC, análise das alocações orçamentais e o estado dos processos de monitoria com enfoque para os mecanismos que são usados actualmente para este fim.

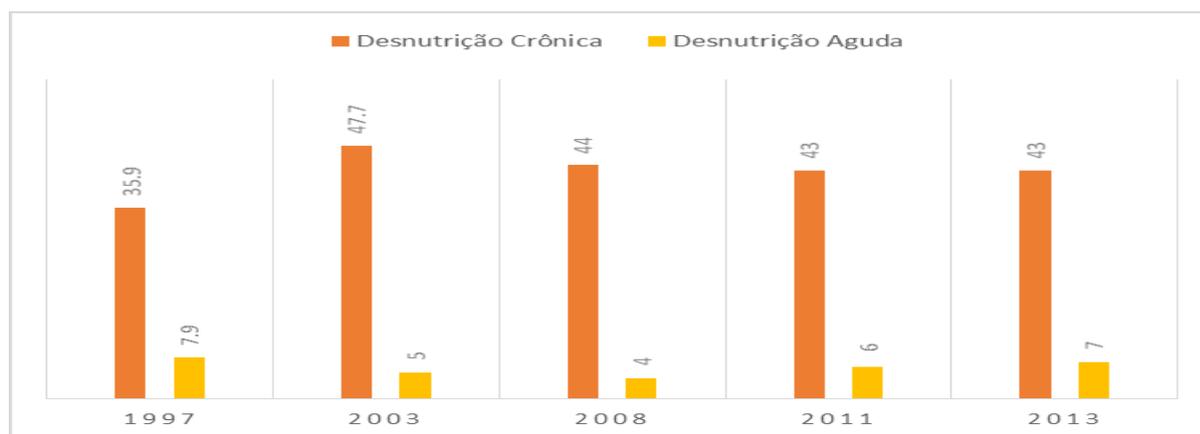


II. ANTECEDENTES

2.1 Estágio Actual da Nutrição em Moçambique

Segundo dados do SETSAN 2013, para Moçambique, a desnutrição é a realidade sobre a qual enferma cerca de 43% das crianças com idade entre 6-59 meses que apresentam baixa altura para a idade, indicador da Desnutrição crónica, e 7,0% baixo peso para a altura, indicador usado para medir a desnutrição aguda.

Gráfico 1. Evolução da Prevalência da Desnutrição em Moçambique (1997-2013)



Fonte: IDS 1997 2003, 2011; MICS 2008; SETSAN 2013

As estatísticas nacionais sobre a desnutrição crónica e aguda, mostram que não houve avanços significativos ao longo dos últimos 22 anos, com uma média de 42,8% e 5,7%, respectivamente. A maior percentagem de crianças que sofrem de desnutrição crónica em Moçambique concentra-se nas zonas centro e norte do país (vide anexo 1), onde as percentagens variam de 41% a 52%, em contrapartida na zona sul a prevalência dos níveis de desnutrição crónica varia entre 26% a 39%. Comparando a prevalência da desnutrição entre as zonas rurais e urbanas, verifica-se maior incidência nas zonas rurais (45% vs 39%), dada a inadequada e reduzida disponibilidade de serviços de saúde, saneamento e falta de acesso a fontes de água potável. (SETSAN,2013)

A desigualdade entre regiões está fortemente relacionada com a distribuição dos recursos, em particular para os recursos públicos. Em Moçambique as zonas urbanas são mais privilegiadas do que as rurais, dados os investimentos em infra-estruturas sociais e económicas. Um factor importante é que segundo o Censo Populacional de 2017, 66,6% da população moçambicana está nas zonas rurais, enquanto os investimentos em infra-estruturas económicas e sociais estiverem sempre mais concentrados nas zonas urbanas, pelo que dificilmente se irá mudar a realidade da desnutrição no país.

Relativamente a Desnutrição Aguda, tal como se verifica com a Desnutrição Crónica a maior prevalência se encontra nas zonas centro e norte do país, variando de 6% em Manica e Niassa a

12% em Nampula. No sul, a percentagem variou entre 3% em Maputo Cidade e 4% em Maputo Província, no entanto, não houve diferenças significativas nas zonas rurais e urbanas (Koning et al., 2015)³.

A discrepância entre os índices de desnutrição no centro e norte do país em comparação com a zona sul, podem ser justificadas pela multiplicidade de factores, por exemplo, apesar dos dados sugerirem a existência de maior produção na zona Norte, a qualidade da dieta e/ou as condições de higiene e saneamento, o limitado acesso à água segura, os altos índices de gravidezes precoces e casamentos prematuros (uniões forçadas), os cuidados das mulheres grávidas e crianças, entre outros factores, contribuem negativamente para os elevados índices. Em contrapartida, na zona sul a situação nutricional de crianças e mulheres é relativamente boa, mas as práticas recomendadas de alimentação infantil não são adequadas, o que pode estar relacionado às condições de vida urbanas, entre outros factores.

A desnutrição crónica aumenta a taxa de mortalidade na primeira infância e afecta o desenvolvimento físico e cognitivo dessas crianças. Os resultados do estudo sobre o “Custo da Fome” (SETSAN, 2017) indicam que com as actuais taxas de desnutrição em Moçambique, cerca de um terço (26%) da mortalidade registada nos menores de cinco anos está associada à desnutrição, perto de um quinto (19%) das reprovações escolares estão associadas à desnutrição crónica (atraso na educação escolar de 4.7 anos); dois terços da população adulta (60%) sofreu de desnutrição crónica quando criança, e que a perda anual associada à desnutrição é equivalente a 11% do Produto Interno Bruto (PIB), isto é, cerca de 62 Mil Milhões de MT.

Uma análise comparativa dos índices de desnutrição a nível mundial, mostram que Moçambique apresenta uma das taxas mais elevadas de desnutrição. Esta constatação é possível de verificar no Relatório Mundial sobre a Nutrição de 2016 que fez uma análise de 136 países, colocando Moçambique na posição 123 na classificação da prevalência no atraso de crescimento.

Os dados do mesmo relatório apontam ainda que a nível da região da SADC a média da desnutrição crónica é de 33%, sendo Moçambique (43%) com a taxa mais elevada seguida da República Democrática do Congo e do Malawi, com 42,6% e 42,4%, respectivamente. O país apresenta ainda rácios elevados para a desnutrição aguda e anemia em mulheres em idade produtiva ambos estando entre os 3 primeiros da região com 7,9% e 44,2%, respectivamente. (vide anexo 2).

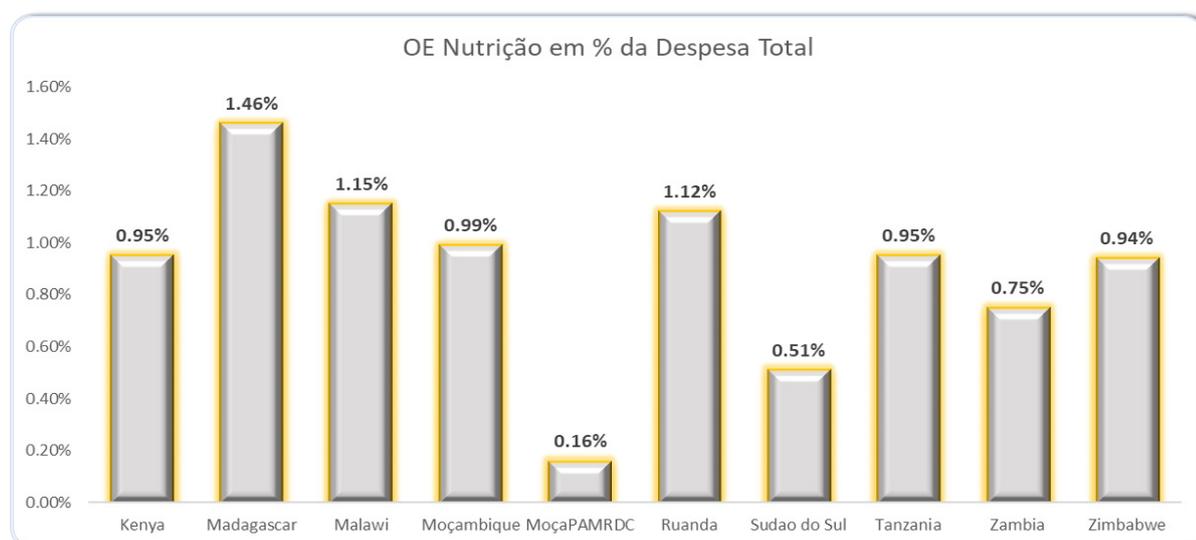
No âmbito do combate a desnutrição em Moçambique, várias políticas foram tomadas pelo Governo ao longo dos anos para melhorar a sua eficiência e eficácia, as quais encontram-se descritas no anexo 3, desde a aprovação da primeira Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN I) em 1998, até ao actual instrumento, o Plano de Acção Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica, objecto da análise realizada no presente estudo.

³ SETSAN - Relatório de Estudo de Base de Base de Segurança Alimentar e Nutricional em 2013 em Moçambique

2.2 Alocação de Recursos para Nutrição nos Países da África Subsaariana

O Estudo realizado por Nyanjom e Johnson (2018), apresenta alguns resultados sobre o estágio da desnutrição em alguns países de África bem como, a alocação de recursos para o combate deste fenómeno. Uma das principais conclusões do estudo destes autores foi de que na maior parte dos países africanos o financiamento externo tem contribuído com mais de metade do orçamento destinado a desnutrição com excepção de Zimbabwe e Ruanda. Assim, nesta secção faz-se uma análise comparativa entre os recursos alocados para o PAMRDC e os orçamentos alocados para nutrição em alguns países da África Subsaariana.

Gráfico 2. Alocação Orçamental para Nutrição em Alguns Países do Este de África e Africa Sub-Saariana



Fonte: Adaptado de Nyanjom e Johnson (2018). CGE 2017

O gráfico mostra o esforço orçamental que diferentes países da região têm realizado no âmbito do combate a desnutrição. O gráfico foi adaptado dos resultados do estudo de Nyanjom e Johnson (2018). Para os países analisados, os autores consideraram dados de 2017 excepto para Moçambique e Ruanda onde foram considerados dados de 2016.

Os resultados da análise indicam que, em termos relativos, os governos de Madagáscar, Malawi e Ruanda são os que mais tem alocado recursos para o combate a desnutrição, com cerca de 1,46%, 1,15% e 1,12% do orçamento do Estado destinados a estas acções (Gráfico 2). Moçambique ocupa a quarta posição neste grupo de países, com o Governo a investir cerca de 0,99% da despesa total para as acções de combate a desnutrição, 0,11 p.p. abaixo da média de 1,1% recomendáveis⁴. Da análise feita neste estudo, especificamente para as acções do PAMRDC, Moçambique investe apenas 0.16%⁵ que é suposto ser de todos os sectores nas áreas sensíveis e específicas à nutrição.

⁴ Tomando como base de comparação a proposta do banco mundial e cálculos dos autores (vide: capítulo V deste relatório).

⁵ Dados de 2017. A análise comparativa utilizou dados de 2017 por forma a uniformizar a base de comparação com os dados disponíveis dos outros países

III. METODOLOGIA E FONTE DE DADOS

A análise de dados baseou-se numa abordagem quantitativa utilizando dados primários e secundários recolhidos de informadores-chave e de diversas fontes de documentos estatais . O elevado número de intervenientes e das acções de resposta, associado a existência de um volume de recursos proveniente de parceiros de cooperação e de organizações não-governamentais que apoiam o programa de combate a desnutrição, que não transitam pela conta única do tesouro (on Cut⁶), torna a tarefa de rastreamento dos recursos para o PAMRDC complexa.

As fontes primárias de dados usadas foram as seguintes:

- Entrevistas abertas a informantes-chave;
- Pontos Focais dos Sectores Signatários e não-Signatários do PAMRDC.

Como fontes secundárias de dados foram usadas as seguintes:

- Relatórios de Execução Orçamental e Financeira dos Sectores implementadores;
- Sistema de Administração Financeira do Estado, e-SISTAFE;
- Contas Gerais do Estado (2010-2018).

Os dados para a elaboração das análises são uma combinação de fontes de dados extraídos das Contas Gerais do Estado (CGEs) e do Sistema de Administração Financeira do Estado (e-SISTAFE), que constituem as fontes mais abrangentes de dados **executados "on budget, on e off cut"**. Os dados foram recolhidos de fontes que abrangem a componente de funcionamento, investimento interno e externo, sem discriminar o doador, dada a escassez dessa informação.

A execução dos recursos orçamentais pode ser "*on budget e on cut*", "*on budget e off cut*" e "*off budget e off cut*". A execução do orçamento "*on budget e on cut*", refere-se a situação em que uma acção é programada dentro do Orçamento do Estado e os recursos são executados dentro da Conta Única do Tesouro (CUT). A execução do orçamento "*on budget e off cut*", refere-se a situação em que uma acção é programada dentro do Orçamento do Estado e os recursos são executados fora da Conta Única do Tesouro (CUT). As acções "*off budget e off cut*", refere-se a uma situação em que estão previstas acções de combate a desnutrição que não foram programadas dentro do orçamento e nem são executadas pela via da CUT.

⁶ A Conta Única do Tesouro (CUT) foi criada pelo Diploma Ministerial n.º 260/2004, de 20 de Dezembro, com vista à implementação do princípio da Unidade de Tesouraria, assim como para racionalizar o uso de recursos financeiros do Estado. Com a CUT pretende-se centralizar toda a receita, independentemente da sua proveniência, assim como proceder-se ao pagamento de despesas, independentemente da sua natureza.

IV. ESTRUTURA FINANCEIRA DO GdM e a RELAÇÃO COM AS DESPESAS NA ÁREA DE NUTRIÇÃO

Evolução da Abordagem de Programação Financeira

O financiamento aos programas da desnutrição por via do Orçamento do Estado, obedece a critérios de programação estabelecidos pelo Governo de Moçambique apresentando algumas alterações ao longo do tempo⁷.

A implementação do PAMRDC tem sido realizada pelos diferentes sectores envolvidos no combate a desnutrição em Moçambique sob a coordenação do SETSAN. Em termos históricos, a programação e alocação orçamental baseia-se numa abordagem multisectorial e integrada (2015-2019) contrariamente a abordagem sectorial implementada no período (2010-2014).

No período 2010 a 2014 a planificação e orçamentação obedeciam uma visão sectorial (Ministérios e suas instituições subordinadas/tuteladas) para o nível central e territorial, para o nível provincial, para a componente do investimento, quebrando assim o ciclo de planificação por Unidade Gestora Beneficiária (UGB), e todas as acções estavam associadas a um programa e subprograma do Governo, quer sejam financiadas com recursos internos e/ou externos.

A nova abordagem de programação (2015-2019) tem um enfoque integrado e intersectorial, onde as prioridades, os pilares de suporte e os temas transversais estão integrados ao nível das cinco prioridades de governação e dos três pilares de apoio⁸. Para o caso específico do PAMRDC os sectores signatários programam as suas acções no programa “PG21_Segurança_alimentar_e_nutricional” no âmbito da Metodologia de Elaboração do CFMP (2015-2017). Nesta abordagem, toda a acção de combate a desnutrição, independentemente do sector, deve ser codificada a nível orçamental na mesma prioridade, programa e subprograma, tal que, o orçamento global do PAMRDC é igual a soma de todos orçamentos programados nos diferentes sectores signatários. Vários elementos concorrem para a redução da desnutrição crónica desde questões relacionadas a alimentação, educação, saúde, questões referentes as praticas culturais e tabus, etc. Assim, esta abordagem mostra-se vantajosa na medida em que, permite que vários sectores implementadores do PAMRDC programem acções que concorram para o combate a desnutrição e ao nível do e-SISTAFE sejam facilmente identificadas e sistematizadas, muito embora os recursos estejam dispersos.

⁷ A “Estrutura programática” é um documento que apresenta os códigos dos programas a ser utilizados pelos sectores no âmbito da programação orçamental.

⁸ Programa Quinquenal do Governo

Relação entre o Tesouro e os Doadores

O financiamento de intervenções relacionadas ao combate à desnutrição faz parte do ciclo normal de financiamento do governo. Os recursos provêm do Orçamento do Estado, dos Parceiros de Cooperação (CPs) e doadores, da sociedade civil e, finalmente, do sector privado, principalmente por meio de projectos de cooperação social e, às vezes, de parcerias público-privadas.

Os mecanismos de financiamento do GdM são definidos pelos recursos do tesouro que geralmente dependem das receitas internas do Estado, entre fiscais, não fiscais, consignadas e próprias, alocados através dos limites do orçamento atribuídos aos vários sectores. Os recursos provenientes dos parceiros só são considerados no processo de planificação e orçamentação desde que as acções de combate a desnutrição sejam programadas ao nível do orçamento (*on-Budget*).

Para a implementação do PAMRDC, os sectores participantes recebem financiamento do Orçamento do Estado e, entre outros, dos Parceiros de Cooperação. Os parceiros podem estar alinhados ou não com o sistema do GdM, eles podem estar em um dos momentos no processo de planificação e orçamentação. No processo via orçamento do Estado eles canalizam seu apoio ao PAMRDC para os sectores participantes, com o devido registo e execução por meio do sistema de informações do governo (e-SISTAFE) o que não acontece quando o processo segue uma abordagem diferente.

Assim, a execução financeira das acções do PAMRDC pode ser através do Módulo de Execução Orçamentária (MEX) ao nível do e-SISTAFE⁹, e isto acontece *on-cut*¹⁰, ou fora do e-SISTAFE, *off-cut*, por via de incorporação de balancetes. Nesta última, as acções são executadas e a informação financeira é a posterior enviada ao tesouro para efeitos de compilação da Conta Geral do Estado (CGE).

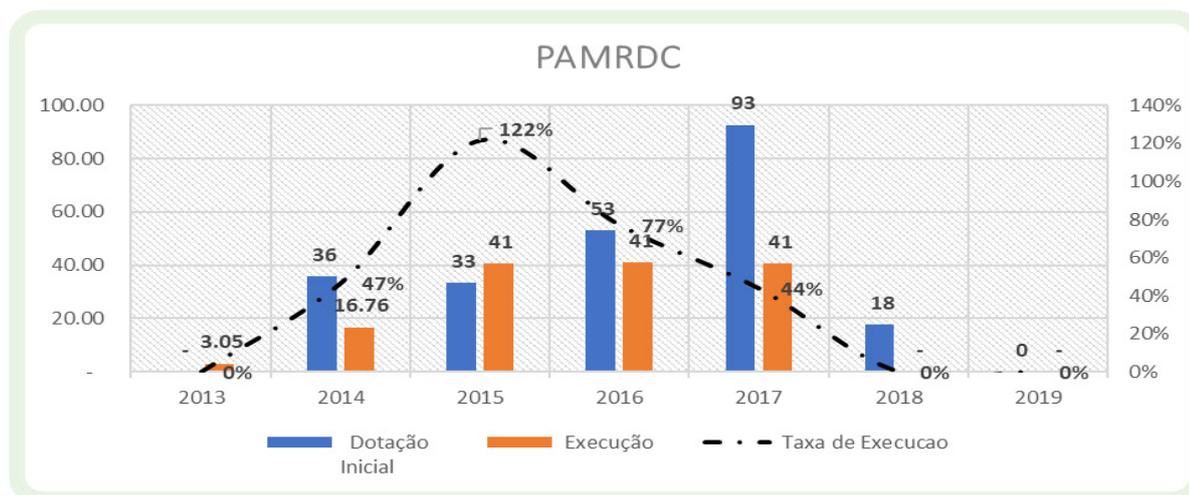
⁹ e-SISTAFE- Sistema de Administração Financeira do Estado

¹⁰ A modalidade on-CUT permite que a execução seja realizada directamente, cujos registros contabilísticos são feitos on-line e automaticamente.

V. ANÁLISE FINANCEIRA

O gráfico a seguir apresenta a evolução do volume de recursos programados e executados (“*on budget, on e off cut*”) no âmbito da implementação das acções do PAMRDC para o período 2013 a 2019.

Gráfico 3. Evolução de Recursos para a Implementação do PAMRDC 2013-2019 (10^{^6} de MT)



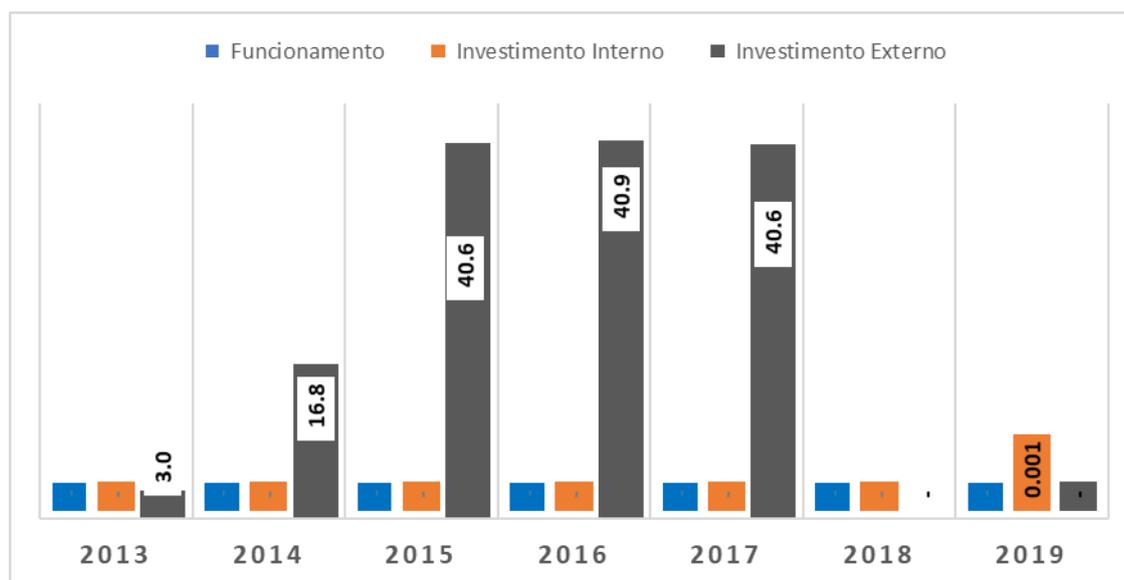
Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da CGE (2014-2017), e-SISTAF (2014-2017), dados preliminares para 2018 e 2019

A evolução dos recursos apresentados no gráfico 3, são definidos pelo somatório de todos os recursos alocados aos programas e acções de todos os sectores implementadores do PAMRDC, que são programados ao nível do orçamento mas executados dentro e fora do orçamento do Estado (“*on budget, on e off cut*”) e que são reportados na Conta Geral do Estado.

Pelo gráfico pode se observar que, muito embora o PAMRDC tenha sido aprovado em 2010 a sua execução efectiva ao nível do orçamento do Estado só teve o seu início em 2013 (gráfico 9). Pelo gráfico pode se perceber também que de 2013 a 2017 houve um incremento do nível de recursos destinados ao combate a desnutrição crónica, o que é expresso pelos níveis de execução orçamental registados. Chama atenção o ano de 2015 em que o nível de execução chegou a atingir 122%, cerca de 22 p.p. acima do orçamentado, de referir que este ano marcou o início da implementação do Programa Quinquenal do Governo (2015-2019).

Em termos de fontes de recursos, o gráfico a seguir mostra a tendência por diferentes componentes, funcionamento, investimento interno e externo.

Gráfico 4. Evolução de Recursos para a Implementação do PAMRDC por Componente (Milhões de MT)



Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados do CGE (2014-2017), e-SISTAF (2014-2017), dados preliminares para 2018 e 2019

A partir de 2017 percebe-se uma redução vertiginosa dos níveis de execução do PAMRDC, tendo um nível de execução nula em 2018 apesar de se ter programado cerca de 18 milhões de MT.

Para 2019 o orçamento programado para o PAMRDC é de pouco menos que 1 milhão de MT, sendo este totalmente financiado pela componente interna do Orçamento Estado (Gráfico 4). Podem constituir factores determinantes para a desaceleração dos níveis de execução orçamental neste período, os seguintes: retirada do apoio directo ao orçamento do Estado por parte dos parceiros de cooperação, a restrição de liquidez por parte do Estado e provavelmente a saída da DANIDA e seu financiamento em Moçambique, quando este constituía um dos principais doadores de intervenções do PAMRDC em Moçambique, com foco na coordenação do SETSAN e intervenções sectoriais dos PAMRDCs de algumas das províncias.

A redução do apoio directo ao orçamento do Estado fez com que surgisse uma nova abordagem de apoio ao PAMRDC, que orientou a execução de recursos para modalidade *off budget e off cut* tornando a mensuração destes mais complexa.

Actualmente, maior parte dos parceiros de cooperação tem optado pela modalidade “*off-budget off-cut*”. Esta modalidade tem canalizado os recursos directamente aos sectores e tem tido um modelo de execução definido entre o parceiro e o sector. No entanto, essa modalidade tem colocado dificuldades de monitorar o estágio de avanço dos esforços de combate a desnutrição e de avaliar a qualidade dos recursos alocados para o PAMRDC.

Em termos nominais, o Quadro 1 apresenta a evolução dos recursos alocados versus os recursos executados para o PAMRDC pelos diversos sectores signatários, em milhões de MT.

Quadro 1. Alocação Versus Execução do Orçamento do PAMRDC de 2013 a 2019 (Em milhões de MT)

Fonte: Orcam.Estado	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019
	D.Inicial	Execução	D.Inicial	Execução	D.Inicial	Execução	D.Inicial	Execução	D.Inicial	Execução	D.Inicial	Execução	Lei
Agricultura	-	-	11.7	-	8.6	17.7	12.3	7.7	30.3	8.0	17.8	-	0.0
Pescas	-	-	2.0	1.3	2.9	2.7	6.8	5.5	15.6	10.4	-	-	-
MlComercio	-	-	2.0	-	2.5	-	3.0	1.2	-	-	-	-	-
MObrasPubl	-	-	-	-	-	5.3	4.6	4.4	20.5	10.7	-	-	-
Educacao	-	1.9	8.1	5.7	8.6	7.0	12.6	10.4	-	2.9	-	-	-
Juv e Desportos	-	0.4	2.0	2.0	2.3	1.5	2.7	2.7	-	-	-	-	-
Saude	-	-	8.1	5.8	6.5	5.8	8.2	6.4	17.7	4.9	-	-	-
GeneAccSocial	-	0.8	2.0	2.0	2.0	0.6	2.8	2.6	8.6	3.6	-	-	-
Total PAMRDC	-	3.0	35.9	16.8	33.3	40.6	53.0	40.9	92.6	40.6	17.8	-	0.001
Despesa Total (OE)		182,191		227,049		200,491		220,627		250,514		289,890	340,415
		Em % do Total do PAMRDC											
Agricultura	-	0.0%	32.6%	0.0%	25.9%	43.5%	23.2%	18.9%	32.7%	19.8%	100.0%	0.0%	100.0%
Pescas	-	0.0%	5.6%	7.6%	8.6%	6.6%	12.8%	13.4%	16.8%	25.8%	0.0%	0.0%	0.0%
MlComercio	-	0.0%	5.6%	0.0%	7.6%	0.0%	5.6%	2.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
MObrasPubl	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	13.2%	8.6%	10.7%	22.1%	26.3%	0.0%	0.0%	0.0%
Educacao	-	62.1%	22.5%	33.9%	25.6%	17.3%	23.8%	25.4%	0.0%	7.2%	0.0%	0.0%	0.0%
Juv e Desportos	-	13.2%	5.6%	12.0%	6.8%	3.7%	5.1%	6.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Saude	-	0.0%	22.5%	34.4%	19.5%	14.4%	15.6%	15.8%	19.1%	12.1%	0.0%	0.0%	0.0%
GeneAccSocial	-	24.7%	5.6%	12.0%	6.0%	1.4%	5.3%	6.4%	9.3%	8.8%	0.0%	0.0%	0.0%
PAMRDC/Despesa Total		0.002%		0.007%		0.020%		0.019%		0.016%			0.000%

Fonte: Calculo dos autores com base nos dados das CGE (2014-2018), Lei 2019, Quadro Macro-MEF

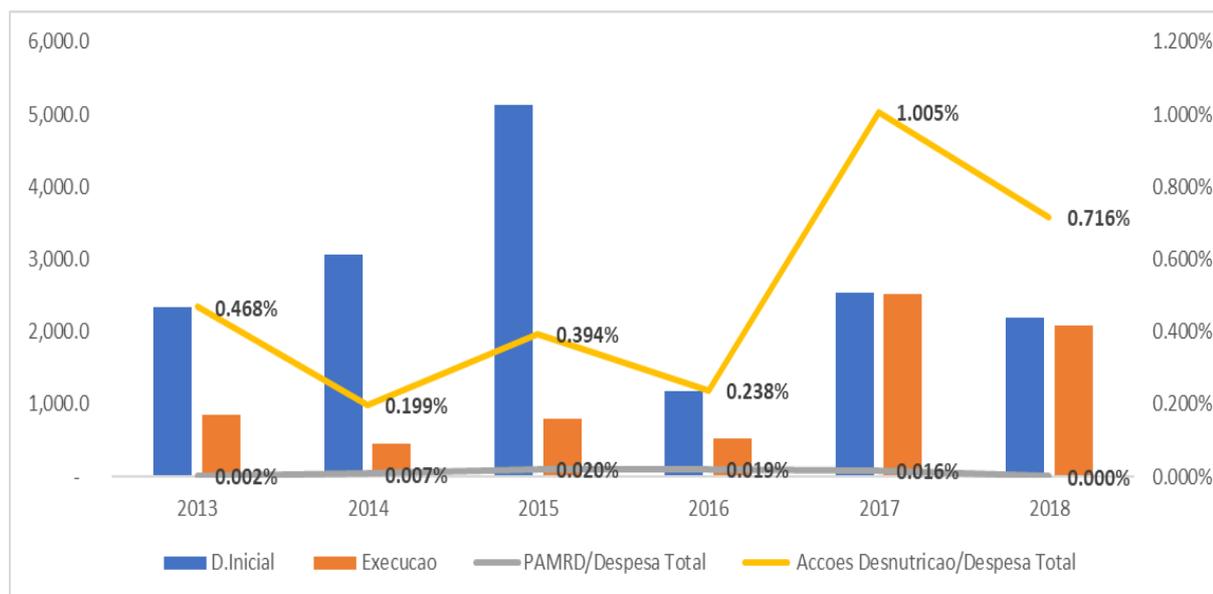
De 2013 a 2017 foram executados 141,9 milhões de MT contra cerca de 214,9 milhões de MT planificados, o equivalente a 66% de execução. Em relação ao Total da Despesa Publica programada, a tabela mostra que no período em análise, o volume de recursos alocados para o PAMRDC alcançou uma média de 0,013%.

No que diz respeito a evolução de recursos destinados a acções sensíveis e específicas¹¹ a nutrição, o gráfico a seguir mostra os níveis de execução orçamental destas acções bem como a sua proporção em termos de investimento do Estado.

¹¹ *Intervenções Sensíveis a Nutrição* – intervenções que abordam os determinantes subjacentes da desnutrição e incorporam objectivos específicos de nutrição e acções (insegurança alimentar, cuidados de mulheres e crianças, meio ambiente - água e saneamento - e do acesso aos cuidados de saúde) (Lancet, 2013).

Intervenções Específicas a nutrição – intervenções que abordam as causas imediatas do crescimento e desenvolvimento inadequado (ingestão inadequada de alimentos e doenças), (Lancet, 2013).

Gráfico 5. Evolução de Recursos para Acções Sensíveis a Nutrição (10⁶)



Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da CGE (2013-2018)

A informação sobre a execução orçamental das acções sensíveis e específicas a nutrição programadas ao nível do orçamento do Estado teve como base uma amostra exaustiva dos seguintes programas: Programa Mundial de Alimentação (PMA), Apoio Alimentar para Os Centros Internatos e Lares; Programa de Redução do Impacto das Grandes Endemias e malnutrição; Intensificação Da Produção De Culturas Alimentares, Produção de Alimentos; Produção de Semente Básica; Produção De Alimentos para Piscicultura; Programa Nacional de Iodização do Sal; Projecto de Fortificação de Alimentos, Abastecimento de Água em Apoio a Segurança Alimentar; Programa de Saúde e Nutrição da Criança; Programa de Melhoria de Nutrição; Programa Acção Social Produtiva; Gestão De Recursos Naturais e Planeamento Territorial.

De acordo com o gráfico 5, o orçamento dos programas de nutrição apresentaram um comportamento misto no período considerado, com tendências de ligeiro incremento em 2017 e 2018. Segundo dados da CGE (2017-2018), os programas de abastecimento de água, os programas de acção social produtiva bem como os relacionados com a gestão de recursos naturais, são os que de forma significativa podem ter contribuído para este incremento.

No entanto, mesmo com esses incrementos, em termos analíticos, se os recursos destinados a acções sensíveis a nutrição forem adicionados aos alocados ao PAMRDC, **o nível de alocação orçamental para o combate a desnutrição no país não atingiu a média de um por cento (1%) do total do orçamento do Estado.**

Referir que o Banco Mundial recomenda investir cerca de \$10¹² por cada criança menor de 5 anos de idade anualmente, e um incremento do orçamento total alocado à nutrição em 3% em cada 3 anos, para que se possa acelerar o processo de redução a desnutrição crónica.

A tabela a seguir mostra a estimativa do nível óptimo de recursos recomendáveis para o combate a desnutrição em Moçambique. Os resultados apresentados na tabela foram estimados com base nos dados das projecções sobre a população do Instituto Nacional de Estatística (2014-2018). Foram recolhidos dados do número de crianças menores de 5 anos, multiplicado por USD 10 para cada ano. Foi assumida uma taxa de câmbio de 60 MT/USD para a conversão dos dados.

Quadro 2. Nível Óptimo de Despesa Para Acções de Nutrição

	2014	2015	2016	2017	2018
Número de crianças de (0- 4)	4,325,645	4,411,096	4,488,579	4,557,840	4,622,215
Orçamento Necessário	2,595	2,647	2,693	2,735	2,773
Orçamento do Estado	227,049	200,491	220,627	250,514	289,890
Rácio	1.1%	1.3%	1.2%	1.1%	1.0%

Fonte: Calculo dos Autores com base nas projecções sobre a população do Instituto Nacional de Estatística (INE: 2014-2018).

Em termos médios, os números da tabela acima indicam que o Estado deveria investir cerca de 1,1% do Orçamento do Estado para as acções de nutrição.

No cômputo geral, os esforços do Governo na alocação orçamental aos programas de combate a desnutrição crónica devem ser reforçados dado que, não atingem a média de 1% do orçamento do Estado, e são muito associados a componente externa que demonstrou ser muito volátil nos últimos anos o que poderá comprometer o alcance das metas estabelecidas no PQG (2015-2019), faltando pouco menos que um ano para o seu término.

¹² Banco Mundial. 2017. An Investment Framework for Nutrition.

VI. ANÁLISE DA ESTRUTURA DO PROCESSO DE MONITORIA FINANCEIRA E DE COORDENAÇÃO DO PAMRDC

O GdM reconhece a importância dos processos de acompanhamento e avaliação da implementação das acções assim como da utilização dos recursos alocados no combate a desnutrição, incluindo o papel de uma estrutura institucional e respectivos processos de coordenação para a eficácia da implementação de estratégias de combate a desnutrição. Isto pode ser visto, entre outros, em secções dedicadas no PAMRDC 2011 – 2014 (2020), na matriz de monitoria do PAMRDC, no Relatórios Periódicos do SETSAN sobre o estado de segurança alimentar e nutricional, entre outros nacionais e internacionais, assim como reconhece estes processos para todas as intervenções de desenvolvimento (Sistema Nacional de Monitoria e Avaliação, 2013).

Ao se integrar um processo específico de M&A das intervenções de combate a desnutrição no sistema nacional facilitaria um processo harmonioso e coordenado dos (i) actores, entre instituições do Governo, de empresas privadas, organizações da sociedade civil e não-governamentais e parceiros, assim como (ii) respectivos arranjos institucionais, e (iii) mecanismos, ferramentas, meios materiais, técnicos, humanos e financeiros para a efectiva implementação das acções.

• **Relação entre a problemática intersectorial e a alocação de recursos**

As intervenções no campo da promoção e garantia da nutrição são de carácter multisectorial. As acções relacionadas com PAMRDC recebem um tratamento como todos os demais assuntos transversais plasmados no PQG 2015-2019, nos quais a programação é feita nos diferentes sectores e de forma integrada.

A programação estratégica do PAMRDC é de responsabilidade central e está sob a alçada do SETSAN, mas as intervenções estratégicas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional (SAN) estão sob a responsabilidade de outros sectores de nível central, provincial e distrital, alguns deles signatários do PAMRDC, nomeadamente Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério de Indústria e Comércio (MIC), Ministério do Género Criança e Acção Social (MGCAS), Ministério de Obras Públicas Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH) e outros não signatários como por exemplo o Ministério das Pescas e o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER).

O carácter multisectorial das intervenções no âmbito da SAN confere desafios enormes para

as instituições que coordenam a implementação dos respectivos programas, uma vez que a implementação de acções e a disponibilização de recursos para a SAN ficam dispersos, podendo gerar ineficiências e ineficácia das intervenções relacionadas. O processo de M&A se torna ainda mais complexo pelo facto dos respectivos sistemas e objectivos do processo estarem ligados aos diferentes sectores e actores intervenientes.

A programação de recursos e de acções no âmbito da SAN assim como o respectivo acompanhamento fica também disperso, não permitindo informar de forma fácil, barata, útil e oportuna, sobre o progresso das acções implementadas, bem como o volume de recursos aplicados para a sua implementação.

- **Relação SETSAN, CONSAN e os demais sectores no que diz respeito a alocação de recursos**

O SETSAN e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), tem praticamente as mesmas atribuições, cabendo ao SETSAN a garantia da coordenação e promoção da SAN com a atribuição específica na coordenação interministerial e institucional para a implementação da Estratégia (ESAN) e Plano de Acção (PASAN) da Segurança Alimentar e Nutricional, enquanto o CONSAN é um órgão de consulta e coordenação, em matéria de promoção e implementação da legislação, políticas, estratégias e programas atinentes à Segurança Alimentar e Nutricional, sendo uma das suas atribuições específicas a Coordenação interministerial e institucional para a implementação da legislação, políticas, estratégias e programas de Segurança Alimentar e Nutricional. O SETSAN compõe o CONSAN e assegura o apoio técnico e administrativo, incluindo os encargos do funcionamento.

Enquanto o SETSAN garante a coordenação intersectorial e institucional para a implementação da ESAN e PASAN, o CONSAN garante um cometimento ao mais alto nível político (Primeiro Ministro), envolvendo também a sociedade civil, a academia e o sector privado no processo.

Através do SETSAN permite-se o acompanhamento tanto da programação das acções e recursos alocados à SAN assim como da implementação das acções e uso de recursos, enquanto com o CONSAN vai-se garantir a priorização das acções no âmbito da SAN, incluindo o acompanhamento da implementação das políticas e programas no âmbito da SAN, o aconselhamento ao governo sobre os recursos alocados a SAN e prestação de contas sobre as acções implementadas e recursos utilizados nesse âmbito.

- **Papel de monitoria**

A importância do acompanhamento na definição dos planos de intervenção nesta matéria, incluindo o processo de alocação de recursos para a nutrição é reconhecido no PAMRDC pois as intervenções neste âmbito contam com a participação multisectorial e uma acção integrada, tratando-se de uma matéria bastante sensível e importante para o desenvolvimento do país.

A monitoria permite verificar se a execução do programa/projecto está a cumprir com as actividades previstas, investigar se o programa/projecto produziu os resultados desejados e, informar as decisões sobre as mudanças necessárias novos serviços, alocações de recursos, etc. na implementação das intervenções de SAN, torna-se cada vez mais importante instituir um sistema de monitoria e avaliação para permitir medir a efectividade dos programas de SAN e monitorar o quanto eficiente é o desempenho de um programa.

Relativamente aos recursos, a monitoria vai garantir que no processo de alocação de recursos se tenha em conta e se priorizem recursos para as acções de SAN em todos os sectores e organizações envolvidas. No processo de execução, só com a monitoria, haverá um mecanismo de aferir se as intervenções nos vários sectores estão a registar o progresso desejado assim como se os respectivos recursos chegam em volume e momento adequados.



VII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A dispersão de recursos financeiros por diferentes sectores para a implementação de acções de combate a desnutrição no país, constitui um dos grandes constrangimentos no processo de monitoria e rastreamento de recursos da área de nutrição.

Da análise feita, o relatório concluiu que, os recursos orientados para o PAMRDC representaram, em média, 0,013% da Despesa Total no período compreendido entre 2013-2019, mostrando-se exíguos face as necessidades no combate a desnutrição crónica, o que mostra que esta temática é tratada como um assunto transversal e não como um problema estrutural. Ademais, não se pode comparar com o valor calculado dessa proporção para a nutrição, como necessário para a implementação do PAMRDC contra os \$10 por cada criança menor de 5 anos de idade anualmente (recomendado pelo Banco Mundial), o que segundo as estimativas iria significar só cerca de 1,1% do Orçamento do Estado.

Os níveis de desnutrição crónica em Moçambique reduziram no período de 2003 a 2008 mas ainda prevalecem altos e se encontram estagnados nos últimos anos (2008 a 2013). Esta situação está associada à fraca capacidade do Governo em garantir a implementação das acções viradas para sua redução, mas se reconhece a importância da ESAN, PAMRDC assim como do papel do SETSAN (como órgão de coordenação, promoção, monitoria e avaliação das actividades), no processo de redução destes níveis.

Os elevados índices de desnutrição crónica em Moçambique concentram-se nas zonas rurais e está muito ligada ao fraco acesso de serviços de saúde e de saúde materno-infantil, baixa escolaridade, acesso inadequada a água potável, péssimas condições de saneamento do meio. No entanto, a fraca alocação de recursos para investimentos nestas zonas e para estes serviços constituem um dos principais factores que fazem com que a realidade destas zonas não se altere.

A necessidade de coordenação dos instrumentos de planificação e orçamentação e monitoria, e avaliação das acções que contribuem para o combate da desnutrição crónica são evidentes e, constituiu um dos grandes problemas para que as intervenções não tivessem surtido o efeito desejado na redução dos índices de desnutrição ao longo do período de análise (2010-2019).

No entanto, apesar do SETSAN constituir um órgão de coordenação, promoção, monitoria e avaliação das actividades realizadas por organismos do Governo, na prática, não garante que os sectores que fazem parte da intervenção interministerial programem e implementem as acções assim como aloquem volumes suficientes de recursos dos seus orçamentos para a SAN, não permitindo a execução real das acções de promoção de nutrição.

Não obstante ao facto dos sectores definirem as acções e o montante do seu orçamento

destinado para implementação do PAMRDC, maior parte dos recursos são provenientes de fontes externas, fazendo com que os sectores percam a autonomia na definição das prioridades para as quais querem destinar os recursos uma vez que os parceiros já definem os projectos e acções para os quais pretendem que os recursos sejam alocados.

Não existe um quadro vinculativo, no qual se define o montante mínimo que os sectores devem disponibilizar para as acções do PAMRDC, o que resulta na liberdade destes destinarem os recursos a si alocados para outras acções que julgarem prioritárias, diferentemente das da nutrição.

Os mecanismos de Monitoria e Avaliação das acções ligadas ao PAMRDC se apresentam descoordenados e não existe uma regularidade na disponibilização de informação a respeito. Um exemplo desse facto, é o facto de algumas das actividades previstas no PAMRDC não estarem integradas nos PES's sectoriais e provinciais e os processos de monitoria e avaliação dessas acções multisectoriais no âmbito da SAN não estão sistematizados e harmonizados.

6.1 Recomendações

Reconhecendo a importância da ESAN, PAMRDC e do SETSAN (como órgão de coordenação, promoção, monitoria e avaliação das actividades) destacam-se como recomendações para melhorar os processos de planificação, orçamentação e monitoria e avaliação do PAMRDC e ESAN, os seguintes:

- Dedicar, no próximo PQG um sub-capítulo específico de acções que visem à garantia da SAN (tendo em conta os ODS que refere: "Erradicar a fome, melhorar a segurança alimentar e nutrição de forma sustentável");
- Introduzir um quadro vinculativo das acções da ESAN III e PAMRDC que devem ser implementadas pelos sectores a nível central e provincial, no qual o SETSAN elabora um plano anual a ser implementado através do PES Sectoriais/Provinciais e com a sua expressão financeira no OE;
- O CONSAN deve promover maior cometimento do Governo na redução da desnutrição em Moçambique deve traduzir-se num incremento da proporção de Orçamento do Estado, devendo o GdM investir em 2020 pelo menos \$10 por cada criança menor de 5 anos de idade e nos anos seguintes adicionar ao orçamento nacional alocado à nutrição em pelo menos 3% por ano;
- O Governo deveria garantir no OE a alocação de recursos de contingência aos sectores, de modo a permitir uma resposta atempada e adequada às situações de emergência.
- O SETSAN deve continuar com o mapeamento periódico das zonas críticas e dos factores

subjacentes da desnutrição aguda para garantir que as acções sectoriais, provinciais e programas quinquenais tenham maior enfoque nessas zonas, tirando-se assim proveito dos resultados da monitoria que é feita;

- O SETSAN deverá criar um cronograma para monitorar as actividades realizadas pelas ONGs, parceiras e da sociedade civil, desde os seus planos a monitoria das acções realizadas, que coincidam com o BdPES, com o objectivo de se ter maior conhecimento das actividades, reduzir a duplicação de esforços e aproximar estas entidades aos planos governamentais;
- O SETSAN deve criar uma matriz para contabilizar as doações e contribuições bilaterais e multilaterais (off-budget) que contribuem para a luta contra desnutrição (prometido, alocado e executado); e
- Definição de políticas claras de financiamento aos sectores signatários do PAMRDC, do sector privado, ONGs e OSCs, uma vez que estas variam muito entre os sectores e as províncias de acordo com as áreas específicas para redução da desnutrição crónica.



ANEXOS

ANEXO 1

Gráfico. Evolução da Desnutrição Crónica

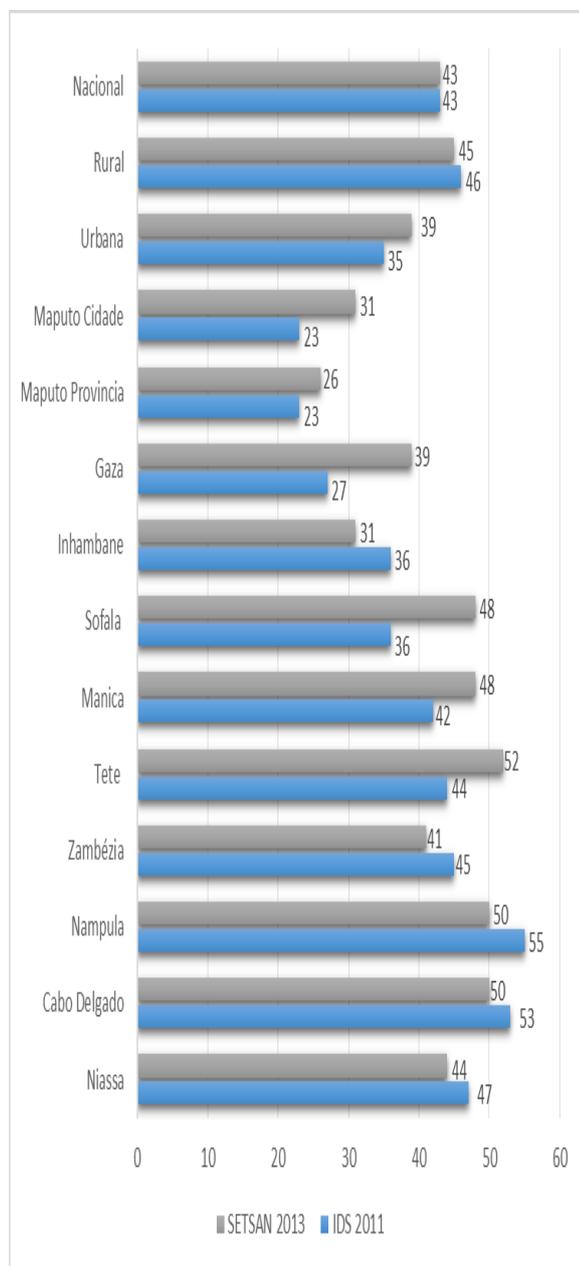
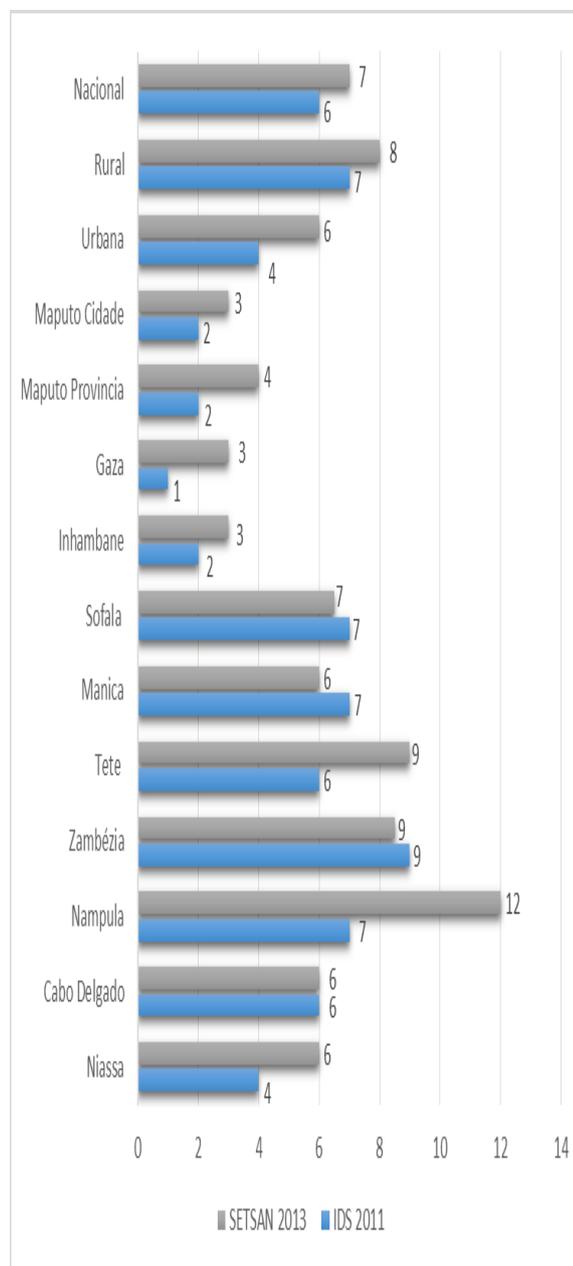


Gráfico. Evolução da Desnutrição Aguda



Fonte: SETSAN 2013

ANEXO 2

Gráfico 4. Atraso no Crescimento (Desnutrição crónica) **Gráfico 5.** Sobrepeso crianças menores de 5 anos

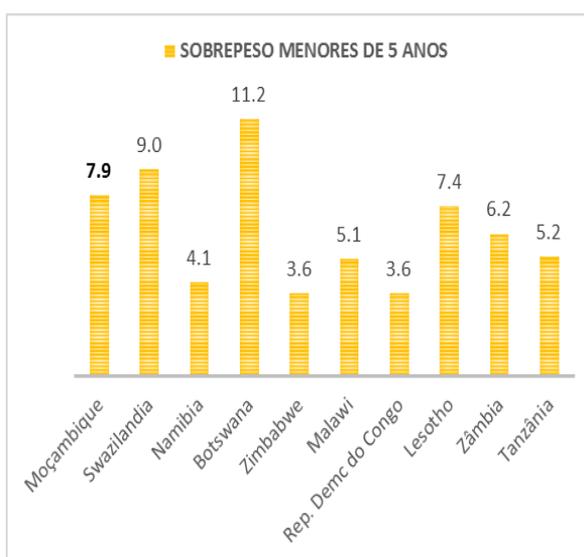
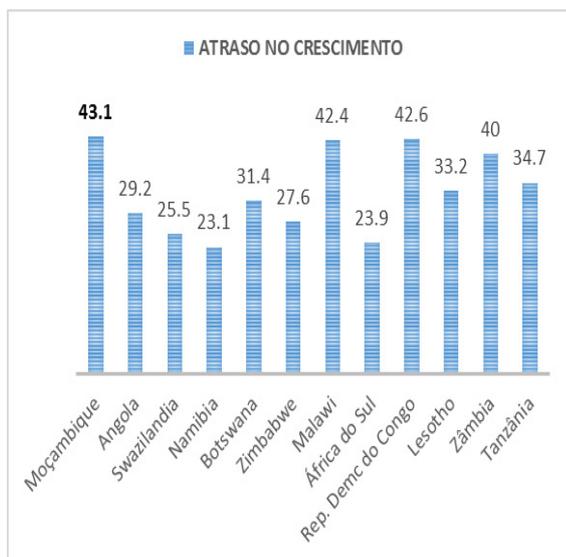


Gráfico 6. Anemia em Mulheres

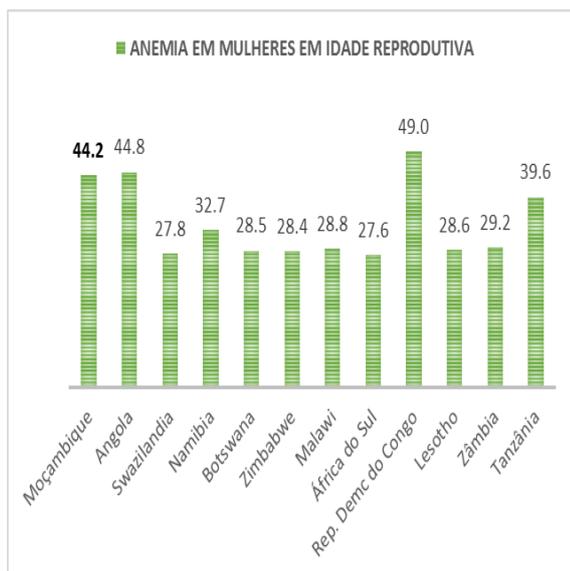
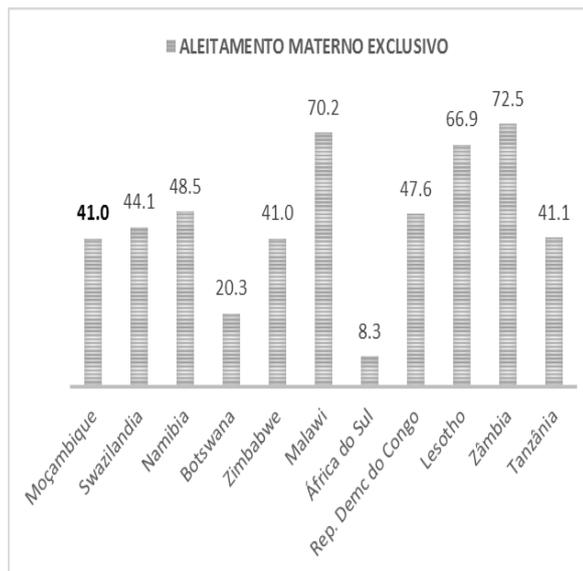


Gráfico 7. Aleitamento Materno Exclusivo



Fonte: Dados do Relatório Mundial da Nutrição 2016

ANEXO 3

Políticas no Âmbito do SAN

O combate a desnutrição em Moçambique foi alvo de várias acções ao longo dos anos, para garantir o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) que preconiza a necessidade de constituir um ambiente económico, político e social que permita às pessoas alcançar a segurança alimentar pelos seus próprios meios.

Em 1998 foi aprovada a primeira Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional através da Resolução Interna 16/98, cujo objectivo era reduzir a fome para a metade até 2015.

Ainda nos finais dos anos 90 foi instituído o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional, operando no Ministério da Agricultura como uma unidade responsável pelas acções de Segurança Alimentar, assumindo um papel de coordenador mas com limitações por vezes em intervenções específicas incumbidas pelo ministério de tutela

Figura 1. Evolução do ESAN



O agravamento da desnutrição crónica e à necessidade de adequar a ESAN ao novo contexto nacional, regional e internacional ditaram a sua revisão. A ESAN II (2008-2015) difere da primeira por considerar o DHAA como um direito fundamental, reforça os mecanismos de coordenação institucional e política da SAN, através do SETSAN. Para o mesmo período foi criado o Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional (PASAN) que surge como um instrumento estratégico da ESAN II para materializar acções multisectoriais da SAN.

Reconhecendo a problemática da desnutrição, e o impacto da mesma no desenvolvimento socioeconómico do país, em 2010 foi legalmente criado o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN), através do Decreto n°24/2010, de 12 de Julho, para responder a segunda Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN II).

Neste contexto, passam a ser as atribuições do SETSAN, as seguintes:

1. A coordenação interministerial e institucional para a implementação da Estratégia e Plano de Acção de Segurança Alimentar (ESAN e PASAN) e;

2. A promoção, avaliação e monitoria de programas e acções no âmbito da SAN e do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), respeitando o papel específico das instituições, entidades e comunidades envolvidas.

Segundo o seu estatuto orgânico, o SETSAN é composto por uma comissão interministerial da função pública composto por: i) Secretário Executivo; i) Conselho Consultivo; c) Comité Técnico; e d) Conselho de Direcção. Este órgão é dirigido por um secretário executivo que é nomeado pelo Ministro da Agricultura e Segurança Alimentar tendo como responsabilidade assegurar, dirigir a estrutura operativa do SETSAN e garantir a execução dos planos e estratégias da SAN.

Ainda no mesmo ano foi aprovado pelo Conselho de Ministros o Plano Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica (PMRDC), que surge de uma das recomendações da avaliação de Impacto RAI-2009 do PARPA II (2006-2009), que fez uma análise aprofundada da situação da desnutrição crónica em Moçambique. Neste contexto, o PMRDC tinha como objectivo reduzir a desnutrição crónica em menores de 5 anos de 44% em 2008 até 30% em 2015 e 20% em 2020.

Em Novembro de 2017, o Decreto 58/2017 deu ao SETSAN o mandato para assegurar efectivamente a coordenação multisectorial em relação à implementação dos planos estratégicos e operacionais para a segurança alimentar e nutricional (ESAN II e PAMRDC).

No entanto, em Dezembro de 2017, o Decreto 69/2017 cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), órgão presidido pelo Primeiro-Ministro, que tem a função de consultar e coordenar os assuntos relacionados com a promoção e implementação de legislação, políticas, estratégias e programas de segurança alimentar e nutricional.

Assim passam a ser Papel do SETSAN depois do CONSAN, os seguintes:

- 1) Coordenador técnico interministerial e institucional para a implementação da segurança alimentar e nutricional;
- 2) Promover a implementação de programas e acções em relação à segurança alimentar e nutricional e ao direito à alimentação, respeitando o papel específico das entidades institucionais e comunidades envolvidas.
- 3) Fornecer suporte técnico e administrativo ao CONSAN.

Actualmente está em discussão a ESAN III cujo compromisso comum é alcançar a Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique 2020-2030. A mesma visa dar continuidade aos esforços do Governo de Moçambique para erradicação da fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), partindo da experiência e lições aprendidas com a implementação das anteriores ESAN I (1998) e ESAN II (2008).

Sendo o Programa Quinquenal do Governo (PQG) o principal instrumento de Planificação em Moçambique e com um horizonte temporal de 5 anos, este instrumento tem como referências à Agenda 2025, Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Nova Parceria para Desenvolvimento de África (NEPAD) e outros instrumentos.

De um modo geral, tanto a Agenda 2025 como os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável apontam o desenvolvimento do Capital Humano como uma estratégia para garantir o desenvolvimento socioeconómico. Relativamente a desnutrição, a Agenda 2025 retrata a mesma apenas como um desafio para a área da saúde, enquanto os ODS apresentam uma meta ambiciosa que não se limitam somente com a redução da má nutrição, mas sim a erradicação da fome e da desnutrição, como evidencia o objectivo estratégico 2.

O PQG 2015-2019 aponta o desenvolvimento do capital humano e social como a sua segunda prioridade, tendo como objectivo estratégico ii: “expandir o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de saúde, reduzir a mortalidade materna, a morbi-mortalidade por desnutrição crónica, malária, tuberculose, HIV, doenças não transmissíveis e doenças preveníveis”.

Para o alcance deste objectivo, estavam previstas como acções concretas para a redução dos níveis de desnutrição, as seguintes:

- Reforçar o tratamento da desnutrição aguda nas crianças menores de cinco anos, nos adolescentes e nos adultos;
- Introduzir programas de educação alimentar e nutricional e de saúde ocupacional; e
- Promover programas de educação e mudança de comportamento nutricional dirigidos a utilização de culturas e alimentos fortificados com micronutrientes;

Com estas acções e outras que contribuem para a redução da desnutrição crónica, o Governo tinha como meta até 2019, garantir uma taxa de cura de desnutrição aguda em crianças menores de 5 anos de 80%, e reduzir a prevalência da desnutrição crónica para 35%, o que difere da meta prevista no PAMRDC, de reduzir a desnutrição crónica para 20% até 2020. Com o actual cenário nenhuma destas metas será atingida.



