

**AVALIAÇÃO CONJUNTA DA
EFICÁCIA E IMPACTO A DIRECTIVA
FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO
DO PROGRAMA ALIMENTAR MUNDIAL
(PAM)**



**MOÇAMBIQUE
ESTUDO NACIONAL**

VOLUME 1
DEZEMBRO 2004

O teledescarregamento do presente relatório poderá ser efectuado consultando o endereço electrónico seguinte:

www.edpevaluation.com

A avaliação foi efectuada por um consórcio formado pelas empresas DRN, ADE, Baastel, ECO Consulting Group e NCG. Cabe ao seu autor a responsabilidade pelo teor e apresentação dos resultados e recomendações. As opiniões expressas no presente relatório pertencem aos seus autores e não reflectem necessariamente a posição oficial das agências patrocinadoras: Agência Canadiana de Desenvolvimento Internacional (CIDA); Auxílio Dinamarquês ao Desenvolvimento Internacional (DANIDA), do Real Ministério Dinamarquês dos Negócios Estrangeiros; Departamento de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional, do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia; Direcção-Geral da Cooperação Internacional e Desenvolvimento, do Ministério dos Negócios Estrangeiros da França; Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (BMZ) da Alemanha; Direcção-Geral da Cooperação para o Desenvolvimento (DGCS), do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Itália; Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



Canadian International
Development Agency
Agence canadienne de
développement international



Ministry for Foreign
Affairs of Finland



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

AVALIAÇÃO CONJUNTA DA EFICÁCIA E IMPACTO DA DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA ALIMENTAR MUNDIAL (PAM)

MOÇAMBIQUE ESTUDO NACIONAL



Development
Researchers'
Network
(Italy)



Aide à la Décision Economique
(Bélgica)



Groupe-conseil Baastel ltée
(Canada)



Eco Consulting Group
(Alemanha)



Nordic Consulting Group
(Dinamarca)

A avaliação foi realizada por um
consórcio formado por:
DRN, ADE, Baastel, ECO e NCG
a/c da DRN, empresa dirigente:

DRN srl
Via Ippolito Nievo 62
00153 Rome, Italy
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

VOLUME I: TEXTO PRINCIPAL

VOLUME II: (em CD Rom)

ANEXOS:

- 1 – Plano de trabalho
- 2 – Meios utilizados na recolha de dados
- 3 – Lista de projectos visitados e mapa
- 4 – Anexos técnicos complementares de apoio aos resultados
- 5 – Lista de indivíduos contactados
- 6 – Documentos de referência seleccionados

RECONHECIMENTO

O estudo a Moçambique efectuou-se durante os meses de Maio e Junho de 2004 por uma equipa do Nordic Consulting Group (Dinamarca), uma das cinco empresas consultoras do consórcio que realiza a avaliação. A equipa do NCG era formada por Johan Holmberg (chefe), Pamela Rebelo, Sven Nilsson e Firmino Mucavele¹. Durante a missão, recebeu-se excelente apoio por parte da Secretaria Nacional do PAM. A equipa deseja expressar o seu apreço à respectiva directora, sra. Angela van Rynbach, assim como ao pessoal pelo seu auxílio e apoio, especialmente ao sr. Peter Haag, que organizou o programa da missão e respondeu incansavelmente a todas as questões e pedidos.

¹ Substituído por Bruno Lopes de Araújo somente durante a primeira semana, em virtude do Professor Mucavele ter acompanhado o Chefe de Estado durante aquela semana numa visita de Estado à França.

ABREVIATURAS E SIGLAS

AAD	Auxílio Alimentar e Desenvolvimento
AD	Assistência Domiciliar
ADO	Apoio ao Desenvolvimento Oficial
AE	Alimentação Escolar
AEL	Abordagem Estrutural Lógica
AMV	Análise e Mapeamento da Vulnerabilidade
ASS	África Sub-Sahariana
CAD	Comité de Apoio ao Desenvolvimento
CAV	Comité de Avaliação da Vulnerabilidade
CDA	Comunidade de desenvolvimento da África Austral
CE	Conselho Executivo do PAM
CE	Conselho da Escola
CFSAM	Missões (conjuntas) de Avaliação das Culturas e Abastecimento de Alimentos (MACAA), entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o PAM
CNS	Conselho Nacional para a Sida
CTA	Cooperação Técnica Alemã
DAD	Despesas de Apoio Directo – PAM
DAI	Despesas de Apoio Indirecto – PAM
DDEd	Direcções Distritais de Educação
DDI	Departamento de Desenvolvimento Internacional
DFD	Directiva Fomentar o Desenvolvimento – PAM
EP1	Escolas de ensino primário 1 – 5
EP2	Escolas de ensino primário 6 – 7
EPC	Escolas de ensino primário 1 – 7
ESG1	Escola Secundária Geral
ESG2	Escola Pré-Universitária
EUA	Estados Unidos da América
FAAP	Fundos Administrativos e de Apoio ao Programa – PAM
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FVD	Fundo Viveres-Desenvolvimento
GAV	Grupo de Avaliação da Vulnerabilidade
GBR	Gestão Baseada em Resultados
GoM	Governo de Moçambique
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INE	Instituto Nacional de Estatística
INGC	Instituto Nacional para Gestão de Catástrofes
M&A	Monitoração e Avaliação
MA	Memorando de Acordo
MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MCP	Manual de Criação de Programas – PAM
MINED	Ministério da Educação
MISAU	Ministério da Saúde
MMCAS	Ministério da Mulher e Coordenação dos Assuntos Sociais
MMS	Mistura de Milho e Soja
MZM	Metical Moçambicano
OBC	Organização Baseada na Comunidade
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos

OCV	Órfãos e Crianças Vulneráveis
ODM	Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio
ODOD	Outras Despesas Operacionais Directas – PAM
OE	Operações de Emergência – PAM
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OPSR	Operações Prolongadas de Socorro e Recuperação – PAM
PA	Pergunta de Avaliação
PAE	Projecto de Alimentação Escolar
PAM	Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas
PARPA	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta
PASE	Programa de Apoio ao Sector Educativo
PE	Participante na execução
PENAS	Plano Estratégico Nacional de Apoio à Sida
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PN	Programa Nacional – PAM
PNB	Produto Nacional Bruto
PRB	País com Rendimentos Baixos
PROAGRI	Programa de Apoio ao Sector Agrícola
PVF	Projecto Víveres-Formação
PVR	Projecto Víveres-Recursos
PVT	Projecto Víveres-Trabalho
RCD	Rações para Consumo Domiciliar
RPN	Relatório sobre Projecto Normalizado – PAM
RSC	Rede de Segurança Comunitária
SETSAN	Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutrição
SIMA	Sistema de Informação sobre o Mercado Agrícola
SN	Secretaria Nacional – PAM
SSN	Sub-Secretaria Nacional – PAM
T	Tonelada
TFB	Taxa de Frequência Bruta
TTMM	Transportes Terrestres, Marítimos e Movimentação
UNAIDS	Programa das Nações Unidas contra o VIH/Sida
UNDAF	Plano-Quadro das Nações Unidas para Auxílio ao Desenvolvimento
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNICEF	Fundo Internacional das Nações Unidas para a Infância
US\$	Dólar dos Estados Unidos (US\$)
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
VM	Visão Mundial

Nos últimos três anos, a taxa de câmbio entre o dólar americano e o metical moçambicano tem permanecido razoavelmente estável oscilando entre 23.000 e 24.000 MZM.

ÍNDICE

RECONHECIMENTO	I
ABREVIATURAS E SIGLAS	III
SUMÁRIO EXECUTIVO	VII
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 INFORMAÇÃO DE REFERÊNCIA.....	1
1.2 BASE LÓGICA, OBJECTIVOS E ÂMBITO DO ESTUDO NACIONAL	2
1.2.1 <i>Base da escolha do país</i>	2
1.2.2 <i>Objectivos da avaliação ao estudo nacional</i>	2
1.3 METODOLOGIA UTILIZADA E ACTIVIDADES EMPREENDIDAS	3
1.3.1 <i>Terminologia utilizada neste relatório</i>	3
1.3.2 <i>Actividades empreendidas</i>	3
1.3.3 <i>Metodologia</i>	3
1.4 DIFICULDADES ENCONTRADAS E LIMITAÇÕES DA ACTIVIDADE	4
2 INTERVENÇÕES DO PAM NO CONTEXTO ESPECÍFICO DO PAÍS	6
2.1 CONTEXTO NACIONAL	6
2.1.1 <i>Dados socioeconómicos</i>	6
2.1.2 <i>Pobreza</i>	8
2.1.3 <i>Situação da segurança alimentar</i>	9
2.1.4 <i>Prioridades do governo e dosadores; directivas e programas inerentes à pobreza e insegurança alimentar</i>	10
2.2 INTERVENÇÕES DO PAM EM MOÇAMBIQUE	14
2.2.1 <i>Processo sobre a intervenção e evolução desde 1997</i>	14
2.2.2 <i>Questões importantes do PN e síntese das intervenções em curso</i>	17
2.2.3 <i>Coerência do PN com a DFD</i>	18
3 RESULTADOS PRINCIPAIS	20
3.1 QUAL A PERTINÊNCIA DO PN RELATIVAMENTE AO CONTEXTO EM FORMAÇÃO DE REDUÇÃO DA POBREZA E SEGURANÇA ALIMENTAR?	20
3.1.1 <i>Pertinência em relação às directivas nacionais/locais e contexto</i>	20
3.2 QUAIS OS MECANISMOS, MEIOS E INSTRUMENTOS INTRODUZIDOS/REFORÇADOS AO NÍVEL NACIONAL QUE VISAM FACILITAR A INTRODUÇÃO DA DFD/PN?.....	24
3.2.1 <i>Progresso (e alterações) nas parcerias</i>	24
3.2.2 <i>Participação e domínio dos intervenientes</i>	27
3.2.3 <i>Progresso (e alterações) na demonstração de resultados</i>	29
3.2.4 <i>Integração de ambos os sexos</i>	30
3.2.5 <i>Integração de indivíduos com o VIH/sida</i>	32
3.2.6 <i>Obtenção de recursos</i>	33
3.3 PRINCIPAIS RESULTADOS DA DFD AO NÍVEL LOCAL/NACIONAL	35
3.3.1 <i>Actividade básica 1: Alimentação escolar</i>	35
3.3.2 <i>Actividade básica 2: Fundo víveres-desenvolvimento</i>	42
3.3.3 <i>Actividade básica 3: Infraestrutura da Rede de Segurança Comunitária</i>	47
3.3.4 <i>Utilização eficaz dos recursos ao nível do projecto</i>	52
3.3.5 <i>Coerência dos resultados com os princípios da DFD</i>	56
3.3.6 <i>Viabilidade dos resultados</i>	57
3.3.7 <i>Algumas questões metodológicas</i>	59
4 CONCLUSÕES E QUESTÕES A CONSIDERAR	61
4.1 CONCLUSÕES	61
4.2 QUESTÕES A CONSIDERAR E RECOMENDAÇÕES RELACIONADAS	63

TABELAS, FIGURAS E CAIXAS

Tabela 1: Indicadores básicos socioeconómicos (Moçambique, África sub-sahariana (ASS), países com baixo rendimento (PCR))	6
Tabela 2: Indicadores económicos básicos (1982, 1992, 2001, 2002)	7
Tabela 3: Desenvolvimento recente do produto interno bruto e taxas de crescimento da produção agrícola por subsector	7
Tabela 4: Incidências da pobreza durante o período 1996/97 e 2002/3	8
Tabela 5: Balanço das disponibilidades alimentares entre Abril de 2003 – Março de 2004	10
Tabela 6: Operações do PAM em Moçambique 2002 - 2004	16
Tabela 7: Actividades básicas do programa nacional para 2002-2006	18
Tabela 8: Avaliação da coerência entre o PARPA e a DFD	20
Tabela 9: Utilização acumulada de produtos básicos orçamentados	33
Tabela 10: Categorias do pessoal da SN	34
Tabela 11: Financiamento do pessoal da SN	34
Tabela 12: Fundos para a alimentação escolar e beneficiários projectados	36
Tabela 13: Beneficiários segundo os Relatórios sobre Projectos Normalizados do PAM, 2002 e 2003 ^(a)	39
Tabela 14: Actividades do Projecto Víveres-Trabalho/Formação (PVT/F), planeadas e realizadas, 2002 e 2003	44
Tabela 15: Lista de actividades para 211 projectos do FVD durante 2002 e 2003	45
Tabela 16: Resultados da RSC, segundo os RPN para 2002 e 2003	50
Tabela 17: Resultados da RSC para 2003, segundo a SN	50
Tabela 18: Custos orçamentados do FVD - US\$/tonelada (médias para todos os produtos básicos)	54
Tabela 19: Preços do mercado local para as rações do PVT	55
Figura 1: Evolução das necessidades de auxílio alimentar e resposta	9
Figura 2: Flutuação dos preços do milho	54
Figura 3: Actividades básicas comparadas com os instrumentos de operações do PAM	61
Caixa 1: Dois alunos de internatos apoiados pelo PAM	37
Caixa 2: O problema da lenha nas escolas	42
Caixa 3: Alterar a preferência dos consumidores em resposta à seca	45
Caixa 4: Uma história de sucesso sobre irrigação?	46
Caixa 5: Beneficiários da RSC, duas mulheres de Chókwè	49
Caixa 6: Uma história de sucesso de Polana Canico, cidade de Maputo	51
Caixa 7: Assuntos sobre rendibilidade	53

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O presente documento, um dos sete estudos nacionais, constitui o principal componente de uma avaliação completa à Directiva Fomentar o Desenvolvimento (DFD) do Programa Alimentar Mundial (PAM), lançada em 2003 por um consórcio de dadores. Aguarda-se para Dezembro de 2004 o relatório sintetizado sobre a avaliação.
2. Todos os sete estudos nacionais seguem um formato prescrito, seguem as mesmas questões e a mesma matriz de avaliação, utilizam as mesmas listas de verificação que contêm rubricas a debater e seguem a mesma síntese de relatório com vista a tornar os estudos semelhantes e comparáveis. O estudo englobou visitas de campo a projectos apoiados pelo PAM ao abrigo do programa AAD (Auxílio Alimentar e Desenvolvimento), para além de entrevistas com representantes do Governo de Moçambique (GoM), organizações dadoras e ONG que colaboram com o PAM.
3. Apesar do sólido desempenho macroeconómico e da elevada taxa de crescimento económico nos últimos anos, Moçambique continua a ser um país onde a pobreza se encontra muito dispersa, classificando-se somente em 1701 lugar entre os 175 países constantes do Índice de Desenvolvimento Humano do UNDP (Programa da ONU para o Desenvolvimento) para 2003. Os pequenos agricultores são os que mais contribuem para a produção alimentar geral, correspondendo a cerca de 90% do total e 75% da produção comercializada. Moçambique é atingido por secas periódicas associadas com inundações frequentes e ciclones sazonais, criando uma situação de insegurança alimentar crónica em zonas dotadas de fracos recursos naturais. Em 2003, calcula-se que entre 650.000 e 950.000 pessoas, ou 3,5% – 5% da população, se encontravam com carências graves de auxílio alimentar. A insegurança alimentar é mais pronunciada no sul e centro do país, enquanto que no norte do país existem habitualmente excedentes alimentares.
4. O GoM (Governo de Moçambique) pôs em funcionamento um plano de acção denominado PARPA (Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta), o qual dispõe de uma linha de conduta global para tratar a questão da pobreza. Existe também uma Política Nacional de Segurança Alimentar e um programa do sector agrícola, o PROAGRI, apoiado pelos principais dadores. O VIH/sida constitui uma das maiores ameaças ao desenvolvimento. Calcula-se que em 2002 havia 1,36 milhões de indivíduos com o VIH/sida, tornando Moçambique o sétimo país do mundo mais infectado.
5. O UNDAF (Plano-Quadro da ONU para Auxílio ao Desenvolvimento), que se fundamenta no PARPA, apoia a educação e considera prioridade elevada o combate ao VIH/sida. O programa nacional do PAM para 2002-2006 está estreitamente interligado com o UNDAF, ambos abrangem o mesmo período e foram preparados simultaneamente, encontrando-se as prioridades da DFD bem integradas nas prioridades estratégicas do UNDAF. Em Moçambique tem havido uma evolução dos programas nacionais do PAM. O programa nacional 2002-2006 baseia-se em experiências do programa nacional anterior que continha elementos da DFD ainda antes da aprovação da directiva em 1999. O programa nacional do PAM reagiu bem às prioridades nacionais em Moçambique, conforme definido pelo governo moçambicano nas suas directivas actuais, sendo considerado pela missão como totalmente compatível com a DFD.
6. O PN (Programa Nacional) do PAM para 2002 – 2006 engloba três actividades básicas ou projectos: a Alimentação Escolar (AE), o Fundo Víveres-Desenvolvimento (FVD) e a Rede de Segurança Comunitária (RSC). As duas primeiras são provenientes de projectos do PN anterior, apoio a internatos que remontam à década de 70, enquanto que o projecto da RSC surgiu em resposta à crise crescente do VIH/sida. O PN consiste em mais de 600 actividades com

pequenos projectos, sendo mais de metade parte do projecto Alimentação Escolar. As questões em matéria de ambos os sexos serão integradas em todas as actividades dos projectos e o PN recomenda que, pelo menos, 60% da totalidade dos beneficiários deverão ser mulheres ou raparigas.

7. A SN (Secretaria Nacional) do PAM exerce uma integração estreita entre as OPSR (Operações Prolongadas de Socorro e Recuperação) e as operações de desenvolvimento, focalizando-se num conjunto de três áreas de planeamento para as quais contribuem todas as operações, em algumas ocasiões também as Operações de Emergência (OE). Na prática, todas as três áreas estão estreitamente interligadas nas operações actuais. Esta situação traz algumas vantagens óbvias, designadamente as possibilidades de o pessoal trabalhar com todas as áreas dos projectos e adquirir experiências que podem ser vastamente aplicadas, tais como os princípios da DFD aplicados também aos projectos OE/OPSR. Uma desvantagem parece ser o facto de as diferenças existentes entre as diversas áreas se desvanecerem para todos, excepto para o pessoal do PAM. Todavia, a complementaridade e a integração entre as actividades de desenvolvimento e as OE/OPSR são favoráveis a todas as operações do PAM em Moçambique.

8. Os procedimentos que se focalizam nos indivíduos mais vulneráveis encontram-se bem institucionalizados no Comité de Avaliação da Vulnerabilidade (CAV), o qual engloba os principais intervenientes e recebe o apoio do Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutrição do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER). O PAM tem sido determinante na criação e apoio da instituição. A metodologia utilizada é geralmente satisfatória, apesar de apresentar dados deficientes para além do nível distrital.

9. O PAM tem tido geralmente menos êxito na criação de parcerias com organizações fora do seio das Nações Unidas, uma questão já identificada na avaliação do Programa Nacional anterior. Existem poucos exemplos de sinergias com outros dadores principais. Tal significa que têm existido dificuldades na obtenção de investimentos não alimentares para complementar os projectos do PAM, na ausência dos quais o impacto de tais projectos é reduzido e o seu potencial que permite o desenvolvimento não chega a realizar-se. Uma das dificuldades em criar parcerias com dadores bilaterais relaciona-se com os programas de apoio ao sector, através dos quais a maioria dos dadores canaliza o seu ADO (Apoio ao Desenvolvimento Oficial) e onde o GoM decide quanto às prioridades. Trata-se de uma questão generalizada que se estende para além de Moçambique e para a qual o PAM deve elaborar uma estratégia a fim de acompanhar a questão ao nível colectivo.

10. A participação e domínio por parte dos participantes nos projectos do PAM foram, geralmente, intensas. Esta questão aplica-se às organizações do GoM, ao nível central e local, assim como às ONG. A controvérsia em redor da utilização do auxílio alimentar num contexto de desenvolvimento, um dos motivos desta avaliação, foi salientada por alguns elementos da comunidade dadora em Maputo. Por outro lado, os dadores não pareciam estar bem informados acerca do PAM, contribuindo possivelmente para as dificuldades na formação de parcerias.

11. A demonstração de resultados sobre os projectos do PAM apresentou deficiências, por vezes os dados disponíveis eram incoerentes e de baixa qualidade e havia pouca informação relativa ao impacto. Os relatórios anuais não apresentavam informação útil sobre os resultados e os estudos de base não foram realizados de forma sistemática. De uma forma concebível, a demonstração insuficiente de resultados conduz à falta de informação por parte das organizações dadoras e, conseqüentemente, a problemas com parcerias. Neste aspecto, o PAM tem um processo de reconhecimento de deficiências a nível geral, estando actualmente a ser introduzido um sistema de Gestão Baseada em Resultados. A missão recomenda que o PAM deve prestar atenção minuciosa a uma adopção adequada.

12. Em geral, a questão relativa à integração de ambos os sexos encontrava-se bem tratada. Tem havido iniciativas de integração de indivíduos com o VIH/sida no projecto de Alimentação

Escolar. Tais iniciativas eram menos visíveis no projecto Fundo Víveres-Desenvolvimento (FVD), enquanto que o projecto RSC (Rede de Segurança Comunitária) se focalizava na epidemia. A sede do PAM deve providenciar mais orientação sobre a forma de integração de indivíduos com o VIH/sida nas actividades de campo. A obtenção de recursos para o programa nacional encontra-se abaixo do objectivo, tendo até agora uma cobertura inferior à metade das necessidades brutas. Na SN (Secretaria Nacional), o pessoal trabalha em todas as áreas do projecto e as OE subsidiam eficazmente a DFD, o que proporciona flexibilidade aos recursos humanos, os quais podem ser novamente deslocados, a curto prazo, a fim de responderem a situações de emergência.

13. O projecto Alimentação Escolar excedeu, até agora, os seus objectivos quantitativos totais, estando a desempenhar um papel significativo a nível nacional ao contribuir para o programa de apoio ao sector educativo. Todavia, a missão considerou extraordinário o facto de não se terem realizado apreciações concretas para avaliar o impacto deste projecto enorme. Este é certamente viável em relação às vantagens originadas ao longo dos anos para a sociedade moçambicana, embora pareça estranho ser tão difícil de o demonstrar. O FVD (Fundo Víveres-Desenvolvimento) tem sido reduzido gradualmente desde a preparação do Programa Nacional, sendo actualmente significativo em responder à insegurança alimentar, excepto em determinadas localidades onde foram sobretudo criados pequenos projectos agrícolas com víveres-recursos. É prematuro analisar o impacto e a viabilidade das actividades referentes ao projecto – alguns parecem prometedores, outros nem tanto. O projecto RSC excedeu os objectivos em 2003 e está a começar a crescer consideravelmente em resposta à crise do VIH/sida, se houver recursos disponíveis. Presentemente, o projecto é demasiado pequeno para ter impacto na crise ao nível nacional, apesar de ser importante o impacto sobre os beneficiários individuais. É prematuro avaliar o impacto e a viabilidades gerais deste projecto, o qual somente teve o seu verdadeiro início em 2003.

14. Avaliar a eficácia económica destes projectos é problemático, dadas as deficiências do sistema contabilístico do PAM, em particular a ausência de adequada contabilidade para efeitos de gestão. Parece haver ocasiões em que seria rendível prosseguir com opções alternativas à prestação de auxílio alimentar importado aos beneficiários, designadamente em dinheiro ou aquisição de alimentos a nível local.

15. Os resultados dos projectos para o Programa Nacional são geralmente considerados compatíveis com os princípios da DFD, apresentando deficiências importantes relacionadas com parcerias, demonstração de resultados e, teoricamente, a rendibilidade. Visto o trabalho dos projectos ser geralmente efectuado com grupos de indivíduos pobres e vulneráveis em zonas com défice alimentar, arriscam-se a criar dependência e as estratégias de saída são problemáticas.

16. A missão observou deficiências relativamente à qualidade dos relatórios de apreciação do PAM. Na SN (Secretaria Nacional) do PAM não parecia existir a cultura de monitoração e avaliação que se aplica actualmente à maioria das organizações de auxílio. As avaliações ao impacto ambiental eram inexistentes.

17. Numa carta datada de Março de 2004 e endereçada aos coordenadores internos da ONU (Organização das Nações Unidas) e aos seus elementos de equipa em 12 países da África meridional e de leste, o administrador do UNDP salienta o que se chama “a tripla ameaça de insegurança alimentar, capacidade debilitada para a governação e sida” nos países envolvidos. O documento apela às organizações da ONU para se adaptarem, perante a extensão e a gravidade da crise do VIH/sida na região, afirmando que “dada a combinação de choques a curto prazo e desafios a longo prazo associados com a crise, a dicotomia do auxílio ‘humanitário’ e do ‘desenvolvimento’ deve ser ultrapassada; em vez disso, deve formar-se uma abordagem de ‘auxílio ao desenvolvimento’ e ‘desenvolvimento de emergência’”. A missão acredita que este documento reproduz bem onde o PAM se deve posicionar em Moçambique.

18. Em geral, a missão sentiu que as diferenças entre as OPSR e os projectos de desenvolvimento não são totalmente significativas e, possivelmente, devem ser completamente eliminados. A missão acredita que o PAM deve focalizar-se cada vez mais no interface entre as emergências e o desenvolvimento e, talvez, abandonar o objectivo explícito de apoiar o desenvolvimento. É aqui que reside o seu nicho e vantagens comparativas: possui uma excelente aptidão para se mobilizar com flexibilidade em resposta a emergências e reabilitação inerente, apesar de não se comparar favoravelmente com agências dadoras que fomentam o desenvolvimento. Esse nicho pode ser conseguido através de uma melhor focalização nos distritos dotados de insegurança alimentar crónica e onde as parcerias reforçadas devem ser estabelecidas com outros dadores, sobretudo agências da ONU. Em tais distritos, o PAM deve funcionar com uma perspectiva a longo prazo e dispor de uma rede de segurança comunitária ampla, incluindo elementos das três actividades básicas constantes do Programa Nacional actual.

AVALIAÇÃO DA DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO DO PAM: ESTUDO NACIONAL A MOÇAMBIQUE

1 INTRODUÇÃO

1.1 INFORMAÇÃO DE REFERÊNCIA

1. Em 1999, o Programa Alimentar Mundial (PAM) adoptou a Directiva Fomentar o Desenvolvimento (DFD) a fim de ajudar a organização a definir o foco das suas actividades de desenvolvimento. Conforme definido na directiva, "o auxílio alimentar do PAM deve desempenhar uma função diferente, que não seja fomentar o desenvolvimento nos mesmos termos que outras organizações mas permitir que indivíduos marginalizados façam parte do mesmo e compartilhem dos seus benefícios. O auxílio alimentar é um agente fomentador, um pré-investimento que pode isentar as pessoas de aceitarem oportunidades de desenvolvimento que possam aumentar os recursos humanos ou adquirir bens".

2. Em 2003, um grupo de países dadores (Alemanha, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Itália e Estados Unidos) solicitou uma avaliação à DFD como parte integrante de uma avaliação independente do progresso efectuado pelo PAM na adopção da nova directiva e resultados inerentes a todos os níveis. A avaliação é oportuna, visto os recursos atribuídos ao PAM para as actividades de desenvolvimento terem diminuído com regularidade devido à pressão em redistribuir os fundos para outras necessidades mais urgentes no contexto das operações de emergência, assim como outras prioridades da directiva.

3. Aguarda-se que os resultados da avaliação:

- Providenciem aos dadores conhecimentos e questões úteis a considerar em relação ao apoio futuro das actividades de desenvolvimento do PAM;
- Identifiquem mecanismos que possam potencialmente aumentar a eficácia do PAM na introdução do seu processo de desenvolvimento;
- Contribuam, mediante provas empíricas, para um melhor conhecimento das condições de êxito do auxílio alimentar nas actividades de desenvolvimento.

4. A avaliação é realizada em três fases:

- A fase 1 abrange a fase inicial e um estudo documental e terminou com a elaboração de um relatório apresentado em Fevereiro de 2004;
- A fase 2 inclui um total de sete estudos efectuados a diversos países sobre a introdução da DFD do PAM, os quais foram realizados entre os meses de Março a Julho de 2004;
- A fase 3 sintetizará os relatórios dos estudos nacionais num relatório final, a apresentar em Dezembro de 2004.

5. A avaliação está a ser realizada por um consórcio de cinco empresas consultoras coordenadas pela Development Researchers' Network, situada em Roma, Itália. O estudo nacional a Moçambique foi efectuado pelo Nordic Consulting Group (NCG), de Copenhaga, Dinamarca, uma das empresas que fazem parte do consórcio. A equipa do NCG, indicada a seguir como "a missão", era formada por Johan Holmberg (chefe de equipa), Pamela Rebelo, Sven Nilsson e Firmino Mucavele².

² Ver nota de rodapé # 1.

1.2 BASE LÓGICA, OBJECTIVOS E ÂMBITO DO ESTUDO NACIONAL

1.2.1 Base da escolha do país

6. No relatório inicial da avaliação foram indicados dois critérios para a selecção final dos países a englobar na fase 2. O primeiro era de natureza quantitativa e indicado pela necessidade de ter uma representação regional equilibrada das intervenções de desenvolvimento do PAM, o mais possível proporcional à amplitude do processo de desenvolvimento por região. O segundo era de natureza mais qualitativa e baseava-se no parecer da equipa de avaliação relativamente às contribuições que cada estudo nacional podia fazer para responder às questões levantadas pela avaliação. O parecer baseava-se nas considerações seguintes:

- a) Necessidade de representar, o mais possível, todos os principais contextos socioeconómicos nos quais o PAN opera;
- b) Cobertura das cinco áreas de intervenção mencionadas na DFD;
- c) Presença de actividades/experiências particularmente interessantes que pudessem constituir a base de estudos de caso específicos;
- d) Situações em que os países tenham adaptado os seus processos de desenvolvimento, os quais podem oferecer conhecimentos sobre os motivos de tais alterações;
- e) Disponibilidade de avaliações e outro material que pudesse facilitar os estudos nacionais.

7. Perante tal perspectiva, foram escolhidos os sete países seguintes para realização dos estudos nacionais: Etiópia, Moçambique, Mali, Honduras, Bolívia, Paquistão e Bangladesh. Deste sete países (excluindo Honduras, o qual foi acrescentado mais tarde e não fez parte das estimativas originais das despesas), seis representaram em 2002 cerca de um terço do processo de desenvolvimento do PAM.

1.2.2 Objectivos da avaliação ao estudo nacional

8. A base analítica de avaliação é uma matriz de avaliação da qual constam quatro questões principais de avaliação, tendo cada uma diversas subperguntas:

- a) Qual a pertinência da DFD no aspecto do contexto em formação de redução da pobreza e insegurança alimentar?
- b) De que modo o processo de apresentação do PAM – sobretudo ao nível nacional – tem sido actualizado/não actualizado para facilitar a introdução da DFD?
- c) Quais os principais resultados da DFD ao nível local/nacional?
- d) Tais resultados são viáveis?

9. O centro destas questões situa-se ao nível nacional. Isto reflecte a elaboração completa do estudo de avaliação, o qual realça a recolha de informação empírica sobre actividades de desenvolvimento do PAM ao nível nacional. Juntos, os estudos efectuados aos sete países na fase 2 da avaliação abrangem cerca de metade (48%) do orçamento para o projecto inteiro, acompanhando os desejos dos sete dadores que patrocinam o estudo.

10. O objectivo do presente estudo consiste em responder às quatro perguntas de avaliação e respectivas subperguntas relativamente ao Programa Nacional (PN) do PAM para as actividades de desenvolvimento em Moçambique.

11. Não se trata de uma avaliação ao auxílio alimentar como instrumento de cooperação para o desenvolvimento nem de uma avaliação do PAM como instituição, e a área de interesse do estudo pretende rigorosamente situar-se na introdução do PAM em Moçambique. Todavia, é inevitável que no debate que se segue também se fazem referências frequentes aos outros instrumentos principais do PAM – as Operações de Emergência (OE) e as Operações

Prolongadas de Socorro e Recuperação (OPSR) – e que serão feitos comentários ao trabalho da Secretaria Nacional (SN) do PAM em Moçambique.

1.3 METODOLOGIA UTILIZADA E ACTIVIDADES EMPREENDIDAS

1.3.1 Terminologia utilizada neste relatório

12. A sigla DFD tem, de facto, utilização dupla no PAM: não somente significa Directiva Fomentar o Desenvolvimento mas também Extensão do Ponto de Distribuição. Por conseguinte, a SN (Secretaria Nacional) do PAM aconselhou a missão a utilizar Auxílio Alimentar e Desenvolvimento (AAD) e, no texto que se segue, a empregar sinonimamente dois acrónimos – AAD e DFD (com o significado de Directiva Fomentar o Desenvolvimento).

13. O PAM utiliza uma superabundância de siglas, tornando a leitura dos seus documentos, por vezes, difícil para um estrangeiro. Na medida do possível, enveredaram-se esforços no sentido de utilizar siglas com mais moderação neste documento.

14. O PN do PAM compreende três componentes principais, conhecidas por actividades básicas: Alimentação Escolar (AE), Fundo Víveres-Desenvolvimento (FVD) e Rede de Segurança Comunitária (RSC). Cada uma é, de facto, um programa que consiste em actividades pequenas e múltiplas, as quais poderão tanto ser uma escola que recebe auxílio alimentar, como um projecto de construção víveres-recursos como um centro de saúde. Em conversação informal, a expressão “actividade básica” é normalmente substituída pelo termo “projecto”. A seguir, as três actividades básicas serão frequentemente denominadas “projectos”, ou pelas suas siglas, ao passo que as actividades que as compõem, os locais do projecto visitados pela missão, serão indicadas por “actividades do projecto”.

1.3.2 Actividades empreendidas

15. Os termos do mandato para a missão consistem no relatório inicial para o estudo nacional a Moçambique, elaborado pela DRN em Roma, em consulta com o chefe de equipa da missão e a SN do PAM. Este relatório, apresentado em Fevereiro e pertencendo à Parte 1 do relatório, explica bem claramente as questões a tratar pelo país objecto do estudo e especifica quais as províncias a visitar por parte da missão.

16. A missão reuniu-se a 3 de Maio em Maputo e despendeu a primeira semana naquela cidade em encontros junto da SN do PAM, ministérios e de ONG que participam com o PAM na introdução dos projectos da DFD. Durante a segunda semana efectuaram-se visitas de campo às actividades do projecto e, na terceira semana, realizaram-se encontros em Maputo com dadores, representantes governamentais e a SN do PAM. Holmberg e Nilsson deixaram Moçambique em 22 de Maio e a 15 de Junho foi elaborado o primeiro relatório preliminar.

17. Quanto às visitas de campo, a missão estava dividida em dois grupos: Nilsson e Mucavele visitaram as províncias de Sofala, Manica e Tete, enquanto que Holmberg e Rebelo visitaram as de Maputo e Gaza. O plano de trabalho detalhado da missão encontra-se apresentado no Anexo 1 e os projectos visitados encontram-se indicados no Anexo 3.

18. Antes das visitas de campo apresentou-se o ponto da situação às ONG que colaboram com o PAM, tendo-se realizado uma exposição oral pós-missão destinada à SN do PAM, dadores e oficiais do governo após as visitas de campo. No Anexo 5 encontra-se uma lista dos nomes dos indivíduos contactados pela missão.

1.3.3 Metodologia

19. A intenção da avaliação era que os estudos efectuados aos sete países fossem tão semelhantes quanto possível e tendo por base a mesma metodologia. Portanto, todas as sete missões receberam directrizes metodológicas elaboradas pela DRN e com base no primeiro estudo nacional realizado em Março/Abril de 2004 em Etiópia. Tais directrizes compreendiam listas de verificação de questões provenientes da matriz de avaliação e dos seus quatro conjuntos de

questões. Tais listas de verificação diferenciavam entre tipos diferentes de inquiridos e foram compiladas pela missão num único questionário, o qual foi utilizado para as visitas de campo e se encontra apresentado no Anexo 2. Na prática, o questionário foi utilizado como guia das entrevistas com informadores importantes e beneficiários, visto ter-se revelado difícil aplicá-lo rigorosamente. Em conversações com representantes do Governo de Moçambique (GoM), dadores e ONG a missão utilizou as listas de verificação preparadas na Fase I.

1.4 DIFICULDADES ENCONTRADAS E LIMITAÇÕES DA ACTIVIDADE

20. As visitas de campo realizadas pela missão enfrentaram as limitações seguintes:

- No total, visitaram-se 38 actividades do projecto, ambas relacionadas com as operações de desenvolvimento do PAM e as OE. Em Moçambique existem mais de 600 operações de desenvolvimento do PAM. Se se excluirmos as actividades das OE, a missão visitou somente cerca de 5% da totalidade das actividades do projecto relacionadas com as operações de desenvolvimento, uma amostra muito pequena;
- A amostra não era representativa em termos estatísticos. Os projectos visitados foram escolhidos pelo PAM como ilustrações representativas das três actividades básicas e por considerações de ordem logística. Cada equipa da missão devia efectuar um "circuito" e visitar os projectos ao longo do percurso. Num determinado distrito poderia haver mais de dez actividades do projecto relacionadas com as operações de desenvolvimento e a missão possivelmente não podia visitá-las todas dentro do tempo disponível. É possível que as que foram escolhidas pela SN do PAM tivessem alguma tendência a favor de uma taxa de sucesso mais elevada, embora se tal tendência existir não pode ser medida, e a missão também visitou algumas actividades dotadas, obviamente, de menos êxito. As actividades visitadas também se encontravam convenientemente situadas próximo das estradas principais, onde a população está normalmente melhor um pouco perto do que afastada, outra eventual tendência;
- A missão foi incentivada a efectuar visitas não marcadas às actividades do projecto que não tinham sido escolhidas com antecedência pela SN. Na prática, foi muito difícil de o fazer, embora tenha acontecido em alguns casos. Tais visitas não produziram nenhuns resultados surpreendentes em comparação com as que foram marcadas com antecedência;
- A missão viajou em veículos e pessoal do PAM, normalmente o respectivo chefe da subsecretaria e o monitor distrital. Em entrevistas com representantes do governo local, informadores principais e beneficiários, os elementos da missão foram inevitavelmente identificados com o PAM, na qualidade de dador de auxílio alimentar muito necessário, e considerados representantes daquela organização. É provável que as respostas a algumas questões recebidas tenham sido "coloridas", visto os entrevistados poderem ter dado a informação que achavam que o dador gostaria de ouvir. A equipa do Centro pediu aos representantes do PAM que a acompanhavam para se ausentarem durante os encontros com os informadores principais, embora tal não tenha proporcionado nenhuma informação imprevista.
- As entrevistas com os beneficiários realizavam-se normalmente com diversos indivíduos juntos, por vezes em frente de outros e na presença do pessoal do PAM e representantes do governo local (frequentemente o agente da extensão agrícola local). Uma vez mais, esta situação podia ter afectado a fiabilidade das respostas a algumas questões. Todavia, em algumas ocasiões foi possível entrevistar um único beneficiário sozinho com apenas a presença de um intérprete e, na globalidade, as respostas recolhidas de tais entrevistas correspondiam às que eram dadas por beneficiários entrevistados em grupo;
- As entrevistas com os informadores principais foram conduzidas em língua portuguesa, falando os beneficiários normalmente os idiomas locais e beneficiando da ajuda de um

intérprete. Em virtude de poder resultar em alguma perda de precisão nestas situações, muitas perguntas foram reformuladas e repetidas a fim de evitar más interpretações.

21. Na análise que se segue a missão tentou corrigir a tendência que tais limitações poderão ter causado, p. ex.: desvalorizando obviamente respostas demasiado positivas ou demasiado coerentes. Considera-se que as tendências não afectam grandemente as conclusões gerais.

2 INTERVENÇÕES DO PAM NO CONTEXTO ESPECÍFICO DO PAÍS

2.1 CONTEXTO NACIONAL

2.1.1 Dados socioeconómicos

22. Moçambique é um país enorme com uma área territorial de 0,8 milhões de quilómetros quadrados e uma população calculada em 19 milhões (2004). É um dos países mais pobres do mundo, classificando-se em 1701 lugar entre 175 países para os quais o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) calculou os índices de desenvolvimento humano³. Na Tabela 1 a seguir indicada são representados alguns indicadores básicos socioeconómicos. Estimativas recentes sugerem que 54% da população vive abaixo do limiar da pobreza. O PIB para 2002 era de US\$ 230⁴ e a mortalidade infantil era de 128 por cada 1.000 nados-vivos. A taxa de analfabetismo situa-se em 54%, enquanto que a taxa de frequência escolar é encorajantemente elevada situando-se em 92%, embora somente de 79% para as raparigas. O país está sujeito a catástrofes naturais: secas, inundações e ciclones. A missão do PAM/FAO calculou que o número de indivíduos com carências de auxílio alimentar rondava os 950.000 em 2003, embora as operações do PAM tenham calculado 659.000, um número determinado pelo Comité de Avaliação da Vulnerabilidade (CAV).

Tabela 1: Indicadores básicos socioeconómicos (Moçambique, África sub-sahariana (ASS), países com baixo rendimento (PCR))

	Moçambique	ASS	PCR
População, meio do ano 2002, em milhões	18,4	688	2.495
PNB per capita, 2002 (US\$)	200	450	430
Crescimento médio anual, 1996-02			
População	2,1	2,4	1,9
População activa	2,1	2,5	2,3
Estimativas mais recentes (a maioria de 2002)			
Pobreza (% da população abaixo do limiar de pobreza nacional)	54		
População urbana (% da população total)	34	33	30
Esperança de vida ao nascer (anos)	41	46	59
Mortalidade infantil (por cada 1.000 nados-vivos)	128	105	81
Subalimentação infantil (% de crianças abaixo dos 5 anos)	26		
Acesso a melhores fontes de água (% da população)	57	58	76
Analfabetismo (% da população com mais de 15 anos)	54	37	37
Frequência primária bruta (% da população em idade escolar)	92	86	95
Indivíduos do sexo masculino	104	92	103
Indivíduos do sexo feminino	79	80	87

Fonte: Banco Mundial, base de dados central sobre economia do desenvolvimento.

23. Entre 1996 e 2002 o PIB real aumentou em 62% e o crescimento do consumo real per capita sofreu um aumento impressionante de 50%. A taxa de crescimento do PIB começou a descer em 1999 devido a uma desaceleração das exportações e termos comerciais desfavoráveis. Em Janeiro e Fevereiro de 2000 Moçambique também sofreu as piores inundações da sua história, tendo também sofrido secas graves anuais desde então. Apesar de tudo, nos últimos anos o país tem usufruído de taxas de crescimento muito elevadas do PIB (Tabela 2).

24. Quanto ao desenvolvimento na região, a taxa de crescimento do PIB para a África do Sul foi de 1,9% em 2003. Zimbabué encontra-se actualmente numa recessão económica profunda e o crescimento nas restantes economias da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (CDAA) em 2003 foi de 3%. Dada a sua localização como país de trânsito, a economia

³ Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, do UNDP, de 2003.

⁴ Trata-se da estimativa moçambicana mais recente, superior à que foi atribuída pelo Banco Mundial e que consta da Tabela 1.

moçambicana é altamente dependente das perspectivas económicas dos seus vizinhos.

25. À parte o desempenho negativo no sector da construção na sua globalidade (-7,6%), houve também um desempenho negativo nos sectores da energia e da água devido aos níveis de produção em declínio e às exportações para a África do Sul e Zimbabué provenientes de Cabora Bassa. Os indicadores económicos básicos encontram-se indicados na Tabela 2.

Tabela 2: Indicadores económicos básicos (1982, 1992, 2001, 2002)

Tendências	1982	1992	2001	2002
PIB (em bilhões US\$)	3,6	1,9	3,4	3,6
Investimento interno bruto/PIB	8,0	15,6	26,5	23,7
Exportação de bens e serviços/PIB	8,3	13,9	21,8	23,5
Poupanças internas brutas/PIB	-11,9	-17,2	12,8	8,9
Poupanças nacionais brutas/PIB			5,4	3,6
Saldo contabilístico actual/PIB	-13,7	-19,0	-46,7	
Pagamento de juros/PIB	0,0	2,3	0,2	0,8
Dívida total/PIB	3,5	276,8	129,5	128,1
Crescimento médio anual	1982-02	1992-02	2001	2002
PIB	2,4	8,1	13,0	8,3
PIB per capita	1,1	5,7	10,6	6,1
Exportação de bens e serviços	1,6	15,3	50,1	12,3
Estrutura económica (% do PIB)	1982	1992	2001	2002
Agricultura	23,8	32,0	26,7	26,6
Indústria	32,6	16,3	27,6	27,7
- Fabricação		7,6	15,3	15,4
Serviços	33,6	51,7	45,7	45,5
Consumo privado	0,2	4,3	-2,1	10,9
Consumo geral do governo		5,4	17,9	14,7
Investimento interno bruto	5,6	12,0	-10,0	3,9
Importação de bens e serviços	-1,9	4,3	-14,9	16,6

Fonte: Banco Mundial., base de dados central sobre economia do desenvolvimento.

26. O sector agrícola (produção de cereais, criação de animais e silvicultura) tem obtido um bom desempenho nos últimos anos, apesar dos efeitos da seca na região sul e centro do país (Tabela 3). Em geral, os índices de produção têm sido positivos e tem havido um alargamento da área cultivada e uma subida da produtividade. A disponibilidade de sementes e meios tem sido geralmente suficiente para cobrir as necessidades dos agricultores atingidos pela seca, em especial para a cultura do milho e vegetais. Todavia, a participação do sector privado no mercado da actividade agrícola ainda é baixa, sendo este aspecto um constrangimento grave para o aumento significativo da produtividade. A maioria da população rural ainda pratica a agricultura de subsistência com a utilização mínima de melhores meios de produção agrícola e excedentes limitados para venda no mercado. Existem diferenças regionais significativas com excessos de alimentos normalmente no norte e défices no centro e sul.

Tabela 3: Desenvolvimento recente do produto interno bruto e taxas de crescimento da produção agrícola por subsector

Indicador	2001	2002	2003
PRODUTO INTERNO BRUTO			
PIB (preços actuais), em bilhões de MZM	72.131	83.700	102.753
Taxa de crescimento em volume, %	10,6	6,1	7,1
PIB per capita, 000' MZM	4.250	4.935	5.539
PIB (preços actuais), em milhões de US\$	3.400	3.600	4.321
PIB per capita, em US\$	200	210	233
SUBSECTOR AGRÍCOLA, TAXA DE CRESCIMENTO, %	12,3	10,0	8,6
-Produção de cereais, taxa de crescimento, %	12,6	7,3	9,8
-Criação de gado, taxa de crescimento, %	14,9	23,3	17,4
-Silvicultura, taxa de crescimento, %	9,4	18,3	-8,7
Todos os subsectores, taxa de crescimento, %	13,8	16,7	4,8

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e Ministério do Planeamento e Finanças.

27. A economia revelou um bom desempenho em 2003:

- O saldo de contas actual melhorou em 27%, de um défice de US\$ 711,6 milhões em 2002 para US\$ 521,5 milhões em 2003, principalmente devido aos movimentos nos saldos comerciais e do rendimento;
- O saldo dos bens e serviços assinalou um défice de US\$ 607,9 milhões em 2003, representando uma melhoria que rondou 29% em 2002 e que se deveu ao aumento das exportações. O saldo do rendimento registou um défice de US\$ 165,5 milhões, uma melhoria de 73% em comparação com igual período do ano anterior;
- A conta de capital e financeira registou um excedente de cerca de US\$ 270,7 milhões, um aumento de 22% comparado com igual período do ano anterior;
- O investimento estrangeiro directo foi de US\$ 336,7 milhões, ligeiramente menos que em 2002;
- A inflação em 2003 foi de 13,8%, um valor mais baixo que os 20% assinalados uns anos antes.

28. Em geral, a linha de conduta macroeconómica do GoM tem obtido classificação elevada por parte do FMI e da comunidade de doadores, tendo como resultado que os doadores estão cada vez mais a canalizar parte do seu ADO (Apoio ao Desenvolvimento Oficial) para Moçambique sob a forma de apoio ao orçamento económico e abordagens a todos os sectores (ATS). Outro resultado é o facto de Moçambique ter beneficiado de uma taxa elevada de investimento estrangeiro directo a qual, em 2001 se situava em 13,3% do PIB e estava bem acima da média para a África sub-sahariana⁵.

2.1.2 Pobreza

29. A incidência da pobreza melhorou de 69,4% em 1997 para 54,1% em 2003, o que sugere que a pobreza a nível nacional diminuiu em 15,3% num período de seis anos. A pobreza é mais elevada nas zonas rurais onde reside 80% da população, embora a redução da pobreza tenha sido mais elevada nas zonas rurais que nas zonas urbanas, conforme indicado na Tabela 4, visto começar a partir de um nível muito baixo. As maiores incidências de pobreza encontram-se nas províncias de Sofala, Inhambane e Tete.

Tabela 4: Incidências da pobreza durante o período 1996/97 e 2002/3

Pobreza	1996-1997	2002-2003	Diferença
Nacional	69,4	54,1	-15,3
Urbana	62,0	51,5	-10,5
Rural	71,3	55,3	-16,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

30. Os principais factores determinantes da pobreza em Moçambique compreendem:

- Crescimento económico irregular, ocorrendo a maioria do crescimento nas cidades e no sector moderno e monetário, ficando as zonas rurais em grande parte abandonadas;
- Nível de educação baixo dos elementos dos agregados familiares economicamente activos, em particular as mulheres;
- Baixa produtividade da exploração agrícola;
- Ausência de oportunidades de empregos assalariados;
- Desenvolvimento fraco da infraestruturas rural;
- Dimensão do agregado familiar, sendo maiores os agregados familiares pobres que os não pobres.

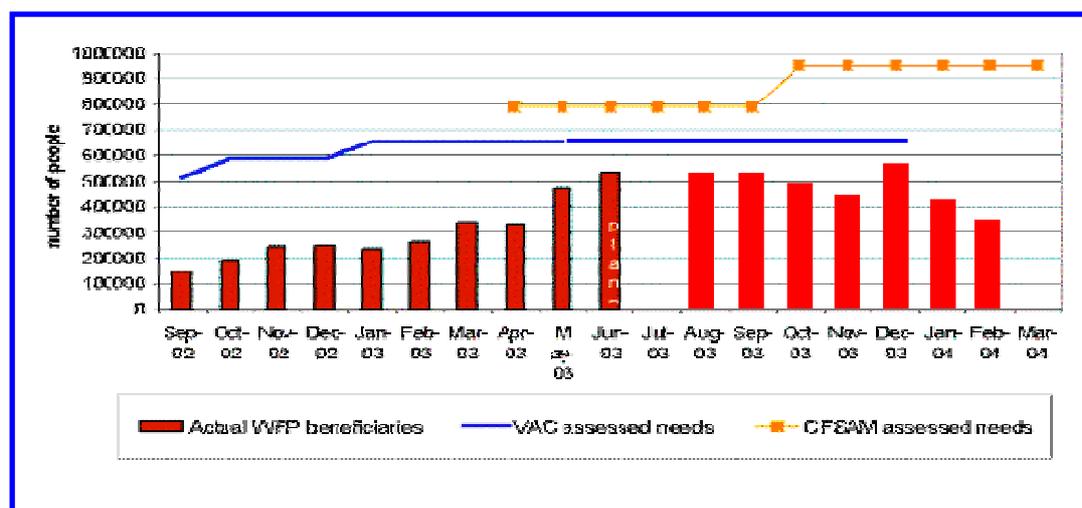
⁵ Relatório sobre o desenvolvimento humano, do UNDP, de 2003.

2.1.3 Situação da segurança alimentar

31. A disponibilidade de alimentos, sobretudo no meio rural, depende do desempenho agrícola. Em 2003, a taxa de crescimento da produção agrícola foi de 9,8%. O sector das famílias de pequenos agricultores continua a ser o maior contribuinte para a produção alimentar geral, correspondendo a 90% do total e a 75% da produção comercializada. A produção agrícola constitui cerca de 60% da produção no sector. Análises efectuadas à evolução da agricultura de subsistência e da população rural revelaram alguns sinais de melhoria na comercialização de matérias agrícolas por famílias em 2003. O aumento de produção para consumo próprio situou-se aos níveis exigidos de forma a satisfazer o crescimento da população rural.

32. Análises efectuadas em 2003 revelaram que 650.000-950.000 pessoas, ou 3,5-5% da população total, se encontrava com necessidades graves de auxílio alimentar naquele ano. Segundo a estimativa do CAV (Comité de Avaliação da Vulnerabilidade), que orienta as operações do PAM, era de 659.000. Estimativas correspondentes relativas aos meados de 2004 revelam uma melhoria substancial da situação da segurança alimentar devido a uma boa colheita em 2004. O relatório da Missão de Avaliação ao Fornecimento de Cereais e Alimentos, de Julho de 2004, calcula que 187.000 pessoas a recuperarem de diversas inundações/secas sucessivas combinado com o impacto do VIH/sida precisarão de auxílio alimentar em 2004/05. A estimativa do CAV referente a meados de 2004 identificou 202.000 pessoas que irão precisar de auxílio alimentar. Daquele número, 108.000 requerem apoio imediato de emergência e mais 94.000 pessoas estão em risco de sofrerem insegurança alimentar até à próxima colheita em Março de 2005.

Figura 1: Evolução das necessidades de auxílio alimentar e resposta



país. Os resultados preliminares da colheita para 2004 sugerem melhorias significativas do balanço das disponibilidades alimentares para 2004/2005.

Tabela 5: Balanço das disponibilidades alimentares entre Abril de 2003 – Março de 2004

(Em 000' de toneladas)	Milho	Arroz	Trigo	Sorgo/ Milho- miúdo	Total de cereais	Mandioca	Outros tubér- culos	Feijões/ Amendoins
Total disponível	1,276	155	40	389	1,860	5,431	438	309
Necessidades de consumo	1,335	383	267	373	2,357	5,289	383	308
Défice/excedente	-59	-227	-227	16	-497	142	55	1
Importações	141	240	305	0	686	0	0	0
Exportações	70	0	0	0	70	30	0	0
Reserva total prevista	12	13	78	16	119	112	55	16

Fonte: Ministério da Indústria e Comércio/Direcção Nacional para o Comércio.

2.1.4 Prioridades do governo e dos dadores; directivas e programas inerentes à pobreza e insegurança alimentar

O desenvolvimento sustentável e o programa de redução da pobreza

34. O programa e a estratégia do governo para redução da pobreza encontram-se sintetizados no Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) para 2000 – 2004, definindo os dadores as suas estratégias no seio da estrutura do PARPA. Baseia-se na premissa de que o crescimento económico acelerado, quer global quer sustentável, é fundamental para redução da pobreza. O PARPA definiu o objectivo de reduzir a pobreza absoluta em 10% durante um período de cinco anos. A Tabela 5 acima indicada revela que tal objectivo foi ultrapassado. No contexto do PARPA, o Plano Económico e Social (PES) do GoM para 2003 estabeleceu os seguintes objectivos macroeconómicos:

- Aumento do produto interno bruto em cerca de 7%;
- Taxa de inflação média anual de cerca de 7%;
- Atingir o crescimento na exportação de mercadorias, para cerca de 7%, excepto as dos grandes projectos;
- Prosseguir com a criação de condições que farão de Moçambique um local atraente para investir, protegendo simultaneamente a gestão adequada do meio ambiente;
- Ampliar e melhorar a qualidade dos serviços públicos nas áreas da saúde, educação e justiça, assim como desenvolver a infraestrutura básica de abastecimento de água, estradas e saneamento.

Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio

35. Uma análise ao PES (Plano Económico e Social) para 2003 constitui uma boa oportunidade para avaliar a forma como se situa Moçambique relativamente aos Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM). Revelou-se que muitos dos objectivos do PES tinham sido atingidos, tendo somente a inflação sido significativamente desviada do seu objectivo:

- O crescimento do produto interno bruto (PIB) foi de 7,1%;
- A taxa média de inflação anual foi de 13,45%;
- A revisão permanente da legislação sobre investimentos irá estimular um aumento da afluência de investimento para o país e um maior envolvimento do sector privado;
- Alargamento e melhoria dos serviços públicos.

36. O preponderante dos ODM consiste em reduzir para metade a percentagem de indivíduos que vivem em pobreza extrema ou que sofrem de fome entre 1990 e 2015. Os resultados da

sondagem de 2003 aos agregados familiares indicam que Moçambique se encontra no caminho certo para satisfazer tal objectivo. Em virtude de não existir informação fidedigna sobre a pobreza em 1990, é difícil definir com precisão qual deve ser a etapa para os ODM de 2015. Todavia, os objectivos do PARPA são compatíveis na sua globalidade com os ODM e foram excedidos, conforme foi mencionado. Apesar de as tendências actuais serem favoráveis, os níveis de pobreza permanecem elevados. Entre uma população calculada em 19 milhões, cerca de 10 milhões de indivíduos ainda são definidos como pobres. No futuro, apesar de a pobreza medida pelo consumo ser uma componente integrante de um conceito de pobreza multidimensional, deve-se dar mais atenção aos outros aspectos da pobreza, tais como o acesso aos serviços públicos, os quais não são directamente medidos através de sondagens de opinião baseadas no consumo.

Ligações do programa nacional do PAM com o UNDAF

37. A preparação do Programa Nacional (PN) do PAM ocorreu em paralelo com a preparação do Plano-Quadro das Nações Unidas para Auxílio ao Desenvolvimento (UNDAF) durante igual período de 2002 – 2006. Por sua vez, o UNDAF baseou-se essencialmente no supracitado PARPA e numa Avaliação Nacional Comum. Os aspectos mais importantes da ligação estreita entre o UNDAF e o PN do PAM compreendem o seguinte:

- O PN integra (em particular pela sua focalização geográfica) as duas prioridades primordiais convencionadas para o UNDAF, i.e. educação para raparigas e o VIH/sida;
- As parcerias com outras organizações da ONU são previstas não somente na área de apoio mas também nas actividades operacionais, sobretudo na área do VIH/sida;
- Mais de 25% de todos os recursos da ONU visam contribuir para a intervenção multisectorial do GoM no combate ao VIH/sida, a prioridade número um para a ONU;
- Todas as actividades do PN estão incluídas nos três Objectivos Estratégicos (OE) do UNDAF. Por conseguinte, OE 1: Realização do direito à segurança pessoal (VIH/sida, gestão de catástrofes); OE 2: Realização do direito ao conhecimento e a uma vida longa e saudável (educação, saúde e bem-estar); e OE 3: Realização do direito a meios de vida sustentáveis (desenvolvimento rural e agricultura).

38. O PAM continua activo na introdução do UNDAF, i.e., presidindo ao comité conjunto da ONU sobre gestão de catástrofes. As actividades básicas do PN do PAM, em particular os projectos de alimentação escolar e a RSC (Rede de Segurança Comunitária), são partes integrantes e importantes da resposta da ONU ao abrigo dos Objectivos Estratégicos pertinentes do UNDAF.

Directiva Nacional sobre Segurança Alimentar

39. A Estratégia Nacional para a Segurança Alimentar foi aprovada em Dezembro de 1998 pelo GoM. O maior objectivo da estratégia consiste em garantir a disponibilidade de alimentos mediante aumentos de produção, diversificação de produções agrícolas de subsistência, alargamento e diversificação de oportunidades produtoras de rendimento, através de actividades agrícolas e não agrícolas, e melhor conhecimento da produção alimentar e tecnologias de conservação.

40. Formulada em 1999, a Directiva Nacional sobre Gestão de Catástrofes conduziu à formação do Instituto Nacional para Gestão de Catástrofes (INGC) para elaboração de directivas e monitoração. A directiva define uma estrutura jurídica e institucional que conduz à adopção e introdução do Plano de Acção para Gestão de Catástrofes em Moçambique, uma estrutura que que salienta a prevenção, a atenuação e a resposta. A directiva prevê ainda a criação de um sistema eficaz de desenvolvimento integrado e gestão de catástrofes aos níveis nacional, provincial e distrital e a participação activa das comunidades. O consenso do GoM e dadores é que se deve dar prioridade à reintegração, recuperação económica e desenvolvimento, a fim de oferecer segurança pessoal ao nível do agregado familiar e contribuir para reduzir a

vulnerabilidade comunitária.

41. As estratégias observadas pelo GoM visam fomentar:

- O crescimento económico como a estratégia fundamental para redução sustentável da pobreza e criação de segurança alimentar;
- O desenvolvimento agrícola, a fim de aumentar a disponibilidade de alimentos;
- Desenvolvimento rural como uma forma de aumentar os rendimentos rurais e facultar o acesso aos alimentos.

42. O PARPA reconhece os seguintes objectivos estratégicos fundamentais, relativamente à contribuição do desenvolvimento agrícola e rural para redução da pobreza: i) aumentar a produção e a capacidade produtiva na agricultura, criação de animais e silvicultura, principalmente no sector familiar, mantendo a gestão sustentável dos recursos naturais (por outras palavras, uma maior e melhor utilização dos solos, crédito e dos meios de produção agrícola); ii) garantir os direitos de acesso à terra e reduzir a burocracia associada com o registo imobiliário; iii) fomentar a comercialização de produtos agrícolas e animais e facilitar o transporte de excedentes agrícolas e animais e o acesso aos mercados; e iv) reduzir a vulnerabilidade e a insegurança alimentar dos agregados familiares. Uma condição necessária para melhorar o desempenho do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) é o desenvolvimento dos mecanismos institucionais existentes.

Principais programas em curso no sector da segurança alimentar

43. O instrumento principal do MADER para introdução das directivas supracitadas é o programa de despesas públicas do sector agrícola (PROAGRI), apoiado pela maioria dos dadores principais. O orçamento para a primeira fase, PROAGRI I, situa-se em cerca de US\$ 200 milhões, havendo um mecanismo de financiamento por cabaz que permite aos dadores e ao governo agrupar em comum os seus fundos. A primeira fase apresenta três objectivos imediatos: i) transformar o MADER numa instituição moderna para intervenções do sector público, a fim de apoiar o sector agrícola; ii) aumentar a produção agrícola e a produtividade, a fim de melhorar o rendimento e a segurança alimentar dos agregados familiares das zonas rurais; e iii) proteger, conservar, desenvolver e garantir o acesso público aos recursos naturais sob uma base sustentável. Tais objectivos são tratados através de oito componentes temáticas: desenvolvimento institucional; pesquisa; extensão; apoio à produção agrícola; gado; silvicultura e gestão da fauna; gestão dos solos; e irrigação. A segunda fase, PROAGRI II, está actualmente em fase de preparação aguardando-se o seu início antes de 2005.

44. A Comissão da União Europeia, um dos maiores dadores em Moçambique, não considera o auxílio alimentar um instrumento apropriado para criar segurança alimentar a longo prazo, mas sim um instrumento de intervenção humanitária e de emergência, interligando o auxílio, a reabilitação e o desenvolvimento como elementos de estratégias da rede de segurança para estratos particularmente vulneráveis da população⁷. Actualmente, a Comissão Europeia está a atribuir anualmente cerca de €15 milhões para programas de segurança alimentar, em parte através da Linha Orçamental para a Segurança Alimentar do PROAGRI. Tais programas destinam-se a atingir a segurança alimentar sustentável, aos níveis nacional e familiar, e a reduzir a pobreza, focalizando-se na consolidação e reforma das principais instituições estatais, a fim de melhorar o papel do Estado no sector da segurança alimentar, com destaque particular para a descentralização. Também englobam a consolidação de organizações da sociedade civil e o desenvolvimento do sector privado, tratando os constrangimentos inerentes à segurança alimentar de uma forma descentralizada.

⁷ Existem imensos pontos de vista sobre a utilização do auxílio alimentar para operações de desenvolvimento na comunidade de dadores, conforme indicado a seguir no parágrafo 101, e a Comissão da UE não é necessariamente representante.

Educação

45. O sistema educativo em Moçambique compreende cinco anos de educação primária inferior (EP1, 11-51. ano de escolaridade), dois anos de educação primária superior (EP2, 61-71. ano de escolaridade), cinco anos de educação secundária geral (ESG, 81-121. ano de escolaridade), assim como formação técnica/vocacional disponível em diversos tipos de instituições e a diversos níveis e a educação universitária. Os níveis inferiores e superiores do ensino primário (11-71. ano de escolaridade) são considerados a educação básica à qual qualquer criança se qualifica. O Ministério da Educação (MINED) possui direcções em cada uma das dez províncias, assim como ao nível distrital.

46. O progresso impressionante do alargamento das infraestruturas educacionais após a independência foi interrompido pela guerra nos anos 80, tendo recomeçado após o acordo de paz em 1992. O número de escolas primárias aumentou de 3.380 em 1992 para mais de 7.000 em 2000. A frequência em tais escolas subiu de 1,2 milhão para 2,27 milhões durante igual período de tempo tendo-se atingido uma Taxa de Frequência Bruta (TFB) de 90,6%. Todavia, tal alargamento tem sido realizado em detrimento da qualidade educacional que tem sido medíocre e com índices elevados de abandono escolar, especialmente para as raparigas. Para o GoM, a educação constitui um sector prioritário de auxílio externo e todos os principais dadores interessados na educação contribuem para um Programa de Apoio ao Sector Educativo (PASE) coordenado pelo MINED.

47. Moçambique é um país enorme com uma densidade populacional baixa e a rede escolar existente é insuficiente para colocar a educação ao alcance fácil de todas as crianças. Por isso, muitas crianças dependem de infraestruturas que ofereçam regime de internato para poderem frequentar a escola, especialmente durante os anos de escolaridade primária superior e secundária. A necessidade de infraestruturas com regime de internato ultrapassa de longe o número disponível e muitos internatos encontram-se muito superlotados. Os internatos são instituições dispendiosas, sobretudo a alimentação para os alunos internos. Desde 1978, o apoio do PAM tem sido fundamental para que tais escolas possam realmente continuar a existir.

VIH/sida

48. A epidemia do VIH/sida constitui uma das maiores ameaças ao desenvolvimento em Moçambique: tem efeitos devastadores nos serviços de saúde e na educação, reduz a produtividade e os recursos humanos e constitui uma ameaça contínua para o produto interno bruto (PIB). Calcula-se que em 2002 cerca de 1,36 milhão de pessoas sofria do VIH/sida em Moçambique, dos quais 60% eram mulheres, tornando Moçambique o sétimo país mais infectado do mundo. Havia 484.000 órfãos maternos com menos de 15 anos, dos quais 298.000 (62%) tinham perdido a mãe devido à sida. Calcula-se que em 2003 o número de óbitos relacionados com a sida se situava em cerca de 95.000, dos quais 14.000 eram crianças com menos de 15 anos de idade. Prevê-se que talvez 500 pessoas sejam infectadas diariamente. Os principais modos de transmissão da doença em Moçambique devem-se à cópula entre indivíduos heterossexuais, sem protecção, à propagação de mães para filhos e à infecção através de transfusões de sangue ou mediante o emprego de instrumentos infectados.

49. A taxa de prevalência do VIH subiu drasticamente após o acordo de paz em 1992, de 3,3% em 1992 para 12,2% em 2001, principalmente devido ao aumento da mobilidade populacional e à migração dos países vizinhos com uma predominância superior, especialmente a África do Sul. Os maiores índices de predominância encontram-se nas províncias centrais (Sofala, Manica, Tete e Zambézia, média de 16,5%), enquanto que as províncias do sul (cidade e província de Maputo, Gaza e Inhambane) estão a atingir rapidamente aquele índice e apresentam uma média de 13,2%. As províncias do norte (Nampula, Niassa e Cabo Delgado) apresentam um índice médio de predominância mais baixo com 5,7%.

50. Prevê-se que o valor total de prevalência do VIH em adultos (16-49 anos) aumente

posteriormente e que, finalmente, acabe por estabilizar com uma média nacional de cerca de 16% em 2010. Até então, espera-se que o número de órfãos em Moçambique tenha aumentado para cerca de 1,1 milhão, quase 90% dos quem irão perder as suas mães devido à sida. Esta situação coloca imposições enormes nos serviços de assistência social do país.

51. A resposta nacional ao VIH/sida teve início em 1988 com a criação do Programa Nacional de Controlo da Sida do Ministério da Saúde (MISAU). Nessa ocasião, as iniciativas focalizavam-se principalmente nos aspectos da epidemia relacionados com a saúde e tinham apoio financeiro e político limitados. Em 1999, após ampla consulta com as agências da ONU, ONG e diversos participantes, o GoM lançou o Plano Estratégico Nacional de Apoio à Sida (PENAS) 2000-2002, a fim de reduzir a propagação do VIH fomentando métodos de relações sexuais sem risco e outras medidas com a finalidade de reduzir o impacto da doença nos indivíduos infectados, órfãos e famílias. Em 2000, o GoM criou o Conselho Nacional para a Sida (CNS) a fim de dispor de liderança e apoio políticos para a introdução do PENAS e com um mandato para coordenar uma resposta multisectorial relativamente ao VIH/sida, aos níveis central e provincial, estando directamente sob as ordens do primeiro-ministro.

Conclusões importantes

- Apesar de o país estar bem classificado em muitos indicadores macroeconómicos, a pobreza continua a ser profunda em Moçambique
- O GoM possui uma linha de conduta detalhada presentemente em curso, o PARPA, a fim de tratar a questão da pobreza
- A insegurança alimentar constitui um problema sério em algumas partes do país, sendo exacerbada pelas recentes catástrofes naturais e seca
- O VIH/sida é um problema enorme, cada vez maior e afecta as gerações futuras
- O UNDAF baseia-se no PARPA e as prioridades da DFD estão bem integradas nos objectivos estratégicos do UNDAF

2.2 INTERVENÇÕES DO PAM EM MOÇAMBIQUE

2.2.1 *Processo sobre a intervenção e evolução desde 1997*

52. O PAM introduziu um programa em 1994 com a finalidade de inserir mais planeamento estratégico e dar continuidade às suas actividades a prazo mais longo e ao nível nacional. O primeiro Programa Nacional (PN) em Moçambique abrangeu o período de 1998 – 2001 e em Novembro de 1998 foi assinado um acordo para o Programa Nacional. Aquele assegurava o auxílio do PAM em cerca de US\$ 63 milhões (incluindo despesas directas e indirectas) para quatro actividades básicas (projectos) e três actividades de apoio, providenciando 129.310 toneladas de alimentos para cerca de 1,2 milhão de beneficiários. O PN reservou 32% dos seus recursos para as OE e 68% para as operações de desenvolvimento. Os objectivos primordiais eram os seguintes:

- a) Contribuir para a capacidade de comunidades-alvo com insegurança alimentar, mediante a realização de actividades de desenvolvimento que reduzissem a sua vulnerabilidade;
- b) Responder às exigências alimentares nacionais em caso de catástrofes e emergências.

53. As actividades básicas foram as seguintes:

- Apoio e reabilitação da infraestrutura. A intervenção estratégica deste projecto consistia em apoiar comunidades vulneráveis onde a falta de acesso à infraestrutura económica e social contribuiu para a insegurança alimentar e o seu objectivo imediato era construir ou reabilitar a infraestrutura necessitada mediante o Projecto Víveres-Trabalho (PVT). Incluiu o Fundo Alimentar (FA) para a construção de estradas terciárias e projectos de

microdesenvolvimento a terem o seu início em comunidades com insegurança alimentar, visando concretamente aumentar o papel das mulheres na gestão da reabilitação local das infraestruturas locais de armazenamento, água e saneamento;

- Saúde e educação. Este projecto assegurou alimentos necessários a estudantes de internatos, grupos vulneráveis como crianças mal nutridas, mulheres grávidas e pacientes com VIH/sida. Utilizando o Fundo Alimentar apoiaria também o sector da saúde em comunidades-alvo com insegurança alimentar do PAM, por exemplo: formação em higiene para o paciente com VIH/sida e assistência domiciliar providenciada pela família;
- Directiva sobre catástrofes, gestão e actividades de preparação. Este projecto visava apoiar o GoM no desenvolvimento e institucionalização do acompanhamento nacional das catástrofes e mecanismos de alerta antecipado. Aos níveis provinciais e locais o projecto utilizou os alimentos como um incentivo da formação para habilitar as comunidades locais a controlar a gestão de alimentos e o planeamento de imprevistos;
- Operações de emergência. Este apoio respondeu às exigências imediatas em matéria alimentar e relacionadas com catástrofes;
- Actividades complementares. O PN abrangue actividades de apoio relacionadas com a focalização em ambos os sexos, criação de capacidades, análise e mapeamento da vulnerabilidade (AMV), apoio das actividades de promoção e coordenação do comité de segurança alimentar do GoM.

54. Uma avaliação ao PN para o período de 1998-2001 revelou que os seus objectivos gerais eram aplicáveis às prioridades do GoM e eram compatíveis com a DFD do PAM. As actividades básicas consideraram-se bem integradas nos programas pertinentes do GoM aos níveis distrital e provincial e baseavam-se numa abordagem participativa apropriada. Partes das actividades básicas relacionadas com a infraestrutura e a saúde/educação foram consideradas grandemente compatíveis com a DFD. Apesar destes projectos terem sido aprovados antes da DFD do PAM, foram considerados bem classificados em muitos dos seus critérios. Contudo, houve alguns recursos (saúde/alimentação complementar e terapêutica) e áreas geográficas (não com insegurança alimentar crónica) que foram considerados incoerentes com a DFD e as prioridades da AMV (Análise e Mapeamento da Vulnerabilidade).

55. A preparação do PN para 2002-2006 baseou-se directamente em tais experiências no seio de uma estrutura ampla do PARPA, assim como do UNDAF. Introduziram-se as alterações seguintes:

- Os projectos de obras públicas e, em particular, a construção de estradas secundárias, ficaram encerrados em virtude de não serem compatíveis com a DFD, carecerem de participação comunitária e, na prática, constituírem apoio orçamental às autoridades rodoviárias provinciais;
- O projecto de alimentação escolar foi alterado de forma a inserir os externatos e rações para consumo domiciliar para raparigas e órfãos, com a finalidade de aumentar a sua frequência escolar;
- Foi introduzida uma melhor focalização dos distritos e grupos vulneráveis, empregando a metodologia AMV. No seio do projecto de alimentação escolar significava a focalização nos externatos que ensinavam EP2/EPC. No caso do Fundo Víveres-Desenvolvimento (FVD) e da Rede de Segurança Comunitária (RSC), foram escolhidos distritos particularmente vulneráveis;
- O projecto RSC foi concebido e lançado em resposta à crise em crescimento rápido do VIH/sida;
- Em lugar das comunidades, seriam cada vez mais visados agregados familiares e indivíduos vulneráveis, o que se aplicava particularmente ao projecto RSC.

56. O Programa Nacional de 2002-2006 para Moçambique foi aprovado pelo Conselho Executivo (CE) do PAM em Outubro de 2001. Aquele garantia um auxílio do PAM no valor de US\$ 39,8 milhões, equivalendo a cerca de 109.000 toneladas de produtos alimentares básicos (ou cerca de 21.800 toneladas por ano), calculando-se que atinja 351.500 beneficiários por ano. Dizia-se que o seu objectivo geral era *“reforçar a capacidade dos agregados familiares pobres e famintos, sobretudo mulheres e crianças, encarregar-se do seu próprio desenvolvimento e resistir aos choques económicos externos, secas e inundações e, simultaneamente, resolver os desequilíbrios entre sexos e a questão do VIH/sida”*⁸. Contribuiria para os seguintes resultados principais definidos para o UNDAF:

- Progresso encaminhado para a realização do direito ao conhecimento e melhor capacidade de aprendizagem, através do aumento da frequência e assiduidade escolares, particularmente das raparigas e órfãos;
- Progresso encaminhado para a realização do direito à segurança pessoal, através do aumento da capacidade das comunidades de preverem e atenuarem os efeitos negativos das catástrofes, incluindo o VIH/sida.

57. Em busca de tais objectivos, o PN para 2002-2006 incluiu o seguinte conjunto de actividades básicas:

- Projecto de alimentação escolar que teve início na última década de 70 com o apoio aos internatos e que sofreu modificação actual de forma a abranger os externatos, conforme acima indicado;
- Fundo Víveres-Desenvolvimento, uma versão modificada do Fundo Alimentar lançado em 1998, por sua vez baseado nos projectos víveres-recursos iniciados em 1994;
- Rede de Segurança Comunitária, iniciada com o PN mas baseada nas experiências dos tão-chamados microprojectos também iniciados na década de 90;
- Além disso, haveria duas actividades complementares a lançar, se os recursos suplementares fossem disponíveis: i) ampliação da actividade de alimentação escolar; e ii) um programa de construção de escola comunitária.

58. As operações de desenvolvimento inseridas no PN constituem uma parte relativamente pequena do volume total das operações do PAM em Moçambique. O país está sujeito a inundações, ciclones e secas. Em 2000 foi atingido por inundações devastadoras com efeitos duradouros e nos anos subsequentes houve secas em diferentes zonas do país. Por conseguinte, diversas operações de emergência (OE) estiveram em curso durante o PN anterior e prosseguiram durante o PN actual, representando muito mais que operações de desenvolvimento no aspecto dos produtos alimentares mobilizados e dos beneficiários atingidos, conforme comprovado pela Tabela 6 a seguir indicada. A quantidade total de alimentos a fornecer pelo PAM em 2004, cerca de 100.000 toneladas incluindo aquisições locais, representa cerca de um quinto do défice estrutural de alimentos para 2003/2004 ou 12-13% das importações de alimentos necessários (Tabela 5 acima).

Tabela 6: Operações do PAM em Moçambique 2002 - 2004

Ano	Toneladas de alimentos			Número de beneficiários		
	OE	Op. Desenv.	Total	OE	Op. Desenv.	Total
2002	20.328	16.048	36.376	247.130	139.541	386.671
2003	87.801	17.337	105.138	623.860	194.599	818.459
2004 (proj.)	69.975	30.400	100.375	672.000	249.000	921.000

⁸ Programa nacional do PAM, Moçambique (2002-2006). PAM/EB.3/2001/8/2, página 5.

59. As OE actuais decorrerão entre Julho de 2003 e Dezembro de 2004 e serão substituídas por Operações Prolongadas de Socorro e Recuperação (OPSR), ficarão sujeitas à aprovação do CE (Conselho Executivo) do PAM em Outubro de 2004 e terão a duração de três anos. Haverá uma relação estreita entre o PN e as actividades das OPSR, de modo a que as intervenções dentro de cada programa possam beneficiar de êxitos atingidos, lições aprendidas e parcerias formadas através de intervenções ao abrigo de outros programas. Por conseguinte, haverá um conjunto homogéneo de áreas de planeamento para as quais todas as operações contribuirão, quer elas estejam ao abrigo do PN ou das OPSR. Numa perspectiva programática e prática, as diferenças entre operações de desenvolvimento e OPSR serão insignificantes, um ponto ao qual este relatório voltará mais tarde.

60. Uma característica do PN é o facto de consistir num elevado número de actividades com pequenos projectos, cerca de 605 na totalidade, distribuídos entre as três actividades básicas, conforme se segue, a partir de Maio de 2004 (estes números mudam continuamente):

- Alimentação escolar – 351 escolas (das quais 199 são internatos);
- Fundo Víveres-Desenvolvimento – 193 projectos víveres-recursos;
- Rede de Segurança Comunitária – 61 orfanatos, ONG ou centros de saúde.

61. Estas actividades dos projectos estão espalhadas por todo o país, com destaque para a sida e as áreas vulneráveis em alimentos, situadas no centro e sul do país (ver mapa no Anexo 3). Abastecê-las todas com produtos alimentares é obviamente uma grande operação logística.

2.2.2 Questões importantes do PN e síntese das intervenções em curso

62. Prosseguindo os objectivos delineados no capítulo anterior, o PN centrar-se-á em três áreas importantes: aumento do investimento na educação, com destaque especial para as raparigas e órfãos; criação, manutenção e reabilitação de recursos sustentáveis, a fim de reduzir a vulnerabilidade às catástrofes; e apoiar o fornecimento de necessidades básicas a agregados familiares gravemente afectados pelo VIH/sida e grupos marginalizados. Os princípios básicos para a introdução são os seguintes:

- Participação comunitária e atribuição de poderes;
- Integração de ambos os sexos e participação das mulheres no processo de tomada de decisões;
- Consciencialização para o VIH/sida em todas as actividades;
- Consciencialização e gestão de catástrofes;
- Apoio à questão da fome;
- Parcerias com o GoM e organizações de desenvolvimento pertinentes;
- Criação de capacidades humanas.

63. Quanto à participação comunitária e atribuição de poderes, o PAM focalizar-se-á especialmente nas mulheres e na formação das suas aptidões a fim de lhes permitir participar significativamente e atribuir-lhes um mandato com 50% de participação nos comités do PAM sobre gestão alimentar e outras actividades. As questões relativas a ambos os sexos deverão ser integradas em todas as actividades, perfazendo as raparigas ou mulheres mais de 60% da totalidade dos beneficiários do PN.

Tabela 7: Actividades básicas do programa nacional para 2002-2006

Actividade	Produtos alimentares (T)	Distribuição (%)	Beneficiários (N1.)	Sexo feminino (%)
Alimentação escolar	53.500	49	567.500	43
Fundo Víveres-Desenvolvimento	35.400	33	1.000.000	65
Rede de Segurança Comunitária	20.000	18	190.000	65
Total de actividades básicas	108.900	100	1.757.500	52
Actividade complementar: alargamento da alimentação escolar	20.000		90.000	
Actividade complementar: construção de escolas	24.210		144.000	
Total do PN	153,110		1.991.500	

64. A concentração das actividades do PAM baseia-se numa avaliação à vulnerabilidade crónica, a qual engloba factores como a insegurança alimentar, predisposição a catástrofes, pobreza, saúde, percentagem de raparigas na população estudantil e predominância do VIH/sida. O PAM continua a focalizar as suas actividades nas regiões centrais e meridionais que apresentam a mais elevada insegurança alimentar crónica e predominância do VIH/sida. Todavia, a componente da actividade que promove especificamente o objectivo comum da ONU de fomentar a educação feminina focaliza-se nas regiões do norte, as quais apresentam o pior desequilíbrio entre ambos os sexos na educação. No PN para 2002-2006, as actividades básicas supracitadas foram previstas conforme consta da Tabela 7 acima indicada.

2.2.3 Coerência do PN com a DFD

65. Tem havido um processo gradual de adaptação dos princípios da DFD nas operações do PAM em Moçambique. O PN para 1998-2001 já se baseou parcialmente nos princípios da DFD, apesar de ter sido lançado antes da directiva. O mesmo centro de interesse estratégico prosseguiu no PN para 2002-2006, o qual se baseava em experiências adquiridas durante o PN para 1998-2001, com ajustamentos complementares introduzidos para aumentar a coerência da DFD. Alguns ajustamentos foram mencionados no documento precedente e englobam:

- Melhor focalização nos grupos vulneráveis, em indivíduos do sexo feminino (mulheres e crianças) e órfãos, em especial, e em zonas (distritos) dotadas de insegurança alimentar crónica;
- Interrupção de actividades não consideradas compatíveis com a DFD, tais como a construção de estradas terciárias e alimentação terapêutica;
- Mais destaque para a participação dos beneficiários na identificação de actividades, especialmente do Fundo Víveres-Desenvolvimento;
- Introdução de um novo projecto autónomo a fim de tratar a crise crescente do VIH/sida;
- Alargamento do projecto de alimentação escolar, a fim de melhor captar a frequência escolar por parte de raparigas e órfãos;
- Melhor destaque para as parcerias, especialmente do projecto RSC;
- Introdução da AEL (Abordagem Estrutural Lógica) no PN como a base da Gestão Baseada em Resultados.

66. Entre cinco, o PN para 2002-2006 tratou das seguintes três áreas de interesse da DFD:

- Possibilitar aos agregados familiares pobres investirem em recursos humanos através da educação e formação;
- Tornar possível que as famílias pobres possam obter e conservar os bens;
- Atenuar os efeitos das catástrofes naturais em áreas vulneráveis a crises periódicas deste género.

67. A primeira área de intervenção da DFD (*carências nutritivas especiais para crianças jovens e mulheres*

grávidas) foi considerada menos pertinente à luz das prioridades escolhidas para as actividades básicas e também devido a algumas experiências negativas durante o PN para 1998-2001 no sector da saúde. Além disso, acreditou-se que esta área de intervenção seria tratada em parte pelo projecto RSC. A quinta área de intervenção da DFD (*possibilitar que os agregados familiares em ambientes com recursos naturais degradados mudem para modos de vida mais viáveis*) foi tratada em parte pelo projecto FVD, embora não tenha sido considerada uma prioridade elevada em Moçambique.

Conclusões importantes

- Tem havido uma evolução nos Programas Nacionais do PAM em Moçambique, tornando-os gradualmente mais compatíveis com os princípios da DFD
- O Programa Nacional actual fundamenta-se logicamente em experiências obtidas de projectos iniciados na última década de 90
- O PN do PAM responde bem a prioridades nacionais em Moçambique, conforme definido pelo GoM nas suas directivas actuais ligadas através do UNDAF
- Em particular, o PN oferece uma resposta apropriada à crise crescente de VIH/sida mediante o lançamento do projecto RSC
- A missão considera o PN totalmente compatível com a DFD

3 RESULTADOS PRINCIPAIS

3.1 QUAL A PERTINÊNCIA DO PN RELATIVAMENTE AO CONTEXTO EM FORMAÇÃO DE REDUÇÃO DA POBREZA E SEGURANÇA ALIMENTAR?

3.1.1 *Pertinência em relação às directivas nacionais/locais e contexto*

Directivas nacionais

68. Conforme mencionado no capítulo anterior, a linha de conduta primordial para irradicação da pobreza é o PARPA, estando a ser realizadas actividades da DFD como contribuições para os objectivos deste plano. Os seguintes componentes do PARPA são especialmente pertinentes para as actividades básicas do PN do PAM:

Tabela 8: Avaliação da coerência entre o PARPA e a DFD

Componente do PARPA	Objectivo do PARPA	Actividade básica do PAM	Grau de pertinência e contribuição para o objectivo do PARPA das actividades básicas do PAM
Acesso a oportunidades de educação	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir que as crianças tenham acesso à educação básica de qualidade aceitável - Garantir o acesso e a frequência permanente de raparigas à escola 	Alimentação escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinência: intensa - Contribuição: intensa a nível nacional e local
Aumento da produtividade agrícola	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar a produtividade dos pequenos agricultores 	Fundo Víveres-Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinência: média - Contribuição: fraca em geral; intensa a nível local
Desenvolvimento rural	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar uma cultura de associações e comunicação rural 	Fundo Víveres-Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinência: média - Contribuição: fraca em geral; intensa a nível local
Melhor acesso à água potável	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir o acesso à água potável, especialmente para a população rural 	Fundo Víveres-Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinência: média - Contribuição: fraca
VIH/sida	<ul style="list-style-type: none"> - Prevenir a infecção do VIH - Auxiliar a população com o VIH/sida - Reduzir o impacto do VIH/sida 	Rede de Segurança Comunitária	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinência: intensa - Contribuição: fraca a nível nacional; intensa em zonas seleccionadas

69. A avaliação da missão apresentada na Tabela 8 acima indicada sugere que o projecto de alimentação escolar realiza contribuições importantes para os objectivos do PARPA e é altamente pertinente a nível nacional e local, que os projectos FVD e RSC realizam contribuições geralmente modestas mas podem ser importantes a nível local e que o projecto RSC é considerado altamente pertinente. Este raciocínio será desenvolvido mais adiante.

Pertinência relativamente ao contexto internacional

70. Os Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM) formam o pano de fundo mediante o qual o UNDAF e o Programa Nacional do PAM foram preparados para o período de 2002-2006. A DFD relaciona-se com os ODM, conforme se segue:

- ODM # 1: Erradicar a pobreza e a fome extremas: A DFD é pertinente e contribui intensamente para o contexto moçambicano, principalmente focalizando-se em distritos caracterizados por insegurança alimentar crónica;
- ODM # 2: Alcançar educação primária universal. Também aqui a DFD é altamente

pertinente e contribui intensamente em Moçambique através do apoio à alimentação escolar;

- ODM 3 #: Promover a igualdade entre sexos e atribuir poderes às mulheres. Focalizando-se intensamente nas mulheres e raparigas, a DFD é altamente pertinente e realiza uma contribuição importante;
- ODM # 4: Reduzir a mortalidade infantil e ODM # 5: Melhorar a saúde materna. Focalizando-se nos órfãos e nas crianças vulneráveis e, em alguns casos, em mães grávidas e em fase de aleitação, a DFD é pertinente e realiza uma contribuição, embora modesta;
- ODM # 6: Combater o VIH/sida, a malária e outras doenças. No que respeita ao VIH/sida, a DFD é altamente pertinente, apesar de ainda ser pequena a sua contribuição para o tratamento deste problema crescente e enorme (embora se preveja vir a aumentar);
- ODM # 7: Garantir a viabilidade ambiental. Dificilmente se pode dizer que a DFD é pertinente em relação a este objectivo e, visto não terem sido efectuados nenhuns estudos ao impacto ambiental, pouco se pode dizer. Por outro lado, a missão observou alguns danos ambientais causados pelas operações de desenvolvimento do PAM (caixa 2, a seguir);
- ODM # 8: Criar uma parceria global de desenvolvimento: Este objectivo não é pertinente neste contexto.

Complementaridade e integração das OE/OPSR

71. Em Julho de 2002 iniciaram-se duas Operações de Emergência (OE) sucessivas e regionais, durante um ano, devido a uma crise humanitária regional desencadeada pela fome e agravada pelo efeitos do VIH/sida. A parte moçambicana desta operação providenciou alimentos, principalmente através de planos do Projecto Víveres-Trabalho (PVT) no sector da agricultura e da infraestrutura comunitária, mas também cada vez mais através de alimentos complementares para crianças com menos de cinco anos e mulheres grávidas ou em fase de aleitação, assim como através de rações para consumo domiciliar destinadas a crianças em idade escolar nas áreas geográficas identificadas como pontos nevrálgicos através de uma camada de factores de vulnerabilidade, designadamente a segurança alimentar, a subalimentação e o VIH/sida.

72. Durante tais operações tornou-se evidente que a vulnerabilidade dos segmentos mais pobres da população tinha aumentado até ao ponto que, mesmo uma normalização das condições climáticas e das colheitas adequadas de Março/Abril de 2004, não seria suficiente para permitir um retorno aos modos de vida anteriores. Por conseguinte, criaram-se as Operações Prolongadas de Socorro e Recuperação (OPSR) regionais que abrangeram os mesmos países que as anteriores OE (excepto Zimbabué) e se focalizaram principalmente no VIH/sida. Em Outubro de 2004 aguarda-se uma decisão sobre as OPSR por parte do CE do PAM.

73. A SN concluiu que deve haver uma relação estreita entre o PN e as actividades das OPSR, de modo que tais intervenções ao abrigo de uma categoria possam beneficiar dos êxitos obtidos, lições aprendidas e parcerias formadas ao abrigo da outra e vice-versa. Portanto, o PAM em Moçambique focalizar-se-á num conjunto de áreas de programação para as quais contribuem todas as operações, consistindo tal conjunto nas três actividades básicas do PN.

74. As actividades do PN continuarão os seus objectivos de desenvolvimento naquelas três áreas, concentrando-se assim de acordo com os indicadores de desenvolvimento e a vulnerabilidade crónica, enquanto que as actividades das OE terão mais objectivos a curto prazo (concentrando-se de acordo com a vulnerabilidade acentuada e a insegurança alimentar) e as intervenções das OPSR iniciarão esforços de aproximação entre os dois incluindo operações de socorro e de recuperação. Dentro das três áreas de programação o PAM prosseguirá então diversos objectivos e incluirá actividades a curto e a longo prazo.

75. A missão estava apta a ver como esta questão funciona na prática, havendo comentários a este respeito mais adiante neste relatório. De maneira bem clara, todas as três categorias – OE, OPSR e operações de desenvolvimento – estão estreitamente interligadas nas operações actuais. Esta situação traz algumas vantagens óbvias e também alguns problemas. Um dos problemas é que as diferenças entre as categorias perdem-se para todos, excepto para o próprio PAM, o que torna difícil explicar aos agentes do governo local ou participantes da execução quais os critérios aplicados a um determinado projecto. Na realidade, apesar de as OE e o PN empregarem mecanismos parcialmente semelhantes (p. ex.: execução), existem diferenças importantes entre eles (critérios de selecção, prazo, focalização geográfica) que o PAM precisa de manter a fim de se responsabilizar por áreas de financiamento concretas. Mas a missão visitou algumas actividades das OE que se comparavam muito favoravelmente com as operações de desenvolvimento supostamente planeadas com mais cuidado, parecendo frequentemente muito semelhantes nos projectos de campo sob diversas categorias. O ponto a destacar aqui é a existência de complementaridade e integração estreitas entre as operações de desenvolvimento e as OE/OPSR para benefício mútuo.

Complementaridades e sinergias com as intervenções de outros dadores

76. O projecto de alimentação escolar é uma componente importante do programa de apoio ao sector educativo para o qual contribuem todos os dadores principais activos no sector educativo, o qual é coordenado pelo MINED com o apoio do Banco Mundial. Portanto, o projecto enquadra-se bem num contexto estabelecido onde existe potencial de sinergias com outros dadores e respectivas intervenções. O impacto do projecto beneficiaria da parceria com dadores bilaterais aptos a dispor de investimentos modestos não alimentares, necessários para complementar o investimento alimentar do PAM e melhorar o seu impacto. Até agora, existem poucos exemplos de tais parcerias, embora se conste que existem algumas em curso (estudo sobre o impacto das Rações para Consumo Domiciliar (RCD) nas raparigas, meio ambiente, hortas escolares e no auxílio técnico na agricultura).

77. Parece que a SN do PAM se tem habituado mais a colaborar com agências do ramo da ONU que com dadores bilaterais, conforme explicado mais adiante no subcapítulo 3.2.1. Existe um acordo-quadro de parceria entre o PAM e a UNICEF que permite abordagens conjuntas para apoiar mulheres e crianças, principalmente nos contextos dos projectos de alimentação escolar e da Rede de Segurança Comunitária. Encontra-se actualmente em fase de negociação uma parceria com a FAO para apoiar as hortas escolares.

78. A missão observou poucos casos da existência de sinergias óbvias com os programas dos dadores principais.

A AMV e a pertinência na focalização do PN

79. Existe um Comité de Avaliação da Vulnerabilidade (CAV) com representantes de todos os ministérios do GoM e participantes relacionados, o qual toma todas as principais decisões que têm como objectivo o auxílio alimentar. Desenvolveu o seu *modus operandi* no final da última década de 90 e é apoiado pelo Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutrição (SETSAN), o qual se encontra sediado no Instituto de Pesquisa Agrícola do MADER. O PAM desempenhou um papel importante na sua criação. O mandato do CAV consiste não somente em analisar a insegurança alimentar mas também outros tipos de vulnerabilidade. O ponto forte principal do CAV é o facto de pertencer em sentido real ao GoM, de existir consequentemente apenas uma avaliação publicada sobre a actual situação da insegurança alimentar e de o GoM, dadores e ONG partilharem as suas conclusões.

80. O PAM dispõe de uma estrutura analítica padrão para análise e mapeamento da vulnerabilidade (AMV) que as secretarias nacionais aplicam com flexibilidade às prioridades e capacidades locais. Em conjunto com o SETSAN, a SN de Moçambique desenvolveu uma matriz de indicadores com diferentes dimensões à vulnerabilidade, às quais se aplicam pesos, formando

esta matriz a base dos objectivos do PN para 2002-2006. É aplicada uma série de parâmetros especiais relacionados com a vulnerabilidade, designadamente a precipitação ou a prevalência do VIH/sida, para se chegar a conclusões sobre a vulnerabilidade dos distritos. O ponto fraco é a metodologia ainda se encontrar em fase de elaboração e ainda não ser completamente possível aplicar os seus resultados nas operações práticas. A disponibilidade de dados não é inteiramente satisfatória, visto não chegar abaixo do nível distrital.

81. Esta situação é sobretudo verdade na avaliação da situação da insegurança alimentar crónica. Em oposição à avaliação da situação de segurança alimentar grave, as áreas com insegurança alimentar crónica podem existir como parcelas dentro dos distritos geralmente dotados de segurança alimentar e a metodologia não permite facilmente que tais áreas sejam identificadas. Outra desvantagem é a baixa frequência das avaliações de campo. A última sondagem realizou-se em 2000 e o acompanhamento tem sido adiado diversas vezes pelo CAV devido à necessidade em controlar a grave situação após a série de catástrofes naturais nos últimos anos. Decidiu-se finalmente realizar uma sondagem à insegurança alimentar crónica no segundo semestre de 2004.

82. O grupo de AMV do PAM participa nas Missões, anuais e conjuntas, de Avaliação das Culturas e Abastecimento de Alimentos (MACAA) entre a FAO/PAM, as quais são acompanhadas pelas principais agências pertinentes do GoM e dadores.

83. No final de 2003 efectuou-se uma sondagem à comunidade e aos agregados familiares, que se estendeu a duas províncias, seis distritos e 30 aldeias, incluindo cerca de 600 agregados familiares, dos quais metade beneficiava das actividades do PAM. A sondagem fazia parte de um sistema regional de monitoração e avaliação. Os seus objectivos consistiam em medir o impacto das intervenções do PAM, a curto e a longo prazo, a fim de dispor de resultados para a tomada de decisões e melhorar o conhecimento sobre a relação entre a segurança alimentar e outros factores como o VIH/sida e a demografia. A SN conduz normalmente este tipo de sondagem como parte do seu trabalho com a AMV.

84. Concluiu-se que a avaliação à vulnerabilidade está em evolução e que se conseguiu um objectivo importante no aspecto da institucionalização e da coordenação das actividades. A base da escolha das operações de desenvolvimento do PAM ainda é insuficiente quanto à identificação dos mais vulneráveis dentro dos distritos devido a problemas prolongados de disponibilidade de dados. Mas, apesar das suas deficiências, a metodologia da AMV dispõe de uma base razoável para visar operações de desenvolvimento, considerando a disponibilidade de dados e outras condições obtidas no país.

Conclusões importantes

- De formas importantes, a DFD contribui para o PARPA do GoM, apesar de o projecto de alimentação escolar ser apenas a nível nacional, enquanto que as outras duas contribuem principalmente ao nível local
- Existe uma integração estreita entre as OE/OPSR e as operações de desenvolvimento, esforçando-se a SN por trabalhar com um conjunto de áreas de planeamento para as quais contribuem todas as operações
- Houve poucos casos de existência de sinergias com outros dadores importantes
- A metodologia da AMV está bem institucionalizada no GoM e apresenta deficiências abaixo do nível distrital, apesar de dispor de uma base de focalização satisfatória.

3.2 QUAIS OS MECANISMOS, MEIOS E INSTRUMENTOS INTRODUZIDOS/REFORÇADOS AO NÍVEL NACIONAL QUE VISAM FACILITAR A INTRODUÇÃO DA DFD/PN?

3.2.1 *Progresso (e alterações) nas parcerias*

85. A Directiva Fomentar o Desenvolvimento do PAM estabelece no início que “o auxílio alimentar tem o seu próprio nicho e papel distinto [...] não como um recurso “autónomo”, mas em combinação com outras medidas”. Isto supõe a colaboração com outras agências aptas a apoiar e complementar o apoio providenciado pelo PAM. Portanto, a DFD destaca a importância do PAM em trabalhar em parceria com outras instituições na introdução dos projectos do PN.

86. A avaliação do PN para 1998-2001 concluiu que tinha havido “envolvimento adequado da maioria dos participantes (ministérios sectoriais e autoridades distritais) na formulação e introdução das actividades do programa do PAM. Todavia, a participação e empenho das agências bilaterais e das maiores ONG parecem ter sido baixas até agora. Esta situação resultou em disponibilidade limitada de produtos não alimentares e outros recursos complementares que são essenciais para a introdução eficaz das actividades de desenvolvimento assistidas pelo PAM”. Ao fazer este comentário, a avaliação parecia referir-se principalmente ao que no PN era conhecido como o Fundo Alimentar, reformulado e reintitulado no PN para 2002-2006 como o Fundo Víveres-Desenvolvimento.

87. Conforme mencionado no parágrafo 77., a SN concluiu um acordo-quadro de parceria com a UNICEF para trabalhar em Moçambique. O objectivo do acordo é reduzir a vulnerabilidade e atenuar o impacto de catástrofes climáticas periódicas e da combinação da insegurança alimentar com o VIH/sida sobre as populações em maior risco, sobretudo mulheres e crianças. O acordo destaca a avaliação e análise conjuntas à vulnerabilidade, o planeamento conjunto e a focalização geográfica conjunta. Indica nove áreas para parcerias operacionais intensificadas em 2004, a totalidade das quais se relaciona com os projectos de alimentação escolar e a Rede de Segurança Comunitária. A missão teve conhecimento de referências à colaboração com a UNICEF durante as visitas de campo mas não recebeu nenhuma avaliação global de tal parceria, sem dúvida porque ainda é demasiado nova.

88. No acordo de parceria entre o PAM/UNICEF existe uma referência a uma próxima parceria entre o PAM/FAO sobre as hortas escolares a lançar em 36 escolas-piloto de três províncias. Também se menciona que foi lançada uma “componente ambiental” que visa introduzir fogões eficientes em termos energéticos nas escolas que recebem auxílio do PAM. A missão não notou nenhuns sinais desta componente no campo, apesar de ter observado a necessidade de medidas na área de consumo energético nas cozinhas das escolas (caixa 2 a seguir).

89. O PAM concluiu “contratos operacionais” com os ministérios sectoriais do GoM para introdução das três actividades básicas no PN para 2002-2006:

- Ministério da Educação (MINED), para o projecto de alimentação escolar;
- Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), para o Fundo Víveres-Desenvolvimento;
- Ministério das Mulheres e Coordenação de Assuntos Sociais (MMCAS), para a Rede de Segurança Comunitária.

90. Conforme acima mencionado, existe também uma parceria *de facto* para análise da vulnerabilidade e focalização, na qual o PAM trabalha em colaboração com outras agências do GoM e dadores sob os auspícios do CAV e do SETSAN.

91. A parceria com o MINED para o projecto de alimentação escolar data da última década de 70, ocasião em que o projecto começou. Actualmente criaram-se rotinas bem funcionais para entrega e gestão dos produtos alimentares, os quais são principalmente entregues nas escolas por camiões fretados pelo PAM. Este organiza anualmente um seminário em cada província com a finalidade de formar e actualizar os directores escolares e os armazenistas na gestão e

manuseamento dos alimentos. O apoio do PAM para a alimentação escolar constitui uma parte integrante do Programa de Apoio ao Sector Educativo (PASE).

92. Na perspectiva do PAM, esta disposição apresenta um grande ponto forte e um grande ponto fraco. O primeiro é, certamente, que o apoio de longa data do PAM se integra bem num contexto mais amplo, onde existe debate e exame minucioso das principais políticas do governo que se aplicam ao sector e onde a supervisão comum é exercida por uma comunidade de dadores⁹. Mas o ponto fraco é ser difícil para o PAM argumentar que o apoio não alimentar deve ter a orientação do PASE das escolas que apoia, visto que é o MINED que decide quanto às prioridades do sector, em consulta com os dadores, visto haver muitas outras carências insatisfeitas no sector e visto que o MINED terá habitualmente outras prioridades, para além de dar mais apoio às escolas que já recebem auxílio alimentar do PAM.

93. O resultado final foi que muitas escolas que recebem alimentos do PAM sofrem insuficiências de necessidades básicas, parecendo reduzir a qualidade e o impacto do apoio do PAM. Por exemplo: a missão visitou um internato no distrito de XaiXai que tem recebido apoio alimentar desde o início da década de 80, mas onde as raparigas dormiam em dormitórios em mau estado e onde os telhados apresentavam roturas. Podem-se citar muitos exemplos semelhantes, tendo o MINED admitido à missão que as condições em alguns internatos são "desumanas" (falta de mobiliário básico e roupa de cama, alunos obrigados a recolherem lenha, etc.). Conforme argumentado no subparágrafo 3.2.1 a seguir, o PAM precisa de desenvolver parcerias com outros dadores aptos a proporcionarem tais investimentos, embora haja dificuldades práticas em proceder assim e o PAM não tem obtido muito êxito na sua resolução. Não seria muito oneroso satisfazer as exigências mencionadas no caso da escola em XaiXai, mas num prazo curto a médio é improvável acontecer, salvo se o PAM estiver apto a formar parcerias com dadores bilaterais. Existe actualmente apoio dinamarquês na província de Zambézia que complementa o investimento alimentar do PAM nas escolas, embora mais nenhuns casos semelhantes tenham sido relatados à missão. A SN afirmou que estava a debruçar-se intensivamente neste assunto, uma prioridade do seu plano de trabalho para 2004.

94. Para introdução do Fundo Víveres-Desenvolvimento, o PAM depende da sua parceria com o MADER. Só em casos raros tem sido possível estabelecer parcerias com ONG, tal como a participação da organização Visão Mundial como participante na execução (PE) num projecto de barragem-irrigação no distrito de Cabora Bassa e envolvimento das ONG locais na criação de associações de agricultores na província de Gaza para o que se criaram recursos com a ajuda do auxílio alimentar do PAM. Quanto à maioria das actividades do projecto visitadas pela missão, os resultados pareceram depender imenso da qualidade da parceria com o MADER. Em muitas ocasiões foi positivo: uma bomba de água tinha sido entregue (que se consta ter sido financiada ao abrigo do PROAGRI), melhores sementes e, por vezes, fertilizantes tinham sido fornecidos, parecendo que o agente da extensão agrícola local tinha uma boa relação com os agricultores envolvidos. Noutros casos, o MADER tinha sido incapaz de dispor de quaisquer investimentos agrícolas e o seu agente local não parecia ter um contacto estreito com os agricultores/beneficiários. Pareceu improvável que alguns recursos conseguidos com o apoio do projecto perdurassem. Também no caso deste projecto o resultado do apoio do PAM beneficiaria de uma parceria com um dador bilateral, ou uma ONG, apto a complementar os investimentos proporcionados pelo MADER. O problema é o facto de poucos dadores importantes ou ONG estarem activos no sector agrícola e desenvolvimento rural nos distritos com défice alimentar visados pelo FVD, visto a maioria ter optado por canalizar o seu apoio para o sector agrícola através do PROAGRI, uma situação semelhante a essa no sector da educação.

95. A Rede de Segurança Comunitária depende de um grande número de participantes na execução (PE) que operam em nome do PAM e ao abrigo da tutela convencional do MMCAS.

⁹ Esta supervisão comum não evitou um grande escândalo de corrupção no início de 2004 e que afectou o apoio suéco ao sector educativo.

No final de 2003 havia cerca de 60 PE (Participantes na Execução) que se encontravam activos no projecto, sendo a maior parte ONG e OBC (Organizações Baseadas na Comunidade). Trabalhando com voluntários, que também recebem alimentos do PAM, os PE identificam os beneficiários, entregam-lhes alimentos, ocupam-se deles de diversas formas e controlam o seu progresso. O número rapidamente crescente de PE é uma consequência da propagação do VIH/sida e do crescimento do projecto da RSC que veio para continuar. Conforme explicado mais adiante no subparágrafo 3.3.3, a capacidade do MMCAS para avaliar e dirigir os PE pode bem tornar-se um estrangulamento para o alargamento previsto do projecto, sendo bastante do interesse do PAM criar parcerias com dadores aptos a dispor do requisito de apoio institucional para o MMCAS. A SN não teve uma estratégia de parceria como tal, nem possuía uma lista completa de todas as parcerias criadas no seio da estrutura da DFD.

96. Portanto, o principal resultado relativamente às parcerias é coerente com o da avaliação do PN para 1998-2001 acima indicado, nomeadamente que existe uma necessidade de a SN procurar, por iniciativa própria, envolver outros participantes que não sejam agências do GoM nem ONG, mas sobretudo dadores aptos a conceder apoio não alimentar para complementar o auxílio alimentar do PAM. Na ausência de tal apoio complementar existe o risco de a intervenção do PAM não chegar mais além do seu objectivo imediato e a curto prazo de providenciar alimentos a grupos vulneráveis e, por isso, não contribuir tanto como podia para um desenvolvimento a prazo mais longo. Por outras palavras, sem investimentos suplementares não alimentares o potencial da DFD não se realizará muitas vezes.

97. É verdade que é problemático estabelecer parcerias com organizações bilaterais visto, conforme mencionado, a maioria do apoio ser canalizado através de programas de apoio ao sector em que o destino dos fundos não está atribuído. Poucas organizações bilaterais possuem "dinheiro solto" para ceder à discrição das missões locais e o seu apoio ao PAM é geralmente decidido ao nível da sede. Contudo, as possibilidades de parcerias existem se o PAM se focalizar cuidadosamente nos sectores prioritários de dadores com o total acordo do GoM. Estas circunstâncias são quase únicas para Moçambique e a tendência para as tão chamadas abordagens ao sector geral (ASG) é óbvia para muitos países que beneficiam de auxílio, se não para a maioria. Conceber uma estratégia para resolver este problema está para além da SN de Moçambique e merece a atenção do PAM ao nível colectivo.

Conclusões importantes

- O PAM tem formado parcerias com outras agências da ONU, especialmente com a UNICEF e a FAO, ao abrigo do UNDAF
- Foram criados os contratos operacionais com os ministérios envolvidos com a introdução do PN, mas os projectos do PN nem sempre são tratados pelos ministérios como sendo os mais prioritários
- Não existem problemas na criação de parcerias com dadores bilaterais e importantes ONG, p. ex.: o destaque para Moçambique sobre o auxílio alimentar e a ausência de potenciais participantes nos distritos com défice alimentar focalizados pelo PAM
- Entretanto, há mais a fazer para tentar desenvolver parcerias com outros dadores aptos a dispor de investimentos não alimentares para os projectos de desenvolvimento e que iria aumentar substancialmente o seu impacto, p. ex.: focalizando-se nos sectores prioritários de dadores bilaterais em concordância com o GoM
- O PAM deve tratar, ao nível colectivo, os problemas de parcerias estabelecidas com dadores no contexto geral das ASG

3.2.2 Participação e domínio dos intervenientes

98. Relativamente à sua participação nas operações de desenvolvimento do PAM em Moçambique, os participantes podem agrupar-se em quatro categorias:

- O GoM e respectivas agências aos níveis nacional, provincial e distrital;
- Os dadores que, como contribuintes para o PAM, directa ou indirectamente, apoiam as suas actividades;
- As ONG que colaboram com o PAM como PE;
- Os beneficiários.

99. Em geral, a participação e domínio do GoM devem ser qualificados como sólidos. Certamente que existe uma possibilidade da tendência do entrevistador que desempenha o seu trabalho, visto ser provável a missão ter sido (mal) informada como estando a representar o PAM. Deve-se também recordar que Moçambique é um país¹⁰ bastante dependente de auxílio, sendo toda a ajuda externa necessária e bem recebida. Contudo, os representantes do GoM e a missão encontraram sólido apoio, exprimido consistentemente, em relação ao PAM e ao seu trabalho e a missão ficou com a impressão que o GoM considera o PAM um participante de confiança. Na globalidade, os ministérios sectoriais do GoM expressaram uma noção de domínio dos projectos do PAM, certamente que o MINED o fez no caso do projecto de alimentação escolar e o MADER testemunhou o domínio relativamente ao projecto DFD. A noção de domínio foi considerada um tanto mais fraca no caso do MMCAS e do projecto RSC, provavelmente em virtude daquele ministério ser fraco e não exactamente igual à tarefa de participar tão activamente na introdução do projecto como seria necessário (subparágrafo 3.3.3 a seguir). O domínio sólido da parte do GoM em relação ao mecanismo de análise e mapeamento da vulnerabilidade ao abrigo do CAV, SETSAN e MADER é obviamente um recurso para o PAM em Moçambique, conforme já explicado no subparágrafo 3.1.1.

100. Os administradores distritais também expressaram uma noção de domínio. O fundo de desenvolvimento alimentar ao qual presidem, onde as decisões são tomadas sobre as propostas dos projectos apresentadas pelas comunidades rurais através dos *postos administrativos*, o nível mais inferior da administração do governo, proporciona-lhes um instrumento adicional de trabalho e, provavelmente, aumenta a sua influência. Todavia, a este nível, a diferença entre os projectos de emergência e de desenvolvimento do PAM deixa de fazer sentido, visto serem considerados somente projectos de auxílio alimentar (algumas diferenças sobre este assunto foram realçadas no parágrafo 75.). Conforme o administrador do distrito de Massingir afirmou à missão: *"a diferença entre os projectos de emergência e os de desenvolvimento é somente teórica"*.

101. As opiniões expressas junto da missão por parte de elementos da comunidade de dadores realçaram a existência de uma controvérsia contínua sobre a utilização do auxílio alimentar para intervenções de desenvolvimento. Quanto ao que a missão ficou a conhecer abrange uma enorme gama de pontos de vista: alguns foram muitos conhecedores e apoiaram as operações de desenvolvimento do PAM, outros foram muito cépticos ou mesmo críticos, enquanto que a maioria parecia ficar no meio do argumento e sem nenhuma opinião claramente articulada. Os que foram positivos, em particular a USAID, recomendaram o PAM pela utilização "inovadora" do auxílio alimentar, enquanto que os que foram negativos, principalmente a UE (União Europeia) e o DDI (Departamento de Desenvolvimento Internacional), acharam que a utilização do auxílio alimentar para fins de desenvolvimento era ineficaz e contribuiu para alterações no mercado. Contudo, nem mesmo se opuseram à utilização do auxílio alimentar para emergências estando o DDI actualmente a apoiar as OE em Moçambique.

102. Foi impressionante como pouco se sabia das actividades do PAM entre os dadores

¹⁰ Moçambique recebe ADO per capita equivalente a US\$ 51,3, consideravelmente acima da média para a África sub-sahariana cujo valor é US\$ 20,6. Fonte: Relatório sobre Desenvolvimento Humano para 2003, do UNDP.

bilaterais. Foi relatado que a participação do PAM nas reuniões normais de consulta entre o GoM e os dadores activos em diferentes sectores (designadamente na educação) não tinha sido muito influente ou activa. Tais reuniões constituem um fórum importante para o diálogo sobre políticas entre os dadores e o GoM, e não participar nas mesmas é falhar uma oportunidade. Mas existem também outros motivos para o PAM ser um tanto anónimo entre a comunidade de dadores, sendo uma delas, conforme mencionado, o facto de o apoio ao PAM ser decidido por organizações bilaterais ao nível da sede, e sendo a outra a demonstração medíocre de resultados da parte do PAM, conforme mencionado na secção seguinte.

103. As ONG contactadas pela missão foram igualmente positivas acerca do PAM e da DFD. Também aqui poderá existir um elemento de tendência do entrevistador, os projectos do PAM apresentam as ONG activas como PE (por exemplo, no projecto RSC com uma noção acrescentada de *raison d'être*). Todavia, não havia dúvida que o empenho sólido de tais ONG e as actividades do projecto em que estavam envolvidas eram, no seu verdadeiro sentido, o seu próprio trabalho apoiado pelo PAM. Na realidade, houve provavelmente casos em que tal noção de domínio estava a chegar demasiado longe na ausência de supervisão eficaz pelo MMCAS (subparágrafo 3.3.3 a seguir).

104. Muitas actividades do projecto visitadas pela missão, sobretudo no contexto do projecto DFD, pareceram resultar de iniciativas tomadas ao nível comunitário por grupos de agricultores, muitas vezes vagamente afiliados a uma associação, que haviam sofrido carência de colheitas devido à seca e estavam expostos à fome. Por vezes, uma ONG local tinha estado disponível para ajudar a modelar a primeira ideia em projecto, embora mais recentemente tal não tenha sido o caso, e o conceito do projecto transformava-se em diálogo entre tais agricultores e os representantes do governo local, muitas vezes o agente da extensão agrícola. A alta concentração de projectos nas áreas de multiplicação de sementes e água/irrigação (subparágrafo 3.3.2 a seguir) sugere certamente alguma influência das directivas oficiais agrícolas e segurança alimentar. Os beneficiários aludem normalmente à actividade do projecto como "nossa", mesmo naquelas ocasiões em que era possível entrevistá-los em particular e sem serem escutados por outros. Também aqui, apesar de algumas tendências dos entrevistadores, as conversas com os beneficiários revelaram uma noção genuína de domínio.

105. Nos projectos de alimentação escolar e da RSC, o nível de domínio e participação pareceram inferiores que no projecto DFD, embora não seja surpreendente dada a natureza dos tais dois projectos. A missão observou o caso de um comité de pais que se empenhou no trabalho físico de alargamento das instalações de uma escola, assim como de um projecto de OE em que uma comunidade, com o apoio de uma ONG expatriada, tinha construído uma escola. Houve muitos casos relatados de escolas que recebiam auxílio alimentar do PAM, onde o Conselho da Escola (CE) tinha desempenhado um papel activo não somente na construção mas também na gestão da escola e na supervisão da distribuição de alimentos, conforme mesmo as normas do PAM obrigam a fazê-lo. No projecto RSC os planos de acção comunitária serão criados com o apoio da UNICEF, embora este processo seja inevitavelmente lento e isto é apenas o princípio. A missão tomou conhecimento de algumas experiências negativas na província de Tete, onde os professores se queixaram que os pais tinham estado a analisar as actividades inerentes à alimentação escolar do PAM numa perspectiva em busca de renda, em lugar de uma contribuição para os seus filhos, e exigiram compensação por cada iniciativa levada a cabo pelas escolas, designadamente ir buscar água ou recolher lenha.

106. Em conclusão, a noção de domínio e participação dos principais intervenientes nas operações de desenvolvimento do PAM pareceu razoavelmente forte. Acima de tudo, ao nível dos próprios beneficiários pareceu especialmente sólida no projecto DFD. As agências do GoM expressaram certamente uma forte noção de domínio. A colaboração e o envolvimento dos *Conselhos da Escola* pareceram ser menos fortes nas escolas visitadas, apesar da cobertura ser demasiado limitada para considerar a questão uma tendência geral.

Conclusões importantes

- Especialmente no MINED, mas também em geral, a noção de domínio por parte do GoM pareceu forte
- Muito incentivante é a expressão de domínio da DFD ao nível do governo local
- A controvérsia que rodeia a utilização de auxílio alimentar em operações de desenvolvimento foi evidente na comunidade dadora em Maputo
- Por outro lado, os dadores não pareciam estar bem informados acerca das actividades do PAM
- A colaboração com beneficiários e o seu envolvimento pareceram mais fortes na DFD que no PAE e é somente o início da RSC

3.2.3 *Progresso (e alterações) na demonstração de resultados*

107. Antes de analisar nos subparágrafos 3.3.2 – 3.3.4 os principais resultados das três actividades básicas, é necessário examinar a situação relativamente à demonstração de resultados dos projectos do PAM em Moçambique.

108. O primeiro ponto a destacar é o facto de os relatórios do PAM sobre resultados e rendimentos não serem de utilização muito fácil. A simples questão “que quantidade de alimentos foram distribuídos no ano XXX e a quantos indivíduos?” não parece ter uma resposta fácil. A missão recebeu Relatórios sobre Projectos Normalizados (RPN) para os anos civis de 2002 e 2003 sobre as actividades básicas do PN. Mas, para se obter uma ideia correcta e completa sobre as operações do PAM em Moçambique, teria de se acrescentar as OE. Quanto a estas, os RPN apresentam os dados por actividade, não coincidindo necessariamente com o ano civil. Por isso, para obter uma ideia completa de todas as operações num determinado ano é necessário juntar relatórios sobre o PN com diversos relatórios de actividades das OE, um exercício não facilmente empreendido por quem não é especialista. Estranhamente, a SN não parece emitir um relatório anual consolidado com dados básicos sobre as suas actividades, teoricamente um dos motivos para os dadores não estarem bem informados acerca das actividades do PAM¹¹.

109. Em seguida, há a qualidade da informação apresentada. O relatório da Fase 1 indica na página 42 que “... desde 2003 algumas SN (p. ex.: Bolívia, Moçambique, Mali) começaram por inserir, como esquema-piloto, o nível de resultados alcançados anualmente nos Relatórios de Projectos Normalizados (RPN)”. Mas a missão considerou insuficiente e incompleta a informação sobre os resultados de projectos nos RPN de 2002 e 2003, não era completamente comparável entre os dois anos e havia confusão entre rendimentos e resultados, visto a mesma informação estar relatada sob ambos os títulos.

110. Estudos de base ou outras recolhas de dados pré-projecto não são sistematicamente realizados, apesar de se ter efectuado uma sondagem sobre educação em 2001 para o projecto de alimentação escolar, a qual foi actualizada em 2003. Havia alguma informação preparada para a missão sobre o impacto do projecto de AE (Alimentação Escolar), embora não estivesse disponível para a missão nenhum estudo completo à avaliação deste projecto de longa duração. Não foi apresentada nenhuma informação sobre o impacto das outras duas actividades básicas, embora ainda sejam tão novas que seria prematuro aguardar quaisquer avaliações completas (para informação mais avançada sobre o impacto das três actividades básicas, consultar os subparágrafos 3.3.2 – 3.3.4 a seguir). Quanto ao projecto da RSC, a SN tenciona contratar um consultor para analisar o impacto do auxílio alimentar sobre os indivíduos afectados e infectados

¹¹ Aparentemente este problema tem sido reconhecido ao nível colectivo do PAM, tendo a missão sido informada que todo o sistema de requisitos de apresentação de dados se encontra em fase de revisão.

com o VIH/sida. No caso do projecto DFD, a necessidade de desenvolver indicadores de resultados e da qualidade do trabalho realizado por cada actividade é reconhecida pela SN e tais indicadores serão desenvolvidos. Os projectos víveres-trabalho têm estado a funcionar em Moçambique desde o início da última década de 90, principalmente ao abrigo das OE. O Conselho de Ministros encarregou o MADER de efectuar uma avaliação para o final do ano ao impacto do auxílio alimentar, incluindo os projectos víveres-trabalho, alimentação escolar e outros, sendo o estudo realizado em conjunto com o PAM. Mas, na globalidade, a demonstração dos resultados do projecto do PN apresentou pontos fracos.

111. Reconheceu-se esta situação e a tarefa foi atribuída em 2002 a um consultor financiado pela CTA (Cooperação Técnica Alemã) a fim de construir uma base de dados sobre os resultados do projecto. O referido consultor trabalhou durante um ano e, na realidade, um conjunto de circunstâncias lamentáveis originou a perda total do seu trabalho. O sistema desenvolvido nunca tinha sido institucionalizado nem transferido para o pessoal pertinente e, na confusão relacionada com a rotatividade frequente do pessoal da SN, parece que o *software* criado pelo consultor se perdeu.

112. Todavia, está em curso uma experiência interessante com o sistema electrónico de apresentação de resultados por via satélite ARGOS das escolas que recebem apoio do PAM. Os directores escolares declaram as taxas de assiduidade escolar e outros indicadores mediante um transmissor que emite dados via satélite para o MINED. O sistema está a ser testado na fase-piloto em 12 escolas e prevê-se que se estenda a 152 escolas.

113. Em Outubro de 2003, o Conselho Executivo do PAM tomou a decisão de introduzir a Gestão Baseada em Resultados (GBR) em toda a organização. Em Fevereiro de 2004, realizou-se um seminário sobre este assunto na SN, sendo intenção introduzir a GBR no final do ano e tendo a tarefa sido entregue a um agente. Esta situação comportará a criação e introdução de um sistema para recolha de dados sobre resultados, um exercício que provavelmente virá a consumir bastante tempo para o pessoal da SN envolvido. A expectativa é que, no início de 2005, possa ser entregue um primeiro relatório ao abrigo da GBR sobre os resultados alcançados durante o ano de 2004.

114. Resta a possibilidade de haver melhorias na demonstração de resultados das operações de desenvolvimento do PAM em Moçambique, até mesmo da operação completa do PAM, e o exercício da GBR já iniciado pode ser o instrumento que origine as melhorias necessárias a este respeito.

Conclusões importantes

- O sistema dos relatórios narrativos assim como dos relatórios financeiros ainda está em fase de desenvolvimento, havendo ainda bastante espaço para a introdução de melhorias na demonstração de resultados das operações de desenvolvimento em Moçambique
- Os RPN anuais não apresentam informação útil sobre resultados
- Não se realizam estudos de base sistemáticos
- O sistema de Gestão Baseada em Resultados, actualmente em fase de introdução por todo o PAM, está a ser definido na SN e tem esperança de melhorar

3.2.4 Integração de ambos os sexos

115. O PN para 2002-2006 introduziu nas directivas um conjunto de princípios que visavam garantir a sensibilização das suas operações em relação a ambos os sexos, por exemplo:

- As mulheres devem constituir o mínimo de 50% dos indivíduos envolvidos no processo

de tomada de decisões sobre a distribuição de alimentos;

- As questões inerentes a ambos os sexos devem ser integradas em todas as actividades;
- Pelo menos 60% dos beneficiários do PN deverão ser mulheres ou raparigas;
- Quando o participante do Projecto Víveres-Trabalho (PVT) for um homem, o agregado familiar é incentivado a enviar uma mulher, a esposa ou outro elemento feminino da família para recolher os alimentos (visto que no seio do agregado familiar as mulheres são consideradas mais fidedignas como distribuidoras de alimentos);
- Em programas anti-retrovirais, o mínimo de 50% de pacientes devem ser mulheres;
- É necessário que os participantes na execução sejam sensíveis a ambos os sexos e o PAM procure identificar participantes que facultem às mulheres formação sobre participação comunitária e liderança.

116. O PN para 2002-2006 também introduziu diversas actividades, as quais foram criadas para beneficiar concretamente mulheres e raparigas:

- O projecto de alimentação escolar introduziu apoio aos internatos como uma forma de beneficiar mais raparigas e providenciou rações para consumo domiciliar, a fim de reduzir a sua taxa de abandono escolar. O PAM também trabalha em estreita colaboração com o MINED, a fim de garantir que metade dos alunos do ensino primário aos quais o PAM providencia auxílio alimentar são raparigas. Ao nível da escola beneficiária, o apoio do PAM é introduzido por dois representantes do *Conselho da Escola* (CE), sendo um deles uma mulher;
- No FVD construíram-se enfermarias pré-parto a fim de possibilitar que as mulheres rurais possam dar à luz próximo de um serviço de saúde. Consta-se também a existência de tentativas para introduzir melhores fogões e plantações destinadas a lenha, a fim de reduzir o volume de trabalho das mulheres, se bem que a missão não tenha observado quaisquer indícios;
- O projecto da RSC beneficia mulheres em grande parte mediante a prevenção da transmissão do VIH/sida de mãe para filho, a assistência de cuidados domiciliários visto a maioria das vítimas serem mulheres e mediante actividades de alimentação suplementar das mulheres (e crianças).

117. Uma vez em campo, parecia por vezes que a situação se invertia relativamente à integração de ambos os sexos. A missão visitou as actividades do projecto FVD onde, talvez 90% da quase totalidade dos beneficiários que se tinham reunido na ocasião eram mulheres, enquanto que se constava que os homens tinham morrido na guerra ou estavam a trabalhar na África do Sul ou em Maputo. Aqui não parecia haver qualquer problema em assegurar a participação das mulheres em comités para decidir a distribuição de auxílio alimentar. Simultaneamente, a maioria dos agentes do governo local com quem a missão conversou era composta por homens e a esse nível parece que são ainda os homens que tomam a maioria das decisões (obviamente um assunto que está para além do controlo do PAM).

118. A missão observou um guia de lombada estreita intitulado "*Integrating Gender Issues into More Targeted Food Aid Interventions*" (Integração de questões inerentes a ambos os sexos em mais intervenções de auxílio alimentar focalizado) elaborado com base na informação recebida da sede do PAM. O guia engloba uma folha informativa sobre ambos os sexos, perguntas e respostas sobre ambos os sexos, uma lista de verificação de apoio para se dirigir às comunidades e uma lista de verificação sobre a integração de questões inerentes a ambos os sexos nos projectos víveres-trabalho. Parece que o guia se destina ao pessoal de campo do PAM. Sem dúvida que é útil possuir tal material para efeitos de informação e formação do pessoal, embora pudesse possivelmente ter sido um pouco mais elaborado e preciso.

119. A SN é obviamente muito sensível a questões entre ambos os sexos com o representante nacional e 31 elementos do pessoal, 20 dos quais são mulheres. Na globalidade, a integração de

ambos os sexos está bem tratada nas operações do PAM em Moçambique.

Conclusões importantes

- A política da DFD sobre questões entre ambos os sexos inclui objectivos naquele aspecto assim como intervenções concretas
- O PN para 2002 – 2006 introduziu diversos novos princípios e actividades no aspecto de políticas pertinentes a ambos os sexos
- As mulheres estão geralmente bem representadas nos comités do projecto
- A SN é muito sensível a questões entre ambos os sexos e a integração de ambos os sexos está bem tratada

3.2.5 Integração de indivíduos com o VIH/sida

120. A SN também estipula que um princípio de base para introdução das actividades básicas é a “*consciencialização para o VIH/sida em todas as actividades*”. Portanto, nas entrevistas efectuadas com os beneficiários a missão inquiriu acerca da sensibilização para o VIH/sida. No projecto RSC esta questão não era obviamente um problema, todos os indivíduos envolvidos estavam activamente focalizados naquele aspecto. Os beneficiários do FVD responderam normalmente que estavam familiarizados com a questão e quase todos afirmaram que tinham conhecimento do VIH/sida. Quando se lhes perguntou como tinham adquirido tal conhecimento a maioria respondeu que tinha sido através dos “representantes do governo” ou de uma ONG que realizava uma campanha sobre o assunto. Os monitores do PAM receberam formação sobre consciencialização para o VIH/sida e organizaram uma sessão inicial sobre o tema em cada local do projecto FVD, quer por si próprios quer utilizando um moderador profissional. No projecto de alimentação escolar todos os principais moderadores contactados estavam bem consciencializados para o VIH/sida e pareciam ter adquirido tal conhecimento através do MINED em consequência de terem sido accionados pelo PAM. O tema do VIH/sida também deve ser abrangido como fazendo parte do currículo. Existem muitas ONG e alguns programas apoiados pela ONU que se encontram activos nesta área e, por isso, existem múltiplas fontes de informação possíveis.

121. O documento sobre o projecto de alimentação escolar não apresenta muita orientação sobre métodos de aumentar a consciencialização para o VIH/sida, para além de mencionar os órfãos como um grupo-alvo prioritário. O documento do projecto FVD menciona a “*educação sobre o VIH/sida*” como um benefício possível e continua afirmando que “*as actividades víveres-formação se focalizarão principalmente nas mulheres e raparigas a fim de as habilitar e equipar com aptidões vocacionais básicas e aumentar a sua consciencialização para o VIH/sida, nutrição e higiene*”, embora o documento não especifique a forma de o fazer. No caso destes dois projectos não pareceu haver qualquer orientação inserida na concepção do projecto sobre a forma como seria ocasionada a integração do VIH/sida e a missão não observou nenhuns exemplos de tal acontecer neste campo.

122. O projecto RSC constitui um grande passo em frente no sentido de responder ao problema do VIH/sida por parte do PAM em Moçambique, embora continue a ser um projecto independente. Apesar de alguns passos terem sido dados no caso do projecto de alimentação escolar, mais podia ser feito teoricamente no seio do projecto FVD, apesar do documento do projecto não dar orientação. Parecia haver lugar para uma orientação mais específica por parte da sede do PAM quanto ao modo de integração da questão do VIH/sida nos projectos, nem sempre uma questão fácil de tratar para as missões de campo. A missão foi informada que o processo preparatório para as novas OPSR tem proporcionado mais discernimento sobre a integração da questão do VIH/sida, p. ex.: relativamente a novas actividades, focalização e reajustamentos das actividades em curso. A SN tem um agente profissional dedicado responsável por fomentar

questões relacionadas com o VIH/sida e está altamente consciente nesta matéria.

Conclusões importantes

- Na globalidade, a integração da questão do VIH/sida está bem coberta em todas as actividades básicas
- A integração da complexidade dos problemas **relacionados com o VIH/sida** nas actividades de campo do **PN** é problemática, sendo uma área onde parece ser necessário haver mais orientação concreta da sede do PAM

3.2.6 Obtenção de recursos

123. A introdução do Programa Nacional depende da obtenção de recursos não somente das actividades básicas mas também da Secretaria Nacional. Esta questão é tratada mais adiante.

124. O Programa Nacional. A partir de Maio de 2004, a situação relativa aos recursos para o Programa Nacional durante o período de 2001 – 2004 encontra-se sintetizada na tabela a seguir.

Tabela 9: Utilização acumulada de produtos básicos orçamentados

	Toneladas	Porcentagem
Necessidades brutas, segundo o PN aprovado	101.940	100
Total de recursos das necessidades brutas	49.449	49
Total de produtos básicos recebidos	44.830	91

Fonte: SN do PAM

125. Conforme indicado na tabela, tinha sido recebido dos doadores menos de metade (49%) das necessidades brutas. Os maiores contribuintes para o PN foram, de longe, a Alemanha (17.003 toneladas, principalmente milho) e os EUA (17.203 toneladas, principalmente arroz). Uma insuficiência de recursos estava a constrianger a expansão dos projectos FVD e RSC.

126. As OE em curso estavam bem equipadas com 103.390 toneladas de recursos, equivalente a 74% das necessidades brutas, das quais mais de metade (54.647 toneladas) foram cedidas pelos EUA.

127. O PAM possui uma directiva para comprar tantos alimentos quantos forem possíveis no país, desde que estejam disponíveis em quantidades suficientes e sejam de qualidade aceitável (e que os recursos em dinheiro estejam disponíveis). Também este é o desejo expresso pelo GoM. Conforme mencionado, o problema em Moçambique é a existência de alimentos em excesso nas províncias do norte, enquanto que as áreas com défice alimentar se encontram no centro e sul do país. Devido às enormes distâncias e a uma infraestrutura rodoviária e comercial medíocre, é muitas vezes mais barato para o PAM comprar alimentos na África do Sul para abastecer as áreas com défice no sul de Moçambique, enquanto o centro do país pode ser parcialmente abastecido de compras efectuadas no norte. Frequentemente existem também problemas de qualidade (humidade e impurezas) com os alimentos adquiridos a nível local. Apesar de tais constrangimentos, o PAM conseguiu as seguintes aquisições locais de quantidades que vão aumentando gradualmente (principalmente milho):

- 2002 – 15.000 toneladas;
- 2003 – 16.000 toneladas;
- 2004 (a partir de Maio) – 6.838 toneladas.

128. A Secretaria Nacional do PAM. A DFD é muito ambiciosa no aspecto de estabelecer níveis elevados relativamente à focalização nos mais vulneráveis, participação e parcerias. A referida directiva é também exigente no aspecto de recursos em matéria de pessoal profissionalizado na SN. Portanto, será interessante examinar quais os recursos humanos

disponíveis para a SN a fim de apoiar a introdução da DFD.

129. A partir de Maio de 2004, a SN tinha um total de 199 elementos do pessoal, incluindo todas as categorias. Esperava-se que este número reduzisse em Julho com algumas reafectações de pessoal e encerramento de uma Subsecretaria Nacional (SSN) devido à conclusão prevista das OE. O pessoal está distribuído da seguinte forma:

Tabela 10: Categorias do pessoal da SN

Categoria	SN/Maputo	Subsecretarias	Total
Pessoal internacional	21	4	25
Quadro profissional nacional	6	-	6
Quadro geral nacional	53	115	168
Total	80	119	199

Fonte: GN do PAM

130. Existem seis SSN nas províncias de Maputo/Gaza, Inhambane, Sofala, Tete, Zambézia e Nampula, normalmente nas capitais provinciais. A SN em Moçambique também tem alguns deveres regionais que afectam as necessidades de pessoal, visto os transbordos para Suazilândia e Zimbabué serem efectuados através do porto de Maputo, para Zimbabué, Zâmbia e Malavi através do porto da Beira, e para Malavi através do porto de Nacala.

131. O pessoal é financiado de acordo com a Tabela 11 a seguir:

Tabela 11: Financiamento do pessoal da SN

Categoria	FAAP	PN	OE	Fin. Ext.	Total
Pessoal internacional	1	3	13	8	25
Quadro profissional nacional	1	1	4	0	6
Quadro geral nacional	3	26	139	0	168
Total	5	30	164	8	199

Fonte: SN do PAM

132. Os Fundos Administrativos e de Apoio ao Programa (FAAP) incluem o director nacional e uma contribuição em dinheiro para o orçamento da SN no montante de US\$ 200.000. Os 25 elementos do pessoal internacional compreendem quatro voluntários da ONU e quatro agentes da categoria júnior do quadro profissional, com financiamento externo e, na maior parte das vezes, afectados a actividades específicas da SN pelos dadores. Todavia, as necessidades de pessoal para as operações de desenvolvimento ao abrigo do PN estão muito além de 38 (30+8) elementos do pessoal, ou 19% do total da SN, conforme indicado na tabela. Na prática, a maioria do pessoal trabalha com os projectos OE e PN, seja qual for a fonte de financiamento, porque muitas tarefas atribuídas ao pessoal interligam-se e não é significativo distinguir entre tipos de projectos diferentes. Um exemplo óbvio é a operação logística em que os alimentos são transportados nos mesmos camiões contratados através das mesmas propostas, quer os projectos sejam OE ou operações de desenvolvimento, e os mesmos agentes do programa trabalharão com projectos de ambas as categorias. Esta situação é também óbvia a partir das especificações dos postos de trabalho do pessoal pertencente ao quadro profissional da SN. Visto as operações de desenvolvimento englobarem um grande número de pequenas actividades, cada uma das quais pode envolver apenas umas poucas centenas, ou menos, de beneficiários, são muito mais intensivas em mão-de-obra para o pessoal da SN que os projectos das OE, no aspecto da actividade do trabalho por tonelada movimentada ou beneficiário atingido. Por conseguinte, poderá concluir-se que as OE subvencionam eficazmente as operações de desenvolvimento no seio do PN.

133. Esta situação parece ter as vantagens seguintes para a gestão da SN:

- Oferece flexibilidade aos recursos humanos junto da SN que, a curto prazo, pode ser alvo

de novo destacamento para responder a novas situações de emergência humanitária causadas por condições meteorológicas ou por outros factores;

- Possibilita que o pessoal trabalhe com ambas as categorias de projectos e, por conseguinte, adquira mais experiência do que se estivesse somente focalizado num tipo específico de projectos;
- Acima de tudo, cria um ambiente de trabalho onde as abordagens e as experiências adquiridas com as operações de desenvolvimento poderão ser utilizadas nos projectos OE/OPSR e vice-versa, originando a aquisição mútua de conhecimentos e, consequentemente, originar melhores projectos.

134. No aspecto negativo, poderá haver o risco de alguém (p.ex.: um dador externo ou auditor), criticar o destacamento de pessoal para outros fins que não sejam os essencialmente visados, i.e. pessoal financiado ao abrigo das OE mas a trabalhar em operações de desenvolvimento. Até à data não se consta que tal tenha acontecido.

Conclusões importantes

- Até à data o PN não se encontra totalmente equipado com recursos
- Na SN os recursos humanos fornecidos ao abrigo das OE subvencionam efectivamente as operações de desenvolvimento
- Esta situação cria flexibilidade útil e permite que a SN destaque rapidamente pessoal a fim de responder a emergências
- Contribui também para a aquisição comum de conhecimentos entre projectos de categorias diferentes

3.3 PRINCIPAIS RESULTADOS DA DFD AO NÍVEL LOCAL/NACIONAL

3.3.1 *Actividade básica 1: Alimentação escolar*

Antecedentes

135. O programa de alimentação escolar acompanha a área de intervenção 2 da DFD ("Possibilitar aos agregados familiares pobres investir em recursos humanos através da educação e formação") assim como o objectivo estratégico 2 do UNDAF ("Fomentar a realização do direito ao conhecimento e à vida longa e saudável"). Trata-se de uma componente integral do Plano Estratégico do Sector Educativo do GoM. Apresenta quatro componentes: uma existe desde 1977 e três foram introduzidas ao abrigo do PN para 2002-2006. As contribuições planeadas do PAM para as componentes encontram-se indicadas na Tabela 12.

136. As componentes Alimentação Escolar e Rações para Consumo Domiciliar (RCD) estão cobertas por dois acordos que abrangem o período de Janeiro 2002 – Dezembro 2006. O segundo acordo suplementar, resultante de financiamento complementar ao abrigo da Iniciativa Global Víveres-Educação (IGVE), permitiu que mais alunos das escolas EP2/C ficassem abrangidos pela refeição escolar, assim como a órfãos através do programa RCD (a actividade suplementar prevista no PN).

137. Dada a relação de longa data entre o MINED e o PAM, as rotinas de gestão do programa encontram-se bem desenvolvidas. O MINED é responsável pelo desalfandegamento das importações, ao passo que o PAM está encarregado da logística e do transporte de alimentos desde o porto até aos armazéns centrais e para os depósitos provinciais. A partir daí, o MINED garante o transporte para as escolas. As escolas beneficiárias, junto com os Conselhos das Escolas, são responsáveis pelo armazenamento local, distribuição e preparação dos alimentos

Tabela 12: Fundos para a alimentação escolar e beneficiários projectados

	Actividade 1 do documento	Actividade 4 do documento	Total	Por ano
Fundos, US\$				
PAM	22,544.710	16.110.678	38.655.380	7,73m
Governo	4.950.000	3.800.000	8.750.000	1,75m
Total	27.494.710	19.910.678	47.405.388	9,48m
N1. de beneficiários por ano				
Alunos internos*	38.000 + 1.000 + 1.000 = 40.000	0	40.000	40.000
EP2/EPC por dia*	30.000 + 500 + 1.000 = 31.500	23.000 + 500 + 1.000 = 24.500	53.000 + 1.000 + 2.000	56.000
Semi-externos	5.000	0		5.000
RCD – raparigas	10.000	0		10.000
RCD – órfãos	2.000	18.000		20.000
Total de beneficiários				126.000
Custo anual médio por beneficiário, US\$ **				75

* alunos internos + cozinheiros + professores

**Segundo os cálculos baseados na quantidade de alimentos oferecidos pela SN do PAM, os custos anuais por beneficiário referentes às actividades básicas são os seguintes: Alimentação escolar para alunos externos: US\$ 29,45; RCD para raparigas e órfãos: US\$ 53,06; e alimentação escolar para alunos internos: US\$ 83,09.

Fonte: Documentos da actividade do projecto do PAM: PN 10097.0 - N1 1, e PN 10097.0 - N1 4 suplementar

138. Infraestruturas do regime de internato no ensino público. Há mais de duas décadas que este programa tem funcionado. Com o tempo, o número de instituições beneficiárias tem vindo a diminuir de cerca de 500 para um pouco abaixo de 200, porque o alargamento do sistema escolar apresentou o segundo nível primário independentemente (EP2 com o 61 e 71 anos) ou fazendo parte de “escolas primárias completas” (EPC, 11-71 ano), e reduziu a necessidade de instalações para internatos a este nível, apesar de ainda existirem¹² algumas. As instituições com internato são:

- Escolas secundárias (ESG1) e escolas pré-universitárias (ESG2);
- Escolas técnicas elementares e básicas (equivalente à ESG1) e institutos técnicos de nível médio (comercial, industrial e agrícola);
- Colégios de formação de professores CFFP (aproximadamente equivalentes à ESG1) e institutos de formação de professores de nível médio.

139. O principal objectivo desta componente de alimentação escolar é o melhor acesso à educação, i.e., permitir aos alunos que terminam o ensino primário em zonas sem infraestruturas pós-primárias prosseguir os seus estudos noutras zonas. Apesar de um número substancial de alunos internos se encontrarem na categoria de pobres/vulneráveis, nem todos o são e esta não é necessariamente a justificação principal para o auxílio. Segundo o ponto de vista da missão, a ajuda a alunos internos deve ser considerada uma forma de apoio orçamental que permita ao país criar recursos humanos fundamentais para o seu desenvolvimento futuro – possibilitar o acesso a alunos brilhantes sem infraestruturas educativas nas cercanias e providenciar também os alimentos mínimos para fomentar o processo de aprendizagem. Em 2003, o programa apoiou cerca de 40.000 alunos e pessoal em 199 escolas. A caixa 1 ilustra duas histórias de êxito semelhantes sobre o apoio do PAM a internatos.

¹² Por exemplo, em 1998 havia 16 EP1 por cada escola EP2. Até 2003 este número ficou reduzido para 8,5 EP1 por cada escola EP2.

Caixa 1: Dois alunos de internatos apoiados pelo PAM

Auzenda nasceu em 1979 no distrito de Moamba. Quando só tinha um ano de idade os pais morreram na guerra e ficou abandonada à sua sorte. Um hospital de Maputo cuidou dela até 1981, ano em que foi transferida para um orfanato na Beira e se juntou a outras crianças na mesma situação. Aos seis anos iniciou a escola primária e, após uma interrupção de dois anos devido à falta de instalações livres, terminou o 51 ano de escolaridade. Recebeu então uma bolsa de estudo como órfão e foi aceite na escola secundária em Dondo, a qual tinha infraestruturas para internato e era apoiada pelo PAM. Formou-se em 2003 e actualmente está a estudar num colégio de formação de professores, com a especialização de física e biologia.

Cássima nasceu em 1977 em Gorongosa. Quando tinha oito anos, os pais foram raptados e desapareceram. As autoridades locais levaram-na para o orfanato da Beira, recebeu uma bolsa de estudo na qualidade de órfã e também ingressou no internato em Dondo. Em 1999 terminou o 101. ano de escolaridade e, em 2003, formou-se num colégio de formação de professores. Actualmente trabalha como professora primária em Muanza.

140. Alimentação escolar para externatos do ensino primário (EP2 e EPC). O PAM oferece uma refeição principal nas escolas do segundo nível de ensino primário (EP2 – 61-71 anos de escolaridade) e escolas primárias completas (11-71 anos de escolaridade). A componente tem o duplo objectivo de criar um incentivo que encoraja mais famílias a procurar o ciclo primário completo para os seus filhos, reduzindo deste modo a forte tendência para o abandono após o EP1, aliviando a fome a curto prazo, melhorando o desempenho académico e reduzindo novamente o abandono. A componente também apoia o regime de “semi-internato” para alunos que residem longe e conseguem alojamentos frágeis nas proximidades da escola. Está a ser preparado um programa complementar de desvermifugação, aguardando-se que tenha início em Sofala, em Agosto de 2004. Em 2003 o programa beneficiou cerca de 125.000 alunos, em regime de semi-internato e pessoal em 152¹³ escolas das 10 províncias existentes no país (excluindo a capital).

141. O programa Rações para Consumo Domiciliar (RCD), destinado a raparigas e órfãos, teve o seu início no final de 2002 e possibilita que raparigas e órfãos com uma taxa de frequência escolar mínima de 90% recebam rações para consumo domiciliar duas vezes por ano, a entregar à mãe, consistindo cada ração em 50 kg de cereais e 5 litros de óleo vegetal. A componente RCD concentra-se entre os 41-71 anos de escolaridade em quatro províncias do norte – predominantemente muçulmanas – onde a frequência escolar das raparigas é inferior à média nacional. Após a realização de um trabalho preparatório minucioso, a primeira distribuição efectuou-se nas escolas EP2 da Zambézia no final de 2002 com 2.800 beneficiários. Em 2003 alargou-se até Cabo Delgado e Zambézia (onde passou também a incluir os 41 e 51 anos de escolaridade). Está projectada para 2004 a expansão até Niassa. O primeiro programa-piloto RCD para órfãos iniciou-se em Tete com a primeira distribuição a 2.500 beneficiários em Junho de 2003.

Focalização e selecção

142. Apesar de o documento do programa indicar que a componente de alimentação escolar se realizará em províncias com os “níveis mais elevados de insegurança alimentar e carências educacionais” identificadas durante o exercício do AMV, o apoio de longa data para os alunos internos abrange todos os internatos espalhados por todo o país.

143. A fim de facilitar a logística e também para reduzir ao mínimo a estigma e a inveja, a componente RCD funciona nas escolas que também beneficiam do programa de alimentação escolar em externatos. Por conseguinte, estes critérios de escolha são uma combinação de insegurança alimentar/subalimentação, identificada através do processo AMV, acrescido de:

¹³ 16% do total de 950 escolas.

- a) Assiduidade feminina baixa (províncias de Niassa, Cabo Delgado, Nampula e Zambézia), onde a distribuição começou em Novembro de 2002 na Zambézia; ou
- b) Uma elevada incidência do VIH e, portanto, uma probabilidade maior de haver um número de órfãos¹⁴ acima da média (províncias de Inhambane, Sofala, Manica, Tete e Zambézia). Em Junho de 2003 teve início um programa-piloto com 2.500 beneficiários. O alargamento subsequente a outras províncias deverá atingir um total de 24.000 beneficiários.

144. As autoridades locais para o ensino (Direcções Distritais de Educação, DDEd) escolhem os distritos/escolas beneficiárias após consulta com os dirigentes locais e enviam as suas propostas para as Direcções Provinciais de Educação as quais, por sua vez, as enviam para o MINED central. Após um estudo conjunto entre o ministério e o PAM à luz dos recursos disponíveis, as províncias e os distritos são informados quanto à selecção final.

145. O processo de selecção para os externatos observa os critérios seguintes:

- As escolas devem situar-se numa área rural e com insegurança alimentar e/ou serem escolas com carências educacionais relativamente maiores (taxas de matrícula mais baixas, taxas mais elevadas de abandono escolar) e uma frequência escolar feminina relativamente baixa;
- As escolas deverão ter uma área de captação extensa a fim de evitar que os alunos mudem de um escola não beneficiária para uma beneficiária;
- É obrigatória a existência de um Conselho da Escola disposto e apto a prever o processo, construir uma área para a cozinha e armazém, identificar quais os pais aptos a trabalharem na cozinha e a guardarem o armazém (em troca de uma ração para consumo domiciliário), inspeccionar e supervisionar a gestão do armazém e obter a água e lenha necessárias;
- Se for necessário, os pais terão de construir mais salas de aula para a escola poder funcionar somente com dois turnos e as autoridades educativas provinciais devem garantir o número suficiente de professores.

146. Além disso, o director escolar tem de dirigir a gestão do processo, nomear um encarregado do armazém e efectuar a coordenação com as autoridades provinciais, a fim de garantir o número suficiente de professores de forma a haver um máximo de 60 alunos por professor. As mães escolhidas colaboram com os dirigentes comunitários a fim de se identificarem as raparigas e os órfãos que se qualificam para receber as Rações para Consumo Domiciliário (RCD) e monitorarem a sua assiduidade.

147. Formação. Antes do programa começar há um seminário de quatro dias, ao qual comparecem as DDEd, o monitor local do PAM, o Conselho da Escola e os dirigentes locais, sobre a forma como o programa deve funcionar e as responsabilidades de cada participante envolvido. O MINED e o PAM produziram um excelente manual sobre temas a abranger no seminário, designadamente nutrição, higiene e produção de rendimento alternativo. O programa também inclui um breve curso de formação para os cozinheiros escolhidos. No final do curso, é assinado um contrato entre os elementos do Conselho da Escola (um dos quais deve ser uma mulher), o director escolar, os dirigentes comunitários e o monitor do PAM.

Rendimento

148. No caso da alimentação escolar, eis os dois lados da moeda: rendimento é o número proporcionado de refeições e de instalações para cozinhar, sendo os beneficiários os alunos, o pessoal e os trabalhadores que consomem os alimentos. Segundo o documento do projecto, durante o período de duração do PN deverão produzir-se os rendimentos seguintes:

¹⁴ Utilizando a definição local de um órfão como sendo uma criança que perdeu o pai ou a mãe, e não somente ambos.

- Três refeições diárias para 38.000 alunos internos;
 - Uma refeição diária para 53.000 alunos dos externatos do ensino primário;
 - Duas refeições diárias para 5.000 alunos do ensino primário em regime de semi-internato;
 - Pastilhas de desvermifugação para 50.000 alunos das escolas assistidas;
 - Duas rações anuais de RCD para 10.000 estudantes do sexo feminino das escolas primárias assistidas;
 - Duas rações anuais de RCD para 20.000 órfãos das escolas primárias assistidas.
149. Durante o período de dois anos de 2002-2003 os principais beneficiários foram:
- Cerca de 40.000 alunos internos por ano de cerca de 200 instituições receberam três refeições diárias, assim como os professores e os trabalhadores de tais instituições;
 - O número de alunos externos que receberam uma refeição aumentou de 58.000 em 61 escolas EP2/C em 2002 para cerca de 122.000 em 2003;
 - Cerca de 8.400 raparigas em áreas com frequência escolar feminina baixa e 11.300 órfãos receberam RCD duas vezes por ano.
150. A Tabela 13 sintetiza os dados sobre alimentação escolar dos relatórios do PAM para 2002 e 2003.

Tabela 13: Beneficiários segundo os Relatórios sobre Projectos Normalizados do PAM, 2002 e 2003^(a)

	Beneficiários de refeições (internatos e externatos)			Rações para consumo domiciliar			Total geral de beneficiários
	M	F	Total	Raparigas	Órfãos	Total	
2002 1	41.000	32.000	73.000	1.164		1.164	
2002 Compl.	14.820	11.180	26.000				
2002 Total	55.820	43.180	99.000	1.164		1.164	100.164
2003 1	85.330	52.416	137.746	6.000	4.760	10.760	
2003 Total	85.330	52.416	137.746	6.000	4.760	10.760	148.506

Fonte: RPN para 2002 e 2003.

(a)Após a conclusão do trabalho da missão, o projecto foi sujeito a uma revisão orçamental e os novos números apresentados pela SN são os seguintes: Alunos internos: 38.000; alunos externos do ensino primários: 92.000; alunos em regime de semi-internato nas escolas primárias: 10.000; raparigas que usufruem de RCD: 18.000; órfãos que beneficiam de RCD: 24.000.

151. O objectivo total de 96.000 alunos internos e externos como beneficiários excedeu em 2002 e ainda mais em 2003 quando havia mais de 140.000 beneficiários. Os números constantes dos relatórios não são discriminados por internatos e externatos. Ainda não foi atingido nenhum objectivo das RCD, com 8.400 para raparigas (objectivo anual de 10.000) e 11.360 para órfãos (objectivo anual de 20.000) em 2003.

152. Na generalidade, em 2003 houve um total de 161.000 beneficiários, incluindo alunos assim como outros indivíduos, designadamente pessoal da escola, etc., acrescido de mais de 106.000 beneficiários indirectos do programa RCD¹⁵.

Resultados e impacto

153. Os documentos do projecto apresentam diversos indicadores quantitativos para medir o êxito dos resultados esperados nas escolas assistidas durante o período de cinco anos do PN. Os indicadores (ver página a seguir) reflectem os objectivos principais de ter mais alunos a frequentarem o EP2 e a completarem o curso, melhorando o seu desempenho académico e reduzindo a sua tendência para abandonarem a escola.

¹⁵ Baseado em cinco pessoas por agregado familiar.

1	Frequência em EP2	+15% durante 5 anos
2	Taxa de abandono escolar em EP2	- 5% por um ano
3	Taxa de abandono escolar feminino	- 10% durante 5 anos
4	Taxa de promoção	+ 5% por um ano
5	Taxa de repetição	- 10% por um ano
6	Frequência feminina em escolas assistidas	+ 20% por um ano
7	Aumento da frequência de órfãos com sida	+ 20% por um ano
8	Taxa de assiduidade média estável	80%

154. O MINED possui uma sondagem académica excelente de longa data e um sistema estatístico que compreende, entre outros:

- a) Uma sondagem anual no início do ano académico e que engloba escolas, anos de escolaridade, classes, professores e também indicadores como a taxa de frequência bruta e líquida e a taxa de admissão;
- b) Uma sondagem ao desempenho no final do ano que apresenta números e taxas de desempenho e abandono escolar.

155. A actual sistema deve estar apto a apresentar os dados necessários para monitorar o efeito "antes e depois" nas "escolas do PAM" e a forma como o seu desempenho se compara ao das escolas não beneficiadas pelo PAM. Visto que o PN tem estado a funcionar há mais de dois anos, existe uma necessidade urgente de debater com o departamento de planeamento/estatística do MINED a forma como um "subsistema" para controlo dos efeitos do programa PAM pode ser integrado no actual sistema do MINED, incluindo a origem e organização dos dados de base pertinentes da Sondagem à Educação em 2001¹⁶. Nenhum conjunto coerente de dados sobre o impacto deste enorme projecto foi disponibilizado à missão.

156. É necessário distinguir entre a antiga componente do projecto (alimentos para internatos), das componentes que foram acrescentadas em 2002 (alimentos para externatos e RCD destinadas a raparigas e órfãos). É certo que a componente dos internatos tem atingido um impacto muito substancial ao longo dos anos, conforme ilustrado na caixa 1. Após a independência na década de 70, os internatos eram as únicas escolas secundárias disponíveis, funcionando em grande medida graças ao apoio do PAM e o seu contributo para o crescimento de recursos humanos em Moçambique tem sido muito substancial. Mas parece estranho que o PAM seja incapaz de demonstrar o que esse impacto tem sido, visto não ter sido realizada nenhuma avaliação global deste projecto de longa data. Pelo menos, nenhuma foi apresentada à missão apesar dos pedidos feitos. Por outro lado, ainda não se pode esperar a avaliação das componentes que foram acrescentadas em 2002, apesar de o sistema estatístico do MINED dever estar apto a apresentar dados sobre os indicadores acima mencionados.

157. Alguns dados preliminares parecem revelar que as escolas do PAM têm taxas de frequência mais elevadas que as outras escolas. Conforme ilustrado na Tabela 1 do Anexo 4, a taxa de aumento da frequência é maior nas "escolas do PAM" que nas outras, apesar de a tabela também revelar que o modelo está longe de ser coerente, sendo negativo na província de Manica, por exemplo. É necessário efectuar mais trabalhos a fim de se identificarem todos os factores contribuintes e examinar pormenorizadamente as taxas de abandono escolar e outros indicadores no 51, 61 e 71. anos de escolaridade. Existe uma necessidade de tratar os dados com certo

¹⁶ A "Sondagem sobre Alimentação Escolar Normalizada" do PAM que contém dados de 2001 e 2002 sobre diversos países que beneficiam dos programas de alimentação escolar do PAM é de "fácil utilização" e contém medições sobre indicadores não utilizados no actual sistema estatístico do MINED. O objectivo da sondagem consiste em possibilitar que a apresentação de dados colectivos do PAM sobre alimentação escolar relacione os indicadores. Um sistema que possa facilmente ser ramificado para o actual sistema de monitoração escolar de Moçambique seria mais importante que a criação de um sistema paralelo difícil para efeitos de comparação entre países.

cuidado. Por exemplo, alguns especialistas informaram a missão que a existência de professoras é um factor mais importante para explicar a frequência feminina que as rações alimentares. Provas anedóticas nas províncias de Maputo e Zambézia revelaram cerca de 100% da frequência nos externatos que oferecem refeições e que a frequência escolar subiu em algumas escolas escolhidas da Zambézia mesmo durante a fase preparatória, antes do serviço de refeições ter começado. Existem planos disponíveis para melhorar a colaboração com o MINED relativamente à monitoração do projecto de alimentação escolar em 2004.

Efeitos não intencionais

158. O aumento considerável no fornecimento de refeições escolares resultou no aumento da procura de lenha, o principal combustível para cozinhar. Visto muitas escolas beneficiárias estarem situadas relativamente próximo das vilas e já exigirem a necessidade de se recorrer a muitas árvores, o projecto de alimentação escolar pode acelerar o desflorestamento em tais áreas (Caixa 2 a seguir). Para responder a esta questão, iniciaram-se projectos-piloto nas províncias de Manica e Sofala a fim de se cozinhar com melhores fogões a nível local. A missão ficou também informada que a USAID está a interessar-se por este assunto e que poderá existir uma possibilidade de parceria com o PAM sobre uma melhor utilização da energia nas cozinhas das escolas assistidas pelo PAM.

159. Existem provas anedóticas que no norte, onde os alunos recebem uma refeição diária e as raparigas recebem RCD, tem havido um declínio no assédio sexual por parte dos professores. Os principais motivos parecem ser que o aluno que esteja alimentado tem menos probabilidades de ser atraído por ofertas alimentares e que a capacidade do professor para conceder ou negar um lugar na escola fica debilitada pelo sólido interesse particular da família no facto de a rapariga frequentar a escola. Esta situação poderá ser acoplada com a existência de um dinâmico Conselho da Escola, muitas vezes criado em redor das iniciativas alimentares e do interesse acrescido de muitos dirigentes comunitários nas escolas que recebem apoio do PAM, o que pode também reforçar a omissão de outros aspectos da vida académica, incluindo a atitude dos professores.

160. Quando as escolas beneficiárias não são escolhidas com o cuidado e a observação adequados dos critérios de selecção, o objectivo global do exercício pode fracassar. Por exemplo, uma escola beneficiária recebeu mais 400 alunos depois de ter iniciado o abastecimento de uma refeição diária – mas depois descobriu-se que outra escola nas imediações tinha menos 400 alunos. Certamente que esta situação irá alterar as estatísticas sobre frequência nas escolas beneficiárias.

161. Os diversos anos de assistência alimentar nas escolas (internatos) em Moçambique originou um grau de dependência que dissipa formas de identificação para as próprias escolas ou o GoM encontrarem soluções alternativas. Todavia, o problema começa a ser enfrentado através da introdução de mais actividades de produção alimentar organizadas em escolas que possuem os recursos apropriados, i.e., colégios agrícolas.

Caixa 2: O problema da lenha nas escolas

O Instituto de Formação de Professores Primários de Manhica recebeu apoio do Japão e abriu em 1999. Possui excelentes infraestruturas para regime de internato e ensino e encontra-se bem mantido. Tem 635 alunos, 430 dos quais são internos que recebem três refeições por dia. O pessoal e alguns alunos externos também comem no centro, onde se preparam cerca de 3.000 refeições diárias.

A cozinha é espaçosa e bem desenhada, com superfícies em aço inoxidável, excepto na área destinada a cozinhar que se caracteriza essencialmente por uma lareira em tijolo ao nível da cintura para cozinhar a lenha. Segundo o pessoal da escola, foi mal concebida visto que: a) consome demasiada madeira e b) a sua altura impede o pessoal de misturar e mexer os ingredientes contidos em grandes panelas. Consome-se semanalmente cerca de dois carregamentos de camião.

O Instituto está actualmente a preparar a construção no exterior de um fogão tradicional coberto com chapa de zinco num dos pátios principais, utilizando basicamente idêntica tecnologia a lenha que utilizam as habitações na vila. A vantagem é o facto de consumir aparentemente menos madeira que actualmente. Ironicamente, o local onde se situa o instituto em questão significa que tem relativamente fácil acesso à capital nacional – Maputo – e, por conseguinte, ao gás em bilhas para cozinhar. Seria interessante efectuar uma análise sobre os custos-vantagens da eficiência das duas alternativas energéticas.

3.3.2 Actividade básica 2: Fundo víveres-desenvolvimento**Antecedentes**

162. O programa nacional para 1998 – 2001 introduziu um fundo alimentar concebido para se focalizar nas populações mais vulneráveis nas zonas com mais insegurança alimentar. Houve uma abordagem participativa com as próprias comunidades vulneráveis identificando-se projectos de víveres-recursos, com a administração distrital na qualidade de responsável pela tomada de decisões e as ONG locais como participantes na execução. Os objectivos consistiam em melhorar a segurança alimentar nas comunidades e causar uma melhor consciencialização relativamente à vulnerabilidade, nutrição, mortalidade infantil e, simultaneamente, contribuir para a reabilitação infraestrutural e criar capacidades administrativas descentralizadas nos distritos em questão a fim de tratar problemas multidimensionais.

163. O projecto foi lançado em 1999, tendo sofrido uma interrupção devido às graves inundações em 2000 e 2001 quando todos os recursos do PAM foram necessários para as OE. Todavia, as actividades víveres-recursos foram realizadas em 24 distritos nas seis provinciais do centro e sul e nas cidades de Tete, Maputo e Beira, principalmente relacionados com a reabilitação da infraestrutura social e económica. O apoio foi caracterizado como apoio orçamental aos distritos pobres em recursos, aptos a investir na infraestrutura social e económica empregando indivíduos com insegurança alimentar temporária ou crónica. O projecto foi utilizado para reabilitar estradas de acesso que não eram muitas escolhidas nem usadas pela comunidade envolvida. O resultado era confuso, devido a recursos reatribuídos e atenção dispersa. Um dos problemas era o fraco interesse revelado pelas ONG em se oferecerem para a parceria, havendo poucas ONG activas nos distritos escolhidos pelo seu défice alimentar.

164. As experiências com o Fundo Alimentar influenciaram o conceito do novo Fundo Víveres-Desenvolvimento. O objectivo do projecto FVD foi reduzido para “*possibilitar às comunidades nos distritos com insegurança alimentar crónica criarem recursos viáveis que as tornem menos vulneráveis às catástrofes naturais*”¹⁷. Este objectivo modificado aponta para uma focalização nas culturas resistentes às secas e no melhor abastecimento de água, por exemplo. A cobertura geográfica foi também reduzida.

¹⁷ Actividade PN 10097.0 ACT 2, Fundo Víveres-Desenvolvimento, PAM Moçambique, 2001

Focalização e beneficiários

165. Em 1999, um grupo de trabalho que precedeu o CAV classificou todos os distritos moçambicanos de acordo com a sua vulnerabilidade crónica, conforme determinado por diversos factores que foram então avaliados. Esta classificação constituiu a base da selecção conjunta de 12 distritos por parte do PAM e do GoM onde o FVD funcionaria durante o período de duração do PN para 2002 – 2006. A metodologia actual da AMV não possui dados para além do nível distrital e alguns distritos são grandes e podem conter algumas parcelas com população faminta apesar da média do distrito poder não indicar ser este o caso. Este defeito na metodologia é tratado pela particularidade de objectivos próprios do projecto, visto que as propostas das comunidades que se consideram a si próprias expostas à fome serão avaliadas ao nível distrital relativamente ao seu mérito.

166. Segundo o Programa Nacional para 2002-2006, o objectivo anual original para o FVD era envolver permanentemente 8.000 participantes nas actividades PVT (Projecto Víveres-Trabalho) ou PVF (Projecto Víveres-Formação). Presume-se mais adiante que os agregados familiares participantes beneficiam em média durante um período de dois meses. Considerando que cada família tem supostamente cinco elementos, tal corresponderia a 40.000 beneficiários num dado período do ano ou a uma cobertura anual total de 200.000 beneficiários ou a um milhão durante o período de cinco anos do PN.

167. Em cada distrito escolhido, cria-se um comité do Fundo Víveres-Desenvolvimento que terá a tarefa de definir as comunidades que se qualificam com vulnerabilidade crónica a catástrofes e insegurança alimentar e avaliar e decidir sobre propostas do projecto recebidas através dos *postos administrativos*, o nível administrativo mais baixo em Moçambique, destas comunidades. As actividades do projecto são geralmente identificadas pelas próprias comunidades, frequentemente através do diálogo com os representantes do governo local (p.ex.: o agente da extensão agrícola local). A impressão geral da missão é que os comités distritais, contando com o conhecimento local dos dirigentes comunitários, têm sido capazes de focalizar as comunidades razoavelmente bem e tomar decisões racionais relativamente à viabilidade das actividades propostas para o projecto.

168. A missão encontrou por acaso alguns exemplos da chamada rotação, i.e. em que todos os agregados familiares na comunidade ou aldeia efectuam uma rotação para participar nas actividades do projecto e, por conseguinte, revezam-se para receber alimentos utilizando um sistema rotativo. Este é praticado onde as comunidades acharem que deve haver mais gente a receber alimentos que o que for destinado pela actividade. A rotatividade garante que todos os agregados familiares necessitados recebem, pelo menos, algum auxílio alimentar, embora apenas rações parciais. Pareceu ter reforçado a solidariedade e apoio ao projecto na comunidade. Os monitores de campo do PAM não levantaram objecções ao processo e a missão não acredita que tal possa contribuir significativamente para diminuir os objectivos visados para o projecto.

Rendimentos principais

169. Os planos de trabalho para 2002 e 2003 visam um rendimento¹⁸ constante de 8.000 participantes ou 40.000 beneficiários. Conforme ilustrado na Tabela 14, o número de participantes ao longo de dois anos, segundo os RPN para 2002 e 2003, está próximo dos 13.000 e o número de beneficiários cerca de 64.000, mas alguns beneficiários participaram em diversos ciclos de actividades. A quantidade de alimentos distribuídos corresponde à ração diária¹⁹ para dez e sete meses durante 2002 e 2003 respectivamente. A redução no tempo efectivo de actividade do projecto em 2003 explicaria por que somente dois terços da distribuição alimentar

¹⁸ Apesar da incoerência na terminologia de participação do PAM, a missão define o rendimento do FVD como sendo o número de participantes e a quantidade de alimentos distribuídos aos beneficiários, o resultado a criar como sendo os recursos em consequência do rendimento, e o impacto como sendo o nível de vida melhorado dos beneficiários (p. ex.: melhor segurança alimentar).

¹⁹ Totais da ração alimentar orçamentada: 2,95 kg/dia/participante.

planeada foi realizada naquele ano.

Tabela 14: Actividades do Projecto Víveres-Trabalho/Formação (PVT/F), planeadas e realizadas, 2002 e 2003

	2002		2003		Total, 2002-03	
	Valor projectado	Valor real	Valor projectado	Valor real	Valor real	Proporção
Beneficiários	40.000	27.834	40.000	35.953	63.787	80%
Participantes do PVT/F²⁰	8.000	5.566	8.000	7.192	12.758	80%
Distribuição alimentar, toneladas	7.080	4.927	7.080	4.596	9.523	67%

RPN 2002 e 2003

170. Acompanhando o exercício do PAM, o número relatado de beneficiários e participantes constantes da Tabela 14 reflecte a média durante o ano em qualquer momento, um método de apresentação de resultados considerado estranho por parte da missão.

171. O Relatório sobre Projecto Normalizado (RPN) anual apresenta dados estatísticos desdobrados por sexo. O objectivo de atingir 62,5% de mulheres beneficiárias e participantes do PVR/F (Projecto Víveres-Recursos/Formação) foi alcançado durante 2002 e 2003, o que é confirmado pela "Lista de actividades" mantida pela SN em todas as actividades do FVD (Tabela 15 a seguir).

172. A suposição inicial constante do documento do FVD em que a média de uma actividade de projecto duraria dois meses, revelou-se errónea: a média de 102 projectos com datas de início e conclusão indicadas era de cinco meses. Existem também casos em que o período do projecto foi alargado quando o período do projecto originalmente planeado foi concluído antes do trabalho ter acabado, havendo outros casos em que um novo projecto foi iniciado para a mesma comunidade.

173. Infelizmente, não é possível reconciliar o RPN e a lista de actividades. Enquanto que o RPN (Tabela 14 acima) regista 12.758 participantes no FVD a receberem 9.523 toneladas de alimentos, o número correspondente da "lista de actividades" é de 19.600 participantes a receberem 5.450 toneladas de alimentos. Portanto, a análise baseada em rendimento declarado é menos que significativa. A SN aconselha que, em caso de dúvida, o RPN apresenta a informação aprovada oficialmente. Mas nenhuma destas fontes pode definir o alvo do FVD, i.e. o número acumulado de participantes e beneficiários.

Principais resultados

174. Os RPN anuais contêm uma lista de recursos criados pelo FVD, os quais se encontram sintetizados na Tabela 2 do Anexo 4. A partir desta tabela pode-se observar que entre 2002 e 2003 a focalização dos projectos FVD mudou significativamente na direcção dos projectos agrícolas. A criação relatada de recursos em 2002 engloba um número de microprojectos do Fundo Alimentar terminados em 2002. O Fundo Alimentar possuía um processo mais vasto do projecto relativamente à educação, saúde e bem-estar social, e as actividades do projecto também se situavam em zonas urbanas. Isto é confirmado pela análise das estatísticas acima indicadas sobre os 211 projectos do FVD até agora adoptados, enquanto que os projectos do Fundo Alimentar do PN para 1998 – 2001 não estão incluídos (Tabela 15).

²⁰ O PVT/F é utilizado como expressão abreviada de Projecto Víveres-Trabalho e Projecto Víveres-Formação.

Tabela 15: Lista de actividades para 211 projectos do FVD durante 2002 e 2003

Tipo de projecto	N1. de participantes no PVR/F	N1. de projectos
Campos de multiplicação de sementes e outros projectos relacionados com culturas	10.896	132
Construção de diques, irrigação e escoamento	5.392	46
Projectos relacionados com animais	873	17
Protecção ambiental e plantação de árvores	1.209	8
Melhoramentos rodoviários	610	4
Construção de escolas	236	1
Construção de mercados	100	1
Formação	45	2
Total	19.361	211

Estimativa da missão baseada em dados da SN do PAM

175. A tabela sugere uma enorme focalização na segurança alimentar, acompanhando completamente o objectivo restrito para o Fundo Víveres-Desenvolvimento e com as prioridades do MADER.

Impactos projectados

176. A actividade mais frequentemente relacionada com a produção agrícola é a criação de campos para multiplicação de sementes e outros produtos para plantar, especialmente mandioca. Em zonas com tendência para secas, uma mudança do milho, o produto agrícola preferido tradicionalmente, para o sorgo e mandioca reduz o risco de insucesso agrícola. Melhores variedades de mandioca combinadas com melhor transformação e preparação alimentar podem ter um impacto elevado na segurança alimentar em tais zonas, assim como haverá uma melhor conservação da água mediante a construção de diques e de sistemas de irrigação e escoamento.

Caixa 3: Alterar a preferência dos consumidores em resposta à seca

Os aldeões em Nhansata, no distrito de Muanza, província de Sofala, estão a reactivar a produção de mandioca. Com o apoio das direcções agrícolas provinciais, foi introduzida uma nova variedade e os aldeões estão agora convencidos que se alimentam bem naquela área sujeita a secas. Também com o apoio alimentar do PAM foi oferecida formação às mulheres sobre novos métodos de preparação de refeições mais nutritivas e saborosas mediante uma transformação correcta e oportuna e misturando a mandioca com vegetais, amendoins e outros alimentos. Adultos e crianças, do sexo feminino ou masculino, afirmaram unanimemente que as novas refeições obtiveram a sua aceitação total. Obviamente que a preferência dos consumidores está a mudar na aldeia.

177. A água é um remédio universal contra a insegurança alimentar. O projecto FVD está a envolver-se em diversas actividades que visam uma melhor conservação da água através da construção ou reabilitação de diques e de sistemas de irrigação e escoamento. Estes empreendimentos podem geralmente ser descritos como microprojectos, excedendo a irrigação raramente cerca de três hectares e menos que 100 participantes. Todavia, os diques e os sistemas de irrigação construídos permitem a cultura ao longo do ano, i.e. duas culturas em vez de uma. As divisões agrícolas distritais e provinciais do MADER dispõem de apoio técnico e material e, somente em casos raros, uma ONG (observou-se a Visão Mundial num caso) adoptou o papel de participante da execução e ofereceu materiais de construção.

Caixa 4: Uma história de sucesso sobre irrigação?

Aldeões mobilizados em Mazoe Ponte, distrito de Changara, província de Tete, sob a liderança do seu chefe local, decidiram em 2002 construir um dique com apoio alimentar do PAM. A água é suficiente para irrigar alguns hectares dos terrenos circundantes, com possibilidades de vir a expandir. Um pedido de apoio à direcção agrícola provincial recebeu uma resposta positiva tanto quanto dizia respeito ao material, embora o apoio técnico estivesse dependente da compensação económica para o pessoal técnico. O dinheiro não existia e, por isso, o agente distrital da extensão, possuindo a experiência e por obrigação do cargo, desenhou o dique e o sistema de irrigação, em conformidade com o que tinha aprendido ao longo da sua vida profissional. O resultado final impressionou tanto uma delegação do PAM em visita que a FAO decidiu mais tarde fornecer os materiais para construção de um depósito de água que iria permitir o alargamento da área irrigada. Quando ficasse terminada, a construção do dique resultaria num aumento da produção, correspondendo a alguns meses das necessidades alimentares da comunidade. Este projecto é uma história de sucesso em evolução, apesar do fracasso da direcção provincial em reconhecer o acordo de parceria.

178. Apesar de as actividades do FVD poderem constituir uma diferença para a situação da segurança alimentar de uma comunidade, é preciso passarem alguns anos para os resultados viáveis começarem a surgir. No caso da maioria das actividades do FVD visitadas pela missão, é prematuro avaliar o resultado final. Algumas pareciam prometedoras enquanto que outras nem tanto. Muitas comunidades pareciam contar com as actividades do Projecto Víveres-Recursos (PVR) para o seu sustento; visitas efectuadas ao local sugeriram que os participantes estão dependentes das rações alimentares na estação de carência e contam com apoio permanente. Tais expectativas são compreensíveis, embora pareça haver pouca iniciativa para identificar uma estratégia de saída com os elementos comunitários no início dos projectos.

179. A irrigação de alguns hectares para algumas centenas de famílias é um êxito importante, embora uma comunidade com insegurança alimentar crónica não mude progressivamente para uma segurança alimentar total. Uma actividade média do FVD, talvez com a duração de alguns meses, na maioria dos casos está longe de ser suficiente para mudar radicalmente a situação a este respeito. O que esta situação pode facultar é alívio temporário durante a fase de construção e, se a actividade se revelar viável, uma contribuição para com uma melhor segurança alimentar. É normalmente necessário muito mais para tornar estas comunidades seguras no plano alimentar.

180. Parece haver uma falta de análise sobre a forma de ultrapassar a situação da insegurança alimentar quando os projectos são concebidos e existe uma aparente falta de visão quanto ao que pode ser realizado ao nível distrital. Qual o tempo e recursos necessários para uma comunidade participante obter a segurança alimentar? Tais investimentos são viáveis? Quando é que a comunidade ganhou ímpeto aceitável para prosseguir na direcção da segurança alimentar sem as intervenções do PVR? Existem áreas com recursos naturais muito limitados para jamais se usufruir de segurança alimentar e onde o FVD pode apresentar expectativas falsas.

181. Se for proporcionada formação em matéria de segurança alimentar, as autoridades distritais devem estar mais activas na elaboração de análises mais profundas ou, pelo menos, inteirar-se sobre elas e utilizá-las. A realização de análises à vulnerabilidade e à segurança alimentar e os planos de acção correspondentes devem situar-se no seio da competência e obrigações da administração distrital. Criar tais aptidões nos governos locais proporcionará uma enorme capacidade duradora para tratar problemas de bem-estar social ao nível onde finalmente pertencem. Com experiência nestas matérias, o PAM pode incentivar a criação de capacidades nos distritos considerados vulneráveis, embora precisasse então de novas parcerias com dadores e intervenientes interessados nesta área.

Oportunidade

182. Os alimentos são geralmente distribuídos de acordo com o horário estabelecido. Existem algumas provas de utilização inflexível das reservas disponíveis do PAM, o que reflecte um processo de tomada de decisões ainda centralizado. Por outro lado, na província de Tete relataram-se grandes atrasos nos reembolsos aos participantes na execução pelas despesas efectuadas (p. ex.: para distribuição de alimentos do ponto de distribuição do PAM para os beneficiários). A missão foi informada que tais atrasos poderiam demorar entre vários meses a um ano, sendo as deficiências na apresentação da documentação necessária junto da SN o motivo aparente das referidas despesas.

183. O processo de tomada de decisão dos projectos individuais do FVD envolve normalmente a SN do PAM, o que causa inevitavelmente atrasos num país enorme com infraestruturas de comunicação limitadas. A administração do FVD abrange comités a três níveis: o comité distrital, o comité provincial e, por fim, o comité nacional (reune-se 1 – 2 vezes por ano). Em relação à amplitude do FVD (valor anual de alimentos distribuídos, artigos não alimentares e auxílio técnico não excedem US\$ 2 milhões), parece haver uma tendência para uma administração em excesso. Devem ser analisadas as vantagens potenciais da eficácia mediante a existência de mais descentralização para as SSN provinciais do PAM.

Efeitos não intencionados

184. Os aldeões informaram a missão que a tradição de trabalharem juntos ficou reforçada quando se alcançaram resultados palpáveis em consequência do apoio do PAM. Esta situação animou as comunidades a prosseguirem as suas iniciativas e, por vezes, a prolongá-las a outros projectos. Os agricultores formaram associações ou cooperativas em consequência dos projectos comunitários do FVD, os quais devem ser considerados recursos inesperados para a comunidade. É também evidente que as iniciativas bem sucedidas servem de inspiração para os não beneficiários vizinhos a fim de formularem projectos. Uma tal mudança de atitude deve obrigatoriamente ser vista como uma grande realização do projecto FVD, ainda que seja não intencional.

185. Por outro lado, existe um risco de os projectos FVD levantarem expectativas acerca da vulnerabilidade e insegurança alimentar ultrapassadas em áreas onde existe, de facto, pouca perspectiva de jamais se atingir a segurança alimentar devido a uma escassez de recursos naturais produtivos. O risco de dependência do auxílio alimentar em tais circunstâncias pode compensar o aumento da capacidade das comunidades para enfrentarem as suas estratégias inerentes aos meios de vida. Em zonas com défice alimentar crónico existe um risco claro de a dependência ser criada pelo projecto na ausência de estratégias de saída e de uma base analítica da visão quanto à forma como a insegurança alimentar pode ser atacada a longo prazo.

3.3.3 Actividade básica 3: Infraestrutura da Rede de Segurança Comunitária

Antecedentes

186. Conforme acima indicado, a taxa de frequência do VIH/sida em Moçambique é considerada uma das mais elevadas do mundo. A epidemia está a ter um efeito devastador na sociedade e a causar o aumento do número de órfãos. Além disso, está a ter um impacto negativo tremendo na segurança alimentar ao nível familiar, através de uma redução da produção agrícola e do rendimento e aumento das despesas médicas.

187. A fome e a pobreza afectam milhões de pessoas em Moçambique. O acesso a alimentos próprios e nutritivos é bastante importante para um indivíduo infectado com o VIH/sida, sendo a nutrição uma componente importante de qualquer pacote de cuidados essenciais para o VIH/sida. Para um indivíduo que vive com o VIH/sida, uma boa nutrição pode ajudar a prolongar o tempo de sobrevivência e a melhorar a qualidade de vida. O protocolo nutricional actual da OMS para indivíduos com o VIH/sida confirma a necessidade de aumentar a absorção

de energia dos adultos em 10-30%, consoante a fase de infecção, com um aumento proporcional de proteína. Talvez o mais importante é os indivíduos que vivem com o VIH/sida apresentarem uma capacidade reduzida para produzir ou adquirir alimentos e o auxílio alimentar é necessário a fim de garantir que não têm substancialmente menos alimentos disponíveis.

188. Em Moçambique, o PAM tem utilizado o auxílio alimentar para evitar e atenuar os efeitos devastadores das crises combinadas do VIH/sida e da insegurança alimentar desde a última década de 90. Com o crescimento rápido de tais crises, a atenuação do impacto do VIH/sida foi definido como uma das prioridades principais do PN do PAM para 2002-2006 (subparágrafo 2.2). Esta situação enquadra-se no objectivo do UNDAF em utilizar 25% de todos os fundos da ONU, directa ou indirectamente, para o VIH/sida (subsecção 2.1.4).

Objectivos e investimentos do PAM

189. Em resposta a tais questões, criou-se a Rede de Segurança Comunitária (RSC) com base nas experiências adquiridas com os chamados microprojectos no PN anterior. O objectivo a longo prazo da RSC consiste em evitar e reduzir o impacto negativo do VIH/sida em indivíduos que sofrem daquela doença e respectivas famílias, incluindo órfãos e crianças vulneráveis (OCV) e apoiar a capacidade nacional (institucional, comunitária e familiar) a fim de prolongar e aumentar a prevenção e redução de tal impacto.

190. Existem três objectivos imediatos inter-relacionados:

- Apoiar famílias directamente afectadas (define-se por família directamente afectada a que é dirigida por algum órfão²¹, avós ou por alguém doente ou a morrer com o VIH/sida) e comunidades, assim como instituições pertinentes para assegurar a satisfação das necessidades básicas em matéria de cuidados, nutrição e educação dos órfãos e crianças vulneráveis dispondo de alimentos através dos internatos, creches e instituições educacionais;
- Atenuar o impacto negativo das famílias cuja segurança alimentar ficou gravemente afectada com o VIH/sida, dispondo de rações familiares para as famílias no contexto da assistência domiciliar (AD);
- Apoiar a capacidade de assistência às famílias afectadas e a participação das ONG e de OBC (Organização Baseada na Comunidade) na atenuação do VIH/sida, através de rações familiares e viveres-trabalho ou viveres-formação para activistas no contexto da AD (Assistência Domiciliar).

191. O custo do projecto identificado no documento do projecto totaliza US\$ 6,4 milhões durante um período de cinco anos. Calcula-se que serão necessários 16.960 toneladas de milho, 505 de óleo vegetal, 1.695 de legumes e 840 de açúcar.

Beneficiários e focalização

192. Essencialmente existem três tipos de beneficiários:

- Famílias directamente afectadas pelo VIH/sida, definidas como agregados familiares dirigidos por órfãos, avós ou por alguém doente ou a morrer do VIH/sida, compondo-se cada família por cinco indivíduos ou beneficiários;
- Órfãos e crianças vulneráveis;
- Activistas ou voluntários que trabalham em AD.

193. A Caixa 5 ilustra o caso de dois beneficiários típicos entrevistados pela missão.

²¹ Relativamente à questão sobre a idade a que um órfão passará a chefe de família (irmãos), informadores principais responderam que esta situação acontecia com frequência por volta dos 13 – 14 anos de idade, apesar de chegar ao seu conhecimento alguns casos de chefes de família ainda mais jovens.

Caixa 5: Beneficiárias da RSC, duas mulheres em Chókwè

A mission efectuou visitas domiciliarias a duas mulheres em Chókwè, ambas beneficiárias do projecto. A primeira mulher tinha 52 anos e vivia sozinha com um neto de 13 anos de idade, que se encontrava na escola no momento da visita. Em 2000, o marido tinha regressado doente com sida da África do Sul, tendo falecido em 2003. Ela tinha dois filhos, ambos a trabalharem na África do Sul onde ela pensava que iriam ficar, não tendo recebido nenhum dinheiro deles. A filha, mãe do seu neto, ficou viúva. Após a morte do marido voltou a casar mas o novo marido não queria responsabilizar-se pela criança. A mulher tinha recebido alimentos do projecto desde Outubro de 2003. Encontrava-se visivelmente doente com sida, embora estivesse bem vestida e vivesse numa casa acima da média, resultado do trabalho do marido na África do Sul.

A segunda mulher vivia nas imediações com cinco netos entre os 7 e os 17 anos. Todos os seus quatro filhos tinham falecido, deixando os respectivos filhos. Afirmou que não tinha meios para mandar as crianças para a escola. Um deles, um rapaz de 15 anos, ocupava-se dos animais de um agricultor próximo que, afirmou, o tratava mal. A única fonte de rendimento era vender lenha. No recinto existiam diversas casas que tinham sido habitadas pelos seus filhos falecidos, encontrando-se todas em estado de ruínas. A mulher apresentava um aspecto muito pobre, embora os netos não parecessem estar mal alimentados. Desde Novembro de 2003 que recebia alimentos dos projecto (N.B. – Não está correcto que pais pobres não tenham meios para enviar os seus filhos para a escola, situação que o PE, da Assistência Mundial, deveria ter tido conhecimento: apesar de se constar ser difícil, esses pais podem obter um certificado da secretaria local do MMCAS a fim de os isentar de quaisquer despesas inerentes à matrícula escolar).

194. O Ministério da Mulher e Coordenação dos Assuntos Sociais (MMCAS) é o participante do governo para o PAM na introdução da RSC, existindo um comité directivo nacional presidido conjuntamente pelo MMCAS e o PAM com a participação do MISAU, dados principais, ONG e outras partes interessadas. Através deste comité existe uma ligação ao Conselho Nacional para a sida. Em cada província em questão existe um comité directivo da RSC com a participação da direcção provincial do MMCAS e da SSN do PAM. A introdução é efectuada por ONG com experiência em AD e assistência a órfãos e crianças vulneráveis. Através das direcções provinciais, o MMCAS controla e dirige os participantes na execução (PE) A distribuição de alimentos é efectuada pelos PE, que também se responsabilizam pelo seu transporte a partir dos armazéns do PAM para os pontos de distribuição situados nas cercanias dos lares dos beneficiários.

195. O projecto da RSC está a ser introduzido nos distritos considerados pelo CAV como estando particularmente expostos ao VIH/sida, todos situados nas chamados corredores de Maputo e Beira e na província de Tete. Os pacientes com sida são primeiro identificados com base num exame médico, seguindo-se então uma visita domiciliar por parte de um voluntário do PE a quem compete determinar se o paciente é suficientemente pobre para poder receber apoio do projecto. Os órfãos são recolhidos de diversas formas: alguns são encontrados nas ruas, outros deixados nos hospitais. A política do MMCAS consiste em encontrar lares de acolhimento e não os manter em orfanatos por períodos de tempo mais longos do que for necessário. A UNICEF está envolvida no projecto ajudando as comunidades a criar respostas para enfrentar os efeitos do VIH/sida, focalizando-se particularmente nos órfãos e nas crianças vulneráveis.

Rendimentos

196. Dadas as necessidades esmagadoras e os recursos limitados, as actividades do projecto limitam-se a algumas províncias nas áreas mais atingidas dos tão conhecidos corredores de Maputo e Beira e possuem um carácter-piloto para testarem novas abordagens e apoiarem iniciativas baseadas na comunidade. Segundo o documento do projecto, haverá três rendimentos:

- Apoio a indivíduos com VIH/sida e respectivas famílias com rações alimentares através da

AD. Cerca de 1.800 pessoas cronicamente doentes e famílias (9.000 beneficiários) receberão anualmente auxílio alimentar para melhorar a sua resposta à medicação, a sua qualidade de vida e prolongar a sua longevidade. As famílias de tais beneficiários estarão aptas a preservar os seus recursos existentes e a desenvolver estratégias de colaboração. O auxílio alimentar aos indivíduos cronicamente doentes será integrado nos serviços de AD e distribuído durante visitas domiciliárias pelos prestadores de cuidados;

- Apoio a voluntários da AD. Cerca de 900 voluntários da AD receberão rações familiares para consumo domiciliário como incentivo e compensação pelo seu trabalho;
- Apoio a órfãos e crianças vulneráveis através de instituições como creches, pré-escolas, escolas comunitárias e orfanatos. Cerca de 9.000 órfãos e crianças vulneráveis receberão auxílio alimentar através de escolas não oficiais, creches e orfanatos que prestam cuidados e educação a tais crianças. Este apoio será definido e acompanhará a política do MMCAS.

Resultados principais

197. Os RPN para 2002 e 2003 dispõem respectivamente da informação seguinte sobre os resultados da RSC:

Tabela 16: Resultados da RSC, segundo os RPN para 2002 e 2003

Resultado	Unidade de medição	Projectado		Real		Real/projectado (%)	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003
Famílias que recebem assistência, medicação e alimentos	Números	1.800	2.400	840	1.440	46.7	60
Órfãos e crianças vulneráveis com acesso à educação e assistência	Números	9.000	12.000	7.085	7.200	78.7	60
Activistas que desempenham actividades de AD	Números	800	n/a	258	640	32.3	n/a
Alimentos distribuídos a participantes	Toneladas	3.000	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

198. A informação complementar providenciada pela SN relativa ao ano de 2003 ultrapassou o que constava do RPN para aquele ano. Revelava que a RSC estava activa em cinco províncias – Maputo (cidade e província), Gaza, Sofala, Manica e Tete – com o apoio do AD (Auxílio Domiciliário) às vítimas da sida e aos órfãos e crianças vulneráveis (OCV) através de orfanatos, externatos e pré-escolas. Os resultados em 2003, segundo ano do projecto, ultrapassaram consideravelmente os objectivos constantes do documento do projecto.

Tabela 17: Resultados da RSC para 2003, segundo a SN

Província	Número de actividades do projecto	Tipo de beneficiário			
		OCV	Activistas	AD	Beneficiários (total)
Maputo (incl. cidade)	23	4.655	78	752	8.493
Gaza	8	2.336	543	1.142	8.589
Sofala (incl. Beira)	13	2.913	280	1.596	1.173
Manica	7	1.400	135	430	3.685
Tete	10	3.274	230	170	4.354
Total	61	14.578	1.266	4.090	36.294

N.B. – Visto se presumir que uma ração alimentar para cada caso de AD beneficiar uma família de cinco elementos, o número de beneficiários na coluna à direita é calculado multiplicando o número de AD por cinco e acrescentando OCV e activistas (p. ex.: para Maputo $4.655 + 78 + (5 \times 752) = 8.493$).

199. A vasta maioria dos PE apenas apresenta um projecto, tendo como resultado um número de ONG envolvidas como PE quase igual ao número das actividades do projecto. Existem PE de todos os tipos: muitos são grupos ou missões religiosas, outros são organizações benévolas internacionais como os Médicos sem Fronteiras, outros operam em nome do MMCAS, como parte integrante do GoM.

Impacto projectado

200. A Tabela 17 revela que em 2003 a RSC forneceu rações alimentares a um total de 4.090 vítimas de sida num total de 1,36 milhões existentes no país, dos quais se presume que 830.000 sofrem de insegurança alimentar²². O número total de OCV atingidos pelo projecto é de 14.578 a associar com um número calculado de órfãos relacionados com a sida que se situa em cerca de 400.000, não contando com um número desconhecido, mas teoricamente elevado, de crianças que são consideradas vulneráveis por outros motivos (i.e., que ficaram órfãs por motivos não relacionados com a sida ou que foram simplesmente abandonadas ou fugiram de casa). É claro que o impacto do projecto na crise nacional do VIH/sida ainda é insignificante.

201. Mas dois avisos devem ser feitos. Em primeiro lugar, conforme mencionado, trata-se ainda de uma actividade-piloto que tem a finalidade de alargar no decurso do PN para 2002-2006. A partir dos dados incompletos da Tabela 16 pode-se observar que a cobertura do projecto está mesmo a alargar.

202. Em segundo lugar e ainda mais importante, ao nível do beneficiário individual, o auxílio alimentar providenciado pode ter um impacto substancial. Este caso encontra-se ilustrado na Caixa 6, conforme relatado à missão pela ASIDH (Associação para a Saúde Integral e Desenvolvimento Humano), um PE apoiado por espanhóis que trabalham na cidade de Maputo.

Caixa 6: Uma história de êxito de Polana Canico, cidade de Maputo

Um homem adoeceu gravemente com sida e criou feridas nos braços que não saravam. À medida que ia adoecendo cada vez mais, os vizinhos começaram a evitá-lo, tendo a mulher acabado por o deixar sozinho com a filha de quatro anos. Quando foi localizado por um voluntário da ASIDH, encontrava-se muito doente e perturbado, estando a criança muito negligenciada. Ao receber alimentos com regularidade durante quatro meses, acabou por recuperar e aumentar de peso, as feridas sararam, os vizinhos voltaram a estabelecer contacto e a mulher acabou por regressar. Presentemente, encontra-se suficientemente bem e pensa voltar a trabalhar.

203. O pessoal dos PE pode citar muitos casos anedóticos desta natureza. Obviamente que o impacto real poderia ser alcançado se se comprovar ser possível para estes indivíduos recomeçar a actividade económica, embora para eles os problemas de encontrar trabalho sejam muito reais. Alguns PE foram informados para o tentarem fazer, embora não tenham sido relatados grandes êxitos. Mas estes casos devem ser considerados isolados. Na maioria dos casos, o impacto deve ser definido no plano de um melhor bem-estar e dignidade dos indivíduos com doenças terminais e totalmente desprovidos e os possíveis efeitos sobre os seus familiares. Em relação aos OCV (Órfãos e Crianças Vulneráveis), o impacto do projecto será a possibilidade de recomeçar uma vida familiar normal e ter acesso à educação. Apesar dos efeitos de tais impactos serem importantes, levantam a questão de quando o projecto pode retirar razoavelmente o seu apoio sem que os seus beneficiários recuem novamente na pobreza ou qual é a estratégia de saída. Reconhece-se que o projecto está a debater-se com dificuldades e assuntos delicados e que ainda se encontra nas fases iniciais. Todavia, parece que precisa de ser dada mais reflexão quanto ao modo como a dependência pode ser evitada.

Efeitos não intencionados

204. A missão identificou os dois principais efeitos, ou questões, não intencionados, relacionados com o projecto. O primeiro relaciona-se com o emprego de anti-retrovirais, o que está a ser fomentado por alguns PE. Os anti-retrovirais têm de ser tomados com os alimentos e os PE fornecem a medicação juntamente com as rações alimentares do PAM usando os seus critérios próprios para definir os beneficiários. É bem possível que os recursos em matéria de auxílio estejam cada vez mais disponíveis para os anti-retrovirais (ver a recente decisão do

²² Documento do projecto, página 11.

governo dos Estados Unidos relativamente ao financiamento de tais medicamentos como parte integrante do ADO). Contudo, a disponibilidade de tais medicamentos nunca irá satisfazer a procura e o MISAU espera beneficiar, até 2008, 150.000 indivíduos que vivem com o VIH/sida, uma parte dos que se encontram infectados. Portanto, é provável que a distribuição se torne mais controversa quanto mais dispersos e conhecidos forem. O MISAU preparou uma estratégia nacional para o fornecimento de anti-retrovirais, a qual salienta o papel dos participantes das ONG, designadamente os PE do PAM. Não obstante, os PE em questão poderão não ter necessariamente uma presença sustentável no país e poderão suspender o abastecimento de tais medicamentos. O PAM corre o risco de estar associada a actividades questionáveis neste campo e deve ter em funcionamento uma política adequada, outro exemplo de uma área onde poderá ser necessária orientação proveniente da sede do PAM.

205. A segunda questão relaciona-se com a capacidade do MMCAS dirigir os PE. O MMCAS é um ministério fraco e, durante a realização da exposição oral sobre a missão, o seu representante admitiu que não possuía os recursos para dirigir os PE. As visitas de campo por parte da missão testemunharam casos de deficiências óbvias no trabalho de alguns PE parecendo, por exemplo, que alguns voluntários despenderam mais tempo a rezar com vítimas da sida que a tratar das suas carências físicas. À medida que o projecto vai alargando em resposta às necessidades óbvias, é provável que a capacidade do MMCAS se torne um estrangulamento. A SN está a examinar formas de reforçar o MMCAS e poderá considerar a formação de alianças com outros dadores para providenciar a este ministério o apoio institucional necessário.

3.3.4 Utilização eficaz dos recursos ao nível do projecto

206. A eficácia das intervenções da DFD, isto é, até que ponto os objectivos acima indicados são atingidos (precisão dos objectivos, quantidade e oportunidade das entregas, etc.) em relação à avaliação das três actividades básicas.

207. A rendibilidade do programa da DFD mede a forma como são utilizados economicamente os recursos para alcançar os objectivos. Quando a DFD foi aprovada em 1999, o CE do PAM adoptou directivas simultâneas sobre a rendibilidade, definindo que “envolve mais que *somente avaliar o custo por tonelada de alimentos distribuídos e deve incluir o custo, por beneficiário, por facultar uma oportunidade de desenvolvimento*”. Todavia, as questões de rendibilidade são reconhecidas como sendo pertinentes e o PAM deve esforçar-se por “*melhor inserir tais dimensões na conceito do programa*”²³.

208. Também é importante observar que os oponentes do auxílio alimentar para o desenvolvimento²⁴ baseiam as suas críticas principalmente na rendibilidade, argumentando que: i) a provisão directa de moeda estrangeira (p.ex.: o saldo de apoio aos pagamentos) é mais rendível que o auxílio alimentar; ii) o transporte e a distribuição de alimentos são dispendiosos (é mais rendível adquiri-los a nível local ou regional, quando se encontram disponíveis); iii) as intervenções em matéria de auxílio alimentar alteram os mercados locais e debilitam os produtores e comerciantes locais. Portanto, o auxílio alimentar deve, em relação a esta matéria, ser somente usado quando não existir alternativa para satisfação dos objectivos humanitários de emergência (incluindo reabilitação e recuperação após situações de emergência). Contra estes argumentos reside o facto de os víveres serem indispensáveis, não sendo possíveis de avaliar no plano monetário quando se encontram inacessíveis.

²³ Citações da publicação do PAM “Questões sobre políticas”, n.º 4, 1999.

²⁴ A missão registou tais observações durante reuniões com representantes do DDI e da Comissão Europeia, as quais reflectem as posições oficiais de tais organizações.

Caixa 7. Assuntos sobre rendibilidade

Um estudo de 1991 recomenda uma alteração na composição do cabaz dinamarquês de alimentos de carne enlatada e queijo transformado para ervilhas, milho e farinha de soja. A recomendação junto do governo dinamarquês provocou uma reacção por parte das organizações de produtores que argumentaram a favor de produtos de origem animal ricos em proteínas e do interesse comercial nacional. Todavia, o governo dinamarquês introduziu gradualmente a alteração de produtos alimentares de origem animal para mais cereais e outros produtos básicos mais rendíveis.

Um estudo de acompanhamento revelou que seis vezes mais o número de pessoas e três vezes mais proteína poderiam ser providenciados a um custo total inalterado em 1997 do que em 1990, em grande parte como consequência da alteração da directiva.

209. Quando existem alternativas ao auxílio alimentar, uma abordagem razoável para calcular a eficiência do auxílio alimentar seria comparar o custo real das rações do PVT em comparação com os alimentos adquiridos a nível local. À medida que esta situação se ia passando, não foi um exercício simples. A missão pode confirmar a afirmação constante de um livro prestes a publicar sobre o auxílio alimentar onde se indica que *“calcular os verdadeiros custos do auxílio alimentar é extremamente difícil devido à vasta gama de produtos alimentares, fontes e mercados de destino, à ausência frequente de transacções comerciais paralelas a empregar como pontos de referência e à escassez geral de séries de dados com bons preços em muitos países beneficiários do auxílio alimentar”*²⁵. Todavia, os autores do livro realçam a importância de haver alguns cálculos accionados por dados referentes a tais despesas.

210. As despesas do PAM. O sistema contabilístico do PAM não é concebido para análises financeiras da verdadeira estrutura de custos das distribuições de alimentos para as diferentes actividades básicas ou subprojectos. Para efeitos de planeamento e orçamento, utilizam-se os preços-padrão, baseados no orçamento original do programa nacional ou em revisões orçamentais posteriores, embora nunca sejam conciliados com as contas anuais. Este estado de coisas parece ser uma herança das OE com a sua focalização humanitária e para quem uma resposta rápida às emergências é mais importante que uma análise das despesas operacionais. No entanto, as análises económicas e financeiras são importantes para as operações de desenvolvimento a fim de avaliar e calcular abordagens e modalidades alternativas de desenvolvimento, em conformidade com a declaração constante da directiva do CE do PAM acima indicada.

211. A parte financeira do RPN anual do PAM apresenta despesas acumuladas, mas não despesas reais, de uma forma que permite realizar uma análise precisa de custos (p.ex.: por período de tempo, transportadora ou finalidade). As contas anuais não são preparadas para inserir, por exemplo, reajustamentos por alterações entre os valores de abertura e fecho das reservas, valores a receber e passivo, ou desvalorização das reservas circulantes e outros bens. A contabilidade de custos adequada não se encontra disponível e, portanto, não existe informação precisa sobre custos para efeitos de gestão. A apresentação de dados é mais informativa no que respeita às contribuições de dadores em relação às carências do programa. Conforme indicado na nota de rodapé número 12, o PAM está a analisar o seu sistema colectivo de apresentação de dados.

²⁵ Barrett, Christopher B. e Daniel G. Maxwell: “Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role” (em publicação). Consultar: http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Books/foodaid.htm.

Tabela 18: Custos orçamentados do FVD - US\$/tonelada (médias para todos os produtos básicos)

Rubrica	Orçamento	
	US\$/tonelada	Estrutura de custos
Valor dos alimentos FOB	159	49%
Transporte externo	22	7%
Total (Valor dos alimentos CIF)	181	56%
TTMM*)	90	27%
Total	271	83%
ODOD**) e DAD***)	54	17%
CUSTOS - TOTAL	325	100%

Fonte: *Elaboração da missão, baseada nos Relatórios sobre Projectos Normalizados de 2002 e 2003, do PAM*

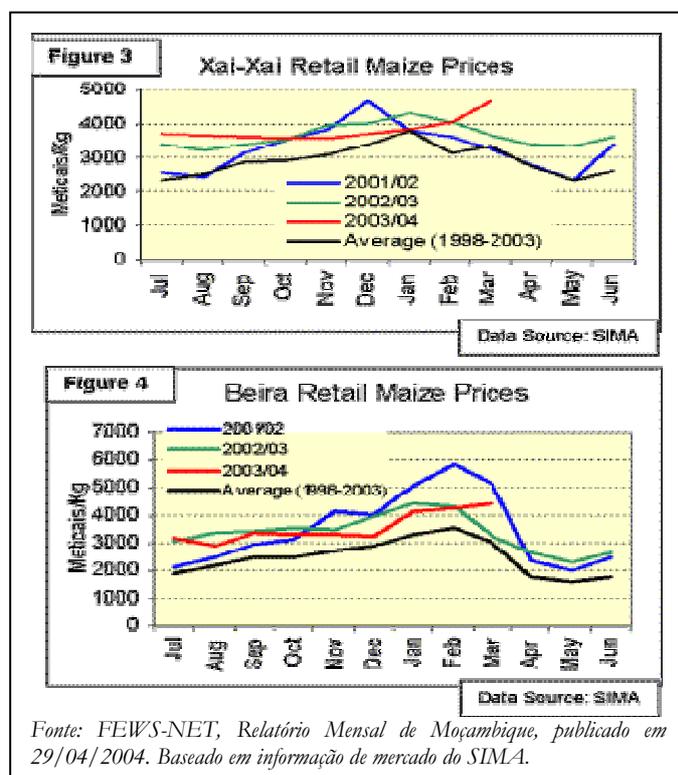
*) TTMM (Transportes Terrestres, Marítimos e Movimentação) engloba o funcionamento no porto, o transporte terrestre e os custos de distribuição.

**) ODOP (Outras Despesas Operacionais Directas) engloba os custos de assistência temporária, monitores, formação de pessoal que não pertence ao PAM, deslocações e rubricas de apoio não alimentar.

***) DAD (Despesas de Apoio Directo) engloba despesas com pessoal superior e escritórios, assim como despesas não programadas do projecto.

212. A ração diária destinada às intervenções víveres-recursos compõe-se de 2,5 kg de cereais, 250 gr de feijão, 75 gr de óleo vegetal e 125 gr de açúcar, totalizando 2,95 kg de alimentos. O valor CIF (custo, seguro e frete) orçamentado da ração diária do PVT (Projecto Víveres-Trabalho) pode ser calculado por consequência para US\$ 0,53 por dia ($181/1000 \times 2,95$), enquanto que o custo total orçamentado do PAM, excluindo ODOD e DAD, é de US\$ 0,80 ($271/1000 \times 2,95$).

213. Preço do mercado local. Desde 1991, com o auxílio da Universidade Agrícola do Michigão, o MADER tem mantido um Sistema de Informação do Mercado Agrícola (SIMA) que produz boletins semanais e mensais sobre os preços internos de 25 produtos e 27 mercados de produtores, grossistas e retalhistas em todo o país.

Figura 2: Flutuação dos preços do milho

214. A missão analisou o material e descobriu flutuações de preços muito fortes – ambas geograficamente entre as áreas do excedente e do défice, entre os anos de comercialização e ao longo do ano. O diagrama 2 demonstra a flutuação de preços do milho na Beira e XaiXai nos últimos três anos de comercialização.

215. Os preços calculados de consumo indicados na segunda coluna da Tabela 19 a seguir são calculados pela missão, baseados nos relatórios SIMA mas sem levar em conta os aspectos da disponibilidade e qualidade. A taxa de câmbio entre o dólar americano e o metical tem permanecido muito estável durante os últimos três anos, oscilando entre 23.000 e 24.000 MZM por US\$. As estimativas mencionadas deverem ser consideradas somente a título indicativo, dada a qualidade dos dados subjacentes.

Tabela 19: Preços do mercado local para as rações do PVT

	Ração diária, em gramas	Cálculo dos preços de consumo, MZM/kg	Valor do mercado local, em US\$/ ração diária
Milho/arroz	2.500	3 – 4.000	+/- 0,372
Leguminosas	250	10 – 15.000	+/- 0,133
Óleo	75	30 – 35.000	+/- 0,066
Açúcar	125	10 – 15.000	+/- 0,104
Ração diária	2.950		0,60 – 0,75

216. O preço do mercado local da ração diária é calculado comparando os preços com a composição alimentar para as intervenções do projecto víveres-recursos. Desta forma, a ração diária é calculada para ter um valor de mercado (preço de retalho) entre US\$ 0,60 – 0,75.

217. A partir da comparação, parece que o custo total orçamentado do PAM, excluindo ODOD e DAD, é cerca de 18% mais elevado que a média do valor de mercado da ração diária (US \$0,80 a US \$0,60-0,75). Conforme mencionado, trata-se de estimativas aproximadas. Todavia, revelam que as questões do auxílio alimentar e da rendibilidade têm significado num país como Moçambique onde existem possibilidades para compras de alimentos a nível local (de que o PAM está a fazer bom uso, conforme mencionado no parágrafo 127.)²⁶.

218. Os cálculos foram alongados para inserirem uma análise dos custos directos comparativos do PAM para distribuição dos produtos básicos separados. Os resultados sugerem que os custos do PAM são mais elevados principalmente para os cereais, embora mais baratos para o óleo e açúcar (ver nota de rodapé na página anterior). Foi relatado que um arroz mais dispendioso tinha substituído o milho, a fim de ultrapassar o problema de falta de fundos para o milho de moagem (especialmente no programa de alimentação escolar). O preço de retalho para o arroz em Moçambique flutua em cerca de MZM 5.000/kg, embora não tenha sido considerado no cálculo do custo do mercado local visto que a produção de arroz é somente suficiente para cobrir cerca de 50% da procura nacional (Tabela 6).

219. É razoável avançar com a hipótese de que algumas actividades de desenvolvimento do projecto poderiam ter sido realizadas com numerário, em vez de alimentos, de uma forma mais eficiente e com menor risco de alterações de mercado, resolvendo assim as objecções às actividades do PAM levantadas por alguns dadores e, em vez disso, melhorar o mercado local ou nacional. O USAID efectuou uma avaliação completa²⁷ de um projecto que ofereceu auxílio humanitário sob a forma de numerário após as inundações de 2000. Mais de 106.000 famílias rurais em 730 aldeias e 30 distritos em cinco províncias afectadas receberam o equivalente a US \$92 cada, sem quaisquer condições. As conclusões foram positivas e confirmaram a hipótese de que os agregados familiares utilizam prudentemente uma infusão de dinheiro após uma situação de tensão, apesar de ainda ser arriscado tirar conclusões de grande alcance a partir deste estudo²⁸.

220. Durante as entrevistas, a missão inquiriu se os beneficiários teriam preferido receber

²⁶ Desde que a missão realizou o seu trabalho de campo, a SN do PAM produziu cálculos de valor alfa (valor de transferência/despesas do PAM) que indicam que o valor alfa calculado não era para ser considerado satisfatório no caso do milho, visto ter oscilado entre 0,57 no mercado em Tete e 1,12 em Maputo com uma média de 0,78. Por outro lado, o cálculo do valor alfa para o óleo e leguminosas parecia mais favorável (em média 1,19 e 1,50 respectivamente). Porém, enquanto que os cálculos da SN empregam os custos orçamentados CIF indicados na Tabela 18 e excluem ODOD e DAD, a missão não conseguiu verificar os números da SN relativos à transferência de valor. Este, utilizado pela Secretaria Nacional de Moçambique no cálculo do valor alfa, é de 0,79, 17% mais elevado que a média 0,6 – 0,75 calculada pela equipa de avaliação. Portanto, as considerações sobre questões de eficiência relatadas neste documento baseiam-se nos próprios cálculos da missão.

²⁷ Abt Associates Inc. – Avaliação do impacto: Actividade de subsídios de realocização, Julho de 2002.

²⁸ É provável que os resultados tenham sido influenciados pelas condições do mercado, disponibilidade de alimentos, comunicações e outros factores.

numerário em vez de alimentos, se tal fosse possível. Interessantemente, a resposta sempre firme era que a sua preferência ia para os alimentos, o que pode ser interpretado como outro indicador da noção de domínio das actividades visitadas do projecto (até os homens, quando lhes faziam aquela pergunta respondiam com um sorriso irrequieto que preferiam receber alimentos visto que tal seria utilizado para aumentar a absorção calórica das famílias, uma contradição aparente do estudo do USAID).

221. Não somente os participantes do PVT preferiam alimentos mas também as autoridades locais e os participantes na execução eram a favor das distribuições de géneros, apesar de se ouvirem alguns pontos de vista diferentes, principalmente entre os comerciantes locais.

222. A SN do PAM tomou algumas iniciativas para experimentar mais alternativas rendíveis da distribuição alimentar (p.ex.: introduzir numerário nas escolas em zonas onde a produção local é suficiente). Tal seria realizado a nível experimental com fundos limitados do PAM. A estratégia de saída do PAM engloba que – dada a tendência para a multiplicação – outros dadores teriam de providenciar recursos necessários em numerário após a fase-piloto. Todavia, dados os problemas de parcerias com os dadores bilaterais indicados no subparágrafo 3.2.1, assim como a inaptidão aparente do GoM para intervir, esta estratégia de saída não parece ser muito viável.

223. A conclusão é que a integração das OE do PAM, das OPSR e das operações de desenvolvimento contribui para aumentar a eficiência geral, mas existem situações em que provavelmente a rendibilidade podia ser melhorada mediante um aumento das compras no mercado local e, talvez, a substituição de alimentos por numerário. Infelizmente, o sistema contabilístico do PAM não produz dados suficientes para estes assuntos serem analisados em profundidade.

3.3.5 Coerência dos resultados com os princípios da DFD

224. Um documento resultante da sessão do CE do PAM, realizada em Maio de 1999, ocasião em que a DFD foi aprovada, especifica os princípios constantes da mesma. O documento encontra-se sintetizado a seguir, do lado esquerdo (embora de uma forma ligeiramente alterada) e comparado com os comentários da missão, indicados ao lado direito.

Documento do CE do PAM	Conclusões da missão
1. O PAM somente deverá prestar auxílio alimentar quando e onde o consumo de alimentos for inadequado.	Moçambique tem défices alimentares estruturais e regionais aos quais o PN está bem adaptado.
2. O auxílio e o consumo alimentar devem ser utilizados para incentivar o investimento e deixar um bem duradouro – um bem físico ou recurso humano.	O PAE contribui para a formação de recursos humanos, o FVD produz bens físicos cuja viabilidade fica por determinar.
3. Os bens duradouros devem beneficiar agregados familiares pobres e com insegurança alimentar.	Na globalidade, as operações de desenvolvimento do PAM parecem focalizar-se nos agregados familiares correctos.
4. O PAM limitará os seus objectivos às cinco áreas de intervenção da DFD.	O PN abrange três das cinco áreas de intervenção, uma escolha que parece apropriada (subparágrafo 2.2.3).
5. Deve utilizar-se a focalização geográfica para a concentração de recursos em zonas com insegurança alimentar.	Está a ser realizado (subparágrafo 3.1.1). A metodologia usada permite uma boa focalização sobre os distritos vulneráveis, mas não permite a identificação de parcelas vulneráveis dentro dos distritos, devido a deficiências nos dados.
6. Será efectuada uma focalização mais avançada para identificar os respectivos beneficiários projectados no interior de tais áreas.	Cada operação de desenvolvimento utiliza os seus procedimentos próprios para uma focalização mais avançada dentro dos distritos identificados como sendo vulneráveis, apesar de a AE (Alimentação Escolar) utilizar critérios diferentes.
7. Serão utilizados indicadores antropométricos e outros apropriados. Noutras situações utilizam-se sondagens aos agregados familiares, focalização baseada em grupo ou auto-selecção.	A missão não encontrou nenhuma utilização de indicadores antropométricos. O FVD está a utilizar com bons resultados a auto-selecção baseada em grupo.
8. A oportunidade será tratada como um aspecto da	A oportunidade é sem dúvida mais pertinente para as

focalização, providenciando auxílio no momento certo e retirada gradual quando o auxílio alimentar já não for necessário.	OE/OPSR que as operações de desenvolvimento. A retirada gradual é problemática quando se focaliza com êxito grupos pobres e com insegurança alimentar que podem não ter segurança alimentar mesmo depois das intervenções do PAM. A estratégia de saída para a AE não tem tido muito êxito e será problemática para a DFD e também para a RSC (estes dois projectos ainda são novos).
9. O PAM intervirá antecipadamente, antes dos agregados familiares com insegurança alimentar terem vendido os seus bens; o carácter sazonal será levado em conta durante a criação de todas as intervenções.	De novo, este aspecto parece mais pertinente para as OE/OPSR que para as operações de desenvolvimento que se constata serem de maior duração.
10. O PAM enveredará mais esforços para compreender os problemas e carências dos participantes e utilizar indicadores objectivos para assinalar quando é necessário ajuda e quando for o momento de retirada gradual.	Este caso parece apelar a um pré-projecto e a estudos de base que a missão não viu.
11. As abordagens participativas serão normalmente utilizadas para entender as carências dos beneficiários e para os envolver na criação de actividades apoiadas pela DFD.	As abordagens participativas estavam a ser utilizadas com bom resultado no FVD e na AE. Todavia, não se comprova o mesmo na RSC (mas muito mais difícil de originar naquele projecto).
12. O PAM deve ter iniciativa própria ao procurar parcerias.	A SN precisa de ter mais iniciativa própria na procura de parcerias com outras entidades que não sejam agências do GoM e ONG locais, a fim de se providenciar os investimentos não alimentares necessários para que os resultados das actividades do PN sejam obtidos com êxito (subparágrafo 3.2.1).
13. Em todas as suas actividades, o PAM salientará a rendibilidade. Haverá uma focalização nos resultados que acompanhará os objectivos da DFD, sendo a monitoração e a apresentação de dados mais orientadas para os resultados.	Existe possibilidade para se melhorar nesta área. Parece não haver em funcionamento um sistema de contabilidade de gestão, com dados precisos sobre custos. A apresentação de dados sobre resultados é incoerente e confusa, embora já se esteja a actuar nesse sentido (subparágrafo 3.2.3).
14. Serão experimentadas e monitoradas novas abordagens e os resultados serão integrados de uma forma mais sistemática e rápida numa programação mais vasta.	Na criação do PN actual foram efectuadas as adaptações apropriadas e introduzidas novas abordagens, designadamente a RSC (subparágrafo 2.2.1).
15. O destaque sobre a inovação será acompanhado com mais rigor na sua elaboração, a fim de fazer subir a qualidade dos projectos assistidos pelo PAM.	Mais precisa de ser feito para aumentar o nível de preparação dos projectos do PN (subparágrafos 3.3.7, assim como a rubrica 10. acima).

225. Conforme o resumo acima indicado, a missão acreditou que os resultados dos projectos do PN foram em grande parte coerentes com os princípios da DFD, sendo as maiores excepções relacionadas com parcerias, demonstração de resultados e procedimentos sobre preparação de projectos. Em todos os três projectos do PN existem, ou será provável existirem, problemas com a criação de dependência e, por conseguinte, com estratégias de saída.

3.3.6 Viabilidade dos resultados

226. A definição de viabilidade utilizada neste documento é extraída do Glossário DAC de Termos-Chave sobre Avaliação, i.e. "a continuação de vantagens de uma intervenção de desenvolvimento após ter terminado alguma assistência de desenvolvimento importante. Probabilidade de vantagens contínuas a longo prazo. A resistência ao risco das vantagens finais movimenta-se com o tempo". As agências de auxílio também utilizam frequentemente os conceitos viabilidade ambiental e viabilidade institucional.

227. O projecto de alimentação escolar tem funcionado durante 28 anos, certamente um dos mais antigos projectos de desenvolvimento em Moçambique. Providencia alimentos aos internatos e externatos e as RCD destinadas a raparigas e órfãos foram acrescentadas ao projecto em 2002. O projecto tornou-se um ponto de destaque do PASE, tendo o MINED confirmado que é altamente apreciado e não existe qualquer intenção de o retirar gradualmente.

228. No caso de cessar o auxílio alimentar aos internatos, haveria diversas consequências:

- As matrículas escolares teriam de subir consideravelmente (US\$ 75 por ano, de acordo com a Tabela 12 acima indicada), recusando-se às famílias pobres o acesso ao ensino pós-primário;
- Se houver um número insuficiente de candidatos a pagar, algumas escolares encerrariam;
- Ainda que os fundos do governo fossem desviados de outros programas prioritários, a qualidade dos alimentos e, conseqüentemente, a saúde dos alunos e a capacidade de aprendizagem deteriorar-se-iam.

229. Para um projecto de tal duração, os assuntos relacionados de criação de dependência e estratégias de saída tornam-se particularmente pertinentes, pelo menos para os internatos. O documento do projecto indica as possíveis estratégias de saída possíveis: i) reforçar a produção escolar; ii) retirar gradualmente o auxílio alimentar a um número limitado de escolas; iii) substituição de numerário por alimentos; e iv) formação dos directores dos externatos em matéria de aquisição de alimentos.

230. É questionável se tais opções credíveis são para retirar gradualmente o apoio do PAM. Haverá circunstâncias em que alguma opção irá funcionar, embora para a maioria terá de ser uma combinação de todas as que foram mencionadas e, mesmo assim, o seu êxito será duvidoso na maioria dos casos. Não é possível converter os directores escolares em agentes de compras, comprando as centenas de toneladas de alimentos necessários para alimentar uma escola de tamanho médio (isto é, se o numerário fosse oferecido em vez dos alimentos). As hortas nas escolas podem e complementam os alimentos do PAM, embora o seu alargamento de forma a produzir todos os alimentos necessários comportaria a criação de um empreendimento agrícola, acompanhado de maquinaria, etc., facto que a média das escolas seria incapaz de gerir. Até o MINED estar apto a assumir os custos de abastecer as escolas com alimentos, o que será improvável acontecer durante muitos anos, é provável que o PAM tenha de continuar o seu projecto de alimentação escolar.

231. A missão acredita que deve ser adequadamente considerado como apoio ao orçamento económico para o sector educativo, visto que os alimentos fornecidos pelo PAM têm obviamente um valor económico que o GoM é incapaz de substituir neste momento. Somente a longo prazo se espera que Moçambique assuma a responsabilidade de alimentar todas as suas escolas; a curto prazo, é provável que muitas escolas encerrariam (ou as matrículas subiriam abruptamente) se tal apoio fosse retirado. Globalmente, o PAM apoia a alimentação escolar em diversos países, sendo considerado por muitos observadores como sendo um dos programas com maior êxito. É extraordinário como nenhuma análise completa ao bem-estar socioeconómico parecem ter sido efectuadas neste projecto de longa duração em Moçambique, pelo menos nenhuma foram apresentadas à missão (subparágrafo 3.3.1). Mas não há dúvida nenhuma que este projecto tem sido viável no aspecto das vantagens que tem produzido ao longo dos anos para a sociedade moçambicana.

232. O Fundo Víveres-Desenvolvimento apoia um grande número de pequenas actividades do projecto utilizando víveres-trabalho para criar um recurso que tem a finalidade de originar vantagens futuras para os beneficiários. A viabilidade deste projecto seria então um conjunto de vias vantajosas de todas estas pequenas actividades de projectos. A missão visitou diversas actividades que pareciam prometer viabilidade (p.ex.: a limpeza de terrenos destinados a quintas de multiplicação de sementes ou a criação de pequenas barragens em terra para abastecimento de água ou irrigação). Todavia, esta situação só poderá ser apreciada a médio prazo, ou seja, três a cinco anos, quando for conhecido se os recursos criados pelo projecto irão suportar e originar a produção suplementar projectada. O factor-chave para a viabilidade parece ser a qualidade do apoio alargado pelo MADER. É prematuro julgar a viabilidade deste projecto iniciado somente em 2002. Contudo, dados suficientes para avaliar a sua viabilidade deverão estar disponíveis na devida altura para o próximo PN a partir de 2007, devendo ser efectuada uma avaliação antes dessa data. Entretanto, o MADER e o PAM realizarão, no final deste ano e conforme indicado,

um estudo ao impacto dos projectos de auxílio alimentar, incluindo o PVT.

233. O projecto Rede de Segurança Comunitária é semelhante a um serviço de bem-estar social, prestando auxílio muito necessário a indivíduos atingidos pelo VIH/sida, parentes chegados indirectamente afectados e a grupos particularmente vulneráveis, tais como órfãos. É difícil avaliar a viabilidade deste projecto no seu aspecto convencional, visto as vantagens terem de ser medidas principalmente no plano dos valores humanitários que são difíceis de quantificar. Além disso, é provável que o projecto expanda nos próximos anos, à medida que a crise do VIH/sida vá aumentando e o envolvimento do PAM comece a aumentar, desde que haja recursos disponíveis. Segundo esse modo, a fase actual, que teve o seu lançamento apenas em 2003, pode ser vista como uma fase-piloto utilizada para experimentar abordagens e metodologias realizáveis. Provas anedóticas sobre o impacto positivo deste projecto abundam, conforme ilustrado na Caixa 5, por exemplo. Mas é questionável se se podem tirar algumas conclusões à viabilidade do projecto, conforme exprimido em termos do bem-estar convencional, abandonado após um curto período de funcionamento.

234. Um conceito utilizado pelas organizações de auxílio é a *viabilidade ambiental*, isto é, nenhuma intervenção ao desenvolvimento deve exercer efeitos negativos finais sobre o meio ambiente. As normas da OCDE/CAD recomendam que as organizações de auxílio efectuem uma Avaliação ao Impacto Ambiental (AIA) antes de tomarem alguma decisão sobre o lançamento de um projecto, embora o processo utilizado a este respeito entre as agências da ONU seja variável. A missão não encontrou provas de que algumas AIA sejam exigidas pelo PAM, pelo menos nenhuma foram efectuadas para as três actividades básicas. Não se consta que tenha sido efectuada qualquer análise ambiental a nenhuma das actividades do projecto visitadas pela missão, embora tais actividades sejam pequenas e o seu impacto ambiental, seja positivo ou negativo, seria modesto para a maioria. A única excepção foi o consumo excessivo de lenha nas cozinhas das escolas, conforme acima indicado (Caixa 2).

235. Quanto à *viabilidade institucional*, pode-se observar que a DFD tem contribuído para uma maior consciencialização ao nível distrital da questão da insegurança alimentar e apontou para eventuais formas e meios de tratar esta questão em termos práticos. Também em relação ao VIH/sida tem havido uma maior consciencialização em consequência dos projectos do PN. Esta contribuição inicial pode ser considerada como o primeiro início da institucionalização dos serviços de bem-estar ao nível distrital, com os seus próprios recursos a responder efectivamente ao tipo de questões humanitárias em que a DFD se está basicamente a focalizar.

3.3.7 Algumas questões metodológicas

236. A missão tem alguns comentários a fazer sobre questões metodológicas seleccionadas provenientes da informação constante da DFD em Moçambique:

- a) Um relatório de avaliação é, para a maioria das organizações dadoras, uma avaliação independente sobre se os recursos disponíveis deveriam ser melhor utilizados para a actividade do projecto em causa. É habitual que a avaliação seja efectuada por consultores independentes e externos e que inclua um cômputo da oportunidade de custo de capital, i.e. se os escassos recursos financeiros são melhor utilizados para este projecto específico ou para algo mais. Os relatórios de avaliação do PAM apresentados à missão, i.e. apreciações das três actividades básicas, pareciam afastar-se da premissa de que os projectos seriam realizados conforme planeados, utilizando o auxílio alimentar, e sugeriam apenas ajustamentos mínimos. Dos três relatórios, dois foram elaborados com a participação do pessoal do PAM. Em nenhum caso houve debate sobre eventuais opções alternativas para atingir os mesmos objectivos. Não houve debate sobre o impacto ambiental, pouca análise dos factores institucionais e não muita análise sobre as capacidades do GoM em apoiar os projectos. Os relatórios focalizaram-se principalmente no que os projectos fariam, que quantidade de alimentos seriam fornecidos, etc. e ainda dispunham de orientação pouco importante sobre

- assuntos difíceis, tais como a integração de indivíduos com VIH/sida. Segundo os critérios da maioria das organizações de auxílio, deveriam ser caracterizados como medíocres;
- b) Algures no presente relatório fez-se um comentário sobre a existência de deficiências na demonstração de resultados dos projectos do PN (subparágrafo 3.2.3). Mas este é um problema que parecia ser mais profundo que uma ausência de relatórios de avaliação. Parecia haver uma dificuldade geral para produzir registos de dados coerentes sobre o trabalho desempenhado, quer seja em relação às despesas ou aos resultados. Havia abundância de dados sobre o que estava projectado, mas muito menos sobre o que tinha sido feito. Alguns dados apresentados eram incoerentes, difíceis de interpretar ou tinham erros desastrosos. Uma das maiores dificuldades enfrentadas pela missão era chegar a cálculos de parâmetros básicos que fossem de relativa confiança, tais como o número de beneficiários, as quantidades de alimentos distribuídos e os custos, deixando para trás os resultados e o impacto. Parecia que a cultura na SN ainda era de um trabalho na modalidade de emergência, distribuindo os alimentos aos beneficiários o mais rápido possível e revelando menos preocupação por resultados ou custos. Parecia haver uma necessidade de instituir mais uma cultura de monitoração e avaliação, existente em muitas organizações de auxílio;
- c) Moçambique é um vasto país onde a infraestrutura de comunicações permanece subdesenvolvida (apesar do espantoso progresso recente com a tecnologia dos telemóveis), e existem SSN do PAM espalhadas pelo país, desde Maputo no sul até Nampula no norte e Tete na região ocidental. Os projectos do PN consistem numa multiplicidade de pequenas actividades, cada uma das quais podendo envolver não mais que algumas centenas de beneficiários (embora algumas possam ser maiores). Para a missão não é claro o motivo por que as decisões relativas ao apoio a tais actividades são tomadas pela SN em Maputo e por que motivo não são descentralizadas para as SSN. Na perspectiva de uma melhor focalização distrital, conforme recomendado no Capítulo 4 a seguir, seria importante para o PAM ser visto a descentralizar cada vez mais ao nível distrital.

Conclusões importantes

- O projecto de alimentação escolar produziu resultados significativos ao nível nacional e excedeu os seus objectivos quantitativos
- As outras duas actividades básicas são demasiado pequenas para terem qualquer impacto nacional, apesar de poderem ser importantes a nível local
- O êxito do projecto de alimentação escolar parece ser durável, embora seja prematuro avaliar a durabilidade dos outros dois projectos iniciados somente em 2002
- A determinação da eficiência da utilização de recursos é dificultada pelas deficiências existentes no sistema contabilístico do PAM, embora as estimativas aproximadas da missão sugiram que o total dos custos reais dos alimentos do PAM seja cerca de 90 % mais elevado que os valores de mercado, i.e. se todos os elementos de custos do PAM forem incluídos
- Os resultados são, em grande parte, coerentes com os princípios da DFD, sendo as principais excepções nas áreas relacionadas com parcerias, demonstração de resultados, rendibilidade e procedimentos sobre elaboração de projectos
- Os relatórios de avaliação do PN do PAM situavam-se a nível inferior ao da maioria das organizações de auxílio
- Não houve provas de quaisquer avaliações ao impacto ambiental para os projectos do PN
- Não parecia haver na SN a cultura de monitoração e avaliação que actualmente é própria da maioria das organizações de auxílio

4 CONCLUSÕES E QUESTÕES A CONSIDERAR

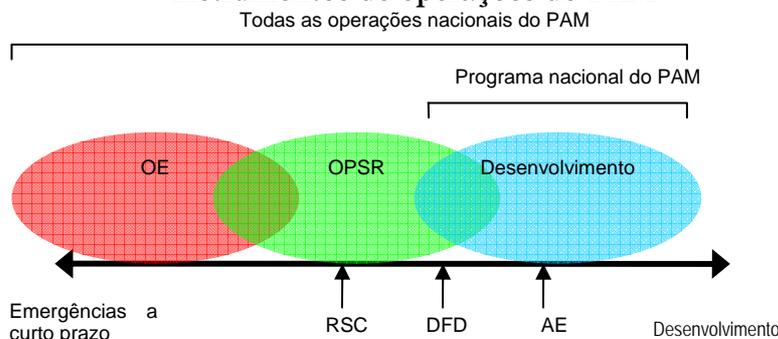
4.1 CONCLUSÕES

237. Baseada no debate atrás mencionado, a missão chegou a diversas conclusões e questões que precisam de mais atenção. A primeira relaciona-se com a **função da DFD nas operações do PAM**. A missão acredita que este assunto pode ser utilmente examinado à luz de um documento resultante de uma reunião dos directores-gerais da ONU, realizada em Julho de 2003 em Maputo, a qual foi aprovada em Março de 2004 pelo administrador do UNDP numa carta dirigida aos coordenadores internos da ONU e pelos elementos que formam o grupo nacional da ONU em 12 países da África oriental e austral. O documento debate a reacção da ONU ao que denomina de *ameaça tripla de insegurança alimentar, capacidade enfraquecida para a governação e sida* na África oriental e austral.

238. No documento afirma-se que a escala e a gravidade da epidemia do VIH/sida em tais regiões, a par da pobreza, insegurança alimentar crónica e frequente, seca e capacidade institucional fraca, significam que as agências da ONU têm de adaptar e aumentar proporcionalmente o seu apoio a fim de possibilitarem uma reacção multisectorial. A ONU deve colocar completamente os agregados familiares e as comunidades no centro das atenções para a elaboração e introdução de programas. O documento prossegue indicando que *“dada a combinação de choques a curto prazo e desafios a longo prazo associados com a crise, a dicotomia do auxílio ‘humanitário’ e ‘para o desenvolvimento’ deve ser ultrapassada; em seu lugar, deve-se formar uma abordagem com ‘auxílio ao desenvolvimento’ e ‘desenvolvimento de emergência’*. O documento ainda salienta a necessidade para a criação acelerada de capacidades, o aumento proporcional de programas para mulheres e uma abordagem aos meios de subsistência para tratar as causas de origem da vulnerabilidade num contexto de uma epidemia generalizada de sida.

239. Esta abordagem parece captar onde a focalização das operações de desenvolvimento do PAM se deve situar, i.e. no cruzamento do que é a emergência e o desenvolvimento, indo mais além do auxílio humanitário a curto prazo, o qual será prestado quando for imposto pelas circunstâncias, mas não indo tão longe como afirmar estar a apoiar o desenvolvimento. A imagem a seguir ilustra onde se situam as três categorias de programas – OE, OPSR e operações de desenvolvimento – numa escala que vai das emergências a curto prazo ao desenvolvimento e onde se situam as três actividades básicas no actual PN na mesma escala. Pode-se argumentar que os projectos RSC e DFD são essencialmente projectos de auxílio e reabilitação e devem ser considerados como tal. Quer eles contribuam para o desenvolvimento, nos termos em que um dos elementos do pessoal da SN colocou a questão, torna-se um “exercício intelectual” ao definir

Figura 3: Actividades básicas comparadas com os instrumentos de operações do PAM



o que é o desenvolvimento. O projecto de alimentação escolar certamente contribui para o desenvolvimento e pode, conforme acima indicado, ser considerado como um apoio ao orçamento económico para

o sector educativo.

240. O PAM possui uma vantagem comparativa incontestada, no lado esquerdo desta escala, ao prestar auxílio de emergência a curto prazo, conforme ilustrado pelo seu desempenho altamente elogiado após as inundações no ano 2000. Possui um mecanismo flexível e potencialmente forte que, a curto prazo, está apto a fornecer grandes quantidades de alimentos a beneficiários necessitados em tempos de crise. É isto que o PAM desempenha bem. Todavia, desempenha menos bem no lado direito da escala, na direcção do desenvolvimento. É aqui que surgem as controvérsias acerca do auxílio alimentar para o desenvolvimento, as questões acerca das alterações de mercado e questões de eficácia associadas à DFD. É também aqui que é evidente que o processo de desenvolvimento que o PAM pode iniciar através da DFD se encontra muito dependente de investimentos não alimentares provenientes de outros dadores e participantes, na ausência dos quais as intervenções arriscam-se a não serem viáveis ou, pelo menos, a serem de qualidade inferior. Por fim, é aqui que o PAM desempenha, em diversos aspectos, um trabalho medíocre em relação a organizações de auxílio preocupadas principalmente com desenvolvimento a longo prazo.

241. Portanto, o PAM utilizaria melhor os seus pontos fortes, se colocasse as operações de desenvolvimento mais para a direita da escala. As diferenças entre auxílio prolongado e reabilitação, OPSR e operações de desenvolvimento cessariam então de existir, visto não serem muito significativas para nenhum estranho ao PAM. Em todo o caso, a SN está a fazer uma virtude da complementaridade e da integração das operações de desenvolvimento com as OPSR, salientando que todas contribuem para o mesmo conjunto de três áreas de programação. Embora esta abordagem pareça sólida, suplica-se a questão do porquê da necessidade absoluta de uma categoria separada para a DFD. Mantendo a terminologia introduzida no documento da ONU acima mencionado, o novo nome para o que devia ser o volume das operações do PAM para além das OE podia ser "Auxílio Prolongado e Atenuação de Catástrofes". O emprego do termo "desenvolvimento" devia ser reduzido proporcionalmente, possivelmente cessando-o por completo. A abordagem à programação nacional deve continuar, embora com mais destaque para as iniciativas estratégicas a fim de se responder à ameaça tripla acima indicada e, conforme explicado a seguir, com mais focalização geográfica.

242. Levanta-se um pouco a questão filosófica se a DFD fomenta o pré-desenvolvimento ou o desenvolvimento. O parágrafo 1 do presente relatório cita a DFD: "*O auxílio alimentar do PAM deve desempenhar um papel diferente, que não seja fomentar o desenvolvimento do mesmo modo que outras organizações ... o auxílio alimentar é um agente fomentador, um pré-investimento que pode isentar as pessoas de adoptarem oportunidades de desenvolvimento ...*". Então todo o apoio para o pré-desenvolvimento na educação, por exemplo, é um pré-investimento? A maioria das organizações de auxílio argumentariam que apoiam o desenvolvimento fomentando uma melhor educação (de diversas maneiras). As actividades apoiadas pela DFD pareceriam alinhar-se na categoria do desenvolvimento. Pelo menos, são indiferenciáveis dos muitos projectos de desenvolvimento em Moçambique e noutros pontos. A missão acredita que a diferença entre desenvolvimento e pré-desenvolvimento está longe de ficar esclarecida. Se o PAM desejar manter esta diferença para apoiar a DFD, deve incumbir-se de alguns trabalhos sobre a sua fundação teórica. Se tais trabalhos já existirem, são pelo menos desconhecidos para a missão.

243. Este relatório ilustrou a **importância da qualidade das parcerias** a fim de garantir que as operações de desenvolvimento do PAM obtenham resultados com êxito. O auxílio alimentar é em si suficiente para providenciar auxílio durante emergências mas não para originar desenvolvimento sustentável. Se as circunstâncias estiverem correctas, pode ajudar a criar o ambiente fomentador que irá apoiar o desenvolvimento sustentável. Contudo, uma das conclusões sistemáticas deste relatório é que o impacto das operações de desenvolvimento é altamente dependente dos investimentos não alimentares que, na sua maioria, irão além do que os ministérios sectoriais do GoM estarão aptos a providenciar. Na ausência de materiais para

subirem o nível das escolas que recebem auxílio alimentar ou investimentos agrícolas para pequenos projectos agrícolas, os projectos permanecerão "centros de readaptação", providenciando auxílio e algum apoio para o que podia tornar-se desenvolvimento mas que permanece abaixo do seu potencial. A prestação de tal apoio não alimentar às operações de desenvolvimento é uma questão de qualidade e o que faz a diferença entre auxílio e reabilitação por um lado e desenvolvimento pelo outro.

244. Coloca-se então a questão de qual será o grau de êxito que o PAM pode esperar ter na activação de dadores participantes para apoiar as suas operações de desenvolvimento. O PAM fez progressos ao associar-se com agências da ONU, até agora especialmente com a UNICEF. Mas, para atingir impacto, deve associar-se com algumas agências bilaterais melhor dotadas, bancos de desenvolvimento ou grandes ONG internacionais, não tendo aqui o PAM obtido tanto êxito. É preciso reconhecer que não é fácil na situação referente a Moçambique, onde a maioria dos dadores bilaterais imobilizaram os seus recursos em programas de apoio ao sector onde renunciaram à maioria da sua discricção a favor do GoM. No mínimo, uma solução para este enigma exigiria um diálogo de alto nível entre o PAM, o GoM e os dadores bilaterais envolvidos, provavelmente também representações nas capitais das organizações dadoras por parte da sede do PAM. Mas esta situação exigiria que o PAM fosse capaz de demonstrar melhor os resultados das suas intervenções.

4.2 QUESTÕES A CONSIDERAR E RECOMENDAÇÕES RELACIONADAS

245. O objectivo básico do estudo a Moçambique foi contribuir com elementos baseados em provas para o processo de apreciação geral, através da avaliação de princípios, actividades e resultados relacionados com a DFD num contexto específico do país. Portanto, a elaboração de recomendações concretas para melhorar os programas de desenvolvimento do PAM em Moçambique não foi considerada uma prioridade ao preparar-se a metodologia do estudo. Todavia, a missão gostaria de apresentar algumas recomendações e questões a considerar destinadas à gestão e aos dadores do PAM, as quais pudessem apresentar as vias para melhorar os programas do PAM em Moçambique.

246. Este relatório revelou que são duas áreas problemáticas para a SN do PAM em Moçambique. Relativamente à **dotação de pessoal para a SN**, é questionável se a maioria do pessoal em exercício é de escalão superior suficiente de forma a estar apto a participar activamente no diálogo com dadores e o GoM, e que constitui actualmente a base de formulação dos programas de apoio ao sector absorvendo quotas crescentes da cooperação bilateral com Moçambique. Em diversas ocasiões, a missão teve conhecimento de os representantes da SN serem considerados razoavelmente anónimos no vasto círculo de dadores. É difícil evitar a imagem da SN do PAM como um pouco virada para si mesma, concentrando-se mais nas suas próprias questões operacionais (muito substancial) e na comunidade do PAM, em vez se concentrar naqueles dadores com quem ganharia mais se houvesse cooperação. Seria precioso nomear um elemento permanente do pessoal para a SN na qualidade de economista superior, ou equivalente, com qualificações correspondentes. Levando em consideração a dimensão das operações do PAM em Moçambique, a nomeação não seria certamente exagerada e corresponderia a um cargo que muitos dadores bilaterais já têm nas suas missões de auxílio.

247. A outra área onde o PAM irá precisar de melhorar, se estiver apto a atrair apoio não alimentar das parcerias, é na **demonstração de resultados**. Não se trata de uma área, tal como a das parcerias com dadores bilaterais, onde as dificuldades estruturais fazem parte da explicação para a falta de progresso. Aqui, o PAM só poderá criticar-se a si próprio. A informação disponível sobre resultados e impacto das suas intervenções é simplesmente não muito boa e deve melhorar, se os dadores difíceis forem atraídos para adquirirem interesse. A SN está consciente que se trata de um problema que precisa de solução e estão a tomar-se medidas para melhorar as questões. Será importante mudar a mentalidade de "como poderemos distribuir os alimentos?" para "qual será o último impacto?"

248. A ausência de um sistema de contabilidade de gestão é perturbador neste contexto, visto que o PAM é incapaz de produzir dados sobre custos por actividade de projecto, centro de custos e transportadora de custos. Isto significa que será incapaz de demonstrar em situações concretas que o auxílio alimentar é rendível, ficando exposto à acusação prolongada de que uma alternativa e abordagens de carácter não alimentar utilizam melhor os escassos recursos dos dadores.

249. Na globalidade, os projectos do PN do PAM encontram-se razoavelmente bem focalizados na insegurança alimentar e em partes vulneráveis de Moçambique noutros aspectos. Todavia, a missão acredita que seria possível avançar na direcção de uma **melhor focalização distrital** para as OPSR e de desenvolvimento do PAM do que está a acontecer presentemente. As emergências podem acontecer em qualquer lugar e, por definição, não se podem prever. Mas as OPSR e as operações de desenvolvimento podem ser, e estão a ser, antecipadamente focalizadas nos distritos escolhidos pelo CAV, empregando-se a metodologia acima descrita. Tal focalização pode ser feita com mais previsibilidade durante, digamos, cinco anos de uma vez e deve ser o centro de interesse do PN. Todas as operações do PAM, ou pelo menos quase todas, além das OE devem concentrar-se num número limitado de distritos vulneráveis examinados e identificados no PN, talvez 10-12 na totalidade. Em tais distritos, o PAM deveria definir critérios elevados para si próprio no que respeita à análise à segurança alimentar e ajudar conscientemente na criação de capacidades para que a referida análise fosse efectuada, ou pelo menos bem compreendida ao nível local. Em tais distritos, o PAM deveria procurar activamente parcerias e financiamento para apoio não alimentar destinado aos seus projectos de auxílio alimentar. O objectivo da focalização distrital seria a criação de capacidades a nível local, no aspecto de ambas as instituições e recursos alimentares, a fim de tratar a questão da vulnerabilidade e assistir as comunidades afectadas.

250. Uma melhor focalização distrital por parte do PAM enquadrar-se-ia bem em dois contextos diferentes actualmente em curso em Moçambique. Primeiro, existe um processo de descentralização ao nível distrital, presentemente em curso, com o apoio da comunidade de dadores, que procura perturbar a concentração actual de poder e influência em Maputo e, por este modo, reduzir o risco de polarização no país entre o norte e o sul e que parece estar a surgir novamente nas políticas²⁹ moçambicanas. Em segundo lugar, a coordenadora interna da ONU explicou à missão os seus pontos de vista quanto à forma como as agências da ONU precisam de concentrar melhor conjuntamente os seus esforços com a finalidade de alcançar um impacto maior do seu trabalho em Moçambique. Uma focalização prolongada do PAM num número limitado de distritos vulneráveis e com insegurança alimentar poderia, se estiver associada a uma focalização programática por outras agências da ONU nos mesmos distritos, ir muito longe no sentido de criar as sinergias que possibilitassem às operações de desenvolvimento do PAM atingir um valor acrescentado e mais visível e um impacto mais duradouro do que parece existir presentemente.

251. Favorecendo alguns distritos em detrimento de outros, o PAM poderia encontrar-se num dilema com conotações políticas, embora à margem esse dilema sempre estaria lá de qualquer forma. Tem havido uma tendência em Moçambique de alguns dadores bilaterais destinarem grandes programas a determinadas províncias (p.ex.: Dinamarca na província de Tete, Suécia e Irlanda na província de Niassa). Mas trata-se de províncias com potencial de desenvolvimento. Ao concentrar-se nos distritos mais pobres e com mais insegurança alimentar, o PAM melhoraria bem a sua imagem como campeão dos vulneráveis acompanhando o espírito da sua Directiva Fomentar o Desenvolvimento. Inicialmente, o PAM poderá ter problemas em se associar com dadores bilaterais ou ONG internacionais em tais distritos, mas um esforço constante por parte do ramo de organizações da ONU poderá bem liderar e acabar finalmente por também atrair o

²⁹ A polarização entre o norte e o sul em Moçambique remonta aos tempos da luta contra o colonialismo português e foi um grande factor durante a guerra civil que terminou em 1992.

interesse de participantes que não sejam da ONU.

252. Em tais distritos, o PAM tiraria partido da sua especialização em logística alimentar e manteria uma rede apropriada de armazéns-depósito e prontidão para responder a emergências graves. O centro de interesse das suas operações a longo prazo deve ser um **programa comunitário amplo de rede de segurança** que incluiria o projecto actual da DFD e o projecto RSC. Este programa apresentaria às comunidades vulneráveis o equivalente aos serviços de bem-estar social que deviam estar disponíveis de forma previsível, embora sujeitos aos critérios relacionados com as carências, e terem estratégias claras de saída relacionadas com indicadores mensuráveis. Reconhece-se que em alguns distritos as comunidades poderão residir em ambientes que actualmente não estão aptos, e provavelmente nunca estarão, a oferecer um meio de vida sustentável e, então, as estratégias de saída seriam sempre difíceis (como são mesmo hoje). Perante a falta de decisões por parte do GoM para deslocar tais comunidades para outros locais, um empreendimento arriscado e dispendioso, a necessidade de um tal programa da rede de segurança ficará provavelmente para um futuro previsível. Todavia, se funcionasse estreitamente em uníssono com outras agências da ONU, o PAM aumentaria as suas perspectivas de alcançar um impacto sustentável. Continuará a funcionar em paralelo com os princípios da DFD, fortalecendo meios de vida e concentrando-se nas mulheres, crianças e grupos vulneráveis. A sua focalização no VIH/sida não somente continuaria mas expandiria provavelmente. Mas a ambição de que o PAM está a apoiar o desenvolvimento seria substituída por uma focalização nos serviços de bem-estar a longo prazo para os mais pobres e vulneráveis.

Alguns pontos importantes para concluir

Factores importantes do êxito identificados pela missão:

- Domínio do programa pelas instituições públicas;
- Sólida participação dos beneficiários no ciclo do projecto;
- Os procedimentos para focalização nos mais vulneráveis estão bem institucionalizados no Comité de Avaliação da Vulnerabilidade (CAV) e o PAM tem sido determinante na criação e apoio desta instituição;
- Mecanismos de introdução baseados num sistema de apresentação consolidada;
- Sinergias entre operações diferentes do PAM.

Problemas importantes identificados pela missão que merecem a atenção do PAM e dadores:

- Nível inadequado de parceria com os principais dadores e falta de capacidades de diálogo sobre políticas;
- Capacidade insuficiente para demonstrar resultados e monitorar a eficácia, a fim de facilitar decisões 'informadas' sobre políticas;
- A dispersão geográfica das actividades limita o seu impacto e a criação de capacidades das instituições locais.

Recomendações importantes:

O PAM deve:

- Melhorar as suas capacidades de diálogo em matéria de políticas aumentando a importância associada a esta actividade e incluindo a nomeação de mais pessoal qualificado ao nível da SN;
- A longo prazo, analisar a possibilidade de focalizar as operações no sentido do interface entre emergências e desenvolvimento, mediante o apoio de amplos programas comunitários com rede protectora no seio das iniciativas gerais nacionais para redução da pobreza;
- Prestar mais atenção à monitoração de questões relacionadas com a eficácia, a fim de facilitar decisões informadas sobre políticas e programação;
- Concentrar as actividades do PN num número mais limitado dos distritos mais pobres (10-12) e assumir a estrutura institucional descentralizada existente.

Os dadores do PAM devem:

- Apoiar a adopção de uma abordagem mais flexível e a longo prazo ao auxílio do PAM, de forma a responder a um contexto do país quando a diferença entre situações de emergência e não emergência for confusa;
- Levantar em conta que a focalização penetrante e outras medidas concomitantes que visam melhorar os resultados do desenvolvimento das actividades do PAM exigem mais recursos em numerário.