



# Policy Brief 2023/03

FEMOZ POLICY BRIEF 3 | NOVEMBRO 2023

## Desafios da Coordenação Interinstitucional para o Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional no Contexto de Desastres

Samuel Quive<sup>1</sup>, Luísa Mutisse<sup>1</sup>, Ivo Cumbana<sup>1</sup>, Adérito Machava<sup>1</sup>, Luís Artur<sup>1</sup>, Rui Pedroso<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS), Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo, Moçambique

<sup>2</sup> Instituto para a Gestão de Tecnologias e Recursos nos Trópicos e Subtrópicos (ITT), Universidade de Ciências Aplicadas de Colónia (TH Köln), Colónia, Alemanha

### Sumário

O presente documento apresenta os resultados da análise dos mecanismos de coordenação interinstitucional entre os actores governamentais, e destes com os não-governamentais antes, durante e depois da ocorrência de desastres para o fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas zonas rurais no contexto de desastres e mudanças climáticas em Moçambique. Os resultados indicam que existem mecanismos de coordenação entre os diferentes actores. Contudo, regras e normas diferentes das instituições governamentais e actores não-governamentais, geram conflitos e desconfianças que interferem nas acções de fortalecimento da SAN. Por outro lado, há uma representatividade do Instituto Nacional de Gestão de Desastres (INGD) e Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional à nível nacional, provincial e distrital. Entretanto, não há uma clara descentralização funcional e desconcentração do poder de acção ao nível distrital e comunitário em particular.

### Recomendações

- Os actores envolvidos devem ter um alinhamento de regras, normas e procedimentos de intervenção em situações de emergência de modo a poder assegurar a complementaridade das acções, para uma melhor coordenação interinstitucional e reforço da transparência e prestação de contas à comunidade beneficiária, para reduzir a desconfiança e aumentar a credibilidade das instituições;
- Tanto as instituições governamentais como as não-governamentais devem reforçar a sua representatividade ao nível distrital e comunitário, como também a sua autonomia funcional e de acção para assegurar a complementaridade das suas intervenções. Isto só se alcança com uma efectiva descentralização no funcionamento conjunto destes actores e a desconcentração do poder de iniciativa e de acção para os níveis mais baixos (distrital e comunitário).

## Introdução

Moçambique é o terceiro país africano mais vulnerável a eventos climáticos extremos decorrente da sua localização geográfica e níveis elevados de pobreza da população, que colocam o país exposto a vários riscos ambientais, (INGC, 2009; GP, 2022). Adicionalmente, choques adversos tais como a Covid-19, ataques de pragas e doenças nas culturas e animais têm-se intensificando nos últimos anos agravando assim a vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional de cerca de 80% da população que depende da produção agrícola de sequeiro e pesca para o seu sustento cotidiano (SETSAN, 2022; MADER 2022).

Pela alta exposição à riscos climáticos, o Governo de Moçambique criou o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades em 2009 – actual INGD - como entidade que coordena todas acções de Gestão e Redução do Risco de Desastres Naturais (GRRD) e o SETSAN que coordena, junto com os ministérios que superintendem as áreas de planificação e desenvolvimento e administração estatal para integração de matérias sobre SAN e Direito Humano à Alimentação Adequada, nos Planos Sectoriais e Locais. É com base nestas entidades que o Governo coordena acções e intervenções com vista a garantir acesso à alimentos a agregados familiares (AFs) em situação de desastres.

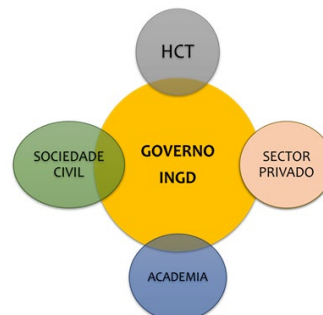
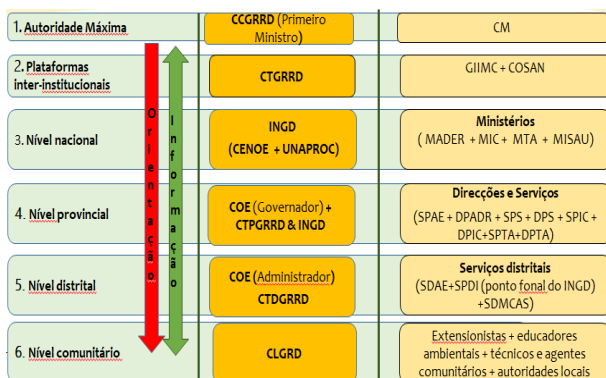
O presente *policy brief* analisa os mecanismos de coordenação interinstitucional no fortalecimento da SAN no contexto de risco de desastres, partimos do pressuposto de que os mecanismos de coordenação interinstitucional podem aumentar ou enfraquecer a SAN e a resiliências das comunidades rurais. Entende-se por mecanismo de coordenação interinstitucional o conjunto de arranjos institucionais que permitem que instituições realizem actividades conjuntas com o propósito de obter determinados resultados, através de dependência/complementaridade entre as suas actividades a vários níveis (Mintzberg, 1989).

## Metodologia

O estudo foi feito em três distritos, a saber: Ribáuè, Búzi e Moamba. Em cada distrito foram abrangidos 2 Postos Administrativos (PA) e 4 povoados, no período de Outubro de 2021 à Junho de 2022. No total foram entrevistados 145 indivíduos, dos quais 45 informantes-chave, dos quais fazem parte delegados e técnicos do INGD ao nível provincial, directores dos Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE), Serviços Distritais de Planeamento e Infraestruturas (SDPI), pontos focais do INGD, ao nível distrital e do SETSAN, ao nível das provincial, técnicos de nutrição da Serviços Distritais de Saúde, Mulher, Acção Social (SDSMAS); Chefes de Postos Administrativos e de Localidades, extensionistas nas localidades, técnico do ambiente Búzi - Nova Sofala, técnicos do Programa Mundial de Alimentação (PMA) ao nível nacional e distrital. Foram também realizadas entrevistas em grupo focal (GF) que abrangeram 100 membros das comunidades. Recorreu-se à análise de conteúdos para cruzamento da informação, apresentação de dados e discussão dos resultados. A apresentação dos resultados é feita na base da análise das Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA) na estrutura funcional das instituições envolvidas.

## Resultados

O estudo constatou que existe uma estrutura concebida para a coordenação de acções dos actores governamentais, e destes com os não-governamentais, antes, durante e depois da ocorrência de desastres. Esta estrutura é funcional, representativa ao nível nacional, provincial, distrital e comunitário conforme ilustra a figura 1. O SETSAN e o INGD são responsáveis pela coordenação com as entidades governamentais em matérias de SAN e desastres, e destas com as entidades não-governamentais descritas na figura 2.



**Figura 1:** Mapeamento dos actores governamentais. **Figura 2:** Mapeamento dos actores não governamentais

O ING D e o SETSAN têm uma representatividade em todos os níveis desde o central até ao distrital. Contudo, devido a centralização do sistema funcional tanto do ING D como do SETSAN o poder de acção ao nível distrital é muito limitado. Note-se que o ING D não aparece representada como instituição autónoma ao nível distrital, o que levanta constrangimentos na articulação e actuação desta com os Comités Locais de Gestão e Redução do Risco de Desastres (CLGRRD) e com as comunidades. Outrossim, a falta de confiança entre as instituições não-governamentais e os CLGRRD gera conflitos na actuação destes, ao nível comunitário. Então, a descentralização funcional destas instituições assim como a desconcentração dos seus poderes de iniciativa e de acção para os níveis mais baixos (distrital e comunitário) podem fortalecer a resposta à insegurança alimentar e nutricional (InSAN), mas também podem reforçar os mecanismos locais de respostas no contexto de desastres. Assim, pese embora existam mecanismos de coordenação e cooperação entre os actores, os factores acima indicados fragilizam a actuação do SETSAN e do ING D.

O fluxo de informação circula de forma ascendente, descendente e horizontal. A comunicação descendente ocorre do nível máximo ao comunitário, sendo que o sentido oposto corresponde à comunicação ascendente. A comunicação horizontal ocorre dentro de cada nível identificado na figura 1. Contudo, a inexistência de meios de telecomunicação, fraca cobertura de rede de comunicação e insuficiência de recursos financeiros fragilizam a eficácia e eficiência dos processos de comunicação.

O sistema de aviso prévio é conhecido e é continuamente disseminado a todos os níveis. Entretanto, os sistemas de previsão meteorológica nem sempre se concretizam, o que leva a que alguns agregados familiares não sigam as recomendações das entidades competentes em ocasiões futuras de aviso de ocorrência eminente de desastres, criando perdas na agricultura e na pecuária.

Entre os actores não-governamentais, a Equipa Técnica Humanitária (HCT), devido à sua robustez financeira, é a que apresenta acções mais abrangentes e contínuas para fortalecimento das respostas aos desastres, contribuindo de forma (in)directa para a SAN. Todavia, por vezes alocam os seus recursos directamente aos beneficiários na comunidade, sem articulação prévia ao nível distrital e envolvimento dos CLGRRD.

Não obstante os CLGRRD estarem representados na comunidade e serem nela reconhecidos, a falta de motivação e incentivo (material, financeiro etc.) dos seus membros enfraquece a sua actuação, ao nível distrital e comunitário

## Análise FOFA dos actores governamentais

FORÇAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de uma estrutura funcional de coordenação interinstitucional e multisectorial a todos os níveis;</li> <li>- Elaboração e disseminação do Plano Operativo de Emergência (POE) anual a diferentes níveis;</li> <li>- Institucionalização do fluxo de comunicação e informação da base ao topo, e vice-versa;</li> <li>- Elaboração participativa de diagnóstico situacional e relatórios de balanço no âmbito do GRRD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de abertura e cometimento político favorável às iniciativas visando o reforço dos mecanismos de coordenação interinstitucional a todos os níveis;</li> <li>- Existência de uma política nacional governamental da descentralização e desconcentração desde 1997;</li> <li>- Existência de parceiros não-governamentais envolvidos na GRRD e comprometidos com a melhoria da SAN;</li> <li>- Existência de entidades internacionais que trazem experiências e modelos funcionais de GRRD para reforço da resiliência alimentar.</li> </ul>
FRAQUEZAS	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fraca descentralização funcional efectiva para os níveis distrital e comunitário;</li> <li>- Fraco poder de iniciativa e acção a nível distrital e comunitário;</li> <li>- Dependência excessiva do nível central e nacional para resposta comunitária a situações de desastres;</li> <li>- Fraca abrangência geográfica dos meios de informação e comunicação (estrutura de comunicação) na área rural;</li> <li>- Capacidade de resposta muitas vezes proporcional à fraqueza dos actores governamentais e dependente da boa vontade dos actores não-governamentais;</li> <li>- Resposta tardia à ocorrência dos desastres por parte dos actores envolvidos;</li> <li>- Inexistência de uma base de dados sobre acções de resposta dos actores governamentais fidedigna, actualizada e acessível para a sociedade;</li> <li>- <i>Kits</i> alimentares variáveis de acordo com a disponibilidade dos apoios, as vezes contrariando as reais necessidades das comunidades afectadas;</li> <li>- Fraca autonomia funcional e de poder de acção ao nível distrital e comunitário para responder as necessidades da SAN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desacreditação, a longo prazo, dos actores governamentais a nível distrital e comunitário;</li> <li>- Fraco cometimento e entrega da CLGRD por falta de incentivo;</li> <li>- Fraca transparência dos actores que intervêm na GRRD;</li> <li>- Fraco envolvimento e participação das comunidades rurais na resposta;</li> <li>- Corrupção generalizada a todos os níveis.</li> </ul>

## Análise FOFA dos actores não-governamentais

FORÇAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconhecimento do papel de coordenação do INGD e SETSAN como elo de ligação com o Governo;</li> <li>- Existência de uma rede de organizações e instituições nacionais e internacionais que apoiam na angariação de fundos e recursos para GRRD;</li> <li>- Existência de um sistema de documentação e informação acessível e actualizado, que pode ser consultado <i>online</i> do HCT;</li> <li>- Existência de uma rede de organizações da sociedade civil para a soberania alimentar (ROSA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de um cometimento nacional e internacional para com assuntos GRRD no contexto de mudanças climáticas;</li> <li>- Receptividade das comunidades rurais em interagir com os actores não-governamentais;</li> <li>- Estabilidade institucional do INGD e SETSAN.</li> </ul>
FRAQUEZAS	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activação dos organismos não-governamentais para resposta a desastres somente durante a emergência, o que enfraquece uma resposta estruturada a SAN às vítimas de desastres;</li> <li>- Acções de emergência de curto prazo, enquanto os efeitos dos desastres são de médio e longo prazo, o que perpetua a InSAN nas comunidades afectadas;</li> <li>- Apoios de actores não-governamentais nem sempre respondem às necessidades reais das comunidades, o que enfraquece a sua resiliência alimentar;</li> <li>- As regras de <i>procurement</i> para aquisição de alimentos para apoio às vítimas de desastres, nem sempre toma em consideração o contexto socioeconómico, cultural e dos mercados locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perda de confiança para com os actores não-governamentais ao nível comunitário;</li> <li>- Conflito e desconfianças mútuas entre os diferentes actores;</li> <li>- Ciclo vicioso da ajuda pode perpetuar a cultura de “mão estendida” das comunidades e instituições governamentais;</li> <li>- Persistência de grupos sociais que nunca saem da situação de vulnerabilidade (armadilha da penúria).</li> </ul>

### Considerações finais

A coordenação interinstitucional do SETSAN e do INGD, antes, durante e depois da ocorrência de desastres é ainda insuficiente para que a médio prazo reforce a resiliência das populações em relação a SAN das comunidades rurais. Os vários actores que actuam para uma resposta cabal necessitam de mais descentralização no seu funcionamento e desconcentração de poderes para permitir maior iniciativas locais, bem como a resposta imediata aos problemas das comunidades.

### Referências bibliográfica

Abbas (2022). Efeitos das mudanças climáticas nos sistemas de produção em Moçambique: Implicação para a Segurança Alimentar. Observador rural número 123 Abril 2022. Maputo: OMR

Global platform for disaster risk reduction (GP2022). Indonesia 23-28 May 2022. <https://globalplatform.undrr.org/2022/>

INGC (2009). Estudo sobre o impacto das alterações climáticas no risco de calamidades em Moçambique Relatório Síntese. Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), 50.

INGD (2017). Plano Director para a Redução do Risco de Desastres 2017-2030. Conselho de Ministros, 1–52.

MADER (2022). Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2030, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Maputo, Moçambique.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



Mintzberg H. (1989). Inside Our Strange World of Organisations, New York: Free Press, 1989.

OCHA et al. (2019). Avaliação rápida multisectorial pós-ciclone IDAI:14 distritos das províncias de Sofala e Manica. Moçambique 1-17 de abril de 2019.

SETSAN (2022). Relatório de SEGURANÇA ALIMENTAR Pós-colheita de 2022. SECRETARIADO TÉCNICO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Maputo, Moçambique.

