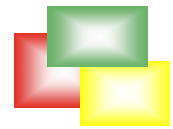


Por uma Governação Descentralizada (1975-2003)



In-site, 2004
Nº 4



Perfil da Descentralização em Moçambique



Métier CONSULTORIA
&
DESENVOLVIMENTO
Ligando Ideias, Propondo Soluções

Esta publicação é de natureza geral e, apesar de ter origem em fontes credíveis e actualizadas, não constitui aconselhamento, nem é aplicável a todas as circunstâncias. Qualquer aplicação concreta requer aconselhamento específico. A MÉTIER e/ou os autores desta publicação não assumem a responsabilidade por nenhum erro, omissão, ou prejuízo resultante de alguma acção ou condicionalismo tomado com base na informação e opinião aqui emitidas.

Copyright © MÉTIER, Lda

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou, de alguma forma transmitida, sem prévia autorização do editor.

Publicado por: **Unidade editora da MÉTIER**

Caixa Postal 2188, Maputo - Moçambique

Fax: +258 (1) 498364

Esta publicação está disponível na Internet em <http://www.metier.co.mz>

Editado em fonte Times New Roman 10/11 pontos, pela **Unidade editora da MÉTIER**

Impresso e composto por **MÉTIER** Print cc



Índice

1	Caracterização geral de Moçambique	2
1.1	Localização geográfica	2
1.2	População, Cultura e o Contexto demográfico da pobreza	3
1.3	Caracterização política	3
1.4	Política externa	5
2	Economia e Cooperação Internacional	6
2.1	A base económica	6
2.2	Evolução económica recente	7
2.3	Relacionamento económico internacional e regional	9
	Indicadores económicos e financeiros seleccionados (1995-2001)	10
3	Estratégia de redução da pobreza	11
3.1	Introdução	11
3.2	Determinantes da pobreza em Moçambique	12
4	Descentralização e Reforma do sector público	14
4.1	A organização em vigor	14
4.2	Pressupostos de estratégia da Reforma	19
5	O Género	21
5.1	O IDS de Moçambique	21
5.2	O índice de Desenvolvimento ajustado aos sexos nas províncias	21
5.3	As moçambicanas na luta pelo alargamento das escolhas: uma perspectiva histórica	22
5.4	Situação da mulher no âmbito da legislação e política	23
5.5	Reforma legal	24
6	HIV/SIDA - Plano estratégico nacional de combate	26
6.1	Introdução	26
6.2	Análise da situação	26
6.3	Análise da resposta	28
6.4	Metas e estratégias para o período	29
6.5	Coordenação e monitoria do PEN	29

1 Caracterização geral de Moçambique

1.1 Localização geográfica

Moçambique está situado na costa sudoeste de África, ocupando uma superfície de 783.080 Km², fazendo fronteira a norte com a Tanzânia, a noroeste com o Malawi e a Zâmbia, a oeste com o Zimbabwe e com a República da África do Sul e a sul também com este país e com a Suazilândia.

O território tem um litoral de 2.470 Km, sendo as costas geralmente baixas, apresentando grandes baías.

As principais cidades moçambicanas são Maputo, capital e sede do Governo, com cerca de 1 milhão de habitantes, Beira (425 mil habitantes), Nampula (325 mil habitantes).

No que diz respeito ao relevo do território moçambicano, cerca de 44% do território é constituído por planícies, enquanto que os planaltos correspondem a cerca de 43% da superfície do país.

Os restantes 13% constituem as zonas montanhosas, com uma altitude superior a 1.000 metros. Os pontos de maior altitude registam-se nas regiões contíguas ao Zimbabwe (Monte Iniangani, 2.596 metros), Zâmbia e Malawi.

No que diz respeito à fertilidade, predominam na região norte os solos de fertilidade média e no sul os solos arenosos de baixa fertilidade, intercalados com planícies de aluvial altamente férteis.

Relativamente à vegetação, destacam-se essencialmente três espécies: a floresta densa, a floresta aberta e a savana, enquanto que em zonas restritas aparece o mangal. Contudo, predomina a savana em grande parte do território moçambicano.

A rede hidrográfica, salvo algumas exceções, pertence à vertente do Oceano Índico. Moçambique conta com mais de 100 bacias hidrográficas, cerca de 1.300 lagos e 10 barragens, com capacidade de armazenamento de 430.000 m³ de água.

Relativamente ao clima, este apresenta-se diferenciado, sendo tropical no Norte, com influência da monção de Verão e com duas estações distintas: o Inverno, estação seca e fria e o Verão, estação quente e húmida com chuvas que se prolongam de Outubro a Março.

As chuvas diminuem da costa para o interior, mas as zonas montanhosas chegam a alcançar os 2.000 mm. Todavia, em quase todo o seu espaço territorial, Moçambique goza de um clima favorável, terra fértil e chuvas adequadas, exceptuando a região sul que sofre de secas cíclicas.

1.2 População, Cultura e o Contexto demográfico da pobreza

Moçambique é um país de raízes culturais africanas, tendo sido influenciado pela cultura árabe, portuguesa e indiana, o que o torna capaz de harmonizar diversas etnias, religiões e mais de 70 dialectos.

A população de Moçambique é estimada em 19,2 milhões, com uma média de 20 habitantes por quilómetro quadrado. A densidade populacional é bastante variável de acordo com as áreas geográficas, sendo mais elevada na cidade de Maputo e nas províncias da Zambézia e Nampula, onde vive 40% da população total do país.

O Português é a língua oficial, embora conste como língua materna de apenas 5% da população, segundo o censo de 1997. Das diversas línguas de origem bantu faladas no país, as que se destacam enquanto língua materna são: Emakua (1/3 da população); Xisena (1/4 da população); Xitsonga (1/5 da população) e Xitswa (1/8 da população).

São de registar as elevadas taxas de natalidade e mortalidade. Os grandes fluxos migratórios, por ocasião da instabilidade política, levaram à desertificação de extensas regiões, bem como à fuga de centenas de milhares de moçambicanos para as vizinhas África do Sul, Malawí e Zimbabwe.

Um dos problemas que mais afectam a população moçambicana é o HIV/SIDA, que atinge diariamente mais de 700 pessoas. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), trabalha em conjunto com o Governo na tentativa de combater esta epidemia.

A estratégia do Governo para abordar o problema da pobreza que afecta a maioria da população do país, está articulado no seu Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARPA), cuja meta a médio prazo é reduzir a incidência da pobreza absoluta para 30% no prazo de uma década.

Quanto às taxas de dependência, as políticas económicas e sociais que forem implementadas terão que tomar em consideração a estrutura bastante jovem da população moçambicana.

1.3 Caracterização política

A Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO, é um grupo nacionalista criado em 1962 com o objectivo de tornar Moçambique independente do colonialismo português.

Com a conquista da Independência, em 25 de Junho de 1975, Moçambique tornou-se numa República monopartidária, com a Frelimo instituída como partido no poder e o seu Presidente Samora Machel, como o detentor do Poder Executivo.



Em 1977, a Frelimo adoptou oficialmente a doutrina marxista-leninista como base ideológica, opção que viria a abandonar mais tarde, em 1980. A partir de finais dos anos 80, passou a privilegiar a promoção da economia de mercado.

A Resistência Nacional Moçambicana – Renamo, surgiu como movimento rebelde em 1976, com sede na então Rodésia (Zimbabwe), tendo sido fundada por um grupo de descontentes. Com a morte de André Matsangaissa, em 1979, Afonso Dhlakama assumiu a liderança do movimento, que atingiu nos anos 80 números apontados para os 20 mil homens.

Samora Machel, o primeiro Presidente de Moçambique, destacou-se logo nos primeiros anos da independência pela sua perspicácia, capacidade de liderança à escala regional e maturidade política e pragmatismo. Moçambique foi aceite na família do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1984.

A sua obra ficaria no entanto incompleta, com a interrupção abrupta e violenta da sua vida. A 19 de Outubro de 1986, em circunstâncias por esclarecer, caiu o avião em que seguia o Presidente.

Joaquim Alberto Chissano, outro histórico da Frelimo, passa a ser o líder do Partido Frelimo e Chefe do Estado Moçambicano.

Em 1990, a nova Constituição consubstanciava “a abertura económica, consagrada na enumeração dos diversos tipos de propriedade e na defesa da iniciativa individual e dos direitos dos trabalhadores, e a abertura política, com a instituição de uma democracia política de que são reflexo as liberdades fundamentais e a institucionalização de eleições livres e directas para os mais importantes Órgãos de Soberania”.

O sistema de partido único foi oficialmente abandonado em Agosto de 1990 e, em Dezembro desse ano, foi acordado um cessar-fogo parcial entre o Governo e a Renamo. Foi a base para que, em 1991, se iniciassem as conversações de Paz em Roma, que conduziram em Agosto de 1992, a que o Presidente Joaquim Chissano e Afonso Dhlakama assinassem em Roma um decisivo e celebrado Acordo de Paz, pondo termo a 16 anos de guerra civil.

A nível político, verificou-se uma alteração cívica notável, quanto ao discurso que passou de belicista, para um discurso reconciliatório.

Quatro meses depois, em Novembro de 1994, tiveram lugar as primeiras eleições parlamentares e presidenciais multipartidárias. As duas formações concorrentes ao processo eleitoral eram sem dúvida a Frelimo e a Renamo, apesar de em vésperas eleitorais se terem criado vários partidos à pressa, que viriam a ser recuperados pela Renamo para formar uma União Eleitoral.

A Frelimo conseguiu uma superioridade, elegendo 133 postos parlamentares contra os 117 da Renamo-União Eleitoral e Joaquim Chissano venceu as presidenciais com 53,3% dos votos.

Sanados os problemas, dava-se início a uma nova era para Moçambique, com a formação de um novo Governo, que iria enfrentar uma grave crise económica e uma ameaça de fome generalizada, ainda resquícios da prolongada guerra civil.

De igual modo, Chissano elegeu promover a paz e a reconciliação nacional, bem como a reconstrução do país e a criação de novas infra-estruturas. Ampliou as reformas económicas, tornou o país atractivo para o investimento estrangeiro e lançou bases consideradas realistas para o desenvolvimento de Moçambique.

Chissano foi reeleito em Dezembro de 1999 para um novo mandato presidencial conferindo-lhe 52,29% dos votos, derrotando Afonso Dhlakama (47,71%).

Em finais de Dezembro, o Presidente Chissano e o líder da Renamo, promovem nova base de entendimento e o processo político, retoma o seu curso normal, tendo-se realizado em Dezembro de 2003 as segundas eleições autárquicas, e estando marcadas para finais de 2004 as terceiras eleições gerais legislativas e presidenciais.

1.4 Política externa

Os êxitos em seu processo de reconciliação interna, a estabilidade política e bons resultados na área económica têm facultado a Moçambique uma maior projecção internacional, particularmente no contexto regional e no entorno.

A proximidade à África do Sul, inclusive nos temas da política externa regional, tem também dado mais lastro à diplomacia moçambicana.

Sobre a criação da União Africana, a diplomacia moçambicana vê com optimismo a nova instituição. Joaquim Chissano é o actual Presidente em exercício da UA.

No tocante à crise no Zimbabwe, Moçambique procura contrabalançar as posições mais duras do Reino Unido e da UE, raciocinando que pressionar Mugabe poderia parar a grave crise no país vizinho, com consequências negativas para toda a região.

Por isso, e ciente de que seria penalizado com o agravamento da situação, Moçambique posiciona-se contrariamente à imposição de sanções que, a seu ver, poderiam expor a região a consequências negativas. A diplomacia moçambicana aponta em especial para o risco de a instabilidade espalhar-se e surgir, na África Austral, um perigoso foco de conflito.

2 Economia e Cooperação Internacional

2.1 A base económica

Moçambique possui variados recursos naturais, um subsolo rico, capacidades energéticas consideráveis e uma extensa orla marítima. Apesar das grandes potencialidades económicas, o país enfrenta ainda o problema da pobreza, tanto no campo como nas cidades.

As infra-estruturas económicas encontram-se seriamente abaladas por anos consecutivos de seca, guerra e fuga de quadros e populações. A liberalização da economia e o fim da guerra melhoraram a situação da produção alimentar mas ainda não foram resolvidos os constrangimentos que impedem o crescimento e expansão desta actividade e do comércio rural.

A economia moçambicana, basicamente agrícola (80%), é baseada em grande medida na produção familiar camponesa. O mar de Moçambique é muito rico em espécies piscícolas, mas o carácter rudimentar das técnicas pesqueiras obriga à concessão de direitos de pesca a outros países, representando a pesca 15% do total das exportações.

A produção de madeiras encontra-se em expansão, dela constando o caju, cedro e ébano. O subsolo é rico em recursos minerais, sendo a exploração dificultada pelas deficiências da rede de transportes.

A riqueza traduz-se na existência de ouro, diamantes, ferro, urânio e gás natural. No entanto, apenas o carvão, a bauxita e o berílio são intensamente explorados. As actividades do sector secundário reduzem-se a algumas indústrias de tabaco, alimentos, têxteis, cimento e fertilizantes. Moçambique possui uma grande refinaria de petróleo na vila de Matola, perto da capital.

Os recursos hidroeléctricos são enormes. A grande barragem de Cahora Bassa, a segunda do continente, encontrou-se, durante muito, impossibilitada de produzir energia devido à guerra.

Depois da instabilidade política e da desestabilização económica sentida durante longos anos, a reconstrução de Moçambique começa a fazer-se notar. Um longo e difícil processo, que constitui um verdadeiro desafio à perseverança do povo moçambicano.

A promoção do crescimento económico e social assente na economia rural foi a estratégia adoptada pelo governo, em 1994. O plano de investimentos privilegiou a reabilitação de infra-estruturas e serviços capazes de conduzirem à reanimação da economia rural e à criação de postos de trabalho.

Simultaneamente, foram definidos como objectivos principais a normalização da vida de cerca de 4 milhões de deslocados e refugiados e a reintegração económico - social dos desmobilizados.

2.2 Evolução económica recente

Após um período de guerra prolongado, Moçambique emergiu, no início dos anos 90, como um dos países mais pobres do mundo.

Com 18 milhões de habitantes e um PIB per capita de US\$205, o país possui – de acordo com o 2002 Human Development Report – o índice de desenvolvimento humano mais baixo da SADC e ocupa a 170ª posição no ranking mundial daquele indicador.

Apesar de partir de uma base de desenvolvimento bastante baixa, a transformação económica dos últimos anos foi visível, e o país atingiu, na segunda metade dos anos 90, um dos ritmos de crescimento relativo mais rápidos do mundo. Neste período, o PIB cresceu, em média, 8.5% ao ano, a inflação caiu para níveis médios de um dígito, e o investimento privado teve um boom notável.

Esta evolução criou um clima de negócios promissor, facto atestado pelo terceiro lugar que Moçambique ocupou no índice de optimismo económico, de entre 24 países africanos (World Economic Forum, Africa Competitiveness Report 2000-01).

Após o acordo geral de paz em 1992 e as eleições gerais de 1994, a ajuda ao desenvolvimento (ODA) estabilizou num montante anual médio de US\$630 milhões, o que equivale a cerca de um quarto do PIB, dois terços das disponibilidades externas do país, metade dos recursos do orçamento de estado ou três quartos do investimento público.

Apesar do crescimento alcançado, Moçambique apresenta níveis de pobreza absoluta em redor dos 70%, uma taxa de analfabetismo de 60% e uma esperança de vida à nascença de 45 anos, continuando a enfrentar sérios obstáculos ao desenvolvimento.

A estratégia de médio prazo do governo, explicitada no PARPA – Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta - 2001-2005, preconiza – a par dos equilíbrios macroeconómicos e da promoção da actividade e investimento privados – a redução do índice de incidência da pobreza absoluta para 50%, em 2010, assegurando o crescimento sustentado e prioridade da despesa pública para a educação, saúde, agricultura, desenvolvimento rural e infra-estruturas.

Este plano dá continuidade aos esforços conjuntos do governo e da comunidade internacional para aliviar o percurso do ajustamento estrutural. Ainda que a níveis inferiores, pressupõe a continuidade, no médio e longo prazo, da ajuda ao desenvolvimento, que permitiu – em anos anteriores – quebrar o ciclo vicioso dos baixos níveis do produto e de poupança, possibilitando o crescimento económico e o investimento, sem operar cortes na despesa e no consumo.



Apesar destes objectivos programáticos, o início do século foi marcado pelos efeitos devastadores das cheias do ano 2000, matando mais de 700 pessoas no Sul e Centro de Moçambique e destruindo numerosas infra-estruturas socioeconómicas, pela crise de insolvência dos dois maiores bancos, pela acentuada desvalorização do metical e derrapagem da inflação em 2000 e 2001, bem como pela recessão da pequena e média operação privada agrícola e industrial.

No intuito de controlar esta situação, o banco central tomou, a partir de meados de 2001, várias medidas para apertar a política monetária e esterilizar o mercado. Os seus efeitos, associados à estabilização do metical (moeda nacional), levou à redução da inflação para 8%.

O início da produção de alumínio na Mozal, o maior investimento estrangeiro no país até à data (US\$1,3 biliões), a manutenção das exportações da Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB), o relançamento da produção agrícola e as actividades de reconstrução do pós-cheias, estiveram na base da recuperação económica de 2001, com um crescimento do PIB de 13.9%.

O crescimento económico de Moçambique está muito ligado à África do Sul, e tem beneficiado bastante de um pequeno número de megaprojectos, com crescente impacto na estrutura económica e, em particular, na evolução do sector da indústria e energia.

Efectivamente, em 2001, a produção conjunta da Mozal e HCB contribuíram com 15% do crescimento anual do PIB e 63% das exportações totais do país. Estas duas empresas representaram, nesse ano, 57% da produção bruta e 27% do valor acrescentado total dos sectores da indústria e energia.

Em contraste, a contribuição do sector agrário para o PIB (18.8% em 2001) não reflecte a importância estrutural deste sector, que assegura a subsistência alimentar de cerca de 80% das famílias moçambicanas, e proporciona excedentes importantes para a exportação e para a actividade agro-industrial do país.

Ainda assim, o impacto dos grandes projectos e das medidas de contenção tomadas, conduziu à retoma económica em 2001, projectando o país para ritmos de crescimento de dois dígitos.

Prevê-se que, no futuro próximo, a expansão económica continue dependente dos sectores de capital intensivo, enquanto que sectores tradicionais na agricultura, pescas, indústria e transportes, não têm acompanhado aquele ritmo, e atravessam uma séria crise económica.

O crescimento robusto associado aos grandes projectos disfarça as limitações existentes do lado da oferta, nomeadamente as decorrentes dos elevados custos de operação e de transacção, da fraca concorrência, dos baixos níveis de produção e tecnologias atrasadas, da ausência de ganhos de eficiência e de escala e dos pesados encargos financeiros.

Assim, apesar dos avultados investimentos e das oportunidades de rede associadas aos grandes projectos, a actividade económica em alguns sectores apresenta alguns sinais de depressão.

A posição externa de Moçambique foi seriamente afectada pelo forte endividamento externo, que conduziu a uma rápida acumulação da dívida até um pico nominal de US\$8,3 biliões em 1998, equivalente a mais do dobro do PIB e 14 vezes as exportações de bens e serviços daquele ano.

Ao cumprir as condições alargadas da Iniciativa HIPC (Heavily indebted poor countries), Moçambique beneficiou do perdão de 70% da dívida pública ou garantida, passando a deter, em início de 2002, um stock de dívida com um valor actual líquido (VAL) de US\$916 milhões, e um rácio do VAL da dívida sobre as exportações, de 100%.

As autoridades prosseguem, desde finais da década de 80, uma política de taxa de câmbio flexível, criaram o mercado interbancário para reduzir a volatilidade e têm-se absterido de intervir directamente para influenciar a taxa de câmbio.

O nível bruto de reservas internacionais atingiu, em finais de 2003 cerca de US\$700 milhões, o que equivale a 5 meses de importações de bens e serviços (excluindo factores).

Promover o desenvolvimento nas zonas rurais, acelerar os ritmos de crescimento económico, reduzir os níveis de pobreza e assegurar o equilíbrio da posição externa são, pois, os desafios actuais da política económica. O PARPA define a estratégia para alcançar estes objectivos.

2.3 Relacionamento económico internacional e regional

Os principais parceiros comerciais de Moçambique são a África do Sul, EUA, Portugal, Espanha, Japão, Índia, Brasil. Em 1996, Moçambique aderiu à "Commonwealth", a Comunidade Britânica, na expectativa de ajuda económica para sua reconstrução no pós-guerra. No ano 2000, o país foi assolado por violentas enchentes que deixaram grandes prejuízos materiais e humanos.

Existe também um enorme potencial turístico em Moçambique, destacando-se as zonas propícias ao mergulho nos mais de 2 mil km de litoral, e os parques e reservas de animais no interior.

Moçambique é membro das principais organizações internacionais e, a nível regional, integra a SADC e o COMESA. A SADC procura a construção de uma verdadeira integração regional, sendo que os seus membros actuam de forma concertada para a redução da dependência económica externa e para a mobilização de apoios para projectos nacionais e regionais.

A COMESA, por sua vez, tem como principal objectivo a liberalização das trocas comerciais, dos serviços e de capitais, bem como a criação de uma união monetária, tendo sido acordada em 1997, a implementação progressiva (até 2004), de uma Pauta Aduaneira Comum, com vista a reforçar a integração regional dos seus membros.

Indicadores económicos e financeiros seleccionados (1995-2001)

Indicadores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
População e Produto							
População (10 ⁶ habitantes)	15,5	15,8	16,1	16,5	16,8	17,2	17,6
PIB corrente (10 ⁹ US\$)	2,39	2,90	3,45	3,96	4,09	3,75	3,61
Variação real do PIB (%)	4,3	7,1	11,0	12,6	7,6	1,6	13,9
PIB per capita (US\$)	154	183	214	240	244	218	205
Inflação, Salários e Câmbio							
Taxa de inflação anual (%)	57,0	16,2	5,9	-1,0	6,2	11,4	21,9
Salário mínimo nacional (US\$)	17,6	24,0	27,0	29,9	35,5	36,3	32,1
Taxa de câmbio nominal (MT/US\$)	9.022	11.294	11.546	11.850	12.689	15.689	20.707
Taxa de câmbio média anual (MT/ZAR)	2.495	2.719	2.532	2.210	2.591	2.193	2.504
Taxas de juro (em percentagem)							
Redesconto	69,7	32,0	13,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Sobre as operações passivas – Depósitos	34,6	29,5	11,1	8,8	8,8	11,1	18,5
Sobre as operações activas - Empréstimos	43,9	43,0	29,6	27,0	25,6	25,0	33,9
Prime rate	38,4	37,5	24,1	21,5	19,2	19,6	28,3
(Em percentagem do PIB)							
Investimento e poupança							
Investimento Bruto 2/	28,5%	21,9%	21,6%	24,9%	37,6%	34,6%	32,2%
Poupança Nacional Bruta	9,5%	1,9%	6,8%	11,0%	15,0%	17,1%	20,1%
Donativos	14,2%	7,8%	9,1%	7,9%	10,6%	15,0%	13,0%
Finanças públicas							
Receita total	11,2%	10,6%	11,6%	11,3%	12,0%	12,7%	12,9%
Despesa corrente	10,1%	9,4%	10,7%	11,2%	12,2%	13,3%	14,0%
Despesa total	23,9%	20,7%	23,9%	21,6%	24,7%	28,4%	31,1%
da qual: em sectores prioritários	11,7%	10,4%	12,3%	11,4%	13,3%	18,3%	18,8%
(Em US\$ milhões, excepto indicação contrária)							
Balança de pagamentos							
Balança comercial	-552,7	-556,5	-530,0	-572,7	-916,1	-798,3	-413,9
Conta corrente, sem donativos	-676,8	-646,6	-610,8	-749,0	-1.152,1	-1.041,6	-849,6
Donativos recebidos	339,2	224,7	312,9	313,2	434,1	563,9	469,3
Conta corrente, depois de donativos	-337,6	-421,9	-297,9	-435,8	-718,0	-477,7	-380,3
Saldo global	-263,7	-41,0	-97,6	-204,4	-235,9	-351,3	-418,7
Reservas internacionais brutas	225,0	383,4	532,0	624,9	669,0	745,8	727,0
(Em percentagem, excepto indicação contrária)							
Dívida externa 6/							
VAL da Dívida pública total (10 ⁶ US\$)	2.436	2.417	2.381	2.731	2.714	1.208	1.055
VAL da dívida / Exportações	522,7	447,4	416,0	473,2	424,5	157,1	100,3
Serviço da dívida / Exportações	34,5	26,0	18,2	18,0	18,6	11,2	5,2

Fonte: Compilação de: MÉTIER, Consultoria e Desenvolvimento

3 Estratégia de redução da pobreza¹

3.1 Introdução

O Governo de Moçambique, dando continuidade à sua estratégia de combate à pobreza absoluta no país, apresenta neste documento o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) 2001-2005. O PARPA 2001 – 2005 (Poverty Reduction Strategy Paper) contém a visão estratégica para a redução da pobreza, os objectivos principais, e as acções chave que deverão ser prosseguidas, e que orientarão a preparação dos orçamentos, programas e políticas de médio prazo e anuais do Estado.

3.1.1 Objectivo Central e Contexto

O objectivo central do Governo é a redução substancial dos níveis de pobreza absoluta em Moçambique através de medidas para melhorar as capacidades e as oportunidades para todos os moçambicanos, e em particular para os pobres. O objectivo específico é a redução da incidência da pobreza absoluta do nível de 70 por cento em 1997 para menos de 60 por cento em 2005, e menos de 50 por cento até finais da primeira década de 2000.

Nos últimos cinco anos, Moçambique atingiu um crescimento económico de cerca de 8 por cento ao ano, em termos reais, num ambiente de estabilização económica e política. A democracia e a paz foram fortalecidas e o povo Moçambicano continua a sua luta na procura do progresso. A estabilidade e as diferentes reformas prosseguidas permitiram que o PIB per capita tenha alcançado os 230 USD, em 2000, melhorando substancialmente os rendimentos quando comparados com os de há 5 anos.

Porém, os progressos alcançados não permitiram que fossem superados problemas sociais e económicos graves. O país continua a ser dos mais pobres do Mundo. A incidência da pobreza absoluta abrange em média cerca de 70% da população, sendo notáveis os desequilíbrios entre zonas urbanas e rurais e entre regiões.

Além de sofrerem com uma pobreza material aguda, os pobres em Moçambique também enfrentam um elevado nível de vulnerabilidade aos choques naturais e económicos.

3.1.2 Visão Estratégica para a Redução da Pobreza em Moçambique

A estratégia de redução da pobreza em Moçambique depende criticamente do pressuposto básico da manutenção da paz e da estabilidade sociopolítica.

¹ Contem extractos da versão oficial do PARPA.

Concretamente, a estratégia de redução da pobreza em Moçambique é baseada em seis prioridades para a promoção do desenvolvimento humano e a criação de um ambiente favorável para o crescimento rápido, inclusivo e abrangente. As “áreas de acção fundamentais” são as seguintes: (i) educação, (ii) saúde; (iii) agricultura e desenvolvimento rural; (iv) infra-estrutura básica; (v) boa governação; e (vi) gestão macro-económica e financeira. Essas áreas de acção são consideradas “fundamentais” porque são absolutamente essenciais para a redução da pobreza e para o crescimento, e também porque têm efeitos profundos e abrangentes.

A ênfase na educação e saúde também tem um efeito directo no empowerment. Outro elemento do programa que ajudará o empowerment dos pobres inclui o desenvolvimento de associações de agricultores, a descentralização e devolução da Administração pública, cometimento em aumentar a transparência e aprofundar o processo participativo na Administração Pública, e o compromisso fundamental de consolidar a democracia e respeito pelos direitos humanos.

3.1.3 Enquadramento Institucional do PARPA

O PARPA é um instrumento de programação de médio prazo do sistema de planeamento público.

3.2 Determinantes da pobreza em Moçambique

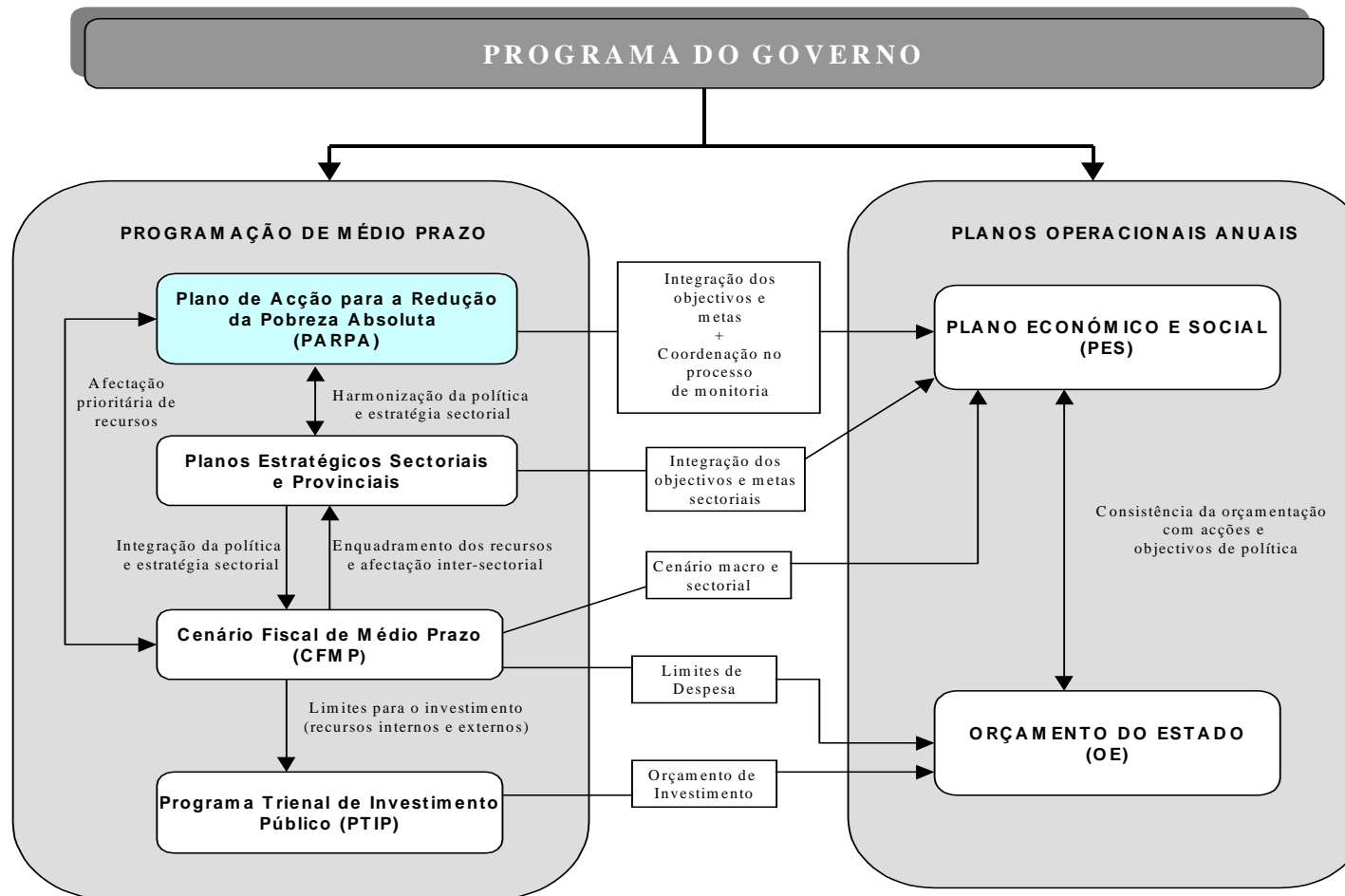
Os perfis de pobreza constituem uma primeira aproximação dos potenciais factores causais da pobreza. Fundamentalmente com base na análise dos dados do Inquérito de Agregados Familiares 96/97, identificaram-se os seguintes determinantes da pobreza em Moçambique:

- Crescimento lento da economia até o começo da década de noventa.
- Fraco nível educacional dos membros dos agregados familiares em idade economicamente activa, com maior destaque para as mulheres.
- Elevadas taxas de dependência nos agregados familiares.
- Baixa produtividade da agricultura familiar.
- Falta de oportunidade de emprego dentro e fora do sector agrícola.
- Fraco desenvolvimento de infra-estruturas básicas nas zonas rurais.

Outros estudos (Banco Mundial, 2000) também põem ênfase em factores como o isolamento das comunidades, por falta de vias de comunicação adequadas, e portanto a escassa integração dos mercados rurais para dar saída aos excedentes agrícolas.

Ainda não existem suficientes dados para determinar a evolução da pobreza nos últimos anos e em que medida as mudanças ocorridas e a aceleração do crescimento económico nos últimos anos puderam influenciar as tendências na incidência da pobreza.

SISTEMA DE PLANEAMENTO PÚBLICO: ARTICULAÇÃO DE INSTRUMENTOS



4 Descentralização e Reforma do sector público²

4.1 A organização em vigor

4.1.1 Antecedentes imediatos no período pré-independência

No período que antecedeu à independência vigorava no país um sistema estatal colonial centralizador e autoritário. Estas características, assentavam em pressupostos típicos de regimes coloniais, nomeadamente, a dominação política, a exploração económica dos recursos e o controle administrativo do território. A organização do sistema reflectia esse forte grau de centralização. Em praticamente quase todos os escalões os órgãos dirigentes eram nomeados.

Após a independência, notou-se a característica centralizadora, apesar da coexistência com a democracia participativa. No entanto, no processo do seu desenvolvimento esta construção revelou as suas lacunas e as suas ambiguidades.

A partir de 1987 iniciou-se um processo de reformas políticas, económicas e sociais. Neste contexto, foi lançado o programa de reabilitação económica (PRE), que marcou a mudança substancial de orientação até então seguida pela FRELIMO, na direcção do Estado e da Sociedade.

O referido processo de reformas, atingiu o seu momento mais alto com a promulgação e entrada em vigor da constituição de 1990 que não só acolheu as medidas que vinham sendo tomadas mesmo se de forma incompleta, como é o caso da adopção da economia do mercado, como até os aprofundou introduzindo o princípio do Estado de Direito e o sistema político multipartidário.

Paralelamente, acelerou-se o processo de descentralização através da constituição dos órgãos representativos e executivos, a nível local. Surgem deste modo, as autarquias locais que marcam o início da descentralização entendida, não como a mera transferência de competências dos órgãos centrais para os órgãos locais do Estado, mas como a verdadeira partilha de competências a efectuar-se entre o Estado e o ente autónomo, distinto, por ele criado, as autarquias locais, cuja consolidação reclama a dotação de recursos materiais, financeiros e humanos.

² Contem extractos da Estratégia de Reforma do Sector Público

4.1.2 Organização territorial do país

A divisão de Moçambique inclui: províncias, distritos, postos administrativos e localidades. Além desta divisão existem zonas urbanas com as cidades e as vilas. Com o avanço do processo de descentralização foram criados os municípios.

As actuais províncias, são originárias dos “distritos” da velha organização territorial colonial. Pelo Decreto-Lei, n.º 6/75, de 18 de Janeiro, ainda portanto no período de transição para a independência, o território de Moçambique ficou dividido em 10 províncias.

Os distritos estão classificados em três classes segundo o grau de desenvolvimento sócio-económico e cultural de cada área ou região. A classificação dos centros urbanos foi feita com maior profundidade.

4.1.3 Órgãos centrais e órgãos locais

A Constituição define as competências dos órgãos centrais de forma global como sendo respeitantes às atribuições relativas ao exercício da soberania; à normação das matérias do âmbito da lei; e à definição de políticas nacionais (art. 111 n.º 1).

As funções dos órgãos locais são definidas como a “realização de tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local”, definição que veio a ser precisada na Lei dos Municípios sem prejuízo de desenvolvimentos ulteriores.

4.1.4 O movimento de descentralização

O processo de descentralização iniciado em Moçambique tem duas vertentes:

- a descentralização através da criação de novas entidades jurídicas com território e população, as autarquias e
- a desconcentração, através da atribuição de maiores competências aos distritos e a órgãos hierarquicamente subordinados e dela constituindo mera extensão, mecanismo administrativo visando aproximar a prestação dos serviços dos seus beneficiários.

A direcção destes processos cabe ao Ministério da Administração Estatal e ao Ministério do Plano e Finanças, este último em toda a matéria que envolva finanças e fiscalidade.

4.1.5 A situação actual de mudança

4.1.5.1 Municípios

A Constituição da República em 1990 inicia um processo político no sentido de uma clara descentralização, estabelecendo expressamente a participação dos cidadãos na resolução dos problemas da comunidade, através de “órgãos representativos e órgãos executivos”.

A Lei-quadro nº 2/97 foi acompanhada por um conjunto bastante completo de legislação referente ao recenseamento eleitoral, ao processo eleitoral autárquico, às finanças locais, ao estatuto dos titulares dos órgãos locais.

As funções das autarquias incluem além dos aspectos tradicionais -- meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida, abastecimento público, urbanização, construção e habitação e da função instrumental de garantia -- polícia da autarquia, um novo tipo de funções que se prendem com a área social como a saúde, educação, cultura, tempos livres e desporto.

Os órgãos principais das autarquias são o Presidente do Conselho Municipal, a Assembleia Municipal e o Conselho Municipal. O Presidente é eleito por sufrágio directo em paridade democrática com a Assembleia e um dos corolários dessa repartição de funções entre órgão executivo e órgão deliberativo é que o Conselho Municipal composto por vereadores responsáveis por pelouro é inteiramente designado pelo Presidente, com a limitação que metade dos seus membros deve ser membro da Assembleia Municipal, de modo a assegurar a este órgão um reforço de legitimidade democrática.

4.1.5.2 A administração local do Estado

Governos Provinciais

Os Governos Provinciais como órgãos são constituídos em 1978 através da Lei 5/78. Nesta lei se descreve o Governo Provincial como órgão de direcção estatal com funções de execução, decisão e controle no escalão provincial. No momento da sua constituição, o Governo Provincial era constituído pelo Governador Provincial, Conselho Provincial e Directores Provinciais.

Até à entrada em vigor da Constituição de 1990, existiam ao nível provincial Assembleias Provinciais. Na revisão constitucional de 1990, foi decidido que na lógica do sistema, sendo o escalão provincial concebido claramente como uma emanção do central, não haveria lugar a Assembleias Provinciais. Foi no entanto entreaberta a possibilidade de criar órgãos de representação democrática para funcionar junto do Governo Provincial.

Finalmente para que os Governos Provinciais sejam os agentes activos e positivos do processo de municipalização exige-se o aumento da capacidade dos Governos Provinciais para organizar a passagem de algumas funções para os municípios, para promover a qualificação e formação de quadros municipais existentes e novos e garantir um apoio eficaz aos municípios.

Distritos

Criados pela Lei 7/78, os Conselhos Executivos dos 128 distritos existentes resultaram da transformação das Administrações de Circunscrição existentes no período colonial. Estas eram constituídas em locais onde predominava a população africana, diferentemente dos Concelhos, criados onde a população dominante fosse de origem europeia.

O modelo de organização dos distritos é uniforme para todas as unidades existentes e, em 1977, foi definido como unidade base de planificação. No que respeita a funções actualmente exercidas ao nível distrito podem distinguir-se as seguintes grandes áreas:

- Atribuições dos órgãos centrais exercidas por estes directamente no distrito cabendo ao Administrador do Distrito uma função de mera coordenação e acompanhamento. Essas funções podem ser definidas pela sua natureza eminentemente central- é o caso da lei e ordem, administração fiscal, administração aduaneira, etc.
- Atribuições centrais delegadas aos órgãos distritais - é o caso da gestão de terras,
- Atribuições de carácter eminentemente local - estradas e caminhos rurais, protecção do meio ambiente, promoção da economia local (feiras e mercados).

Note-se que a repartição destas competências nunca é absoluta e corresponde quer ao modelo político que se pretenda adoptar, quer à capacidade dos órgãos distritais de melhor desempenhar esta ou aquela tarefa em determinado momento.

O projecto de transferência de competências centrais para o nível distrital segue a seguinte ordem de prioridades:

- Em primeiro lugar preparar os Governos Provinciais, as administrações de distrito e os órgãos administrativos inferiores para interiorizarem e desenvolver uma nova filosofia de confiança nas capacidades dos escalões inferiores vencendo a tradicional tendência de pensar que os órgãos de escalão superior são “obrigados” a assumir muitas tarefas porque os órgãos inferiores “ não são capazes”;
- Em segundo lugar, reconhecendo que há muitas actividades que uma administração pública tradicional não está nas melhores condições de realizar e que são os cidadãos organizados que melhor o podem fazer, desenvolver a capacidade das organizações comunitárias, reconhecer a sua capacidade onde fôr o caso, desenvolvê-la onde fôr necessário;

- Em terceiro lugar, realizar de imediato e com uma participação crescente dos órgãos dos distritos investimento em infraestruturas públicas básicas, para ir aprendendo fazendo.

Uma componente operacional particularmente importante é a criação do Distrito como unidade orçamental.

Postos Administrativos

Os Postos Administrativos constituem uma representação administrativa subordinada ao distrito e manifestam a presença da Administração. Os Postos Administrativos são em número de 393 postos rurais a que se acrescentam 127 postos administrativos urbanos. Pode distinguir-se nos postos administrativos aqueles que estão sediados em locais que disponham de uma estrutura urbana de tipo vila e onde em regra a administração possui infra-estruturas organizativas e físicas e aqueles que tem um grau de desenvolvimento reduzido.

O posto administrativo não dispõe de orçamento. A actividade principal realizada pelos postos administrativos consiste na cobrança de impostos e censo populacional.

Localidades e Comunidades

A importância das localidades deriva de o grosso da população viver nesses aglomerados de pequena dimensão. De alguma maneira eles são o espaço de participação da comunidade e o elo de articulação entre o Estado e o cidadão. O número de localidades rurais é de 1048 a que acrescentam 333 localidades urbanas.

A reflexão sobre a organização social do país vem-se inclinando para aceitar que entidades existem, que embora não eleitas, possuem outra fonte de legitimidade. A propósito do papel das autoridades comunitárias, a filosofia legislativa e governamental parece encaminhar-se para a criação de Conselhos Consultivos a todos os níveis da administração formal. Estes integrariam estruturas administrativas de escalão inferior, municipais, comunitárias, organizações socio-económicas e cidadãos proeminentes. A descentralização distrital assenta neste pressuposto.

No que respeita ao papel das autoridades comunitárias na ausência de disposição constitucional expressa, a base legal existente é o Decreto 15/2000 e o seu regulamento. Aí definem três categorias com integrando a noção de Autoridade comunitária: chefes tradicionais, secretários de bairro e aldeias e outros líderes legitimados. As competências genéricas são definidas pelo Conselho de Ministros situando-se no domínio político e cívico, no domínio económico, no domínio das necessidades sociais, no domínio do meio físico, no domínio administrativo e na cobrança dos impostos.

A Lei das Terras e seu Regulamento e a Lei das Florestas e Fauna Bravia fornecem uma oportunidade interessante de ancorar a actividade das comunidades comunitárias enquanto ente colectivo e a sua actividade numa base financeira que assegure a sua continuidade.

4.1.5.3 *Nível central*

A supervisão da área de Administração Local constituiu tradicionalmente vocação do Ministério da Administração estatal que é responsável pela organização e desenvolvimento institucional da Administração Pública Local e autárquica, pela promoção da profissionalização da função pública, pela melhoria da qualidade dos serviços Públicos, pela inspecção administrativa e pelo processo de descentralização. O MAE tem dedicado um esforço particular no desenvolvimento do processo de reforma do sector público o que inclui a componente descentralização.

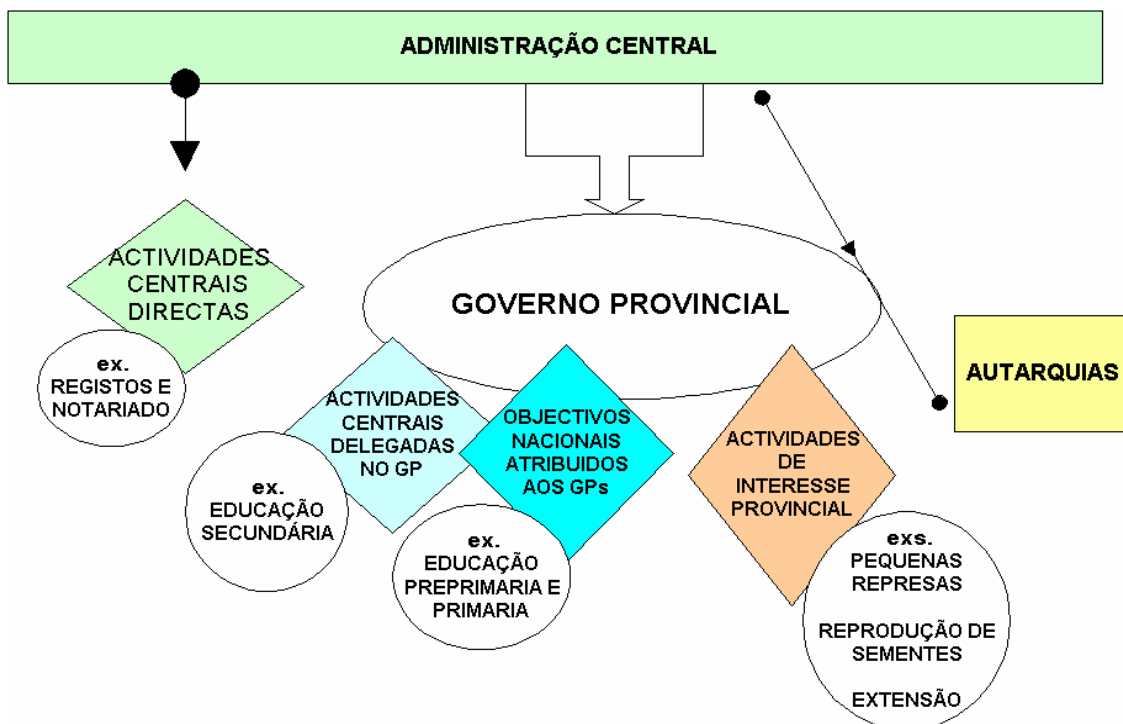
A acção do MAE em relação aos órgãos situado territorialmente exerce-se através da Direcção Nacional da Administração Local e da Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico.

O modelo adoptado assegura um órgão multisectorial – CIRESP, que supervisa a acção da UTRESP, seu braço executivo, tendo ainda como funções a definição das prioridades e exemplos, a recomendações de actos administrativos e a atenção a todos os aspectos da gestão da mudança. Os aspectos organizativos e a formação dos agentes da mudança ao lado do suporte administrativo estão com a UTRESP. O MAE, em estreita associação com o MPF, é o principal pivot do processo de execução.

4.2 Pressupostos de estratégia da Reforma

Os Governos Provinciais constituem uma instância fundamental no arranjo organizacional e administrativo do Governo. Eles têm ocupado um espaço que as estruturas centrais não podem cobrir tendo em vista a dimensão geográfica do País e as peculiaridades de diversas ordens existentes a nível regional, provincial e mesmo local.

A instalação efectiva dos municípios, as reflexões em curso no Governo central tendo como foco a concepção e adopção de medidas mais profundas e abrangentes de modernização administrativa e a redução do grau de intervenção do Estado na economia, implicando numa revisão na distribuição de competências e responsabilidades são, de entre outros, factores que apontam para a necessidade urgente do fortalecimento institucional e reforço da capacidade operacional dos Governos Provinciais.



A municipalização possui um maior sentido de responsabilização dos cidadãos, um maior sentido de participação – o que significa também maior consciência de que os serviços melhoram através da sua própria contribuição, quer em ideias, quer em trabalho quer em pagamento de impostos locais.

O sucesso da municipalização depende por isso da capacidade do processo induzir geração de mais recursos – financeiros, morais, mobilização, técnicos, intelectuais, buscados nas reservas não suficientemente exploradas.

A estrutura social moçambicana aponta para a riqueza das formas participativas que permanecem presentes na sociedade africana. Através de associações informais – grupos de residentes, grupos de beneficência e apoio aos carentes, famílias em dificuldade, velhos doentes, associações de ajuda mútua, conselhos de anciãos que decidem de questões de litígios sociais e familiares, configurando ou não autoridade tradicional formal, a sociedade moçambicana vem enfrentando e resolvendo os problemas da sua gestão comum.

Um dos objectivos a prosseguir é o de construir o edifício da administração pública estatal ou autárquica a partir da base, ou seja, a partir de um levantamento das necessidades sentidas e articuladas pelas populações.

5 O Género³

5.1 O IDS de Moçambique

O índice de Desenvolvimento Ajustado aos Sexos (IDS), o instrumento de medição do desenvolvimento destinado a estimar a disparidade entre as realizações de desenvolvimento das mulheres e dos homens, apresenta uma evolução idêntica ao do IDH de Moçambique.

As estimativas mostram que se têm registado uma evolução paralela entre o IDH e o IDS, o que sugere, no mínimo, que o fosso nos níveis de realização entre os homens e as mulheres não se tem agravado. Com efeito, enquanto o IDH registou um crescimento de 10,34% entre 1997 e 2000, o IDS registou um crescimento de 10,1% no mesmo período.

A ilação que se pode tirar deste resultado é que se bem que as disparidades entre homens e mulheres não estejam a aumentar, as políticas destinadas a promover, de forma deliberada, o avanço das mulheres particularmente no que diz respeito ao acesso à educação, saúde e outros serviços sociais, apensar de serem passos na direcção certa, ainda não estão a surtir os efeitos desejados.

5.2 O índice de Desenvolvimento ajustado aos sexos nas províncias

A constatação mais flagrante dos dados é a confirmação da existência de diferenças entre as realizações das mulheres e os homens, medidos pelo IDS. Tal como acontece com os valores o IDH, a zona Sul do país é a que apresenta a melhor performance com o IDS acima da média nacional tanto em termos do conjunto como individualmente.

Segue-se a zona Centro e finalmente a zona Norte ambas com IDS abaixo da média nacional, com a excepção da província de Sofala que apresenta um IDS acima da média nacional.

Uma análise histórica dos dados cobrindo o período 1997-2000, permite-nos concluir que em média a educação contribui mais na realização média e redução das disparidades entre mulheres e homens com uma participação média nacional de 40,7% no período 1997-2000. A esperança de vida contribui com 36% e finalmente o rendimento com 23,4%.

Em termos regionais, as zonas centro e sul apresentam a mesma estrutura que a média nacional, com a educação a contribuir na realização média em 41% e 45% respectivamente seguida pela esperança de vida com 40% e 37% e finalmente o rendimento a contribuir com 19,5% e 18%.

³ Contém extractos do Relatório do PNUD em Moçambique sobre o Género.

5.3 As moçambicanas na luta pelo alargamento das escolhas: uma perspectiva histórica

Um dos indicadores que surpreende muitos observadores é o nível relativamente alto da participação da mulher no processo de tomada de decisões ao mais alto nível, isto é no parlamento em Moçambique, quando comparado com outros países africanos da África Austral. O nível de representação das mulheres nos órgãos legislativos de 11 dos 14 países membros da SADC, Moçambique assume uma posição de liderança, deixando para trás potências regionais como a África do Sul, Maurícias, Zimbabwe e Botswana.

A posição vantajosa de Moçambique não é produto do caso. Ela emana da tradição na luta pela igualdade, que data dos primórdios da luta pela independência nas décadas 1960 e 1970, não obstante o baixo nível de escolaridade das mulheres e a existência de algumas práticas culturais que ainda promovem a subaltização e dificultam a integração plena da mulher na modernidade.

A participação feminina nos primeiros anos da independência alargou-se a todos os espaços da intervenção social. Embora desde a independência nacional tenha havido um esforço para encorajar a participação feminina na vida económica e política, é na década de 1990 que a presença das mulheres nos espaços públicos de decisão se torna mais visível. É, assim, que a proporção das mulheres na Assembleia da República cresceu para 29,4% em 1999 contra 27,6% de mulheres eleitas nas primeiras eleições legislativas multipartidária realizadas em 1994. (AWEPA, 1995)

Apesar de ser ainda relativamente limitada em relação à população de mulheres na população, a representação das mulheres no órgão legislativo máximo em Moçambique é, como foi referido anteriormente, uma das mais altas não só na África Austral como no mundo e representa a meta estabelecida pelos governos da SADC na Declaração sobre Género e Desenvolvimento de 1997 de alcançar uma meta de 30% de representação feminina até ao ano 2005.

Não há nenhuma mulher governadora provincial nas 10 províncias do país, mas 14 dos 128 distritos do país são dirigidos por administradoras. (MAE, 2001). Estes dados mostram claramente que para além do número limitado de mulheres que desempenham funções de responsabilidades no poder legislativo e na administração pública, as mulheres não acupam os primeiros níveis de decisão.

5.4 Situação da mulher no âmbito da legislação e política

Moçambique criou, em 1996, o Grupo Operativo para o Avanço da Mulher, como seguimento à Plataforma de Acção adoptada em Beijing, com o objectivo de coordenar as estratégias e as acções sectoriais desenvolvidas pelas instituições do Estado, organizações não-governamentais e a Universidade Eduardo Mondlane. A formulação de propostas legislativas e programas de acção e acompanhamento e a avaliação das actividades realizadas em prol da promoção da igualdade da mulher são tidos como os principais campos de intervenção do órgão.

O problema de fundo actual é a que a promoção da igualdade da mulher no país se faz sem questionar o modelo cultural em que se alicerça a subalternidade. Um sinal revelador desta situação é o facto do projecto de Lei da Família, ainda em fase de debate popular, estar a ser questionado precisamente por parte da direcção de Estado nos aspectos de fundo da estruturação de desigualdade como é caso da possibilidade eventual das mulheres também poderem ser chefes de família de jure ou a legitimidade legal da poligamia.

Desta situação resulta que as acções que o Estado desenvolve em prol da promoção da mulher não estão, por vezes, em sintonia com um real reconhecimento da importância do género para o desenvolvimento.

A pressão das instituições doadoras ou a influência política individual têm sido, até certo ponto, mais eficazes na implementação de programas de género no país do que vontade em traduzir as intenções políticas à prática do Estado. Enquadra-se nesta reflexão a discussão gerada pela criação, em 1999, do Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social que, por um lado, ressuscitou o debate sobre se a situação da mulher é ou não uma questão sectorial. Por outro, questiona-se a justeza de integrar na mesma instituição, a mulher, a criança e os idosos, como parte de um mesmo conjunto de vulnerabilidade. Este facto sugere uma solução providencialista para o problema da desigualdade e ausência de uma abordagem do género na sua vertente de questão transversal em todas as áreas, programas e actividades

O programa do governo para 2000-2004 ao definir a redução da pobreza absoluta como prioridade para o quinquénio, acentua a necessidade de aumentar o acesso da população aos serviços básicos, nomeadamente a educação.

O Ministério da Educação (MINED), tem desenvolvido acções junto das famílias, escolas e comunidades para sensibilizar a sociedade para a necessidade da educação da rapariga, criando ao mesmo tempo incentivos para que um número cada vez maior de raparigas tenha acesso à educação.

O MINED criou em 1996 Unidade de Género a nível central e nas direcções provinciais, tendo definido como prioridades no seu Plano de Acção para a Integração da Perspectiva de Género no Plano Estratégico de Educação (PEE), 1997-2001, o aumento do acesso e da permanência da rapariga na escola e o aprofundamento das questões relacionadas com a informação numa abordagem de género.

A política sectorial para a saúde define como constrangimento principal para o trabalho institucional, a ausência até agora de uma política nacional formal sobre o género o que não facilita a incorporação, monitorização e avaliação das políticas sectoriais sobre esta matéria (Ministério da Saúde, 2001:26). A informação existente é muito insuficiente e não está sistematizada. Por esta razão, a saúde define estratégias demasiado generalizadoras, imprecisas e vagas, para o próximo quinquénio, nomeando o aumento do conhecimento sobre o acesso da mulher aos cuidados de saúde, a educação comunitária, a capacitação institucional e a divulgação dos direitos à saúde reprodutiva, como áreas prioritárias.

Estas diferenças entre as políticas sectoriais dos sectores de saúde e educação revelam, de certo modo, as ambiguidades do programa do governo no que se refere ao aumento da equidade e igualdade de género. Se para a educação está claramente definida uma intenção de aumentar o acesso da mulher ao ensino e à formação, no que se refere à saúde, o programa expressa a melhoria da situação da mulher num contexto mais geral e técnico.

Assim, a mulher é considerada, por um lado parte do grupo da população mais vulnerável, como as crianças e deficientes e, por outro, as metas do sector priorizam a saúde materno infantil e a assistência médica à mulher mãe. Esta visão de “promoção da mulher” descarta, por exemplo, os níveis de violência que se exercem sobre a mulher e a necessidade de traçar uma política abrangente de apoio concreto e sistemático às vítimas de violência, no atendimento hospitalar, no exercício livre da sexualidade e da reprodução.

5.5 Reforma legal

O programa do governo para a Defesa da Legalidade e Organização da Justiça, considerado pelas organizações de mulheres como fundamental para a defesa dos direitos da mulher, é omissivo no que diz respeito à melhoria no acesso aos direitos por parte da mulher. Poder-se-ia inferir que as acções e as metas privilegiadas para o sector incluem mulheres e homens. Contudo, a pesquisa realizada pela WLSA ao longo dos últimos anos tem mostrado amplamente que as mulheres acedem menos aos tribunais, que a administração da justiça é discriminatória e que continuam ou



a serem aplicadas leis não promotoras da igualdade ou a faltar uma legislação desencorajadora da violência, como é o caso da elevação da violência doméstica para a categoria de crime público.

A segunda metade da década de 90 foi marcada por um conjunto de iniciativas no campo legal que visam a substituição de antigas leis e a criação de novos dispositivos. Destaca-se a criação, em 1997, da Comissão da Reforma Legal que elaborou o Projecto da Lei da Família e o início da revisão do Código Penal.

Do mesmo modo sendo o Código Penal orientado pelo modelo andrócratico, existem diferentes articulados que demonstram a superioridade masculina como, por exemplo, o facto de o marido poder prosseguir uma acção criminal contra a vontade expressa da mulher.

Contudo, a ausência de uma Lei da Violência contra a Mulher que criminalize a violência doméstica não só garante impunidade aos perpetradores da violência como é agravado pela tendência de a violência física e psicológica contra a mulher ser socialmente “naturalizada” na nossa sociedade.

6 HIV/SIDA - Plano estratégico nacional de combate⁴

6.1 Introdução

Moçambique inicia o novo século, Moçambique iniciará a implementação de um novo Plano Estratégico Nacional de combate ao SIDA.

O documento do PEN surge num momento em que o país atravessa uma fase de desenvolvimento sócio-económico importante para garantir um futuro melhor ao povo Moçambicano. No entanto, a magnitude e o impacto actuais e futuros da epidemia do HIV/SIDA no país e na região da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), atingiram níveis tão altos que podem fazer perigar os progressos sociais e económicos esperados.

6.2 Análise da situação

6.2.1 Magnitude e Tendências da Epidemia do HIV/SIDA

As estimativas do PNC DTS/SIDA indicam que, até o final de 1998, existiam em Moçambique, 1 140 000 pessoas infectadas pelo HIV, com uma prevalência de 14.5% entre a população adulta (com mais de 15 anos).

Uma revisão por grupos etários de mulheres menores de 20 anos e mulheres maiores de 20 anos de idade, dos dados recolhidos nos postos sentinela das consultas pré-natais em 1994, 1996 e 1998, mostra que nas Cidades de Beira, Chimoio e Tete, as maiores prevalências se registam predominantemente em mulheres com menos de 20 anos de idade, enquanto que a situação na Cidade de Maputo é contrária, i.e., a prevalência de HIV é mais alta em mulheres grávidas com mais de 20 anos.

A análise das estimativas da prevalência do HIV, mostra que em 1999 se infectam por dia 700 pessoas pelo HIV, em média. A população com mais de 20 anos de idade é a mais afectada, com 476 infecções por dia, seguida dos recém-nascidos (dos 0 aos 4 anos), com 140 infecções por dia, que resultam da transmissão da mãe para o filho.

As relações heterossexuais são a principal via de transmissão do HIV em Moçambique. O inquérito acima referido, também revela que 1 600 000 homens e 710 000 mulheres referiram ter relações sexuais com parceiros irregulares.

⁴ Contém extractos do Plano Estratégico de Combate ao HIV/SIDA.

A transfusão de sangue não é uma via importante de transmissão do HIV em Moçambique. A transmissão de mãe para filho é uma via importante, pois neste momento responde por 25% dos casos de SIDA diagnosticados.

A transmissão da infecção através da partilha de agulhas e seringas nos consumidores de drogas endovenosas, é muito baixa. Não é conhecido o volume de participação na transmissão determinado pelo uso de instrumentos cortantes, nomeadamente pelos curandeiros.

Entre a população sexualmente activa, a prevalência é mais alta em homens com mais de 20 anos. Na faixa etária dos 15 aos 19 anos, a prevalência é mais alta nas mulheres. Isto mostra que as jovens se contaminam mais cedo e com homens mais adultos.

O recurso ao sexo comercial é um determinante muito importante no país. No inquérito acima referido, dos 1 600 000 homens que referiram ter relações com parceiras irregulares, 380 000 recorrem ao sexo comercial. E das 710 000 mulheres que referiram ter relações com parceiros irregulares, 155 000 praticam sexo comercial.

O processo de determinação de uma situação de vulnerabilidade para a transmissão do HIV/SIDA em Moçambique, depende de vários factores de diferentes níveis: macro-económico, meso-social ou comunitário, e micro-social ou individual. A conjugação dos vários factores e mecanismos explicam o quadro geral do aparecimento das infecções pelo HIV.

6.2.2 Grupos vulneráveis à epidemia do HIV/SIDA e ao seu impacto

São os grupos sociais mais expostos aos determinantes e às categorias de impacto atrás listados. Estes grupos foram individualizados para poder organizar uma resposta específica e focalizada.

- ❖ Meninos da/na rua
- ❖ Órfãos
- ❖ Pessoas vivendo com HIV/SIDA
- ❖ Portadores de DTS
- ❖ Estudantes e Jovens fora da escola
- ❖ Camionistas, Mineiros, Polícias, Militares e Paramilitares
- ❖ Mulheres sem 'formação', Esposas dos Camionistas, Mineiros, Polícias, Militares e Paramilitares
- ❖ Trabalhadoras de sexo e seus clientes
- ❖ Presidiários

6.3 Análise da resposta

Desde que foi diagnosticado o primeiro caso de SIDA em Moçambique, em 1986, o Governo iniciou, através do Ministério da Saúde, um movimento destinado a enfrentar a epidemia. Assim, em 1987 realizou-se o primeiro inquérito sero-epidemiológico e, em 1988, é criado o Programa Nacional de Combate ao SIDA (PNC SIDA), e em 1989, os Núcleos Provinciais de SIDA.

Em 1988, foi constituída a Comissão Nacional de SIDA, integrando 50 membros. Estes são representantes do Governo, líderes comunitários e religiosos, representantes de organizações de massas, políticos, académicos e outros responsáveis de todos os sectores da sociedade.

Em 1990, foi instituído o sistema de Vigilância Epidemiológica do HIV/SIDA. No mesmo ano, constitui-se oficialmente a MONASO (Rede Moçambicana de Organizações Contra o SIDA), uma ONG Moçambicana vocacionada para fazer a coordenação de todas as ONG que desenvolvem actividades na área do HIV/SIDA em Moçambique.

Em 1994, Moçambique assinou a Declaração de Paris sobre SIDA, perante a qual os países aderentes se comprometiam, entre outras coisas, a fazer da luta contra o HIV/SIDA uma prioridade e a demonstrar solidariedade para com aqueles que têm o HIV, assim como a respeitar os seus direitos fundamentais e as liberdades, sem distinção e em quaisquer circunstâncias; e a lutar contra a pobreza, estigmatização e discriminação.

Em 1995, o programa de controlo das DTS foi integrado no PNC SIDA, passando a constituir um programa único, o Programa Nacional de Combate à DTS/SIDA, PNC DTS/SIDA. No mesmo ano foi lançado no país, o Programa de Marketing Social do preservativo, PSI.

Em 1996, foi criado o Hospital de Dia do Hospital Central do Maputo, com o objectivo de dar assistência sanitária às PVHS, e prestar cuidados domiciliários. Em 1998, foi oficializada a Comissão Inter-Ministerial do SIDA e constituíram-se as primeiras Associações de pessoas vivendo com HIV/SIDA (PVHS), Kindlimuka em Maputo, e Kubatana em Manica.

Paralelamente ao Governo, também a comunidade se organizou para dar resposta à ameaça da epidemia. São essas iniciativas comunitárias que em seguida se analisam. Presentemente existem 58 Programas e Projectos que trabalham na área do HIV/SIDA em Moçambique, 29 geridos por ONG e outras organizações nacionais, 9 por ONG internacionais, 7 sendo apoiadas por Agências das Nações Unidas e 13 apoiadas pelo Governo.

Dos Projectos das ONG nacionais, 10 são de nível nacional, ou abrangem várias Províncias, como por exemplo, o PSI, a Kulima, a MONASO, a Cruz Vermelha de Moçambique, a ADPP, a

AMODEFA e aquelas que são da responsabilidade de organizações de massas como a OMM, a OJM e a OTM. A maioria dos projectos está baseada em Maputo. Somente 9 se desenvolvem a partir do Centro do país e 5 da região Norte. A MONASO temo papel de coordenar as ONG.

6.4 Metas e estratégias para o período

As Prioridades e as estratégias do PEN são corolários da visão global e dos princípios orientadores. As prioridades constituem a maior mensagem política do governo em relação ao SIDA. As estratégias subdividem-se em estratégias gerais e estratégias específicas.

As estratégias gerais definem as metas, as etapas e as grandes actividades conexas que cada Programa e Projecto deve contemplar no momento da formulação ou reformulação do seu plano de acção.

Algumas áreas identificadas como de grande interesse, durante o processo de planificação, foram objecto de uma formulação de estratégias específicas. Para fins didácticos, a formulação de todas as estratégias é feita de maneira homogénea.

A prioridade, mas não a exclusividade, será dada a:

- Implementação das actividades essenciais para a prevenção da infecção dirigidas aos Jovens, com ênfase para as raparigas, às pessoas com alta mobilidade e àquelas que recorrem ao sexo comercial mplementação das actividades de redução do impacto dirigidas a pessoas vivendo com HIV/SIDA e aos órfãos.
- A melhoria da qualidade, e da cobertura das actividades essenciais relativas à “Educação do Jovem para o Jovem”, ao “Diagnóstico e Tratamento das DTS”, ao “Aconselhamento e Testes voluntários e Confidenciais e “Tratamento das Doenças Oportunistas”.
- A implementação das actividades nos corredores do Centro, Norte e Sul.
- A resolução dos obstáculos principais identificados.

6.5 Coordenação e monitoria do PEN

O quadro organizacional é dinâmico, e tem por finalidade estimular a coordenação técnica e gestonária, levando em conta a falta de quadros nacionais para abranger todas as províncias e, ao mesmo tempo, garantir um nível de decisão e de supervisão operacional descentralizados.

A coordenação exerce-se a nível central e regional. O nível central garantirá a viabilidade política por um lado, e a coerência técnica e administrativa da resposta nacional, enquanto os níveis regional e provincial garantirão a relação com os meios sociais e económicos, que deverão



assegurar a aceitabilidade social das respostas regionais e a sua sustentabilidade a longo prazo. Consequentemente, a composição e o mandato dos órgãos de coordenação dependerão desses objectivos estratégicos.

O Conselho Nacional de Combate ao SIDA foi criado em 2000 e é suportado por São três Grupos de Apoio Regional, um para cada região do país. Os núcleos provinciais e distritais constituirão, durante o período do PEN, a estrutura de coordenação mais periférica.

Várias agências das nações Unidas e doadores bilaterais, bem como ONG's internacionais patrocinam programas essenciais para o combate a esta epidemia que dominará a atenção social do Século XXI.

***MÉTIER* office**

Av. Lucas Elias Kumato, 61

Maputo – Moçambique

Caixa Postal n° 2188

Maputo – Moçambique

Tel. +258 823132650

Fax. +258 1 498364

E-mail: metier@tvcabo.co.mz

www.metier.co.mz



Ligando ideias, propondo soluções

Copyright © MÉTIER, Lda

Todos os direitos reservados / All rights reserved

MÉTIER, os seus logótipos e publicações são conteúdos e marcas comerciais da MÉTIER
MÉTIER, its logo and publications are information and trademarks of MÉTIER

metier@tv cabo.co.mz

<http://www.metier.co.mz>

In-site, 04 / 2004
Nº 4

