



Avaliação do Apoio da Noruega aos Direitos da Mulher e à Igualdade de Género na Cooperação para o Desenvolvimento – estudo de caso de Moçambique

Este relatório avalia o apoio da Noruega aos direitos das mulheres e meninas e à igualdade de género através da sua cooperação para o desenvolvimento em Moçambique entre 2007 e 2013. Este é um de três estudos de caso em três países (junto com a Etiópia e o Nepal) que faz parte de uma avaliação mais ampla dos resultados do apoio da Noruega. O estudo de caso considera se esses resultados estão em conformidade com as quatro prioridades estabelecidas no Plano de Acção da Noruega para os Direitos da Mulher e a Igualdade de Género na Cooperação para o Desenvolvimento (o Plano de Acção do Género) – empoderamento político, empoderamento económico, direitos de saúde sexual e reprodutiva e violência contra as mulheres. A avaliação tratou quatro questões principais:

1. Eficácia: Até que ponto o apoio Norueguês aos direitos da mulher e à igualdade de género produziu os resultados pretendidos?

2. Alinhamento: Até que ponto o apoio Norueguês aos direitos da mulher e à igualdade de género está em conformidade com o Plano de Acção do Género?

3. Relevância: Até que ponto o apoio Norueguês é relevante, face às prioridades, necessidades e possibilidades nacionais?

4. Sustentabilidade: Até que ponto o apoio Norueguês influenciou (positivamente ou negativamente) os processos nacionais para melhorar os direitos da mulher e a igualdade de género, incluindo influenciar a apropriação nacional das questões, ou a capacidade das instituições nacionais e dos parceiros de implementação?

Agência contratante: Departamento de Avaliação da Norad

Equipa de avaliação: Swedish Institute for Public Administration, em colaboração com o Overseas Development Institute e o Chr. Michelsen Institute.

O CMI foi o responsável pelo estudo de caso de Moçambique. Os autores do relatório sobre Moçambique foram Inge Tvedten (chefe de equipa), Carmeliza Rosário, Sheila Faquir e Fumo Chacuro

ABORDAGEM DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

O estudo de caso de Moçambique centra-se na igualdade de género e no empoderamento económico da mulher na energia e na agricultura, bem como nos projectos orientados para as mulheres através do Subsídio para as Mulheres e a Igualdade de Género. Os projectos seleccionados na energia foram o 'Projecto

de Electrificação Rural de Cabo Delgado' e a 'Integração da Perspectiva de Género na Cooperação para o Desenvolvimento da Energia'; na agricultura, a 'Expansão e Comercialização da Soja no Norte de Moçambique'; para o Subsídio para as Mulheres e a Igualdade de Género, o 'Pathfinder/SRHR e Aborto Seguro' e o 'HOPEM/Homens pela Mudança'; e o apoio à organização-mãe Forum Mulher.

A equipa de avaliação coligiu informação vital de documentação escrita relevante, bem como das entrevistas a informadores chave com pessoal da Embaixada da Noruega, funcionários do governo e pessoal das agências de implementação aos níveis nacional e comunitário. Os seus pontos de vista foram complementados por entrevistas aprofundadas e discussões em grupos focais com beneficiários do programa e outros membros da comunidade nas províncias de Cabo Delgado e Zambézia.

A análise da equipa procurou identificar resultados a três níveis:

Mudança sistémica: O apoio Norueguês contribuiu para mudanças nas leis/regulamentos, níveis de financiamento, discurso nacional (de que falam o público e os responsáveis pela elaboração de políticas e quaisquer processos em curso), ou emprestou mais legitimidade aos direitos da mulher e à igualdade de género?

Mudança organizacional: O apoio da Noruega fortaleceu a capacidade das suas organizações parceiras (incluindo agências do governo, organizações não governamentais e grupos da sociedade civil, agências das NU e empresas privadas) para trabalharem nos direitos da mulher e na igualdade de género?

Resultados do projecto: O apoio da Noruega contribuiu para o empoderamento das mulheres e meninas e para mudanças na atitude e comportamento das pessoas no que respeita à igualdade de género (incluindo as atitudes de pessoas influentes como os líderes comunitários ou religiosos)?


CONTEXTO DO PAÍS

Apesar do impressionante crescimento económico nas últimas décadas, os indicadores padrão revelam que os Moçambicanos continuam pobres em geral, bem como em termos de igualdade de género – situando-se na 178ª posição em 187 países de acordo com os índices humano e de igualdade de género do PNUD. As mulheres registaram um progresso importante em áreas como a representação política, educação e saúde, mas a sua posição sócio-económica continua fraca em áreas fundamentais como o emprego, a produtividade e o rendimento agrícola, bem como no abuso sexual e de outros tipos. Em termos gerais, o norte matrilinear e Muçulmano continua mais 'tradicional' do que o sul e centro patrilinear e Cristão, com participação económica mais limitada, níveis mais altos de casamentos prematuros e níveis mais baixos de alfabetização entre as mulheres.

Embora as políticas e intervenções de género possam ser importantes, a evidência de Moçambique sugere que as mudanças mais profundas nas relações de género se encontram no despertar de profundas alterações estruturais que afectam o contexto sócio-económico no qual as pessoas se encontram, como a guerra, a migração de mão-de-obra, o empobrecimento, a convulsão económica e a urbanização relacionadas com os mega-projectos do petróleo, gás e indústria extractiva. Presentemente, as mudanças mais significativas na posição das mulheres parecem ter lugar nas grandes cidades como Maputo, Beira e Nampula e nas províncias de Tete (carvão) e Cabo Delgado (petróleo e gás). É neste contexto que a ajuda Norueguesa aos direitos da mulher e à igualdade de género está a ser implementada.

Ajuda e género

A ajuda pública ao desenvolvimento (APD) desempenhou historicamente um papel importante no desenvolvimento político e económico de Moçambique. No entanto, esta situação está a mudar rapidamente com o presente crescimento repentino do gás, petróleo e indústria extractiva e com o aparecimento de alternativas económicas e de parceiros da ajuda. Isto conduziu



a uma redução da importância relativa da APD de 56% da despesa do governo em 2006 para 38% em 2014. As organizações internacionais e nacionais de ajuda em Moçambique estabeleceram todas a ‘igualdade de género e o empoderamento das mulheres’ como uma questão transversal, afectando ostensivamente todas as suas iniciativas de desenvolvimento e redução da pobreza. Algumas agências deram mais ênfase à ajuda ligada ao género do que outras. Enquanto a Suécia, a Dinamarca e o RU encabeçam a lista, a Noruega esteve entre as proporções mais baixas da ajuda destinada ao género.

Um Grupo de Coordenação do Género envolvendo doadores, o governo e a sociedade civil tem feito esforços para coordenar as questões de género com graus variáveis de sucesso. As ONGs Moçambicanas importantes que continuam a trabalhar pela igualdade de género são a organização-mãe Fórum Mulher, a Women and Law in Southern Africa Research and Education Trust (WLSA) e a Mulher Lei e Desenvolvimento (MULEIDE).

Ajuda Norueguesa

Desde o princípio da ajuda Norueguesa a Moçambique em 1977, o género tem feito parte do diálogo político e sido definido como uma questão transversal – embora com poucos programas e projectos específicos e sempre com baixas verbas atribuídas. Com o fim de melhorar as opções para alcançar os objectivos do Plano de Acção de Género de 2007, a Embaixada em Maputo tornou-se em 2010 uma das embaixadas piloto da Noruega em matéria de género. Não obstante o aumento das iniciativas relacionadas com o género, a proporção de projectos destinados ao género em Moçambique entre 2007 e 2013 é excepcionalmente baixa em comparação com outros doadores em Moçambique e comparativamente a outros países que recebem ajuda da Noruega, sendo a maioria financiada através do Subsídio para as Mulheres e a Igualdade de Género.

Isto assenta numa combinação de factores: a Noruega teve um portefólio de projectos mais centrados nos

sectores económicos do que nos sectores sociais, onde o género tende a ser visto como mais relevante; houve uma tendência para não prestar atenção ao género quando o assunto compete com iniciativas do sector privado; não há loops obrigatórios para salvaguardar que o género é tomado em consideração; e há uma percepção de que há limites para quantos responsáveis pela elaboração de políticas se podem inserir em cada projecto – fazendo com que o género saia facilmente das propostas de projectos. Em sintonia com isto, há sinais de sub-notificação do género no sistema de indicadores de género do portefólio de projectos em Moçambique.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Como ponto de partida desta avaliação temos as ambições expressas no Plano de Acção do Género e que o género é uma mais do que apenas uma entre as múltiplas prioridades em competição. É crítico – tanto em termos de uma perspectiva de direitos como no que respeita à contribuição da cooperação para o desenvolvimento Norueguês para o objectivo final de redução da pobreza. Nesta perspectiva, a ajuda da Noruega a Moçambique só parcialmente foi bem sucedida.

Relevância

Relevância das prioridades, necessidades e possibilidades nacionais

- > A um nível geral, a ajuda Norueguesa à igualdade de género em Moçambique é relevante para as necessidades na medida em que se relaciona com as prioridades da política nacional expressas e com as desigualdades de género existentes no terreno.
- > Observada do ponto de vista dos decisores Moçambicanos, a relevância da ajuda Norueguesa para a igualdade de género é menos óbvia. As alocações orçamentais para instituições de género relevantes são baixas e há falta de vontade de legalizar os direitos sexuais. Por outro lado, os parceiros a nível central ligados à energia e às pescas tendem a não ver as questões relacionadas com o género como particularmente relevantes para o seu sector e raramente, se é que alguma vez, são eles

a abordar a questão. A excepção é as ONGs que trabalham explicitamente em questões de género.

- > Ao nível local (distritos e comunidades) a importância dos direitos das mulheres e da igualdade de género muitas vezes não é vista como relevante pelos actores principais – em parte devido a uma internalização de profundas percepções culturais do género. As relações de poder locais entre homens e mulheres implicam também que as preocupações das mulheres não entram facilmente nos discursos públicos. A relevância de um enfoque na igualdade de género é mais evidente para as pessoas que trabalham na agricultura, onde as mulheres representam a maioria da força de trabalho e do abuso e violência sexual.

Alinhamento com as prioridades estratégicas do Plano de Acção

- > A prioridade estratégica geral da Noruega de dar uma ênfase mais forte às questões dos direitos da mulher e à igualdade de género só em parte foi concretizada, apesar dos esforços concertados de actores chave como os funcionários da Embaixada relacionados com o género. A proporção de projectos destinados ao género tem sido baixa e as principais recomendações da revisão a meio do projecto, como um maior envolvimento da direcção e uma maior integração da perspectiva de género, só parcialmente foram postas em prática. Considerando, porém, os projectos que tiveram uma forte componente de género, estes basearam-se numa estratégia clara, particularmente no caso da saúde sexual e reprodutiva e da violência contra as mulheres.

O uso do Subsídio para as Mulheres e a Igualdade de Género

- > O Subsídio para as Mulheres e a Igualdade de Género teve uma importante função na medida em que tornou possível ultrapassar alguns dos obstáculos estruturais e institucionais a um enfoque mais forte nos direitos da mulher e na igualdade de género da ajuda Norueguesa a Moçambique. Os projectos têm sido geralmente pequenos e atingido um número limitado de pessoas, mas o subsídio foi usado para focar questões que os especialistas de género identificaram como particular-

mente importantes – como o envolvimento dos homens em actividades relacionadas com o género, aborto seguro e intervenções para travar a violência contra as mulheres. O Subsídio para as Mulheres e a Igualdade de Género tornou também a Noruega um doador mais visível em questões de género.

Eficácia

- > **Mudança sistémica.** Tomando como ponto de partida as relações de longa data da Noruega com Moçambique, pode argumentar-se que a Noruega tem contribuído para a mudança sistémica (e.g. leis, regulamentos, financiamento, discurso) ajudando a colocar as questões de género no mapa político e, desse modo, afectando também as recentes leis e regulamentos relacionados com o género. É mais difícil seguir a pista das possíveis implicações nas normas sociais ligadas ao género mas, particularmente nas áreas urbanas, conceitos como 'direitos da mulher' e 'igualdade de género' provavelmente não teriam sido tão amplamente compreendidos se não fossem as relações de longa data entre os defensores Moçambicanos do empoderamento das mulheres e as organizações de ajuda – incluindo a Noruega.
- > **Mudança organizacional.** Os resultados da ajuda da Noruega têm variado em termos de atingirem os objectivos de igualdade de género e empoderamento das mulheres nas instituições do estado e na sociedade. O impacto nas instituições sectoriais da energia, pescas e em parte da agricultura tem sido limitado devido à baixa prioridade concedida às questões de género pela direcção e pelos níveis mais baixos do governo que estão mais próximos do grupo alvo. A contribuição mais eficaz da ajuda da Noruega tem sido o fortalecimento das ONGs que trabalham directamente com assuntos de género.
- > **Resultados do projecto ao nível de campo.** Fazendo 'nível de campo' significar tanto as instituições como os homens e mulheres ao nível local de distrito e comunidade, há um problema geral de demasiados financiamentos e actividades terem ficado ao nível central e só parcialmente chegarem a outras partes do país.



- Na *energia*, a ideia de interpretação da perspectiva de género, no sentido de o género afectar todas as instituições e actividades, não criou realmente raízes – particularmente aos níveis provincial e distrital. Em parte por esta razão, o desenvolvimento de projectos concretos de género no terreno tem sido lento. Mesmo assim, é evidente o poder da electrificação em distritos como Macomia em Cabo Delgado, com mudanças em termos de negócio e ligações de electricidade privadas e no empoderamento das mulheres. Os resultados dos esforços de electrificação têm ficado abaixo dos objectivos e no geral ignorando o factor género, enquanto o sinal mais imediato de empoderamento das mulheres é o pequeno número de mulheres que se tornaram agentes económicos num contexto onde isso tem sido muito difícil.
- O apoio à *agricultura* para produção de culturas de rendimento foi também iniciado sem um enfoque explícito no género, mas as intervenções do projecto centraram-se crescentemente nas mulheres e à medida que o governo local e as organizações de ajuda se confrontavam com as realidades no terreno. Embora a produção de soja tenha colocado as mulheres na difícil situação de terem de equilibrar a necessidade de rendimento com a necessidade de gastar tempo na produção de comida, uma estratégia explícita de empoderamento das mulheres através da educação para adultos colocou as mulheres em melhor posição tanto na produção agrícola como no espaço público e doméstico.
- O apoio às organizações da *sociedade civil* é de dois tipos. Os resultados do trabalho de advocacia (Fórum Mulher, HOPEM) são difíceis de medir. O seu impacto foi forte em termos de contribuição para um enfoque político sobre o género, mas menos forte em termos de implicações nas aldeias e bairros de lata. Uma das razões é a concentração de actividades em Maputo e outra é a contínua distância entre a abordagem feminista das instituições relevantes e o tipo de questões consideradas relevantes pelas mulheres (e homens) locais. As intervenções de ajuda prática relacionada com os direitos sexuais e reprodutivos

atingiram um número crescente de pessoas na maior parte do país e cobrem uma necessidade importante.

Consequências não intencionais

- › A questão dos direitos da mulher e da igualdade de género, tal como advogados pela Noruega e por outros doadores, é ainda controversa em grande parte do poder político instalado e da sociedade Moçambicana. Há pessoas que os vêem como uma nova forma de ‘imperialismo cultural’ que viola regras culturais profundamente enraizadas. Envolvendo no geral mulheres (como por exemplo os Pontos Focais de Género) e apoiando as mulheres em relações desiguais com os homens, muitos homens sentem que o seu estatuto e o seu papel está ameaçado.

Sustentabilidade

- › Surgiram mudanças profundas nas relações de género em Moçambique em resultado de uma mudança estrutural profunda que afecta o contexto socioeconómico e cultural em que as pessoas se encontram. É muito provável que a ajuda aos direitos das mulheres e à igualdade de género seja sustentável quando trabalha com, em vez de contra, esses processos. A ajuda da Noruega no que respeita ao género tem sido bem sucedida em termos de ligação com as mudanças económicas em curso na sociedade Moçambicana (negócio/empreendedorismo, produção agrícola, pescas) e como embrião de um enfoque mais forte nos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Todavia, a ênfase posta na integração da perspectiva de género em instituições que estão à partida focadas nas preocupações do sector e com atenção limitada às questões de género, torna menos provável que o enfoque actual seja sustentável para além da ajuda Norueguesa. As lições de Moçambique indicam que o impacto das intervenções de género é mais forte e mais sustentável quando estas são feitas através de instituições especializadas do governo e não governamentais e implementadas na forma de intervenções concretas tangíveis que produzam resultados concretos como ‘lições aprendidas’.

RECOMENDAÇÕES

- > Há uma disparidade entre as intenções políticas expressas pela Noruega sobre a importância dos direitos da mulher e da igualdade de género na cooperação para o desenvolvimento e a actual ênfase em Moçambique. O estatuto e implicações do Plano de Acção para os Direitos da Mulher e a Igualdade de Género para a implementação dos programas devem ser clarificados, com loops obrigatórios via funcionários para os assuntos de género na Embaixada/em Oslo para todos os programas e projectos.
- > O facto de um enfoque no género ter sido mantido ao longo do período 2007-2013 deve-se muito ao programa piloto da embaixada, o Subsídio para as Mulheres e a Igualdade de Género, e à presença de funcionários nomeados para os assuntos de género. O encerramento do programa piloto da embaixada e o planeado encerramento do posto de funcionário para os assuntos de género provavelmente reduzirá este enfoque. O posto deve ser restabelecido, se necessário na forma de um funcionário local especialista de género.
- > Há fortes indicações de que a integração da perspectiva de género através de pontos focais de género e de um encorajamento em geral para incluir o género em todos os aspectos de um dado programa ou projecto, não funcionam. O enfoque nos programas sectoriais deve antes ser posto em intervenções concretas e tangíveis que demonstrem a sua relevância – planeadas e implementadas por especialistas na área.
- > O Subsídio para as Mulheres e a Igualdade de Género tem funcionado bem na medida em que tornou possível um enfoque claro nos direitos da mulher e na igualdade de género, tem sido não- burocrático e flexível e os procedimentos de relato dos resultados têm sido bem adaptados. O subsídio deve aumentar substancialmente e transformar-se no principal veículo de ajuda ao género nos sectores, bem como em programas seleccionados em Moçambique.
- > A embaixada deve ser encorajada a ‘pensar em grande’ sobre desenvolvimento e género. No rescaldo do apoio ao orçamento e de uma redução nos projectos na energia, deve ser usado um enfoque nas mulheres como uma plataforma para projectos em maior escala de apoio ao desenvolvimento económico/empreendedorismo, com um enfoque nos processos em curso na economia informal urbana e nas áreas afectadas pelo petróleo, gás e indústria extractiva.
- > Mais do que integrar a perspectiva de género nas prioridades Norueguesas sectoriais, a embaixada deve ser encorajada a desenvolver projectos inovadores baseados nas experiências e competências Norueguesas sobre género, com um enfoque no empoderamento económico (desde empresas de mulheres a indústrias criativas) e na protecção social (desde jardins de infância a transferências de dinheiro condicionais).
- > Os relatórios sobre resultados nos direitos da mulher e na igualdade de género devem ser baseados no uso mais sistemático de estudos de base e finais combinando dados quantitativos e qualitativos. Nos programas sectoriais, a monitoria e avaliação devem incluir competências do sector, bem como em ciências sociais/género. Possíveis indicadores quantitativos de género para intervenções na energia incluem a proporção de agregados familiares chefiados por mulheres com ligações privadas (geralmente entre os mais pobres), a proporção de mulheres dirigindo negócios ligados à rede, o nível de electrificação dos espaços públicos frequentados por mulheres, como mercados informais, e mudanças no uso pelas mulheres de serviços de educação e saúde. Na agricultura, os principais indicadores quantitativos de género devem incluir as mudanças na frequência de contactos com administradores e extensionistas agrícolas, a proporção de mulheres que possuem/controlam terra, o nível de tracção animal/mecanização entre mulheres agricultoras e a importância relativa das culturas alimentares e culturas de rendimento para mulheres agricultoras, indicando o grau de independência económica.



> Os resultados nos direitos da mulher e na igualdade de género devem ser tornados mais acessíveis pelas partes interessadas em Moçambique por meio de disseminação mais sistemática dos resultados ao nível das províncias, distritos e comunidades, em línguas que as pessoas entendam, e do desenvolvimento da homepage da embaixada para incluir ligações aos relatórios e outros resultados escritos.

Visite por favor o website da Norad para ver o relatório completo do estudo de caso de Moçambique, o relatório completo da avaliação e os relatórios sobre os estudos de caso da Etiópia e do Nepal (em Inglês): <http://www.norad.no/en/toolpublications/publications/2015/evaluation-of-Norways-support-to-womens-rights-and-gender-equality-in-development-cooperation/>

O Departamento de Avaliação, localizado na Norad, dá início à avaliação de actividades financiadas pelo orçamento da ajuda Norueguesa. O Departamento rege-se por um mandato específico e reporta directamente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. As avaliações são executadas por avaliadores independentes e todos os relatórios de avaliação são tornados públicos.

Setembro de 2015
ISBN: 978-82-7548-812-9
Foto de capa: Kajsa Johansson

Norad

Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento
www.norad.no
post-eval@norad.no