



República de Moçambique

**AVALIAÇÃO E REVISÃO DA POLÍTICA DE GÉNERO E ESTRATÉGIA DE SUA
IMPLEMENTAÇÃO EM MOÇAMBIQUE**

RELATÓRIO FINAL



Maputo, Outubro de 2017

1	Conteúdo	
	Lista de Abreviaturas/Siglas	4
1.	Introdução.....	6
1.1.	Objectivo e abordagem.....	6
1.2.	Focalização da Avaliação.....	6
1.3.	Metodologia da avaliação	7
1.4.	Contexto e antecedentes.....	7
1.5.	Estrutura do conteúdo	8
2.	Resultados do progresso.....	9
2.1	Descrição Resumida dos resultados alcançados de acordo com os indicadores	12
2.2	Descrição qualitativa dos resultados alcançados de acordo com os entrevistados	14
2.3	Discussão e análise.....	17
3	Factores que aceleram ou limitam a implementação da Política de Género em comparação com a experiência internacional.....	18
3.1	Factores que aceleram.....	18
3.2	Factores que atrasam.....	18
3.3	Directivas para a igualdade de género na SADC.....	19
3.4	Discussão e análise.....	20
4	Sistema de planificação e monitoria.....	21
4.1	Processo de planificação	21
4.2	Processo de monitoria e avaliação	22
4.3	Acções e indicadores da Política de Género	22
4.4	PNAM 2010-2014 e sua avaliação.....	23
4.5	Relatório Anual da Direcção Nacional de Género.....	24
4.6	Discussão e análise.....	24
5	Coerência da Política de Género.....	26
5.1	Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035.....	26
5.2	Plano Quinquenal do Governo 2015-2019	26
5.3	PNAM 2010-2015	27
5.4	Estratégias de género sectoriais	28
5.5	Acordos Internacionais	30
5.6	Discussão e análise.....	31
6	Financiamento e alocações orçamentais.....	32
6.1	Alocações orçamentais no MGCAS	32
6.2	Fundos externos: parceiros de cooperação	33
6.3	Alocações para a integração de género nos sectores.....	34

6.4	Discussão e análise.....	35
7	Mecanismos de coordenação	36
7.1	Conselho Nacional para o Avanço da Mulher	36
7.2	Conselhos Provinciais para o Avanço da Mulher	37
7.3	Conselhos Distritais para o Avanço da Mulher	37
7.4	Unidades de Género	38
7.5	Pontos Focais de Género	38
7.6	Direcção Nacional do Género e Departamentos do Género nas DPGCAS	39
7.7	Discussão e análise.....	40
8	Capacidade institucional em Género	43
8.1	Criação de capacidade na matéria de género.....	43
8.2	Necessidades expressas.....	44
8.3	Discussão e análise.....	45
9	Divulgação.....	47
9.1	Conhecimento da Política de Género	47
9.2	Discussão e análise.....	47
10	Desenvolvimentos no sector extractivo	48
10.1	Contexto.....	48
10.2	Resultados.....	49
10.1.1	Inhambane/Inhassoro	49
10.1.2	Tete/Moatize.....	50
10.1.3	Cabo Delgado/Montepuez	51
10.3	Discussão e análise.....	51
11	Conclusões e recomendações.....	52
11.1	Fundamentos	52
11.2	Lições aprendidas.....	52
11.3	Conclusão e recomendações	54
11.4	Sumário das propostas.....	55
11.1.1	Elaboração da nova Política de Género	55
11.1.2	Plano de Capacitação Institucional	56
11.1.3	Influência e eficiência dos mecanismos institucionais	57

Lista de Tabelas

Tabela 1: domínios, acções e indicadores da Política de Género.....	9
Tabela 2: Indicadores, metas e resultados	12
Tabela 3: sectores com estratégia de género.....	28
Tabela 4: Fundos externos do MGCAS 2015-2016.....	34

Lista de Abreviaturas/Siglas

AfDB	African Development Bank, Banco Africano de Desenvolvimento
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
BdPOPES	Balanço do Plano Operacional do PES
CDAM	Conselho Distrital para o Avanço da Mulher
CeCAGE	Centro de Coordenação dos Assuntos do Género (Universidade Eduardo Mondlane)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CNAM	Conselho Nacional para o Avanço da Mulher
CPAM	Conselho Provincial para o Avanço da Mulher
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSC	Cartão de Pontuação do Cidadão
CSW of ONU	Commission on the Status of Women
DNG	Direcção Nacional do Género
DNM	Direcção Nacional da Mulher
DPGCAS	Direcção Provincial do Género, Criança e Acção Social
ECTIM	Estratégia de Ciência, Tecnologias e Inovação de Moçambique
GCG	Grupo de Coordenação de Género
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISAP	Instituto Superior de Administração Pública
MAR	Matriz de Monitoria, Avaliação e resultados
MAEFP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MINT	Ministério do Interior
MIREME	Ministério dos Recursos Minerais e Energia
MISAU	Ministério da Saúde
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
MMAS	Ministério da Mulher e Acção Social
MPD	Ministério de Planificação e Desenvolvimento
ODS	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
OE	Orçamento do Estado
ONGs	Organizações Não- Governamentais
ONU Mulheres	Organização das Nações Unidas para a Mulher
PARP	Plano de Acção para a Redução da Pobreza
PES	Plano Económico e Social
PESOD	Plano Económico e Social e Orçamento Distrital
PFG	Ponto Focal de Género
PGEI	Política de Género e Estratégia da sua Implementação
PNAM	Plano Nacional para o Avanço da Mulher
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PQG	Plano Quinquenal do Governo

SADC	Southern African Development Community, Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SDGI	SADC Gender and Development Index (Índice do Género e de Desenvolvimento da SADC)
UNCDF	United Nations Capital Development Fund (Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital)
UNFPA	United Nations Population Fund (Fundo das Nações Unidas para a População)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
WLSA	Women and Law in Southern Africa (Mulher e Lei na África Austral, organização moçambicana)

Introdução

O relatório apresenta os resultados da avaliação externa no âmbito da " Avaliação e Revisão da Política de Género e Estratégia da sua Implementação em Moçambique". A avaliação da Política de Género que vigorou desde 2006 até 2016, é a primeira parte deste trabalho, a qual seguem a elaboração da nova Política de Género e Estratégia da sua Implementação e o desenho de um Plano de Capacitação Institucional orçamentado incluindo um Plano de Divulgação da Política de Género.

1.1. Objectivo e abordagem

A necessidade do presente trabalho foi justificada nos Termos de Referência como segue:

"Actualizar a Política de Género e Estratégia da sua Implementação para adequá-las na realidade nacional à luz das mudanças recentes, particularmente a descoberta dos recursos naturais e a entrada dos investimentos estrangeiros directos ao País, a fim de assegurar a integração de género e o empoderamento das mulheres e dos jovens no sector extractivo".

O objectivo do projecto, tal como definido nos Termos de Referência, é:

Avaliar e rever a Política de Género e sua estratégia de Implementação, através da análise do progresso alcançado, das suas potencialidades e limitações em Moçambique, sob as constantes mudanças económicas, sociais, culturais e políticas.

A visão geral desenhada para orientar a execução das três componentes referidas acima pode ser resumida em três aspectos que formam a abordagem:

- Contribuir para a coerência interna dos instrumentos de planificação do Governo;
- Construir junto com as estruturas existentes;
- Usar uma metodologia participativa.

1.2. Focalização da Avaliação

A avaliação da Política de Género actual, como a primeira das três componentes da tarefa inteira, define as bases para o trabalho também nas outras componentes. Na definição das linhas de investigação e dos objectivos prioritários para a presente avaliação, salientou-se a importância da análise dos mecanismos e instrumentos criados para promover a igualdade de género no País, entendendo que o alcance dos resultados esperados depende decisivamente do bom funcionamento dos mecanismos e instrumentos. Por isso, foi considerado necessário analisar a sua coerência e lógica, as forças e os desafios nos mesmos, do ponto de vista dos próprios implementadores, os funcionários entrevistados.

Para além disso, foi tomado em consideração o trabalho recentemente elaborado nesta mesma temática. Com efeito, o MGCAS lançou nos finais de 2016, o Perfil de Género de Moçambique, um estudo abrangente que oferece uma actualização crítica dos vários sectores em relação aos avanços na implementação da agenda de género no País e que *identifica os constrangimentos e as oportunidades para a promoção efectiva da igualdade de género e o empoderamento das mulheres e raparigas, propondo acções concretas para avançar no âmbito da igualdade social, económica e política do país.*

O foco principal desta avaliação seria na análise dos mecanismos e instrumentos que foram criados e estão a ser usados para realizar os objectivos da Política de Género, com vista a entender como podem ser desenvolvidos para maior eficiência. Esta análise levar-nos-á a conclusões e recomendações que vão alimentar a elaboração da nova versão da Política de Género.

1.3. Metodologia da avaliação

Em concordância com a abordagem, foi usada a metodologia participativa nesta avaliação, que se baseia principalmente na informação adquirida nos vários encontros e contactos com o pessoal do MGCAS, assim como nas entrevistas de 118 diferentes actores em Maputo e nas três províncias visitadas – Inhambane, Cabo Delgado e Tete. Estas três províncias foram escolhidas para visitar distritos em que há actividades do sector extractivo: gás em Inhassoro, mineração em Montepuez e carvão em Moatize.

Foram entrevistadas em Maputo, Pontos Focais de Género (PFG), Directores Nacionais de Planificação e Directores Nacionais de Administração e Finanças nos ministérios membros do Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM), assim como representantes da sociedade civil e dos parceiros de cooperação. Nas três províncias, entrevistou-se, para além dos funcionários dos Departamentos do Género das Direcções Provinciais do Género, Criança e Acção Social, os PFGs e os Chefes de Planificação e da Administração e Finanças nas Direcções Provinciais de vários sectores, assim como alguns Secretários Permanentes, outros dirigentes relevantes e representantes da sociedade civil, na medida da sua disponibilidade. Nos três distritos visitados foram entrevistados funcionários dos vários Serviços Distritais e representantes da sociedade civil, buscando as suas percepções do impacto das actividades extractivas (Anexo A Lista de pessoas entrevistadas).

Os resultados preliminares foram apresentados para debate e validação ao Grupo de Coordenação de Género (GCG), Secretários Executivos do CPAM e a diferentes actores chave em seminários regionais em Maputo, Sofala e Nampula *e contribuições solicitadas às instituições membros do CNAM*.

Os resultados das entrevistas são completados, principalmente com os resultados do Perfil de Género, a fonte mais actual no que concerne aos avanços alcançados na promoção da igualdade de género. Em relação à avaliação dos mecanismos e instrumentos, confrontou-se também com outros documentos, tais como decretos, regulamentos, planos, relatórios e avaliações do MGCAS. Na análise dos mecanismos e instrumentos baseou-se nas lições aprendidas ao nível internacional nos esforços da integração de género ao longo das últimas décadas (Anexo B Lista de documentação consultada).

1.4. Contexto e antecedentes

A Política de Género e Estratégia da sua Implementação (PGEI) foi elaborada no então Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS), entre 2004 e 2005, e aprovada pelo Conselho de Ministros a 14 de Março de 2006, no seguimento dos processos iniciados pelos movimentos mundiais em prol dos direitos das mulheres, particularmente no contexto da Quarta Conferência Mundial das Mulheres em Beijing, em 1995. O seu conteúdo reflecte as prioridades definidas pelo Governo e pela sociedade civil naquela altura. Por exemplo, a elaboração da Política de Género decorreu na vigência do Plano Quinquenal do Governo

2005-2009, que introduz a transversalidade da abordagem de género, afirmando que a igualdade entre mulheres e homens é condição para o sucesso no combate a pobreza, na eliminação das injustiças sociais e na consolidação do Estado democrático. Inclui também áreas de intervenção para as áreas consideradas mais relevantes.

Durante a última década tem havido mudanças tanto no contexto global como no contexto do País, o que motiva a actualização de políticas em várias esferas, sendo a Política de Género uma delas.

Entre as mudanças da presente revisão da Política de Género salientam o desenvolvimento do sector extractivo como consequência da descoberta dos recursos naturais. É do domínio público que este desenvolvimento apresenta riscos, na forma da degradação das condições das comunidades próximas às actividades extractivas, e que pode levar a oportunidades desiguais, ficando as mulheres preteridas na distribuição dos benefícios emanados do aumento de emprego ou outras formas de actividades económicas ligadas a essas indústrias.

A nova Política de Género deve incluir orientações para combater estas ameaças. É importante mencionar também os potenciais benefícios da actividade extractiva, na forma da entrada de investimentos estrangeiros ao País, que vão aumentar os recursos do Estado a médio/longo prazo. Será importante considerar na elaboração da nova Política de Género, como assegurar que estes recursos adicionais beneficiarão tanto as mulheres como os homens numa forma sustentável e duradoura.

Um desenvolvimento importante ao nível global, durante a última década, é a confirmação da mudança climática que já está a fazer-se sentir em termos concretos também em Moçambique e deverá ser contemplada na elaboração da nova Política.

Para além disso, uma outra tendência mundial, já constatada pelos estudiosos das condições das mulheres e do progresso na igualdade de género, é o crescente conservadorismo nas políticas e nos sistemas de valores em diferentes cantos do mundo. Este fenómeno lamentável, que reduz os direitos das mulheres e diminui o espaço da sua participação, merece atenção, mesmo em países onde ainda não há sinais graves e concretos. Será prudente tomar em conta este cenário na elaboração da nova Política de Género em Moçambique, para assegurar acção contra recuos na legislação ou na aplicação das leis.

1.5. Estrutura do conteúdo

O presente relatório está estruturado da seguinte maneira. Depois deste capítulo introdutório, o Capítulo 2 descreve e comenta o progresso alcançado nos objectivos da Política de Género. No Capítulo 3, *comparam-se as percepções sobre os factores que afectam a implementação da Política de Género com as experiências internacionais*. No Capítulo 4 serão analisados os processos e instrumentos de planificação e monitoria para avaliar a integração da perspectiva de género nos planos do Governo. A seguir, no Capítulo 5, será debatida a coerência entre alguns instrumentos de planificação do Governo e a Política de Género. No Capítulo 6 examina-se o financiamento das acções definidas na

Política e as alocações orçamentais para actividades de género, tanto no MGCAS, particularmente na Direcção Nacional do Género e no CNAM, como nos sectores.

No Capítulo 7, serão analisados os mecanismos criados para a promoção da igualdade de género: o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM), os Conselhos Provinciais para o Avanço da Mulher (CPAM), os Conselhos Distritais para o Avanço da Mulher (CDAM), as Unidades e os Pontos Focais de Género (PFG), assim como a DNG/MGCAS e as Direcções Provinciais do Género, Criança e Acção Social (DPGCAS). A seguir, serão apresentados, no Capítulo 8, alguns contributos iniciais sobre a capacidade do Governo na matéria de integração de género para alimentar o Plano de Capacitação Institucional a ser elaborado como parte do presente trabalho. O Capítulo 9 trata da questão de divulgação da Política e o Capítulo 10 oferece uma descrição resumida das ameaças e oportunidades para as mulheres, em relação ao desenvolvimento do sector extractivo. Por fim, o Capítulo 11 apresenta as conclusões e recomendações.

1. Resultados do progresso

A Política de Género e a Estratégia da sua Implementação consiste em cinco Domínios: Político, Económico, Jurídico, Sociocultural e da Defesa e Segurança. Para cada Domínio estão definidas acções estratégicas. Para a monitoria do seu progresso existem onze indicadores com metas que expressam os resultados esperados, mas não são directamente atribuídos a cada acção estratégica. *A tabela 1 apresenta os Domínios e as respectivas acções, e colocamos os indicadores onde julgamos que sejam mais pertinentes.*

Tabela 1: Domínios, acções e indicadores da Política de Género

Domínios de actuação	Acções estratégicas	Indicadores e metas
Político: <i>Garantir o gozo de oportunidades iguais entre homens e mulheres, a participação e o acesso aos órgãos decisórios, contribuindo para a elevação do estatuto da mulher</i>	a) Incentivar maior participação da mulher na política e acesso a posições de influência na sociedade	e) Elevação da percentagem de mulheres nos órgãos de poder e de tomada de decisão para 40% até 2015
	b) Desenvolver uma política sensível ao género	Sem indicador
		a) Desagregação de todos os dados e informação, prestado pelo governo e demais instituições, por sexo
Económico: <i>Garantir o controle e acesso igual aos recursos, designadamente, herança, terra e direitos de propriedade, contribuindo para a</i>	a) Implementar políticas conducentes à redução da pobreza absoluta e à melhoria da segurança alimentar e nutricionais	Sem indicador
	b) Melhorar as condições de ingresso no mercado de trabalho	d) Elevação da percentagem de mulheres empregadas no sector não agrícola para 50% até 2015
	c) Promover o acesso ao capital	i) Criação de um mínimo de 30 instituições de microfinanças

Domínios de actuação	Acções estratégicas	Indicadores e metas
<i>eliminação da pobreza absoluta e equidade de género</i>		rurais até 2015
	d) Encorajar a criação de um sistema financeiro rural para apoiar actividades de produção agrária, de comercialização e de educação nutricional	Sem indicador
	e) Implementar programas de diversificação de culturas de subsistências e de rendimentos, de melhoramento de conhecimentos tecnológicos, de produção e de conservação pós-colheita	Sem indicador
	f) Aumentar a utilização de insumos melhorados de produção no sector familiar agrário	Sem indicador
	g) Estimular a comercialização dos produtos agrários	Sem indicador
	h) Facilitar o acesso ao controle dos recursos naturais	Sem indicador
	i) Promover a gestão e conservação do ambiente	Sem indicador
Jurídico: <i>Garantir a igualdade de direitos entre homens e mulheres e defesa dos direitos humanos, contribuindo para a equidade de género</i>	a) Criar Unidades de Género	Sem indicador
	b) Garantir o respeito das leis de trabalho relativamente aos direitos das mulheres	Sem indicador
	c) Promover o acesso e a participação da mulher nos órgãos ligados a administração da justiça	Sem indicador
	d) Prosseguir com a divulgação e implementação dos instrumentos legais sobre género, incluindo as convenções de que Moçambique seja parte	Sem indicador
	e) Adoptar programas e planos de acção com a perspectiva de género	k) Revisão de toda legislação que ainda discrimina negativamente a mulher até 2015
Sociocultural: <i>Garantir o acesso igual à saúde, educação, formação e informação,</i>	a) Ampliar o acesso aos cuidados de saúde	f) Aumento da taxa de partos intra-hospitalares para 50%
	b) Melhorar os cuidados de saúde reprodutiva	Sem indicador
	c) Prosseguir com as campanhas de educação nutricional	Sem indicador

Domínios de actuação	Acções estratégicas	Indicadores e metas
<i>contribuindo para a promoção social da mulher</i>	d) Melhorar os cuidados de saúde materno-infantil e partilhar a responsabilidade familiar entre homens e mulheres	g) Aumento de partos assistidos para 60% h) Redução da taxa de mortalidade materna para 250 em 100.000 até 2015
	e) Desenvolver estratégias de inclusão de temas sobre os direitos humanos da mulher, igualdade e equidade de género e prevenção e combate ao HIV/SIDA nos currículos da educação escolar	Sem indicador
	f) Promover o acesso à educação e a alfabetização, formação vocacional, científica e tecnológica	b) Elevação da percentagem de ingresso, permanência e sucesso da rapariga nas instituições de ensino em 50% até 2015 j) Aumento da taxa bruta de escolarização feminina no ensino primário de 71% para 90% até 2015
	g) Promover o acesso e formação de mulheres em cursos ou áreas, tradicionalmente frequentados apenas por homens	c) Redução das disparidades de género entre rapazes e raparigas com idades compreendidas entre 15 e 24 anos até 2015
	h) Promover cursos de formação e capacitação em matéria de género	Sem indicador
	i) Melhorar o conhecimento sobre o impacto das relações de género em todos sectores de actividade	Sem indicador
	j) Divulgar aspectos da identidade cultural moçambicana	Sem indicador
	k) Sensibilizar a sociedade contra certas práticas culturais que impedem a promoção social da mulher	Sem indicador
	l) Criar um banco de dados sobre questões de género	Sem indicador
	m) Divulgar o trabalho positivo desenvolvido pela mulher em todas as esferas política, económica, social e cultural do país	Sem indicador

Domínios de actuação	Acções estratégicas	Indicadores e metas
Defesa e segurança: Garantir o acesso e participação da mulher em todos os sectores e níveis da área da defesa e segurança, contribuindo para a redução da disparidade de género ainda existente.	Promover a formação da rapariga/mulher na área de defesa e segurança	Sem indicador

2.1 Descrição Resumida dos resultados alcançados de acordo com os indicadores
A maneira mais habitual para examinar o progresso de qualquer plano é comparar os resultados alcançados com os resultados esperados, neste caso expressados nos indicadores da Política de Género. A tabela 2, abaixo, resume os indicadores, as metas e os respectivos resultados tal como têm sido reportados nas fontes mais recentes¹. Além disso, contem uma coluna com breves observações sobre a validade dos indicadores.

Tabela 2: Indicadores, metas e resultados

Indicadores e metas da Política de Género	Metas atingidas: resultados de acordo com fontes	Observações sobre os indicadores
a) Desagregação de todos os dados e informação, prestado pelo governo e demais instituições, por sexo	Não atingida: - Sem informação exacta, mas cumprimento ainda muito inconsistente (Perfil, Informe)	Indicador de processo, não mede avanço na igualdade de género
b) Elevação da percentagem de ingresso, permanência e sucesso da	Não atingida: - A taxa líquida de escolarização feminina aos 6 anos na primeira	Indicador impreciso, consistindo em muitos componentes, Informe

¹ - Perfil = Perfil de Género de Moçambique. Julho 2016. MGCAS.

- Informe = Informe das Acções Realizadas na Área da Mulher e Género. 2015. MGCAS/CNAM.

- Avaliação do PNAM = Relatório de Avaliação do Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher (PNAM) 2010-2014. Nov 2015. MGCAS/CNAM.

- MINEDH = Estratégia de Género do MINEDH. 2016.

- IMASIDA = Inquérito de Indicadores de Imunização, Malária e HIV/SIDA em Moçambique 2015. MISAU, INE, ICF International. 2015.

- IDS = Inquérito Demográfico e de Saúde 2011. MISAU, INE, ICF International. 2011.

- OMS & al. = Maternal mortality in 1990-2015. WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group, United Nations Population Division Maternal Mortality Estimation Inter-Agency Group.

http://www.who.int/qho/maternal_health/countries/moz.pdf?ua=1

Indicadores e metas da Política de Género	Metas atingidas: resultados de acordo com fontes	Observações sobre os indicadores
rapariga nas instituições de ensino em 50% até 2015	classe é de 93,2% (Informe) - Todavia os efectivos diminuem nos níveis de ensino que se seguem (Vide indicador abaixo) - A participação das mulheres no Ensino Técnico-Profissional, por exemplo, era de 38% em 2015 (MINEDH)	apresenta apenas um resultado parcial
c) Redução das disparidades de género entre rapazes e raparigas com idades compreendidas entre 15 e 24 anos até 2015	Sem informação exacta: - % da rapariga no Ensino Secundário Geral é de 47% (Informe)	Indicador pouco explícito e sem meta, impossível medir
d) Elevação da percentagem de mulheres empregadas no sector não agrícola para 50% até 2015	Longe de ser atingida: - 25% (2015) - 16% (2013) (Informe)	
e) Elevação da percentagem de mulheres nos órgãos de poder e de tomada de decisão para 40% até 2015	Atingida parcialmente: - 31% no Executivo - 38% no Legislativo - 30% no Judiciário - 24% na Diplomacia - 36 % dos Secretários Permanentes dos ministérios - 36% dos Secretários Permanentes provinciais - 36% dos Governadores - 10% dos Presidentes e - 35% dos membros das Assembleias Provinciais - 9% dos Presidentes dos Conselhos Municipais - 28% dos membros dos Conselhos Consultivos Distritais - 32% dos Administradores Distritais - 15% dos Chefes de Posto Administrativo (Avaliação do PNAM, Informe)	Indicador impreciso, sem especificar quais órgãos a incluir na medição, resultados dependem do nível seleccionado, sendo melhores a níveis centrais e mais baixos a nível local
f) Aumento da taxa de partos intra-hospitalares para 50%	Ultrapassada: - 70% (IMASIDA) - 75% (Informe)	
g) Aumento de partos assistidos para 60%	Ultrapassada: - 73% (IMASIDA)	Não consta no Informe
h) Redução da taxa de	Longe de atingida:	

Indicadores e metas da Política de Género	Metas atingidas: resultados de acordo com fontes	Observações sobre os indicadores
mortalidade materna para 250 em 100 000 até 2015	- 408 – 489 em 100 000 (dependendo das fontes: Informe, IDS, OMS & al.)	
i) Criação de um mínimo de 30 instituições de microfinanças rurais até 2015	Ultrapassada: - Existência de 120 instituições de micro crédito nas zonas rurais (Informe)	Indicador não mede avanço na igualdade de género
j) Aumento da taxa bruta de escolarização feminina no ensino primário de 71% para 90% até 2015	Atingida: - A paridade da taxa bruta de escolarização feminina é 0.9 (MINEDH)	
k) Revisão de toda legislação que ainda discrimina negativamente a mulher até 2015	Parcialmente atingida: - Sem informação exacta, mas em processo/avançado (Perfil)	Indicador formulado como acção, não consta no Informe

Como se pode constata, algumas metas não foram atingidas, e há várias cujo alcance não podia ser mensurado, devido ao facto de que os indicadores definidos para mostrar o progresso têm várias limitações. (Analisamos estas limitações no sub-capítulo 4.3.) Por isso, torna-se difícil estabelecer a situação actual nos diferentes domínios, e não seria justo avaliar os alcances da Política apenas com base nestes indicadores, mesmo se os mesmos têm sido usados nos relatórios sobre o seu avanço. É preciso ouvir as percepções das pessoas e usar outras fontes mais analíticas para chegar a entender a abrangência e a natureza do possível impacto dos dez anos da implementação da Política de Género no País.

2.2 Descrição qualitativa dos resultados alcançados de acordo com os entrevistados

A questão que se colocou aos entrevistados sobre o progresso rumo à igualdade de género foi a seguinte: nos últimos dez anos, que avanços têm sido reportados nos diferentes sectores? Para ver como correspondem com os resultados esperados da Política de Género, as respostas resumidas estão aqui organizadas na ordem dos cinco Domínios da Política, com referências às acções e aos seus indicadores que, neste caso, apresentam os resultados esperados.

Os exemplos de avanços mais frequentemente mencionados pelos entrevistados foram na área da participação das mulheres na tomada de decisões, parte do **Domínio Político**. Afirmaram que tanto nos órgãos políticos, como nas posições de chefia na função pública, tem havido esforços conscientes para aumentar a proporção das mulheres. Alguns observaram, porém, que os esforços têm que ser mais eficientes na base, na participação das mulheres nos Conselhos Consultivos locais, onde há mais resistência. Várias fontes documentais também constata progressos consideráveis, durante os últimos dez anos, na proporção das mulheres nos órgãos da tomada de decisões e em posições de chefia. Contudo, a meta geral de 40%, estabelecida na Política, ainda não foi atingida.²

² Perfil de Género, Informe, Avaliação do PNAM.

Uma das acções da Política neste Domínio é ‘desenvolver uma política sensível ao género’. Em relação a isto, a maioria dos entrevistados concordou que a consciência sobre a importância da promoção da igualdade de género tem sido consolidada ao nível do discurso político. Deram exemplos de líderes provinciais ou de ministros que sempre levantam o tema nas suas intervenções. Consideram que o Governo mostra nas suas políticas que estão sensíveis à questão de igualdade. No entanto, alguns opinam que ainda falta uma mudança de mentalidade para os líderes promoverem activamente a política de género. Uma entrevistada resumiu: *“Existem boas políticas, mas falta implementá-las eficientemente, fica letra morta se não tem recursos humanos nem financeiros”*. A análise de diferentes documentos do governo confirma esta observação: o tema de igualdade de género consta em muitos deles, mas a execução ainda está a ser iniciada.

Uma das metas da Política de Género é a ‘desagregação de todos os dados e informação por sexo’. O cumprimento desta orientação foi também um exemplo dado pela maioria dos entrevistados como resultado já alcançado na integração de género. A observação dos principais instrumentos de planificação mostra, porém, que a desagregação tem tendência de desaparecer ao nível macro, tal como no Plano Quinquenal do Governo (PQG), mas é difícil estabelecer o grau geral de desagregação. O próprio informe sobre Acções realizadas na Área da Mulher e Género de 2015 diz que ‘persiste a fraca e inconsistente desagregação de dados por sexo nas informações prestadas pelos sectores’³. *O INE admite que não têm capacidade para produzir estatísticas de género e apoiar os sectores*. O Perfil de Género recomenda o desenho de uma estratégia global para a produção de dados desagregados por sexo, liderado pelo INE.⁴

No que concerne ao **Domínio Económico**, é notável a ausência de referências, tanto pelos entrevistados como na documentação consultada, os resultados ou pelo menos as acções realizadas na área de empoderamento económico das mulheres, incluindo medidas para melhorar as oportunidades de emprego para as mulheres, nos últimos dez anos. Na Política, existe apenas uma acção neste sentido: ‘melhorar as condições de ingresso no mercado de trabalho’, cuja meta é elevar a percentagem de mulheres empregadas no sector não agrícola para 50% até 2015, muito longe de ser atingida. A maioria das acções estratégicas neste domínio se concentram em actividades relativas à agricultura e segurança alimentar e algumas relativas ao empreendedorismo, que não têm metas e indicadores. O Perfil de Género menciona acções realizadas em relação a grupos de poupança e associações ou iniciativas dos doadores para facilitar acesso a crédito, mas também não encontrou resultados concretos na criação de emprego às mulheres⁵.

Ao **Domínio Jurídico** pode-se ligar apenas um indicador que descreve o resultado esperado: ‘Revisão de toda a legislação que ainda discrimina negativamente a mulher’. Relativamente a esta questão, alguns entrevistados afirmaram que a criação da legislação e dos mecanismos para a promoção da igualdade de género é um sinal do aumento da sensibilidade dos decisores. Por outro lado, vários entrevistados também comentaram que ainda falta, em muitos níveis, a implementação destas boas leis. Este aspecto foi secundado unanimemente nos seminários regionais. A criação das Unidades de Género é uma das

³ Informe

⁴ Perfil de Género, p. 51

⁵ Perfil de Género, p. 27-30

acções neste Domínio, que, de acordo com as fontes consultadas, ainda não está finalizada (mais detalhes no capítulo 6 sobre os mecanismos). A revisão da legislação está em curso, tendo conseguido avanços consideráveis ao longo da década, mas de acordo com o Perfil de Género persistem outras fraquezas no sistema de administração da justiça que dificultam o acesso para as mulheres, para além da falta de conhecimentos em relação aos seus direitos⁶. A WLSA chama a atenção à necessidade de melhorar alguns detalhes, por exemplo, na Lei da Família e no Código Penal⁷.

Quanto ao **Domínio Sociocultural**, que na Política de Género engloba as questões de acesso igual a saúde, educação, formação e informação. Os entrevistados referiram mais vezes os avanços dos sectores de educação e saúde. Apontaram que no sector de educação primária tem-se alcançado paridade no ingresso, mas continua a haver mais desistências entre as raparigas do que entre rapazes. Por outro lado, aumentou a proporção das professoras na formação de professores, graças a cotas estabelecidas na selecção dos estudantes. No entanto, falta atingir a meta referente à taxa de permanência e sucesso da rapariga nas instituições de ensino.

O Perfil de Género levanta outras questões mais complexas que ainda estão por resolver no sector, tais como a criminalização do assédio e abuso sexual⁸.

Os entrevistados observaram que o sector de saúde tem conseguido alargar a rede de serviços para estar mais perto dos utentes e introduzido o conceito de humanização dos serviços que significa, entre outras acções, incluir os homens nas consultas pré-natais para engaja-los mais nas questões de planeamento familiar e de cuidados das crianças. Os indicadores da Política de Género também evidenciam estes desenvolvimentos, tendo-se atingido algumas das metas principais, nomeadamente as taxas de partos assistidos e intra-hospitalares. No entanto, a meta para a redução da taxa de mortalidade materna ainda fica muito longe de ser atingida⁹. As restantes acções estratégicas do Domínio Sociocultural não têm indicador, nem estão inclusas menções sobre estas áreas nos documentos consultados.

O **Domínio da Defesa e Segurança** contém apenas uma acção: ‘promover a formação da rapariga/mulher na área de defesa e segurança’. Relativamente a esta área, alguns entrevistados notaram o aumento de polícias do sexo feminino, mas não houve outros comentários. A documentação consultada não faz referência a esta área.

Fora do âmbito dos cinco Domínios da Política de Género, houve avanço numa área que foi muito comentada pelos entrevistados: **a resposta institucional à violência baseada no género**. Foi várias vezes referida a iniciativa multisectorial e de longo prazo, que é o Mecanismo de Atendimento Integrado a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica, aprovado em Maio 2012, que tem alcançado progressos visíveis. Mas, conforme o testemunho de uma entrevistada, o mesmo precisa de ser continuado e reforçado. Melhorando a qualidade da implementação e aumentando os recursos para alargar

⁶ Perfil de Género, p. 16-17

⁷ <http://www.wlsa.org.mz/codigo-penal-aprovado-ja-publicado/>

⁸ Perfil de Género, p. 18-21

⁹ IDS

geograficamente e atingir o nível local: os agentes da polícia e os líderes comunitários. Outra entrevistada observou que, no âmbito do programa, não se está a fazer nada em relação aos perpetradores, apenas está-se a tentar ajudar as vítimas. Para além destes, o Perfil de Género também levantou outros aspectos que precisam de ser desenvolvidos no programa, por exemplo, a eliminação das práticas culturais que perpetuam o ciclo de violência¹⁰.

2.3 Discussão e análise

Nas respostas dos nossos entrevistados, assim como nas fontes documentais, os avanços na igualdade de género nos sectores mostram-se desiguais. As áreas de educação e saúde têm tido, estratégias de género de longo prazo e nestes casos há objectivos, metas, actividades e indicadores definidos, o que torna os avanços mensuráveis e visíveis, como também são na questão do aumento da proporção das mulheres na tomada de decisões. Estes sectores foram também os mais salientados nas acções estratégicas e nos indicadores da Política de Género, por serem as áreas óbvias para melhorar a posição das mulheres.

Mas há sectores que ainda não entendem como a questão de género tem a ver com as suas actividades e, por isso, ainda não têm definido de que forma integrar a perspectiva de género nas suas actividades, por exemplo os de recursos minerais ou de indústria e comércio. Isto pode estar relacionado com o facto de não serem áreas tão óbvias como nos sectores tais como a educação e saúde. As grandes diferenças nos níveis de consciencialização e conhecimentos entre os sectores também podem depender de quem tem investido fortemente durante muito tempo, quer na aquisição de competências técnicas para a integração de género, quer na institucionalização da igualdade de género na cultura organizacional, e onde os parceiros financeiros também têm tido uma grande influência através de advocacia e de fundos para financiar as estratégias de género.

Uma outra constatação que se pode fazer sobre a Política de Género é a sua parcial desactualização. Embora alguns domínios continuem tão actuais hoje como o que eram há dez anos, outros mostram que houve mudanças no contexto. Por exemplo, o Domínio Económico visualiza as mulheres principalmente no seu papel de agricultora e provedora de alimentos à família (são mencionadas pelo menos cinco acções estratégicas neste campo), dando menos consideração a elas como actores no mercado de trabalho (é mencionada apenas uma acção estratégica neste campo), uma visão baseada na situação há uma década, antes do surgimento dos megaprojectos, empreendimentos industriais e actividades do sector extractivo. De igual forma, apesar de se mencionar, no Domínio Económico, a gestão e conservação do ambiente, não consta nada sobre o impacto das mudanças climáticas e o papel das mulheres neles, por ser um fenómeno de conhecimento recente.

Comparando as respostas dos entrevistados e os informes consultados sobre os resultados da Política, podemos distinguir uma mudança que não foi captada pelos indicadores usados, mas que os entrevistados notaram. Esta é o aumento da sensibilidade de género dos líderes do País, evidenciado sobretudo pelo discurso político.

¹⁰ Perfil de Género, p. 36-38

Em suma, o que podemos concluir sobre o impacto da Política de Género? Durante os dez anos da sua vigência foram iniciados vários processos importantes que, ao atingir os seus objectivos, vão levar ao impacto desejado: igualdade de género em Moçambique. Os resultados atingidos, tais como o aumento da participação das mulheres na tomada de decisões, no acesso a certos níveis de educação, ou no mercado de trabalho são meios para o seu avanço, são etapas no caminho, mas não são o destino final, que é a plena realização e exercício dos seus direitos. Este impacto pode ser atingido de forma gradual mais tarde, pois uma década é um tempo curto para uma transformação tão abrangente e profunda.

3 Factores que aceleram ou limitam a implementação da Política de Género em comparação com a experiência internacional

Perguntámos aos entrevistados quais são, na opinião deles, os factores que aceleram e quais os que limitam a implementação das acções que promovem a igualdade de género. Confirmámos nos seminários regionais se concordavam com as opiniões emitidas pelos entrevistados. Comparamos, neste capítulo, as percepções dos entrevistados e as experiências de algumas instituições internacionais.

3.1 Factores que aceleram

Em suma, *para os entrevistados*, são os seguintes os factores que aceleram:

- O apoio favorável dos líderes, o factor considerado mais importante por vários entrevistados, por exemplo, a atitude proactiva de um ministro ou de um governador da província;
- O reconhecimento político da importância da igualdade de género no geral ao nível do governo;
- A formação técnica e outras formas de capacitação sobre a planificação na perspectiva de género;
- Os acordos internacionais na área de igualdade de género;
- O interesse dos parceiros financeiros em advogar e financiar estudos, estratégias e programas de género.

3.2 Factores que atrasam

Ao responder à pergunta sobre os factores que limitam ou constroem a realização dos objectivos da igualdade de género, os entrevistados, secundados pelos participantes dos seminários, enumeraram os seguintes:

- A sua própria fraca capacidade técnica na área de género;
- A inexistência de orientações específicas para cada sector, para além de pouco acesso à capacitação de género no geral;
- A disseminação inconsistente da Política de Género e a distribuição insuficiente das leis e regulamentos e outro material informativo sobre os direitos das mulheres;
- O fraco poder do MGCAS para influenciar as políticas do Governo;
- A frequente rotação do pessoal, ou seja, a mobilidade dos funcionários públicos, que faz com que as pessoas capacitadas sejam movidas para outras posições e sejam substituídas por pessoas que não foram capacitadas. Esta situação constatou-se

particularmente em relação aos Pontos Focais de Género, mas também ao nível geral.

- A falta de recursos para monitorar, ou seja, a falta de verba para deslocações às províncias ou falta de viaturas para visitar os distritos e acompanhar o trabalho *in loco*;
- As recentes reestruturações em alguns ministérios, causando o desaparecimento dos ganhos anteriores, devido ao prolongado período de desorganização ou devido à mudança na liderança, já não tão favorável à questão de género;
- As mentalidades e práticas persistentes discriminando as mulheres, tanto no seio dos funcionários como nas comunidades.

3.3 Directivas para a igualdade de género na SADC¹¹

Desde 2011, a Aliança do Protocolo do Género da África Austral, um grupo de organizações da sociedade civil que faz o acompanhamento da implementação do Protocolo da SADC, tem estado a avaliar o progresso em direcção à igualdade do género na região nos seus Barómetros.

O documento "BARÓMETRO - Extractos do Protocolo de Género da SADC", elaborado pela Aliança em 2016, ilustra os sucessos, desafios e lições aprendidas durante a implementação do primeiro Protocolo de Género e Desenvolvimento, em vigor entre 2008-2016. A análise pela Aliança "mostra que um progresso significativo foi feito na região para melhorar a condição das mulheres, apesar dos Estados Membros da SADC não terem alcançado todas as 28 metas do Protocolo."¹² O estudo constatou que a área de violência baseada no género foi a que menos melhorou, continuando a ser uma das maiores áreas de preocupação e com os indicadores mais reveladores da desigualdade de género na região da SADC.¹³

Neste estudo, a Aliança comparou os 15 países da SADC com base nos pontos de dois índices: o Índice do Género e de Desenvolvimento da SADC (SDGI) e o Cartão de Pontuação do Cidadão (CSC), usados para avaliar o progresso em direcção à igualdade de género. O SDGI avalia o progresso comparado com 23 indicadores empíricos em seis sectores (educação, participação política, economia, saúde, HIV e SIDA, e meios de comunicação). O CSC, administrado numa amostra representativa de toda a região, avalia as percepções de homens e mulheres sobre a mudança que está a ocorrer comparado com todas as 28 metas do Protocolo de Género da SADC, em dez sectores.

Nesta comparação, Moçambique ficou na 11ª posição, junto com o Malawi, entre os 15 países da SADC, em relação ao SDGI. Contudo, na medição do CSC, ficou na 2ª posição, ultrapassado apenas pelas Seychelles. Nos vários países ficou demonstrado que pode haver grandes disparidades entre percepção e realidade.

Na sua análise, a Aliança alerta que tem havido várias tentativas a nível mundial e em África para desenvolver índices para medir o progresso com vista ao alcance da igualdade do

¹¹ Na consulta de documentação realizada sobre a região constatamos a existência de políticas de género no Malawi, Namíbia, África do Sul, Tanzânia e Zimbábue. No entanto, não foi possível identificar dados sobre o grau de implementação das mesmas ou possíveis lições a aprender.

¹² Pág. 2

¹³ Pág. 9

género, mas cada um deles está repleto de desafios. Analisando todos esses desafios é difícil obter uma variedade suficientemente ampla de indicadores que capte as muitas facetas da igualdade de género ou a falta dela.

Por estas razões, seria importante que o novo Protocolo da SADC tivesse um sistema de monitoria bem desenhado que permita captar todas as dimensões pertinentes e comparar os avanços dos vários países, incluindo análise dos mecanismos usados para trocar experiências e lições aprendidas.

3.4 Discussão e análise

As percepções dos nossos entrevistados sobre os factores que aceleram e limitam o progresso na igualdade de género foram pertinentes. A observação dos entrevistados sobre a importância das lideranças favoráveis coincide com as opiniões dos participantes dos seminários regionais, mas também com as lições das experiências internacionais. *Dois estudos separados, ambos compilando experiências de várias instituições sobre esforços de integração de género, salientam a importância do engajamento das altas lideranças. Já foi constatado mundialmente que sem apoio da liderança máxima é muito difícil criar um ambiente favorável a uma mudança tão profunda como é exigida para o alcance da igualdade de género. Os líderes devem estar dispostos a levantar as questões de género nas várias arenas e exigir o mesmo do seu pessoal através de mandatos claros e procedimentos administrativos adequados, assim como através de alocação de recursos financeiros e humanos suficientes, e desenho de mecanismos de incentivos e prestação de contas sobre os resultados*¹⁴.

Isto salienta a necessidade de sensibilização dos mais altos decisores políticos com informação actualizada a fim de convencê-los sobre os benefícios da igualdade de género para acelerar o desenvolvimento social e económico do país.

É importante também ter uma abordagem integrada dos factores que dificultam o acesso e controlo dos recursos por parte das mulheres e definir igualmente de forma integrada, a acção política que permite com eficácia reduzir as desigualdades.

De igual modo, a constatação dos entrevistados sobre a importância de formação específica em integração de género tem sido a lição aprendida nos outros países também. *Os dois estudos referidos acima confirmam a necessidade de mais recursos para formação, mas destacam também a qualidade da formação, notando que a capacitação muitas vezes não tem tido os resultados esperados em sensibilização e no aumento de conhecimentos sobre a perspectiva de género, devido à abordagem universal, oferecendo o mesmo conteúdo a todos, sem adaptá-lo às necessidades de cada grupo em cada contexto.*¹⁵

É difícil tentar transmitir uma receita geral que possa ser aplicada em qualquer lugar, porque a análise de género deve sempre ser contextual, tomando em conta as circunstâncias locais. Cursos curtos sem seguimento ou acompanhamento na aplicação prática do aprendido não são uma forma eficaz para compreender bem, por exemplo, a ideia da orçamentação na óptica de género.

¹⁴ AfDB 2012, Norad 2011

¹⁵ AfDB 2012, Norad 2011

A mobilidade do pessoal e a falta de recursos para deslocações de monitoria, *mencionadas pelos entrevistados*, são problemas que dificultam a função pública no geral. No entanto, a frequente rotação do pessoal e o fraco poder do MGCAS para influenciar as políticas do Governo são tipo de problemas que já foram levantados na análise da Política de Género da SADC, documento elaborado antes dos Protocolos da SADC, ou seja há uma dezena de anos. Para combater estas dificuldades, a Política da SADC recomendou, já nessa altura, a revisão dos mandatos dos mecanismos nacionais para que possam melhor coordenar as acções entre os actores e melhor apoiar os sectores através do desenho de orientações e ferramentas específicas de integração de género para cada sector e nível. Além disso, recomendou também a inclusão de habilidades e sensibilidade de género como requisitos para o recrutamento e desempenho do pessoal, assim como a criação de posições específicas para a integração de género em todos os ministérios.¹⁶

4 Sistema de planificação e monitoria

Para avançar a igualdade de género, a planificação e a monitoria na óptica de género têm grande importância, sendo particularmente decisiva a formulação dos indicadores. Para analisar o sistema de planificação e monitoria, esta secção examina como as estratégias da Política de Género são transmitidas aos sectores e como estes actuam e informam sobre os resultados. Primeiro, estudamos as instruções para a integração de género no processo de planificação e o seu entendimento pelos utilizadores e, depois, os instrumentos de monitoria e avaliação e a maneira como conseguem captar os resultados alcançados.

4.1 Processo de planificação

A Política de Género, organizada nos seus cinco Domínios (Político, Económico, Jurídico, Sociocultural e da Defesa e Segurança), define as acções estratégicas que devem ser implementadas pelo Governo em cada um dos Domínios. O Plano Nacional para o Avanço da Mulher (PNAM) visa operacionalizar estas estratégias, dando orientações e indicadores mais detalhados aos sectores, inclusive à Direcção Nacional do Género.

A orientação do Ministério da Economia e Finanças (MEF) é de incluir acções de género nos Planos Económicos e Sociais (PES), mas esta directiva não tem sido acatada pela maioria dos sectores, pois segundo os entrevistados, assim como os participantes dos seminários, há falta de espaço para a integração de assuntos de género na matriz do PES e do Balanço do PES (BdPES), sobretudo depois da omissão, recentemente, de um capítulo dedicado aos assuntos transversais ao nível do PQG. Após esta omissão, a orientação era que cada sector incluísse a perspectiva de género nos seus objectivos estratégicos e alocasse recursos para a sua materialização.

Os planos anuais dos sectores são compilados pelos departamentos de planificação dos ministérios ou das direcções provinciais com base nas propostas desenhadas pelas várias unidades, incluindo pelas unidades de género ou, se não houver, pelos pontos focais de género. Os entrevistados reportaram que muitas vezes as propostas de actividades tendentes a promover a igualdade de género são eliminadas na elaboração da versão final ou, o mais tardar, na altura de receber a informação sobre o orçamento atribuído ao sector por alegada falta de fundos. Vários entrevistados e participantes dos seminários sugeriram

¹⁶ SADC Gender Policy, p. 28

que os responsáveis da planificação e orçamentação precisariam de mais capacitação nesta área para estarem sensibilizados para a pertinência da inclusão das actividades de género.

Muitos entrevistados reconheceram não saberem desenhar indicadores em geral, menos ainda indicadores de género. Tanto no MEF, como no MGCAS, foi reconhecido que a área de monitoria é uma novidade que ainda estão a aprender e, por isso, não tem sido possível desenhar muitos indicadores de género específicos, ou seja, indicadores que medem uma diminuição da desigualdade entre homens e mulheres. Entretanto, a orientação do MEF de desagregar todos os grupos-alvo por sexo, desenhando o que chamam ‘indicadores com dimensão de género’, parece ter sido bem acatada. Mas mesmo esta orientação pode causar problemas, se for aplicada sem entendimento, como se pode ver num comentário de um entrevistado: *“É difícil planificar quantos homens e quantas mulheres serão salvos pelos Serviços de Salvação Pública”*.

Também, houve relatos de casos em que se poderia bem planificar, por exemplo, na contratação de novos funcionários, um certo número de contratados homens e, separadamente, certo número de mulheres. Mas, de acordo com os entrevistados, isto não é feito por entrar em contradição com o regulamento que orienta para se atender às competências específicas sem considerar o sexo. Para além disso, alguns entrevistados, particularmente ao nível provincial, eram da seguinte opinião: *“Já que os dados estatísticos são desagregados por sexo, [isso significa que] temos integrado a perspectiva de género na planificação e monitoria.”*

4.2 Processo de monitoria e avaliação

De acordo com a Política de Género (p. 19), o progresso da sua implementação é reportado nos relatórios semestrais do CNAM sobre as actividades dos sectores e nos informes anuais sobre Acções realizadas na Área da Mulher e Género ao Conselho de Ministros. Estes informes combinam dados sobre os avanços medidos com os indicadores da Política, mas também com os indicadores adicionais incluídos nos PNAMs.

A obtenção de dados para alimentar estes informes é uma das tarefas do CNAM e dos CPAMs. Os entrevistados do MGCAS e das suas Direcções Provinciais relataram que têm dificuldades na recolha destes dados, porque os sectores não os enviam e que, por isso, devem recorrer muitas vezes aos BdPES para buscar a informação que necessitam, sem sempre a encontrar. Apesar disto, pelo menos o informe das Acções realizadas na Área da Mulher e Género de 2015 consegue dar alguma informação sobre o avanço de cada um dos indicadores da Política.

4.3 Acções e indicadores da Política de Género

De acordo com as nossas constatações, o desenho das acções estratégicas da Política mostra algum desequilíbrio e falta de lógica entre os Domínios, as acções estratégicas e os indicadores. Enquanto o Domínio Político e o da Defesa e Segurança possuem duas e uma acções estratégicas, respectivamente; os restantes domínios possuem uma multiplicidade de acções estratégicas que parecem, muitas vezes, ser acções que já constam nos planos sectoriais, tais como ‘promover o acesso à educação’ ou ‘melhorar os cuidados de saúde materno-infantil’ (Vide).

Outras acções não têm dimensão de género, como por exemplo ‘estimular a comercialização dos produtos agrários’, enquanto a maior parte delas não são fáceis de inserir num único sector, por apresentarem acções transversais. Exemplos destas são, entre outros, ‘promover o acesso ao capital’ ou ‘divulgar aspectos da identidade cultural moçambicana’. Por outro lado, as próprias acções estratégicas parecem por vezes confundir-se com os indicadores da política, como por exemplo o indicador k) Revisão de toda legislação que ainda discrimina negativamente a mulher até 2015.

Também observámos que maioria das acções estratégicas não tem indicador e que os onze indicadores não estão equitativamente distribuídos pelos diferentes Domínios e Acções Estratégicas. Fizemos uma tentativa para ligar os indicadores aos Domínios e acções que pareciam ser os mais conectáveis. Ao Domínio Político podem ligar-se dois indicadores, um dos quais não está relacionado com nenhuma das suas acções estratégicas; ao Domínio Económico podem ligar-se dois indicadores; ao Domínio Jurídico está ligado apenas um indicador; ao Domínio Sociocultural estão ligados seis indicadores, a maioria dos quais relacionados com saúde e educação, sendo que algumas das acções estratégicas estão relacionadas com mais do que um indicador; ao Domínio da Defesa e Segurança não está ligado nenhum indicador.

Quanto à sua qualidade, são apenas três dos onze indicadores que medem claramente uma mudança no fosso entre homens e mulheres: a elevação da percentagem de mulheres na tomada de decisões para 40%, a elevação da percentagem de mulheres empregadas para 50%, e a elevação da taxa de ingresso, permanência e sucesso da rapariga nas instituições de ensino em 50% até 2015. Para além disso, cinco dos seis indicadores referentes à educação e à saúde medem algo concreto que mostra uma melhoria na situação das mulheres¹⁷. Dos restantes três, um refere a criação de instituições de microfinanças e dois indicadores não referem a resultados esperados em relação à igualdade de género, mas em relação à ferramentas que devem facilitar o processo, nomeadamente, a desagregação dos dados por sexo e a revisão da legislação.

4.4 PNAM 2010-2014 e sua avaliação

Ao analisar o capítulo IV do Plano Nacional para o Avanço da Mulher (PNAM) 2010-2014 sobre os mecanismos institucionais, comparando os objectivos, os resultados esperados, os indicadores que deveriam mostrar os resultados e as acções que deveriam levar aos resultados, notámos algumas dificuldades na elaboração de um plano lógico e consistente, assim como na identificação de acções com potencial para atingir aos resultados esperados.

A comparação das acções planificadas no PNAM com o que foi reportado como acções realizadas no Relatório de Avaliação do Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher 2010-2014 mostra uma grande discrepância e o impacto, nos poucos casos que são reportados, nem sempre parece credível. Um exemplo: Acção realizada - Criados e operacionalizados, até ano 2014, 128 Conselhos Distritais para o Avanço da Mulher; Impacto - Mecanismos institucionais para o avanço da mulher fortalecidos e consolidados a nível das Direcções Provinciais e Distritais (p. 71). Como vamos constatar mais adiante, no

¹⁷ Com a excepção do indicador c) ‘Redução das disparidades de género entre rapazes e raparigas com idades compreendidas entre 15 e 24 anos até 2015’, em que não fica claro como se pretende medir o seu alcance.

Capítulo 6 sobre os mecanismos, este objectivo não havia sido atingido nem no ano de 2017.

O PNAM alista mais de 60 indicadores, mas a avaliação não regista nada sobre uma grande parte deles. Mesmo assim, a avaliação chega a uma conclusão satisfatória, apesar de a maioria dos objectivos não terem sido atingidos ou não terem sido reportados, particularmente no que concerne aos mecanismos institucionais, área de acção da própria DNG e do CNAM.

Observámos também que o relatório de avaliação do PNAM, assim como o informe Anual das Acções realizadas na Área da Mulher e Género¹⁸, procuram avaliar os avanços baseados nas acções estratégicas da Política, embora estes documentos não possuam informação para todas as acções estratégicas. O relatório de avaliação do PNAM possui informação de base que permite comparar a evolução dos resultados. No entanto, a maioria dos resultados não se baseia numa meta clara a alcançar, que permitiria avaliar qualitativamente se o avanço tem sido satisfatório. Adicionalmente, dentro de cada acção estratégica existem várias actividades com critérios de medição e avanços diferenciados. Fica difícil avaliar quais resultados de actividades deverão constituir a base de medição do avanço preconizado ou como combinar o resultado das mesmas para efeitos de análise.

4.5 Relatório Anual da Direcção Nacional de Género

A análise do relatório anual 2016 da DNG e de algumas DPGCAS mostra que estes apenas reportam sobre actividades realizadas (cursos, palestras, feiras, seminários, dias comemorativos) e não sobre resultados alcançados, pois a DNG não tem definido objectivos com metas para os resultados que quer alcançar com estas actividades. Elementos da DNG informaram que também não estão integrados os objectivos de género no desenho do sistema de monitoria e avaliação do próprio MGCAS.

Foi sugerido que seria possível potenciar o uso dos instrumentos oficiais periódicos de disponibilização dos dados, tais como os Censos, para aliviar o problema de recolha de dados dos sectores. Os informes anuais das Acções realizadas na Área da Mulher e Género e outros documentos requeridos para cumprir com os compromissos internacionais usam os resultados dos sectores. Mas, para além deste uso, não encontramos evidências de que esta informação seja aproveitada para alimentar a planificação nacional.

4.6 Discussão e análise

Para muitos entrevistados, os planos e a monitoria de objectivos para se atingir a igualdade de género significa “contar as cabeças”, ou seja, apresentar no plano os números de homens e mulheres a quem as suas acções se dirigem e, depois, reportar quantos homens e quantas mulheres foram beneficiados. Tal segue a orientação do MEF que é uniforme e simplesmente pede para desagregar os grupos-alvo, sem explicar quais seriam os conteúdos relevantes em cada contexto. A desagregação dos dados por sexo é necessária, mas torna-se inútil se não se entende por que é feita ou se os dados desagregados não são analisados no sentido de descobrir mudanças nas proporções dos dois sexos como participantes ou

¹⁸ Informe

como beneficiários dos processos, reconhecendo as disparidades e os factores que limitam o exercício dos direitos requerendo medidas correctivas a serem inseridas nos planos.

Constatámos que, em consequência dos processos acima descritos e da referência genérica ao género nos objectivos do PQG, os PES e BdPES dos sectores não mostram uma agenda de promoção da igualdade de género. De modo geral, ficou a impressão nas entrevistas que as orientações não são bem entendidas, e efectivamente causam confusão nos utilizadores. Além disso, não fica claro quem deveria monitorar se os sectores realmente fazem a inclusão da dimensão de género.

Em relação aos instrumentos: teoricamente, a avaliação do progresso alcançado na igualdade de género através da Política deveria ser possível observando os resultados reportados para cada um dos indicadores nela estipulados. Cada um dos indicadores, por sua vez, deveria estar ligado às acções estratégicas mencionadas na Política que, por seu turno, estariam ligadas aos cinco Domínios de actuação da Política. Mas, como vimos acima, há alguns constrangimentos nisso, causados pela falta de lógica nas causalidades estabelecidas dentro dos documentos de planificação estratégica e operacional, assim como entre a Política de Género, o PNAM e o PES da DNG e os seus respectivos relatórios.

Tendo em conta o exposto acima, podemos concluir que o sistema de planificação e monitoria poderia beneficiar de desenvolvimento de alguns aspectos. Em relação ao processo, os sectores precisam, para além da formação, de acompanhamento individualizado regular por pessoas especializadas para orientar adequadamente em cada contexto diferente. Esta orientação ajudará a integrar a perspectiva de género nas actividades do sector, não a deixando à margem, como também ajudará a interpretar os dados recolhidos para desenhar acções necessárias e resultados esperados visando a maior igualdade de género e ao empoderamento socioeconómico da mulher e da rapariga, tal como plasmados no Objectivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5.

Em relação aos instrumentos, fica patente que a construção e a selecção das acções e dos indicadores na Política e suas estratégias devem merecer uma revisão, por forma a captar melhor o impacto da Política e assim contribuir mais eficazmente para o processo de monitoria e subsequente tomada de decisão. As acções da Política devem ser formuladas a um nível estratégico, porque as acções mais operacionais e pormenorizadas pertencem às estratégias de género sectoriais. As acções e resultados esperados têm que ter uma dimensão de género, ou seja, devem ter como objectivo uma mudança que contribui para uma maior igualdade de género e para o empoderamento socioeconómico da mulher e da rapariga.

Os indicadores da Política deveriam cobrir todos os sectores, referir a objectivos definidos e ser incluídos nos sistemas de planificação e de recolha de informação dos ministérios, sem necessitar de uma estrutura paralela. Os mesmos planos e relatórios que os sectores submetem aos seus superiores deveriam servir para se poder fazer a análise de género dos resultados. Ao mesmo tempo, as acções estratégicas da Política deveriam ser organizadas de tal forma que facilitem o cumprimento dos acordos internacionais, principalmente o Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento, assinado em Agosto de 2016, assim

como a prestação de contas através de uso de mesmos indicadores que constam da matriz do Protocolo da SADC.

5 Coerência da Política de Género

A coerência e o alinhamento entre as várias orientações políticas é muito importante a fim de promover a sua implementação e monitoria eficientes.

A nova Política de Género deve ser desenhada de tal forma que consiga articular as intenções de vários instrumentos e lidar com as suas possíveis contradições, a fim de poder consolidar o quadro dos objectivos de promoção da igualdade de género do Governo de Moçambique, e assim melhorar o desempenho na sua implementação.

Para examinar a relação entre a actual Política de Género e os principais instrumentos de planificação do Governo, analisamos aqui se a Política de Género foi tomada em consideração no desenho da Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035 e na elaboração do último Plano Quinquenal do Governo (2015-2019). Também comentamos brevemente a coerência entre a Política e as estratégias de género sectoriais, assim como o alinhamento entre a Política e o PNAM 2010-2014. Por fim, notamos como a Política de Género se alinha com os acordos internacionais sobre a integração de género e a promoção dos direitos das mulheres que o Governo assinou.

5.1 Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035

Como um exemplo de algumas estratégias ao nível macro escolhemos a Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035, elaborada em Julho 2014, que tem como objectivo ser

*"um instrumento de orientação estratégica do governo que visa orientar o desenvolvimento económico e social do País a longo prazo (...para) elevar as condições da vida da população através da transformação estrutural da economia, expansão e diversificação da base produtiva."*¹⁹

Uma leitura cuidadosa do documento revela que é totalmente desprovido de qualquer dimensão de género. Parece surpreendente, pois lê-se no documento que ele se inspira, entre outros, nos seguintes instrumentos: Agenda 2025, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, Mecanismo Africano para a Revisão de Pares e Relatórios nacionais de avaliação da pobreza (p. 3). Muitos destes documentos incluem uma perspectiva de género.

5.2 Plano Quinquenal do Governo 2015-2019

O mais importante entre os instrumentos de planificação do Governo é o Plano Quinquenal (PQG). Entre as cinco prioridades do PQG, apenas a segunda, 'Desenvolver o Capital Humano e Social' inclui alguma referência às questões de género. Esta prioridade tem cinco Objectivos Estratégicos, referentes (1) ao sistema educativo, (2) aos serviços de saúde, (3) aos serviços de água, saneamento, transportes, comunicações e habitação, (4) à participação da juventude e (5) à igualdade de género, protecção da criança e assistência social.

¹⁹ Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015- 2035 p. 3

No primeiro Objectivo Estratégico, sobre a educação, só uma das 33 Acções Prioritárias (dd) menciona a promoção da equidade de género, apesar de esta ser um dos objectivos centrais do sector de educação.

No segundo Objectivo Estratégico, sobre a saúde, a seguinte Acção Prioritária menciona particularmente as mulheres: '(l) aumentar o número de unidades sanitárias que ofereçam atendimento especializado e prioritário a mulheres e crianças vítimas de violência doméstica e sexual;' As restantes 17 Acções Prioritárias, incluem mais uma que responde a necessidades específicas das mulheres: '(a) expandir a cobertura de serviços de saúde materna para aumentar os partos institucionais', mas não inclui nenhuma que tratasse de outros aspectos da saúde sexual e reprodutiva, tais como serviços de planeamento familiar.

O terceiro e o quarto Objectivo Estratégico não incluem nas suas acções prioritárias nada sobre as necessidades das mulheres ou das raparigas.

O quinto Objectivo Estratégico reza: 'Promover a igualdade e equidade de género nas diversas esferas do desenvolvimento económico, social, político e cultural, assegurar a protecção e desenvolvimento integral da criança e garantir a assistência social aos combatentes e às pessoas em situação de pobreza e de vulnerabilidade.' Ou seja, reúne todas as três áreas de actuação do MGCAS.

Das 14 acções prioritárias deste Objectivo, as três primeiras visam 'garantir a integração da perspectiva de género nas políticas e estratégias de desenvolvimento do País', 'promover a capacitação' na matéria e 'promover medidas que reforcem a igualdade de género'. Portanto, estas três 'acções' são quase as únicas referências às aspirações da Política de Género no documento inteiro. Considerando estas formulações gerais, pode-se defender, tal como responderam muitos dos nossos entrevistados, que *"o género está lá no PQG"*, apesar de não se fazer menção sobre as necessidades diferentes das mulheres e dos homens em nenhuma das quatro outras prioridades.

Quanto aos indicadores definidos para os Objectivos Estratégicos do PQG, nenhum deles são desagregados por sexo. No quinto Objectivo, que inclui as acções de género, para além das acções nas áreas da criança e da acção social, nenhum dos seus quatro indicadores refere à igualdade de género, enquanto dois indicadores referem aos combatentes, um à segurança social e um às crianças em situação difícil.

5.3 PNAM 2010-2015

O Plano Nacional para o Avanço da Mulher (PNAM)²⁰ é desenhado para funcionar como plano operacional da Política de Género. Examinando o PNAM 2010-2014 que, de facto, tem estado em vigor até ao presente momento, é interessante notar que os seus objectivos e as suas acções estratégicas são alinhados com a Política de Género, mas para além disso, o documento pretende explicitamente alinhar-se aos principais instrumentos da planificação do Governo: PARP, PQG e PES/OE, adoptando a estrutura dos pilares destes documentos.

²⁰ Não incluímos o PNAM 2006-2009 na nossa análise por ter sido substituído pelo PNAM 2010-2014 logo no início da vigência da Política de Género.

Assim, a sua estrutura difere da estrutura dos cinco Domínios da Política, mas mantém os conteúdos, aumentando consideravelmente as acções estratégicas e os seus respectivos indicadores e metas.

5.4 Estratégias de género sectoriais

A primeira acção estratégica no capítulo sobre os mecanismos institucionais no PNAM era a elaboração de planos de acção sectoriais para a operacionalização da Política de Género e da Estratégia de Género da Função Pública. Contudo, esta acção não consta na matriz dos objectivos, e talvez por isso não está reportado no relatório da avaliação.

Os sectores que têm, neste momento, uma estratégia de género em vigor são os de educação, saúde e meio ambiente. Os entrevistados afirmaram que estas foram elaboradas para se alinharem com a Política. Confirmou-se o alinhamento comparando os objectivos da Política de Género e as respectivas estratégias de género nestes sectores (Vide).

Durante a década de vigência da Política de Género, também tiveram as suas estratégias de género a função pública (2009-2013) e o sector de agricultura, cuja estratégia de género foi elaborada já em 2005, portanto antes do desenho da Política de Género. Os restantes sectores não têm estratégias de género, embora alguns tenham ideias bastante claras sobre como avançar a igualdade de género no seu sector. No entanto, estas intenções não são visíveis por não estarem expressas nos PES, como já foi constatado anteriormente. Os sectores com estratégias de género têm sido os que mais claramente têm conseguido agir em termos de acções conducentes à equidade de género.

Tabela 3: Sectores com estratégia de género

Ministério	Vigência da estratégia de género do sector
Ministério do Género, Criança e Acção Social (Presidente do CNAM)	
Ministério do Plano e Desenvolvimento -> Ministério da Economia e Finanças, incluindo INE (Vice-Presidente do CNAM)	Não tem estratégia
Ministério da Saúde	- Estratégia de Inclusão da Igualdade de Género no Sector de Saúde (2009) (Nova estratégia em elaboração)
Ministério da Educação	- Estratégia de Género do Sector de Educação e Desenvolvimento Humano para o período 2016-2020 (Estratégias anteriores 2004-2008 e 2011-2015)
Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural -> Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar -> Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural	- Estratégia de Género do Sector Agrário (2005) - Estratégia de Género do Sector Agrário 2016-2025 - Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas (2010)

Ministério	Vigência da estratégia de género do sector
Ministério da Administração Estatal -> Ministério da Administração Estatal e Função Pública	- Estratégia de Género da Função Pública 2009-2013 - Nova estratégia à espera das orientações da nova Política de Género
Ministério de Pescas/IDPPE	- Estratégia de Género para o Subsector da Pesca Artesanal 2009-2013
Ministério da Cultura	Não tem estratégia
Ministério da Juventude e Desportos	Não tem estratégia
Ministério do Trabalho	Não tem estratégia
ONGs	Fórum Mulher Plano Estratégico 2014-2018
Confissões religiosas	Sem informação
Sindicatos	Sem informação
Sector privado	Sem informação
Ministério da Defesa	Não faz parte do CNAM
Ministério do Interior	Não faz parte do CNAM
Ministério da Presidência e assuntos da Casa Civil	Não faz parte do CNAM
Ministério de Recursos Minerais e Energia	Não faz parte do CNAM
Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos	Não faz parte do CNAM
Ministério da Indústria e Comércio	Não faz parte do CNAM
Ministério dos Transportes e Comunicação	Não faz parte do CNAM
Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional	Não faz parte do CNAM ECTIM 2006-2016 (género área estratégica transversal)
Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos	Não faz parte do CNAM
Ministério dos Combatentes	Não faz parte do CNAM

Nas entrevistas constatámos que a remodelação dos ministérios após as últimas eleições tem afectado alguns sectores na elaboração ou implementação das suas estratégias de género. Por exemplo, a estratégia da função pública ainda não foi revista para acomodar a fusão dos dois ministérios no actual Ministério da Administração Estatal e Função Pública, e agora está à espera da aprovação da nova Política de Género para se alinhar com esta. A estratégia do meio ambiente, ainda em vigor, corresponde apenas parcialmente à composição do novo Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural. No sector de energia houve um grande programa de género até 2015, mas sem estratégia para todo o ministério, e agora, depois de se juntar ao sector de recursos minerais, o novo Ministério dos Recursos Minerais e Energia ainda não tem elaborada a sua estratégia de género.

O papel de liderança na planificação e orçamentação na óptica de género, que o anterior Ministério de Planificação e Desenvolvimento tinha adquirido, parece ter sofrido na transformação ao actual Ministério da Economia e Finanças. O anterior ministério tinha uma

vocação virada especificamente para a planificação para o desenvolvimento, enquanto o actual se dedica às questões de desenvolvimento macroeconómico e planificação financeira inter-ministerial. Mas há pelo menos um novo ministério que já tem a sua estratégia de género, desde 2015, o Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas.

Um tema que não consta na Política, mas que no entanto tem tido acções realizadas ao longo da última década, é o da prevenção da violência baseada no género. Existe um grande programa multisectorial para a implementação do Plano Integrado para o Atendimento das Vítimas da Violência Doméstica, assim como foi elaborado o Plano Nacional de Acção para a Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher 2008-2012, que foi recentemente revisto, estando em vigor actualmente o Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Contra a Mulher 2018-2021. Para corrigir a omissão do tema da violência na Política, ele tem sido incluído já desde cedo nos informes anuais das Acções realizadas na área da Mulher e Género, assim como no PNAM 2010-2014 e na sua avaliação.

5.5 Acordos Internacionais

De acordo com os entrevistados do MGCAS, a Política de Género foi desenhada com base na Declaração de Beijing e nos princípios da CEDAW, adaptando-as para as necessidades do país. Contudo, notámos um ponto de discordância com a Declaração de Beijing: a acção estratégica no Domínio da Defesa e Segurança reza: ‘Promover a formação da rapariga/mulher na área de defesa e segurança’, enquanto o objectivo na Declaração de Beijing privilegia a participação das mulheres na resolução de conflitos armados.

Entretanto, outros acordos internacionais na área de género foram assinados depois da elaboração da Política, e por isso ela já não pode estar completamente alinhada com eles. O mais recente e abrangente dos compromissos internacionais é o novo Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento, de Agosto de 2016, que inclui já em si vários dos outros instrumentos globais, tais como os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. O Protocolo define que

“Os estados Partes vão harmonizar a legislação, as políticas, as estratégias e os programas nacionais com os instrumentos regionais e internacionais pertinentes relacionados com o empoderamento das mulheres e das raparigas, com o objectivo de garantir a igualdade e equidade de género.” (Art. 2. 1 a, pág. 6)

O alinhamento com os acordos internacionais é importante do ponto de vista político: é preciso cumprir com o que foi assinado. Mas é também muito importante do ponto de vista prático: a elaboração dos relatórios sobre os avanços em cumprimento de cada acordo representa uma carga de trabalho considerável. Neste momento a MGCAS elabora periodicamente, anualmente ou bianualmente relatórios para informar sobre o progresso de Moçambique no cumprimento dos acordos, para além do Protocolo da SADC, também para a reunião anual do CSW da ONU, a Carta Africana da União Africana, a CPLP e a Commonwealth.

5.6 Discussão e análise

A coerência é um factor central a tomar em conta na análise da relevância da Política de Género para assegurar a inclusão da perspectiva de género no programa e na acção do

Governo. A Política deve absorver os conteúdos dos acordos internacionais e deve ser operacionalizada de tal forma que possa orientar claramente os planos nacionais e as estratégias sectoriais. Para além disso, o seu sistema de monitoria deveria estar alinhado com a monitoria ao nível internacional, nacional e sectorial.

No que concerne à **coerência ao nível internacional**, a presente Política de Género transmitiu a essência da vontade global na era pós-Beijing, através do resumo dos objectivos de género na forma que foi considerada adequada para o País na altura. O aspecto que faltou na Política, a violência baseada no género, foi acrescentado nos PNAMs e nos subsequentes informes sobre o avanço da Política de Género. O mesmo não aconteceu em relação à participação das mulheres na resolução de conflitos armados, também preconizada em Beijing.

Durante a década que passou desde o desenho da Política, novos objectivos têm sido formulados na medida das mudanças no mundo. Uma actualização dos objectivos e das estratégias da Política será necessária para um alinhamento suficiente com a Agenda 2030 e os ODS, a Agenda 2063 da União Africana e o Protocolo da SADC. Este alinhamento também simplificaria a recolha dos dados sobre o progresso e a elaboração dos relatórios de monitoria. Na prática, o alinhamento com o Protocolo da SADC significaria substituir a estruturação em cinco domínios da actual Política por uma nova estrutura reflectindo as nove áreas do Protocolo da SADC²¹, a qual incorpora a Agenda 2030, os ODS e os outros instrumentos a nível continental e global assumidos pelo Governo.

Para monitorar o progresso, poderia ser usada a respectiva Matriz de Monitoria, Avaliação e Resultados (MAR), parte integral do Protocolo, ainda por finalizar, a fim de harmonizar o sistema de acompanhamento com os países da região e assim facilitar o processo de monitoria e comparação dos avanços internacionalmente. Seriam estabelecidas prioridades nacionais em cada área para melhorar a eficiência das medidas e para adequá-las à situação actual do país, perspectivando para o futuro e tomando em conta as oportunidades e ameaças que possam surgir.

Em relação à **coerência ao nível nacional**, o caso da Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035 o documento do nível macro com nenhuma sensibilidade de género, mostra que o esforço para a coerência deve ser exercido por todos. É irrelevante que a Política de Género seja bem alinhada com outros instrumentos se ela não é considerada no desenho de novos planos que materializam as visões de longo prazo do Governo.

Contrariamente a este caso, o esforço louvável de alinhar o PNAM 2010-2014 com a estrutura do PQG contribuiu provavelmente para a inclusão das referências à igualdade de género no PQG vigente. Contudo, esta estruturação alinhada deveria ter permitido uma integração mais completa e consistente da perspectiva de género ao longo dos vários capítulos do PQG, e não apenas a menção numa ou duas cláusulas no capítulo do Capital Humano. Teria sido útil, no sentido de orientar melhor os funcionários, tendo em atenção o

²¹ Direitos constitucionais e legais; Governação; Educação e formação; Recursos produtivos e emprego; Violência baseada no género; Saúde, saúde sexual e reprodutiva, direitos reprodutivos e HIV e SIDA; Construção da paz e resolução de conflitos; Mídia, informação e comunicação; Género e mudanças climáticas.

facto de que muitos dos nossos entrevistados mencionaram o PQG como a sua mais importante referência em relação à integração de género.

Para que a Política de Género seja um instrumento relevante, ela deve alcançar o ambicioso objectivo de criar a ligação coerente entre as aspirações do nível global, as políticas nacionais e as estratégias sectoriais, assim como oferecer um quadro adequado de monitoria que serve a todos os níveis, a fim de simplificar o acompanhamento do progresso.

6 Financiamento e alocações orçamentais

A materialização da Política de Género requer um financiamento através de alocações orçamentais ao MGCAS e aos demais sectores. Para o efeito, a Política prevê como principais fontes de financiamento o Orçamento do Estado e os Parceiros de Cooperação (pág. 18).

Já o PNAM 2010-2014 incluía o objectivo estratégico de garantir o financiamento sectorial das acções para o avanço da mulher, formulando para tal o indicador: % dos recursos alocados para financiar a promoção da igualdade de género no OE. As acções sugeridas para alcançar este objectivo eram advogar para o aumento dos recursos do OE, capacitar os conselhos consultivos, pontos focais de género, planificadores e orçamentistas dos sectores, assim como realizar auditorias de género. O resultado, depois de cinco anos, reportado na avaliação do PNAM, era "Existência de uma dotação específica para a implementação das actividades do CNAM". Mesmo este resultado foi cancelado mais tarde, aquando da extinção do Secretariado Executivo do CNAM.

De acordo com o novo Protocolo da SADC:

Os Estados Partes vão mobilizar e alocar os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para a implementação bem-sucedida deste Protocolo. (Art. 33 2, pag 16)

Ao tentar descrever a evolução do financiamento para o CNAM e para a DNM/DNG do MGCAS, durante a década 2006-2016, constatámos que não foi possível reconstruir os montantes anuais alocados e sua proporção do Orçamento do Estado, pois os instrumentos na altura não apresentavam esta informação. Também não nos foi possível apresentar todas as outras fontes de financiamento externo e sua proporção dos recursos financeiros da DNM/DNG, por falta de acesso à informação completa.

6.1 Alocações orçamentais no MGCAS

Apesar das limitações referidas, tentámos fazer uma avaliação do volume de recursos financeiros alocados ao MGCAS, particularmente à DNG e ao Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM), com base nos dados dos Balanços dos Planos Económicos e Sociais (BdPES, 2006-2016) e nas previsões nos seus Planos Económicos e Sociais (PES). Nos BdPES 2006-2010 estão descritas actividades realizadas no âmbito de género, mas não se apresenta o volume de recursos financeiros alocados ou executados para a realização destas acções. Neste período, os PES e BdPES ainda não continham nenhuma orientação para os sectores indicarem o volume do orçamento alocado e executado na implementação das actividades.

A partir do BdPES 2012, tanto o PES como o BdPES são apresentados na forma de uma matriz com várias colunas, incluindo a que orienta para a desagregação dos beneficiários por sexo. Contudo, não é visível o volume de orçamento alocado ou executado nas acções ligadas ao género ao nível do sector, porque a matriz do BdPES 2012 não apresentava nenhuma coluna que obrigasse os sectores a mostrar o volume do orçamento aprovado, executado e o nível de execução. No BdPES 2015, a matriz já tinha a coluna do orçamento, mas o sector não apresentou nenhum orçamento alocado e executado nas acções ligadas à área de género. Já o BdPES 2016 revela que, neste ano, o MGCAS alocou 24 034,40 Meticais para a implementação de acções ligadas ao género. Todavia, importa salientar que este montante é apenas o valor total alocado, não o valor executado, ocultando-se assim o grau de implementação efectiva das acções.

O MGCAS engloba na sua estrutura o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM), para a coordenação intersectorial da implementação das políticas e programas para as áreas da mulher e género. Desde a sua criação os encargos do funcionamento do CNAM são suportados por uma dotação específica. Para os anos de 2007, 2008 e 2009, os montantes alocados foram de 1 203 000 Mt, 1 500 000 Mt e 2 323 000 Mt, respectivamente, revelando uma tendência de crescimento²². Para os anos subsequentes, não foi possível analisar esta tendência, devido à falta de informação, mas para o ano de 2016, foram alocados 1 268 814 Mt ao CNAM²³. Este valor está nominalmente muito próximo do orçamento alocado em 2007 (1 203 000 Mt), significando que em termos reais o valor da alocação do CNAM diminuiu consideravelmente em dez anos.

6.2 Fundos externos: parceiros de cooperação

Para além do Orçamento do Estado, o MGCAS tem recebido fundos dos seus Parceiros de Cooperação para implementar actividades ligadas ao género. Para exemplificar os valores, a tabela abaixo mostra os recursos financeiros alocados pelos parceiros no período de dois anos, 2015 e 2016.

Parceiro	Valor Atribuído	Total Disponível	Nível de Execução	% de Execução
	2015	2016	2016	
UNICEF	947 190,00 Mt	8 597 200,00 Mt	7 847 070,00 Mt	91,27
FNUAP	-	7 121 400,00 Mt	6 467 140,00 Mt	90,81
ONU MULHERES	-	82 333,00 Mt	71 933,07 Mt	87,37
BAD - Habilidades Empresariais Femininas	185 605,84 USD	185 605,84 USD	45 283,66 USD	27,12
Agência Catalã	-	67 670,94 USD	18 354,54 USD	46,14

Tabela 4: Fundos externos do MGCAS 2015-2016

Fonte: DAF/MGCAS

²² CNAM, avaliação da Matriz Balanço das Actividades do Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher (2007-2009)

²³ Balanço Anual do Plano Operativo do Plano Económico e Social 2016 do MGCAS

A tabela mostra a forte participação dos parceiros no financiamento das actividades de género do MGCAS, nos últimos anos. Ao longo da década em avaliação, os parceiros têm-se tornado na principal fonte de recursos para a promoção da igualdade de género. Contudo, verificou-se um baixo nível de execução dos fundos alocados pelos maiores parceiros, o BAD e a Agência Catalã, em 2016.

6.3 Alocações para a integração de género nos sectores

Para poder descrever a evolução das alocações nos sectores, olhámos para os BdPES sectoriais e perguntámos aos nossos entrevistados se os seus orçamentos são planificados com óptica de género e se existem linhas orçamentais específicas para financiar as estratégias de género nos seus ministérios ou direcções provinciais.

Os BdPES não mostraram nenhuma alocação específica para acções na área de género, o que é consistente com as respostas dos entrevistados, cuja maioria explicou que não há orçamento específico, porque o tema é transversal e por isso integrado nas linhas orçamentais normais. No entanto, alguns entrevistados, tanto nos ministérios como nas Direcções Provinciais, também disseram que se a unidade de género apresenta uma proposta de actividades no âmbito da planificação anual, muitas vezes é cortada ou reduzida pelos colegas responsáveis pela planificação ou, o mais tardar, pelos administradores financeiros ao receber o orçamento disponível, alegando exiguidade de fundos. A maioria dos Pontos Focais de Género, responsáveis pela submissão das propostas, não participa na elaboração do plano ou do orçamento. Estas propostas, de custos bem limitados, consistem normalmente em acções internas de capacitação, mini-formações, deslocações para monitoria ou participação em eventos relativos à promoção dos direitos das mulheres, por exemplo no âmbito dos dias comemorativos. Todos estes pontos foram confirmados também pelos participantes nos seminários regionais.

Da mesma forma como no caso do MGCAS e das suas Direcções Provinciais, a maioria das intervenções específicas na área de género nos outros ministérios e nas suas Direcções Provinciais são financiados pelos Parceiros de Cooperação, nas províncias muitas vezes pelas ONGs internacionais. Estas intervenções podem incluir, por exemplo, projectos específicos para mulheres, formulados em conjunto com o parceiro, ou contratação de consultores para a elaboração da estratégia de género do sector.

Ao nível dos distritos, os entrevistados explicaram que não existe planificação ou alocações específicas para a área de género, mas que a perspectiva de género está incluída no processo de elaboração e orçamentação do PESOD pela equipa técnica responsável. Por outro lado, os entrevistados lamentaram a falta de capacidade ao nível do distrito para saber orçamentar na óptica de género. Entretanto, os Serviços Distritais da Educação e da Saúde têm nos seus orçamentos meios para implementar as acções de género que fazem parte dos planos dos seus sectores.

Na tentativa de fazer as alocações de género visíveis, foi recentemente introduzido, no SISTAFE, um Classificador Orçamentário de Género para ser utilizado por qualquer instituição, dentro do qual foi criado um código programático (MAS16), para identificar as acções ligadas a promoção de género. Neste momento, o código tem sido utilizado por quatro instituições públicas: Ministério do Género, Criança e Acção Social, Ministério da

Juventude e Desportos, Ministério da Saúde e Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. Por ser recente, ainda é cedo tirar conclusões sobre o seu uso.

6.4 Discussão e análise

A avaliação do volume de recursos financeiros alocados à DNG do MGCAS e aos programas que visam a igualdade de género e o empoderamento da mulher e rapariga, quer pelo Estado assim como pelos parceiros, nos últimos dez anos, mostra-se muito limitada, devido, entre outros, a exiguidade de informação financeira apresentada nos instrumentos de monitoria e avaliação (BdPES). Para além disso, a leitura e interpretação dos relatórios fornecidos é bastante difícil na medida em que os orçamentos apresentam-se em meticais e em muitos casos fez-se o somatório dos valores em meticais e em dólares e não foi definida a taxa de câmbio em vigor no momento, dificultando a conversão dos valores em dólares para meticais.

Mesmo que os BdPES do MGCAS sejam deficientes sob ponto de vista de visualizar os orçamentos alocados e executados na implementação de actividades pela DNG e pelo CNAM, podemos inferir, de forma sumária, baseado nos dados acima, que montantes significativos de fundos para o cumprimento dos objectivos de género no MGCAS e, em particular na DNG, provêm dos Parceiros de Cooperação, resultando numa participação expressiva de financiadores externos para a materialização da agenda de género ao nível do MGCAS.

Mesmo assim, o sector apresenta baixos níveis de execução dos fundos de alguns dos parceiros e não se apresentam nos relatórios os argumentos que concorrem para aqueles níveis de execução. Em geral, os baixos níveis de execução podem constituir um indicador da falta de capacidade na execução dos fundos ou podem estar relacionados com cortes orçamentários ao longo do exercício económico. Mas, neste caso de recursos externos, podemos inferir que o baixo nível de implementação de acções de género pelo MGCAS nem sempre está relacionado com a exiguidade de fundos. Não foi possível, no âmbito do presente trabalho, aprofundar a questão suficientemente para tirar conclusões.

Com financiamento externo sempre há risco de se afastar dos objectivos próprios por se ter que adaptar às propostas do financiador. Para assegurar a sustentabilidade e coerência da Política de Género será necessário diminuir a dependência dos fundos externos e dotar uma alocação regular no Orçamento do Estado para a DNG e nos orçamentos sectoriais para as suas Unidades de Género.

Esta alocação deveria ser definida em termos de percentagem estipulada por lei, para não ser posta em causa cada vez que há alterações na situação financeira do Governo, pois a dotação iria crescer e decrescer ao ritmo do orçamento. Esta estipulação legal iria também mostrar inequivocamente o compromisso do Governo para com os direitos de todos os cidadãos e cidadãs e a sua compreensão dos benefícios da maior igualdade de género e do empoderamento da mulher e rapariga para o desenvolvimento social e económico.

Quanto às alocações nos sectores, salienta-se nas constatações o papel decisivo das lideranças dos sectores e dos funcionários responsáveis pela planificação e orçamentação e, por outro lado, a falta de influência do Ponto Focal de Género. Para alguns entrevistados, a

integração da perspectiva de género aparece como um novo programa que é difícil incluir e fica, naturalmente, em segundo plano na alocação de recursos e face a escassez de fundos.

Assim, podemos concluir que as orientações do MPD/MEF no sentido de os sectores incluírem nos seus orçamentos os fundos que consideram necessários para a integração de género têm tido poucos resultados. Apesar de uma parte dos entrevistados terem respondido que receberam alguma capacitação na área, não pareciam saber explicar o significado da orçamentação na óptica de género. Os vários apelos para mais conhecimento nestas técnicas de orçamentação indicam que a formação não tem sido abrangente em termos de cobertura, nem suficiente para ser bem compreendida e aplicada pelos formandos. Esta área deverá ser considerada especificamente na elaboração do Plano de Capacitação Institucional.

7 Mecanismos de coordenação

Neste capítulo tratamos dos mecanismos institucionais para o avanço da mulher, iniciando com uma breve descrição dos seus mandatos e seu funcionamento. Os mecanismos estabelecidos em Moçambique, pelo decreto 26/2013, são o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM), os Conselhos Provinciais e Distritais para o Avanço da Mulher (CPAM e CDAM), as Unidades e os Pontos Focais de Género. Para além deles, incluímos na nossa análise a Direcção Nacional do Género (DNG) do MGCAS e os Departamentos de Género nas Direcções Provinciais do Género, Criança e Acção Social (DPGCAS). Contrastámos as descrições e as percepções dos nossos entrevistados com os dados documentais, para perceber se as acções dos mecanismos são eficientes. Na nossa análise pretendemos distinguir as forças e as limitações destes mecanismos para que alimentem as conclusões e recomendações.

7.1 Conselho Nacional para o Avanço da Mulher

O CNAM foi criado já antes da aprovação da Política de Género, em 2004, e as suas funções redefinidas em 2013²⁴, a fim de funcionar como órgão multisectorial de consulta do Governo para a coordenação da promoção da igualdade de género. Tem funcionado, até recentemente, com o apoio do Conselho Técnico e do Secretariado Executivo. No entanto, este último órgão foi extinto no ano passado, ficando o Conselho Técnico a funcionar dentro da DNG. As principais formas de trabalho do CNAM, ao longo da década passada, têm sido reuniões entre os Pontos Focais de Género dos ministérios membros e os representantes da sociedade civil para capacitação e recolha de informação sobre as actividades de cada um para efeitos de elaboração dos relatórios sobre o avanço da igualdade de género.

Alguns entrevistados expressaram a opinião que o CNAM ultimamente não tem oferecido muito aos membros, em termos de orientação ou capacitação, enquanto antes pelo menos organizava palestras e outras formas curtas de formação. Disseram que o CNAM apenas requer relatórios sobre as actividades realizadas nos sectores. Sobretudo nas províncias, alguns entrevistados admitiram que têm dificuldades em elaborar o relatório por não saberem como elaborar ou recolher o tipo de informação que pedem. Outra dificuldade que vários entrevistados mencionaram era a fraca participação dos ministros nas duas reuniões anuais do CNAM às quais são convidados pela ministra do MGCAS que preside o CNAM.

²⁴ Decreto nº 26/2013 de 10 de Junho

Alguns entrevistados comentaram que o CNAM não lhes parece ter função clara. A consulta do decreto de 2013 evidencia um mandato muito amplo para o CNAM, apesar da sua natureza consultiva. A listagem das atribuições e competências cobre praticamente toda a acção possível para promover a igualdade de género e coincide, neste sentido, com o mandato da DNG do MGCAS.

7.2 Conselhos Provinciais para o Avanço da Mulher

O mesmo decreto de 2013 que cria o CNAM, cria também os CPAMs com os seus órgãos de apoio, Conselho Técnico e Secretariado Executivo, que ainda está em funcionamento, pelo menos nas províncias visitadas, junto das DPGCAS, mas sem verbas específicas do governo. Os CPAMs são, desde há alguns anos, presididos pelos Secretários Permanentes Provinciais, num esforço de aumentar a participação dos Directores Provinciais nas duas reuniões anuais. Porém, de acordo com os entrevistados, mesmo assim eles não participam nas reuniões, mandam os Pontos Focais de Género. Acrescentaram que houve mais participação na altura em que os membros tinham direito à senha de presença. A participação dos Directores Provinciais visa concretizar a ideia de que a integração da perspectiva de género é uma tarefa de todos, sobretudo das lideranças, e não apenas dos PFGs. Mas é difícil exigir o seu envolvimento no CPAM, porque actualmente eles não são chamados a prestar contas sobre esta matéria, por não estar incluída nas suas descrições de tarefas ou na avaliação do seu desempenho. O mesmo se aplica na participação dos ministros no CNAM. Os pontos acima foram secundados pelos participantes de todos os seminários regionais.

Com base nas entrevistas nas províncias constatámos que, pelo menos em alguns casos, as actividades dos CPAMs limitam-se a delinear actividades nos dias comemorativos, convidando os Pontos Focais de Género das Direcções Provinciais a participar nos arranjos. Mas, também verificámos alguns casos em que os elementos da DPGCAS aconselhavam individualmente os PFGs sectoriais que têm mais necessidades de apoio, no âmbito dos encontros do CPAM.

Contudo, vários entrevistados, PFGs das outras Direcções Provinciais, opinaram que os CPAMs e CNAM, não podem funcionar eficientemente porque não têm poder vinculativo. Muitos afirmaram não sentir que recebem orientações úteis e lamentaram que só se lhes pede relatórios das actividades.

7.3 Conselhos Distritais para o Avanço da Mulher

Em nenhum dos três distritos que visitámos estava a funcionar o CDAM, também criado pelo mesmo decreto de 2013. A percepção dos entrevistados ao nível provincial e central era que, na prática, ainda não está avançada a institucionalização a este nível. No entanto, nos distritos, os entrevistados comentaram que os PFGs de educação e saúde promovem activamente as suas abordagens de género nos seus sectores, para dizer que o nível distrital não está isento de actividades com perspectiva de género. Todavia, nem estes PFGs participam na planificação distrital, nem a equipa técnica da administração distrital parece ter assistência para integrar a perspectiva de género nos planos distritais.

7.4 Unidades de Género

Na Política de Género, a única referência aos mecanismos é a inclusão, nas suas acções estratégicas no Domínio Jurídico, da 'criação das Unidades de Género', visando promover a

continuação da institucionalização destas, nos diversos sectores. Assim, entendemos que desde 2008 tem havido esforços nesse sentido, reforçados pelo regulamento do MGCAS, de 2015, que define as suas tarefas e composição²⁵. As tarefas das Unidades de Género, ‘mecanismos capazes de utilizar os instrumentos de integração de género’, incluem, entre outras, implementar programas e promover a participação das mulheres para garantir a inclusão da perspectiva de género. O Regulamento define ainda que para a Unidade deve ser nomeado um/a Coordenador/a que seja membro do Conselho Consultivo, para poder ‘facilmente influenciar as lideranças’. Os restantes membros são os PFG de cada unidade orgânica do sector.

Pelas respostas dos nossos entrevistados e pela consulta das fontes documentais, ficamos com a impressão que as Unidades de Género ainda não existem em todos os sectores e, se existem, nem sempre são muito eficientes. O desempenho da Unidade depende muito da instituição e das capacidades das pessoas seleccionadas. Todos os ministérios consultados, e muitas das Direcções Provinciais consultadas, têm a Unidade de Género, mas, na maioria dos casos, está colocada no Departamento ou Repartição dos Recursos Humanos. Isto reflecte a percepção das lideranças das instituições, também patente nas entrevistas, que o tema de género, tal como o outro tema transversal, o de HIV, pertence à área da gestão de pessoal, algo interno. Muitas vezes não é entendido como algo que deveria ser considerado parte do pelouro da instituição, nas suas actividades externas.

Excepções interessantes na colocação da Unidade de Género são o MINEDH, que tem uma Direcção Nacional dos Assuntos Transversais que inclui a Unidade de Género, o MITADER, que tem uma Repartição de Género e Meio Ambiente na Direcção Nacional do Ambiente, e o MISAU, onde a Unidade de Género está no Gabinete da Ministra e a sua Coordenadora é Assessora de Género da Ministra. No antigo Ministério da Energia, a Unidade estava no Gabinete do Ministro, mas na unificação com o Ministério dos Recursos Minerais foi colocada nos Recursos Humanos, não como repartição, mas como actividade, mostrando uma clara descida na importância dada ao assunto.

7.5 Pontos Focais de Género

O mesmo regulamento, de 2015, define que os Pontos Focais de Género ‘são quadros ao nível de cada Órgão Central, Direcção Provincial, Local e outras instituições com capacidade para exercer influência no processo de planificação’ e que são ‘os principais elementos para facilitar o processo de integração da abordagem de género no dia a dia’. A lista das suas tarefas no regulamento também engloba tudo que se pode e deve fazer na área.

No entanto, a tarefa do PFG tende a ser acumulada com as tarefas regulares do funcionário sem atribuição de tempo adicional ou remuneração específica. Também não há requisitos, em termos de competência na área, para orientar a selecção. A percepção generalizada dos entrevistados era que, muitas vezes, os PFGs são nomeados entre as posições mais insignificantes, apesar da orientação de serem de nível de chefia, e, por isso, não têm poder de influência dentro das suas unidades. A maior parte dos PFG que entrevistámos afirmaram que não participam nos Conselhos Consultivos, nem têm papel no processo de elaboração do PES, enviando apenas a proposta de actividades de género da sua unidade.

²⁵ MGCAS/CNAM: MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA O AVANÇO DA MULHER (UNIDADES DE GÉNERO), Outubro de 2015

Para além de todos estes factores que enfraquecem a possibilidade da figura de PFG funcionar eficientemente, muitos entrevistados levantaram o problema de grande mobilidade dos quadros. Os PFGs mudam constantemente, o que dificulta a acumulação de conhecimento e experiência.

Enquanto os PFGs dos ministérios que entrevistámos eram, na sua maioria, claramente seleccionados por serem conhecedores do assunto, nas Direcções Provinciais dos sectores encontramos muita variação no nível de conhecimentos dos PFGs entrevistados. A maioria lamentava que não tinha muita formação, nem influência, mas houve quem nem pensava que a sua tarefa era influenciar as actividades da sua Direcção Provincial, contentando-se em participar nas reuniões do CPAM. A falta de conhecimentos sólidos também foi mencionada no Perfil de Género, assim como a falta de descrição de tarefas dos PFGs e a falta de avaliação do seu desempenho na área de género²⁶.

Os PFGs distritais que entrevistamos, dos quais alguns eram quadros dos Serviços Distritais da Mulher, Saúde e Acção Social, outros dos Serviços Distritais de Educação, também não tinham muitos conhecimentos ou experiências nestas posições.

7.6 Direcção Nacional do Género e Departamentos do Género nas DPGCAS

As funções da DNG estão definidas no Estatuto Orgânico do MGCAS²⁷ e são muito amplas, desde a elaboração de propostas de leis e planos até à promoção de todo tipo de acções conducentes à igualdade de género realizadas por outros intervenientes. Assim, deixa a interpretação destas funções aberta, excluindo a implementação de actividades e salientando o papel de promotor. Isto explica-se pela natureza transversal do tema de género, que implica intervenções em todos os sectores da sociedade e sua coordenação por uma entidade especializada.

O Regulamento Interno do MGCAS define as tarefas da DNG de forma um pouco mais concreta, mas continua salientando o papel de promotor e coordenador, permitindo execução apenas nos seguintes três casos:

1. nas funções do Departamento de Promoção do Género, inclui: f) realizar acções de capacitação sobre igualdade de género;
2. nas funções da Repartição de Políticas de Género inclui: b) (...) apoiar os sectores na concepção das políticas e estratégias que incorporam a perspectiva de género;
3. nas funções do Departamento da Promoção da Mulher inclui: d) implementar programas de educação pública para a promoção dos direitos da mulher²⁸.

A leitura do BdPES e do BdPOPES do MGCAS, de 2016, mostra que as principais acções da DNG e das DPGCAS, que são reportadas juntas, consistiam em capacitações e palestras sobre os direitos das mulheres para diversos grupos de pessoas, apoio técnico a associações de mulheres, apoio psicossocial às vítimas de violência, realização de feiras locais, acções de

²⁶ Perfil de Género, p. 47

²⁷ Resolução nº 18/2015, de 10 de Julho, Art 7

²⁸ Regulamento Interno do Ministério do Género, Criança e Acção Social, BR nº 104, 31 de Dezembro de 2015, Art 18-21

advocacia alusivas aos dias comemorativos, visitas de estudo e de monitoria, a realização da V Conferência Nacional sobre Mulher e Género, assim como elaboração de relatórios e participação em conferências internacionais²⁹. Em princípio, estas actividades estavam em concordância com as orientações destes regulamentos, apesar de não incluírem nenhuma acções de apoio directo aos sectores do governo, para além de algumas capacitações.

Efectivamente, vários entrevistados dos sectores sentiram que a DNG e os Departamentos do Género das DPGCAS poderiam dar mais apoio, para além de serem mais proactivos na orientação do governo e na divulgação de informação, e mais firmes na advocacia política. Para muitos, o único contacto que tinham com a DNG ou o pessoal de género dos DPGCAS, era nas reuniões do CNAM ou dos CPAMs.

O próprio pessoal da DNG também identificou o problema, em termos de sentir que o seu papel não é bem entendido fora. Também não está claro, afirmaram, dentro do MGCAS, qual é o papel da DNG e quais são as tarefas prioritárias para cumprir com o mandato definido. Lamentaram que as pessoas não reconhecem e não sabem o que a DNG faz, pois só podem ver as actividades dos dias comemorativos e não todo o trabalho que é feito diariamente pelos recursos humanos existentes, que são poucos em comparação com a abrangência da sua área de actuação. Ao mesmo tempo, reclamaram também não receber toda a informação daquilo que está a ser feito por outros actores na área de género. Entendem que os seus informes não reflectem todas as suas actividades e, por isso, seria necessário desenhar indicadores e metas concretas para medir o avanço dos seus resultados, tal como se faz, por exemplo, no sector de educação. Os resultados dos esforços da DNG podem parecer difíceis de medir, porque muitas vezes são indirectos, atingidos e medidos nos outros sectores.

No que concerne às províncias, observámos que o nível de conhecimento e capacidade dos elementos dos Departamentos de Género nas DPGCAS para dar assistência técnica varia muito, facto confirmado pelas colegas do nível central. Isto afecta, naturalmente, o serviço de apoio que podem oferecer na província. A sua influência também é limitada pelo facto de não participarem na planificação provincial.

7.7 Discussão e análise

Com base nestas descrições, o que podemos considerar como forças dos mecanismos institucionais de género? Quais são as suas limitações e como podem ser atendidas? Neste capítulo apresentamos algumas propostas, muitas delas sugeridas pelos entrevistados e outras desenvolvidas com base nas experiências documentadas internacionalmente³⁰. Todas as ideias seriam exequíveis através de dois canais: a nova Estratégia de Género da Função Pública, a ser elaborada pelo MAEFP logo depois da aprovação da Política de Género, e o Plano de Capacitação Institucional, a ser elaborado no âmbito desta revisão da Política de Género.

O que representa a maior força é a própria existência dos mecanismos. O facto que foram estabelecidos e institucionalizados é um primeiro passo necessário. As definições formais das suas funções significam um reconhecimento da sua necessidade e assim uma

²⁹ MGCAS Balanço do PES 2016, p. 5-8; Balanço Anual do Plano Operativo do Plano Económico e Social 2016

³⁰ Norad 2011

confirmação das aspirações do Governo rumo à igualdade de género. Contudo, os mecanismos em si não são uma resposta suficiente se não se pode garantir o seu pleno funcionamento. Os resultados esperados não serão atingidos antes de se resolver os constrangimentos constatadas.

Começando pelas limitações do **CNAM**, o seu mandato com a longa lista de atribuições e competências parece ficar sem efeito na realidade, porque não está claro quem se deve responsabilizar por elas. Responsabilização colectiva raramente funciona, sobretudo tomando em conta que o CNAM é um órgão consultivo. Outra limitação é que não existe um instrumento para medir os seus resultados. Já que as atribuições são bastante parecidas com as funções da DNG, seria útil esclarecer a divisão de papéis entre os dois, particularmente depois da extinção do Secretariado Executivo do CNAM.

O **CNAM** e os **CPAMs** são limitados pela falta de participação dos Ministros e dos Directores Provinciais, o que pode ser ligado à falta de credibilidade ou de estatuto. Para contornar este problema, pode-se pensar em colocar ambos num lugar mais próximo ao poder, de acordo com o exemplo da Unidade de Género do MISAU. Seria útil reflectir sobre a possibilidade de transferir os CPAMs para o Gabinete do Governador Provincial, ficando o Secretário Executivo como Assessor de Género do Governador, e o Governador seria o Presidente do CPAM. Outra opção seria que a agenda das duas reuniões anuais do CPAM com os Directores Provinciais estivesse integrada na agenda das reuniões do Governo Provincial duas vezes por ano.

Ao nível nacional, o CNAM, que já é uma entidade independente, poderia ter uma colocação autónoma, fora do MGCAS, e ser presidido pelo Primeiro-Ministro, tal como prevê o regulamento do novo Conselho Nacional da Acção Social, *ou tal como já é o Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA, sendo a igualdade de género também um tema transversal, de igual importância estratégica para o sucesso dos objectivos de desenvolvimento do Governo.*

Para concretizar o espírito da Política de Género e a posição declarada do Governo, que a promoção da igualdade é o objectivo transversal e tarefa de todos, seria útil estipular a inclusão desta responsabilidade nas descrições de tarefas e nas avaliações de desempenho dos altos dirigentes do Estado. Uma outra maneira de envolver os dirigentes seria estipular que os ministérios incluam nas agendas dos seus Conselhos Coordenadores o acompanhamento e análise regular do avanço da igualdade de género no seu sector.

Em relação às limitações dos **CDAMs** que parecem ter dificuldades de arrancar, será necessário repensar se realmente existem condições para o seu funcionamento. Os conhecimentos sólidos sobre a abordagem de género ainda não existem ao nível dos distritos e, por isso, é compreensível se as pessoas não estejam motivadas para se reunirem e discutirem um assunto em que se sentem inseguras. Em vez de insistir com os Conselhos, poderia ser mais eficiente organizar outro tipo de apoio para os distritos, para que pudessem avançar nas áreas que talvez mais necessitam de medidas: a participação das mulheres na tomada de decisões e nas iniciativas económicas. Como foi constatado, nas áreas de educação e saúde, os sectores orientam os seus quadros nas questões de género até ao nível distrital. A assistência técnica, dirigida à equipa técnica responsável pela

elaboração do PESOD anualmente, e também pela estratégia de desenvolvimento distrital, podia ter resultados tangíveis.

No que concerne às **Unidades de Género**, a sua colocação na área de Gestão dos Recursos Humanos limita a percepção da sua abrangência. Uma solução poderia ser encontrada, com base nos exemplos de alguns ministérios, já mencionados, estipulando que elas deveriam ficar mais próximas dos centros de poder executivo dos Ministérios e das Direcções Provinciais, em particular nas Direcções de Planificação.

O maior factor limitante em relação à figura de **Ponto Focal de Género** é a contradição flagrante entre o que é requerido dos PFGs e o que eles podem fazer na realidade. Para cumprir com a lista das tarefas estipulada no regulamento seria necessário ter tempo alocado para este trabalho e possuir conhecimentos substanciais, para além de ter uma posição de poder na instituição que permita influenciar os processos de tomada de decisões. Assim, será necessário tomar medidas para criar as condições em termos de qualificação e alocação de tempo. Também será necessário começar a impor o cumprimento da orientação já existente sobre a selecção dos PFGs apenas entre funcionários que fazem parte do colectivo de direcção.

Para um funcionário ser nomeado PFG, deveria haver certos requisitos mínimos. Poderia ser construído um sistema de diferentes qualificações certificadas de PFG para os diferentes níveis. Ao mais alto nível, os Coordenadores das Unidades de Género deveriam ser especificamente recrutados para as suas posições, enquanto os PFGs de outros níveis poderiam continuar a ser recrutados entre os funcionários, mas introduzindo nas suas descrições de trabalho esta responsabilidade, com alocação de tempo de trabalho definido para esta tarefa e com prestação de contas na avaliação de desempenho. Estas medidas, já identificadas também no Perfil de Género³¹, poderão, ao mesmo tempo, contribuir para a redução da mobilidade dos PFGs.

A responsabilidade sobre os resultados na promoção da igualdade de género deveria fazer parte das descrições de trabalho dos directores e os conhecimentos na área de género deveriam constar entre os requisitos para as posições de chefia na planificação e administração de finanças. A revisão do **Plano Estratégico de Género da Função Pública**, actualmente à espera da finalização da Política de Género para se orientar, oferece uma grande oportunidade de aumentar a eficiência da nova Política de Género, através de incluir orientações no sentido de melhorar a prestação de contas dos dirigentes do governo sobre as acções de promoção de género, assim como redefinir a posição e os requisitos de selecção dos Pontos Focais de Género.

A **Direcção Nacional do Género**, incluindo as suas representações ao nível provincial, os Departamentos do Género, formam uma parte central e decisiva do mecanismo para executar a Política de Género e o seu plano operacional, o PNAM. Como vimos, há uma grande diferença entre as expectativas sobre o seu papel e a sua capacidade de actuação e o seu desempenho na realidade. Também vimos que apenas registam-se actividades implementadas, sem metas definidas para os resultados esperados, o que não mostra o seu real impacto. Por outro lado, a comparação entre os recursos humanos e financeiros

³¹ Perfil de Género, p. 48

alocados à DNG e as suas atribuições definidas mostra claramente que será imprescindível ajustar esta relação e criar as condições mínimas que possam responder ao desafio.

Será necessário assegurar pessoal suficiente, qualificado e estável na DNG e nas suas representações provinciais. A DNG deverá concentrar-se nas suas funções essenciais, de capacitação e orientação, deixando a execução de actividades para outros intervenientes.

Com base nesta definição, poderão ser revistos a organização e o organigrama da DNG e dos Departamentos do Género nas DPGCAS para colocar as responsabilidades claramente a cada funcionário e avaliar a necessidade de recursos humanos e capacitação adicionais. Isto poderia ser feito duma forma independente no contexto do início da execução do Plano de Capacitação Institucional ou no âmbito de uma análise institucional do MGCAS. Esta reorganização deve visar empoderar a DNG no sentido de aumentar o nível de profissionalismo e recursos para assumir a responsabilidade de todas as suas funções, inclusive a elaboração de políticas e estratégias, minimizando o uso de assistência técnica externa para tal.

8 Capacidade institucional em Género

Este capítulo resume as percepções dos entrevistados e as nossas observações para fazer uma descrição generalizada das capacidades e das formas de capacitação existentes na matéria de promoção da igualdade de género e do empoderamento da mulher e rapariga nas instituições abrangidas. Nesta base analisamos as forças e as limitações na capacitação de género para chegar a algumas recomendações. Para o efeito, entendemos aqui como 'capacidade' apenas aspectos ligados a conhecimento e experiência das pessoas sobre o tema de género, excluindo aspectos relativos a posição de influência, recursos financeiros ou dimensões organizativas, que fazem parte do conceito de capacidade institucional, por termos tocado nestes aspectos nos capítulos anteriores.

8.1 Criação de capacidade na matéria de género

Não foi possível no âmbito deste trabalho fazer um levantamento completo sobre o nível de conhecimentos e capacidades dos funcionários na aplicação da perspectiva de género e sua integração nos instrumentos de política pública, mas relatamos aqui o que podíamos recolher sobre o assunto através da análise das entrevistas, para completar a informação que já apareceu no contexto dos capítulos anteriores.

Nos ministérios, entre as sete Pontos Focais de Género entrevistadas, a maioria está nos seus postos há anos e tem mostrado a sua competência na área de género pelo seu trabalho. Em relação à formação, uma tem pós-graduação e mesmo as duas pessoas que foram nomeadas recentemente tinham recebido a formação sobre a planificação e orçamentação na óptica de género do CeGAGe. Dos nove Directores Nacionais de Planificação, apenas dois responderam não terem nenhuma formação de género, quatro disseram que receberam algum treino na planificação e orçamentação na óptica de género e um é formador de género.

Os entrevistados tinham recebido capacitação em formas muito variadas, maioritariamente cursos breves ou palestras dados por uma variedade de actores: Fórum Mulher, GenderLinks, ONU Mulheres, PNUD, Oxfam, assim como o MMAS e o MPD, na altura destes ministérios. Parece que havia mais formação de género alguns anos atrás, pois houve poucas referências à participação num curso recentemente. Em alguns casos, a formação de género era ligada à formação sobre o HIV, em vários outros era sobre planificação e orçamentação na óptica de género.

8.2 Necessidades expressas

Praticamente todos os entrevistados dos vários sectores consideravam que precisam de aprender mais sobre como aplicar a perspectiva de género no seu trabalho. Mesmo nos casos em que já receberam capacitações, eram poucas as pessoas que afirmaram ter conhecimentos suficientes. Ao contrário, os entrevistados com maiores conhecimentos é que sabiam expressar mais precisamente as necessidades. Solicitaram mais acções e materiais de formação do MEF e do MGCAS para instruções práticas, não teóricas, sobre como aplicar as orientações no trabalho do seu sector, particularmente no desenho dos indicadores. Uma entrevistada sugeriu que se oferecesse também formação mais completa com certificado, em vez de se limitar apenas em capacitações breves. Por outro lado, os entrevistados da DNG comentaram que há pessoas nos sectores que participaram em várias formações e que, por isso, deveriam já poder transmitir o aprendido, mas ainda pedem apoio da DNG para dar palestras.

Um entrevistado especificou que os conteúdos no curso sobre a planificação e orçamentação na óptica de género eram teóricos demais, havendo por isso grande défice técnico para usar esta ferramenta. Este curso de 10 dias tem sido um dos maiores esforços de capacitação dos funcionários públicos na área de género, ministrado anualmente pelo CeCAGE já desde há sete anos, tendo totalizado 362 participantes.

O Perfil de Género dedica bastante atenção às acções de planificação e orçamentação de género, constatando que Moçambique era um dos países mais activos nesta área nos últimos anos, com um projecto-piloto da ONU Mulheres e UNCDF ao nível distrital no Niassa e com algumas alocações orçamentais para o trabalho contra violência baseado em género do MINT. No âmbito deste projecto, foi elaborado, em 2007, um 'Guião de Integração de Assuntos de Género nos Planos Distritais'. A leitura do documento revela que não era muito fácil conseguir entender o que fazer com base nas suas instruções. A metodologia ainda estava no seu início e precisava de mais desenvolvimento. No entanto, estes esforços parecem ter sido interrompidos, ficando do projecto as iniciativas de formação no CeCAGE e no ISAP, que forma funcionários públicos.³²

Os entrevistados da DNG constataram que a maioria do pessoal no seu sector tem formação de técnicos de acção social, formação que só agora começa a ter conteúdos de género no currículo. Por isso, consideram necessário a sua própria formação contínua também, para melhorar o seu profissionalismo e acompanhar os desenvolvimentos na área.

³² Perfil de Género, p. 39-41

Os entrevistados apelaram para se abranger na formação de género os técnicos dos sectores para saberem integrar a perspectiva de género no seu trabalho de monitoria e os Conselhos Consultivos para aplicarem na tomada de decisões. Houve quem achou que deveria ser obrigatório, porque se não, as orientações diluem-se. Foi levantado o problema de muita rotação do pessoal, que dilui o impacto das capacitações, e pelo qual a formação deveria ser uma actividade contínua. Também foi mencionado o problema da selecção dos participantes nos cursos. Ouvimos que é comum acontecer que os técnicos enviados aos cursos não são de planificação, por isso não influenciam nada, nem partilham o aprendido com os colegas e, muitas vezes, não vão as mesmas pessoas até ao fim da formação.

Pelos depoimentos dos entrevistados, parece haver grandes diferenças dentro dos ministérios: alguns chefes de planificação têm mais conhecimentos de género do que os PFGs recém-iniciados, noutros casos a liderança dos ministérios pode não ter assumido o tema, apesar de um PFG altamente competente. Observámos também que o facto de alguém ter participado num curso de género nem sempre era correlativo com a sensibilidade de género; por outro lado, ouvimos pessoas sem formação na área explicar muito bem as prioridades de género no seu sector. Ao nível provincial, no geral, sem contar algumas excepções, nota-se menos capacidade na área de género, o que indica que a transmissão dos conhecimentos em grande escala não é fácil. Contudo, constatámos em todos os níveis que a atitude dos entrevistados era positiva e motivada em aprender como melhor aplicar a abordagem de género no seu trabalho.

8.3 Discussão e análise

Quais são, então, as forças e as limitações na área de capacitação de género? Como factores de força podemos alistar pelo menos os seguintes:

- a existência de várias iniciativas de fortalecimento de capacidades há vários anos;
- o interesse das lideranças da função pública em integrar na formação dos funcionários uma forte componente de género;
- a colaboração institucional com os actores da sociedade civil que complementam com os seus conhecimentos e profissionalismo os esforços do Governo.

Como limitações identificámos as seguintes:

- a escassez de recursos humanos e financeiros para a capacitação, que leva a uma abordagem dispersa e pouco sistémica;
- a mobilidade dos funcionários que reforça a descontinuidade nos esforços de criação de capacidade;
- a falta de instrumentos para medir o impacto das formações.

Para ultrapassar estas limitações, idealmente a capacitação de género deveria ter mais recursos, ser mais sistemática e os seus resultados deveriam ser mensuráveis para mostrar o avanço.

O mandato do MGCAS requer uma capacidade da DNG que ainda está por ser criada. Para além de ser responsável pela motivação e sensibilização dos decisores de alto nível e da orientação técnica dos PFG nos diferentes ministérios e direcções provinciais, deve

organizar formação contínua aos funcionários públicos, em geral, para combater a grande mobilidade. Particularmente, os chefes de planificação e de finanças são actores-chave.

Será necessário aumentar o desempenho da DNG, cuja tarefa central é a capacitação, tornando-a num centro de excelência capaz de orientar o governo, desde *esclarecer os fundamentos da igualdade e integração de género aos ministros até dar instruções a vários níveis de funcionários* de acordo com o contexto de cada um. É preciso saber usar os argumentos macroeconómicos para convencer os decisores sobre a urgência da promoção da igualdade de género para o alcance das metas de desenvolvimento. Em vez de dar ou organizar palestras sobre o tema de género em geral, a DNG deve ter a competência de assessorar e responder às múltiplas situações diferentes, pois não há receita única na aplicação da perspectiva de género.

Mas, também, será preciso redefinir a organização interna e as prioridades entre as diferentes funções da DNG, com vista a dedicar mais tempo e recursos humanos a esta área fulcral. Para além disso, deverão ser intensificadas as formas de colaboração entre os diferentes intervenientes, tais como o ISAP, o CeCAGE e outros actores da sociedade civil, visando sinergias para maior eficiência no uso dos recursos limitados. Igualmente, devem continuar os esforços para identificar os curricula de formação em que se pode inserir os conteúdos de género, tal como já está a ser feito em alguns cursos da UEM.

A formação na planificação e orçamentação na óptica de género deve ser aprofundada e ampliada, introduzindo-a nos estudos da função pública numa forma mais abrangente, concreta e compreensível, com acompanhamento na aplicação prática ao nível dos distritos, províncias e ministérios.

Para melhorar o desafio da descontinuidade na formação, uma abordagem mais sistémica poderia ajudar, através do desenho dum programa inteiro, a partir dos cursos já existentes e com estreita colaboração com todos os actores relevantes. O programa consistiria em módulos certificados e vertentes diferentes para corresponder às necessidades dos diferentes grupos de funcionários, nos diferentes níveis. O programa poderia incluir etapas de conhecimentos básicos, médios e avançados e poderia ter conteúdos específicos, por exemplo, para planificação distrital, para governação provincial, para agricultura, empoderamento económico das mulheres, etc.

Alguns dos módulos poderiam funcionar como requisitos necessários, por exemplo, para a posição do PFG, mas também para posições centrais de liderança, tais como Secretários Permanentes ou Directores de Planificação e de Administração e Finanças. Este tipo de programa sistematizado permitiria, também, uma melhor monitoria dos resultados da capacitação, indo para além da contagem dos números de participantes em diversos eventos de capacitação não definida.

É claro que a criação de um sistema completo de formação vai requerer muita preparação e recursos. Uma proposta para o seu desenho será apresentada no Plano de Capacitação Institucional, parte dos produtos da presente consultoria para a revisão da Política de Género.

9 Divulgação

9.1 Conhecimento da Política de Género

Relativamente ao grau de divulgação, acessibilidade e conhecimento da Política de Género nos diferentes níveis, apenas podemos fazer algumas constatações baseadas nas respostas dos entrevistados, pois não encontramos muita evidência sobre a divulgação. Durante os seminários regionais os participantes confirmaram que a disseminação não foi abrangente, especialmente aos níveis mais baixos.

Quase todos os entrevistados afirmaram que conhecem a Política de Género e que a usam como referência, mas encontramos também PFGs nos sectores admitindo que não conheciam o documento. Para além de muitos entrevistados que afirmaram usar como referência o Plano Quinquenal do Governo, alguns também disseram que usam a Carta Africana e o Protocolo da SADC, portanto subtilmente marginalizando a Política. Ainda outros opinavam que a Política ficou desactualizada e que, por isso, já não se divulga. A maioria dos entrevistados julgou que a Política não é bem conhecida e divulgada, sobretudo ao nível local. Contudo, num dos distritos visitados, um entrevistado mostrou-nos muitas cópias da Política guardadas numa gaveta.

Na altura da aprovação da Política, foram alocados recursos no orçamento do MMAS para a divulgação do documento, conforme notámos nos PES daqueles anos. Mas disto faz já quase uma década e ficámos com a impressão que o PNAM, como documento mais actualizado e contendo instruções mais detalhadas, foi usado mais frequentemente como orientador pelos funcionários das Direcções Provinciais.

9.2 Discussão e análise

Quais são os critérios e as necessidades de divulgação dum documento como a Política de Género? Os esforços de divulgação da Política de Género, do seu plano operacional PNAM e das respectivas orientações práticas deveriam ser contínuos, começando idealmente na indução do novo funcionário. A continuidade contribuiria para diminuir o impacto da grande mobilidade dos funcionários. Os esforços passados da divulgação da Política têm-se mostrado insuficientes devido à sua inconsistência, como por exemplo campanhas temporárias, e devido à falta de instruções claras e vinculativas sobre como implementar as orientações da Política. Para a nova Política, um Plano de Divulgação fará parte do Plano de Capacitação Institucional.

A fim de conseguir a divulgação ao nível local, são as lideranças da administração distrital que deveriam ser os primeiros recipientes do documento e da orientação superior sobre a sua importância para o sucesso dos planos de desenvolvimento. Os administradores distritais deveriam ser bem preparados, aquando do seu empossamento, para se responsabilizarem pelos resultados esperados, para fazerem a gestão do seu distrito tomando em conta as estratégias da Política de Género e para saberem divulgar os conteúdos do documento ao seu pessoal na administração do distrito, incluindo os líderes locais. É importante que a Política seja introduzida pela liderança máxima, para se salientar a sua natureza vinculativa, em vez de ser enviado para o PFG dos SDSMAS. Estes têm mais dificuldades em chamar a atenção dos colegas e chefes da administração a partir da sua posição inferior e sem acesso ao colectivo de direcção.

O mesmo princípio se aplica para os níveis provincial e nacional. A apropriação e aplicação das linhas orientadoras da Política de Género também dependem da maneira como ela é introduzida e por quem. Quanto mais alta a autoridade que mostra o exemplo de assumir a Política, mais credibilidade esta terá. Para além da divulgação, explicação e debate da Política no lançamento, será necessário voltar a ela regularmente, por exemplo no âmbito dos Conselhos Coordenadores de cada ministério, para a monitoria do seu avanço.

Será necessário assegurar canais para a Política de Género chamar a atenção do público e criar consciência sobre a igualdade de género como um objectivo importante do Governo. Para manter um alto nível de atenção pública, recomendamos que a Política de Género seja submetida para aprovação pela Assembleia da República, tal como foi a Política da Juventude, *por ser uma política transversal, requerendo a atenção de todos os sectores*. Isto seria uma forma de obter regularmente a maior transparência e atenção pública à sua execução, através do informe anual pelo Governo para a Assembleia da República sobre o seu avanço. Os participantes dos seminários regionais também se manifestaram favoráveis a esta proposta, considerando que teria um impacto visível no avanço da condição da mulher e da rapariga.

10 Desenvolvimentos no sector extractivo

10.1 Contexto

De acordo com a literatura³³, o sector extractivo em Moçambique é presentemente o sector que mais regista potencial de expansão e esperança de retorno de rendimento. No entanto, não está ainda a gerar – e teme-se que sem intervenções específicas não venha a gerar – empregos locais ou rendimento para a população local. Dado o impacto que o sector extractivo tem presentemente e se espera que venha a ter na economia e sociedade, antecipa-se um potencial impacto no desenvolvimento económico e governativo do país em geral e das zonas de extracção em particular. Nomeadamente, a maior precaução manifestada tem sido em relação aos impactos negativos nos sectores não mineradores, como a agricultura, manufactura e até turismo. O mesmo no que concerne populações vulneráveis, como idosos, deficientes e mulheres.

Em Moçambique, a indústria extractiva inclui mega projectos / grandes investimentos como a extracção de carvão na província de Tete e do gás em Inhambane e em Cabo Delgado. Existe também mineração industrial, como é o caso da mineração de rubis em Montepuez. Finalmente, existe também a mineração de pequena escala, que acontece em várias províncias incluindo Manica, Niassa, Cabo Delgado, Nampula e Zambézia.³⁴

Os impactos sentidos pelas populações locais têm sido fundamentalmente relacionados com os reassentamentos e o incremento e movimento de novas pessoas. A maior crítica relacionada com os reassentamentos é a incapacidade de garantir a recuperação dos meios de vida, que para as populações rurais estão relacionados com acesso à terra, para a produção agrícola, ou ao pasto, à água, à lenha, etc.; ou acesso a outros meios de subsistência como pescado, no caso de comunidades pesqueiras cujas áreas de pesca

³³ USAID/SPEED 2012 e DAI & Nathan Associates 2014

³⁴ Informação baseada em entrevista à Ponto Focal do MIREME.

estejam nas áreas de prospecção; ou ainda acesso a outros recursos naturais, como excedente lenhoso³⁵.

O incremento de novas pessoas com rendimentos maiores do que os da população local incentiva o aparecimento de espaços de lazer e estimula actividades que incluem sexo transaccional, levando ao recrudescimento de doenças de transmissão sexual com particular ênfase para o HIV. Estas novas pessoas também colocam pressão sobre as infra-estruturas sociais locais, como estradas, escolas e hospitais³⁶.

Neste contexto as mulheres são particularmente vulneráveis pelas seguintes razões. Onde as populações locais têm menos acesso a oportunidades, as mulheres têm ainda menos por causa da sua posição subalterna na sociedade. Adicionalmente elas sofrem mais com a desestabilização social e familiar, incluindo separações. Com a perda de rendimentos agrícolas ou de emprego, elas ficam vulneráveis economicamente e também a potencial aumento de conflitos dentro do agregado familiar, incluindo a violência física. Por fim, as mulheres sofrem riscos acrescidos com o influxo das populações e actividades mineiras, como assédio, violência baseada no género, doenças de transmissão sexual e HIV e violência em caso de conflitos ligados à escassez de recursos (como água ou terra)³⁷.

10.2 Resultados

As principais perguntas feitas aos entrevistados foram as seguintes:

De que forma as mulheres participam no sector extractivo? Quais as principais ameaças/dificuldades das actividades do sector extractivo para as condições das mulheres? Que oportunidades e benefícios se pode esperar do sector extractivo para as mulheres e para a promoção da igualdade de género?

10.1.1 Inhambane/Inhassoro

Em Inhassoro entrevistámos mulheres de uma associação de mulheres dedicadas à agropecuária e o representante da plataforma de sociedade civil local. Eles afirmaram que existe alguma auscultação comunitária de tempos em tempos. Como parte da responsabilidade social da empresa, a SASOL contactou recentemente as comunidades para apoiar em actividades de geração de renda e providenciaram assistência técnica. Um exemplo de geração de renda é a de poedeiras, a que a associação se dedica, e horticultura. As nossas entrevistadas da associação mencionaram que a inclusão nos benefícios de responsabilidade social depende também da selecção por parte dos líderes locais.

O emprego, que incide principalmente sobre actividades não especializadas, é escasso e temporário. As oportunidades de emprego têm sido principalmente para pessoas de fora da comunidade. A população local, em geral, tem empregos na cozinha, como serventes, ou a lavar roupa.

Uma das principais preocupações apresentadas pela comunidade prende-se com o impacto da indústria extractiva sobre a redução da produção agrícola, que associam à actividade

³⁵ Lillywhite, Kemp e Sturman 2015; Osório 2016.

³⁶ Lillywhite, Kemp e Sturman 2015.

³⁷ Lillywhite, Kemp e Sturman 2015.

extractiva e que reduziu consequentemente a renda gerada através de produtos agrícolas. Tal afecta tanto homens como mulheres, de acordo com as nossas entrevistadas.

Os impactos positivos mencionados foram melhorias de infra-estruturas individuais, como casas melhoradas e acesso à energia. Reconheceram também que estão a melhorar as infra-estruturas sociais como as escolas e unidades sanitárias. No entanto, as nossas entrevistadas consideraram que ainda não há um impacto significativo na redução da pobreza e esperam ainda mais programas sociais.

10.1.2 Tete/Moatize

Em Moatize entrevistámos representantes da sociedade civil e de uma das comunidades de reassentados. A percepção do impacto da indústria extractiva foi muito negativa. Os nossos entrevistados afirmaram que não houve benefícios para as comunidades, e as mulheres particularmente foram mais negativamente afectadas pela indústria extractiva. A maior perda que elas sofreram foram as machambas, onde elas produziam e de onde elas tiravam renda vendendo produtos agrícolas. Presentemente elas encontram-se em áreas de fraca produção e demasiado longe dos mercados. Uma comunidade em particular encontra-se isolada, encerrada dentro da área delimitada da empresa mineradora Jindal, sem acesso a recursos naturais como campos de cultivos e lenha. Houve uma tentativa de recuperação de modos de vida, através de aviários, que beneficiou directamente as mulheres. Mas assim que o apoio das empresas mineradoras cessou, a capacidade das comunidades de continuarem com o projecto também acabou.

Os homens, apesar de também terem perdido modos de vida, como por exemplo de olaria, ainda conseguem arranjar alternativas de renda. Os nossos entrevistados também afirmaram que a mulher foi preterida na indemnização do reassentamento. Muitas foram também abandonadas pelos maridos. Estas não foram as únicas rupturas mencionadas. Algumas famílias terão sido separadas e colocadas em zonas de reassentamento diferentes. As comunidades mencionaram também ter perdido as áreas de culto tradicional. Desta forma sentem que houve uma ruptura das práticas costumeiras.

No emprego, devido à menor educação da mulher, ela não consegue competir com o homem ou outras mulheres de fora da comunidade. Adicionalmente, tem havido um aumento de criminalidade, prostituição e violência contra a mulher. De acordo com os nossos interlocutores as taxas de seroprevalência na província são mais elevadas em Moatize, seguido de Tete e Songô. A incidência de casamentos prematuros é preocupante. As jovens grávidas são enviadas para o turno nocturno, mas com a criminalidade, acabam por desistir da escola, comprometendo a sua escolarização. Tal cria um ciclo vicioso no qual a mulher fica encerrada.

Os interlocutores das comunidades queixaram-se também do aumento da poluição. Atribuem o aumento de certas doenças, como a tuberculose, a essa poluição. Informaram-nos também que faltam infra-estruturas sociais como escolas, unidades sanitárias, água ou energia de qualidade. Também não existem infra-estruturas de comércio. As comunidades reassentadas presentemente encontram-se a uma distância maior da vila, onde estão as infra-estruturas e serviços básicos. Sendo que o seu rendimento é menor e acarretam mais

custos para aceder a estes serviços, sentem que a indústria extractiva não só não está a contribuir para a redução da pobreza, como está activamente a contribuir para aumentá-la.

De acordo com os entrevistados, existe alguma politização do conflito e os membros da comunidade a sentem que existe pouca transparência na relação entre as indústrias e as comunidades. Por exemplo, gostariam de ter informação dos resultados das medições da poluição que as empresas mineiras recolhem e partilham com a empresa, porque é do interesse directo para a saúde das populações. Gostariam de estar informados sobre a percentagem devida às comunidades por lei. Gostariam também de participar na decisão das empresas de onde incidir os seus projectos de responsabilidade social.

10.1.3 Cabo Delgado/Montepuez

Em Montepuez foram entrevistados representantes de uma plataforma da sociedade civil. De acordo com eles a descoberta de rubis trouxe um impacto negativo. O rendimento não tem beneficiado as comunidades locais, senão a pessoas vindas de estrangeiro ou das outras regiões do país. Houve um aumento de criminalidade e de alcoolismo. Crianças deixaram de estudar e algumas mulheres recorreram à prostituição, abandonando mesmo os seus lares.

Em termos de saúde as mulheres são afectadas de formas diversas. Por um lado, estão expostas a doenças sexualmente transmissíveis, por outro lado, os poluentes usados no garimpo poluem as águas consumidas pelas populações. Os nossos interlocutores eram de opinião que apenas recentemente o governo começou a impor alguma ordem na região. Ainda de acordo com eles, a empresa Ruby Mining tem feito alguma coisa no âmbito da sua responsabilidade social: construiu o estabelecimento penitenciário, escola e hospital e está a financiar pequenos projectos de geração de renda, por exemplo, estímulo de cadeias de valor da indústria aviária, para beneficiar a comunidade. No entanto, por enquanto os benefícios gerais, como infra-estruturas sociais e comerciais na comunidade, não são visíveis.

10.3 Discussão e análise

O nosso levantamento de campo, através das entrevistas confirma o mesmo que a literatura já afirma. A participação na indústria extractiva através do emprego da população local é mínima e menor ainda por parte das mulheres. Em vez disso, a mulher participa em algumas actividades que não requerem qualificações como cozinha, limpeza e pequenos negócios à volta das minas. Elas competem para empregos com homens, que são preferidos, e mulheres de fora da região. A sua escolarização mais baixa torna-as menos competitivas.

Todos os exemplos de empresas extractivas a que tivemos acesso têm tentado estratégias de recuperação de meios de vida semelhantes, como aviários. Ainda assim, a inclusão das mulheres nestes projectos depende também das lideranças locais e o seu sucesso depende de um acompanhamento mais contínuo, uma vez que os efeitos e impactos da perturbação de modos de vida são sempre de longo termo.

Até agora, a indústria extractiva não tem tido um impacto positivo para as mulheres. Em Inhambane não conseguiu ainda melhorar significativamente a sua condição, mas em Moatize e Montepuez existem de facto grandes ameaças. Estas ameaças incluem rupturas

sociais, vulnerabilidade ao aumento de violência e exposição a doenças de transmissão sexual. Existe uma percepção geral de degradação do meio ambiente. As comunidades queixam-se de um menor acesso a recursos e de redução da produção agrícola por diversos motivos. Esta redução consequentemente reduz a renda, que já de si já era pouca.

As possíveis oportunidades, ao nível local, incluem a contínua expectativa de projectos sociais, o aumento de oportunidades de geração de rendas, a contribuição das empresas exigida por lei e melhoria de infra-estruturas sociais. Em particular para o aumento de oportunidades de geração de renda e para que as mulheres tenham mais oportunidades, seria necessário investir na formação destas em ciências, tecnologia e engenharias (STEM), como indicado pelos ODS e pelo Protocolo da SADC. Igualmente poderiam ser reforçados os mecanismos de cobrança dos 2.75% de receitas devidas às comunidades afectadas e a participação das mulheres na tomada de decisões neste âmbito.

Ao nível nacional, está previsto o fortalecimento das receitas nos cofres do Estado, provenientes dos impostos e rendimentos do sector extractivo. Uma parte destas receitas poderia ser dirigida à realização do objectivo do Governo de aumentar a igualdade de género, beneficiando assim as mulheres e a população inteira e promovendo o alcance das metas de desenvolvimento.

11 Conclusões e recomendações

11.1 Fundamentos

A aspiração de atingir igualdade de género e o empoderamento da mulher e rapariga necessita de uma **transformação** da sociedade inteira, incluindo os valores e as mentalidades. A motivação é, para além da plena realização dos direitos humanos, que maior igualdade de género é imprescindível para atingir as metas de desenvolvimento, crescimento económico e redução da pobreza.

Conseguir resultados na promoção da igualdade de género requer planificação, orçamentação e monitoria em várias áreas de actividades, em contextos diferentes, assim como **capacidade** de analisar estes contextos do ponto de vista de género. A análise de género requer **conhecimentos específicos**, a serem exigidos nos termos de referência e requisitos das posições responsáveis na área.

Já que se trata de mudança de mentalidades, tanto dos decisores como dos implementadores, até ao último chefe do posto administrativo, professor ou agente de polícia local, **leva tempo**. Necessita de esforços contínuos de **todos os actores governamentais**, para se chegar a influenciar as comunidades e consciencializar as pessoas, tanto homens como mulheres, para tomarem decisões nas suas famílias que não perpetuem os valores que dão menor importância às mulheres e raparigas.

11.2 Lições aprendidas

Os principais avanços reportados durante a década de vigência da Política de Género em Moçambique foram o aumento da sensibilidade dos dirigentes e a crescente proporção das mulheres nas posições de chefia e nos órgãos de tomada de decisões em geral. Também

foram mencionados como resultados da Política de Género a reforma da legislação diminuindo a discriminação, bem como a criação dos mecanismos institucionais para o avanço da mulher em todas as instituições do estado. Os avanços mais significantes no acesso aos serviços para as raparigas e as mulheres foram alcançados nos sectores da educação e da saúde, assim como no combate contra a violência baseada no género.

Estes avanços devem continuar a ser assegurados e aumentados, e outras áreas devem ser abrangidas, para atingir o objectivo preconizado. O reconhecimento da importância da igualdade de género pelas lideranças é um primeiro passo necessário, mas não é suficiente se não resulta em mudanças na cultura organizacional e em alocação de recursos humanos e financeiros necessários para o trabalho concreto de promoção da igualdade de género. A igualdade não se aumenta por si só, requer medidas bem analisadas e direccionadas.

Em Moçambique, a histórica aceitação da igualdade de direitos e oportunidades entre homens e mulheres tem permeado o discurso político, mas ainda não levou à priorização do tema, no sentido de alocar os recursos suficientes para a sua plena implementação. A mentalidade institucional deve mudar no sentido de se deixar de esperar que sejam os parceiros de cooperação a financiarem essas actividades, como se fosse uma questão do interesse externo, e não do País, e como se fosse do interesse das mulheres apenas, e não de todos. Com o futuro aumento dos recursos financeiros do Estado, através dos ganhos emanados do sector extractivo, se houver vontade política, haverá espaço para corrigir esta lacuna estipulando uma proporção do Orçamento do Estado para a promoção da igualdade de género.

O aumento da proporção de mulheres na tomada de decisões é necessário para uma justa divisão das posições de liderança, mas não garante, em si, que as decisões tomadas sejam por isso sempre sensíveis ao género. Se os e as líderes e tomadores de decisão não são sensíveis ao género, ou não têm conhecimentos ou vontade de influenciar, ter maior proporção de mulheres não resulta em decisões mais conscientes de género. Todos os decisores, homens e mulheres, têm que adquirir os conhecimentos adequados para entenderem os benefícios da igualdade de género e reconhecer que as relações de género são relações de poder que devem ser alteradas.

A legislação adequada é imprescindível, mas para conseguir defender os direitos das mulheres ela deve ser aplicada, e a falta de aplicação deve levar a consequências. Maior responsabilização pelo cumprimento das leis será necessária.

Apesar de se ter criado a Direcção Nacional do Género no MGCAS, especificamente para este mandato, esta ainda carece de recursos adequados para cumprir a sua missão: *orientar e incentivar os restantes sectores* do Governo para implementarem com eficiência a Política de Género. Os mecanismos transversais, estabelecidos em cumprimento dos acordos internacionais, também não conseguem funcionar como estipulado e, por isso, não produzem os resultados esperados. Estes mecanismos serão melhor usados se os participantes tiverem conhecimentos e orientações suficientes para estabelecer o que debater nas reuniões dos Conselhos para o Avanço da Mulher, ou quais são as tarefas dos Pontos Focais de Género, ou qual é o mandato das Unidades de Género. A função destes órgãos e as competências dos seus membros precisam de ser esclarecidas e reforçadas.

Melhor educação e saúde das mulheres é uma pré-condição para o desenvolvimento, mas não ajuda muito, se as mulheres educadas e saudáveis não têm colocação no mercado de trabalho ou outras possibilidades de sustento na agricultura ou no empreendedorismo. As medidas para assegurar a igualdade de direitos e oportunidades devem abranger todas as áreas da economia e da sociedade.

Os sectores que têm uma agenda de género clara e relativamente simples, tais como a educação ou a saúde, têm avançado com as suas próprias forças, muitas vezes com apoio e estímulo dos seus parceiros externos, e implementam as suas estratégias de género na medida das suas possibilidades, criando fundamentos para o avanço das mulheres no futuro. No entanto, há sectores com esforços de longa duração para integrar uma perspectiva de género, mas sem resultados muito palpáveis, tais como a agricultura ou os recursos minerais. Também há sectores que ainda não têm feito a reflexão necessária para se formularem estratégias de género, por exemplo, os de emprego, indústria e comércio. As estratégias sectoriais de género têm contribuído para orientar os sectores em acções concretas para o avanço da equidade de género e empoderamento da mulher e da rapariga. Estas são um instrumento importante para a integração da política de género em todos os sectores.

Será necessário continuar persistentemente o trabalho já em curso nas áreas de educação, saúde e violência baseada no género. No entanto, como consequência do surgimento de novas áreas de actividades na economia, tais como o sector extractivo, e de novas indústrias e tecnologias, deverá ser dada uma atenção especial ao empoderamento económico das mulheres, tanto na agricultura como também na promoção de emprego e do acesso aos recursos produtivos.

11.3 Conclusão e recomendações

A nossa conclusão é que há avanços significantes nos últimos dez anos, acelerados pela Política, mas ainda é um princípio, e os esforços devem continuar com mais força e eficiência, através de três estratégias principais:

- Aumento da capacidade técnica na integração de género e na transmissão dos conhecimentos para maior entendimento e motivação, incluindo a DNG, os mecanismos institucionais, os funcionários-chave e as altas lideranças do País, através da implementação, a médio prazo, do Plano de Capacitação Institucional;
- Reforço da influência dos mecanismos institucionais através da revisão das funções e posições dos mecanismos, e através da responsabilização das lideranças administrativas e políticas pelos resultados, no âmbito da revisão da Estratégia de Género da Administração Estatal e Função Pública;
- Alocação de recursos financeiros suficientes e previsíveis no Orçamento do Estado para o objectivo da igualdade de género, com vista a assegurar a sustentabilidade do financiamento e a diminuir a dependência dos fundos externos, através dos recursos existentes e no futuro com recursos vindos de novas rendas do Estado, como o da indústria extractiva.

11.4 Sumário das propostas

Aqui alistamos as sugestões apresentadas ao longo dos capítulos deste relatório, organizadas em três categorias: as que podem ser consideradas no âmbito da elaboração da nova Política de Género, as que podem formar base para o desenho do Plano de Capacitação Institucional e, finalmente, as que podem ser consideradas para inclusão na revisão da Estratégia de Género da Função Pública ou numa análise institucional do MGCAS.

11.1.1 Elaboração da nova Política de Género

a) Conteúdo

- Continuar a promoção da igualdade de género em todos os sectores com uma abordagem integrada de colaboração multisectorial;
- Estender a abrangência das medidas para promover a igualdade de género para todas as áreas da economia e da sociedade, assegurando a elaboração de uma estratégia de género para todos os sectores em que ainda falta;
- Dar uma atenção especial ao empoderamento económico das mulheres, tanto na agricultura como também na promoção de emprego e do acesso aos recursos produtivos, como consequência do surgimento de novas áreas de actividades na economia, tais como o sector extractivo, e de novas indústrias e tecnologias;
- Prestar atenção ao agravamento da mudança climática porque afecta a capacidade produtiva das mulheres camponesas e a resiliência das populações vulneráveis em geral;
- Reforçar as medidas para impor o cumprimento da legislação que defende os direitos das mulheres.

b) Monitoria

- Formular os objectivos da Política a um nível estratégico (objectivos mais operacionais e pormenorizados pertencem às estratégias de género sectoriais) com uma dimensão de género, ou seja, tendo como objectivo uma mudança que contribui para uma maior igualdade de género;
- Fazer revisão da construção e selecção das acções e dos indicadores na Política de Género, para captar melhor o impacto e assim contribuir mais eficazmente para o processo de monitoria e subsequente tomada de decisão;
- Desenvolver um formato que permita que os indicadores da Política cubram todos os sectores, referem a objectivos definidos e podem ser incluídos nos sistemas de recolha de informação dos ministérios, sem necessitar de uma estrutura paralela;
- Organizar os objectivos e as acções estratégicas da Política de tal forma que facilitem o cumprimento dos acordos internacionais, alinhando-as com o Protocolo da SADC, assim como a prestação de contas através de uso de mesmos indicadores que constam da Matriz de Monitoria, Avaliação e Resultados (MAR) do Protocolo da SADC, ainda por ser aprovada.

c) Aprovação

- Submeter a Política de Género para aprovação pela Assembleia da República, tal como foi a Política da Juventude, para assegurar maior transparência e atenção à

sua execução, através do informe anual pelo Governo para a Assembleia da República sobre o seu avanço;

d) Divulgação

- Tornar a uma prática contínua a divulgação da Política de Género, do seu plano operacional PNAM e das respectivas orientações;
- Engajar as lideranças dos ministérios, das direcções provinciais e das administrações distritais como a via de divulgação da Política de Género e da orientação superior sobre a sua importância para o sucesso dos planos de desenvolvimento;
- Preparar os administradores distritais para se responsabilizarem pelos resultados esperados, para fazerem a gestão do seu distrito tomando em conta as estratégias da Política e para saberem divulgar o documento ao seu pessoal na administração do distrito, incluindo os líderes locais;
- Voltar à Política regularmente, por exemplo no âmbito dos Conselhos Coordenadores de cada ministério, para monitorar o cumprimento.

e) Financiamento

- Reservar uma parte das receitas do Estado provenientes dos impostos e rendimentos do sector extractivo à realização do objectivo do Governo de aumentar a igualdade de género;
- Começar a diminuir a dependência dos fundos externos e definir uma alocação, em termos de percentagem estipulada por lei, no Orçamento do Estado para a DNG e nos orçamentos sectoriais para as suas Unidades de Género.

11.1.2 Plano de Capacitação Institucional

- Desenhar um programa inteiro, a partir dos cursos já existentes e com estreita colaboração com todos os actores relevantes, consistindo em módulos certificados e vertentes diferentes para corresponder às necessidades dos diferentes grupos de funcionários, nos diferentes níveis, e incluindo etapas de conhecimentos básicos, médios e avançados;
- Desenhar alguns dos módulos para funcionar como requisitos necessários, por exemplo, para a posição do PFG, mas também para posições centrais de liderança, tais com Secretários Permanentes ou Directores de Planificação e de Administração e Finanças;
- Intensificar as formas de colaboração entre os diferentes intervenientes, tais como o ISAP, o CeCAGe e outros actores da sociedade civil, visando sinergias para maior eficiência no uso dos recursos limitados;
- Continuar os esforços para identificar os curricula de formação em que se pode inserir os conteúdos de género, tal como já está a ser feito em alguns cursos da UEM;
- Aprofundar e ampliar a formação na planificação e orçamentação na óptica de género, introduzindo-a nos estudos da função pública numa forma mais abrangente, concreta e compreensível, com acompanhamento na aplicação prática ao nível dos distritos, províncias e ministérios;

- Desenhar uma estratégia global para assegurar a produção de dados desagregados por sexo e a sua análise com competência;
- Aumentar o desempenho e a influência da DNG, cuja tarefa central é a capacitação, tornando-a num centro de excelência capaz de orientar o Governo.

11.1.3 Influência e eficiência dos mecanismos institucionais

a) CNAM e CPAM

- Esclarecer e reforçar a função dos órgãos dos mecanismos institucionais e as competências dos seus membros;
- Reflectir sobre a possibilidade de:
 - Colocar o CNAM, que já é uma entidade independente, fora do MGCAS;
 - O CNAM ser presidido pelo Primeiro-ministro, tal como será o novo Conselho Nacional da Acção Social;
 - Transferir os CPAMs para os Gabinetes dos Governadores Provinciais;
 - Nomear o Secretário Executivo do CPAM como Assessor de Género do Governador;
 - Nomear o Governador como Presidente do CPAM;
 - Outra opção: integrar a agenda das duas reuniões anuais do CPAM com os Directores Provinciais na agenda das reuniões do Governo Provincial duas vezes por ano.
- Estipular a inclusão da responsabilidade sobre a promoção da igualdade de género nas descrições de tarefas e nas avaliações de desempenho de certas posições de liderança do Estado;
- Estipular que os ministérios incluam nas agendas dos seus Conselhos Coordenadores o acompanhamento e análise regular do avanço da igualdade de género no seu sector.

b) CDAM

- Repensar se realmente existem condições para o funcionamento dos CDAM ou se seria melhor organizar outro tipo de apoio para os distritos, como por exemplo, assistência técnica, dirigida à equipa técnica responsável pela elaboração do PESOD anualmente e também pela estratégia de desenvolvimento distrital.

c) Pontos Focais de Género:

- Começar a impor o cumprimento da orientação já existente sobre a selecção dos PFGs apenas entre funcionários que fazem parte do colectivo de direcção;
- Estipular requisitos mínimos para a nomeação do PFG;
- Construir um sistema de diferentes qualificações certificadas de PFG para diferentes níveis;

- Recrutar os Coordenadores das Unidades de Género especificamente para estas posições;
- Continuar a nomear outros níveis de PFG entre os funcionários, mas introduzindo nas suas descrições de trabalho esta área de responsabilidade, com alocação de tempo de trabalho definido para esta tarefa e com prestação de contas na avaliação de desempenho.

Direcção Nacional do Género

- Assegurar pessoal suficiente, qualificado e estável na DNG e nas suas representações provinciais;
- Assegurar que a DNG se concentra nas suas funções essenciais, de capacitação e orientação, deixando toda execução para outros intervenientes e organizando bem os seus recursos humanos para que correspondam às atribuições.

Anexo A Lista de pessoas entrevistadas

Instituição	Posição
Maputo	
Ministério do Género Criança e Acção Social (MGCAS)	Ministra de Género, Criança e Acção Social
	Secretário Permanente
	Directora Nacional do Género
	Directora de Planificação e Cooperação
	Director Adjunto do Género
	Director Adjunto da Acção Social
	Assessor para a área de Género
	Chefe de Departamento de Administração e Finanças
	Técnica da Direcção Nacional do Género/CNAM
Ministério da Saúde (MISAU)	Secretário Permanente
	Assessora da Ministra para área do Género
	Directora de Planificação e Cooperação
Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH)	Secretário Permanente
Ministério da Indústria e Comércio (MIC)	Chefe de Departamento de Administração e Finanças
	Chefe de Departamento de Planificação e Estatística
Ministério da Juventude e Desporto (MJD)	Secretária Permanente
	Directora da Administração e Finanças
	Director de Planificação e Cooperação
	Ponto Focal de Género/Chefe de Repartição das Políticas de Juventude
	Chefe de Departamento da Planificação
	Ponto Focal de Género
	Directora de Planificação e Cooperação
	Ponto Focal de Género
Ministério da Ciência e Tecnologia	Director de Administração e Finanças
	Director Adjunto de Cooperação
	Chefe de Departamento de Cooperação
Ministério da Economia e Finanças	Chefe de Repartição dos Sectores Centrais
	Técnica de Planificação e Orçamento
Ministério do Interior (MINT)	Ponto Focal/Directora de Estudos e Planificação do Comando Geral da Polícia
	Chefe do Departamento de Planificação
	Chefe de Secção da Tesouraria (DAF)
	Técnico de Planificação
Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP)	Director Nacional de Gestão Estratégica dos Recursos Humanos do Estado
	Directora de Planificação e Cooperação

Instituição	Posição
	Chefe de Departamento de Planificação
	Ponto Focal de Género/Técnica do Gabinete Jurídico
Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME)	Director de Planificação e Cooperação
	Ponto Focal de Género/Técnica no sector de formação
CeCaGe / Universidade Eduardo Mondlane	Directora
WLSA	Coordenadora da Área de Formação
Fórum Mulher	Coordenadora do Programa de Violência de Género
UNFPA	Oficial de Programa de Género, Direitos Humanos e Cultura
Embaixada dos Países Baixos	Oficial de Programas para Género, Protecção Social e HIV/SIDA
Delegação da União Europeia	Oficial de Programas
ONU Mulheres	Especialista de Programa
PNUD	Consultora Técnica (Indústria Extractiva e Género)
Gender Links	Directora de Lusophone office
Inhambane	
Governo da Província de Inhambane	Secretário Permanente
Direcção Provincial do Género Criança e Acção Social	Directora Provincial
	Chefe de Departamento da Mulher e Género
	Chefe de Departamento de Estudos e Planificação
	Secretária Executiva
	Chefe de Repartição da Administração e Finanças
Direcção Provincial da Indústria e Comércio	Chefe de Departamento de Planificação
	Ponto Focal de Género/Técnica de Planificação
Direcção Provincial dos Recursos Minerais e Energia	Director Provincial
	Chefe de Departamento de Economia
	Chefe de Departamento de Administração e Finanças
	Ponto Focal de Género/ Técnica da Repartição de Recursos Humanos, Género e SADC
Direcção Provincial da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural	Ponto Focal de Género/ Técnica do Departamento de Educação Ambiental e Género
Direcção Provincial da Agricultura e Segurança Alimentar	Chefe de Departamento de Economia
	Chefe de Departamento de Administração e Finanças
	Ponto Focal de Género e Nutrição / Chefe de

Instituição	Posição
	repartição Planificação e orçamento
Arquitectos Sin Fronteras Espanha, Inhambane	Arquitecto
União dos Camponeses da Cintura Verde	Vice-Presidente
Fórum Mulher	Coordenadora de Género e Empoderamento da Mulher
Inhassoro	
Serviços Distritais das Actividades Económicas	Directora
	Chefe de Administração e Finanças
	Chefe de Planificação e Desenvolvimento Local
Serviços Distritais da Saúde, Mulher e Acção Social	Ponto Focal/Técnico da Repartição da Mulher e Acção Social
	Assistente social/Ponto Focal do INAS - Programa Acção Social Produtiva
Serviços Distritais da Educação, Juventude e Tecnologia	Chefe de Repartição de Ensino Geral
	Ponto Focal de Género na Educação
Plataforma da Sociedade Civil de Inhassoro	Coordenador
Associação Agro-pecuária Wutomi ga Nhanhiwana de Mangungumete	Grupo de mulheres
Cabo Delgado	
Direcção Provincial do Género Criança e Acção Social	Chefe de Departamento de Planificação
	Chefe de Departamento da Mulher e Género
	Secretária Executiva do CPAM
	Técnica de Departamento de Género
Direcção Provincial dos Recursos Minerais e Energia	Ponto Focal de Género/Chefe da Repartição de Aquisições
	Chefe de Repartição de Planificação
Direcção Provincial da Saúde	Chefe de Departamento de Planificação
	Ponto Focal de Género/ Técnica de Administração na Repartição de Planificação
Direcção Provincial da Educação e Desenvolvimento Humano	Ponto Focal de Género/Técnica na Repartição dos Assuntos Transversais
	Chefe de Departamento da Planificação
	Chefe de Repartição dos Assuntos Transversais
	Técnica de Género
	Oficial de programas
Direcção Provincial da Agricultura e Segurança Alimentar	Chefe de Departamento de Administração e Finanças
	Técnica Agro-pecuária
	Técnica da Direcção de Administração e Finança
	Técnico de Planificação
Instituto Nacional de Petróleos (INP)	Técnico de Petróleos

Instituição	Posição
Delegação de Cabo Delgado	
Instituto Nacional de Estatística (INE) Delegação de Cabo Delgado	Delegado
Muleide Cabo Delgado	Coordenadora
UNAC	Oficial de Advocacia e Género
Montepuez	
Serviços Distritais da Educação, Juventude e Tecnologia	Chefe de Planificação
	Ponto Focal/Técnica de Género
Serviços Distritais da Saúde, Mulher e Acção Social	Chefe de Administração e Finanças
	Ponto Focal de Género/Técnico da Acção Social
SamCom Plataforma	Grupo de membros
Associação de Mineiras 7 de Abril	Presidente
Tete	
Direcção Provincial do Género Criança e Acção Social	Director da DPGCAS
	Chefe Departamento de Administração e Finanças
	Chefe de Departamento do Género
	Secretaria Executiva para o Avanço da Mulher
	Chefe de Repartição de Estudos e Planificação
	Coordenadora do CAI
Direcção Provincial da Indústria e Comercio	Chefe da Repartição de Planificação
	Ponto Focal de Género/Técnica da Inspeção Administrativa
Direção Provincial dos Recursos Minerais e Energia	Ponto Focal de Género/Chefe de Planificação e Estatística
Direcção Provincial da Saúde	Chefe de Departamento de Planificação e Cooperação
	Ponto Focal de Género/Técnico de Saúde Responsável pela Saúde, Medicina Tradicional e Género
Direcção Provincial da Educação e Desenvolvimento Humano	Ponto Focal Provincial do Género
Direcção Provincial da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural	Ponto Focal de Género/Chefe de Departamento de Educação Ambiental e Género
Direcção Provincial da Agricultura e Segurança Alimentar	Chefe de Departamento de Economia
Confederação Provincial das Empresas de Tete	Presidente
Associação Mulheres Paralegais Kuthandhisa Asinge	Representantes da Associação
Associação UPCT	Presidente

Instituição	Posição
Fórum Provincial de ONGs	Presidente
Moatize	
Serviços Distritais da Educação Juventude e Tecnologia	Director Distrital
	Chefe de Repartição de Planificação e Administração
	Ponto Focal de Género/Responsável pelos Programas Especiais
Serviços Distritais da Saúde Mulher e Acção Social	Ponto Focal de Género/Chefe de Repartição de Acção Social
Serviços Distritais das Actividades Económicas	Director
Plataforma da sociedade civil de Moatize RAMBOG	Coordenador
Associação Rede Africana Juvenil	Presidente

Anexo B Lista de documentação consultada

1. African Development Bank Group. (2012). *Mainstreaming Gender Equality: A Road to Results or a Road to Nowhere?* Synthesis Report. AfDB. Operations Evaluation Department.
2. *Balanços dos Planos Económicos e Sociais 2006-2016*. República de Moçambique
3. DAI and Nathan Associates. (2014). *Gender Integration Report*. Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED). USAID.
4. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035*. (2014, Julho). República de Moçambique.
5. *IDS, Inquérito Demográfico e de Saúde* (2011). MISAU, INE, ICF International. Moçambique. Calverton, Maryland, USA.
6. *IMASIDA, Inquérito de Indicadores de Imunização, Malária e HIV/SIDA em Moçambique* (2015). MISAU, INE, ICF International. Maputo, Moçambique. Rockville, Maryland, EUA.
7. Lillywhite, S., Kemp, D. and Sturman, K. (2015). *Mining, Resettlement and Lost Livelihoods: Listening to the Voices of Resettled Communities in Mualadzi, Mozambique*. Oxfam: Melbourne.
8. Ministério da Agricultura. (2005, Setembro). *Estratégia de Género do Sector Agrário*. MA. Moçambique.
9. Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. *Estratégia de Género do Sector de Educação e Desenvolvimento Humano 2016-2020*. MINEDH. Moçambique.
10. Ministério da Mulher e Acção Social. (2007). *Guião de Integração de Assuntos de Género nos Planos Distritais*. MMAS. República de Moçambique.
11. Ministério do Género, Criança e Acção Social. *Avaliação da Matriz Balanço das Actividades do Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher (2007-2009)*. MGCAS e CNAM. República de Moçambique.
12. Ministério do Género, Criança e Acção Social. (2015, Outubro). *Mecanismos Institucionais para o Avanço da Mulher (Unidades de Género)*. MGCAS/CNAM. República de Moçambique.
13. Ministério do Género, Criança e Acção Social. (2015, Novembro). *Relatório de Avaliação do Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher (PNAM) 2010-2014*. MGCAS/CNAM. República de Moçambique.

14. Ministério do Género, Criança e Acção Social. (2015). *Informe das Acções Realizadas na Área da Mulher e Género*. MGCAS/CNAM. República de Moçambique.
15. Ministério do Género, Criança e Acção Social. *Perfil de Género de Moçambique*. (2016, Julho). MGCAS. República de Moçambique.
16. Ministério do Género, Criança e Acção Social. (2016). *Balanço Anual do Plano Operativo do Plano Económico e Social 2016 do MGCAS*. MGCAS. República de Moçambique.
17. Ministério do Género, Criança e Acção Social. (2016). *Balanço do PES 2016, Balanço Anual do Plano Operativo do Plano Económico e Social*. MGCAS. República de Moçambique.
18. Ministério da Função Pública. *Estratégia de Género na Função Pública 2009-2012*. MAEF. República de Moçambique.
19. Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro, Unidade de Género. (2009, Janeiro). *Estratégia de Inclusão da Igualdade de Género no Sector da Saúde*. República de Moçambique.
20. Ministério do Género, Criança e Acção Social. (2008). *Política de Género e Estratégia da sua Implementação*. Moçambique.
21. Ministério do Género, Criança e Acção Social. (2010, Dezembro). *Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher 2010-2014*. República de Moçambique.
22. Norwegian Agency for Development Cooperation. (2011). *Lessons Learned from Gender Reviews of Norwegian Embassies*. NORAD Report 24/2011.
23. OMS & al. = *Maternal mortality in 1990-2015*. WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group, United Nations Population Division Maternal Mortality Estimation Inter-Agency Group.
24. *Planos Económicos e Sociais de 2006-2016*. República de Moçambique.
25. Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento. *Barómetro 2015 Moçambique*.
26. Southern African Development Community. (2016, Agosto). *Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento*. SADC.
27. Southern African Development Community. (n/d). *SADC Gender Policy*. SADC.

Legislação e/ou normas

28. Decreto nº 26/2013, de 10 de Junho *sobre a reorganização do Conselho Nacional para o Avanço da Mulher*. Conselho de Ministros.
29. Boletim da República nº 104/2015, 31 de Dezembro. *Regulamento Interno do Ministério do Género, Criança e Acção Social*. - Art 18-21: Direcção Nacional do Género. Ministério do Género, Criança e Acção Social. Moçambique.
30. Boletim da República, Resolução nº 18/2015, 10 de Julho. *Estatuto Orgânico do Ministério do Género, Criança e Acção Social*. Ministério do Género, Criança e Acção Social. Moçambique
31. Boletim da República nº 29/2015, 14 de Abril. Resolução nº 12/2015. *Programa Quinquenal do Governo para 2015-2019*. Moçambique.
32. Boletim da República nº 21/2015, 13 de Março - Decreto Presidencial nº 9/2015. *Para definir as atribuições e competências do Ministério do Género, Criança e Acção Social*. Moçambique.

Referencias bibliográficas eletrónicas

33. Osório, C. (2016). *Conluíus para a exclusão social: empresas mineradoras e agentes de regulação estatal*. WLSA. Acedido em Maio, 2017, em: <http://www.wlsa.org.mz/conluios-para-a-exclusao-social-empresas-mineradoras-e-agentes-de-regulacao-estatal/>.
34. USAID/SPEED. (2012). *Extractive Industries in Mozambique*. Acedido em Maio, 2017, em: <http://www.speed-program.com/wp-content/uploads/2014/03/2012-SPEED-Note-007-Extractive-Industries-in-Mozambique-Concept-Note-EN.pdf>.