

Avaliação Centrada na Aprendizagem da Resposta do UNICEF Moçambique à Emergência de Nível 2 em Cabo Delgado



SUMÁRIO
EXECUTIVO



© UNICEF/UN0381301/Bisol

Introdução

Este relatório apresenta o resultado da avaliação centrada na aprendizagem (LFE) da resposta do UNICEF Moçambique à emergência de Nível 2 (L2) na Província de Cabo Delgado (16 de Junho de 2020 - 31 de Outubro de 2021), mandatada pelo ESARO em conformidade com os requisitos para emergências de L2.

A LFE cobre a resposta do Escritório Nacional do UNICEF Moçambique à emergência de L2 em Cabo Delgado desde Junho de 2020 até ao presente, em conformidade com os termos de referência (TdR). A missão de avaliação teve início em Junho de 2021 e prolongou-se até Outubro de 2021.

CONTEXTO

A insurgência em Cabo Delgado tem as suas raízes numa longa história de conflito que remonta à guerra civil, assim como à marginalização económica e à dinâmica de poderes tribais.

A percepção da exclusão dos benefícios da exploração dos recursos naturais na província, no meio da crescente pobreza, e falta de oportunidades (a província tem a maior taxa de analfabetismo do país, com 67 por cento, e uma elevada taxa de desemprego entre os jovens, estimada em 88 por cento) criaram um movimento liderado pelos jovens que iniciou uma rebelião relativamente pequena em 2017. Vários ataques contra civis em 2018 e 2019 foram recebidos com uma resposta militar do Governo.

Como resultado, um número crescente de residentes deixou as suas casas nos distritos do norte de Palma, Mocimboa da Praia e Nangade e mudou-se para Pemba, cidade relativamente segura. A situação agravou-se para uma crise humanitária em 2020 com ataques violentos contínuos e consequente deslocamento, com estimativas actuais de 642.404 pessoas deslocadas internamente em Cabo Delgado e 99.448 em Nampula. Destes, 81 por cento vivem em famílias de acolhimento e 46 por cento são crianças.

A crise em Cabo Delgado é essencialmente uma emergência de protecção à criança. As crianças nas áreas afectadas pelo conflito já se encontravam em situação de vulnerabilidade e privação devido a frequentes desastres naturais, fraco acesso a serviços básicos e surtos de doenças.

O ciclone Kenneth causou danos e deslocamentos generalizados em Abril de 2019, deixando 374.000 pessoas a necessitar assistência humanitária e apoio contínuo ao surto de cólera que se seguiu.

Em 2020, a COVID-19 e as suas restrições, incluindo um recolher obrigatório a nível nacional, limitaram as oportunidades económicas para os residentes na província. A pobreza infantil é também consideravelmente maior nas províncias do Norte e Centro do que nas do Sul: a taxa de pobreza infantil em Cabo Delgado é estimada em 50 por cento.

A estratégia do UNICEF evoluiu com a crise, de ajuda básica de emergência aos deslocados internos no final de 2019 até à última revisão do apelo da Acção Humanitária para as Crianças (HAC), cuja meta é alcançar até meio milhão de pessoas com várias intervenções nos sectores de água, saneamento e higiene (WASH), saúde, nutrição, protecção social, educação, protecção à criança e comunicação para o desenvolvimento (C4D).

Visto que é provável que o conflito se torne uma crise prolongada para a população de Cabo Delgado, a próxima fase do UNICEF é desenvolver uma estratégia a longo prazo para as necessidades complexas numa crise de conflito prolongada nas regiões propensas a desastres. O UNICEF tem uma oportunidade de fortalecer a capacidade com os seus parceiros governamentais e organizações locais, assim como reforçar os sistemas de prontidão e resistência a vários choques.

OBJECTIVOS, FINALIDADE, ÂMBITO E METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

O objectivo geral da LFE era promover a aprendizagem e apoiar correcções intercalares, assim como a planificação a longo prazo para o que se segue à resposta de L2 em Cabo Delgado. De acordo com o Grupo de Referência de Avaliação (GRA), houve uma ligeira mudança de foco, da correcção intercalar da resposta à revisão e aprendizagem a partir da resposta, assim como adopção de uma estratégia mais integrada, combinando os pontos fortes de um programa de desenvolvimento com a prontidão e capacidade de resposta. Os objectivos da LFE eram:

- Fornecer uma avaliação preliminar da resposta do UNICEF à crise de Cabo Delgado, relativamente à sua relevância, eficácia, cobertura, coordenação e parcerias, com um enfoque específico na sua adaptabilidade às condições dinâmicas e na forma como tem abordado a marginalização e privação.
- Extrair as principais lições e recomendações da resposta até então para permitir ao Escritório Nacional do UNICEF em Moçambique (ENM) fazer ajustes a médio prazo, assim como formular a transição de uma resposta à emergência de L2 para uma estratégia a longo prazo como parte do novo Documento do Programa do País (DPP).

A avaliação abrangeu o período desde o início do Plano de Resposta Rápida da ONU, em Junho de 2020, até ao presente, através da declaração de emergência de L2, em Novembro de 2020. O calendário foi concebido para permitir que os resultados fossem alimentados por um DPP do UNICEF sensível ao conflito e à fragilidade.

Embora todos os sectores tenham sido considerados, apenas a educação, WASH e protecção à criança foram explorados através da recolha detalhada de dados. Os resultados previstos e definidos nos TdR foram alterados de modo a incluir recomendações, para uma direcção estratégica de um programa integrado para as províncias do Norte, em vez de uma teoria de mudança da resposta.

A LFE considerou as seguintes perguntas centrais de aprendizagem:

- Até que ponto o UNICEF respondeu bem à emergência de Cabo Delgado?
- Que abordagens do UNICEF tiveram maior impacto nas necessidades dos agregados familiares afectados e quais são as barreiras à resposta até aqui?
- Que acções e mudanças de estratégia são necessárias para desenvolver um programa de Cabo Delgado sensível ao conflito e a longo prazo?

As perguntas de aprendizagem da LFE foram expandidas tornando-se uma matriz de avaliação completa (conforme resumido no Anexo 2). A matriz orientou a elaboração dos guiões dos questionários (fornecidos no Anexo 4) e ajudou a identificar os informantes-chave e participantes dos grupos focais. As fases da avaliação são apresentadas na figura (abaixo, em inglês).

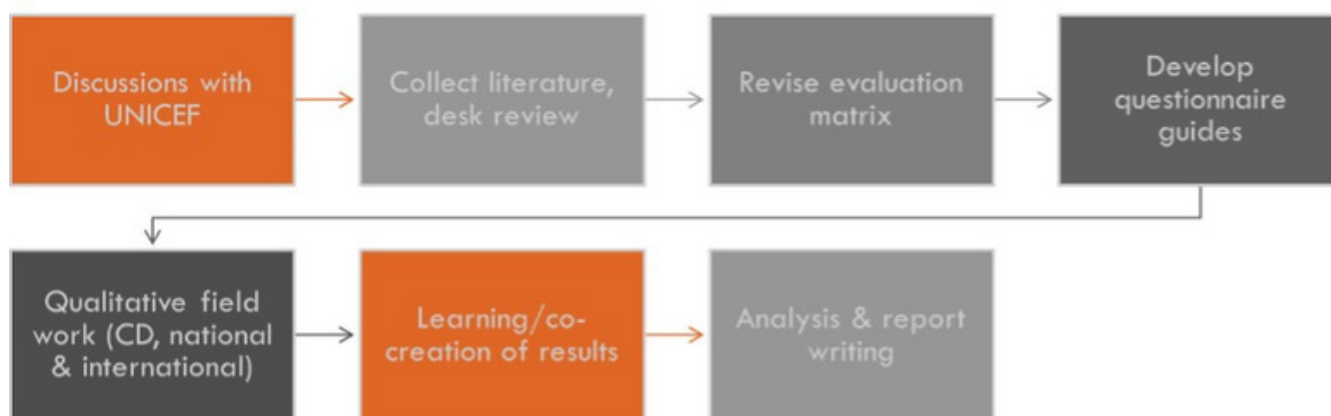
De acordo com os Termos de Referência, os dados de campo foram recolhidos de forma totalmente independente do UNICEF, com a equipa de LFE a organizar o seu próprio transporte e segurança e a criar grupos focais e entrevistas a informantes-chave, directamente com parceiros, partes interessadas e autoridades locais.

Os membros do GRA forneceram orientações e contribuições para a metodologia, assim como co-produziram as conclusões e recomendações. Foi formado um Grupo Especial Consultivo (GEC) para permitir a participação de partes interessadas externas nos pontos-chave da avaliação.

A pouca disponibilidade para a recolha de dados em Cabo Delgado impediu a cobertura total dos sectores de actividade, localizações geográficas e beneficiários. Idealmente, a equipa deveria ter passado duas semanas no terreno.

As orientações éticas para entrevistar adolescentes dificultaram a organização de entrevistas numa curta visita de campo e a equipa teve de adaptar os grupos focais de jovens para identificar as principais necessidades e lacunas na resposta para os adolescentes.

As dificuldades na obtenção de aprovação de vistos impediram o líder da equipa de se juntar à recolha de dados em Cabo Delgado, mas a consulta diária e a análise conjunta asseguraram a qualidade do processo. Em última análise, as entrevistas a informantes-chave ultrapassaram a amostra prevista, tendo havido contribuição de vários funcionários do UNICEF e parceiros.



CONSTATAÇÕES E CONCLUSÕES

Os resultados desta LFE baseiam-se numa análise sistemática dos dados primários e secundários recolhidos.

As constatações e análises apresentadas seguem os nove principais critérios identificados para esta avaliação, relacionados com as duas primeiras perguntas de aprendizagem, que referem i) ao desempenho do UNICEF até aqui e ii) às abordagens bem-sucedidas e aos desafios, e abordam as perguntas priorizadas na matriz de avaliação (anexo 2 do relatório de avaliação).

A análise da terceira pergunta de aprendizagem, orientada para o futuro, é apresentada nas lições aprendidas e recomendações.

Eficácia

Em geral, os beneficiários reconhecem o apoio que receberam do UNICEF e dos seus parceiros, e que o fornecimento de kits de higiene e o rastreio nutricional para os recém-deslocados foi eficaz e em tempo útil. Tanto as partes interessadas internas como externas consideram que o UNICEF foi lento na expansão da resposta e que ainda existem lacunas significativas na satisfação das necessidades das famílias e das crianças afectadas. Embora os sistemas de gestão de informação específicos dos Clusters e do UNICEF estejam a melhorar em todo o UNICEF, a monitoria actual não fornece informação suficiente sobre as actividades e os resultados em cada local para permitir assegurar um “pacote” eficaz de apoio aos agregados familiares afectados.

Alguns beneficiários apontaram que a política local e as dinâmicas de poder influenciam a distribuição da ajuda humanitária e que certos grupos vulneráveis, tais como viúvas e pessoas com deficiência, não recebem apoio adequado às suas necessidades. Os mecanismos de responsabilização não são evidentes na resposta e as populações afectadas nem sempre se sentiram consultadas e não encontraram mecanismos de feedback em que pudessem confiar.

Apesar dos esforços do UNICEF e dos parceiros do Governo, os serviços básicos continuam a ser inadequados em muitos dos acampamentos temporários e comunidades de acolhimento. Muitas crianças deslocadas internamente, especialmente nas faixas etárias mais velhas, não têm acesso à educação por várias razões, incluindo a estigmatização. A oferta limitada de espaços de aprendizagem amigos da criança (CFLS) ou actividades para crianças deixou muitas destas sem apoio psico-social e reabilitação efectiva.

Cobertura e proporcionalidade

As restrições de segurança impedem o UNICEF de chegar a vários dos distritos da província. Alguns inquiridos consideraram que o UNICEF tinha adoptado uma abordagem muito avessa ao risco em comparação com outras organizações humanitárias e que poderia ter adoptado uma abordagem mais ousada para alcançar as populações deslocadas nas áreas muito afectadas pelo conflito.

Apesar da sua considerável expansão em 2021, o UNICEF está a direccionar a sua acção a uma proporção relativamente pequena das pessoas necessitadas em Cabo Delgado, prestando serviços a menos pessoas ainda.

As discussões com as partes interessadas sugerem que o UNICEF pode não ter capacidade para cobrir muitos distritos, pondendo, por conseguinte, ser mais eficaz se se concentrar em apoiar com sucesso as populações afectadas num número limitado de distritos.

QUALIDADE E COERÊNCIA

Embora existam lacunas na satisfação das necessidades em algumas áreas, as actividades de resposta na maioria dos sectores têm seguido os padrões da SPHERE e os Compromissos Essenciais para as Crianças (CCCs). No sector de WASH, o Governo insiste nos padrões nacionais de desenvolvimento que são difíceis de alcançar numa emergência. Todos os intervenientes devem estar familiarizados com os padrões da SPHERE e os quadros de responsabilização e seguir os princípios humanitários.

O ENM reconheceu plenamente a sua responsabilidade humanitária de responder à crise de Cabo Delgado e liderou a Equipa Nacional das Nações Unidas na tomada de medidas. Contudo, a inexperiência do ENM em programas para uma crise de conflito resultou numa planificação e liderança incoerentes, às vezes.

Com objectivos mais claros e estratégicos para a resposta, o UNICEF poderia ter mobilizado recursos apropriados de forma mais eficaz.

EQUIDADE

O compromisso do ENM na inclusão, especialmente das pessoas com deficiência, é impressionante e existe uma forte liderança e estratégia nesta área. Os programas directos para pessoas com deficiência através de organizações não governamentais (ONGs) especializadas está a funcionar bem, mas a cobertura é limitada. É necessário um maior enfoque na inclusão em todos os programas dos parceiros, mas os estes necessitam de capacitação para fortalecer a sua monitoria dos marcadores de deficiência.

A resposta incluiu algumas actividades específicas de género, tais como distribuição de kits de dignidade e identificação de raparigas em risco de exploração e abuso sexual. Embora a equidade de género não seja um objectivo explícito da resposta, as actividades sectoriais poderiam ter promovido mais activamente a equidade de género e o empoderamento das mulheres.

CONEXÃO E SUSTENTABILIDADE

A maneira como o UNICEF presta serviços, através do Governo, é uma boa estratégia para garantir a conexão com os programas a longo prazo. Ajuda na capacitação, harmonização e sustentabilidade em si. Contudo, a sustentabilidade geral do reassentamento de pessoas deslocadas internamente é questionável se não houver um investimento significativo em oportunidades de subsistência. As famílias deslocadas mostram-se relutantes em participar na prestação de serviços

sustentáveis e na comunicação para a mudança de comportamento quando sentem que o seu reassentamento é temporário. Existem tentativas positivas para garantir a sustentabilidade dos serviços (por exemplo, em WASH), mas não há probabilidade de o acesso aos serviços de nutrição e saúde para pessoas deslocadas internamente ser sustentável enquanto depender exclusivamente de brigadas móveis de saúde.

O plano combinado da HAC e resposta que visa atender às necessidades das populações afectadas por três desastres muito diferentes não é adequado para o propósito de uma crise complexa e prolongada. Seria difícil gerir um plano de resposta separado para a crise do conflito, mas permitiria referências e indicadores adaptados mais apropriados ao contexto.

A vontade do ENM de aprender com a resposta aos ciclones e ao conflito de Cabo Delgado e de aplicar as lições aprendidas ao novo DPP é encorajadora. O novo DPP incorpora um pensamento mais relacionado com o risco e algumas Notas de Estratégia do Programa (NEPs), principalmente educação e protecção à criança, integraram abordagens informadas sobre riscos e de resposta a choques. Contudo, todos os quadros de resultados do sector são orientados para um programa de desenvolvimento tradicional, apesar do perfil de risco de Moçambique, e ainda deixam “projectos de emergência” num silo.

Serão necessários colaboração e parcerias para conectar a resposta à emergência a uma prestação de serviço mais sustentável.

O DPP do sector da educação já está a promover uma colaboração mais forte entre as secções, os clusters e o Banco Mundial, formulando, em conjunto, um documento de análise e resposta estratégica com um orçamento em nome do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH).

COORDENAÇÃO E PARCERIAS

A parceria com o Governo é forte, valiosa e reconhecida, mas os sistemas orientados para o desenvolvimento, em vez de sistemas focados na emergência, atrasam a resposta. Outras parcerias governamentais (como em WASH, Saúde e C4D) demonstram que o Governo tem mecanismos para responder rapidamente a emergências.

O UNICEF aumentou gradualmente a capacidade para cumprir as suas responsabilidades de coordenação de clusters. Contudo, fazer com que os gestores de emergência do UNICEF assumam o papel adicional de coordenadores de clusters compromete a independência e a neutralidade dos clusters, deixa lacunas na coordenação e pode desencorajar alguns actores de participarem.

Há evidências de fraquezas na coordenação interna do UNICEF tanto verticalmente (entre os escritórios de Maputo e Pemba) e lateralmente (entre os sectores) apesar dos esforços consideráveis para manter uma boa comunicação durante as restrições impostas pela COVID-19.

O estabelecimento de uma equipa forte em Pemba para gerir e coordenar a resposta foi um passo positivo, mas são necessários melhores mecanismos e ferramentas de coordenação.

A falta de ONGs internacionais importantes resultou na percepção de que a capacidade humanitária dos parceiros é um obstáculo à resposta. Contudo, existem oportunidades não exploradas para criar parcerias locais com ONGs locais e organizações da sociedade civil para fortalecer a capacidade da resposta.

ABORDAGENS BEM-SUCEDIDAS PARA RÉPLICA

Os sectores de WASH e saúde colaboraram bem na resposta à cólera e exploraram opções para actividades multi-sectoriais realizadas por um parceiro.

As abordagens de implementação baseadas na comunidade, incluindo o fortalecimento de redes de agentes comunitários de saúde e trabalho com organizações baseadas na comunidade (OBCs) e organizações de mulheres, para actividades de trabalho intensivo, parecem ter sucesso tanto nos grupos de deslocados internos quanto nas comunidades de acolhimento.

Existem oportunidades para explorar processos alternativos de envolvimento além da contratação baseada nos documentos do programa e para envolver os trabalhadores comunitários (activistas) de forma mais consistente no desenho e implementação do programa.

Houve uma rápida mobilização de equipas para o fornecimento de apoio imediato às pessoas recém-deslocadas nos locais de chegada e trânsito, assim como várias distribuições do Projecto de Resposta Conjunta em Mueda e Palma. É necessária uma coordenação mais forte do OCHA para uma réplica em grande escala como uma capacidade de reserva.

O aumento da capacidade de gestão da informação em Pemba representa uma oportunidade para avançar na adaptação e utilização de plataformas digitais de monitoria, melhorando assim a eficiência da resposta, especialmente se utilizadas pelos clusters.

ABORDAGENS QUE PRECISAM DE ADAPTAÇÃO OU QUE DEVEM SER DESCONTINUADAS

O pessoal local e internacional geriu a resposta de Cabo Delgado da melhor forma possível. Contudo, a complexidade da crise e a necessidade de uma acção humanitária que seja claramente independente de todas as partes no conflito, juntamente com os desafios de trabalhar com um número limitado de parceiros, com experiência limitada, exigiam uma equipa permanente de trabalhadores dedicados e capacitados baseados em Pemba. Apesar de aprender com a resposta do Ciclone Idai e um compromisso com o desenvolvimento de mais capacidade institucional humanitária, o escritório de Pemba dependeu muito de contribuições de curto prazo, demorou muito

para estabelecer o escritório e ainda não está em plena capacidade.

Os sistemas de monitoria que contam apenas com indicadores de HAC não são a ferramenta mais útil para os gestores da resposta. Existem exemplos de sistemas de monitoria nas áreas específicas nos clusters. O rastreador de actividades introduzido para a resposta ao Ciclone Idai poderia ser adaptado pela equipa do UNICEF Pemba para identificar lacunas e oportunidades para a prestação de serviços integrados. Esta deve ser uma ferramenta simples e concebida para auxiliar na tomada de decisões no campo.

LIÇÕES APRENDIDAS

Algumas barreiras e desafios foram destacados nas respostas anteriores (Ciclone Idai), mas as soluções recomendadas não foram iniciadas a tempo de serem aplicadas em Cabo Delgado. As soluções incluem melhoria de sistemas de gestão de informações, formação em prontidão e resposta a emergências (EPR) para pessoal-chave, utilização estratégica de destacamentos e procedimentos operacionais padrão reforçados para prestação de contas às populações afectadas.

Tem havido uma rápida rotatividade de pessoal. O novo pessoal não analisou ou não aprendeu com os ciclones Idai e Kenneth, então a resposta de Cabo Delgado é, essencialmente, começar do zero. A resposta de Nampula foi desenvolvida sobre uma aprendizagem mais sólida dentro da equipa e parceiros. O ENM tentou responder a algumas das lições aprendidas com Idai, incluindo a formação em EPR, mas esta não foi

considerada muito eficaz no desenvolvimento de capacidades.

O ENM aceitou a oportunidade de aprender com os últimos 18 meses da resposta por meio desta LFE e a equipa generosamente se comprometeu a contribuir com as lições aprendidas e ideias para o desenvolvimento de uma estratégia de prontidão e resposta mais rápida. As NEPs produzidas recentemente reflectem um pensamento de “ligação” para programas nessas áreas de alto risco, mas nem todas as estruturas de resultados do sector integraram planos totalmente informados sobre os riscos e de resposta a choques.

Aprender de fora de Moçambique sobre abordagens para programas em crises prolongadas será valioso. Parece que a percepção anterior de que Moçambique não estava numa emergência complexa dificultou esta aprendizagem. A troca de ideias e lições com outros escritórios do UNICEF nos países com experiência neste tipo de programas seria uma boa forma de fortalecer a resposta de Cabo Delgado.

RECOMENDAÇÕES

Conforme solicitado nos TdR, a equipa de avaliação formulou recomendações inovadoras e viáveis para melhorar as respostas em curso, assim como fortalecer as estratégias do programa para o próximo Programa Nacional de Moçambique. Essas recomendações foram desenvolvidas a partir dos resultados da avaliação, assim como do evento de aprendizagem com o ERG.

Adaptações imediatas para melhorar a resposta à emergência

1. O UNICEF precisa **centralizar o programa em Cabo Delgado para preencher as lacunas nas necessidades não satisfeitas**, especialmente na protecção à criança. Considerando os constrangimentos de financiamento, isto pode ser alcançado priorizando as necessidades críticas nas áreas onde o UNICEF e os seus parceiros têm capacidade e acesso, sem expandir a cobertura geográfica.

2. O UNICEF deve comprometer-se aos recursos **dedicados à coordenação em todos os clusters onde lidera ou tem uma área de responsabilidade**. Deve haver um coordenador baseado em Pemba e um especialista em gestão de informações em cada cluster que não esteja também a actuar como gestor do programa de emergência do UNICEF.

3. **O UNICEF deve continuar a colaborar com a OIM e a PMA para activar o JRP** e fortalecer conjuntamente os mecanismos de direccionamento e responsabilização em toda a resposta. Isto requer pessoal dedicado ao JRP.

4. **As crianças deslocadas devem ser incentivadas com urgência a voltar à escola, seja por meio do acesso à educação formal ou proporcionando espaços seguros de aprendizagem mais próximos de seus reassentamentos**. O programa de educação deve capacitar o Governo sobre como monitorar a integração das crianças deslocadas nas escolas existentes e nos espaços temporários de aprendizagem.

5. **A capacidade do pessoal e os processos internos do ENM e dos seus principais parceiros devem ser revistos e reforçados para melhor gerir os programas de emergência e de ligação**. Isto deve basear-se na formação atempada de ERP, mas centrar-se na colmatação de lacunas específicas de capacidade para programas eficazes em Cabo Delgado.

6. O UNICEF deve rever o sistema de planificação e monitoria para emergências actuais e considerar a adopção de **um plano mais flexível específico para Cabo Delgado, com objectivos estratégicos claros e monitoria de actividades e resultados** apropriados para uma crise prolongada.

Mudanças na estratégia para programas sensíveis a conflitos na província de Cabo Delgado

7. Em apoio às recomendações da Avaliação do Programa do País, a equipa da LFE recomenda que o UNICEF se **concentre mais em fazer algumas coisas bem em vez de fazer muitas coisas mal.**

8. **O UNICEF deve desenvolver uma estratégia abrangente para o programa do Norte de Moçambique com foco na resiliência e prontidão.** Utilizar experiência e modelos de resiliência de outras crises prolongadas para a elaboração dessa estratégia.

9. **O UNICEF deve explorar opções de novas parcerias estratégicas,** incluindo parcerias com ONGs e OBCs locais com foco na capacitação para a acção humanitária.

10. **O UNICEF deve adoptar uma abordagem de programa para cidades capitais e sedes distritais que se concentre na expansão da prestação de serviços para reassentamentos na periferia,** em vez de acampamentos para pessoas deslocadas internamente.