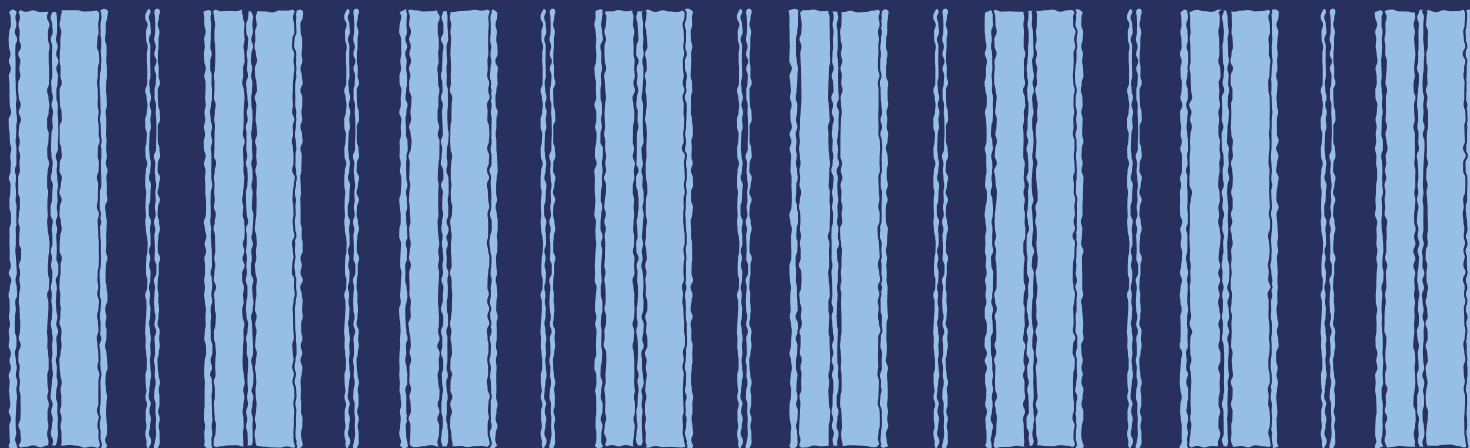


Relatório de Avaliação

# Trabalho do UNIFEM sobre Orçamentação na Óptica de Género



Programa de Orçamentação  
na Óptica de Género: Moçambique

Unidade de Avaliação  
2009

Fundo de Desenvolvimento das  
Nações Unidas para a Mulher



Direitos autorais © 2010, todos os direitos reservados pelo  
Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM).  
304 East 45th Street, New York, NY. 10017, USA.

Relatório de Avaliação, Trabalho do UNIFEM sobre Orçamentação na Óptica de Género: Moçambique,  
New York, 2010.

Tradução: Strategic Agenda

Desenho: Soho Design, S.A.

Impressão: Phoenix Design Aid A/S

Produção: Unidade de Avaliação do UNIFEM

Site: [www.unifem.org](http://www.unifem.org)

Relatório de Avaliação

# Trabalho do UNIFEM sobre Orçamentação na Óptica de Género



Programa de Orçamentação  
na Óptica de Género: Moçambique

Unidade de Avaliação  
2009

**Equipe de Avaliação:**

Social Development Direct (SDD)

- Karen Johnson – Líder da equipe
- Barbara Evers – Conselheira OOG
- Achim Engelhardt – Especialista em Metodologias
- Francis Watkins – Avaliação de peritos
- Basílio Zaquero – Consultor Nacional, Moçambique

Gerente de Tarefas de Avaliação: Inga Sniukaite, Unidade de Avaliação

**Disclaimer:** As análises e recomendações deste relatório não refletem necessariamente a opinião do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher, da Comissão Executiva das Nações Unidas ou dos Estados-Membros. Esta é uma publicação independente, preparada para o UNIFEM e reflecte a opinião de seus autores.

# Índice

	<b>Acrónimos</b>	6
	<b>Sumário executivo</b>	7
1.	Finalidade da avaliação	11
2.	Objectivos e âmbito da avaliação	13
3.	Metodologia de avaliação	15
4.	Contexto do programa	17
5.	Descrição da Fase II do Programa de OOG	19
	5.1 A teoria da mudança do Programa de OOG	20
6.	Resultados do programa	25
	6.1 Relevância	25
	6.2 Eficácia	28
	6.3 Sustentabilidade	34
7.	Estratégias de programação	37
	7.1 Fortalecimento de capacidades	37
	7.2 Acompanhamento sectorial	39
	7.3 Advocacia baseada em dados concretos	41
	7.4 Parcerias	43
8.	Gestão do programa	47
9.	Conclusões	51
10.	Lições aprendidas	53
11.	Recomendações	55
	<b>ANNEXES</b>	57
	<b>Anexo 1:</b>	59
	Termos de referência da avaliação	69
	<b>Anexo 2A - 2D:</b>	69
	Matriz de avaliação, Formulário de registo de entrevista, Perguntas da avaliação e Quadro da análise contextual do país	
	<b>Anexo 3:</b>	93
	Pessoas entrevistadas	
	<b>Anexo 4:</b>	95
	Documentos utilizados	
	<b>Anexo 5:</b>	97
	Efeitos e resultados do quadro lógico de Moçambique	
	<b>Anexo 6:</b>	99
	Relatórios PARPA 2006-2008	
	<b>Anexo 7:</b>	101
	Resumo de workshops e seminários realizados através do Programa de OOG na Fase II	

## Acrónimos

---

BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
CeCaGe	Centro de Estudos do Género e Coordenação (da Universidade Eduardo Mondlane)
CNAM	Conselho Nacional para o Avanço da Mulher
GCG	Grupo de Coordenação de Género
ISAP	Instituto Superior de Administração Pública
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MF	Ministério das Finanças
MINT	Ministério do Interior
MISAU	Ministério da Saúde
MMAS	Ministério da Mulher e da Acção Social
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MTEF/CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
OE	Orçamento do Estado
OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (subsídios globais)
PAF/QAD	Quadro de Avaliação do Desempenho
PAP	Parceria de Apoio Programático
PES	Plano Económico e Social
PGEI	Política de Género e Estratégia de Implementação
PNAM	Plano Nacional para o Avanço da Mulher
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SIG	Grupo de Interesse Especial
SISTAFE	Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado
TGNP	Rede de Género da Tanzânia

# Sumário executivo

## Finalidade, âmbito e metodologia de avaliação

---

A SDDirect foi contratada pela Unidade de Avaliação do UNIFEM para realizar uma **avaliação corporativa** do trabalho global do UNIFEM no âmbito da Orçamentação na Óptica do Género (OOG). Este relatório documenta as conclusões e recomendações da avaliação nacional em Moçambique, durante a Fase II do Programa de OOG, “Reforçar a Governação Económica: Análise de Género Aplicada aos Orçamentos Governamentais”, financiado pelo governo belga<sup>1</sup>.

O objectivo principal desta avaliação consiste em “analisar o progresso alcançado relativamente aos efeitos e resultados da programação da OOG a nível nacional através de um estudo de caso do Programa Global de OOG: Fase II<sup>2</sup>”. Este relatório visa também apoiar futuros programas de OOG através da consolidação e testagem das teorias da mudança que estão na base do trabalho do UNIFEM nesta área temática, no sentido de identificar os factores positivos e negativos que afectam a implementação de programas de OOG e reforçar os conhecimentos do UNIFEM sobre estratégias, modelos e práticas eficazes para promover a responsabilização em relação ao assunto de género nas políticas e práticas orçamentais<sup>3</sup>. A avaliação de Moçambique teve lugar no final da Fase II do Programa Global de OOG, que decorreu entre Janeiro de 2005 e Dezembro de 2008. Os critérios de avaliação utilizados na análise dos dados

de campo foram a relevância, a eficácia e a sustentabilidade, cujas definições foram retiradas das directrizes de avaliação do CAD/OCDE. O trabalho de campo decorreu entre 4 de dezembro de 2008 e 12 de dezembro de 2008 em Maputo, sob a responsabilidade de Karen Johnson (consultora internacional e chefe da equipa de avaliação) e Basílio Zaquero (consultor nacional).

As principais metodologias de avaliação utilizadas foram as seguintes:

Uma análise documental abrangendo os documentos relevantes sobre conceitos e práticas de OOG, os dados contextuais relativos a programas nacionais específicos e a documentação sobre o programa, quando disponível.

Entrevistas semiestruturadas com as principais partes interessadas identificadas pelos responsáveis do UNIFEM em Moçambique.

Um grupo de discussão com aqueles que participaram na formação apoiada pelo UNIFEM durante a Fase II do Programa Global de OOG.

The two major limitations in the evaluation methodology were lack of comprehensive documentation for the full period of Phase II and lack of a systematic monitoring and evaluation framework and monitoring data for the programme.

## Contexto e descrição do programa

---

A Fase II desenrolou-se num contexto de fortalecimento dos compromissos da política nacional para com a igualdade de género, sob a forma do Plano Nacional para o Avanço da Mulher (PNAM) e da aprovação da Política de Género e Estratégia de Implementação (PGEI). O contexto da política macroeconómica foi influenciado por um segundo Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), um programa de coordenação ao

1 Foram elaborados relatórios individuais sobre o Equador, Marrocos e o Senegal, os outros três países em que o Programa Global de OOG da UNIFEM trabalhou na Fase II

2 Nota: o Programa Global de OOG: Fase II consiste no programa “Reforçar a Governação Económica: Análise de Género Aplicada aos Orçamentos Governamentais”, financiado pela Bélgica

3 Estes objectivos estavam incluídos nos objectivos da avaliação geral, tal como definidos nos Termos de referência

mais alto nível entre o governo e os doadores, caracterizado também pelo empenho na reforma da gestão das finanças públicas, formalizada pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). O contexto institucional caracterizou-se por uma crescente descentralização, definida pela Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Uma significativa mudança contextual para o Programa de OOG foi a separação institucional das pastas governamentais da planificação e das finanças, em 2004, que deu origem ao Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e ao Ministério das Finanças (MF).

O Programa de OOG procurou alcançar **três efeitos**:

1. A reflexão dos princípios da igualdade de género nos processos e políticas orçamentais nacionais de Moçambique.
2. A reflexão das prioridades das mulheres pobres nas alocações sectoriais do orçamento para programas nacionais de combate à pobreza.
3. O conhecimento e a aprendizagem sobre a orçamentação na óptica do género propiciam a reprodução das boas práticas e a troca das lições aprendidas.

As estratégias de implementação foram as seguintes:

Fortalecimento de capacidades técnicas para permitir que as organizações de mulheres participem em fóruns de consulta sobre o PARPA, em conjunto com o governo.

Seminários e workshops de fortalecimento de capacidades técnicas sobre a OOG destinados aos técnicos e decisores envolvidos dos ministérios da Planificação e das Finanças e dos sectores da Saúde e do Interior, incluindo apoio, a partir de 2007, para influenciar o conteúdo relevante em termos de género dos processos de formulação do orçamento.

A partir de 2008, apoio técnico em dois ministérios providenciado pelos funcionários dos ministérios da Planificação e das Finanças, no sentido de influenciar as alocações orçamentais por sector destinadas à prestação de serviços no quadro da violência contra a mulher.

Apoio limitado ao desenvolvimento da análise orçamental com base no género por parte dos actores da sociedade civil e declarações orçamentais de género por parte de representantes governamentais.

Os contactos com o governo foram mediados pelo Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM) e o compromisso ao nível sectorial verificou-se principalmente da parte de funcionários cujo trabalho se relacionava com a questão do género.

Até meados de 2007, o apoio ao fortalecimento de capacidades técnicas era da responsabilidade da Rede de Género da Tanzânia (TGNP), assistida pelo Fórum Mulher, uma rede de mulheres moçambicanas. Em 2007, foi recrutada uma coordenadora nacional do programa e, em 2008, funcionários dos ministérios da Planificação e das Finanças foram engajados para prestar apoio técnico a funcionários dos ministérios da Saúde e do Interior.

O programa foi financiado pelo governo belga e o investimento totalizou 535 606 dólares entre 2005 e 2007. Foi gerido por funcionários do Escritório Regional da África Austral até meados de 2006, após o que esteve temporariamente sob a alçada de Maputo, tendo passado a contar com uma coordenadora a tempo inteiro em Moçambique a partir de Agosto de 2007.

## Principais conclusões

O Programa de OOG foi altamente relevante, concentrando a sua atenção no quadro fundamental para o estabelecimento de prioridades nas escolhas políticas, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). A ênfase na violência contra a mulher mostrou-se igualmente relevante.

Os principais progressos alcançados relativamente aos efeitos esperados do programa foram os seguintes:



**Efeito 1**

**Inclusão das questões de género e indicadores no segundo PARPA** e referências consistentes sobre o género no mecanismo de avaliação formal do PARPA;

**Introdução da questão do género nas Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento**, com orientações mais específicas nas circulares seguintes;

**Envolvimento crescente das organizações de mulheres** num mecanismo nacional de monitoria do progresso do governo em relação aos seus compromissos políticos.

**Efeito 2**

**Alocações orçamentais específicas para actividades institucionais** orientadas para a promoção da igualdade de género nos sectores-piloto dos ministérios do Interior e da Saúde;

**Protocolo no sector da saúde e proposta de alocações orçamentais** no Ministério do Interior, visando melhorar os serviços prestados a mulheres vítimas de violência.

**Efeito 3**

**Actividade limitada na promoção de elos de ligação e de aprendizagem.** A ausência de dados de monitoria resultou na impossibilidade de avaliar a eficácia do Boletim sobre a OOG.

A escolha de pontos de entrada institucionais orientados para as questões de género obteve um sucesso relativo. O Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM) constituiu o ponto de entrada do Programa de OOG. Apesar de estar bem documentado quanto à questão, não gozava de grande notoriedade nem reconhecimento junto do governo, o que reduziu o impacto. Os funcionários com cargos relacionados com a questão do género, como os pontos de referência do género nos ministérios sectoriais, foram altamente eficazes na obtenção de resultados, mas conseguiram-no através de pressões directas sobre os respectivos ministros. Tal indica que o compromisso para com a mudança não se encontrava institucionalizado nos ministérios da Planificação e das Finanças. O programa estabeleceu fortes ligações com o Ministério da Planificação e Desenvolvimento, onde os processos políticos do PARPA são geridos, tendo porém estabelecido ligações mais fracas com o Ministério das Finanças. Consequentemente, o ponto de referência do género na direcção do orçamento manteve-se mais fraco do que os existentes no Ministério da Planificação, limitando as sinergias para a criação de um impulso que

promovesse os objectivos relacionados com o género em ambos os ministérios. No que se refere aos organismos de monitoria do PARPA e de coordenação da eficácia da ajuda existentes em Moçambique, o programa teve uma forte aceitação junto do grupo relacionado com as questões de género. No entanto, a ausência de empenho por parte dos grupos cujas funções se relacionavam com o orçamento e a reforma da gestão das finanças públicas demonstra que o programa não influenciou estes grupos a levarem as questões de género em conta.

O apoio ao fortalecimento de capacidades e a assistência técnica foram eficazes ao contribuir para alcançar os resultados pretendidos no que se refere a mudanças nos processos de orçamentação nacionais e alocações orçamentais, tendo sido utilizado um conjunto adequado de abordagens. O engajamento de funcionários dos ministérios da Planificação e das Finanças para apoiarem funcionários dos ministérios da Saúde e do Interior foi altamente eficaz para o alcance dos resultados e para promover a interacção entre os ministérios na prestação de serviços a mulheres que foram vítimas de violência. A equipa de avaliação identificou alguns sinais iniciais de sustentabilidade, incluindo a existência de um grupo informal de formadores em OOG.

O programa teve lugar num momento em que se verificavam mudanças organizacionais no UNIFEM e a substituição de funcionários. O programa possuía um mecanismo para a planificação geral, avaliação e elaboração de relatórios (planos anuais, relatórios e avaliação a meio percurso). No entanto, a ausência de informações de monitoria ao nível nacional fez com que este mecanismo global dependesse de informações em grande parte relacionadas com as actividades levadas a cabo e com percepções de mudança. Consequentemente, o programa não pôde avaliar nem demonstrar a eficácia das suas abordagens, nem tomar decisões informadas quanto às prioridades a dar aos seus esforços.

## Principais recomendações

---

O programa deveria formalizar as suas relações directas com o Ministério da Planificação e com os ministérios sectoriais e desenvolver uma relação mais clara com o Ministério das Finanças.

O programa deveria garantir a continuidade da sua relevância utilizando a CEDAW (Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher) como meio de identificar as prioridades das mulheres e de analisar as relações de poder que permitem ou que impedem as mulheres de reivindicar os seus direitos.

O programa deveria apoiar os ministérios da Planificação e das Finanças e os parceiros dos sectores envolvidos na avaliação das mudanças resultantes da inclusão do género nas Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento e examinar novamente a componente de análise de género dos orçamentos do Programa de OOG, na medida em que se trata de uma componente-chave da teoria da mudança.

O programa deveria identificar a sua aceitação junto dos diferentes actores responsáveis por promover a responsabilização no que se refere à igualdade de género, ou seja, redes de mulheres, deputados e o aparelho institucional nacional para as mulheres, do ponto de vista dos direitos humanos e não numa perspectiva de implementação do programa e de cumprimento de contrato.

O programa deveria estabelecer uma colaboração com os grupos de coordenação do orçamento e da gestão das finanças públicas relacionados com a eficácia da ajuda e a monitoria do PARPA, como forma de aumentar a sensibilização para as questões do género. Esta abordagem tem a vantagem de envolver um canal adicional, constituído por pessoas que participam nos pormenores de grandes processos de reforma e que têm acesso a decisores governamentais e influência sobre os mesmos, de uma forma diferente da que se verifica com especialistas em questões de género.

# 1. Finalidade da avaliação

As avaliações corporativas constituem análises independentes que examinam o desempenho e a contribuição do UNIFEM para as áreas críticas da igualdade de género e do empoderamento da mulher. São ferramentas estratégicas porque fornecem conhecimentos relativos a questões de política, a abordagens programáticas ou a modalidades de cooperação. Esta avaliação do trabalho do UNIFEM sobre os Orçamentos Sensíveis ao Género constitui uma avaliação corporativa e foi realizada em 2008 no âmbito do plano de avaliação anual da Unidade de Avaliação. A justificação para a sua selecção como avaliação corporativa baseia-se no actual compromisso dos doadores de financiarem o programa (o governo Belga); na sua relevância para o Plano Estratégico do UNIFEM (2008-2011); no seu potencial para gerar conhecimentos sobre o papel da OOG em matéria de maior responsabilização perante as mulheres e do avanço da agenda da igualdade de género; na dimensão do investimento atribuído a esta área de trabalho nos últimos anos; e na sua cobertura geográfica. Esta avaliação é especialmente importante na medida em que o Plano Estratégico do UNIFEM colocou uma ênfase específica no aumento do número de processos orçamentais que integrem plenamente a questão da igualdade de género, definindo-o como um dos oito efeitos-chave para os quais a organização pretende contribuir, promovendo o objectivo da implementação de compromissos nacionais para com a igualdade de género e o empoderamento da mulher. Por conseguinte, espera-se que esta avaliação forneça evidências significativas e uma compreensão dos factores que permitem ou impedem a implementação bem sucedida de processos de orçamentação na óptica do género. Esta avaliação constitui uma avaliação externa independente e foi realizada pela Social Development Direct. Foi concebida com o objectivo de constituir uma avaliação sumária e simultaneamente formativa. Pretende constituir-se como um exercício progressista e de aprendizagem e não como uma mera avaliação da programação da OOG do UNIFEM. A avaliação utiliza uma abordagem impulsionada pela teoria e pretende determinar funda-

mentalmente que condições e mecanismos permitem ou impedem o trabalho do UNIFEM em prol de uma maior consideração da igualdade de género nos processos e práticas orçamentais, bem como avaliar a abordagem global do UNIFEM na programação da OOG. O principal objectivo é o de informar e apoiar a estratégia do UNIFEM no âmbito da orçamentação na óptica do género.

A avaliação corporativa foi conduzida ao longo de três etapas:

A **Etapa 1** envolveu uma rápida avaliação preliminar de iniciativas de OOG no sentido de clarificar o âmbito da avaliação.

A **Etapa 2** concentrou-se no Programa Global de OOG: Fase II enquanto estudo de caso e avaliou os resultados do programa ao nível nacional. Os estudos de caso nacionais incluídos nesta etapa da avaliação referem-se ao Senegal, Marrocos, Moçambique e Equador.

A **Etapa 3**, baseando-se nas conclusões das duas primeiras etapas, avaliou a adequação geral (eficácia, relevância e sustentabilidade) da abordagem do UNIFEM na programação da OOG.

Espera-se que os resultados da avaliação constituam recursos significativos para:

A estratégia temática, reflexão e aprendizagem do UNIFEM sobre o trabalho na programação da OOG;

A concepção e implementação da terceira fase do Programa Global de OOG;

A melhoria dos sistemas de monitoria e avaliação dos actuais programas de OOG do UNIFEM e a preparação do estudo de impacto dos países seleccionados.

Este relatório documenta conclusões e recomendações da avaliação nacional em Moçambique. Deve ser lido em conjunto com o relatório global da Etapa 2 da avaliação e o relatório de contexto nacional relativo a Moçambique.



# 2. Objectivos e âmbito da avaliação

## Objectivos da avaliação

A avaliação global tem os seguintes objectivos:

Avaliar a estratégia temática de OOG do UNIFEM, bem como a sua eficácia técnica e política na promoção da igualdade de género;

Apoiar a programação da OOG através da consolidação e testagem das teorias da mudança que estão na base do trabalho do UNIFEM nesta área temática;

Identificar os factores positivos e negativos que afectam a implementação de programas de OOG;

Avaliar o progresso alcançado em termos de efeitos e resultados da programação da OOG ao nível nacional através de um estudo de caso do Programa Global de OOG: Fase II;

Aumentar os conhecimentos do UNIFEM sobre estratégias, modelos e práticas eficazes para a promoção da responsabilização perante a questão do género nas políticas e práticas orçamentais;

Apoiar os programas de OOG seleccionados na sua programação e avaliação actualizando as teorias da mudança, identificando indicadores e fornecendo ferramentas de monitoria.

**O principal objectivo da avaliação nacional de Moçambique é o de contribuir para a avaliação do estudo de caso do Programa Global de OOG: Fase II.** As conclusões desta avaliação nacional do progresso alcançado em termos de efeitos e resultados ao nível nacional serão utilizadas, em conjunto com as evidências retiradas das outras três avaliações nacionais, para elaborar conclusões ao nível do programa sobre a aplicação das teorias da mudança ao nível nacional, progressos, factores positivos e negativos que afectaram a implementação e lições que podem ser retiradas sobre estratégias, modelos e práticas eficazes. Em Moçambique, a Fase II do Programa Global de OOG desenrolou-se entre Janeiro de 2005 e Dezembro de 2008.

A avaliação recorreu a uma **abordagem baseada na teoria** e concentrou-se em dois aspectos chave do modelo de mudança inerente ao programa:

Estabelecer as fases que constituem os principais elementos da cadeia causal explicitamente enunciada sob a forma de um modelo lógico, aliando recursos, actividades, parceiros e resultados de curto prazo aos efeitos que se esperam do programa a médio prazo e, em última análise, aos impactos a longo prazo;

Procurar compreender a lógica que serve de base ao programa, analisando os pressupostos enunciados, dando uma atenção especial, através do processo de avaliação, aos pressupostos implícitos que afectam as diferentes fases de desenvolvimento do programa.

### Crítérios de avaliação e perguntas da avaliação

Os critérios de avaliação utilizados na análise dos dados de campo foram a **relevância, a eficácia e a sustentabilidade**, cujas definições foram retiradas das directrizes de avaliação do CAD/OCDE. As perguntas da avaliação relacionadas com os três critérios foram retiradas dos Termos de Referência do UNIFEM e posteriormente desenvolvidas no âmbito da metodologia geral de avaliação<sup>4</sup>. Apresentamos seguidamente uma lista dos critérios de avaliação e um resumo das principais perguntas relacionadas com cada critério.

**Relevância:** a medida em que os objectivos da intervenção de desenvolvimento são consistentes com as carências dos beneficiários, necessidades do país, prioridades globais e políticas do parceiro e do doador.

Até que ponto o programa foi bem sucedido no posicionamento do trabalho da OOG no âmbito mais vasto dos quadros nacionais de planificação, orçamentação e monitoria (PARPA, reforma do orçamento, reforma do sector público e descentralização)?

4 Consulte a Metodologia geral de avaliação e ferramentas e directrizes para as avaliações nacionais 5 de janeiro de 2009.

De que forma foi realizada a análise da situação e das necessidades, com vista à intervenção da OOG?

De que forma foram identificadas as prioridades das mulheres?

**Eficácia:** a medida em que os objectivos da intervenção de desenvolvimento são consistentes com as carências dos beneficiários, necessidades do país, prioridades globais e políticas do parceiro e do doador.

#### Efeito 1

Até que ponto o programa foi bem sucedido na introdução de mudanças nos processos de orçamentação do Ministério das Finanças para uma melhor resposta às necessidades de género, como, por exemplo, no processo de orçamentação, nas directrizes e instrumentos de orçamentação e no acesso dos defensores da igualdade de género aos processos de definição da política orçamental?

Até que ponto a capacidade de o Ministério das Finanças conduzir a OOG foi melhorada pelo programa?

Até que ponto o programa fortaleceu o papel dos defensores dos direitos das mulheres no processo de orçamentação?

#### Efeito 2

Que tipo de mudanças se observaram em resultado do acompanhamento, em termos de alocações orçamentais para as prioridades das mulheres?

#### Efeito 3

Que forma assumiu o desenvolvimento do conhecimento nos países do programa? Que tipo de produtos de conhecimento foram produzidos?

#### Estratégias do programa

De que forma as estratégias de fortalecimento de capacidades, o acompanhamento sectorial, o apoio baseado em evidências e as parcerias contribuíram para a mudança?

#### Gestão do programa

Até que ponto o UNIFEM foi eficaz no que se refere a garantir recursos humanos, financeiros e técnicos adequados para o programa?

#### O Programa de OOG em geral

Quais foram os desafios/dificuldades do programa? De que forma foram abordados?

De que forma o alcance dos efeitos foi influenciado pelo contexto político, económico, social e institucional?

Que exemplos de “práticas prometedoras” emergiram do Programa de OOG?

Que evidências existem (caso existam, nesta fase) de que o Programa de OOG do UNIFEM está a contribuir para a igualdade de género e a exercer impacto na melhoria dos direitos humanos?

**Sustentabilidade:** a continuação dos benefícios de uma intervenção de desenvolvimento após a conclusão de uma grande iniciativa de ajuda ao desenvolvimento. A probabilidade de benefícios continuados a longo prazo. A resistência ao risco apresentada pelos fluxos de benefícios líquidos ao longo do tempo.

Que indícios existem de que os progressos alcançados serão sustentados?

Que actividades específicas o governo, as organizações da sociedade civil ou outras entidades afirmam que serão prosseguidas, independentemente da continuação ou não do apoio do UNIFEM?

Até que ponto o programa foi bem sucedido na integração da participação de organizações de mulheres e da sociedade civil na totalidade do ciclo orçamental?

Até que ponto o programa foi bem sucedido na concretização dos elos de ligação e dos acordos que assegurariam a continuação do trabalho na OOG?

Que factores são/serão cruciais para a sustentabilidade?

# 3. Metodologia de avaliação

A equipa realizou uma **análise documental** apoiada em documentos fornecidos pelo UNIFEM abrangendo estratégias corporativas e relatórios elaborados sobre o Programa de OOG. Em Moçambique, os documentos incluíam estratégias nacionais relevantes e documentos do Programa de OOG específicos do país.

Os principais resultados da análise documental consistiram na análise contextual do país e no desenvolvimento inicial de um modelo lógico para cada um dos países. As análises contextuais forneceram material para analisar a selecção dos países para a Fase II do programa e iniciar o processo de compreensão da lógica de base à implementação das intervenções em cada um dos países. Através do desenvolvimento inicial dos modelos lógicos, verificou-se que não eram suficientemente diferenciados para fornecer uma compreensão plena da forma como foram aplicados em cada um dos contextos nacionais. Consequentemente, as inspecções de campo concentraram-se em grande parte em desenvolver o modelo lógico e procurar compreender melhor se e como este modelo de mudança orientou a implementação e a monitoria do progresso.

O trabalho de campo decorreu entre 4 de dezembro de 2008 e 12 de dezembro de 2008 em Maputo, sob a responsabilidade de Karen Johnson (consultora internacional e chefe da equipa de avaliação) e Basilio Zaquero (consultor nacional).

A principal ferramenta utilizada consistiu em 19 **entrevistas semiestruturadas** a 23 partes interessadas principais. Antes da chegada da consultora internacional a Maputo, o Coordenador do Programa de OOG do UNIFEM elaborou uma lista das principais partes interessadas a entrevistar, incluindo uma lista de participantes nas sessões de formação em OOG patrocinadas pelo UNIFEM. O consultor nacional estabeleceu depois um calendário para as entrevistas. A maioria destas entrevistas teve lugar em

Maputo, presencialmente, e ambos os avaliadores falaram com cada um dos entrevistados. As entrevistas iniciais foram realizadas a funcionários do UNIFEM, da rede Fórum Mulher e funcionários governamentais do Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Em alguns casos, os entrevistados sugeriram outras partes interessadas relevantes e foram marcadas entrevistas suplementares ao longo do período do trabalho de campo. O objectivo para cada reunião e os tópicos relevantes foram acordados entre os dois consultores. Foram identificadas perguntas de desenvolvimento adequadas na lista completa de perguntas elaborada durante o desenvolvimento do relatório de orientação geral. O formato de entrevista semiestruturada permitiu que outras perguntas mais detalhadas fossem colocadas a fim de explorar as questões abordadas em maior profundidade. Ambos os consultores tomaram notas durante as entrevistas, posteriormente resumidas num formato padrão.

A segunda ferramenta utilizada pela equipa de avaliação foi uma reunião sob a forma de um **grupo de discussão** com oito pessoas que tinham participado nas sessões de formação em OOG patrocinadas pelo UNIFEM em qualquer uma das etapas da Fase II do Programa Global de OOG, mas que não foram entrevistadas individualmente. Os objectivos do grupo de discussão consistiram em alargar o leque de partes interessadas consultadas, avaliar a eficácia da formação em que um conjunto de partes interessadas participara e extrair contribuições para o desenvolvimento da teoria da mudança geral.

O UNIFEM forneceu a lista de participantes nas sessões de formação, indicados pelo parceiro de implementação. O consultor nacional contactou os participantes por telefone e o UNIFEM enviou convites formais por correio às pessoas dos departamentos governamentais interessadas em participar. A reunião do grupo de discussão teve lugar no segundo semestre da missão, para permitir que fossem efectuados os processos logísticos relacio-

nados com a confirmação da participação e assegurar que algumas conclusões iniciais pudessem ser alvo de triangulação na reunião. A reunião teve lugar nas instalações do UNIFEM e os seus funcionários ofereceram apoio logístico (papel para quadros de folhas, canetas, etc.) bem como bebidas e aperitivos aos participantes. As metodologias foram participativas, com discussões em pequenos grupos, um exercício de simulação de papéis, apreciações comunicadas a todo o grupo e discussões plenárias.

A equipa de avaliação procurou retirar evidências tanto das entrevistas como das reuniões dos grupos de discussão a fim de testar a compreensão da teoria da mudança do programa e explorar os pressupostos implícitos que aquela continha. Esta tarefa envolvia assegurar a recolha de informações sobre como os funcionários do programa e os parceiros tinham avaliado o contexto no qual o Programa de OOG deveria desenrolar-se e o quadro lógico que especificava os resultados pretendidos, bem como os recursos e actividades necessários para alcançar aqueles resultados e as relações a longo prazo com outros actores a trabalhar em paralelo e formas complementares de alcançar a mudança desejada. As informações recolhidas forneceram algumas evidências da importância dos pressupostos implícitos do programa, algo que não se mostrava claro na documentação inicial do mesmo.

As duas principais limitações na metodologia do programa foram as seguintes:

A ausência de informações organizadas e abrangentes sobre o programa nas instalações do UNIFEM (p. ex.: relatórios sobre workshops e listas de participantes) relativamente à parte inicial da Fase II, antes da chegada do Coordenador da OOG;

A ausência de informações de monitoria sistemáticas sobre o programa.

A sede do UNIFEM desenvolveu um conjunto revisto de indicadores (datado de 16 de agosto de 2009), mas os funcionários do escritório nacional não dispunham de informações relativas àqueles indicadores, que exigiam

dados sobre a incidência e não uma simples confirmação sobre a realização ou não das actividades especificadas. Tal significou que a equipa de avaliação foi obrigada a confiar nas recordações e opiniões dos entrevistados. As limitações relacionadas com a utilização deste tipo de dados qualitativos foram mitigadas até certa medida pela triangulação das informações e pelo reconhecimento, quando existiam, de diferentes perspectivas sobre uma questão, ou cadeia de causalidade, veiculadas por diferentes partes interessadas. No entanto, a ausência de dados de monitoria fiáveis manteve-se uma limitação da avaliação.

A experiência em Moçambique contribuiu para o desenvolvimento da metodologia de avaliação sob diversas formas. Os critérios de identificação de informadores essenciais tornaram-se mais claros e foram articulados em pormenor no relatório de orientação geral. O formato padrão de registo de notas das entrevistas foi desenvolvido como ferramenta de análise dos dados das entrevistas. Os objectivos, a agenda e a metodologia da reunião do grupo de discussão foram aperfeiçoados. Foi desenvolvida a lista de potenciais perguntas de desenvolvimento, com perguntas mais específicas e concretas.

Na sequência da descrição do enquadramento, finalidade, objectivos e metodologia da avaliação, este relatório apresenta um resumo do contexto e uma descrição do Programa de OOG em Moçambique, incluindo a teoria da mudança identificada para o programa. As conclusões e a análise dos resultados são organizadas, em primeiro lugar, relativamente aos resultados e esforços realizados para alcançá-los, classificados segundo os critérios de avaliação de relevância, eficácia e sustentabilidade, e, em segundo, relativamente à forma como as estratégias programáticas (fortalecimento de capacidades, acompanhamento sectorial, apoio baseado em evidências e parcerias) contribuíram para a mudança. Segue-se a apresentação das conclusões sobre a eficácia da gestão do programa. As secções finais do relatório identificam as conclusões, as lições aprendidas e as recomendações decorrentes das conclusões e da análise.



# 4. Contexto do programa

Esta secção apresenta um breve resumo das características essenciais do contexto jurídico e político no âmbito da promoção da igualdade de género, do contexto da política macroeconómica, e da mudança institucional relevante para o Programa de OOG<sup>5</sup>. O quadro político para o desenvolvimento nacional e a reforma do sector público informam a OOG através do estabelecimento do quadro das prioridades de desenvolvimento económico e social e dos parâmetros dentro dos quais se pode esperar que os processos orçamentais se alterem. O contexto jurídico e político da questão do género informa a OOG no que respeita à medida em que o potencial para o avanço da mulher e os princípios da igualdade de género e do empoderamento da mulher são estabelecidos. O contexto institucional informa a OOG no que se refere ao grau de continuidade no seio dos actores e estruturas que são principais para o avanço dos objectivos da OOG.

## Contexto jurídico e político para o avanço da igualdade de género

Moçambique emergiu de duas décadas de conflito, vindo a testemunhar as primeiras eleições multipartidárias em 1994. O parlamento é composto por uma única câmara, com 250 assentos, e Moçambique tem neste momento uma representação de mulheres no parlamento superior a 30 por cento. A igualdade de género é reconhecida na Constituição e o Estado é signatário das principais convenções de direitos humanos, tendo ratificado a CEDAW e a Declaração de Género e Desenvolvimento da SADC, bem como a sua adenda sobre a Erradicação da Violência contra a Mulher e a Criança. Moçambique submeteu o seu primeiro relatório CEDAW em 2007 e as recomendações da Convenção centraram-se no aumento de recursos do aparelho nacional para o género, numa maior sensibilização para a nova Lei da Família, numa

atenção acrescida à erradicação da violência contra a mulher e no aumento da participação das mulheres na tomada de decisões. A Lei da Família foi promulgada em 2004 após sucessivos adiamentos e algumas das suas disposições protegem os direitos de herança das mulheres. Embora os compromissos expressos no CEDAW e na Constituição relativos à igualdade de género não tenham sido sistematicamente traduzidos em mudanças reais nas vidas das mulheres pobres<sup>6</sup>, ao mais alto nível político, a nomeação de Luísa Diogo, a ministra das Finanças internacionalmente respeitada, para primeira-ministra deu um impulso positivo à advocacia nas questões de género<sup>7</sup>.

A Política de Género e Estratégia de Implementação (PGEI) de Moçambique foi aprovada pelo Conselho de Ministros em Março de 2006. A Política de Género é operacionalizada pelo Plano Nacional para o Avanço da Mulher (PNAM). Unidades de género e pontos de referência do género foram estabelecidos e nomeados em todos os sectores, respectivamente aos níveis central, provincial e distrital, apesar de ainda não terem sido institucionalizados. O Governo estabeleceu também um órgão consultivo, o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM), responsável pela coordenação da implementação da política de género.

## Contexto da política macroeconómica

O UNIFEM iniciou as suas iniciativas na orçamentação na óptica do género em Março de 2003, num ambiente em que algum trabalho no domínio da orçamentação sensível à igualdade, com uma atenção especial às crianças, já tinha sido realizado por organizações da sociedade civil.

<sup>5</sup> Foi elaborada uma descrição mais abrangente do contexto geral em Moçambique na Etapa 1 do processo de avaliação e está disponível um relatório (5 de janeiro de 2009).

<sup>6</sup> Consulte [www.hdrstats.undp.org](http://www.hdrstats.undp.org) "O valor do IDG de Moçambique, 0,373, deve ser comparado com o valor do seu IDH, que é de 0,384. O valor do seu IDG é 97,1% do valor do seu IDH. Dos 156 países com valores tanto de IDH como de IDG, 135 apresentam um rácio melhor do que o de Moçambique"

<sup>7</sup> Consulte o Relatório Final da Fase I, p. 69

O programa foi iniciado num ambiente de reforma do sector público e no contexto de um governo altamente dependente da ajuda com vários doadores, alguns dos quais analisavam a forma como poderiam operacionalizar os princípios da Declaração de Paris, especialmente com vista a alcançar um maior alinhamento e harmonização da ajuda<sup>8</sup>. Moçambique dispõe de um mecanismo altamente desenvolvido de coordenação da cooperação entre o governo, os doadores e a sociedade civil, no âmbito do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). Desde 2004, os doadores concordaram em assinar um Memorando de Entendimento com o governo, para a prestação de apoio directo ao orçamento, com um total de 20 doadores na Parceria de Apoio Programático (PAP) em 2008.

O governo colocou uma ênfase especial na reforma da gestão das finanças públicas. A lei do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) foi promulgada em 2002 e conduziu à criação de unidades específicas que prestam apoio ao fortalecimento de capacidades (UTRAFE/UTRESP) e à disponibilização de apoio técnico a todos os sectores do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), através da atribuição de pontos de referência no interior do MPD para cada sector envolvido. O SISTAFE foi considerado o meio mediante o qual os recursos financeiros podem ser atribuídos e entregues para apoio das prioridades do PARPA e os doadores elaboraram uma abordagem coordenada para a prestação de um apoio, em larga escala e a longo prazo, à reforma da gestão das finanças públicas. O governo investiu também fortemente no apoio ao desenvolvimento e implementação do sistema electrónico, o e-SISTAFE, que teve importantes resultados relacionados com a execução do orçamento, a gestão de tesouraria e a contabilidade pública.

### **Mudança institucional relevante para a OOG**

A Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) de 2003 é a principal ferramenta jurídica de descentralização e desenvolvimento local. A LOLE introduziu estruturas importantes para a participação dos cidadãos no governo, ao nível mais local (Comités de Consulta da Comunidade), e estabeleceu que o orçamento de 2007 e posteriores atribuiriam uma parte do orçamento de investimento sob a forma de subsídios globais, o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), a adjudicar por estes conselhos consultivos participativos locais.

Na sequência da mudança de Presidente nas eleições de 2004, o Ministério de Planificação e Finanças foi dividido em dois no início de 2005, tendo sido criados o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e o Ministério das Finanças (MF). Simultaneamente, o antigo Ministério da Mulher e da Coordenação da Acção Social (MMCAS) transformou-se no Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS), integrando na sua missão a responsabilidade pela implementação (bem como pela coordenação).

---

<sup>8</sup> O G20 teve a sua origem num grupo de sete doadores que se comprometeram, a partir de 2000 em diante, a oferecer ajuda ao desenvolvimento através de uma maior utilização do apoio directo ao orçamento. Consulte a secção [www.pap.org.mz](http://www.pap.org.mz) sobre a estrutura do PAP

## 5. Descrição da Fase II do Programa de OOG

Esta secção descreve os efeitos e resultados do quadro lógico de Moçambique na Fase II do Programa de OOG. Apresenta um panorama das actividades da Fase II e identifica os principais beneficiários e partes interessadas. A segunda parte da secção descreve a teoria da mudança que serviu de base às actividades do Programa de OOG.

O Programa de OOG em Moçambique desenvolveu um quadro lógico bastante semelhante ao que se aplica ao Programa Global de OOG. Para o **efeito 1, “A reflexão dos princípios da igualdade de género nos processos e políticas orçamentais de Moçambique”**, os resultados concentraram-se em (i) modelos reproduzíveis e ferramentas para integrar a análise de género nos processos de orçamentação nacionais, (ii) maiores competências no Ministério das Finanças e outros ministérios envolvidos no sentido de aplicar indicadores sensíveis ao género e (iii) directrizes e envolvimento de defensores dos direitos das mulheres no apoio e monitoria.

Para o **efeito 2, “A reflexão das prioridades das mulheres pobres nas alocações sectoriais do orçamento para programas nacionais de combate à pobreza”**, os resultados foram definidos como (i) parcerias alargadas entre os actores da sociedade civil e (ii) desenvolvimento de competências e instrumentos para controlo do orçamento.

Para o **efeito 3, “O conhecimento e a aprendizagem da orçamentação na óptica do género propiciam a reprodução das boas práticas e a troca das lições aprendidas”**, os resultados foram idênticos ao quadro lógico do programa global, ou seja, aumento da colaboração em rede, a nível regional, entre especialistas em OOG e pessoas e instituições que utilizam a OOG, bem como desenvolvimento de modelos reproduzíveis a nível regional para processos de orçamentação na óptica do género.

A estratégia de implementação iniciada em 2005 continuou a abordagem utilizada na Fase I. Uma organização da sociedade civil tanzaniana com um sólido historial em OOG, a Rede de Género da Tanzânia (TGNP), foi contratada para realizar workshops e seminários e prestar assistência técnica aos funcionários do ministério. A TGNP foi apoiada por uma rede moçambicana de mulheres, o Fórum Mulher, que ofereceu apoio logístico e contactos locais. Uma parte do trabalho sobre a análise orçamental com base no género foi atribuída ao Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), um grupo vocacionado para a orçamentação a favor dos mais pobres. Em 2008, os funcionários dos ministérios da Planificação e das Finanças foram recrutados para prestar assistência técnica a longo prazo a funcionários dos ministérios da Saúde e do Interior. Em 2008, foram estabelecidas novas ligações com o Instituto Superior de Administração Pública (ISAP) para coordenar a realização de um workshop destinado a decisores de estatuto superior, ao nível provincial e sectorial, e tiveram lugar os primeiros contactos com académicos da Universidade Eduardo Mondlane no sentido de ministrar formação em OOG na universidade.

O programa desenvolveu as suas ligações com os decisores responsáveis pelos processos nacionais de planificação e financiamento essencialmente através do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). O programa desenvolveu também um envolvimento sectorial com os ministérios da Saúde e do Interior. O canal adoptado para o envolvimento com estes sectores e os ministérios centrais da Planificação e das Finanças foi a estrutura de coordenação multisectorial recém-criada, o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM), do Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS). O Fórum Mulher foi o principal elo através do qual o programa manteve o envolvimento com as acções da sociedade civil para a redução da pobreza e a promoção dos objectivos ligados ao género.

Os principais destinatários do programa foram os funcionários dos ministérios sectoriais, dos ministérios da Planificação e das Finanças, do aparelho nacional das mulheres e outros actores encarregues de assegurar a responsabilização no sentido de alcançar a igualdade de género, nas organizações da sociedade civil e no parlamento. Os eventuais beneficiários do programa foram as mulheres pobres, cujas prioridades obteriam melhor resposta em alocações orçamentais e através de processos nacionais de formulação de políticas e orçamentação sensíveis ao género.

As partes interessadas, para além dos ministérios sectoriais e das Finanças e ainda dos actores da sociedade civil, incluíam doadores bilaterais, especialmente a Irish Aid e agências da ONU, em particular o PNUD. As partes interessadas foram informadas acerca das metas alcançadas pelo programa através do mecanismo nacional de monitoria do progresso da implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), especialmente do Grupo de Coordenação de Género. O programa criou também um Grupo de Interesse Especial no Género específico, que incluía pessoas interessadas do governo, doadores, académicos e actores da sociedade civil.

O programa foi financiado pelo governo belga e contava, na Fase II, com receitas de 147 345 dólares em 2005, 243 261 dólares em 2006 e 145 000 dólares em 2007, num total de 535 606 dólares ao longo dos três anos. As disposições de gestão do programa estipulavam que o financiamento seria disponibilizado pela sede do UNIFEM, em Nova Iorque, que elaboraria também os respectivos relatórios, cabendo a responsabilidade geral pelas actividades do programa, a nível nacional, ao director regional do programa para a África Austral. A Fase II dispunha de financiamento suficiente para recrutar um coordenador a tempo inteiro. Até 2006, o UNIFEM não contava com nenhum funcionário em Moçambique. Um ponto de

referência do UNIFEM era um funcionário do PNUD, que trabalhava no escritório do PNUD em Maputo. Quando o UNIFEM encetou esforços para abrir um escritório em Moçambique, foi contratado um consultor para se responsabilizar pelo Programa de OOG no país, a partir de meados de 2006. A partir de Agosto de 2007, o escritório do UNIFEM em Maputo contou com um funcionário para o Programa de OOG.

## 5.1 A teoria da mudança do Programa de OOG

---

Na **Fase II, uma teoria geral da mudança** alicerçava-se na visão de que, apesar de ter sido desenvolvida uma sensibilização geral para a OOG, estando disponíveis lições retiradas das experiências de 20 países, o trabalho relativo à OOG ainda não se encontrava alinhado com o ciclo nacional de orçamentos e os processos de orçamentação correntes. Consequentemente, o objectivo da segunda fase era o de transformar a execução do orçamento de forma a reflectir a capacidade de resposta das políticas e processos orçamentais em princípios de igualdade de género e assim alcançar mudanças concretas nas alocações orçamentais. Foi estabelecido que o impacto a longo prazo do programa seria o de demonstrar o efeito que estas acções transformativas exercem em termos do aumento do acesso das mulheres pobres a serviços e recursos e da redução das disparidades de género, em linha com as metas dos ODM a alcançar até 2015.

De forma a alcançar o impacto a longo prazo e o objectivo, foi proposta uma abordagem ao programa relativamente complexa, no âmbito do quadro lógico, com três componentes ou efeitos e sete resultados a contribuir para estes efeitos (ver Diagrama 5.1, abaixo).

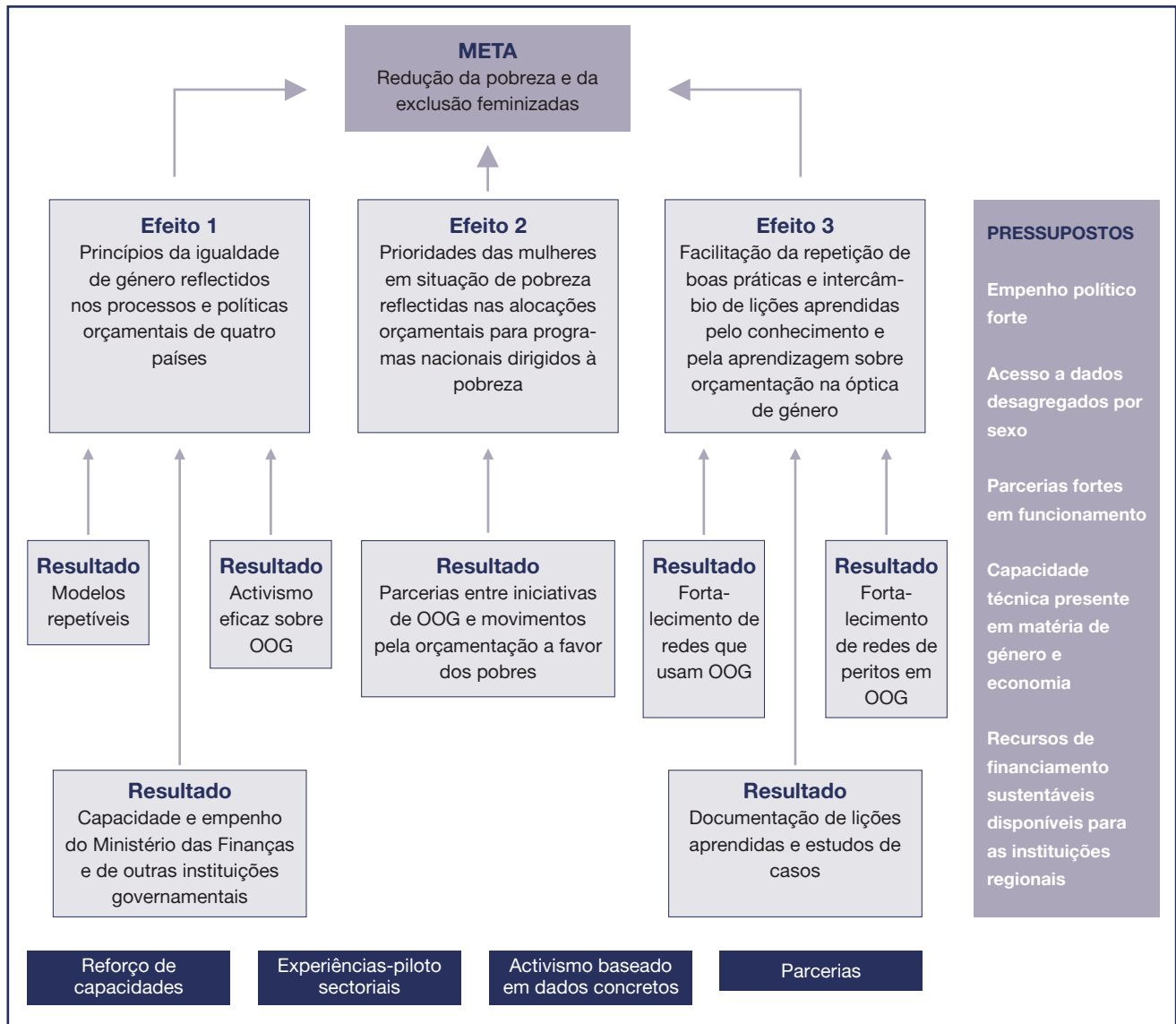


Diagrama 5.1 - Modelo de Implementação do Programa GRB

O diagrama apresentado determina os passos na cadeia causal, destacando os efeitos previstos da combinação de estratégias e actividades do programa em cada fase do processo. Consequentemente:

A curto prazo, através dos resultados do programa, o trabalho da OOG ficaria alinhado com o ciclo nacional de orçamentos; seriam introduzidas mudanças nos processos nacionais de orçamentação; mecanismos de controlo da orçamentação seriam melhorados e documentados; e seriam reforçadas as ligações entre os defensores da igualdade de género e os decisores com influência na orçamentação.

A médio prazo, através dos efeitos do programa, os processos políticos e orçamentais seriam mais sensíveis à

questão do género, as alocações orçamentais reflectiriam as prioridades das mulheres pobres e excluídas e as boas práticas e lições aprendidas seriam reproduzidas através de redes e da troca de conhecimentos.

A longo prazo, o programa em geral contribuiria para a redução da pobreza e exclusão femininas.

O diagrama estabelece também os pressupostos declarados do programa, que são relativamente claros e se relacionam principalmente com os efeitos. Contudo, estes pressupostos declarados não parecem ter sido desenvolvidos ou explorados em profundidade durante a implementação do programa. Como seguidamente se demonstrará, três destes pressupostos destacam-se como obstáculos à implementação do

programa: a disponibilidade de dados repartidos por género; a existência de parcerias fortes; e a presença de competências técnicas em género e economia.

Em Moçambique, a lógica programática no arranque da Fase II<sup>9</sup> foi estabelecida no contexto do desenvolvimento participativo de um Segundo Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II) e consistia em dois elementos-chave:

Promover parcerias entre os ministérios da Planificação e das Finanças e as organizações de mulheres, no sentido de identificar lacunas nos conteúdos relacionados com o género do PARPA II;

Criar competências ao nível central e sectorial e no interior de organizações da sociedade civil para identificar as alocações orçamentais necessárias para fazer face a estas lacunas.

O pressuposto foi o de que estas acções resultariam na análise e monitoria do PARPA II na perspectiva da igualdade de género, o que contribuiria para o quadro político fundamental de combate à pobreza, conferindo uma maior importância às preocupações de género.

As estratégias utilizadas para concretizar estes objectivos foram:

Apoio técnico à rede nacional de mulheres da sociedade civil no sentido de aumentar a sua participação nos mecanismos formais de consulta estabelecidos pelo governo para a consulta sobre o PARPA, nomeadamente o Observatório da Pobreza e o Grupo de Coordenação de Género;

Seminários e workshops destinados às partes interessadas do governo e da sociedade civil, realizados por uma organização da sociedade civil com um histórico comprovado na implementação da OOG num contexto relevante, na vizinha Tanzânia;

Apoio à análise, por parte da sociedade civil, das alocações orçamentais nacionais, no sentido de informar os defensores da causa.

À medida que a Fase II progredia, a teoria da mudança foi adaptada, seguindo, em particular, a Reunião dos Parceiros realizada em Novembro de 2006, em Marrocos. No contexto do processo de reforma da gestão das finanças públicas e dos movimentos em direcção à orçamentação com base no desempenho ao nível sectorial, o processo de formulação do orçamento nacional e o processo de formulação da despesa a médio prazo foram ambos identificados como pontos de entrada através dos quais a igualdade de género poderia ser melhorada no PARPA II. O programa envolveu-se com um leque mais vasto de decisores, que influenciaram os processos de formulação do orçamento a nível nacional e sectorial e as alocações orçamentais por sector. Os elementos-chave do programa passaram a ser:

Desvio da ênfase colocada nos conteúdos do PARPA II para a concentrar num maior envolvimento na agenda da eficácia da ajuda;

Concentração na concretização da mudança nos processos nacionais de orçamentação, em conjunto com os ministérios da Planificação e das Finanças;

Em parceria com os ministérios da Saúde e do Interior, concentração nos processos de orçamentação sectorial e em alocações orçamentais específicas para actividades orientadas para a prestação de serviços a mulheres que foram vítimas de violência.

A lógica programática era a de que, com uma maior sensibilização, os actores envolvidos em fóruns dedicados à harmonização e alinhamento da ajuda ao desenvolvimento promoveriam as questões da igualdade de género no processo político geral e que, com competências acrescidas, os actores com influência nos processos e alocações orçamentais fomentariam a prestação de serviços orientados para as necessidades e prioridades das mulheres.

As estratégias utilizadas para concretizar estes objectivos foram:

Promoção da consciencialização relativa à formulação de políticas sensíveis ao género e à orçamentação na óptica do género nos fóruns criados pela agenda da eficácia da ajuda;

<sup>9</sup> Consulte o primeiro relatório submetido ao governo belga, datado de Julho de 2005, página 4

Ênfase continuada na prestação de apoio técnico, workshops e seminários, organizados segundo um calendário sintonizado com o ciclo de orçamentos;

Inclusão de apoio técnico a longo prazo, fornecido pelos ministérios da Planificação e das Finanças, fundamentalmente destinado a funcionários relacionados com as questões de género nos ministérios sectoriais, no sentido de desenvolver protocolos sensíveis ao género, planos de acção sobre a questão do género e alocações orçamentais, por sector, sensíveis ao género;

Apoio limitado às declarações orçamentais sensíveis ao género dos ministérios da Planificação e das Finanças e dos funcionários sectoriais e à análise, por parte da sociedade civil, das alocações orçamentais nacionais.





# 6. Resultados do programa e critérios de avaliação

Esta secção analisa os resultados alcançados pelo programa e avalia-os segundo os critérios de avaliação de relevância, eficácia e sustentabilidade definidos na secção 2.

## 6.1 Relevância

**A medida em que os objectivos da intervenção de desenvolvimento são consistentes com as carências dos beneficiários, necessidades do país, prioridades globais e políticas do parceiro e do doador.**

Aqui, a relevância é analisada em termos da medida em que a equipa do UNIFEM conseguiu identificar as parcerias e os pontos de entrada estratégicos e adequados para a promoção da OOG, os desafios enfrentados no âmbito do contexto institucional e a forma como as prioridades das mulheres foram identificadas. O UNIFEM enfrentou alguns desafios no estabelecimento da relevância, especialmente a ausência de dados repartidos por género ao nível sectorial e a mudança institucional de relevo nas pastas governamentais da Planificação e das Finanças.

### Pontos de entrada a nível político

De uma maneira geral, a ênfase principal do Programa de OOG do UNIFEM foi altamente relevante em termos de estabelecimento de ligações a processos-chave de planificação da política nacional. Ao longo da Fase II, o programa manteve uma ênfase consistente no **PARPA** enquanto documento orientador da planificação da política nacional. Este esforço deu-se no contexto de um alto nível de empenho nacional no PARPA II. O horizonte de planificação da política era de quatro anos (PARPA II, 2006-2009). A equipa de avaliação concluiu que a escolha de documentos de planificação da política com um calendário semelhante aos calendários do orçamento (um

ano, três anos) concentrava as pessoas responsáveis pela planificação e orçamentação nas principais questões de género. Este aspecto aumentou o potencial de ligações entre os processos políticos e orçamentais, o que fortaleceu a relevância do trabalho na área política relacionada com o trabalho orçamental. O contexto da reforma da gestão das finanças públicas significou também que o programa da OOG foi relevante, em especial com o desvio nacional em direcção à orçamentação com base no desempenho, o que introduziu uma ênfase explícita nos objectivos dos programas governamentais e das alocações orçamentais.

### Ênfase institucional nas pastas da Planificação e das Finanças

A divisão do Ministério de Planificação e Finanças em dois ministérios, depois das eleições do início de 2005, causou perturbações no programa, já que os funcionários do **Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD)** e do **Ministério das Finanças (MF)** se separaram e redefiniram as suas funções e responsabilidades. O envolvimento do programa no processo do PARPA significava que este se relacionava directamente com a função política, liderada pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Quando as funções de formulação da política e de formulação do orçamento foram divididas por dois ministérios, o envolvimento do programa com o MF passou a ser mediado pelo MPD. Este aspecto não afectou a relevância do programa em termos da movimentação nacional para a orçamentação com base no desempenho, liderada pelo MPD e não pelo MF, o que significava que as ligações criadas para influenciar o PARPA II também contribuíram para influenciar o processo do CFMP. Contudo, a equipa de avaliação apercebeu-se de que as ligações limitadas do UNIFEM ao Ministério das Finanças reduziam o potencial efeito do Programa de OOG na mudança da percepção institucional do MF sobre o orçamento, considerado uma ferramenta puramente técnica. Se o envolvimento de um funcionário do

MF na prestação de assistência técnica aos ministérios sectoriais foi extremamente positivo, uma ilustração das limitadas ligações institucionais do programa ao MF foi o facto de o ponto de referência do género na Direcção Nacional do Orçamento (DNO) do Ministério das Finanças ter participado na reunião da Zâmbia sobre a eficácia da ajuda e o género, mas não ter recebido formação em questões de género em fase alguma.

#### **Estabelecimento de elos de ligação com mecanismos de supervisão das questões de género**

A equipa de avaliação apercebeu-se também de que o elo de ligação do programa ao governo era estabelecido por estruturas institucionais orientadas para a questão do género. Este aspecto apoiava as instituições responsáveis pela questão do género, mas graças a uma ligação directa com organismos mais poderosos, responsáveis pela planificação e orçamentação nacionais. O acordo formal para a implementação das actividades do programa foi assinado entre o UNIFEM e o **Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM)** e foi visto como um ponto de entrada natural do programa. O programa estabeleceu ligações com os ministérios envolvidos e centrais através do CNAM. Tratava-se de um novo organismo criado em 2004, no âmbito do Plano Nacional para o Avanço da Mulher (PNAM), cuja missão era a de supervisionar a igualdade de género. O CNAM é um organismo inter-governamental presidido pela ministra do Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS) e conta com outros ministros entre os seus membros. Contudo, esta missão não se mostrava plenamente estabelecida ou divulgada entre o governo. No momento desta avaliação, tanto o MPD como os ministérios envolvidos no programa (Ministério do Interior e Ministério da Saúde) propuseram que se estabelecessem acordos formais directos com o UNIFEM relativamente ao seu trabalho na OOG, permitindo assim que os funcionários técnicos justificassem junto das chefias o tempo despendido em actividades relacionadas com a OOG<sup>10</sup> e elevassem a sensibilização para a OOG no seio das suas instituições. Este aspecto representa um

10 Comentário em entrevista com funcionários do MPD

dilema para os funcionários do UNIFEM que pretendem apoiar as principais instituições ligadas à questão do género, mas que reconhecem as suas limitações no âmbito do avanço das actividades relacionadas com a OOG.

Por outro lado, o CNAM não tinha informações completas sobre o trabalho do Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS), a instituição que acolhe o secretariado do CNAM. Tal significava que existia uma lacuna no conhecimento e na comunicação do programa com o MMAS. Um exemplo desta situação foi o facto de o Programa de OOG ter a intenção de patrocinar o desenvolvimento de um manual de formação em OOG através do MPD e não ter conhecimento de que o MMAS já elaborara um por sua conta<sup>11</sup>, com o envolvimento do MPD. Um aspecto positivo foi o facto de o UNIFEM ter assegurado a manutenção de uma relação directa com a ministra do MMAS, já que funcionários regionais do UNIFEM tiveram encontros com a ministra quando se deslocaram em visitas ao país. O resultado foi o compromisso da ministra para com a OOG<sup>12</sup>, o que facilitou um posicionamento estratégico e apoio à OOG no âmbito mais vasto do quadro político nacional, como ilustra um discurso perante destacados funcionários em Outubro de 2008.

*“As iniciativas de género só poderão ser bem sucedidas quando os recursos financeiros suficientes forem afectados de forma adequada, levando em conta as necessidades específicas dos grupos alvo, das mulheres e dos homens e a situação de desigualdade que enfrentam”*

*Dra. Virgília dos Santos Matabele, ministra da Mulher e da Acção Social, discurso proferido perante secretários permanentes e directores nacionais da Planificação, Outubro de 2008*

11 Consulte o projecto do manual produzido pelo MMAS, intitulado “Manual da introdução do género no Orçamento do Estado”

12 Consulte as declarações de abertura da ministra no workshop da OOG para secretários permanentes e directores nacionais (Outubro de 2008). Fotocópia fornecida à equipa de avaliação pelo coordenador da OOG

### Avaliação dos problemas e das ligações institucionais

Não foram necessários programas ao nível nacional para conduzir uma **análise da situação e avaliação de necessidades** específicas na Fase II, na medida em que se assumiu que os resultados da Fase I do programa constituíram informação para as decisões sobre as prioridades da fase seguinte. Por outro lado, o UNIFEM tinha acesso a várias análises da situação que estavam a ser desenvolvidas em Moçambique pelo governo, doadores e organizações da sociedade civil, geradas no arranque do processo de elaboração do segundo PARPA nacional e enquanto parte do desenvolvimento do PNUAD (Plano-Quadro das Nações Unidas para a Ajuda ao Desenvolvimento) pelas agências da ONU.

Foi realizada uma avaliação de necessidades em 2003, enquanto parte da Fase I do Programa de OOG, que se concentrou em **ligações institucionais e lacunas** do Programa de OOG<sup>13</sup>, mas não especificamente nas necessidades e prioridades das mulheres. Diversas fontes forneceram **informações sociais, económicas e políticas** ao programa. O UNIFEM indicou que a concepção específica da Fase II recorreu a informações fornecidas pelo Ministério de Planificação e Finanças<sup>14</sup>. Por outro lado, funcionários do escritório regional do UNIFEM na África Austral efectuaram diversas visitas por ano a Moçambique durante a Fase I e reuniram-se com funcionários superiores da instituição responsável pelos assuntos da mulher e das organizações de mulheres com vista à implementação do programa, fornecendo informações actualizadas ao programa. Desta forma, a análise da situação e das necessidades apresentava-se bem fundamentada pelas análises actualizadas e opiniões de funcionários governamentais das áreas da planificação

e das finanças, dos ministérios sectoriais e da instituição responsável pelos assuntos da mulher, bem como de membros de organizações da sociedade civil especialmente orientadas para questões ligadas às mulheres.

Com base nesta análise, as questões primordiais do **trabalho de cuidados não remunerado** e da **violência contra a mulher** foram seleccionadas como prioridades do programa por funcionários e parceiros do programa. Um estudo específico conduzido na Fase I<sup>15</sup> identificou a questão do trabalho de cuidados não remunerado, frequentemente resultante da incidência de casos de VIH/SIDA e predominantemente realizado por mulheres, como um dos grandes problemas dos agregados familiares pobres de Moçambique. Os elevadíssimos níveis de infecção pelo VIH que se verificam em Moçambique tornaram esta questão altamente relevante. No início da Fase II, esta questão foi abandonada devido ao elevado nível de empenho dos doadores na mesma e às modalidades de ajuda complexas. O programa manteve em relevo a sua ênfase no sector da saúde, desviando para estas questões relacionadas com mulheres vítimas de violência. O parceiro do programa no seio da sociedade civil, o Fórum Mulher, também já contava com um programa de trabalho orientado para a violência contra a mulher, sendo uma prioridade organizacional definida pelos membros da rede. Esta decisão foi confirmada como altamente relevante quando o Comité da CEDAW apresentou os seus comentários sobre o primeiro relatório de Moçambique (2007), que incluía recomendações sobre a eliminação da violência contra a mulher. Considerou-se também que a questão da violência estava associada ao problema do VIH/SIDA e, conseqüentemente, era altamente relevante no contexto de um país situado no epicentro regional da pandemia global do VIH/SIDA.

## Principais conclusões

**A concentração no PARPA constituiu um sólido ponto de entrada político** e foi altamente relevante porque identificou, e manteve, uma ênfase no principal processo nacional de

13 Consulte o Relatório Final da Fase I do Programa Global de OOG, "A avaliação revelou que não existiam ligações à implementação de orçamentos sensíveis ao género, de estratégias de redução da pobreza, de programas ACP/PNUAD e de outros processos macroeconómicos. Outras lacunas identificadas incluíam a ausência de capacidade por parte das organizações de mulheres e dos responsáveis políticos para implementar orçamentos sensíveis ao género e a ausência de materiais de formação e ferramentas para implementar e monitorizar orçamentos sensíveis ao género"

14 Consulte o Relatório Final da Fase I do Programa Global de OOG: "O Ministério (de Planificação e Finanças) submeteu uma proposta sobre a elaboração de orçamentos à UNIFEM que constituirá a base do trabalho em Moçambique na Fase II"

15 Consulte o Relatório Final da Fase I do Programa Global de OOG, página 70

Moçambique para lidar com a pobreza, a acção para a redução da pobreza (PARPA II), relativamente ao qual se verificou um empenho bastante vasto e ao mais alto nível;

**O trabalho com o Ministério de Planificação e Finanças mostrou-se adequado** mas revelou desafios quando o ministério se dividiu em 2005, dando origem ao Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e ao Ministério das Finanças (MF). Desta forma, as ligações institucionais com os departamentos governamentais de planificação da política e com o mecanismo do PARPA mantiveram-se sólidas, mesmo face à mudança institucional. No entanto, o programa não fortaleceu as suas actividades com a nova pasta das finanças do governo quando esta foi separada da pasta da planificação da política, o que significou que o seu envolvimento com o MF foi mediado pelo MPD e que as oportunidades para criar um compromisso institucional para com a igualdade de género no interior do MF não foram desenvolvidas;

**O trabalho com o CNAM mostrou-se adequado a nível institucional, mas fraco a nível político.** A decisão de ligar o programa ao recém-criado mecanismo de supervisão de questões de género (CNAM) e, conseqüentemente, fraco a nível institucional, reduziu a influência directa do programa sobre outras áreas do governo. Por outro lado, o CNAM não teve a influência prevista sobre o aparelho institucional nacional das mulheres;

**A análise da situação e das necessidades foi elaborada através do recurso a um vasto leque de partes interessadas locais.** A identificação das prioridades das mulheres através do recurso a partes interessadas nacionais e a dois estudos encomendados mostrou-se adequada. A selecção da questão da violência contra a mulher foi posteriormente validada no âmbito do processo do relatório da CEDAW.

## 6.2 Eficácia

A medida em que os objectivos da intervenção de desenvolvimento foram alcançados ou se prevê que sejam alcançados, levando em conta a sua importância relativa.

Aqui, a eficácia é analisada em termos das consequências verificadas em relação aos efeitos e resultados descritos na secção 5. A secção examina os desafios que o programa enfrentou para alcançar aqueles resultados e as formas através das quais a equipa respondeu a estes

desafios. A secção está organizada em torno dos efeitos e resultados do quadro lógico central. As dificuldades enfrentadas pela equipa de avaliação na aplicação destes critérios incluíam a ausência de uma documentação e monitoria sistemáticas do programa, mitigada pela triangulação das informações de diferentes fontes (e reconhecendo quando as percepções eram diferentes). Verificaram-se também alguns desafios na interpretação do quadro lógico, em especial no que se refere ao efeito 2, em que o resultado do quadro lógico previa o envolvimento através de actores da sociedade civil, mas, como a prática revelou, os resultados foram alcançados fundamentalmente através de actores governamentais.

### Mudanças nos processos nacionais das políticas e da orçamentação<sup>16</sup>

O Programa de OOG mostrou-se eficaz no que respeita ao resultado 1. Foi especialmente bem sucedido na influência dos conteúdos do segundo PARPA de Moçambique e na comunicação sobre a implementação do PARPA II. A matriz de monitoria aprovada do PARPA II, o Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD), incluía dois indicadores de género específicos sob o título “temas transversais”<sup>17</sup>. Os informadores principais tanto do UNIFEM como da rede de mulheres, o Fórum Mulher, identificaram uma ligação específica entre a inclusão de indicadores de género e as contribuições efectuadas pela TGNP através da realização de uma sessão de trabalho influente, em Maio de 2006, com funcionários técnicos do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) envolvidos na elaboração do PARPA.

No que se refere à comunicação sobre os progressos da implementação do PARPA II, Moçambique conta com

<sup>16</sup> Esta secção descreve resultados e esforços relacionados com o Efeito 1, resultado 1 “Abordagens articuladas que demonstram como transformar processos de orçamentação para promover programas e políticas sensíveis ao género ao nível nacional em quatro países”. Para resultados específicos de países que contribuem para este efeito, consulte o anexo 5.

<sup>17</sup> Os dois indicadores são os seguintes: (i) a Política de Género formalmente aprovada e implementada; (ii) o PARPA II e o Plano Económico e Social (PES) com um índice de desenvolvimento de género

um mecanismo coordenado e altamente desenvolvido, centrado em duas reuniões anuais, a Análise Conjunta (Abril) e a Análise Semestral (Setembro), e na comunicação sobre os indicadores do QAD. Os memorandos sobre estas Análises de 2006 a 2008 referiam-se consistentemente à OOG, no âmbito do tema transversal do género (ver Anexo 4). O UNIFEM desempenhou um papel activo no grupo de trabalho do Grupo de Coordenação de Género (GCG), que constitui parte do mecanismo de avaliação das Revisões Conjunta e Semestral, e elaborou o relatório do grupo de trabalho em cada uma das Revisões. O papel do UNIFEM no GCG revelou-se assim eficaz na influência dos conteúdos dos relatórios do GCG no mecanismo de Revisão Conjunta .

Contudo, o programa não foi eficaz no que respeita à geração de sensibilização para a questão do género no grupo de trabalho do orçamento ou no grupo de coordenação da reforma da gestão das finanças públicas, que fazia parte da mesma estrutura de avaliação do PARPA. Não foram identificadas acções de influência sobre aqueles Grupos e, nos memorandos, os relatórios sobre o orçamento e as questões de gestão das finanças públicas relacionadas com a implementação do PARPA II não mencionaram questões de género em nenhum ano, o que representa uma oportunidade perdida.

### **Competências e compromisso no Ministério das Finanças<sup>18</sup>**

A menção do género na circular sobre o orçamento exerceu um impacto significativo relativamente ao resultado 2 do quadro lógico do programa. Na Avaliação a Meio Termo (Novembro de 2006) do programa, **a circular sobre o orçamento foi identificada como uma expressão de compromisso para com a integração dos assuntos de género e a promoção de processos de orçamentação na óptica do género, pela primeira vez.** A equipa de avaliação deparou-se com compromissos claros no que respeita à questão do género nas Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento de 2007 (relativas ao orçamento de 2008) e uma maior clareza e progressos em termos de qualidade nas Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento de 2008 (relativas ao orçamento de 2009). São apresentadas informações mais detalhadas nas caixas que se seguem.

<sup>18</sup> Esta secção descreve os resultados e os esforços relacionados com o Efeito 1, resultado 2, "Competências e compromisso estabelecidos nos Ministérios das Finanças e noutras instituições governamentais relevantes para incorporar directrizes e indicadores de orçamentação na óptica do género nos seus processos de formulação e monitoria do orçamento". Para resultados específicos de países que contribuem para este efeito, consulte o anexo 5.

### O género nas Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento de 2007

A circular de 2007 (Maio de 2007), que fornecia orientações aos ministérios para a preparação dos seus orçamentos para 2008, inclui três referências a desigualdades de género no quadro do contexto político<sup>19</sup> e identifica as actividades de combate à desigualdade de género como uma das prioridades a considerar nas decisões de dotação orçamental<sup>20</sup>. Os quatro temas transversais do PARPA, incluindo o género, são identificados como “aspectos principais que o Plano Económico e Social deve abordar”<sup>21</sup>. Para as áreas sociais, os objectivos propostos devem ser enquadrados numa perspectiva de género, ou seja, “impacto directo e indirecto nas mulheres”<sup>22</sup>. Existe também uma explicação sobre o que significa integrar o género nas políticas, na planificação e nos programas, ou seja, “integrar as necessidades dos homens e das mulheres na formulação, implementação, monitoria e avaliação de planos e programas em todas as áreas – política, económica, religiosa e social –, para que as mulheres e os homens tenham benefícios iguais e para que a desigualdade não seja perpetuada”<sup>23</sup>.

### O género nas Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento de 2008

A circular de 2008 (Maio de 2008), relativa à preparação dos orçamentos dos ministérios para 2009, para além de dar continuidade às referências políticas, ou seja, o PARPA e o Plano Quinquenal do Governo (PQG), e de referir também as áreas sociais, acrescenta uma referência a “actividades que capacitam as competências das mulheres” em domínios que apoiam as populações rurais nas áreas da criação de emprego, geração de receitas e produção alimentar<sup>24</sup>. Como orientação para as áreas sociais, a circular de 2008 menciona especificamente a igualdade de género nas actividades organizacionais e institucionais<sup>25</sup> e fornece orientações mais explícitas na secção de questões transversais, sublinhando que “o princípio da integração (das questões transversais, incluindo o género) pressupõe a afectação de recursos” e esclarece que tal não significa recursos suplementares, mas que os recursos existentes no sector devem incluir alocações que contribuam para o progresso nos temas transversais. Pela primeira vez, a circular declara que “a questão transversal do género merece uma atenção específica”, na medida em que as desigualdades e a participação limitada das mulheres nos processos de tomada de decisão impedem o progresso em áreas como o VIH/SIDA, a segurança alimentar, o ambiente e o desenvolvimento rural<sup>26</sup>. Também pela primeira vez a importância de afectar recursos a actividades relevantes para as questões transversais é incluída na secção que fornece orientações sobre a elaboração do orçamento<sup>27</sup>.

19 Consulte “Directrizes para a elaboração de propostas para o Plano Económico e Social e Orçamento do Estado”, Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças, Maio de 2007, secção 1, “Introdução”

20 Ibid. Secção 2, “Prioridades na afectação de recursos públicos”

21 Ibid. secção 3.3.1

22 Ibid. secção 3.3.3.2

23 Ibid. secção 3.3.3.3

24 “Directrizes para a elaboração de propostas para o Plano Económico e Social e Orçamento do Estado”, Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças, Maio de 2008, secção 1, “Introdução”

25 Ibid. secção 3.3.3.2

26 Ibid. secção 3.3.3.3

27 Ibid. secção 3.4

Funcionários do MPD declararam que se empenharam em incluir questões de género nas Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento na sequência da sua participação em workshops sobre OOG organizados pelo UNIFEM. Em particular, um funcionário técnico superior do MDP, envolvido na tarefa enquanto dinamizador da OOG, efectuou contribuições específicas para a elaboração da circular. O programa contribuiu directamente para a clarificação dos conteúdos da circular de 2008 ao fornecer uma oportunidade de análise da circular de 2007 num workshop organizado pela TGNP em Maio de 2007, pouco depois de a circular ter sido distribuída. Este workshop ofereceu aos membros do MPD a oportunidade de verem como os funcionários dos ministérios sectoriais interpretavam as orientações sobre género à medida que desenvolviam as suas propostas para o orçamento. Os membros do MPD puderam então aplicar esta aprendizagem à elaboração da circular para o ano seguinte<sup>28</sup>. O workshop de Maio de 2007 foi parcialmente financiado pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento<sup>29</sup>, factor que a equipa de avaliação interpretou como um indicador do compromisso para com a OOG.

A equipa de avaliação considerou que o compromisso institucional foi demonstrado pelos ministérios da Planificação e das Finanças, não somente através de uma clara evolução dos conteúdos sobre o género na circular sobre o orçamento, mas também através do estabelecimento de um acordo formal com o UNIFEM no sentido de disponibilizar funcionários para apoio técnico aos ministérios do Interior e da Saúde, com vista a apoiar o trabalho ao nível ministerial no âmbito do combate à violência contra a mulher (consulte a secção “Mudanças nas alocações orçamentais e análise”, mais à frente). Três elementos dos ministérios da Planificação e das Finanças constituíram também parte do grupo informal de formadores de OOG e empenharam-se no estabelecimento de um acordo formal entre o UNIFEM e cada uma das instituições (consulte a secção 6.3, mais adiante).

28 Informações dadas em entrevistas com membros do MPD envolvidos na elaboração da circular

29 Consulte o quinto relatório ao governo belga

### Envolvimento da sociedade civil e de deputados<sup>30</sup>

O programa alcançou resultados significativos no que se refere aos grupos de direitos das mulheres. O **Fórum Mulher**, em particular, participou com um maior número de membros na consulta anual e formal entre o governo, a sociedade civil e os parceiros de desenvolvimento, o Observatório da Pobreza/Observatório do Desenvolvimento<sup>31</sup>. O grupo conseguiu assim ampliar o seu envolvimento em questões políticas nacionais, para lá das políticas em geral com uma ênfase específica no género. A rede de mulheres conquistou a capacidade de participar no Observatório da Pobreza, através do facto de ter sido contratada como parceiro de implementação para actividades de fortalecimento de capacidades conduzidas pelo Programa de OOG, tanto na Fase I como na Fase II. Este aspecto foi importante em termos de progresso numa perspectiva baseada em direitos, reconhecendo o papel dos defensores das prioridades das mulheres.

O programa alargou também o tipo de OSC envolvidas nestes processos de consulta nacional principais, oferecendo-lhes informações sobre os processos de política nacional. A Nhamai, nomeadamente, uma ONG nacional que oferece apoio a mulheres que sobreviveram à violência, participou na Revisão Semestral de 2007 e conquistou o acesso ao Grupo de Coordenação de Género da OSC/governo/doadores, por intermédio da recomendação do UNIFEM. O UNIFEM apoiou também o Fórum Mulher no desenvolvimento do papel do NAFEZA, o Núcleo de Associações Femininas da Zambézia, que se tornou uma OSC influente ao nível provincial durante a Fase II<sup>32</sup>.

30 Esta secção descreve os resultados e os esforços relacionados com o Efeito 1, resultado 3, “Os grupos de direitos das mulheres, os deputados e os especialistas em igualdade de género são eficazes na utilização da OOG como forma de promoção e monitoria de processos relacionados com o orçamento, incluindo planos de redução da pobreza/PARPA, ODM e outros processos orçamentais”. Para resultados específicos de países que contribuem para este efeito, consulte o anexo 5.

31 O relatório do Observatório da Pobreza de Maio de 2004 menciona um representante do Fórum Mulher. O relatório do Observatório da Pobreza de Fevereiro de 2007 menciona 7 participantes do Fórum Mulher (nota: o Observatório da Pobreza passou a designar-se Observatório do Desenvolvimento a partir de 2008). Consulte [www.od.gov.mz](http://www.od.gov.mz)

32 Informações fornecidas em entrevistas com o Fórum Mulher e a UNIFEM

### Mudanças nas alocações orçamentais e análise<sup>33</sup>

O programa contribuiu para as mudanças específicas nas alocações orçamentais destinadas a serviços para as mulheres, propostas pelo Ministério do Interior. Tanto o Ministério do Interior como o da Saúde estabeleceram alocações orçamentais para actividades institucionais de promoção da igualdade de género. Embora os progressos concretos na análise orçamental com base no género se tenham mostrado limitados, verificou-se um maior entusiasmo em torno das declarações orçamentais de género.

Na Fase II, o UNIFEM apoiou a provisão de 7 meses de apoio técnico a tempo (quase) inteiro, com **assistentes técnicos** contratados, a título individual, do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (para o MINT) e do Ministério das Finanças (para o MISAU) para o Ministério do Interior (MINT) e o Ministério da Saúde (MISAU). Os assistentes trabalharam com o ponto focal de género, a unidade de género e os departamentos sectoriais da planificação e das finanças, para articular as questões de género com a planificação e a orçamentação sectoriais.

Em Outubro de 2008, foi feito um avanço significativo na institucionalização dos serviços para mulheres e crianças quando o **Ministério do Interior** (MINT) formalizou o recrutamento de pessoal para unidades especiais nas esquadras de polícia, destinadas à prestação de serviços a mulheres e crianças vítimas de violência. Isso incluiu uma dotação orçamental para custos com pessoal permanente na apresentação do orçamento sectorial de 2009<sup>34</sup>. A apresentação do orçamento sectorial para 2009 também incluiu uniformes para mulheres-polícia, campanhas de consciencialização para encorajar mais mulheres a candidatarem-se às forças policiais (no sentido de

alcançar uma meta de 30%) e bolsas de estudo para permitir que as mulheres frequentem cursos de estudos especializados que lhes possibilitem fazer a transição das funções administrativas para funções de direcção e posições de tomada de decisões.

No MINT, o ponto focal de género foi bem sucedido na apresentação do orçamento sectorial para 2009, através de pressões para assegurar que as questões de género fizessem parte da agenda para Outubro de 2008 do Conselho Coordenador, o fórum bianual de tomada de decisões para cada sector, onde funcionários dos níveis distrital, provincial e nacional se reúnem durante vários dias. Nesse fórum, o Ministro decidiu que seriam incluídas actividades específicas na apresentação do orçamento, sobrepondo-se ao departamento de planificação e finanças. O ponto focal de género não sabia se o Ministro tinha sido directamente influenciado pelo conhecimento das recomendações da Comissão da CEDCM/CEDAW, para dar maior atenção ao combate à violência contra a mulher, mas considerou que o governante estava empenhado na igualdade de género.

No **Ministério da Saúde**, a Unidade de Género conseguiu obter uma dotação orçamental sectorial para realizar sessões de formação sobre género para pessoal responsável pela planificação, ou seja, chefes de departamento, chefes de secção, Directores Provinciais e Médicos Chefes provinciais. O sector também desenvolveu um protocolo sanitário para mulheres vítimas de violência, uma área de prestação de serviços que não fora anteriormente abordada. O pessoal da Unidade de Género achou provável que a identificação do apoio específico de que as mulheres precisavam na sequência de ataques aumentaria o número de mulheres dispostas a usar os serviços de saúde quando fossem atacadas.

<sup>33</sup> Esta secção descreve os resultados e os esforços relacionados com o Efeito 2, "que as prioridades das mulheres pobres foram reflectidas nas alocações orçamentais para programas nacionais de combate à pobreza". Para resultados específicos de países que contribuem para este efeito, consulte o anexo 5.

<sup>34</sup> Embora a decisão ministerial de formalizar a criação de cargos permanentes para pessoal em unidades especiais nas esquadras de polícia, destinadas à prestação de serviços a mulheres e crianças que apresentassem queixas criminais por violência, constituisse uma grande vitória, a oficialização das unidades especiais não foi aceite. Isso significa que a apresentação do orçamento sectorial incluiu os custos com recrutamento, mas não os custos de investimento ou recorrentes para as unidades.

*"Eu costumava pensar que o sector estaria a cumprir o seu papel se nos preocupássemos com o melhoramento dos postos de saúde e do pessoal de saúde. Agora compreendo que tenho de pensar em todas as mulheres que não usam os serviços de saúde – temos tanta responsabilidade em relação a elas como em relação às mulheres que conseguem realmente fazer uso dos nossos serviços."*

Chefe da Unidade de Género, MISAU



Embora o programa apoiasse um grupo pela orçamentação a favor dos pobres, o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), na execução de uma **análise orçamental de género**, o progresso conseguido foi limitado. Sucessivos Memorandos de Revisão Conjunta realçaram que há duas limitações técnicas que dificultam a análise orçamental de género em Moçambique: a estrutura dos classificadores orçamentais<sup>35</sup> e a falta de dados desagregados por sexo ao nível sectorial. No sentido de promover as **declarações orçamentais de género**, o programa realizou duas sessões de trabalho (Maio de 2007) para que o pessoal dos níveis superior e intermédio dos ministérios da planificação, das finanças e sectoriais e as instituições nacionais responsáveis pela igualdade de género examinassem diferentes modelos de declaração orçamental de género. O pessoal do Ministério do Interior que participou nas sessões de trabalho assumiu (em Maio de 2007) o compromisso de desenvolver uma declaração orçamental de género para 2008<sup>36</sup>, embora tal não tenha acontecido na prática. Na opinião do ponto focal de género, o facto deveu-se à falta de capacidade técnica e à priorização das actividades de formulação orçamental.

### Ligações e aprendizagem<sup>37</sup>

O Programa de OOG apenas iniciou actividades limitadas relativamente a este efeito.

Uma actividade significativa e sistemática foi a produção pelo UNIFEM de um **boletim de OOG**<sup>38</sup> bianual. Uma avaliação do modo como o boletim foi usado e por quem foi usado teria acrescentado valor à asseguuração da relevância e da eficácia do mesmo, mas, infelizmente, isso

não aconteceu. Contudo, a equipa de avaliação concordou que a decisão do programa de passar da produção do boletim em inglês, com publicação no sítio do TGNP na Internet, para a produção em inglês e português, com publicação no sítio do Fórum Mulher, tê-lo-ia provavelmente tornado mais eficaz.

A equipa de avaliação verificou que o membro do pessoal do Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM) participou frequentemente em reuniões regionais e sub-regionais. A referida colaboradora comunicou que usou essas reuniões como oportunidades para falar acerca da OOG. Contudo, a sua participação nas reuniões não fez parte do Programa de OOG, o conteúdo das suas intervenções não foi seguido pelo programa e, embora tivesse extensas redes informais com activistas de género, a equipa não viu isso como uma rede sistemática de peritos de OOG.

Em 2007, foi estabelecido um Grupo de Interesse Especial (GIE) em matéria de Género, constituído por representantes dos parceiros principais do programa. Este destinava-se sobretudo a funcionar como grupo directivo do programa, mas também a servir como canal para a divulgação de informação, através da troca electrónica da mesma. Contudo, os parceiros principais entrevistados remeteram para as suas interacções informais, e não para qualquer comunicação sistemática através dessa troca electrónica de informação, com essas interacções a centrarem-se mais no nível nacional do que no regional.

## Conclusões principais

Os resultados que podem ser associados aos produtos imediatos ou aos efeitos do quadro lógico do Programa de OOG foram:

Inclusão das questões e dos indicadores de género no segundo PARPA e relato consistente sobre género no mecanismo formal nacional de análise do PARPA;

Introdução e inclusão anual das questões de género em **2 Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento** (2007 e 2008), com maior clareza na direcção específica expressa na de 2008;

35 Foram introduzidas iniciativas-piloto que aplicam classificadores orçamentais baseados no desempenho em programas dos sectores da educação, da agricultura e das estradas, como parte do programa de reforma da gestão das finanças públicas.

36 Consultar o sexto relatório para o governo belga.

37 Esta secção relata os resultados e esforços relativos ao Efeito 3, "que o conhecimento e a aprendizagem sobre orçamentação sensível ao género facilitassem a repetição de boas práticas eficazes". Para os resultados imediatos específicos do país que contribuíram para este efeito, consultar o Anexo 5.

38 Para um exemplo, consultar o Boletim Número 4, incluído como Anexo 4 no sexto relatório para o governo belga (Abril de 2008)

**Envolvimento acrescido com as estruturas nacionais de administração política** pela **rede feminina** envolvida na implementação do Programa de OOG e outras OSC;

Alocações orçamentais para actividades institucionais de promoção da igualdade de género, tanto no Ministério da Saúde como no Ministério do Interior;

Desenvolvimento de um protocolo sanitário e da proposta de atribuição de recursos do Ministério do Interior para formalizar o recrutamento de pessoal destinado à prestação de serviços específicos a mulheres vítimas de violência.

Contudo, a eficácia do programa sofreu algumas limitações resultantes de:

**Ausência de ligações aos grupos** que, no âmbito do mecanismo de relato do PARPA possuem competências nas áreas do orçamento e da reforma da gestão das finanças públicas;

**Classificadores orçamentais como factores restritivos.** Estes baseavam-se mais nos contributos do que nos resultados e não incluíam dados desagregados por sexo ao nível sectorial, limitando a análise orçamental de género;

**Actividade limitada para promoção de ligações e aprendizagem.** Uma falta de informação sobre monitoria implicou que a eficácia do Boletim de OOG não pudesse ser avaliada.

## 6.3 Sustentabilidade

A continuação dos benefícios de uma intervenção de desenvolvimento depois de concluída uma acção importante de apoio ao desenvolvimento. A probabilidade de benefícios continuados a longo prazo. A resistência ao risco dos fluxos de benefícios líquidos ao longo do tempo.

Aqui, a sustentabilidade é analisada em termos do grau em que o programa do UNIFEM colocou em uso as parcerias e os procedimentos para possibilitar o trabalho continuado sobre OOG após a conclusão do programa e quanto ao facto de o mesmo ter ou não funcionado como catalisador de actividade independente sobre OOG. As dificuldades enfrentadas pela equipa de avaliação na

aplicação deste critério relacionam-se com a natureza inovadora do programa, tendo a equipa nacional do UNIFEM feito experiências para descobrir o que funcionava. Essas mudanças nas abordagens eram potencialmente construtivas, mas implicaram que a avaliação da sustentabilidade se centrasse na identificação de actividades que ainda estavam em fases relativamente prematuras durante o ciclo de vida do programa e na assunção de pressupostos sobre indicações de potencial sustentabilidade.

### Workshops e formadores como sinais iniciais de sustentabilidade

A equipa de avaliação encontrou exemplos de actividades em curso, financiadas para além do Programa de OOG, que envolviam actores que tinham iniciado o seu envolvimento com a OOG no programa do UNIFEM e continuado esse envolvimento através de vários outros canais. Estes foram vistos como uma indicação da potencial sustentabilidade da OOG internamente ao país. Todos os exemplos identificados durante esta avaliação se relacionavam com o **fortalecimento de capacidades**.

Os exemplos específicos de workshops mencionados abaixo usaram, sem excepção, financiamento da Irish Aid:

Em 2007, a OOG foi incluída num seminário nacional intitulado, “Eficácia da Ajuda e Igualdade de Género em Moçambique” e, em 2008, num evento de formação ao nível provincial para todos os responsáveis provinciais por planificação do Niassa, com facilitação providenciada por pessoal do UNIFEM e do MPD.

O Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM) apoiou os ministérios sectoriais na realização de seminários sobre a igualdade de género. Por exemplo, uma acção de formação sobre género de Dezembro de 2008 para o pessoal do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) incluiu uma sessão sobre OOG.

O Fórum Mulher deu resposta a pedidos, umas vezes na forma de sessões incluídas em acções mais gerais de formação sobre género, outras vezes como eventos mais específicos, por exemplo, uma “minipalestra” para o Instituto dos Auditores.

As pessoas que participaram ou se envolveram na prestação de formação sobre OOG desenvolveram uma **rede informal** de formadores. Todos desempenhavam funções nas quais a OOG era relevante para as suas responsabilidades profissionais – pertenciam ao MPD, ao MF, ao MMAS, ao CNAM ou às unidades de género dos ministérios sectoriais (MISAU, MINT), ou trabalhavam como consultores ou académicos com actividade centrada no género. Membros desse grupo facilitaram o seminário da Irish Aid/UNIFEM de 2007 sobre género e eficácia da ajuda e foram contratados como facilitadores pelo Instituto Superior da Administração Pública (ISAP), para a formação de Secretários Permanentes, Directores Nacionais e responsáveis pela planificação<sup>39</sup>. A equipa de avaliação concluiu que o reconhecimento desse grupo informal era um sinal de potencial sustentabilidade<sup>40</sup>, embora realçando que os membros do mesmo consideravam que o apoio sistemático e contínuo do UNIFEM aumentaria a probabilidade de sustentabilidade das suas actividades de formação.

### **Metas estratégicas dos parceiros como sinais iniciais de sustentabilidade**

A equipa de avaliação também verificou que o Fórum Mulher estava a discutir a inclusão da OOG como objectivo fundamental do seu plano estratégico, a ser revisto em 2008/2009. Embora não tivesse sido tomada uma decisão à data desta avaliação, a equipa de avaliação interpretou essa formalização institucional da OOG no plano do próprio Fórum Mulher como uma indicação de sustentabilidade do trabalho que a organização efectuara, ainda que subcontratado ao UNIFEM. A assinatura, em 2008, de um Protocolo com a UEM para a inclusão da formação sobre OOG para o pessoal e a realização de uma análise de género do orçamento da instituição (com o UNIFEM a proporcionar uma oportunidade para a formação de dois elementos do pessoal na Tanzânia) é também uma indicação de potencial sustentabilidade.

## **Conclusões principais**

**Os workshops e a evolução de um grupo informal de formadores de OOG conhecidos, bem como a assinatura de um Protocolo com uma grande instituição académica,** revelam indicações iniciais e modestas do potencial para a sustentabilidade da actividade de promoção da OOG;

**A instituição responsável pela mulher** estivera envolvida na implementação do Programa de OOG e debatia a **possível inclusão da OOG como um objectivo** do plano estratégico.

39 Alguns desses elementos foram também contratados na Fase I pelo TGNP, como facilitadores de workshops ou para rever materiais de formação sobre OOG. Consultar o relatório final da Fase I.

40 Os informadores principais foram consistentes na menção dos mesmos elementos, quando lhes foi pedido que identificassem membros desse grupo informal de formadores.



# 7. Estratégias de programação

Esta secção analisa as abordagens principais usadas pelo UNIFEM para alcançar resultados, avaliando a utilidade estratégica das várias abordagens na obtenção desses resultados. É examinado o modo como as abordagens foram implementadas e são identificados os desafios e dificuldades.

## 7.1 Fortalecimento de capacidades

A equipa de avaliação concluiu que a abordagem ao fortalecimento de capacidades evoluiu de uma forma consistente com a teoria da mudança do programa. Isso ficou evidente através das mudanças nas audiências-alvo do fortalecimento de capacidades e no calendário das actividades de fortalecimento de capacidades.

### Fortalecimento de capacidades evolutivo em linha com a teoria da mudança

As audiências-alvo iniciais de consciencialização (na Fase I) foram pontos focais de género baseados nos ministérios do sector social e pessoal da estrutura feminina nacional. Na Fase II, as actividades de fortalecimento de capacidades começaram a incluir pessoal técnico do MPD e do MF, reconhecendo-se a importância do envolvimento com pessoal que detinha funções de tomada de decisão relativamente à formulação de políticas e orçamentos. Ao nível sectorial, o fortalecimento de capacidades centrou-se nos funcionários técnicos sectoriais da planificação e das finanças, embora os pontos focais de género continuassem a ser uma audiência-alvo do fortalecimento de capacidades.

Em 2008, foi prestada formação a nível central a **Secretários Permanentes e Directores Nacionais de Planificação**, por se reconhecer a importância das suas funções de tomada de decisão a diferentes níveis territoriais e

transversalmente aos sectores<sup>41</sup>. O pessoal do UNIFEM disse que essas mudanças foram feitas à medida que o programa aprendia mais acerca de quais os actores que podiam efectivar a mudança. Elementos do pessoal da Unidade de Género do Ministério da Saúde disseram que tinham contribuído para essa aprendizagem programática, através de discussões com o pessoal do UNIFEM.

A partir da análise das datas e dos tópicos das sessões de trabalho, a equipa de avaliação concluiu que o calendário das actividades de fortalecimento de capacidades se ajustou aos ciclos nacionais de planificação e orçamentação, conforme especificado na teoria da mudança para a Fase II. Entre os exemplos incluíram-se as sessões de trabalho de Maio de 2007 para pessoal dos sectores da planificação e das finanças que analisava as orientações para a elaboração do plano e orçamento, a sessão de trabalho de Outubro de 2006 com parlamentares, na época do ano em que lhes era pedido que apreciassem o orçamento apresentado pelo governo, e apoio técnico fornecido ao pessoal directamente envolvido na preparação do PARPA II que conduziu a resultados directos em termos dos indicadores do PARPA<sup>42</sup>.

### Adaptação das abordagens ao envolvimento de diferentes audiências

A equipa de avaliação também verificou que o programa desenvolveu uma gama de abordagens para assegurar que são alcançadas as audiências-alvo pretendidas. Isso envolveu o recurso a diferentes actores para o desenvol-

41 Elementos do pessoal técnico entrevistado pela equipa de avaliação comentaram que enfrentaram o desafio de os seus directores não compreenderem os princípios da OOG e, por conseguinte, tomarem decisões sobre prioridades orçamentais que não eram informadas do ponto de vista de uma abordagem orçamental sensível ao género.

42 Todos os actores interessados questionados acerca do calendário das actividades de fortalecimento de capacidades disseram que o mesmo fora apropriado. Essa foi uma conclusão interessante, já que diferiu da conclusão do Avaliação de Meio Termo de Moçambique, segundo a qual, nessa fase inicial de implementação do programa, a "acumulação" de eventos de fortalecimento de competências resultou numa abordagem pára-arranca. Consultar o Avaliação de Meio Termo de Moçambique, página 13.

vimento e a prestação de formação à medida que a Fase II progredia.

Uma actriz fundamental do Ministério da Planificação e Desenvolvimento, que se tornou uma importante formadora de OOG, comentou que aprendeu acerca das questões de género ao ensinar os outros, por exemplo, ao procurar formas de explicar a importância da perspectiva de género ao pessoal sectorial de nível provincial. Disse que os pontos essenciais eram convencer as pessoas de que a consciência sobre o género fazia parte integrante do seu papel e de que as actividades sensíveis ao género não eram um mero complemento dos planos e orçamentos sectoriais.

A abordagem ao envolvimento de pessoal do **Ministério da Planificação e Desenvolvimento** foi dupla. Os funcionários técnicos foram incluídos como participantes em sessões de trabalho ou workshops. Contudo, os elementos do pessoal técnico de nível mais elevado foram incumbidos do papel de facilitadores para sessões técnicas específicas em workshops (por ex., explicando a política nacional e o ciclo de planificação orçamental). Esta abordagem foi útil na asseguarção do envolvimento de pessoal com diferentes níveis hierárquicos, reconhecendo-se que o pessoal de nível mais elevado teria maior propensão ao envolvimento num evento de formação se lhe fosse pedido que desse contribuições específicas para a realização dos workshops. O pessoal de nível superior para lá das funções de planificação e finanças, ou seja, Secretários Permanentes e Directores Nacionais de Planificação, foi mobilizado para participar num evento de formação através da instituição nacional de formação para a administração pública, o ISAP. A competência do ISAP como instituição de formação governamental facilitou a tarefa de mobilizar o grupo-alvo pretendido, com base na sua credibilidade aos olhos dos funcionários públicos superiores.

Contudo, a equipa de avaliação também verificou que a organização da sociedade civil que implementara a formação até meados de 2007, o **Fórum Mulher**, conse-

guiu superar o desafio enfrentado quando o programa passou para a formação de pessoal dos departamentos de planificação e finanças dos ministérios sectoriais e de pessoal dos ministérios de coordenação central. Tal constituiu um processo de aprendizagem, já que as ligações do Fórum Mulher eram com pessoal técnico responsável pelas questões de género e com os ministérios sociais. O desafio foi enfrentado através da criação de redes de contacto e do investimento de muito tempo para o acompanhamento dos participantes convidados para workshops, combinados com a crescente capacidade da organização para o envolvimento na discussão do conteúdo técnico da OOG e não só dos seus preparativos logísticos. Essa capacidade técnica crescente foi, por sua vez, um benefício para a rede feminina.

A abordagem ao fortalecimento de competências também se baseou em **relacionamentos regionais**, na Tanzânia, para a realização de eventos de fortalecimento de capacidades. Nos finais de 2008, o TGNP foi contratado para formar potenciais formadores de OOG, numa visita de dez dias à Tanzânia. À data desta avaliação, não fora executada nenhuma avaliação de seguimento da eficácia da formação. Contudo, dois participantes do grupo de discussão que tinham recebido formação na Tanzânia<sup>43</sup> comunicaram que essa formação foi útil, embora achassem que devia ter sido dada maior orientação sobre as actividades práticas que deviam ser realizadas ao nível sectorial no sentido de promover a OOG.

#### **Desenvolvimento de materiais de formação**

A equipa de avaliação concluiu que os materiais usados em workshops evoluíram durante a Fase II. O manual usado num workshop de Formação de Formadores na Fase I (Outubro de 2003) foi uma tradução directa de um manual do TGNP já existente. Na Fase II, os elementos que fizeram parte do grupo informal de formadores desenvolveram individualmente materiais de formação

<sup>43</sup> Ou seja, pessoal docente do CeCaGe, da Universidade Eduardo Mondlane, que estava a dedicar-se a estudos para apoio da análise orçamental de género em 2009.

para o contexto moçambicano, dependendo da sua área específica de especialização relativamente à OOG, por exemplo, através de diapositivos que mostravam a planificação de políticas e o ciclo orçamental de Moçambique. O programa não estabeleceu um mecanismo que pudesse fornecer apoio para assegurar a consistência e a qualidade das actividades independentes executadas pelos diferentes actores, o que teria sido útil. Em particular, foram fornecidos variados exemplos de intervenções em seminários, workshops e outras reuniões, que os membros do grupo de formadores caracterizaram como “formação de OOG”. Contudo, não havia um tratamento centralizado dos materiais, não era efectuada monitoria da formação e não era executado um acompanhamento posterior do modo como os participantes usavam a formação. A equipa de avaliação verificou que, embora fossem produzidos relatórios dos workshops, estes não possibilitavam uma avaliação suficiente da eficácia da formação. Estavam disponíveis registos de participantes, mas que não foram analisados em termos de padrões de participação, nem usados para executar avaliações de seguimento para determinar se os formandos aplicaram a sua aprendizagem e como o fizeram.

## Conclusões principais

**As abordagens ao fortalecimento de capacidades evoluíram** durante a Fase II, em linha com a teoria da mudança, numa alteração positiva para incluir pessoal governamental das áreas da planificação e das finanças e calendarizar actividades de forma ajustada ao ciclo orçamental;

**As abordagens foram inclusivas e apropriadas** O programa foi eficaz na utilização de diferentes abordagens para alcançar diferentes audiências-alvo, incluindo o envolvimento de elementos do pessoal superior como facilitadores e usando a instituição de formação para a administração pública e contactos da sociedade civil regional para a prestação de formação;

Contudo, a **falta de uma abordagem coordenada** à preparação de materiais de formação e a ausência de avaliação dos resultados da formação reduziram as oportunidades de melhoramento das actividades de fortalecimento de capacidades.

## 7.2 Experiências-Piloto Sectoriais

A equipa de avaliação verificou que a escolha dos temas abordados nas experiências-piloto sectoriais foi relevante para as prioridades das mulheres e que o programa adaptou apropriadamente a sua escolha de temas durante a Fase II, à luz da experiência obtida acerca das limitações práticas à implementação da OOG. Esta secção delinea um conjunto de táticas desenvolvidas para alcançar a mudança.

### Coerência no foco do programa

Na Fase I, o programa dedicara-se a duas temáticas ao nível sectorial: a violência contra a mulher e as dimensões de género do trabalho de cuidados gratuitos no contexto da pandemia de VIH e SIDA. Durante a Fase II, decidiu-se que havia complementaridade entre o foco do trabalho-piloto sectorial em curso no MINT, que abordava a violência contra a mulher, e o sector da saúde. Isso levou a que o foco do trabalho do sector da saúde se tornasse a prestação de serviços relacionados com a saúde a vítimas de violência, bem como a articulação, em particular, com os serviços policiais e judiciais, que deu maior coerência à abordagem do programa em ambos os sectores.

### Exercício de pressões nos ministérios

Nos Ministérios do Interior e da Saúde foram alcançados resultados através de influência directa sobre o ministro do sector por pessoal responsável pela promoção das questões de género<sup>44</sup>, que obtivera capacidade através do apoio de longo prazo fornecido pelos assistentes técnicos de segunda linha fornecidos pelo programa. O programa apoiou o MINT, o MISAU e o Fórum Mulher na produção de um **Relatório de Problemas** sobre a violência contra a mulher, e a assistência técnica de longo prazo do MPD, facilitada através do programa, centrou-se na habilitação

<sup>44</sup> O MISAU tinha uma Unidade de Género estabelecida, directamente dependente do Ministro. O MINT tinha um ponto focal de género no recém-criado Departamento da Mulher e Criança.

do ponto focal de género do MINT para desenvolver um **Plano de Género quantificado** com vista à elaboração de disposições institucionais mais sensíveis ao género no âmbito do sector. O Relatório de Problemas gerou consciencialização acerca da violência contra a mulher, facilitando a advocacia em defesa de alocações orçamentais destinadas a serviços para mulheres e crianças vítimas de violência. O Plano de Género quantificado teve como consequência que o ponto focal de género pudesse apresentar propostas coesivas e quantificadas aos colegas do fórum de planificação do sector (Conselho Coordenador). Ambas as abordagens (Relatório de Problemas e Plano de Género quantificado) foram eficazes, já que foi formalizado o recrutamento para Unidades Especiais nas esquadras de polícia e as actividades institucionalmente focadas aprovadas para inclusão na apresentação do orçamento de 2009 (uniformes, publicidade, bolsas de estudo) fizeram parte das actividades propostas no Plano de Género.

#### Assistência técnica de longo prazo

O acordo formal com o UNIFEM para que fosse fornecida assistência técnica pelos MPD e MF foi um factor significativo para a obtenção destes resultados através de uma abordagem-piloto sectorial. Conforme relatado acima (secção 6.2), o ponto focal de género do Ministério do Interior (MINT) usou como percurso a apresentação do Plano de Género no fórum anual de planificação sectorial (Conselho Coordenador). Isso porque não conseguiu convencer o departamento sectorial da planificação e das finanças a fazer uma provisão orçamental na apresentação do orçamento de 2009. Contudo, o pessoal da Unidade de Género do MISAU não comunicou essa resistência do pessoal da planificação e das finanças do sector da saúde. No sector da saúde, os relatórios revelaram que houve entusiasmo dos elementos do pessoal cujas competências incluíam algum envolvimento com a planificação e a orçamentação (por ex., os chefes de departamento, os chefes de secção, os Directores Provinciais e os Médicos Chefes provinciais) em relação ao apoio ao fortalecimento de competências fornecido pelos assistentes técnicos de longo prazo, porque, apesar de serem responsáveis por contributos para o desenvolvimento do plano e do

orçamento do sector, nunca tinham tido qualquer tipo de formação sobre planificação e orçamentação.

*“2008 foi um excelente ano para nós. Ter assistência técnica contínua fornecida pelo pessoal dos ministérios da planificação e das finanças foi uma importante vitória. Os workshops são bons – mas as pessoas precisam de apoio a prazo mais longo para perceberem como aplicar o conteúdo desses workshops aos seus trabalhos.”*

Chefe da Unidade de Género, MISAU

A equipa de avaliação verificou que o **peçoal com competências de género** do MINT e do MISAU comunicou que tinha aprendido como resultado do seu envolvimento no programa de OOG, no caso do MINT, apercebendo-se de que as questões orçamentais eram altamente relevantes, e no caso do MISAU, reconhecendo que as competências do sector incluíam não só os utilizadores dos serviços, mas também os não-utilizadores dos serviços. Essa aprendizagem contribuiu para mudanças em ambos os sectores, evidenciada, no caso do MINT, através da alteração das alocações orçamentais e, no caso do MISAU, através do desenvolvimento de um protocolo sanitário para mulheres vítimas de violência, uma área de prestação de serviços que não fora anteriormente providenciada. A equipa de avaliação também verificou que a interacção transectorial entre o Ministério da Saúde e o Ministério do Interior em torno do desenvolvimento de apoio para mulheres vítimas de violência foi, em parte, facilitada pelos dois assistentes técnicos, que se conheciam como colegas do antigo Ministério do Plano e Finanças e que, ocasionalmente, se substituíam mutuamente no fornecimento de conselhos a cada sector. Essa interacção entre o pessoal focal de género dos dois ministérios foi significativa para possibilitar o avanço de novas iniciativas, especialmente o desenvolvimento de um protocolo sanitário para mulheres vítimas de violência.

*“Eu costumava preparar uma lista de actividades, apresentá-la ao departamento de planificação e finanças e ficar a aguardar para saber o que me era atribuído. Agora sei que as actividades têm de ter custos associados e que posso envolver-me nas decisões sobre alocações orçamentais.”*

Ponto focal de género, MINT



### Contribuição para a orçamentação baseada no desempenho

O pessoal do UNIFEM comunicou que uma motivação significativa para que o pessoal da planificação e das finanças se envolvesse na prestação de assistência técnica no âmbito do Programa de OOG foi a oportunidade assim proporcionada para interagir com pessoal sectorial sobre a passagem do país para a orçamentação baseada no desempenho. Tal incluiu o reconhecimento da importância dos indicadores sensíveis ao género. O programa incluiu formação sobre indicadores sensíveis ao género num workshop, em Maio de 2006, e a assistência técnica ao nível sectorial incluiu algum trabalho sobre a criação de possíveis indicadores. A **Unidade de Género do MISAU** também continuou a realçar a importância dos dados desagregados por sexo para o sector da saúde<sup>45</sup> e a falta dos mesmos foi identificada como uma limitação fulcral num workshop de 2007 que incluiu uma sessão de meio dia sobre OOG apresentada pelo MPD. Em 2008, o Ministério da Saúde anunciou uma decisão de definir dados desagregados por sexo ao nível sectorial até Dezembro de 2009, para iniciar a recolha de dados em 2010.

### Conclusões principais

O programa identificou, com sucesso, **sinergias entre os dois sectores** que constituíram o foco das experiências-piloto ao nível sectorial, abordando a prestação de serviços a mulheres vítimas de violência.

**Foram alcançados resultados através de influência directa sobre os ministros sectoriais**, por elementos do pessoal responsáveis pela promoção das questões de género, o que indica efectivamente que o compromisso não foi institucionalizado.

**A assistência técnica de longo prazo foi eficaz**, fornecida pelo pessoal da planificação e das finanças. Os ministérios foram fulcrais para aumentar a capacidade

do pessoal de cada sector e contribuíram para as mudanças que foram alcançadas.

**O pessoal de planificação e finanças esteve motivado** para o fornecimento dessa assistência técnica porque isso lhe possibilitou o envolvimento com os sectores para passos no sentido da orçamentação baseada no desempenho.

O sector da saúde fez progressos no sentido do desenvolvimento de **dados desagregados por sexo ao nível sectorial**, mas a equipa de avaliação não pôde demonstrar as ligações causais entre o programa e esses melhoramentos propostos.

### 7.3 Advocacia baseada em dados concretos

A equipa de avaliação verificou que o programa realizou diversas actividades que contribuíram para a advocacia baseada em dados concretos. Contudo, tais actividades não foram articuladas numa estratégia clara que evidenciasse o modo como os dados e as mensagens seriam desenvolvidos através de um leque de actores cujas competências incluíssem potenciar a responsabilização em matéria de igualdade de género e o modo como seria identificado um conjunto de canais através dos quais pudessem ser promovidas mensagens de advocacia.

#### Ligações de advocacia com a instituição responsável pela mulher

A teoria da mudança para a Fase II identificou as organizações femininas e os grupos pela orçamentação a favor dos pobres como actores importantes para potenciar a responsabilização em matéria de igualdade de género em diversas fases da formulação, da implementação e do acompanhamento de políticas e orçamentos. Dessa forma foi reconhecida a participação dos actores da sociedade civil como elementos principais de uma abordagem baseada nos direitos.

Em termos de identificação das prioridades da advocacia sob uma perspectiva de género, a equipa de avaliação verificou que o programa tinha inicialmente usado o seu

<sup>45</sup> Os dados desagregados por sexo relacionados com saúde estão disponíveis ao nível das instituições mas não comparados a nível nacional. Os dados desagregados por sexo apenas estão disponíveis em inquéritos nacionais periódicos, como o Inquérito Demográfico e de Saúde ou o inquérito sobre VIH/SIDA. A Unidade de Género comunicou que a questão do aperfeiçoamento dos dados desagregados por sexo faz parte da agenda do sector desde há dez anos.

envolvimento com o **Fórum Mulher**, como parceiro de implementação, para garantir o acesso aos canais da sociedade civil que representavam os interesses das mulheres em situação de pobreza. Tal contribuiu, por exemplo, para a identificação da violência contra a mulher como uma área de envolvimento. Contudo, à data desta avaliação, o Fórum Mulher comunicou que o seu papel de implementação terminara em 2007 e que o UNIFEM não clarificara o modo como via o enquadramento de um relacionamento centrado na advocacia.

### **Análise orçamental de género para a advocacia**

Em termos de identificação de prioridades de advocacia relacionadas com alocações orçamentais, a equipa de avaliação concluiu que o programa não estabeleceu uma abordagem sistemática e continua à análise orçamental de género. O relatório do Avaliação de Meio Termo específica que as declarações orçamentais de género foram vistas como uma ferramenta de advocacia<sup>46</sup> e o programa realizou workshops especificamente para desenvolver a capacidade necessária. Em 2007, o UNIFEM teve também ligações com o principal grupo pela orçamentação a favor dos pobres, o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), através de um protocolo pelo qual foi acordado o apoio a um conjunto de actividades específicas relacionadas com a análise orçamental de género. Contudo, o UNIFEM não incluiu o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) ou o trabalho sobre análise orçamental no seu plano de trabalho de 2008. Com base na sua interpretação das discussões com o pessoal do UNIFEM, o GMD atribuiu a mudança a uma alteração nas prioridades, que se afastaram das actividades de análise orçamental<sup>47</sup>.

Os desafios, em termos de declarações orçamentais de género e em termos de identificação de indicadores, classificadores orçamentais e dados que possibilitariam a análise dos objectivos de género dos planos e orçamentos sectoriais, reflectiram em parte o contexto moçambicano, relativamente à introdução de classificadores orçamentais e à disponibilidade de dados desagregados por sexo. Contudo, a teoria da mudança, que identificou a importância dos activistas pela orçamentação a favor dos pobres (na promoção da importância da análise orçamental e da defesa da disponibilização de dados e indicadores), não foi adequadamente tida em conta na decisão do afastamento do programa do envolvimento com o GMD.

Em 2008, o programa apoiou uma equipa do MPD na realização de uma análise de género das alocações orçamentais e despesas do MINT e do MISAU. O objectivo do trabalho foi não só o de acompanhar a tendência das alocações e despesas, mas também o de desenvolver uma abordagem metodológica à análise orçamental de género no contexto existente (da orçamentação por área dos contributos e não da orçamentação por programas). O programa visava prosseguir com o trabalho sobre análise orçamental de género, estabelecendo ligações com um grupo de género recém-formado no âmbito de uma grande instituição académica nacional, o Centro para os Estudos e a Coordenação de Género (CeCaGe) da Universidade Eduardo Mondlane, com planos para a encomenda de estudos específicos que forneceriam dados concretos para utilização em advocacia futura.

### **Canais de advocacia através dos mecanismos de coordenação do PARPA**

Em termos de estabelecimento de canais através dos quais pudessem ser promovidas mensagens de advocacia, a equipa de avaliação verificou que o programa obtivera sucesso no envolvimento com o mecanismo de coordenação para o desenvolvimento e a monitoria da implementação do PARPA II. Contudo, a equipa de avaliação também verificou que esse envolvimento se limitou ao grupo de trabalho que detinha competências sobre as questões de género.

46 "O El sanciona a necessidade de desenvolver uma brochura que explique os "comos" e os "porquês" do desenvolvimento de uma Declaração Orçamental de Género para fazer da mesma uma ferramenta repetível. Contudo, é vital deixar claro que a DOG é uma ferramenta de advocacia e não uma ferramenta de acompanhamento orçamental e, como tal, o desenvolvimento de uma brochura sobre DOG não pode substituir as ferramentas de acompanhamento orçamental previstas no programa." Consultar o relatório do Avaliação de Meio Termo de Moçambique, Dezembro de 2006.

47 O GMD citou especificamente discussões com um consultor técnico, sedado a nível regional, que foi contratado em 2007 e efectuou reuniões com o GMD, nas quais o pessoal do GMD entendeu que o UNIFEM estava a centrar-se no fortalecimento de capacidades.

A equipa de avaliação concluiu, através de dados concretos da **experiência da UNICEF**, que os grupos do orçamento e da gestão das finanças públicas eram importantes canais de advocacia. O UNICEF começou a participar nesses grupos em 2007, defendendo a concentração de atenções nos efeitos dos processos orçamentais sobre o desenvolvimento humano. Em Moçambique, o Ministério das Finanças orgulha-se do elevado nível de transparência da informação orçamental<sup>48</sup>. Contudo, embora essa informação esteja disponível, a complexidade técnica da apresentação do orçamento anual, por exemplo, implica que a maioria dos actores não consiga fazer um uso eficaz da informação para fins de advocacia. Em 2007 e 2008, o UNICEF apoiou a produção e publicação de análises orçamentais que foram amplamente divulgadas através de canais da sociedade civil e calendarizadas de modo a influenciar os parlamentares no processo de escrutínio do orçamento de Estado anual. A equipa de avaliação constatou que tanto o UNIFEM como a UNICEF reconheceram que a falta de interacção sobre esse trabalho implicou que não fosse suficientemente explorada a oportunidade potencial para garantir que as perspectivas de género fossem plenamente incluídas nessa iniciativa.

## Conclusões principais

**O programa não definiu uma estratégia clara** para identificar as prioridades da advocacia, com ligações definidas a actores responsáveis por potenciar a responsabilização pela igualdade de género e canais identificados através dos quais possam ser alcançados os objectivos da advocacia;

**As prioridades da advocacia sob uma perspectiva de género** foram identificadas através das ligações do programa à rede feminina nacional, com uma mudança no relacionamento de parceiro de implementação para parceiro de advocacia ainda não plenamente definida;

**O programa não adoptou uma abordagem consistente** ao desenvolvimento de prioridades da advocacia baseadas

no conhecimento adquirido através da análise orçamental de género e o papel dos grupos pela orçamentação a favor dos pobres identificado na teoria da mudança não foi reconhecido na prática;

**O envolvimento do programa nos mecanismos de coordenação do PARPA** canaliza a comunicação das mensagens de advocacia. Contudo, estas permaneceram centradas no grupo com competências sobre o género e não se estenderam aos grupos da reforma das finanças públicas e do orçamento nem às agências da ONU que acompanhavam a advocacia desses actores.

## 7.4 Parcerias

A equipa de avaliação verificou que o programa procurou mediar as suas parcerias com o governo através de intermediários institucionais com competências de promoção da igualdade de género, mas encontrou dificuldades para identificar formas de fortalecer essas instituições. Dados concretos do programa também demonstraram que os relacionamentos desenvolvidos com os ministérios responsáveis pelas funções de planificação e finanças foram essenciais para atingir a mudança. Ao nível sectorial, o envolvimento do programa com os pontos focais de género também foi importante para alcançar a mudança, mas o caminho para o conseguir não envolveu as funções de planificação e finanças ao nível sectorial como parceiros principais. Isso implicou que o sucesso ficasse dependente das atitudes dos ministros para com as questões da igualdade de género e do nível de acesso dos pontos focais de género à possibilidade de influência das opiniões dos ministros, mais do que da incorporação institucional no âmbito dos departamentos responsáveis pela planificação e orçamentação.

### Com o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM)

O UNIFEM identificou o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM) como seu parceiro de programa, devido ao papel identificado para o CNAM na política nacional de género. A equipa de avaliação concluiu que a

48 Informação obtida em entrevista com o Presidente do Grupo de Análise Orçamental (GAO)

capacidade e o reconhecimento limitados do CNAM nos ministérios, devido à sua situação de organismo recém-formado, reduziu a contribuição para a mudança alcançada por esta via, conforme realçado acima na secção 6.1. Ao longo da maior parte da Fase II, o CNAM teve apenas um membro do pessoal, colocado no Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS), e que era visto por todos os actores interessados entrevistados, excepto os do CNAM e do MMAS, como fazendo parte do MMAS. O pessoal do UNIFEM reconheceu o desafio de tentar promover o perfil institucional de um organismo novo e com carência de recursos. O avanço da institucionalização de uma presença de género permanente no processo de escrutínio orçamental continua a ser contestado. Entre as opções incluem-se o envolvimento formal do CNAM na reunião de harmonização orçamental ou o desenvolvimento de uma unidade de género no âmbito dos ministérios da planificação e das finanças, cujo pessoal participaria nas discussões de harmonização. Tiveram lugar discussões em workshops e noutras ocasiões, embora, até ao momento, não haja uma opção clara preferida por todas as partes envolvidas.

#### **Com os ministérios da planificação, das finanças e sectoriais**

A colaboração teve origem em discussões entre o UNIFEM e o MPD, nas quais o UNIFEM se ofereceu para prestar assistência técnica sobre OOG ao MPD. Contudo, o MPD determinou que o seu pessoal tinha suficiente conhecimento para trabalhar com eficácia com o pessoal focal de género e com o pessoal da planificação e das finanças ao nível sectorial para a promoção das prioridades da igualdade de género e das prioridades da planificação de políticas e da orçamentação. Contudo, na prática, o envolvimento mais dinâmico teve origem no ponto focal de género sectorial, e um dos efeitos disso foi o facto de, apesar de alcançada a mudança, as parcerias do programa não terem, até então, conseguido o envolvimento institucional necessário para garantir a continuidade da mudança.

No ministério da planificação, o ponto focal de género esteve também directamente envolvido em actividades

relevantes para o programa, por exemplo, na preparação das Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento, e tornou-se um parceiro-chave do programa. Contudo, no ministério das finanças, o ponto focal de género na Direcção Nacional do Orçamento (DNO) era o ponto focal para os sectores da agricultura, das pescas e do trabalho, e o pessoal cujas competências cobriam as áreas da saúde e do interior não tinha uma competência de género no âmbito do seu trabalho. Por conseguinte, era pouco claro como poderia o programa envolver-se com o ponto focal de género da DNO de um modo sistemático e consistente ou como poderia o programa assegurar o entusiasmo para as questões de género por parte do pessoal cujas competências sectoriais eram relevantes para o programa, mas que não estavam institucionalmente vinculados às questões de género.

#### **Com as organizações da sociedade civil**

A equipa de avaliação concluiu que a colaboração com um experiente parceiro da sociedade civil da região, o **TGNP**, foi importante para alcançar a mudança. Além disso, o pessoal do UNIFEM identificou a execução do programa por organizações do sul como uma via para a compreensão das relações de poder entre os diferentes actores envolvidos na tomada de decisões sobre políticas e orçamentos<sup>49</sup>. A experiência em OOG e os relacionamentos que o TGNP tinha por toda a região contribuíram para essa eficácia. Para além do apoio directo ao Fórum Mulher e a actores interessados governamentais em matéria de fortalecimento de capacidades, o TGNP conseguiu mobilizar outros recursos, por exemplo, Richard Ndiki, um profissional-chave de OOG do Ministério das Finanças do Uganda, que fez uma apresentação em Moçambique (na Fase I) que foi vista como eficaz devido à sua experiência prática na aplicação da OOG.

O pessoal do UNIFEM reconheceu a importância das relações de poder e responsabilização na formulação dos processos e alocações orçamentais, que era consistente com uma abordagem baseada nos direitos. Contudo,

49 Entrevista com pessoal do Escritório Regional do UNIFEM

esse reconhecimento conceptual nem sempre foi aplicado na tomada de decisões em relação ao envolvimento com OSC e, em alguns casos, as opções foram formadas por relações contratuais com parceiros de implementação. A teoria da mudança reconheceu as OSC como um canal para a advocacia ascendente pela igualdade de género e a responsabilização para com as mulheres em situação de pobreza, mas, na prática, o programa não continuou o seu envolvimento com os **grupos pela orçamentação a favor dos pobres**, conforme discutido acima (secção 7.3). Não obstante, o programa desempenhou um importante papel na habilitação da rede feminina nacional, o Fórum Mulher, para o envolvimento com os processos de políticas e orçamentos para lá da esfera específica do género, através do seu envolvimento com os mecanismos nacionais para monitoria dos progressos na consecução dos objectivos do PARPA.

#### Com os doadores e as agências da ONU

A equipa de avaliação concluiu que o programa tinha um registo misto de êxitos e insucessos quanto ao seu envolvimento com os doadores, os quais, no contexto de Moçambique, são essenciais para a eficácia da mudança. Como é realçado noutra parte deste relatório, o envolvimento do UNIFEM com os mecanismos de coordenação originados pelo compromisso de Moçambique para com a agenda da eficácia da ajuda também possibilitou que o programa assegurasse que as prioridades da OOG eram levadas à atenção de um conjunto de doadores e pessoal governamental no mecanismo formal de monitoria do PARPA. O UNIFEM desenvolveu, com êxito, ligações com doadores cuja missão os comprometia com a promoção da igualdade de género, em particular, a Irish Aid. Os representantes do governo belga estavam bem informados acerca do programa, uma vez que também participaram no **Grupo de Coordenação de Género** (GCG). Contudo, o UNIFEM não desenvolveu ligações com doadores activamente envolvidos no apoio à reforma da gestão das finanças públicas. Especificamente, as ligações criadas através de um estágio do UNIFEM nos escritórios do **Banco Mundial** durante dois meses em 2005 não tiveram

seguimento<sup>50</sup>. Isso não possibilitou que se tirasse partido de um importante canal de potencial influência, em particular, o envolvimento com o Ministério das Finanças, no sentido de promover a sua visão do orçamento como uma ferramenta técnica e não como um instrumento de expressão de prioridades políticas.

A equipa de avaliação concluiu que o programa não tivera sucesso no estabelecimento de uma estrutura específica para apoio do programa no desenvolvimento de ligações de parcerias, o Grupo de Interesse Especial (GIS) de OOG. Além disso, o UNIFEM obtivera um sucesso limitado na promoção da OOG no âmbito do **sistema da ONU**, mas reconheceu limitações na colaboração entre as diferentes agências da ONU. A equipa de avaliação verificou que o Grupo de Interesse Especial (GIS) de OOG, que se destinava a agir como comissão directiva para o programa de OOG e veículo para o envolvimento de um leque de actores, não se tornou uma estrutura separada bem desenvolvida, em parte porque muitos dos mesmos actores participaram no Grupo de Coordenação de Género (GCG) ao nível nacional e em parte porque o envolvimento dos doadores na OOG se manteve a uma escala relativamente pequena<sup>51</sup>. A agenda “Delivering as One” da ONU para a reforma em Moçambique incluiu a OOG no programa conjunto de género e o PNUD e o UNIFEM colaboraram em trabalho centrado na orçamentação, identificando diferentes sectores, com o PNUD a fazer avançar o apoio às OSC para acompanhamento orçamental. Contudo, como já foi realçado, o pessoal do UNIFEM e do UNICEF sentiu que ainda não se tirara partido das oportunidades para uma colaboração mais íntima em trabalho centrado nos efeitos da tomada de

50 O Avaliação de Meio Termo concluiu que “não tem havido um seguimento sistemático ou formal para explorar o espaço criado pelo estágio” (página 11)

51 O sexto relatório para o governo belga realça que “O programa reviu os termos de referência do Grupo de Interesse Especial de OOG e reestruturou o seu papel. O grupo é actualmente co-presidido pelo UNIFEM e pela OXFAM do Reino Unido. Entre os membros activos incluem-se o MMAS, o CNAM, o MPD, o MF, a Irlanda, os Países Baixos, a Agência Canadiana de Desenvolvimento Internacional (CIDA), o MDGroup, o PNUD, o Nhamai, o Fórum Mulher e peritos principais sobre OOG em Moçambique”. A Oxfam (OGB) comunicou à equipa de avaliação que o seu envolvimento na OOG consistiu num pequeno volume de apoio ao GMD sobre “literacia orçamental” para OSC e parlamentares, com planos futuros para análise orçamental nos sectores da educação e da saúde.

decisões orçamentais sobre o desenvolvimento humano. O UNICEF atribuiu isso aos diferentes ritmos segundo os quais as agências se envolveram na agenda da eficácia da ajuda e o UNIFEM atribuiu-o ao mecanismo de atribuição de recursos às diferentes agências da ONU, que depois implementavam actividades sem necessidade de colaboração com outras agências.

A estrutura específica estabelecida para desenvolver as parcerias, **o Grupo de Interesse Especial de OOG, não teve sucesso**, em parte porque duplicou os mecanismos nacionais de coordenação de género. A coordenação entre agências da ONU deu um contributo positivo limitado para a consecução da mudança, com algumas oportunidades perdidas.

## Conclusões principais

O programa visava mediar as suas parcerias com o governo através de **intermediários institucionais** com competências na área da promoção da igualdade de género. As limitações institucionais do recém-formado Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM) constituíram um constrangimento ao progresso de algumas actividades do programa.

### **As ligações aos Ministérios da Planificação e das Finanças foram essenciais para o avanço da mudança.**

No Ministério da Planificação, tal incluiu ligações ao ponto focal de género. Contudo, no Ministério das Finanças, o envolvimento com o ponto focal de género da Direcção Nacional do Orçamento foi limitado, em parte porque as suas competências sectoriais como ponto focal não cobriam os sectores focais do programa de OOG e em parte porque o programa tinha ligações menos bem definidas com o ministério em geral.

**Ao nível sectorial, a mudança foi alcançada através dos pontos focais de género**, mas tal dependeu da abertura dos ministérios às questões da igualdade de género e do nível de acesso do pessoal com competências na área da promoção da igualdade de género.

**As parcerias com organizações da sociedade civil foram importantes para alcançar a mudança**, embora as relações de poder e responsabilização que reconhecem o papel das OSC na promoção da mudança ascendente nem sempre tenham sido tidas em conta na tomada de decisões sobre quais as parcerias a manter.

**O programa desenvolveu ligações com doadores empenhados na promoção da igualdade de género** mas não desenvolveu ligações com doadores que eram principais para a efectivação da mudança na reforma da gestão das finanças públicas.

## 8. Gestão do programa

Esta secção analisa a questão de avaliação do grau de eficácia do UNIFEM na asseguaração dos recursos humanos, técnicos e financeiros adequados com vista à utilização no programa. Ao analisar a eficácia, a equipa de avaliação examinou os recursos em termos de sistemas institucionais e activos organizacionais de pessoal e financiamento.

### **Mecanismos de planificação, monitoria e avaliação**

Os mecanismos de planificação, monitoria e avaliação para medição do progresso do programa de OOG em Moçambique têm sido os mesmos usados na globalidade do programa, ou seja, o desenvolvimento de uma proposta de programa, um quadro lógico e planos de trabalho anuais, apresentação regular de relatórios narrativos e financeiros ao governo belga e um processo de Avaliação de Meio Termo, incluindo uma reunião de pessoal e parceiros dos quatro programas envolvidos na Fase II.

Na parte inicial da Fase II, a **planificação anual** foi executada através da participação do pessoal regional do UNIFEM no processo de Análise Conjunta, complementada por reuniões específicas com parceiros de implementação. A equipa de avaliação verificou que a planificação pudera levar em conta um leque mais vasto de pontos de entrada institucionais disponíveis, logo que o pessoal do UNIFEM ficou sedado no país. Contudo, a equipa de avaliação encontrou uma ocorrência em que a comunicação podia ter sido melhorada, com parceiros que só receberam o plano de trabalho anual no final do primeiro trimestre de 2008, quando um parceiro soube que tinha sido retirado do programa, causando alguma perturbação na sua própria planificação de actividades e previsão financeira para o ano.

A equipa de avaliação verificou que a falta de **mecanismos de monitoria e de informação** foi uma restrição significativa que limitou profundamente a capacidade do

programa para avaliar o seu progresso e priorizar as suas intervenções. O quadro lógico do programa baseou-se fielmente no quadro lógico genérico para programas e não foi actualizado no seguimento da ênfase acrescida sobre a formulação de políticas e orçamentos na Avaliação de Meio Termo. Os relatórios para o governo belga têm usado um formato padronizado, organizado em torno dos três efeitos do programa, com exemplos de eventos específicos incluídos como anexos. A equipa de avaliação verificou que a informação contida nesses relatórios tem documentado mais as actividades do que os resultados, sem dados concretos que suportem as declarações sobre a mudança alcançada. Ao nível nacional, o pessoal do programa deu exemplos de análise dos Memorandos para informações relevantes sobre género. Contudo, a equipa de avaliação não encontrou outros exemplos de actividades de monitoria. Por exemplo, não estavam estabelecidos procedimentos de monitoria para seguimento dos eventos de formação ou para saber quantas reuniões tinham lugar entre o pessoal da instituição responsável pela mulher e os ministérios da planificação e das finanças durante processo do orçamento anual ou para monitorizar as referências às prioridades de género nos debates parlamentares ou na advocacia de grupos pela orçamentação a favor dos pobres. A equipa de avaliação também verificou que o pessoal tinha tempo limitado e poucos recursos à sua disposição para se dedicar à recolha de informação de monitoria e que os requisitos de relato não haviam realçado que isso era uma prioridade.

O processo da **Avaliação de Meio Termo (AMT)** para o Programa Global de OOG teve lugar em todos os países em meados de 2006 “através de um processo interno e externo” com uma Reunião de Parceiros em Marrocos em Novembro de 2006<sup>52</sup> para explorar as conclusões do EI. A equipa de avaliação verificou que esse processo foi eficaz

---

52 Consultar o relatório da reunião do UNIFEM

ao providenciar análises que levaram a uma mudança no direccionamento dos esforços do programa de 2007 em diante. O processo da AMT em Moçambique foi executado por um consultor (que depois se tornou Coordenador de OOG temporário), através de entrevistas e análise documental, com um relatório para Moçambique concluído em Dezembro de 2006<sup>53</sup>. Em termos gerais, a AMT registou que o programa se envolveu com todas as componentes do quadro lógico e afirmou que a teoria da mudança permanecia válida. A AMT realçou os sucessos da Fase II quanto ao envolvimento de actores das áreas da planificação e das finanças e recomendou que fosse prestada atenção continuada aos actores que potenciavam a responsabilização para com a igualdade de género (CNAM, OSC).

### Recrutamento para o Programa de OOG

O recrutamento para o programa alterou-se significativamente ao longo da Fase II. Na análise da equipa de avaliação, essas alterações causaram alguma falta de continuidade nas abordagens do programa, por exemplo, no que se refere a alterações de abordagens em actividades centradas na análise orçamental. A equipa de avaliação também se deparou com a ausência de lições aprendidas com base na experiência da implementação do programa, já que o pessoal comunicou que tinha lacunas no seu conhecimento acerca dos períodos anteriores do programa. A equipa de avaliação verificou que o efeito negativo dessas alterações foi, até certo ponto, contrariado pelo facto de o pessoal recrutado ter ligações prévias ao programa. Contudo, um maior **apoio técnico da Sede** também teria contribuído para atenuar os efeitos negativos das mudanças de pessoal. Uma melhor **manutenção de registos** também teria ajudado a desenvolver uma memória institucional, que poderia atenuar ainda mais os efeitos negativos das mudanças de pessoal.

*“Tivemos orientação teórica através de documentos da Sede, mas foi preciso procurar modelos de declarações orçamentais de género na Internet. No início, algum tipo de modelo de base, partilhado pela sede, teria feito toda a diferença.”*

Pessoal do UNIFEM

O programa foi gerido pelo Escritório Regional da África Austral desde 2005 até meados de 2006. Durante esse tempo, o Escritório Regional foi transferido de Harare para Joanesburgo e a principal responsabilidade pelo trabalho de OOG alterou-se com a promoção do Responsável Nacional de Programa a Especialista de Programa. O apoio logístico foi fornecido através de um ponto focal do UNIFEM no PNUD. A partir de meados de 2006, foi nomeado um consultor em Moçambique para cumprir o papel de coordenação de OOG, por um período que se pretendia de três meses mas que acabou por ser de dez meses. Em Agosto de 2007 foi nomeado um Coordenador. Foi benéfico que o consultor tivesse anteriormente executado trabalho para o programa e que o Coordenador tivesse sido o ponto focal do UNIFEM no PNUD. Foi também importante o impacto positivo da implantação de uma presença nacional, que possibilitou o envolvimento a tempo inteiro com o Programa de OOG, um maior conhecimento do contexto local e o acesso a fóruns relevantes, como o Grupo de Coordenação de Género (GCG). Contudo, o pessoal recrutado teria acolhido de bom grado uma maior orientação técnica ao nível prático por parte da sede do UNIFEM, para complementar a orientação técnica fornecida nos documentos do programa e apoiá-los quanto à definição do que fazer em termos de implementação de actividades. A documentação do programa estava, nalguns casos, na posse dos parceiros de implementação e, noutros casos, na posse do Escritório Regional do UNIFEM, bem como na do consultor independente, o que implicou que a primeira equipa permanente do UNIFEM sediada em Maputo não conseguisse localizar toda a documentação relativa às partes iniciais da Fase II.

<sup>53</sup> O relatório fez recomendações relativas ao aumento do fortalecimento de capacidades e ao desenvolvimento da componente de análise orçamental do Programa, bem como ao alargamento das ligações e da comunicação da experiência de OOG (através do boletim de OOG e da troca electrónica de documentos). O relatório do EI também identificou a importância do papel das OSC na advocacia. O relatório determinou que o pessoal do ministério da planificação e finanças foi fundamental para a promoção da OOG e realçou que o envolvimento com o PARPA fora importante, já que os alvos da igualdade de género foram articulados e monitorizados no plano global de redução da pobreza.



### Gestão financeira

Na primeira parte da Fase II, os acordos contratuais pelos quais o TGNP e o Fórum Mulher tinham contratos distintos para a implementação do programa, sem informação mútua sobre as obrigações contratuais, causaram algumas dificuldades iniciais na planificação de actividades, com o Fórum Mulher a ter, por vezes, pouco conhecimento das datas dos workshops. Contudo, à medida que se desenvolveu a sua experiência de trabalho em conjunto, as actividades de planificação aperfeiçoaram-se por via de uma melhor comunicação directa entre o TGNP e o Fórum Mulher. Ao nível nacional, o UNIFEM não dispunha de informações financeiras globais, mas apenas das despesas incorridas directamente no país. Além disso, embora o TGNP cumprisse as suas obrigações contratuais relativas à emissão de relatórios e à documentação, tal não resultou em comunicação eficaz ao nível interno de Moçambique nas partes iniciais da Fase II<sup>54</sup>. Esses problemas ficaram resolvidos com o crescente envolvimento entre o TGNP e o Fórum Mulher e com a implantação de uma representação nacional do UNIFEM.

A centralização da gestão financeira e dos acordos contratuais limitou a eficácia da interacção entre o programa e os seus parceiros de implementação. A eficácia foi aumentada durante a Fase II, primeiro com o desenvolvimento dos contactos entre o TGNP e o Fórum Mulher e depois com a implantação de uma representação nacional do UNIFEM.

## Conclusões principais

**Uma falta de mecanismos de monitoria e de dados limitou profundamente** a capacidade do programa para medir o seu progresso e priorizar as suas intervenções. Contudo, o processo de Avaliação de Meio Termo foi eficaz na definição das prioridades para o período de 2007 em diante.

As mudanças de pessoal causaram alguma falta de continuidade nas abordagens do programa e limitaram a aprendizagem de lições. Os efeitos negativos das mudanças de pessoal foram algo atenuados pelo facto de o pessoal recrutado ter tido contactos prévios com o programa. Contudo, um maior apoio técnico da sede e sistemas mais poderosos para organização da documentação do programa teriam ajudado a atenuar os efeitos negativos das mudanças de pessoal.

<sup>54</sup> Por exemplo, os relatórios dos workshops eram emitidos em inglês e, por conseguinte, não eram distribuídos aos participantes.



# 9. Conclusões

O Programa de OOG foi altamente relevante e teve sucesso na manutenção da sua relevância face à mudança institucional, mantendo-se centrado no quadro dominante para a priorização de opções políticas, o PARPA. A opção de centrar a acção na questão da violência contra a mulher foi feita com base em informação de fontes apropriadas e mais tarde validada em relatórios da CEDCM/ CEDAW.

O programa alcançou diversos resultados importantes, em particular:

A inclusão das questões e dos indicadores de género no segundo PARPA e o relato consistente sobre género no mecanismo formal de análise do PARPA;

A introdução das questões de género nas orientações para a elaboração do plano e orçamento, com orientação mais específica em cartas posteriores;

Um envolvimento acrescido das organizações femininas num mecanismo nacional para a monitoria do progresso do governo quanto aos seus compromissos políticos;

Alocações orçamentais específicas para actividades institucionais de promoção da igualdade de género nos sectores-piloto do Interior e da Saúde;

Um protocolo com o sector da saúde e alocações orçamentais propostas no Ministério do Interior para melhoramento dos serviços destinados a mulheres vítimas de violência.

O programa visava mediar as suas parcerias com o governo através de intermediários institucionais com competências na área do género, tendo-se obtido neste aspecto resultados desiguais. No mecanismo institucional nacional para a mulher, o papel dominante desempenhado pelo CNAM em termos de políticas foi apropriado para que o programa o identificasse como ponto de entrada fundamental. Contudo, o programa enfrentou o permanente desafio da realidade institucional da capacidade e do reconhecimento limitados do CNAM.

Nos sectores-piloto, o pessoal com competências de género teve sucesso no avanço dos objectivos de género, mas fê-lo influenciando os ministros sectoriais e não pela incorporação institucional do compromisso para com a igualdade de género nas funções sectoriais da planificação e das finanças. Nos ministérios da planificação e das finanças, os elementos do pessoal e o ponto focal de género tornaram-se aliados principais do programa na função de planificação, mas foram preteridos na função de finanças, o que limitou as potenciais sinergias para desenvolver o ímpeto do avanço das metas de género. Tal foi influenciado, em parte, pela coincidência, ou não, entre as competências individuais dos respectivos pontos focais de género e as áreas de actividade do programa e, em parte, pela força do relacionamento global do programa com cada ministério.

Nas esferas da sociedade civil e dos doadores, as ligações do programa também foram centradas no género. O programa não desenvolveu relacionamentos com organismos mais poderosos e centrais com competências nas áreas do orçamento ou da gestão das finanças públicas, como os grupos de coordenação do PARPA. Isso limitou os canais de influência e advocacia. As oportunidades potenciais para advocacia foram ainda mais reduzidas porque o programa fez progressos limitados no apoio à análise orçamental de género e não desenvolveu as suas ligações com grupos pela orçamentação a favor dos pobres.

O apoio ao fortalecimento de capacidades e a assistência técnica foram eficazes, com um leque de abordagens apropriadas desenvolvidas. O envolvimento do pessoal dos Ministérios da Planificação e das Finanças para prestação de assistência técnica ao pessoal sectorial foi altamente eficaz. A interacção entre os Ministérios da Saúde e do Interior que se desenvolveu em torno do seu envolvimento comum na questão do melhoramento dos serviços para mulheres vítimas de violência foi ainda mais

fortalecida pela interacção entre o pessoal técnico do Ministério da Planificação e Desenvolvimento e do Ministério das Finanças, no seu fornecimento de apoio técnico. As indicações iniciais do potencial para a sustentabilidade incluíram a evolução de um grupo informal de formadores de OOG, envolvidos na realização de workshops iniciados por outros actores que não o UNIFEM.

O programa enfrentou desafios em termos de recrutamento e houve alguns indícios de perda de conhecimento institucional e falta de continuidade nos relacionamentos com parceiros de implementação. Contudo, em geral, o programa enfrentou um elevado grau de mudança organizacional (deslocação da representação regional, criação da representação nacional) e de recrutamento temporário e conseguiu alcançar um perfil mais elevado e resultados mais concretos com o avanço da Fase II. Não obstante, um mecanismo de monitoria e avaliação imperfeitamente desenvolvido e a ausência de dados de monitoria implicaram que o programa não conseguisse avaliar ou demonstrar a eficácia das suas abordagens ou fazer escolhas informadas acerca da priorização dos seus esforços, mas, em geral, demonstraram diversas consequências sobre os efeitos do programa.

# 10. Lições aprendidas

Há diversas lições de grande alcance que podem ser extraídas da avaliação. Contudo, a falta de uma estratégia sistemática de monitoria e avaliação e a limitada informação disponível para apoio da memória institucional obtida a partir das entrevistas implicam que essas lições permaneçam, em simultâneo, concisas e gerais. As principais lições identificadas são:

A experiência em Moçambique demonstrou que podem ser obtidos ganhos significativos em termos de compromisso para com a OOG por parte de indivíduos e nas instituições, pela implementação através de parceiros do sul, OSC nacionais e instituições governamentais. A experiência da Fase II também demonstrou que o UNIFEM precisa de estar habilitado para identificar pontos de entrada institucionais em mudança, com base no conhecimento das instituições que são importantes devido ao seu papel definido nas políticas ou eficazes devido à sua influência e capacidade para colocar as coisas em prática. Além disso, o UNIFEM precisa de estar habilitado para responder apropriadamente aos grupos informais, como o grupo informal de formadores de OOG, quando os mesmos procuram apoio para a definição das suas competências e para o fortalecimento do reconhecimento institucional do seu trabalho.

A experiência em Moçambique revelou que a consistência e a capacidade de envolvimento com o quadro dominante de planificação de políticas (PARPA) conduz a resultados em termos do posicionamento de OOG nos mecanismos e fóruns nacionais. Contudo, a experiência da Fase II também revelou que o UNIFEM precisa de reconhecer que os alcances no âmbito da esfera de actores unidos pelo compromisso para com a igualdade de género não devem ser vistos como a meta final. A OOG também requer envolvimento e empenho dos actores que formulam as decisões e os processos de planificação e orçamentação, entre os doadores, com instituições do governo central e ao nível sectorial.

A experiência em Moçambique também revelou que é difícil promover os objectivos da advocacia sem um compromisso específico para com o apoio aos actores da sociedade civil com a responsabilidade de potenciar a responsabilização pela igualdade de género e os grupos pela orçamentação a favor dos pobres. A fundamentação para esse apoio vai para além do envolvimento de curto prazo para implementação de actividades do programa e é consistente com uma abordagem baseada nos direitos humanos, o que reconhece as relações de poder subjacentes que habilitam ou desabilitam as mulheres quanto à reivindicação dos seus direitos e à responsabilização dos governos, a importância de possibilitar uma participação significativa dos actores da sociedade civil nos processos orçamentais, a necessidade de uma abordagem sistemática à análise e tratamento das relações de responsabilização, a utilização do CEDCM/CEDAW como ferramenta de análise e advocacia e ligações com mecanismos de responsabilização pelos direitos humanos.



# 11. Recomendações

Há três conjuntos de recomendações, centrados nos três critérios de avaliação usados: relevância, eficácia e sustentabilidade.

## Relevância

---

O Programa de OOG deve formalizar o seu relacionamento directamente com o Ministério da Planificação e Desenvolvimento e os ministérios sectoriais. Deve também articular e negociar uma relação específica mais clara com o Ministério das Finanças, em particular com a Direcção Nacional do Orçamento. O apoio institucional ao Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM) deve continuar. Esse apoio pode ser centrado na habilitação do CNAM para que se envolva na monitoria de actividades e resultados de OOG, no sentido de assegurar a relevância continuada das prioridades identificadas e das actividades implementadas.

O UNIFEM deve fornecer apoio ao governo e aos parceiros da sociedade civil para a utilização do CEDCM/CEDAW como meio para a identificação das prioridades das mulheres e apoiar a análise das relações de poder, tanto internamente ao governo como entre o governo e os cidadãos, que habilitam ou impedem as mulheres de reivindicar os seus direitos, no sentido de contribuir para um entendimento da relevância do programa baseado nos direitos.

## Eficácia

---

O Programa de OOG deve apoiar as funções de planificação e finanças e os parceiros sectoriais na avaliação das mudanças resultantes da inclusão do género nas orientações para a elaboração do plano e orçamento. Essas mudanças incluem as alocações orçamentais sectoriais

e as mudanças na prestação de serviços resultantes dos compromissos orçamentais sectoriais assumidos para o ano orçamental de 2009 pelo Ministério do Interior. Tal serviria como meio para explorar o sucesso alcançado e encorajar compromissos maiores e mais abrangentes em orçamentos futuros.

O UNIFEM deve voltar a ter em conta o elemento de análise orçamental de género do Programa de OOG, uma vez que este é um componente fundamental da teoria da mudança. Foi aberto algum caminho, mas a ambição para planos de trabalho futuros permanece relativamente modesta. Para além das OSC e instituições académicas já identificadas para promoverem o avanço da análise orçamental de género, o UNIFEM deve aprender lições de outras agências da ONU que deram apoio a análise orçamental focada no desenvolvimento humano e investigar parcerias, por exemplo, com empresas de consultoria que já estejam envolvidas em análise orçamental, mas não tenham competências na promoção da igualdade de género<sup>55</sup>.

O programa deve reconhecer a tensão potencial entre o envolvimento com os seus parceiros sob a perspectiva da implementação e do cumprimento de contratos ou sob a perspectiva da advocacia pela promoção da igualdade de género, que tem potencial influência mas pode ter limitações de capacidade. No seu envolvimento com os diversos actores responsáveis por potenciar a responsabilização para com a igualdade de género, ou seja, as redes femininas, os parlamentares e a estrutura feminina nacional, a aplicação de um quadro de direitos humanos que identifique os actores com responsabilidades de satisfação de direitos e os mecanismos de responsabilização e monitoria que possibilitem a quem reivindica direitos a garantia de que as obrigações são cumpridas

---

<sup>55</sup> Dois exemplos são a Sal e Caldeira, que executa análise orçamental para os Parceiros para Apoio Programático, e a Metier, contratada pelo governo no âmbito do programa da reforma de descentralização.

deve ajudar o programa a desenvolver uma abordagem mais clara à advocacia.

O programa deve envolver-se com os grupos de coordenação do orçamento e da gestão das finanças públicas relacionados com a eficácia da ajuda e a monitoria do PARPA. Isso elevaria o perfil das questões de género, abrangendo especialistas de outras áreas que são actores significativos na agenda da eficácia da ajuda e na definição das prioridades nacionais para a redução da pobreza e o crescimento. Por conseguinte, proporcionaria um outro canal através do qual seria possível influenciar os principais processos de reformas. A utilização plena desse canal tem a vantagem acrescida de os actores dos grupos de coordenação do orçamento e da reforma da gestão das finanças públicas estarem plenamente actualizados com todos os pormenores desses processos de reforma, serem em alguns casos doadores significativos que influenciam a velocidade e o modelo da reforma e terem frequentemente a atenção dos decisores governamentais de uma forma que os especialistas de género podem não ter.

## Sustentabilidade

---

O UNIFEM deve considerar a hipótese de adoptar um papel de garante de qualidade para o fortalecimento de capacidades de OOG. Neste aspecto pode recorrer a recursos regionais ou internacionais (por exemplo, através do TGNP) para fornecimento de contributos técnicos a formação implementada por outros actores, encorajando a coordenação e a priorização sistemática da formação e promovendo abordagens realistas mas eficazes à monitoria. Para cumprir esse papel, o UNIFEM poderia reunir um Grupo de Trabalho para Especialistas em Fortalecimento de Capacidades de OOG, com reuniões periódicas nas quais as instituições e os indivíduos que têm estado envolvidos em formação de OOG sob qualquer forma prestassem informações sobre o fortalecimento de capacidades que promoveram, discutissem opções de monitoria e tivessem acesso a recursos regionais ou internacionais.



Relatório de Avaliação

# Trabalho do UNIFEM sobre Orçamentação na Óptica de Género



Anexos



# Anexo 1

## Termos de referência da avaliação corporativa do trabalho do UNIFEM, no âmbito da sua carteira de programas sobre a Orçamentação na Óptica do Género

---

### 1. Antecedentes

A Orçamentação na Óptica do Género (OOG) passou a ser uma ferramenta aceite internacionalmente para concretizar a igualdade entre sexos. Esta ferramenta foi implementada pela primeira vez na Austrália em 1984, através de uma avaliação do governo federal do impacto do orçamento nas mulheres. Uma década mais tarde, o conceito foi aprovado pela Quarta Conferência sobre as Mulheres das Nações Unidas e pela Plataforma de Acção de Pequim em 1995. Hoje em dia, são mais de 90 os países que em todo o mundo se dedicam a diferentes iniciativas de orçamentação na óptica do género, que abrangem a sociedade civil, o governo e as organizações internacionais.

Para dar resposta à procura dos países para introduzir ou institucionalizar a orçamentação na óptica do género, o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM) contribui largamente para a criação de interesses, capacidades e compromissos, para integrar uma perspectiva de igualdade entre sexos nos processos e práticas orçamentais. Desde 2001 que o UNIFEM tem vindo a apoiar iniciativas de OOG em mais de 35 países e se tem posicionado como o principal interveniente em orçamentação na óptica do género no sistema das Nações Unidas.

Lançado em 2001, o programa global do UNIFEM “O fortalecimento da governação económica: Análise de Género Aplicada aos Orçamentos Públicos”, forneceu a ajuda técnica e financeira para iniciativas orçamentais

de género na América Latina, África e Ásia-Pacífico. Os primeiros quatro anos do programa concentraram-se na disponibilização dos instrumentos e das metodologias orçamentais de género; no aumento da capacidade das partes interessadas para defender e levar a efeito a análise orçamental com base no género; na melhoria dos processos de orçamentação e planificação para reforçar a igualdade entre sexos e aumentar as alocações de recursos destinados à promoção da igualdade entre sexos.

Em 2005-2008 foi implementada a segunda fase do programa que teve por objectivo assegurar que os processos orçamentais nacionais reflectissem de forma correcta as prioridades das mulheres pobres. Foram implementadas iniciativas em Marrocos, Senegal, Moçambique e Equador. Nestes quatro países, o programa procurou transformar os processos e as políticas de execução orçamental, tornando-os mais sensíveis aos princípios da igualdade entre sexos. O programa visou também efectuar mudanças concretas para a atribuição de recursos dirigidos às prioridades das mulheres.

O programa global serviu de inspiração a inúmeras iniciativas de OOG, que assumiram diferentes modalidades e ultrapassaram o âmbito do programa original. A programação da OOG do UNIFEM compreende actualmente uma carteira de programas a nível transregional, temático, regional e nacional, que abrange diversos países e comunidades locais em todo o mundo.

As iniciativas de OOG do UNIFEM funcionam a diferentes níveis e diferem nos seus objectivos, mas trocam o mesmo propósito final – contribuir para a satisfação dos direitos das mulheres e para a igualdade entre sexos através de mudanças das prioridades orçamentais, assim como o aumento da participação das mulheres nos debates e tomadas de decisão orçamentais.

## 2. Justificação e objectivo da avaliação

Para avaliar a eficácia e a importância do trabalho do UNIFEM em áreas-chave, o UNIFEM leva a efeito um conjunto de avaliações corporativas estratégicas todos os anos. As avaliações corporativas constituem análises independentes que examinam o desempenho e a contribuição da UNIFEM para as áreas críticas da igualdade entre sexos e do empoderamento da mulher. São consideradas estratégicas porque fornecem conhecimentos sobre questões políticas, abordagens programáticas ou modalidades de cooperação.

Esta avaliação do trabalho do UNIFEM sobre Orçamentos Sensíveis ao Género constitui uma avaliação corporativa e foi realizada no âmbito do plano de avaliação anual da Unidade de Avaliação, em 2008. A justificação para a sua selecção como avaliação corporativa baseia-se no actual compromisso dos doadores de financiarem o programa (o governo belga); na sua relevância para o Plano Estratégico do UNIFEM (2008-2011); no seu potencial para gerar conhecimentos sobre o papel da OOG para uma melhoria da responsabilização perante as mulheres e do progresso da agenda da igualdade entre sexos; na dimensão do investimento atribuído a esta área de trabalho nos últimos anos; e na sua cobertura geográfica.

Esta avaliação é especialmente importante na medida em que o Plano Estratégico do UNIFEM colocou uma ênfase específica no aumento do número de processos orçamentais que integrem plenamente a questão da igualdade entre sexos, definindo-o como um dos oito resultados-chave para os quais a organização pretende contribuir, promovendo o objectivo da implementação de compromissos nacionais para com a igualdade entre sexos e o empoderamento da mulher. Por conseguinte, espera-se que esta avaliação forneça dados significativos e uma compreensão dos factores que permitem ou entram a boa aplicação de processos de orçamentação na óptica do género.

Esta avaliação constitui uma análise externa independente, que possui componentes de natureza sumativa e formativa. Pretende constituir-se como um exercício

progressista e de aprendizagem e não como uma mera avaliação da programação da OOG no UNIFEM. A avaliação utiliza uma abordagem teórica e pretende determinar de modo crítico que condições e mecanismos permitem ou entram o trabalho do UNIFEM em prol do fortalecimento da igualdade entre sexos nos processos e práticas orçamentais, bem como avaliar a abordagem global do UNIFEM à programação da OOG. O principal objectivo é o de informar e apoiar a estratégia do UNIFEM em matéria de orçamentação na óptica do género.

A avaliação corporativa será conduzida em fases distintas:

**A Fase 1** constituirá uma rápida avaliação preliminar das iniciativas de OOG destinada a clarificar o âmbito da avaliação.

**A Fase 2** concentrar-se-á no Programa Global de OOG: Fase II, enquanto estudo de caso, e avaliará os resultados do programa a nível nacional.

**A Fase 3**, com base nas conclusões das duas primeiras fases, avaliará a adequação geral (eficácia, relevância e sustentabilidade) da abordagem do UNIFEM à programação da OOG.

A avaliação terá os seguintes objectivos:

Avaliar a estratégia temática de OOG do UNIFEM, bem como a sua eficácia técnica e política na promoção da igualdade entre sexos;

Apoiar a programação da OOG através da consolidação e teste das teorias da mudança que consubstanciam o trabalho do UNIFEM nesta área temática;

Identificar os factores positivos e negativos que afectam a implementação de programas de OOG;

Avaliar os progressos alcançados em termos de resultados e realizações da programação de OOG ao nível nacional através de um estudo de caso do Programa Global de OOG: Fase II;

Aumentar os conhecimentos do UNIFEM sobre estratégias, modelos e práticas eficazes para a promoção da responsabilização em termos de género nas políticas e práticas orçamentais;

Apoiar os programas de OOG seleccionados na sua programação e avaliação actualizando as teorias da mudança, identificando indicadores e fornecendo ferramentas de monitoria.

Espera-se que os resultados da avaliação sejam utilizados como contributos significativos para:

A estratégia temática, reflexão e aprendizagem do UNIFEM sobre o trabalho na programação de OOG;

A concepção e implementação da terceira fase do Programa de Orçamentação na Óptica do Género,

A melhoria dos sistemas de monitoria e avaliação dos actuais programas OOG do UNIFEM e a elaboração do estudo de impacto dos países seleccionados.

### 3. Descrição da Programação da OOG do UNIFEM

A carteira de programas de OOG do UNIFEM apoia as actividades ao nível global, regional, nacional e local para alcançar a igualdade entre sexos através da investigação e fortalecimento de capacidades, defesa de políticas, estabelecimento de redes e troca de conhecimentos. O programa global de OOG apoia o desenvolvimento de ferramentas para uma análise de género aplicada das despesas e receitas para adaptação e utilização ao nível nacional. Promove igualmente a participação das mulheres em fóruns económicos e órgãos de governação económica, e defende o debate entre instituições internacionais sobre género e desafios económicos. As iniciativas a nível nacional no que se refere à orçamentação na óptica do género incluem o exame e a análise dos orçamentos locais, nacionais e sectoriais sob uma perspectiva de género, e o estudo do impacto diferenciado por género das políticas fiscais e das medidas de angariação de receitas. Estes esforços procuram promover o diálogo entre a sociedade civil, os parlamentares e os responsáveis pela formulação e implementação das políticas orçamentais em torno da igualdade entre sexos, da pobreza e do desenvolvimento humano.

As iniciativas recentes da OOG do UNIFEM incluem:

*Programa de Orçamentação na Óptica do Género: Fase I, 2001-2004, e Fase II, 2005-2008 (o governo belga financiou o programa com um orçamento superior a 5 milhões de euros durante as duas fases do programa);*

*Programa de Orçamentos na Óptica do Género do UNIFEM ao nível local:: 2003 – 2006 (financiado pela Comissão Europeia, contribuiu com 700.000 euros para iniciativas locais na Índia, Marrocos, Uganda e Filipinas);*

*Desenvolvimento Local Equitativo em Termos de Género (programa temático em conjunto com o FENU, o UNIFEM e o PNUD, lançado em 2008, com um orçamento superior a 6 milhões de USD);*

*Aplicação da OOG no contexto da Saúde Reprodutiva (programa temático em conjunto com a NFPA; 730.000 USD; de 2006 até à presente data);*

*OOG e Eficácia da Ajuda: 2008 - 2011 (a Comissão Europeia financiou o programa temático; 2,61 milhões de euros);*

*Criação de orçamentos: Valorização das contribuições voluntárias das mulheres para o desenvolvimento nacional da América Latina (programa conjunto com os Voluntários das Nações Unidas (UNV); 365.500 USD; 2005 – 2007);*

*Fortalecimento da governabilidade democrática local: Iniciativas de orçamentação na óptica do género na América Latina (programa conjunto com a AECID; 1.400.000,00 USD; 2006 – 2009).*

*Programas, projectos e actividades independentes ao nível regional e nacional, que são inspirados por programações transregionais e temáticas, mas que não são financiados directamente por estes programas.*

### 4. O Âmbito da Avaliação: Perguntas de avaliação

No que se refere ao âmbito geográfico e calendário, a Fase 1 efectuará um levantamento completo do trabalho do UNIFEM em todas as regiões, e a Fase 2 concentrará a sua análise no Programa de Orçamentação na Óptica do Género: a Fase II no Equador, Marrocos, Moçambique e Senegal, abrange o período de 2005-2008. A Fase 3 terá uma perspectiva global e explorará as iniciativas de

OOG em diferentes regiões, incluindo a América Latina, Europa Centro-Oriental, África, Ásia e Estados Árabes, de 2004 a 2008. Espera-se que a ênfase geográfica final da avaliação para a Fase 3 venha a ser definida depois das análises documentais e bibliográficas preliminares e das consultas com o pessoal do programa.

A avaliação abordará as seguintes perguntas-chave:

Que abordagens o UNIFEM utiliza na programação da OOG e quais os pressupostos e teorias subjacentes que apoiam estes programas?

Quais são os resultados do Programa de Orçamentação na Óptica do Género: Fase II? Por que razão e de que forma foram obtidos estes resultados? Quais são as boas práticas, as lições aprendidas e os desafios?

Que dados existem para apoiar as pretensões de que a carteira de Programas de OOG do UNIFEM está a contribuir para a igualdade entre sexos e a ter impacto sobre o progresso dos direitos das mulheres?

Que principais indicadores, processos e variáveis são estratégicos para acompanhar e medir o progresso dos processos de OOG?

De que forma o contexto político, económico, social e institucional afecta o trabalho de OOG do UNIFEM e a concretização dos resultados previstos?

Que tipo de apoio o UNIFEM presta aos seus parceiros que trabalham na OOG, para obter resultados ao nível nacional, regional e global? Em que medida foi conseguida a apropriação nacional das iniciativas de OOG?

Em que medida as abordagens à programação da OOG são eficazes, relevantes e potencialmente sustentáveis com vista à recomendação de orientações futuras?

Prevê-se que a equipa de avaliação venha a desenvolver uma matriz de avaliação que tenha em conta, como ferramenta de avaliação, as perguntas anteriores, as áreas a que se referem, os critérios para as avaliar, os indicadores e os meios de verificação.

## 5. Abordagem à avaliação

No sentido de utilizar de forma efectiva os recursos disponíveis e evitar duplicações, a avaliação corporativa tem por base avaliações planeadas previamente, bem como a investigação exhaustiva sobre a orçamentação na óptica do género já realizada pelo UNIFEM. Como já referido anteriormente, a avaliação é realizada em duas fases, as quais diferem em termos geográficos e de calendário. Propomos que estas diversas fases da avaliação se combinem utilizando uma abordagem teórica à avaliação. As diversas fases da avaliação constituirão fontes de informação recíprocas, ao identificarem, testarem e delinear as teorias e práticas subjacentes, que permitem ou dificultam a mudança transformadora.

Entendemos uma abordagem teórica como sendo uma metodologia de avaliação concentrada na descoberta dos pressupostos subjacentes sobre a forma como o programa deve funcionar para atingir os seus resultados, testando depois estes pressupostos no terreno depois de serem tornados públicos. Tal como qualquer método de planificação e avaliação, as avaliações teóricas requerem que as partes interessadas sejam claras quanto aos objectivos a longo prazo, que identifiquem indicadores de sucesso quantificáveis e formulem acções para atingir os objectivos. Contudo, a sua ênfase nas relações causais entre recursos, actividades, resultados e o contexto de intervenção torna este método especialmente adequado para a avaliação de programas complexos como é o caso da programação de OOG do UNIFEM. A abordagem teórica promove a transparência do programa, permitindo que as partes interessadas vejam de que modo se considera que está a funcionar sob múltiplas perspectivas. Ajuda ainda a identificar as áreas e questões críticas sobre as quais a avaliação deverá concentrar-se. Em geral, uma abordagem teórica, que delineia um processo de mudança do princípio ao fim, estabelece um modelo para o trabalho que se perspectiva, antecipa os seus efeitos e revela o que deverá ser avaliado, quando e como.

### Fase 1: Análises documentais e consultas preliminares

A avaliação começará com uma pesquisa rápida das iniciativas de OOG no período de 2004-2008 e dos grupos de discussão com o pessoal do programa, no sentido de identificar os principais modelos e teorias da mudança utilizados na programação da OOG. Esta etapa preparatória da avaliação destinar-se-á a determinar a possibilidade de avaliação dos programas, projectos e actividades de OOG e clarificar a ênfase da avaliação global da estratégia de OOG, adiante referida como Fase 3.

### Fase 2: Avaliação do Programa de Orçamentação na Óptica do Género

Esta fase concentrar-se-á num estudo de caso do Programa de Orçamentação na Óptica do Género: Fase II no Equador, Marrocos, Moçambique e Senegal. Embora a avaliação anterior tenha sido planeada como uma avaliação final individual, a avaliação corporativa utilizará a Fase II como ponto de partida para uma análise aprofundada das teorias do programa. Ao longo desta fase, serão construídas as principais teorias da mudança e os respectivos indicadores, e avaliados os progressos do programa face aos resultados. A avaliação será sumativa e concentrar-se-á nos ganhos (ao nível das realizações e dos resultados), bem como em questões de processo (parcerias e gestão efectiva com vista à concretização dos resultados). Ao satisfazer as necessidades identificadas pelo Programa de Orçamentação na Óptica do Género: Fase II, esta fase prestará uma atenção especial à avaliação da eficácia das estratégias utilizadas na implementação da OOG. (Para mais informações, consulte o Anexo 1, que contém os Termos de Referência para a avaliação do Programa de Orçamentação na Óptica do Género: Fase II).

### Fase 3: Delineamento e avaliação da abordagem global do UNIFEM à programação da OOG

Com base nas conclusões da Fase 1 e da Fase 2, a terceira parte analisará a carteira de programas de OOG do UNIFEM desde 2004 e avaliará a validade da abordagem à OOG do UNIFEM com base nos resultados alcançados, e identificará as eventuais limitações. Isto implicará um levantamento exaustivo do trabalho do UNIFEM sobre a OOG e o desenvolvimento de uma tipologia de programas e projectos de

OOG, de acordo com as respectivas teorias da mudança. É de notar que a Fase 2 inclui sobretudo as iniciativas de OOG ao nível nacional e, por conseguinte, as teorias da mudança para as iniciativas locais ou sectoriais na Fase 3 serão construídas com base em avaliações e entrevistas telefónicas semiestruturadas recentemente realizadas. Dependendo dos resultados das pesquisas iniciais, nesta fase da avaliação poderão ser incluídas algumas visitas no terreno. A análise dos dados delineará as ligações entre a programação da OOG e a estratégia corporativa do UNIFEM e avaliará a coerência e a eficácia da programação da OOG.

A terceira fase da avaliação terá três objectivos principais:

Avaliar até que ponto a contribuição do UNIFEM promove a sensibilização e o fortalecimento de capacidades em torno dos orçamentos com base no género, e reforça a igualdade entre sexos nos processos orçamentais ao nível nacional, regional e transregional.

Identificar boas práticas e informar sobre as orientações estratégicas do UNIFEM para programações futuras em matéria de orçamentação na óptica do género.

Propor uma tipologia para os programas de OOG e desenvolver sistemas de aquisição de dados e ferramentas de monitoria ao nível nacional para os diferentes “tipos” de programas e projectos. As ferramentas desenvolvidas serão utilizadas para aperfeiçoar a programação, monitorizando o progresso dos diferentes “tipos” de programas e projectos de OOG.

## 6. Metodologia

A programação da OOG do UNIFEM constitui um programa e uma carteira de projectos complexos que têm por objectivo promover a igualdade entre sexos nos processos orçamentais ao nível nacional, regional e transregional. A abordagem da avaliação proposta terá em conta esta complexidade ao associar métodos de investigação qualitativos e quantitativos no âmbito de uma abordagem teórica. As componentes-chave da concepção da avaliação incluirão: análises documentais e bibliográficas, estudo de casos e análise sistémica/inventariação global das iniciativas de OOG do UNIFEM.

### **Análises documentais e bibliográficas (Fase 1)**

Propomos que o processo de avaliação comece com o desenvolvimento de um quadro de teorias dos projectos e programas. Esta fase começará com uma pequena análise da principal literatura académica e da literatura não convencional sobre os aspectos subjacentes aos programas. A literatura não convencional analisada incluirá documentos, relatórios, análises e avaliações precedentes dos programas de OOG do UNIFEM. Neste ponto, os avaliadores irão identificar os pressupostos subjacentes (teorias de programa) que as partes interessadas efectuaram sobre a forma como os programas de OOG devem funcionar. A análise documental será apoiada pelos grupos de discussão e pela consulta do pessoal-chave do programa. A análise documental concentrar-se-á nas diversas iniciativas de OOG, incluindo os programas, projectos e actividades temáticas de âmbito regional, nacional e local. Os programas de OOG serão estudados num contexto socioeconómico e organizacional alargado.

### **Um estudo de caso (Fase 2)**

As teorias do programa serão aperfeiçoadas e testadas com base num estudo aprofundado do Programa de OOG: Fase II. No seguimento das análises documentais e bibliográficas, as teorias serão posteriormente desenvolvidas através de um conjunto de entrevistas semiestruturadas e grupos de discussão com os responsáveis pela gestão do Programa de OOG, e as delegações e parceiros nacionais e regionais. O elemento consultivo desta fase é essencial para se chegar a um consenso quanto ao objectivo global do programa e os resultados desejados e, mais em concreto, sobre a forma como funcionam (os mecanismos geradores). Será executado um levantamento das boas práticas e respectivos mecanismos, que serão agrupados de acordo com os eixos específicos do programa. Por último, serão realizados inquéritos aos beneficiários e a análise do conteúdo dos documentos sobre política orçamental, no sentido de avaliar os efeitos do programa. Os dados provenientes das diversas investigações serão triangulados para aumentar a sua validade.

### **Tipologia e avaliação global (Fase 3)**

A segunda fase da avaliação corporativa concentrar-se-á na análise dos dados secundários e nas entrevistas telefónicas, para avaliar a eficácia, relevância e sustentabilidade da abordagem à OOG do UNIFEM. Neste ponto, as entrevistas telefónicas semiestruturadas efectuadas com as principais partes interessadas constituirão uma ferramenta importante para a recolha de dados, visto que os documentos de programa/projecto disponíveis podem não fornecer evidências suficientes para delinear as teorias da mudança, e para propor sistemas de recolha de dados e monitoria para os diversos “tipos” de projectos. No caso de os avaliadores identificarem essa necessidade, podem também ser realizadas algumas visitas ao país.

A abordagem e a metodologia propostas devem ser consideradas como linhas de orientação flexíveis e não como normas definitivas; e os avaliadores terão uma oportunidade para dar os seus contributos e propor alterações à concepção da avaliação. Prevê-se que equipa de avaliação aperfeiçoe ainda mais a abordagem e a metodologia e apresente uma descrição pormenorizada na sua proposta e no relatório inicial. Por outro lado, a abordagem e a metodologia aperfeiçoadas pela equipa de avaliação devem integrar perspectivas em termos de Direitos Humanos e Igualdade entre Sexos.

O Grupo de Avaliação das Nações Unidas está actualmente a elaborar um guia à escala do sistema sobre a forma de integrar na avaliação os Direitos Humanos e a Igualdade entre Sexos. Esta avaliação foi seleccionada para testar o guia e serão necessárias mais três pessoas/dia da equipa de avaliação para a sessão de informação inicial e análise do projecto de guia, do processo piloto e das reacções sobre o manual.

## **7. Gestão da avaliação**

Esta avaliação independente será gerida pela Unidade de Avaliação do UNIFEM. Durante o processo de avaliação, a unidade consultará o Programa de OOG, a direcção-geral, os departamentos geográficos e temáticos, as delega-



ções sub-regionais e os principais parceiros externos. No início da avaliação, será constituído um grupo consultivo e um grupo de referência, a fim de certificar a garantia de qualidade do estudo. A coordenação no terreno, incluindo o apoio logístico, competirá à gestão do Programa de OOG, aos departamentos geográficos e às delegações regionais e nacionais relevantes.

Esta avaliação é de natureza consultiva e constitui uma forte componente da aprendizagem. Para a elaboração destes Termos de Referência, será realizada uma identificação inicial das principais partes interessadas ao nível nacional e regional, de forma a analisar o seu envolvimento no processo de avaliação. A gestão da avaliação garantirá que serão consultadas as principais partes interessadas.

Após a conclusão da avaliação, terá lugar a fase final do processo, incluindo a estratégia de divulgação para troca das lições aprendidas, e a resposta da gestão aos resultados da avaliação. Estas actividades serão geridas pela Unidade de Avaliação, em estreita consulta com o Programa de OOG e outras unidades relevantes.

A Unidade de Avaliação do UNIFEM poderá participar em missões nacionais em colaboração com a equipa de avaliação.

## 8. Calendários e Produtos

A avaliação será efectuada entre Setembro de 2008 e Janeiro de 2009. Para conduzir esta avaliação serão necessárias cerca de 200 pessoas/dia.

Produto / Actividade	Datas previstas
<b>Fase 1 - Produto-chave</b> – modelos preliminares e teorias de programa identificadas e âmbito da Fase 3 definido	
<b>Relatório inicial</b> da equipa de avaliação, que inclui a metodologia de avaliação e o calendário das actividades e dos produtos	28 de Setembro – 7 de Outubro
<b>Relatório de síntese</b> de pesquisa rápida e determinação da possibilidade de avaliação, incluindo a definição dos critérios de selecção das iniciativas a ser avaliadas	17 de Outubro
<b>Fase 2 Key Product</b> – Produto-chave – Relatório de Avaliação do Programa de OOG: <i>Fase II</i>	
<b>Recolha de dados</b> (incluindo o trabalho de campo)	7 de Outubro – 15 de Novembro
<b>Relatório de progresso</b> do trabalho de campo da Unidade de Avaliação do UNIFEM e das principais partes interessadas internas e externas	31 de Outubro
<b>Apresentação em PowerPoint</b> sobre as conclusões preliminares, lições aprendidas e recomendações	17 de Novembro
<b>Minuta do relatório completo</b> , destacando os principais resultados e conclusões da avaliação, lições e recomendações. O formato do relatório de avaliação será acordado com os avaliadores	3 de Dezembro
<b>Relatório de avaliação final e sumário executivo</b> de 5 páginas	15 de Dezembro

**Fase 3 Relatório Final da Avaliação Corporativa com base na Fase 2, que possui também componentes adicionais**  
(\*começaria em paralelo com a Fase 2)

Avaliação da abordagem global da OOG, incluindo a tipologia dos programas e o desenvolvimento das ferramentas de monitoria	15-31 de Dezembro
Relatório final sobre a avaliação da abordagem global da OOG, com base nos resultados da Fase1	15 de Janeiro
Evento de divulgação/web podcast/vídeo dos resultados da avaliação, utilizando novos métodos multimédia alternativos.	17 de Janeiro

## 9. Composição da equipa

A avaliação será realizada pela Unidade de Avaliação e por uma equipa internacional de consultores apoiada por peritos locais e serviços de investigação/assistência técnica. A equipa será de quatro a seis membros com experiência em matéria de avaliação, igualdade entre sexos e políticas económicas, devendo ter conhecimentos específicos de sistemas de orçamentação na óptica do género e de gestão de finanças públicas. Na Fase 1, um elemento de cada país fará parte da equipa de avaliação, e um deles será o chefe da equipa. A Unidade de Avaliação poderá destacar o Coordenador Principal da avaliação corporativa como membro da equipa, o qual participará na condução da avaliação.

A composição da equipa deve demonstrar ter uma experiência substantiva em matéria de avaliação da igualdade entre sexos e política económica. Um chefe de equipa deve demonstrar ter capacidade de reflexão estratégica e experiência em questões gerais ligadas à orçamentação na óptica do género. A equipa deve possuir experiência intercultural em matéria de desenvolvimento. A equipa deve incluir também peritos nacionais.

### a. Chefe da equipa de avaliação – Consultor internacional

Uma licenciatura pelo menos na área das ciências sociais e, de preferência, um doutoramento.

10 anos de experiência profissional na área da avaliação e pelo menos 5 anos na avaliação de programas de desenvolvimento. Experiência em avaliação de programas de grande dimensão que envolvam múltiplos países e avaliações teóricas.

Experiência comprovada como chefe de equipa de avaliação com capacidade para liderar e trabalhar com outros peritos em avaliação.

5 anos de experiência e formação profissional sobre igualdade entre sexos e política económica, e com conhecimentos específicos dos sistemas de OOG, de gestão de finanças públicas e reforma do sector público.

É indispensável ter experiência de trabalho com multiparcerias: governos, OCS e instituições multilaterais/bilaterais/Nações Unidas. A experiência na abordagem participativa é uma mais-valia. Competências de facilitação e capacidade para gerir diferentes sensibilidades em contextos culturais distintos.

É essencial ter experiência no desenvolvimento de capacidades.

O conhecimento de qualquer um dos países específicos abrangidos pelo programa é uma mais-valia.

Aptidão para elaborar relatórios bem escritos, que demonstrem capacidades analíticas e competências de comunicação.

Capacidade para trabalhar com a organização que encomenda a avaliação e com outras partes interessadas na avaliação, no sentido de garantir que um produto de alta qualidade é entregue em tempo útil.

Domínio da língua inglesa.

O chefe da equipa de avaliação será responsável pela coordenação global da avaliação, pelo plano de trabalho e apresentação dos diversos produtos da avaliação.

#### a. Membros da equipa de avaliação – Consultores regionais/nacionais

Pelo menos, uma licenciatura relacionada com qualquer ciência social.

Pelo menos 5 anos de experiência em avaliação.

Conhecimento de Marrocos, Senegal, Equador e Moçambique. Deve ser dada preferência aos consultores que conheçam o maior número de países abrangidos pelos programas a ser avaliados.

Boa compreensão da igualdade entre sexos e da política económica. 5 anos de experiência nesta área, no mínimo. Ter conhecimentos de OOG é uma mais-valia.

Experiência profissional em, pelo menos, dois dos seguintes tipos de partes interessadas: governo, sociedade civil, instituição multilateral.

Boa capacidade analítica e competências de redacção.

Capacidade para trabalhar em equipa.

Domínio da língua inglesa. É essencial possuir um conhecimento prático de outra língua utilizada num dos países (espanhol/francês), e em dois ou mais países é uma mais-valia.

## 10. Código de boa conduta da avaliação

Espera-se que os avaliadores respeitem o código de boa conduta do Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG).

A saber:

**Independência:** Os avaliadores devem assegurar que a independência de opinião é mantida e que as conclusões da avaliação e as recomendações são apresentadas de forma independente.

**Imparcialidade:** Os avaliadores devem agir de uma forma imparcial e isenta e comunicar correctamente os pontos fortes e as vulnerabilidades da política, do programa, do projecto ou da unidade organizacional a avaliar.

**Conflito de interesses:** Aos avaliadores é exigido que divulguem por escrito qualquer experiência anterior que possa dar origem a um potencial conflito de interesses, e que procedam de forma honesta na resolução de qualquer conflito de interesses que possa surgir.

**Honestidade e integridade:** Os avaliadores devem demonstrar honestidade e integridade no que se refere ao seu comportamento, negociar honestamente os custos da avaliação, as tarefas, as limitações e o âmbito dos resultados susceptíveis de serem obtidos, apresentando simultaneamente de forma correcta os seus procedimentos, dados e conclusões e ressaltando quaisquer limitações ou ambiguidades de interpretação no âmbito da avaliação.

**Competência:** Os avaliadores devem respeitar adequadamente o seu grau de competências e de conhecimentos, e trabalhar unicamente dentro dos limites da sua formação e aptidões profissionais em termos de avaliação, declinando quaisquer incumbências que não estejam habilitados a concluir com êxito.

**Responsabilização:** Os avaliadores são responsáveis pela apresentação final dos produtos da avaliação dentro do calendário e do orçamento acordados, e devem trabalhar de uma forma rentável.

**Obrigações face aos participantes:** Os avaliadores devem respeitar e proteger os direitos e o bem-estar dos seres humanos e das comunidades, de acordo com Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas e outras convenções relativas aos direitos humanos. Os avaliadores devem respeitar as diferenças de cultura, tradições, crenças e práticas religiosas, interacção pessoal, os papéis desempenhados por homens e mulheres, deficiência, idade e etnia, e utilizar instrumentos de avaliação adequados ao contexto cultural em causa. Os avaliadores devem assegurar que potenciais participantes sejam considerados como agentes autónomos, livres de optar por participar ou não na avaliação, e ao mesmo tempo garantir a representação das pessoas relativamente indefesas.

**Confidencialidade:** Os avaliadores devem respeitar os direitos das pessoas em matéria de informações confidenciais e comunicar aos participantes o âmbito e os limites de confidencialidade, assegurando ao mesmo tempo que a origem das informações de natureza sensível não pode ser identificada.

**Prevenção de riscos e prejuízos:** Os avaliadores devem agir no sentido de minimizar os riscos e prejuízos e os ónus para os participantes na avaliação, sem comprometer a integridade das conclusões da avaliação.

**Exactidão, integridade e fiabilidade:** Os avaliadores são obrigados a garantir a exactidão, integridade e fiabilidade dos relatórios e as apresentações da avaliação. Os avaliadores devem justificar explicitamente as suas decisões e conclusões, e apresentar a lógica subjacente que utilizaram, para que as partes interessadas possam avaliá-las.

**Transparência:** Os avaliadores devem comunicar claramente às partes interessadas a finalidade da avaliação, os critérios aplicados e a utilização prevista das conclusões. Os avaliadores devem dar voz às partes interessadas sobre o modelo da avaliação, e assegurar que toda a documentação esteja disponível e seja compreendida pelas partes interessadas.

**Omissões e infracções:** Sempre que os avaliadores tenham evidências de qualquer infracção ou conduta pouco ética, são obrigados a comunicá-la à autoridade de supervisão competente.

# Anexo 2A

## Matriz de avaliação

A Matriz de Avaliação seguinte fornece mais pormenores relativos à Matriz de Avaliação de Síntese, constante da secção 2.1.3 do presente Relatório. A matriz está organizada pelas cinco áreas de investigação (ênfase nos resultados, contextualização da análise, etc.) e correlacio-

na o objectivo de cada área de investigação com os critérios de avaliação (eficiência, eficácia, etc.), as perguntas dos Termos de Referência e as componentes de avaliação (avaliação de processos, avaliação de resultados, etc.). A Matriz inclui também indicadores e meios de verificação para cada objectivo de investigação.

### Campo de investigação: Ênfase nos resultados

**Critérios de avaliação:** **eficiência** (as coisas foram feitas de forma correcta?), **eficácia** (foram feitas as coisas correctas?), sustentabilidade (eficácia, grau de satisfação do cliente, parceria e apropriação)

**Perguntas de avaliação dos Termos de Referência:** Quais são os resultados do Programa de Orçamentação na Óptica do Género: Fase II? Por que razão e de que forma foram concretizados estes resultados? Quais são as boas práticas, as lições aprendidas e os desafios? Que evidências existem para apoiar as pretensões de que a carteira de Programas de OOG do UNIFEM está a contribuir para a igualdade entre sexos e a ter impacto sobre o progresso dos direitos das mulheres? Que indicadores-chave, processos e variáveis são estratégicos para acompanhar e medir a evolução dos processos de OOG a curto, médio e longo prazo?

Abordagens ao fortalecimento das capacidades (individuais, organizacionais, institucionais)	Indicador	Meios de verificação
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar que fortalecimento de capacidades foi concebido, implementado e monitorizado</b></p> <p>Critério de avaliação: Eficiência Componente de avaliação: Avaliação de processos</p>	<p>Conjunto de abordagens ao fortalecimento de capacidades utilizado Alcance das alterações ao longo do tempo às abordagens ao fortalecimento de capacidades utilizadas (grupos-alvo, conteúdo, calendário, etc.) Quantidade e tipo de informações que o UNIFEM disponibilizou sobre as abordagens ao fortalecimento de capacidades utilizadas</p>	<p>Documentação do programa Entrevistas com informadores essenciais Reunião do grupo de discussão Inquérito baseado na internet Análise bibliográfica Classificação e inventariação de OOG</p>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar a forma como o fortalecimento das capacidades possibilitou a mudança</b></p> <p>Critério de avaliação: Eficácia Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>	<p>Alcance das actividades de OOG realizadas pelos diversos actores Grau de clareza nas explicações das abordagens utilizadas</p>	<p>Exemplos de mudança, orais ou documentados, referidos pelos actores da OOG</p>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar se o fortalecimento de capacidades irá continuar independentemente do UNIFEM</b></p> <p>Critério de avaliação: Sustentabilidade Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>	<p>Número de actividades de fortalecimento de capacidades da OOG em curso ou planeadas sem o envolvimento directo e actual do UNIFEM Número de actividades de fortalecimento de capacidades da OOG integradas na formação oficial dominante</p>	<p>Exemplos de mudança, orais ou documentados, referidos pelos actores da OOG</p>

Abordagens-piloto sectoriais	Indicador	Meios de verificação
<p>Objectivo desta área de investigação: <b><i>avaliar que abordagens o UNIFEM adoptou para apoio aos pilotos sectoriais</i></b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Eficiência Componente de avaliação: Avaliação de processos</p>	<p>Amplitude, calendário, selecção e ênfase das abordagens-piloto sectoriais utilizadas Alcance das mudanças ao longo do tempo das abordagens-piloto sectoriais utilizadas Quantidade e tipo de informações que a UNIFEM disponibilizou sobre as abordagens-piloto sectoriais utilizadas</p>	<p>Documentação do programa Entrevistas com informadores essenciais Reunião do grupo de discussão Inquérito baseado na internet Análise bibliográfica Classificação e inventariação da OOG</p>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b><i>avaliar a forma como os pilotos sectoriais possibilitaram a mudança</i></b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Eficácia Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>	<p>Tipos de mudanças sensíveis ao género no âmbito da planificação sectorial, e mecanismos de orçamentação e alocações Grau de clareza das explicações das abordagens utilizadas</p>	<p>Exemplos de mudança, orais ou documentados, referidos pelos actores no sector-piloto ou que o influenciam</p>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b><i>avaliar se os pilotos sectoriais resultaram em mudanças a longo prazo em relação aos fornecedores de serviços e/ou utilizadores</i></b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Sustentabilidade Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>	<p>Conjunto de exemplos de mudanças a longo prazo no fornecimento ou utilização de serviços sectoriais</p>	<p>Exemplos de mudança a longo prazo, orais ou documentados, referidos pelos actores para o sector-piloto ou que o influenciam</p>
Apoio baseado em dados concretos	Indicador	Meios de verificação
<p>Objectivo desta área de investigação: <b><i>avaliar que iniciativas de apoio foram realizadas no que se refere à OOG</i></b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Eficiência Componente de avaliação: Avaliação de processos</p>	<p>Conjunto das iniciativas de apoio realizadas Alcance das mudanças ao longo do tempo em termos de abordagem ao apoio, alvos e/ou mensagens utilizadas Quantidade e tipo de informações que o UNIFEM disponibilizou sobre as abordagens utilizadas ao apoio baseado em dados concretos</p>	<p>Documentação do programa Entrevistas com informadores essenciais Reunião do grupo de discussão Inquérito baseado na internet Análise bibliográfica Classificação e inventariação da OOG</p>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b><i>avaliar como o apoio baseado em dados concretos possibilitou a mudança</i></b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Eficácia Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>	<p>Conjunto das acções de apoio baseado em dados concretos à OOG realizadas Número de exemplos da utilização do apoio baseado em dados concretos à OOG em matéria de política e processos de orçamentação Grau de clareza das explicações das abordagens utilizadas</p>	<p>Exemplos de mudanças a longo prazo, orais ou documentados, referidos pelos actores envolvidos em iniciativas de OOG</p>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b><i>avaliar se o apoio baseado em dados concretos contribuiu para mudanças a longo prazo no que se refere à concretização da igualdade entre sexos e/ou satisfação dos direitos das mulheres</i></b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Sustentabilidade Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>	<p>Conjunto de exemplos de mudanças sensíveis ao género a longo prazo, em termos de conteúdo da política e mecanismos de orçamentação e/ou mudanças dos actores envolvidos (mecanismos de género, sectores, ministérios da planificação e das finanças, sociedade civil.)</p>	<p>Exemplos de mudanças a longo prazo, orais ou documentados, referidos pelos actores envolvidos em iniciativas de OOG</p>

Acordos institucionais e organizacionais do UNIFEM	Indicador	Meios de verificação
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar os aspectos de organização, planificação, monitoria e avaliação (PM&amp;A) do UNIFEM, os acordos de comunicação e o desempenho financeiro da sua programação da OOG</b></p>	<p>Grau de clareza e consistência dos acordos institucionais e organizacionais da programação da OOG Alcance das mudanças ao longo do tempo nos acordos institucionais e organizacionais da programação da OOG Número das actividades de OOG implementadas</p>	<p>Documentação do programa Entrevistas com informadores essenciais</p>
<p>Critério de avaliação: Eficiência Componente de avaliação: Avaliação de processos</p>	<p>Proporção do orçamento prevista para o Programa de OOG efectivamente gasta por ano</p>	
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar a aprendizagem organizacional do UNIFEM no que se refere à programação da OOG</b></p>	<p>Conjunto dos exemplos de aprendizagem organizacional referidos pelo pessoal do UNIFEM</p>	<p>Exemplos de aprendizagem, orais ou documentados, referidos pelo pessoal do UNIFEM</p>
<p>Critério de avaliação: Eficácia Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>		

### Campo de investigação: Contextualizar a análise

**Critérios de avaliação: relevância, sustentabilidade** (eficácia, grau de satisfação do cliente, parceria e apropriação)

**Perguntas de avaliação dos Termos de Referência:** De que forma o contexto político, económico, social e institucional afecta o trabalho de OOG do UNIFEM e a concretização dos resultados previstos? De que forma as abordagens à programação da OOG são eficazes, relevantes e potencialmente sustentáveis com vista à recomendação de orientações futuras?

Análise da situação (como parte da concepção do programa)	Indicador	Means of verification
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar os conhecimentos do UNIFEM sobre o ambiente no qual vai ser implementada a programação da OOG</b></p>	<p>Grau de integralidade da documentação de análise da situação Grau de integralidade da compreensão do pessoal do UNIFEM sobre os factores contextuais importantes para a determinação das necessidades e prioridades das partes interessadas e/ou estratégia adoptada, ênfase e resultados da programação da OOG</p>	<p>Documentação do programa Entrevistas com informadores essenciais</p>
<p>Critério de avaliação: relevância Componente de avaliação: avaliação de necessidades</p>		
Mudanças do contexto externo durante o ciclo de vida do projecto	Indicador	Meios de verificação
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar os conhecimentos em curso da UNIFEM sobre o ambiente no qual foi implementada a programação da OOG</b></p>	<p>Grau de integralidade dos relatórios do projecto em relação a mudanças do contexto externo durante a implementação dos programas OOG Grau de integralidade da compreensão por parte do pessoal do UNIFEM sobre quais os factores contextuais que são importantes para determinar as necessidades e prioridades e a forma como as mudanças do contexto externo influenciam as estratégias do Programa de OOG e os resultados previstos</p>	<p>Documentação do programa Entrevistas com informadores essenciais</p>
<p>Critério de avaliação: sustentabilidade Componente de avaliação: Avaliação de factores externos</p>		

### Campo de investigação: Garantir a parceria e a apropriação

**Critérios de avaliação: satisfação do cliente, sustentabilidade** (eficácia, grau de satisfação do cliente, parceria e apropriação)

**Perguntas de avaliação dos Termos de Referência:** Que tipo de apoio o UNIFEM presta aos seus parceiros que trabalham na OOG, para atingirem resultados ao nível nacional, regional e global? Em que medida foi conseguida a apropriação nacional das iniciativas de OOG? Qual o grau de eficácia, relevância e potencial sustentabilidade das abordagens à programação da OOG com vista à recomendação de orientações futuras?

Apropriação	Indicador	Meios de verificação
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar o que dizem as partes interessadas na OOG sobre a abordagem do UNIFEM à programação da OOG</b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Satisfação do cliente Componente de avaliação: Avaliação de processos</p>	<p>Conjunto das partes interessadas na OOG com opiniões sobre a abordagem do UNIFEM à programação da OOG</p> <p>Grau de comentários positivos sobre a abordagem do UNIFEM à programação da OOG</p>	<p>Entrevistas com informadores essenciais</p> <p>Reunião do grupo de discussão</p>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar que acções foram implementadas/ planeadas para prosseguir a programação da OOG, terminado o envolvimento do UNIFEM</b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Sustentabilidade Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>	<p>Número de exemplos das actividades/ sistemas de OOG implementados/ planeados sem o apoio técnico ou financeiro directo do UNIFEM</p>	<p>Documentação do programa</p> <p>Entrevistas com informadores essenciais</p> <p>Reunião do grupo de discussão</p> <p>Inquérito baseado na internet</p>
Parceria	Indicador	Meios de verificação
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar o que dizem os actores envolvidos na concepção, implementação ou avaliação da programação da OOG sobre a abordagem do UNIFEM</b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Satisfação do cliente Componente de avaliação: Avaliação de processos</p>	<p>Grau de comentários informados sobre a abordagem do UNIFEM à programação da OOG, por parte de actores identificados como parceiros do UNIFEM</p>	<p>Entrevistas com informadores essenciais</p> <p>Reunião do grupo de discussão</p>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar a abordagem do UNIFEM no que se refere à selecção e apoio aos parceiros</b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: Sustentabilidade Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>	<p>Número de exemplos de parcerias que o UNIFEM identifica como bem-sucedidas</p> <p>Número de exemplos de parcerias que os parceiros identificam como bem-sucedidas</p> <p>Grau de clareza e consistência da descrição da parceira e dos elementos mais importantes da parceria, efectuada (a) pela UNIFEM e (b) pelo parceiro</p>	<p>Documentação do programa</p> <p>Entrevistas com informadores essenciais</p> <p>Reunião do grupo de discussão</p> <p>Inquérito baseado na internet</p>



**Campo de investigação: Identificar boas práticas****Critérios de avaliação:** eficiência, eficácia, satisfação do cliente**Perguntas de avaliação dos Termos de Referência:** Que indicadores-chave, processos e variáveis são estratégicos para acompanhar e medir a evolução dos processos de OOG? De que forma as experiências da programação da OOG podem fornecer recomendações para a futura direcção da OOG?

<b>Desenvolver boas práticas</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meios de verificação</b>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>identificar os aspectos das práticas que as partes interessadas reconhecem como prometedoras ou boas</b></p> <hr/> <p>Critérios de avaliação: eficiência, satisfação do cliente Componente de avaliação: avaliação de processos</p>	<p>Número de exemplos de práticas prometedoras ou boas, identificadas pelo pessoal do UNIFEM e por outras partes interessadas na OOG</p> <p>Grau de clareza da descrição e análise das práticas identificadas como prometedoras ou boas pelas partes interessadas</p>	<p>Documentação do programa</p> <p>Entrevistas com informadores essenciais</p> <p>Reunião do grupo de discussão</p> <p>Inquérito baseado na internet</p> <p>Análise bibliográfica</p> <p>Classificação e inventariação da OOG</p>
<b>Troca de boas práticas</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meios de verificação</b>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar os mecanismos de troca de boas práticas</b></p> <hr/> <p>Critério de avaliação: eficácia Componente de avaliação: teoria global da mudança</p>	<p>Número de mecanismos para troca de informação documentada sobre a programação da OOG</p> <p>Número de mecanismos implementados para pôr em contacto entre si todos os actores da OOG para fins de colaboração, aprendizagem e troca de conhecimentos</p>	<p>Documentação do programa</p> <p>Entrevistas com informadores essenciais</p> <p>Reunião do grupo de discussão</p> <p>Inquérito baseado na internet</p> <p>Análise bibliográfica</p> <p>Classificação e inventariação da OOG</p>

**Campo de investigação: Compreender o conceito programático****Critérios de avaliação:** eficácia, repercutibilidade**Perguntas de avaliação dos Termos de Referência:** Que abordagens o UNIFEM utiliza na programação da OOG e quais os pressupostos e teorias subjacentes que apoiam estes programas? Até que ponto os objectivos foram bem especificados? A que ponto os objectivos e as estratégias adoptadas foram bem articulados?

<b>Lógica programática</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meios de verificação</b>
<p>Objectivo desta área de investigação: <b>avaliar se existe uma compreensão articulada e trocada sobre a razão e o modo como a programação da OOG contribui para a igualdade entre sexos e o empoderamento da mulher</b></p> <hr/> <p>Critérios de avaliação: eficácia, repercutibilidade Componente de avaliação: Avaliação dos resultados</p>	<p>Medida em que o pessoal do UNIFEM e as outras partes interessadas podem articular uma lógica programática na OOG</p> <p>Número de opiniões sobre a razão e o modo como a programação da OOG contribui para a igualdade entre sexos e o empoderamento da mulher</p> <p>Grau de clareza e consistência com que o pessoal do UNIFEM e os parceiros da OOG descrevem a relação entre lógica programática, actividades, resultados e indicadores previstos</p>	<p>Documentação do programa</p> <p>Entrevistas com informadores essenciais</p> <p>Reunião do grupo de discussão</p> <p>Inquérito baseado na internet</p> <p>Análise bibliográfica</p> <p>Classificação e inventariação da OOG</p>



# Anexo 2B

## Formulário de registo de entrevista

Este formulário deverá ser utilizado para registar as principais conclusões e outros dados relevantes de cada entrevista semiestruturada efectuada com uma parte interessada na OOG

**Nome da pessoa entrevistada:**

**Cargo:**

**Instituição:**

**Nome do entrevistador:**

**Data da entrevista:**

### 1) Campo de investigação: Ênfase nos resultados

Critérios de avaliação: eficiência (as coisas foram feitas de forma correcta?), eficácia (foram feitas as coisas correctas?), sustentabilidade (eficácia, grau de satisfação do cliente, parceria e apropriação)

#### 1.1) Abordagens ao fortalecimento de capacidades (individuais, organizacionais, institucionais)

**Avaliação de qual foi o fortalecimento de capacidades que foi concebido, implementado e monitorizado**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**Avaliação da forma como o fortalecimento de capacidades possibilitou a mudança**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**Avaliação se o fortalecimento de capacidades irá continuar independentemente do UNIFEM**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

#### 1.2) Abordagens-piloto sectoriais

**Avaliação sobre que abordagens o UNIFEM adoptou para apoiar os pilotos sectoriais**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**Avaliação da forma como os pilotos sectoriais possibilitaram a mudança**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**Avaliação da forma como os pilotos sectoriais resultaram em mudanças a longo prazo no que se refere a fornecedores de serviços e/ou utilizadores**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

### **1.3) Apoio baseado em dados concretos**

**Avaliação sobre que iniciativas de apoio foram efectuadas em relação à OOG**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**Avaliação da forma como o apoio baseado em dados concretos possibilitou a mudança**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**Avaliação sobre se o apoio baseado em dados concretos contribuiu para mudanças a longo prazo no que se refere à concretização da igualdade entre sexos e/ou satisfação dos direitos das mulheres**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

### **1.4) Acordos institucionais e organizacionais do UNIFEM**

**Avaliação dos aspectos da organização, planificação, monitoria e avaliação do UNIFEM, dos acordos de comunicação e do desempenho financeiro da sua programação da OOG**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**Avaliação da aprendizagem organizacional do UNIFEM no que se refere à programação da OOG**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

## **2) Campo de investigação: Contextualizar a análise**

Critérios de avaliação: relevância, sustentabilidade (eficácia, grau de satisfação do cliente, parceria e apropriação)

### **2.1) Análise da situação (como parte da concepção do programa)**

**Avaliação dos conhecimentos do UNIFEM sobre o ambiente no qual deve ser realizada a programação da OOG**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

### **2.2) Mudanças do contexto externo durante o ciclo de vida do projecto**

**Avaliação dos conhecimentos em curso da UNIFEM sobre o ambiente no qual foi realizada a programação da OOG**

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**3) Campo de investigação: Garantir a parceria e a apropriação**

Critérios de avaliação: satisfação do cliente, sustentabilidade (eficácia, grau de satisfação do cliente, parceria e apropriação)

**3.1) Apropriação**

***Avaliação do que dizem as partes interessadas na OOG sobre a abordagem do UNIFEM à programação da OOG***

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

***Avaliação das acções que foram implementadas/ planeadas para prosseguir a programação da OOG, terminado o envolvimento do UNIFEM***

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**3.2) Parceria**

***Avaliação do que dizem os actores envolvidos na concepção, implementação ou avaliação da programação da OOG sobre a abordagem do UNIFEM***

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

***Avaliação da abordagem do UNIFEM quanto à selecção e apoio aos parceiros***

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**4) Campo de investigação: Identificar boas práticas**

Critérios de avaliação: eficiência, eficácia, satisfação do cliente

**4.1) Desenvolver boas práticas**

***Identificação das características das práticas que as partes interessadas reconhecem como prometedoras ou boas***

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**4.2) Troca de boas práticas**

***Avaliação dos mecanismos de troca de boas práticas***

*Conclusões principais e outros dados relevantes*

**5) Campo de investigação: Compreender o conceito programático**

Critérios de avaliação: eficácia, repercutibilidade

**5.1) Lógica programática**

***Avaliação da existência de uma compreensão articulada e trocada sobre a razão e o modo como a programação da OOG contribui para a igualdade entre sexos e o empoderamento da mulher***

*Conclusões principais e outros dados relevantes*



# Anexo 2C

## Perguntas de avaliação

Os seguintes conjuntos de perguntas estão organizados de acordo com o formato da Matriz de avaliação. São fornecidas perguntas para cada um dos cinco campos de investigação (ênfase nos resultados, contextualizar a análise, etc.). Dentro de cada campo de investigação, estão indicadas perguntas para as diferentes componentes da avaliação (avaliação de processos, avaliação dos resultados, etc.). O objectivo de cada área de perguntas está identificado na Matriz de avaliação. Estão igualmente identificados os critérios de avaliação (eficiência, eficácia, etc.) que serão utilizados para avaliar as várias áreas da programação da OOG. Deverá ser recolhida informação que permita a elaboração de relatórios no quadro destes critérios de avaliação.

Aquando das entrevistas com os diferentes tipos de informadores essenciais e da estruturação das reuniões do grupo de discussão, deverá ser efectuada uma selecção de um número limitado de perguntas de entre as opções possíveis a seguir indicadas. Poderá não ser possível abranger a totalidade dos cinco campos de investigação em cada entrevista. No entanto, devem ser seleccionadas perguntas que sejam representativas dos diversos campos de investigação.

Segue-se uma lista das perguntas de avaliação indicativas:

### 1) Campo de investigação: ênfase nos resultados

#### 1.1a) Abordagens ao fortalecimento de capacidades – avaliação de processos

Objectivo desta área de investigação: *tavaliar que fortalecimento de capacidades foi concebido, implementado e monitorizado* Critério de avaliação: eficiência

De que forma o conteúdo da formação se alterou ao longo do projecto? Que mudanças foram efectuadas para seleccionar quem deve receber formação? Que ferramentas e materiais de formação foram desenvolvidos/ Quem decidiu e como estes foram alterados ao longo do ciclo de vida do programa?

Que sistemas foram implementados para avaliar os resultados da formação (de imediato ou posteriormente)? De que forma foi mantido um bom registo sobre quem recebeu formação? De que forma foi utilizada esta informação?

Que aspectos do conteúdo da formação que receberam recordam os participantes? Em que medida a formação se adequou ao âmbito do trabalho dos formandos e às suas capacidades? Em que medida o calendário da formação foi o adequado?

Como foi utilizada a assistência técnica (AT) para o fortalecimento de capacidades? Quem decidiu sobre que AT era necessária e quem a forneceu? Quem a recebeu? Que sistemas foram implementados para avaliar a AT?

Que pensam as partes interessadas sobre a qualidade e o conteúdo das actividades de fortalecimento de capacidades? (ferramentas, formação, aconselhamento)

Foram utilizadas outras abordagens ao fortalecimento de capacidades, tais como visitas de intercâmbio, rotatividade no emprego, destacamentos? Quem decidiu sobre as abordagens? Quem foi seleccionado e como para o fortalecimento de capacidades? Que sistemas foram implementados para avaliar estas abordagens ao fortalecimento de capacidades?

Que tipo de documentação relacionado com o fortalecimento de capacidades foi produzido pelo programa? Quem decidiu o que foi produzido? Como foi divulgada e utilizada a documentação? Por quem? Em que medida os parceiros / partes interessadas avaliam se a documentação é útil e proveitosa? Em que casos as partes interessadas consideram que existem lacunas na documentação?

De que forma o fortalecimento de capacidades se concentrou nos indivíduos (desenvolvimento de recursos humanos), na consolidação organizacional (equipamentos, espaços de trabalho, etc.) e no fortalecimento institucional (sistemas, procedimentos, mecanismos de orientação e controlo do trabalho, etc.)? Qual foi a ponderação entre o desenvolvimento de recursos humanos e o desenvolvimento de capacidades organizacionais / institucionais? Quem decidiu?

### 1.1b) Abordagens ao fortalecimento de capacidades – avaliação dos resultados

Objectivo desta área de investigação: *avaliar a forma como o fortalecimento de capacidades possibilitou a mudança* Critério de avaliação: eficácia

De que forma os participantes na formação aplicaram os seus conhecimentos? Enumerar exemplos específicos relativos a:

- ferramentas de OOG para análise orçamental,
- mecanismos de planificação nacionais ou sectoriais,
- dados repartidos por género

Fornecer pormenores das mudanças ao longo do tempo, dos actores envolvidos, da aprendizagem e reunir evidências documentais (ferramentas orçamentais, documentos de planificação ao nível nacional ou sectorial, etc.)

Em que medida a capacidade do Ministério das Finanças, do Ministério do Plano e dos ministérios do sector da OOG foi melhorada pelo programa? O que podem fazer agora que não conseguiam fazer antes? De que forma as suas atitudes e conhecimentos se alteraram? Quais são os exemplos que evidenciam esta mudança?

Em que medida o programa fortaleceu a capacidade dos defensores dos direitos das mulheres no processo de orçamentação? Que competências específicas foram introduzidas no trabalho de apoio? O que podem fazer agora que não conseguiam fazer antes? De que forma as suas atitudes e conhecimentos se alteraram? Quais são os exemplos que evidenciam esta mudança?

Objectivo desta área de investigação: *tavaliar se o fortalecimento de capacidades irá continuar independentemente do UNIFEM*

Critério de avaliação: sustentabilidade

Até que ponto existiu uma mudança na disponibilidade de conhecimentos especializados em OOG ao nível nacional?

Em que grau se deve este facto ao trabalho de OOG apoiado pelo UNIFEM?

Que evidências existem de que as iniciativas de fortalecimento de capacidades se mantiveram ou foram alargadas a outras áreas, sem necessidade de contributos contínuos e directos do UNIFEM? Enumerar exemplos

### 1.2a) Abordagens-piloto sectoriais – avaliação de processos

Objectivo desta área de investigação: *avaliar que abordagens o UNIFEM adoptou no apoio aos pilotos sectoriais* Critério de avaliação: eficiência

Como foram identificados os pilotos sectoriais e de que forma a ênfase nestes ou os actores neles envolvidos se alteraram ao longo do programa? Quem decidiu e o que motivou estas mudanças?

Quais foram as principais abordagens utilizadas para concretizar a mudança no sector? Formação? Assistência técnica?

Que sistemas/mecanismos foram abordados no piloto? Em que medida foram concretizadas as mudanças planeadas?

Que nível de continuidade e mudanças de pessoal se verificou que tenha sido importante para o piloto? De que forma afectaram o piloto?

Que nível de continuidade e mudanças institucionais se verificou que tenha sido importante para o piloto (por exemplo, mudança do local onde os departamentos estão localizados na estrutura governamental, mudança das estruturas ministeriais, etc.)? De que forma afectaram o piloto?

Que sistemas foram implementados para avaliar os progressos do sector-piloto? Como foi utilizada a informação sobre os progressos?

Que tipo de documentação relacionada com as abordagens-piloto sectoriais foi produzido pelo programa? Como foi divulgada e utilizada a documentação? Por quem? Em que medida os parceiros / partes interessadas avaliam se a documentação é útil e proveitosa? Em que casos as partes interessadas consideram que existem lacunas na documentação?



### 1.2b) Abordagens-piloto sectoriais – avaliação dos resultados

Objectivo desta área de investigação: *tavaliar a forma como os pilotos sectoriais possibilitaram a mudança*  
 Critério de avaliação: eficácia

Em que medida foram concretizados os objectivos do piloto? Quais foram os obstáculos?

Que mudanças específicas tiveram lugar ao nível da planificação do sector e mecanismos de orçamentação e/ou conteúdos durante o ciclo de vida do programa? De que forma as mudanças podem ser atribuídas às acções apoiadas pela UNIFEM?

Quais os actores (departamentos, indivíduos) que alteraram as suas formas de trabalhar e / ou as suas ideias sobre prioridades durante o ciclo de vida do programa? De que forma as mudanças podem ser atribuídas às acções apoiadas pela UNIFEM?

Objectivo desta área de investigação: *avaliar se os pilotos sectoriais resultaram em mudanças a longo prazo no que se refere a fornecedores de serviços e/ou utilizadores* Critério de avaliação: sustentabilidade

É possível identificar quaisquer mudanças actuais ou eventuais mudanças futuras na vida dos grupos-alvo (beneficiários) do sector que tenham resultado ou virão a resultar do piloto? Que mudanças a longo prazo identificam os actores envolvidos na implementação do piloto que serão, na sua opinião, resultado do piloto?

### 1.3a) Apoio baseado em dados concretos – avaliação de processos

Objectivo desta área de investigação: *avaliar que iniciativas de apoio foram efectuadas no que se refere à OOG* Critério de avaliação: eficiência

Quais as principais mensagens de apoio que foram promovidas no programa? Quais foram os públicos-alvo / sistemas / ferramentas? Como foram identificados? Como foram alterados ao longo do ciclo de vida do programa?

Que tipo e fontes de dados foram utilizados como base para o apoio? Como foram desenvolvidos? Como foram utilizados? De que limitações enfermou a base factual (conteúdo e/ou formato e/ou calendário)?

Que actores foram identificados como defensores? De que forma isto se alterou ao longo do ciclo de vida do programa? Por que razões foram efectuadas as mudanças?

Que tipo de documentação relacionada com o apoio baseado em dados concretos foi produzido pelo programa? Quem decidiu o que foi produzido? Como foi divulgada e utilizada a documentação? Por quem? Em que medida os parceiros / partes interessadas avaliam se a documentação é útil e proveitosa? Em que casos as partes interessadas consideram que existem lacunas na documentação?

### 1.3b) Apoio baseado em dados concretos – avaliação dos resultados

Objectivo desta área de investigação: *avaliar a forma como foi o apoio baseado em dados concretos possibilitou a mudança* Critério de avaliação: eficácia

Que mudanças ocorreram nos sistemas e ferramentas utilizados no ciclo de planificação e orçamentação e/ou no conteúdo dos planos e orçamentos (sectorial, nacional) em resultado do apoio baseado em dados concretos? Que indicadores existem destas mudanças?

Que mudanças ocorreram nas atitudes e prioridades dos públicos-alvo que se envolverão em actividades de apoio? Dar exemplos específicos

O que os actores identificados como defensores consideraram como êxitos e limitações ao seu apoio? Dar exemplos específicos

Que tipo de documentação relacionado com o apoio foi produzido pelo programa? Quem decidiu o que foi produzido? Como foi divulgada e utilizada a documentação? Por quem? Em que medida os parceiros / partes interessadas avaliam se as ferramentas são úteis e proveitosas? Em que caso as partes interessadas consideram que existem lacunas na documentação?

Objectivo desta área de investigação: *avaliar se o apoio baseado em dados concretos contribuiu para mudanças a longo prazo no que se refere à concretização da igualdade entre sexos e/ou satisfação dos direitos das mulheres* Critério de avaliação: sustentabilidade

Os actores identificados como defensores implementaram mais actividades de apoio, não especificamente como parte do programa do UNIFEM? Utilizaram dados concretos? Conseguiram as mudanças que pretendiam?

#### 1.4a) Acordos institucionais e organizacionais do UNIFEM – avaliação de processos

Objectivo desta área de investigação: *tavaliar os aspectos de organização, planificação, monitoria e avaliação do UNIFEM, os acordos de comunicação e o desempenho financeiro da sua programação da OOG* Critério de avaliação: eficiência

Quais foram os acordos organizativos do UNIFEM para o Programa de OOG? De que forma se alteraram ao longo do ciclo de vida do programa e quem decidiu? Que efeito tiveram estas mudanças no funcionamento do Programa de OOG? O UNIFEM assegurou os recursos humanos, financeiros e técnicos adequados para o programa?

Quais são os sistemas e processos de monitoria, acompanhamento e avaliação dos resultados e indicadores do programa? (por exemplo, quadro lógico, mecanismo de M&A, mecanismo de comunicação) Que actividades de monitoria foram realizadas ao longo do tempo de vida do programa e por quem? (por exemplo, missões de monitoria da delegação regional, análises de planificação estratégica) Até que ponto os mecanismos de acompanhamento e os indicadores desenvolvidos pelo programa são adequados para medir os progressos e as mudanças? (Explorar as diferenças entre sistemas e ferramentas produzidos pela sede e a nível nacional)

Em que medida as conclusões das análises intercalares e os relatórios de progresso periódicos contribuíram para a aprendizagem? Pode dar exemplos que demonstrem a forma como foram incorporados no programa?

To what extent have the findings of the Mid-term reviews and regular progress reports contributed to learning? Can you give examples demonstrating how those were incorporated in the programme?

Como funcionou o fluxo de comunicação / informação entre a delegação nacional e a sede? (por exemplo, pontualidade das respostas e reacções, relevância das reacções, clareza de comunicações) Que questões / desafios existem e porquê?

A que ponto o ritmo de execução respeita o plano de trabalho do programa original? Qual era o orçamento anual do Programa de OOG do UNIFEM no país? E o valor anual despendido?

#### 1.4b) Acordos institucionais e organizacionais do UNIFEM – avaliação dos resultados

Objectivo desta área de investigação: *tavaliar a aprendizagem organizacional do UNIFEM no que se refere à programação da OOG* Critério de avaliação: eficácia

Em que medida as delegações/pessoal do UNIFEM, a nível nacional, beneficiaram da aprendizagem das experiências de outros países?

Em que medida os sistemas e processos de M&A contribuíram para a aprendizagem do programa?

## 2) Campo de investigação: Contextualizar a análise

### 2.1) Análise da situação (como parte da concepção do programa) – avaliação das necessidades

Objectivo desta área de investigação: *avaliar os conhecimentos do UNIFEM sobre o ambiente no qual deve ser implementada a programação da OOG* Critério de avaliação: relevância

Como foi realizada a análise da situação e das necessidades para a intervenção da OOG? Quanto tempo demorou o processo?

Em que base foram seleccionados os sectores para as abordagens-piloto? Em que medida foi importante a escolha do sector para as necessidades das mulheres no país?

Que outras intervenções e/ou actores de OOG foram identificados pela UNIFEM durante a fase de concepção do Programa de OOG? De que forma foram identificados quaisquer outras intervenções e/ou actores de OOG como complementares à programação da OOG do UNIFEM?

Retrospectivamente, existiram quaisquer factores no contexto político, económico e social que deveriam ter sido considerados à data da concepção do programa? Indique pormenores.

## 2.2) Mudanças do contexto externo durante o ciclo de vida do projecto – avaliação dos factores externos

Objectivo desta área de investigação: *avaliar os conhecimentos contínuos do UNIFEM sobre o ambiente no qual foi implementada a programação da OOG*

Critério de avaliação: sustentabilidade

Existiram quaisquer mudanças imprevistas no ambiente externo que tenham afectado significativamente o funcionamento ou os resultados do programa? Indique pormenores. Poderiam ter sido previstos antecipadamente?

Que outras intervenções e/ou actores de OOG tiveram início durante o Programa de OOG do UNIFEM? Que informações foram produzidas pelo pessoal do UNIFEM sobre quaisquer outras intervenções/actores da OOG?

- Quem esteve envolvido no pedido de assistência técnica? E na selecção dos prestadores de assistência técnica?
- Quem esteve envolvido na decisão dos pilotos sectoriais? E na decisão de quaisquer mudanças ao longo do projecto?
- Quem esteve envolvido na decisão de quaisquer mudanças efectuadas durante o ciclo de vida do programa no que se refere à abordagem de apoio/ público-alvo / defensores? Como foram acordadas estas mudanças?
- Quem esteve envolvido na análise contextual antes de o programa começar?

De que forma as partes interessadas estão envolvidas na monitoria do trabalho da OOG?

Que comentários fazem as partes interessadas sobre o âmbito e estilo da sua participação no programa?

## 3.1b) Apropriação – avaliação dos resultados

Objectivo desta área de investigação: *avaliar que acções foram implementadas/ planeadas para prosseguir a programação da OOG, terminado o envolvimento do UNIFEM* Critério de avaliação: sustentabilidade

Que exemplos demonstram a apropriação governamental das alterações ocorridas durante o ciclo de vida do programa?

Que actividades específicas o governo, as organizações da sociedade civil ou outros afirmam que serão prosseguidas independentemente da continuação ou não do apoio da UNIFEM? Como são financiadas estas actividades (quando terminar o apoio do UNIFEM)?

Em que medida o programa foi bem sucedido no posicionamento do trabalho da OOG no âmbito mais alargado dos quadros nacionais de planificação, orçamentação e monitoria? (PARPA, reforma do orçamento, reforma do sector público, gestão da ajuda, descentralização, etc.)

Em que medida o programa foi bem sucedido na promoção da participação da sociedade civil e das organizações de mulheres em toda a planificação e orçamentação nacionais?

## 3) Garantir a parceria e a apropriação

### 3.1a) Apropriação – avaliação de processos

Objectivo desta área de investigação: *avaliar o que dizem as partes interessadas na OOG sobre a abordagem do UNIFEM à programação da OOG*

Critério de avaliação: satisfação do cliente

No Programa de OOG do UNIFEM:

- Quem esteve envolvido no pedido de formação? E na concepção do conteúdo da formação?

### 3.2a) Parceria – avaliação de processos

Objectivo desta área de investigação: *tavaliar o que dizem os actores envolvidos na concepção, implementação ou avaliação da programação da OOG sobre a abordagem da UNIFEM*

Critério de avaliação: satisfação do cliente

Que abordagem fez o UNIFEM à parceria com o governo? Com organizações da sociedade civil? Com outros actores? (por exemplo, Memorandos de Acordo (MA) formais, apoio financeiro para actividades encomendadas ou actividades nucleares, continuidade do apoio, transparência e previsibilidade do apoio)

De que forma o pessoal do UNIFEM e as partes interessadas não pertencentes ao UNIFEM avaliam o papel das parcerias do UNIFEM em termos de fornecimento de financiamento / apoio técnico / apoio às actividades de defesa, etc.?

passível de sucesso? Qual foi o papel do UNIFEM? O que dizem as outras partes interessadas na OOG sobre a iniciativa?

Existem exemplos de boas práticas comprovadas de OOG no país (ou seja, práticas que tenham sido experimentadas e que tenham provado ser bem-sucedidas)? Quais são os aspectos principais da iniciativa que lhe conferiram sucesso? Qual foi o papel do UNIFEM? O que dizem as outras partes interessadas na GRB sobre a iniciativa?

Existem exemplos de boas práticas repercutidas em termos de OOG no país (ou seja, práticas que se tenham revelado eficazes e que se tenham repercutido noutros locais)? Quais são os aspectos principais da iniciativa que lhe conferiram sucesso? Qual foi o papel do UNIFEM? O que dizem as outras partes interessadas na GRB sobre a iniciativa?

### 3.2b) Parceria – avaliação dos resultados

Objectivo desta área de investigação: *avaliar a abordagem do UNIFEM à selecção e apoio aos parceiros*

Critério de avaliação: sustentabilidade

Quais foram os factores-chave que determinaram as decisões sobre as parcerias? Quais as parcerias que foram especialmente bem-sucedidas? Com que parceiros foi mais difícil trabalhar? Porquê?

### 4.2) Troca de boas práticas – teoria global da mudança

Objectivo desta área de investigação: *avaliar os mecanismos de troca de boas práticas*

Critério de avaliação: eficácia

Que mecanismos se encontram disponíveis a) no UNIFEM e (b) nos países/regiões para os actores da OOG poderem obter informações documentadas sobre boas práticas de OOG?

Que mecanismos se encontram disponíveis (a) no UNIFEM e (b) nos países/regiões para os actores da OOG poderem interagir com outros actores da OOG para colaboração, aprendizagem e troca de conhecimentos sobre boas práticas de OOG?

## 4) Identificar boas práticas

### 4.1) Desenvolver boas práticas – avaliação de processos

Objectivo desta área de investigação: *identificar as características das práticas que as partes interessadas identificam como prometedoras ou boas*

Critérios de avaliação: eficiência, satisfação do cliente

Que descreveria como exemplos de “práticas prometedoras” no trabalho de OOG no país (ou seja, práticas que tenham sido experimentadas e que revelaram indícios de funcionar)? Quais são os aspectos principais da iniciativa que a tornam

## 5) Compreender o conceito programático

### 5.1) Lógica programática – teoria global da mudança

Objectivo desta área de investigação: *avaliar se existe uma compreensão articulada e trocada sobre a razão e de que modo a programação da OOG contribui para a igualdade entre sexos e o empoderamento da mulher* Critérios de avaliação: eficácia, repercutibilidade

Qual é a sua definição de OOG?

Qual é o objectivo do Programa de OOG? Como foi seleccionado o objectivo e quem decidiu?

Quais são as diferentes componentes do Programa de OOG e como se relacionam em termos conceptuais e institucionais? De que forma cada componente contribui para os resultados do programa a curto, médio e longo prazo?

Em que medida os objectivos anunciados do programa se alteraram entre as fases I, II e III? Porquê?

De que forma a OOG contribuiu para os objectivos estratégicos precedentes/actuais do UNIFEM? Quais são os argumentos de que as realizações em termos de OOG ao nível local, regional e nacional conduzem efectivamente a um fortalecimento da igualdade entre sexos e/ou maior satisfação dos direitos das mulheres?

Quais são os argumentos que associam a programação da GRB a impactos a longo prazo sobre a igualdade entre sexos e o empoderamento da mulher? Os impactos a longo prazo podem incluir, (i) aumento do acesso e controlo por parte das mulheres sobre os bens de produção (terras, capital/crédito, tecnologia, competências), (ii) aumento do acesso das mulheres a empregos decentes, (iii) aumento do acesso das mulheres a serviços básicos e adequados que promovam o bem-estar e a qualidade de vida, (iv) mais voz e maior participação na tomada de decisões sobre as despesas públicas, nomeadamente no que se refere às mulheres e às jovens?

Pode dar exemplos de um “modelo” de OOG que se tenha repercutido noutra local? Que características distinguem o modelo?



# Anexo 2D

## Quadro da análise contextual nacional

A equipa de avaliação compilará uma análise contextual nacional para cada país a ser avaliado (Equador, Marrocos, Moçambique, Senegal). Esta análise seguirá um formato semi-normalizado, para facilitar a comparabilidade da análise quanto aos efeitos dos diversos contextos nacionais na carteira de OOG do UNIFEM.

Os consultores basear-se-ão nos dados constantes da documentação fornecida pelo UNIFEM ou noutras fontes, se necessário. Os consultores devem indicar a data em que os dados foram disponibilizados por fontes do

UNIFEM, e quando forem utilizadas outras fontes.

A análise contextual da Fase 1 da Avaliação Corporativa da carteira de Programas de OOG do UNIFEM será realizada como estudo teórico. Os consultores terão por objectivo fornecer uma análise contextual do país, que seja a mais completa possível. Contudo, poderá não ser possível dar resposta a todas as seguintes perguntas em relação a cada país. Quando não houver dados disponíveis, este facto deverá ser referido. Durante o trabalho de campo da Fase 2 serão reunidos mais dados.

	Pergunta	Fonte de dados possível	Fonte de dados do UNIFEM	Fonte de dados não UNIFEM
<b>Convenções globais e compromissos</b>				
ODM	Que progressos fez o país para concretizar o ODM 1 (reduzir a pobreza para metade até 2015) e o ODM 3 (igualdade entre sexos)?	Relatório de progresso dos ODM (indicar os dados repartidos por género)		
	Que progresso fez o país nos ODM relacionados com a saúde (mortalidade materna, mortalidade infantil)?	O relatório de progresso dos ODM (indicar os dados de mortalidade infantil repartidos por género)		
	Que progresso fez o país nos ODM relacionados com a educação e a alfabetização dos adultos?	Relatório de progresso dos ODM (indicar os dados repartidos por género)		
CEDAW	O país é signatário da CEDAW? O país dispõe de um mecanismo de comunicação estabelecido? O país produziu relatórios?	No caso de o relatório CEDAW estar disponível, fornecer um breve resumo da informação-chave. Caso contrário, fornecer um resumo da situação sobre a violência contra a mulher (VAW) e os esforços para a eliminar (EVAW)		
Plataforma de Acção de Pequim	O país está envolvido nos processos da Plataforma de Acção de Pequim ou de Pequim + 10? De que forma a participação política das mulheres foi facilitada?	Sistema das Nações Unidas no país ou pesquisa na internet		

	Pergunta	Fonte de dados possível	Fonte de dados do UNIFEM	Fonte de dados não UNIFEM
<b>Contexto socioeconómico</b>				
Pobreza e bem-estar	Quais são as taxas nacionais da pobreza e do desenvolvimento humano? De que forma estas taxas variam nas diversas regiões do país?	Utilizar a fonte governamental. Indicar se os dados sobre a pobreza fornecidos pelas diversas fontes são contestados		
	Que grupos sociais estão excluídos do acesso a recursos, tomadas de decisão e benefícios gerais da sociedade? Quais são as razões para a exclusão (por exemplo, etnia, grupo religioso, situação de VIH, etc.)?			
	Em que tipos de agregados familiares e de estruturas familiares vive a maioria das pessoas? Quais são as diferenças em termos de pobreza e bem-estar nos vários tipos de agregados familiares?			
Perfil económico	De que forma a maioria dos agregados familiares garantem a sua subsistência?			
	Quais são as principais fontes de geração de receitas do país? Qual é a distribuição regional dos recursos no país?			
<b>Contexto de género</b>				
	Participação das mulheres na força de trabalho	Inquérito à Força de Trabalho (sítio do Instituto Nacional de Estatística na internet) Taxa (%)		
	Medida de Capacitação dos Géneros (MCG)	Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas Rácio		
	Agregados familiares chefiados por um único adulto	Inquérito Demográfico e de Saúde (IDS) Taxa (%) assumindo só mulheres		
	Migração	Taxa (%) repartida por género		
	Urbanização	Taxa (%) repartida por género		
	Património	Legislação Qualquer informação repartida por género		
	Posse de terras	Legislação Qualquer informação sobre propriedade / utilização de terras deve ser repartida por género		
	Eliminar a violência contra a mulher	Legislação Informação sobre os tipos e taxas de violência contra a mulher		



	Pergunta	Fonte de dados possível	Fonte de dados do UNIFEM	Fonte de dados não UNIFEM
<b>Estruturas e planos governamentais orientados para a igualdade entre sexos</b>				
Planos nacionais para a redução da pobreza	Que tipo de plano de redução da pobreza ou de desenvolvimento nacional está implementado? A que ponto é sensível ao género? Existe uma análise de género alternativa no plano?	Utilizar o PARPA, o PDN ou outro plano nacional. Utilizar para descrever o mecanismo existente e um breve historial da evolução dos planos de pobreza / desenvolvimento.		
Mecanismos nacionais orientados para as mulheres ("NWM"- National Women's Machineryes)	Que estruturas estão implementadas em matéria de igualdade entre sexos?	Se existir um plano nacional para a redução da pobreza ou de desenvolvimento, utilizá-lo para descrever as estruturas NWM ao nível nacional e local, origens e quaisquer informações sobre desempenho / eficácia		
Ligações governamentais com organizações da sociedade civil	Que mecanismos formais existem para o governo consultar a sociedade civil? Como são incluídos os representantes das mulheres?	PARPA, PDN, fóruns sobre eficácia da ajuda (Observatório da Pobreza, etc.). Relatório anual sobre a pobreza na sociedade civil		
<b>Planificação nacional e gestão financeira</b>				
Reforma do sector público	Que mudanças foram efectuadas nas estruturas do sector público e no seu funcionamento? De que forma as estruturas governamentais são centralizadas ou descentralizadas / não concentradas?	Relatórios do Banco Mundial Relatórios do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para os Bens de Capital (UNCDF) Outros relatórios de doadores, relatórios governamentais (Ministério das Finanças, Ministério do Plano)		
Dados repartidos por género	Que progresso foi feito para promover a tomada de decisões com base em dados concretos na formação de políticas?	Consultar o sítio do Instituto Nacional de Estatística na internet. Indicar os dados repartidos por género disponíveis Descrever as reformas para melhorar a base factual para a elaboração de políticas		
Reforma da gestão das finanças públicas (GFP)	Que reformas de GFP estão em curso?	Descrever o ciclo orçamental A planificação orçamental é anual ou plurianual? Descrever a classificação e informatização orçamentais, e os mecanismos de transferência orçamental nacional para local e de comunicação.		
	O que caracteriza o orçamento?	Transparência das informações orçamentais? Fornecer informações sobre o lado das despesas do orçamento - (a) se o orçamento nacional é baseado no desempenho ou classificado exclusivamente por contribuições, (b) a parte do orçamento atribuída a custos recorrentes / custos de investimento, (c) a parte do orçamento atribuída a nível nacional, provincial e local. Fornecer informações sobre as receitas públicas – a parte proveniente dos impostos? Proveniente da ajuda internacional ao desenvolvimento?		

	Pergunta	Fonte de dados possível	Fonte de dados do UNIFEM	Fonte de dados não UNIFEM
<b>Planificação e comunicação sectoriais</b>				
Planificação e orçamentação sectoriais	Que mecanismos de planificação sectorial estão implementados? Existem, nos planos estratégicos anuais/plurianuais, sectores que destacaram as questões de género como prioridade e de que modo o realizaram?	Utilizar os relatórios anuais dos governos, estratégias do país doador, relatórios dos doadores Seleccionar sectores modelares		
	Qual a posição dos diferentes sectores em termos de prioridades de despesas públicas?	Utilizar os relatórios anuais dos governos, estratégias do país doador, relatórios dos doadores		
Comunicação sectorial	Que mecanismos de comunicação anuais estão implementados nos diferentes sectores	Utilizar os relatórios anuais dos governos, estratégias do país doador, relatórios dos doadores Descrever a comunicação sectorial entre governo/ doadores/representantes da sociedade civil		
<b>Legislação, parlamento e responsabilização</b>				
Legislação fundamental	Que legislação está em vigor para apoio à igualdade entre sexos?	Consultar a legislação em matéria de anti-discriminação / património / posse de terras / direito de família		
	Que evidências existem de que a legislação está em vigor?	Relatórios anuais do governo Relatórios do CEDAW Relatórios da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)		
Parliament	Qual o grau de eficácia do parlamento? Qual é a representação das mulheres no parlamento e qual a sua eficácia enquanto representantes?	Relatórios de financiadores Afrobarómetro		
Auditor General	Existe um organismo independente que fiscaliza o desempenho do governo?	Relatórios de doadores Afrobarómetro		
<b>Doadores/parceiros de desenvolvimento e agenda da eficácia da ajuda</b>				
Perfil dos doadores	Que doadores prestam apoio? Sob que forma? Que doadores apoiam o trabalho sobre a igualdade entre sexos?	Utilizar os relatórios anuais dos governos, estratégias do país doador, relatórios dos doadores Descrever o apoio das Nações Unidas Outros apoios multilaterais. Bilaterais mais importantes		
	Em que fase se encontra a agenda da eficácia da ajuda?	Utilizar o sítio do OCDE-CAD (Aid Harmonization) da internet		
	De que forma o governo está dependente do doador?	Utilizar os relatórios anuais dos governos, estratégias do país doador, relatórios dos doadores Descrever a dependência financeira / a dependência técnica e em termos de capacidades / influência política		
	Qual o envolvimento de doadores que existe na OOG?	Utilizar o levantamento do UNIFEM Verificar os relatórios anuais nacionais por doadores específicos às respectivas sedes		

	Pergunta	Fonte de dados possível	Fonte de dados do UNIFEM	Fonte de dados não UNIFEM
<b>Sociedade civil</b>				
Estruturas de OSC	Que redes nacionais da SC existem? Qual o seu nível de eficácia? Em que medida estão envolvidos diferentes tipos de OSC? ONG? Órgãos de comunicação social? Sindicatos? Instituições académicas? etc.			
Representação de OSC	Que grupos sociais representam as OSC? Quais são as organizações de mulheres mais importantes?	Relatórios anuais das redes de OSC		
	De que forma as OSC estão envolvidas na política nacional?	Utilizar o relatório das CSO ou os relatórios nacionais ou sectoriais (por exemplo, SWAp). Procurar exemplos de influência das OSC na redução da pobreza nacional / planificação nacional em matéria de desenvolvimento, na elaboração de políticas sectoriais, na descentralização. Anotar exemplos do impacto na formação de políticas, implementação de políticas e monitoria do impacto das mudanças de política		



# Anexo 3

## Pessoas entrevistadas

Cargo	Instituição
Secretária executiva	Conselho Nacional para o Avanço da Mulher
Dirigente Educativa	Instituto Superior de Administração Pública (ISAP)
Economista	DFID
Responsável de Planificação	Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD)
Coordenador dos cursos executivos	Instituto Superior de Administração Pública (ISAP)
Responsável pela Igualdade de Género, Direcção Nacional do Orçamento (DNO)	Ministério das Finanças
Especialista em Programas	SRO UNIFEM
Chefe do Departamento de Planificação Macroeconómica	Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD)
Consultora	
Coordenadora	Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)
Chefe da Unidade de Género Sexual	Ministério da Saúde
Subdirector, Departamento de Planificação e Finanças	Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS)
Directora executiva	Fórum Mulher
Chefe do Departamento de Estudos e Pesquisas	Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)
Chefe de Departamento – Estatísticas Sociais e Vitais, Divisão Demográfica	Instituto Nacional de Estatística (INE)
Responsável de Política Social e Planificação	UNICEF
Consultor de Cooperação	Embaixada da Bélgica
Segundo Secretário	Embaixada da Bélgica
Chefe do Departamento das Mulheres e Crianças e da Unidade de Género Sexual	Ministério do Interior
Coordenadora de Programas	UNIFEM Moçambique
Especialista em Programas	SRO UNIFEM
Coordenador de Apoio	Oxfam GB

Cargo	Instituição
	Centro de Estudos do Género e Coordenação (CeCAGe), Universidade
Professora e vice-presidente do CeCAGe	Eduardo Mondlane Centro de Estudos do Género e Coordenação (CeCAGe), Universidade
Responsável de Informações e Apoio	Eduardo Mondlane Fórum Mulher
Consultora Técnica Coordenadora	Pathfinder MUGEDE
Responsável Técnica Responsável Técnica Superior (Recursos	Ministério das Finanças Ministério do Interior
Humanos)	
Chefe do Grupo de Emprego e Habitação	Parlamento Infantil

# Anexo 4

## Documentos utilizados

---

Fórum Mulher (2007) Boletim nº 27 de Junho – Setembro de 2007, incluindo artigo sobre os orçamentos sensíveis ao género, por Ruth Meena (TGNP)

Governo de Moçambique (2004), Diário da República, 1ª Série, n.º 13 (01/04/2004), Decreto n.º 07/2004 – criação do Conselho Nacional para o Avanço da Mulher

Governo de Moçambique (2006), Política de Género e Estratégia de Implementação, Março

Governo de Moçambique, Memorando dos Parceiros de Apoio Programático (2006), Análise Conjunta, Abril

Governo de Moçambique, Memorando dos Parceiros de Apoio Programático (2007) Análise Conjunta, Abril

Governo de Moçambique, Memorando dos Parceiros de Apoio Programático (2008), Análise Conjunta, Abril

Governo de Moçambique, Memorando dos Parceiros de Apoio Programático (2008), Análise Intercalar, Setembro

Ibraimo, Maimuna (2003) "The Gender Dimensions of Mozambique's budget" - Um relatório de avaliação

Matusse, Christine, Nhantumbo, Agueda (2007), Género e a eficácia da ajuda: o caso de Moçambique. Comunicação apresentada no workshop regional sobre género e eficácia da ajuda, Livingstone, Julho

Ministério das Finanças, Manual Operacional para Utilizadores do UGB MEO (e-SISTAFE), 2008

Ministério do Plano e Finanças (MPF), Departamento de Estudos (2001) (projecto de), Avaliação da implementação da orçamentação na óptica do género

Ministério do Plano e Desenvolvimento / Ministério das Finanças (2007), Directrizes para a elaboração do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento do Estado (OE) relativo ao ano de 2008 (circular convocatória), Maio de 2007

Ministério do Plano e Desenvolvimento / Ministério das Finanças (2008), Directrizes para a elaboração do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento do Estado (OE) relativo ao ano de 2009 (circular convocatória), Maio de 2008

Ministério da Mulher e da Acção Social (MMCAS) (2003), Relatório sobre a formação de formadores em orçamentação na óptica do género, Agueda Nhantumbo, Berta Jeremias, Outubro de 2003

Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS) (2007), Relatório sobre a implementação do Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher de 2002 - 2006

Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS) (2008), discurso proferido pelo ministro da Mulher e da Acção Social na sessão de abertura do curso executivo sobre orçamentação na óptica do género, Outubro de 2008.

Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS) (2008) (projecto de), Directivas para a introdução de género no Orçamento do Estado

Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) (2004), Género e Desenvolvimento: uma perspectiva sociológica com ênfase nos sectores da educação e da saúde

Instituto Nacional de Estatística, Estatísticas Sociais, Demográficas e Económicas para Moçambique (DevInfo – ESDEM)

UNIFEM (Junho de 2004), Programa de Orçamentação na Óptica do Género: Fase II. A Igualdade entre Sexos na Governação Económica para 2004-2007 (proposta)

UNIFEM (Junho de 2008), Programa de Orçamentação na Óptica do Género: Fase III. A Igualdade entre Sexos na Governação Económica para 2009-2011 (proposta)

UNIFEM (2008), Desenvolvimento local equitativo com base no género sexual, Relatório sobre o estudo de base de Moçambique, Mieke Olderburg, Carlos Sitão, Março de 2008

UNIFEM (2008), Desenvolvimento local equitativo com base no género sexual (proposta)

UNIFEM (2007), Fortalecimento da Governação Económica: Análise de género aplicada aos orçamentos públicos, Fase II. 1.º Relatório de Progresso para o Governo da Bélgica, Janeiro de 2005 – Julho de 2005

UNIFEM. (2007), Fortalecimento da Governação Económica: Análise de género aplicada aos orçamentos públicos, Fase II. 2.º Relatório para o Governo da Bélgica (plano de trabalho para 2006)

UNIFEM. (2007), Fortalecimento da Governação Económica: Análise de género aplicada aos orçamentos públicos, Fase II. 4.º Relatório de Progresso para o Governo da Bélgica, Agosto de 2006 – Janeiro de 2007

UNIFEM. (2007), Fortalecimento da Governação Económica: Análise de género aplicada aos orçamentos públicos, Fase II. 5.º Relatório para o Governo da Bélgica, Fevereiro de 2007 – Julho de 2007

UNIFEM. (2007), Fortalecimento da Governação Económica: Análise de género aplicada aos orçamentos públicos, Fase II. 6.º Relatório para o Governo da Bélgica Julho de 2007 - Dezembro de 2007

(Projecto de) relatório da Conferência sobre Eficácia da Ajuda e Igualdade entre Sexos em Moçambique (2008) da UNIFEM/Embaixada da Irlanda (conclusões e recomendações)



# Anexo 5

## Resultados e Realizações do Quadro Lógico de Moçambique

Resultados	Realizações
<b>Resultado 1</b>	
Os processos e políticas do orçamento de Estado reflectem os princípios da igualdade entre sexos em Moçambique	Modelos e ferramentas repercutíveis que demonstram como incorporar as análises de género nos processos nacionais de orçamentação
	Capacidades criadas no Ministério das Finanças e noutras instituições governamentais relevantes (educação, saúde, agricultura e gestão da água), para incorporar as linhas de orientação e os indicadores de orçamentação na óptica do género nos seus processos de elaboração de orçamentos
	Os grupos dos direitos das mulheres e outros peritos em igualdade entre sexos apoiam efectivamente * e monitorizam os processos orçamentais, incluindo as estratégias de combate à pobreza e os ODM
<b>Resultado 2</b>	
O reflexo das prioridades das mulheres pobres nas alocações sectoriais do orçamento para programas nacionais de combate à pobreza.	Parcerias mais alargadas entre iniciativas de orçamentação na óptica do género e movimentos orçamentais já implantados a favor dos pobres
	Capacidade e instrumentos desenvolvidos para controlar as despesas públicas de uma perspectiva de género
<b>Resultado 3</b>	
O conhecimento e a aprendizagem da orçamentação na óptica do género propiciam a repercussão das boas práticas e o intercâmbio das lições aprendidas.	Criados e/ou reforçados centros e redes de informação regionais e subregionais de peritos em OOG
	Criadas e/ou reforçadas redes de indivíduos ao nível transregional, regional e sub-regional em instituições que definem políticas económicas, utilizando a OOG
	Documentação das lições aprendidas e dos estudos de casos nas áreas e países seleccionados

\*É necessário definir a natureza do apoio para podermos medir a sua eficácia



# Anexo 6

## Relatórios PRSP/PARPA (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta) de 2006-2008

O mecanismo de comunicação do progresso na implementação do PARPA, que faz parte do acordo entre o Governo de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático (ou seja, os doadores que prestam assistência ao desenvolvimento através do mecanismo de apoio orçamental directo)<sup>56</sup> está centrado nas duas reuniões anuais - a Análise Conjunta (Abril) e a Análise Intercalar (Setembro).

Os Memorandos destas Análises revelam que o perfil da OOG registou um aumento de 2006 para 2008.

**Na Análise Conjunta de 2006**, a OOG foi identificada como abordagem adequada ao avanço dos compromissos nacionais em matéria de género sexual, tendo sido também realçada a necessidade de políticas adequadas, dados e mudanças institucionais. O Memorando da Análise Conjunta de 2006 referiu, entre outros, a elaboração da Política Nacional de Género e declarou que “há necessidade de melhorar o nível de implementação, nomeadamente nas seguintes áreas: i) explorar, de forma progressiva, os tipos de orçamentação na óptica do género, ii) reforçar os dados repartidos por género do PARPA II e do QAD, iii) dotar de recursos adequados – humanos e financeiros - a Direcção Nacional de Mulheres e o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher; e iv) institucionalizar, desenvolver capacidades e financiar as Unidades de Género Sexual e os Responsável da Igualdade de género nos diversos ministérios”.

**Na Análise Conjunta de 2007**, o fortalecimento de capacidades em OOG foi identificada como uma área

de sucesso. A Análise Conjunta de 2007, na avaliação do progresso das questões de género, afirma que: “**As áreas com melhor desempenho são:** (i) o Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS) que fez progressos em relação ao fortalecimento de capacidades, nomeadamente no Direito de Família e na Orçamentação na Óptica do Género; (ii) à aprovação e apresentação da Lei Contra a Violência Doméstica<sup>57</sup>.....” O Memorando da Análise Conjunta de 2007 reitera também a referência específica à importância dos dados repartidos por género<sup>58</sup> e refere o indicador do progresso do processo de aprovação da Política Nacional de Género<sup>59</sup>.

**A Análise Conjunta de 2008** identificou progressos nacionais significativos a nível de política, ou seja:

a divulgação da Política de Género e da respectiva estratégia de implementação

a elaboração do Plano Nacional para o Avanço das Mulheres e a criação de Conselhos Distritais para o Avanço das Mulheres (CDAM)

a produção do primeiro relatório de Moçambique sobre o CEDAW

Contudo, o Memorando da Análise Conjunta de 2008 reiterou que “A constante falta de dados repartidos por género torna virtualmente impossível analisar os impactos sobre os respectivos géneros”.

O Memorando da Análise Intercalar de Setembro de 2008

57 Memorando da Análise Conjunta de 2007, parágrafo 122

58 Memorando da Análise Conjunta de 2007, parágrafo 14: A falta de dados repartidos por género disponíveis limita a análise do desempenho no que se refere à igualdade entre sexos.....”

59 Memorando da Análise Conjunta de 2007, parágrafo 121 “O Indicador QAD” - “Aprovação e início da implementação da Política de Género e a Estratégia de Implementação” não foi alcançado, mas foram feitos alguns progressos. A Política de Género e a Estratégia de Implementação (PGEI) foi aprovada pelo Conselho de Ministros e aguarda a aprovação do Parlamento”

fez uma recomendação específica para serem estabelecidas metas mais ambiciosas sobre a igualdade entre sexos e referiu novamente o papel da OOG: “na execução orçamental, os actuais classificadores utilizados no planos e orçamentos dos sectores não incluem integralmente as despesas relativas à promoção da igualdade entre sexos; por conseguinte, há necessidade de desenvolver metodologias e instrumentos, consoante o contexto, destinados à orçamentação com base no género”. Além disso, o Memorando referiu que: “Em relação ao objectivo em termos de género, foi recomendada ao governo uma abordagem que envolva os planos de ..... ”.

# Anexo 7

## Resumo de workshops e seminários realizados através do *Programa de OOG na Fase II*

O programa realizou uma série de workshops durante a Fase II. A seguir apresenta-se um resumo destes workshops.

Em Abril de 2005, foi organizado um workshop pelo Fórum Mulher, ministrado pelo TGNP, para planeadores sectoriais e responsáveis de igualdade de género. A sessão teve por objectivo identificar formas práticas de integrar o género e o VIH/SIDA nos planos nacionais.

Em Maio de 2006, foram organizadas duas sessões de trabalho pelo Fórum Mulher, as quais foram conduzidas pelo TGNP.

A sessão para o pessoal técnico do MPD analisou o projecto de indicadores sensíveis ao género no quadro de monitoria do PARPA II (QAD).

A sessão para os responsáveis pela planificação e igualdade de género do Ministério da Saúde (MISAU) e do Ministério do Interior (MINT), efectuaram também a análise do projecto de indicadores do PARPA e examinaram os indicadores sensíveis ao género ao nível dos sectores.

Em Outubro de 2006, foram realizados três workshops:

Um workshop organizado pelo Fórum Mulher e ministrado pelo TGNP, para analisar um Mapa Orçamental na Óptica do Género. Os participantes eram responsáveis da igualdade de género e planeadores do MISAU e do MINT, membros do pessoal do novo Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM) e pessoal técnico responsável pela planificação e orçamentação do MPD e do MF.

Uma sessão de trabalho organizada pelo Fórum Mulher, em que o TGNP partilhou experiências de trabalho com outros países da SADC (sobretudo da Tanzânia) e com treze membros das comissões parlamentares: a Comissão para os Assuntos Sociais, do Ambiente e da Mulher, a Comissão para as Finanças e Planificação Económica e o Gabinete das Mulheres Parlamentares.

Um workshop, que foi realizado conjuntamente pelo TGNP e pelo Fórum Mulher, com as organizações da sociedade civil para redigir um projecto de apoio à OOG.

Em Maio de 2007, o Fórum Mulher organizou e o TGNP realizou, duas sessões de trabalho, uma com o pessoal técnico do MPD e o pessoal do MF, e outra com o pessoal técnico da MISAU e do MINT, que contou com a participação do CNAM, sobre mapas orçamentais sensíveis ao género e análise dos conteúdos em termos de género das Orientações para a Elaboração do Plano e Orçamento de 2007.

Em Julho de 2007, representantes do MPD, do MF, do CNAM e do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) participaram numa reunião sobre questões de género e eficácia da ajuda na Zâmbia, que contou com o apoio do UNIFEM.

Em Novembro de 2007, o UNIFEM forneceu apoio técnico a uma conferência organizada através da Irish Aid sobre questões sensíveis ao género e eficácia da ajuda.

Em 2008, o UNIFEM apoiou acções de formação na Tanzânia para formadores de OOG e celebrou um contrato com o CeCAGe da Universidade Eduardo Mondlane, no sentido de desenvolver formação e estudos na área da OOG.

Em Outubro de 2008, o UNIFEM e o Instituto Superior de Administração Pública (ISAP) organizaram um workshop para secretários permanentes, directores nacionais e responsáveis pela planificação.

Fundo de Desenvolvimento das  
Nações Unidas para a Mulher



Relatório de Avaliação

Trabalho do UNIFEM sobre Orçamentação na Óptica de Género / Programa de Orçamentação na Óptica de Género: Moçambique  
Unidade de Avaliação / 2009