

Como abordam os doadores colectivamente as questões relacionadas com o género nos mecanismos de coordenação conjunta ao nível do país?

A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda compromete os doadores e os países seus parceiros na reforma do fornecimento e gestão da ajuda de modo a reforçar os resultados dos seus desenvolvimentos. Através desta declaração, os parceiros para o desenvolvimento comprometem-se a implementar soluções comuns ao nível dos países para o planeamento, financiamento, desembolso, monitorização e reporting das actividades dos doadores e dos fluxos de ajuda. Para responder a estes requisitos, os doadores puseram em prática colectivamente diversos **mecanismos** que permitem fazer uma melhor gestão da ajuda, tais como:

- quadros de avaliação do desempenho;
 - mecanismos de monitorização, tais como análise conjunta de sectores e análise de GBS; e
 - estruturas de diálogo.
- A pesquisa conduzida ao abrigo do programa da Comissão Europeia/UNIFEM 'Integração da orçamentação na óptica de género na agenda da eficácia da ajuda'¹ avaliou em que medida alguns **desses mecanismos abordaram e integraram as questões na óptica de género**. Por exemplo, as análises consideraram em que medida:
- estratégias de assistência conjunta;
 - modalidades de financiamento colectivo, tais como Suporte ao Orçamento Geral (General Budget Support - GBS) e de Suporte ao Orçamento Sectorial (Sectoral Budget Support - SBS);
 - abordagens que cobrem todo um sector (SWAPs);
 - memorandos de entendimento (MoUs);
 - os quadros da assistência conjunta e comunicações relacionadas com as estratégias dos países incluíram análise de géneros, actividades e indicadores de desempenho relacionados com o género;
 - os indicadores na óptica de género foram incluídos nos quadros de avaliação do desempenho para as modalidades de financiamento, tal como os GBS;



- as análises e avaliações conjuntas discutiram e comunicaram as questões e resultados relacionados com a igualdade dos géneros; e
- os defensores da igualdade dos géneros, os pontos focais e os oficiais participaram em diferentes formas de diálogos.

As secções a seguir proporcionam uma visão geral dos mecanismos conjuntos que os doadores colocaram em prática para gerir a ajuda e como alguns destes integram questões na óptica de género.

Estratégias de Assistência Conjunta (JAS)

Os doadores desenvolvem normalmente uma estratégia de assistência conjunta (JAS), que proporciona um quadro, uma divisão do trabalho, e prioridades para a cooperação entre parceiros para o desenvolvimento e os governos num país. As JASs são normalmente modeladas com base no plano de desenvolvimento nacional/PRSP. O objectivo das JAS é estabelecer uma divisão clara do trabalho e reduzir as duplicações (muitas vezes designando entre si papéis como doador líder, activo e delegado para o sector), permitindo que os doadores concentrem os seus esforços em conformidade com as suas vantagens comparativas.

O objectivo das análises dos países não era detalhar as JASs e a forma como integram as questões na óptica de género. No entanto, a análise referente ao **Uganda** refere que a Estratégia de Assistência Conjunta do **Uganda** (Uganda Joint Assistance Strategy - UJAS) (2005–009) foi preparada pelos parceiros de desenvolvimento como uma base para o seu apoio à implementação do Plano para a Erradicação da Pobreza (Poverty Eradication Action Plan – PEAP) de 2004, PRSP do Uganda. A UJAS envolve os doadores em diversas actividades na óptica de género: apoio à implementação

da Política do Uganda Relativa ao Género (Uganda Gender Policy) revista assim como o plano de acção para mulheres; obriga os doadores a promover a igualdade dos géneros na vida familiar, laboral e comunitária; envolve os doadores no apoio aos CSOs que abordam a desigualdade dos géneros e outras questões relacionadas com as vulnerabilidades através de fundos comuns para o CSO.

Embora a UJAS deva constituir a base para o processo através do qual os parceiros para o desenvolvimento apoiam a implementação do PEAP, não foi utilizada de forma sistemática. Ao contrário, a maior parte dos parceiros que dão um apoio directo ao orçamento utilizam o Crédito de Apoio para a Redução da Pobreza (Poverty Reduction Support Credit – PRSC), uma ferramenta orçamental do Banco Mundial, como base para discussões conjuntas com o governo. O PRSC é um processo anual para os parceiros para o desenvolvimento através do qual ligam as suas contribuições ao cumprimento das acções acordadas derivadas do PEAP. O nível da sensibilidade ao género dos PRSCs tem melhorado. O quarto, quinto e sexto PRSC contém compromissos explícitos em relação ao género, tais como apoiar a integração das questões relacionados com o género e os objectivos de igualdade na orçamentação e planeamento, reforçando a capacidade empresarial das mulheres no comércio ou acções direccionadas para o género nos sectores da justiça, leis e manutenção da ordem.

Acordos entre os doadores e o Governo – Memorandos de Entendimento (MOUs)

Os memorandos de entendimento (MoUs) são acordos que os parceiros para o desenvolvimento assinam individual ou colectivamente com o governo de um país, e que definem uma linha de acção comum prevista. Os MoUs integram questões na óptica de género, por exemplo

através de indicadores e acções nos seus quadros de avaliação de desempenho (PAFs). É esse o caso de Moçambique, que será mais detalhado na secção “quadros de avaliação do desempenho e indicadores sensíveis ao género”.

Modalidades de financiamento

Com a Declaração de Paris, os doadores deram uma contribuição para o aumento da utilização de novas modalidades de financiamento da ajuda e de canalização dos dinheiros através dos orçamentos governamentais e utilizando os seus sistemas. O **Apoio ao Orçamento Geral (GBS)** é o dinheiro dos doadores que é canalizado para o orçamento geral do governo e que não está de nenhum modo designado para quaisquer despesas específicas. O GBS financia o plano de desenvolvimento nacional e utiliza os sistemas e processos existentes no país. Se o financiamento se destina essencialmente a sectores em que as políticas são sensíveis ao género, o financiamento deve promover a igualdade entre os géneros. O **Apoio ao Orçamento Sectorial (SBS)** é o dinheiro dos doadores que é atribuído a um sector específico, e é uma forma de apoiar financeiramente uma SWAp. Uma **Abordagem Abrangendo todo o Sector** (Sector-wide approach - SWAp) é uma forma de trabalho conjunto entre o governo, os parceiros para o desenvolvimento e os interessados noutro sector chave. É um processo que tem como objectivo alargar a apropriação governamental e nacional das políticas dirigidas ao sector público e as decisões relativas à atribuição de recursos dentro do sector, aumentando a coerência entre as políticas, as despesas e os resultados e reduzindo os custos de transacção.² Embora as atribuições de dinheiros para SBS para actividades específicas não sejam especificadas detalhadamente, o dinheiro deve ser gasto em conformidade com uma política sectorial acordada.

Quadros de Avaliação do Desempenho (Performance Assessment Frameworks – PAFs) e indicadores de desempenho na óptica de género para GBS

Nos casos em que o GBS é significativo, os doadores envolvidos normalmente efectuam a sua monitorização do Governo através de um conjunto acordado de **indicadores no quadro de avaliação do desempenho (PAF)**, especificado através de um memorando de parceria entre os doadores e o país destinatário. De uma forma geral, os indicadores/critérios de desempenho são extraídos do plano de desenvolvimento nacional do país. Uma forma de integrar as questões na óptica de género nos PAFs é através de indicadores sensíveis ao género. Estão aqui incluídos indicadores independente do género, que dão medidas separadas para homens e mulheres relativas a um indicador específico, tal com as taxas de analfabetismo, e indicadores específicos para o género para questões especialmente relevantes para as mulheres ou para os homens, como é o caso da violência com base no género.³ De uma forma geral, descobriu-se que os indicadores PAF independentes de género dizem normalmente respeito aos sectores da saúde e educação, e os que são específicos ao género, estavam centrados na mortalidade maternal.

Foi comunicado que **Moçambique** era o único país entre os que foram analisados que tinha um **indicador específico ao género no Memorando de Entendimento para o GBS**. O PAF incluído no Memorando de Entendimento é utilizado para avaliar anualmente o desempenho do governo na análise conjunta. Os indicadores e metas do Memorando de Entendimento são extraídos da matriz de indicadores do PARPA (PRSP). No PAF para 2008-2009, um dos 40 indicadores está relacionado com o género: “PES/OE (Plano Económico e Social / Orçamento Estatal) e BdPES (Relatório de implementação do PES) onde

se reflectem as acções, orçamentos e progresso em termos de género”. O PAF anterior (2006-2008) tinha um indicador para monitorar o compromisso do Governo para promover a igualdade entre os géneros: ‘Aprovação e Implementação da Política de Género e Estratégia da sua Implementação’. O PAF actual para 2008-2009 também tem indicadores específicos para mulheres/raparigas para os sectores da saúde e educação. O facto desses indicadores estarem incluídos no PAF significa que os avanços relacionados com a igualdade dos géneros também são discutidos nos processos de revisão semestrais e anuais. Em especial, os sectores da saúde e da educação dedicaram uma atenção especial às questões na óptica de género.

A resposta do grupo de economistas a uma sugestão sobre um indicador relacionado com o género dentro do quadro de avaliação do desempenho da Estratégia de Assistência Conjunta do **Uganda** (Uganda Joint Assistance Strategy – UJAS) demonstra a dificuldade em obter um acordo sobre um adequado indicador para o género. O grupo de economistas argumentou que como o quadro da UJAS apenas tem indicadores agregados, era difícil estabelecer um indicador agregado para o género.

A **parceira CE/UN para a igualdade dos géneros para o desenvolvimento e para a paz** desenvolveu um conjunto de indicadores sensíveis ao género para monitorizar a implementação dos cinco indicadores da Declaração de Paris (apropriação, alinhamento e harmonização, e gestão para resultados e responsabilização mútua) de um ponto de vista da igualdade dos géneros. Os actuais indicadores da Declaração de Paris e a comunicação dos seus progressos não reflectiram de uma forma exacta os resultados e impactos na igualdade dos géneros. Os indicadores da CE/UN têm como objectivo avaliar a implementação e o impacto da agenda da eficácia da ajuda para as metas

de desenvolvimento, tais como a igualdade dos géneros. Os indicadores sugeridos avaliavam questões tais como a participação dos grupos de mulheres na igualdade dos géneros, no planeamento nacional do desenvolvimento, e na sua implementação e monitorização; a medida em que as metas da igualdade dos géneros são integradas nas estratégias de desenvolvimento nacionais; a atribuição dos recursos internos e externos às prioridades relacionadas com a igualdade dos géneros; assim como os resultados referentes ao ‘género’ das abordagens com base em programas e outras modalidades de entrega da ajuda.⁴

Monitorização e avaliação conjunta

Foram detectados nos países estudados diversos mecanismos de monitorização e análise do GBS e JASs. De uma forma geral, estes mecanismos não faziam a monitorização nem a comunicação dos progressos das questões na óptica de género, sendo **Moçambique** uma excepção. Normalmente, as análises eram feitas pelos governos e os doadores, com uma participação limitada das organizações da sociedade civil. Estes processos de monitorização e avaliação existem a par dos processos padrão associados ao desenvolvimento, implementação, monitorização e auditoria de orçamentos governamentais que existem em qualquer país.

Por exemplo, em **Moçambique** os doadores fazem a monitorização do **desempenho do Governo** durante as duas **análises conjuntas** anuais. A primeira análise anual é feita após a preparação do relatório de implementação do Plano Económico e Social e estabelece a opinião conjunta do desempenho, que serve de base para novos compromissos. A análise a meio do ano é feita antes da entrega do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado ao Parlamento e concentra-se no diálogo relacionado com o planeamento para o futuro, a orçamentação e acordo

em relação ao PAF. Diferentes grupos de trabalho que se concentram em diferentes áreas/temas, desenvolvidos em torno dos cinco pilares temáticos do PARPA, o plano nacional de desenvolvimento/PRSP (Macroeconomia e Pobreza, Governança, Capital Humano, Desenvolvimento Económico e Questões Transversais (sendo o género uma delas e existindo uma WG para o género), preparam as análises dos respectivos temas. O Fórum Mulher, uma organização de mulheres, está envolvido neste grupo de trabalho para o género e tenta também levantar questões noutros grupos de trabalho. Como o PAF dos GBS tem indicadores sensíveis ao género, as questões na óptica de género são obrigatoriamente discutidas nessas reuniões.

Na **Tanzânia**, a **análise do Apoio ao Orçamento Geral (General Budget Support – GBS)** – que monitoriza e avalia o desempenho do Governo e dos parceiros do GBS relativamente ao cumprimento dos seus compromissos acordados no quadro da avaliação do desempenho do GBS para 2007 – estabelece os compromissos financeiros dos parceiros do GBS para o ano seguinte. A análise concentra-se em questões estruturais, tais como se as análises sectoriais foram feitas atempadamente, em vez de no conteúdo dos programas e políticas sectoriais. Apenas o Governo e os 14 doadores que contribuem para o GBS participam na análise. A ONU participa como observador. Algumas organizações da sociedade civil foram convidadas para a análise de 2007, sendo a sua participação limitada à presença nas sessões de abertura e encerramento, não lhes tendo sido disponibilizados antecipadamente quaisquer documentos de trabalho. Até à presente data, as análises não abordaram as questões na óptica de género. Para abordar este tema, o grupo dos parceiros para o desenvolvimento que trata das questões relacionadas com a igualdade dos géneros sugeriu que as revisões sectoriais incorpo-

rem uma classificação para o desempenho das questões na óptica de género.

Os relatórios dos países não entraram em detalhe nos mecanismos da **análise e avaliação das estratégias de assistência conjunta dos doadores**. Na Tanzânia, o JAS é monitorizado e avaliado anualmente (pelo governo e doadores em consulta com os intervenientes não governamentais), na fase intermédia, sendo a análise final da implementação do JAST feita em cada ciclo de cinco anos pelo Grupo de Monitorização Independente (Independent Monitoring Group – IMG). De igual modo, em Moçambique, o desempenho dos próprios doadores é avaliado anualmente, mas como o seu PAF não tem indicadores relacionados com o género, isso significa que as questões na óptica de género não são discutidas nesta análise.

Estruturas de diálogo conjuntas

Para responder às solicitações para uma melhor harmonização e coordenação da ajuda, os doadores estabeleceram diversos **grupos de coordenação, temáticos e de trabalho** nos países analisados. Muitos dos participantes nesses grupos são representantes governamentais de doadores chave, incluindo em alguns casos organizações da sociedade civil e agências da ONU. Existem mecanismos de coordenação para fazer o **planeamento da coordenação da ajuda, a partilha da informação e a monitorização do desempenho (tais como para o GBS)**. Nos países que recebem volumes de ajuda substanciais, especialmente na forma de novas modalidades de ajuda, e que têm um grande número de doadores, os doadores criaram estruturas através das quais podem planear a sua colaboração. Nos países menos dependentes da ajuda podem também haver estruturas, mas é provável que se concentrem mais na partilha das informações. Os grupos ocupam-se normalmente de um sector específico ou um tema, e reúnem os doadores, repre-

sentantes do governo, ONU e os CSOs que apoiam ou trabalham nessa questão.

Grupos de diálogo relacionados com o género

Na maior parte dos países, os doadores também estabeleceram estruturas ou grupos que têm a **responsabilidade pelas questões na óptica de género**, especificamente para apoiar a implementação dos objectivos do país relacionados com a igualdade dos géneros. Os grupos são muitas vezes co-presididos por um doador que é um doador líder para as questões do género, e uma agência da ONU. De uma forma geral, os grupos relacionados com o género têm uma influência limitada sobre as decisões relacionadas a financiamento, e podem não ter ligações, ou representação, nas estruturas de diálogo de nível mais elevado, como nos mecanismos que fazem a análise do GBS. Além disso, os pontos focais relacionados com o género e os seus defensores poderão ter uma fraca representação noutros grupos de diálogo sectoriais.

Foram encontrados grupos específicos para o género, por exemplo no **Uganda, Ruanda, Etiópia, Tanzânia**, e **Moçambique**. O **Uganda** tem um Grupo de Coordenação dos Doadores para o Género desde 2001; este grupo agrega 18 organizações de doadores bilaterais e multilaterais e ONGs internacionais. O Grupo prevê estabelecer um fundo comum para apoiar as intervenções no âmbito da igualdade dos géneros, tais como a integração da igualdade dos géneros nos processos de planeamento, orçamentação e monitorização. O **Ruanda** tem um grupo que se ocupa de questões transversais, estabelecido como parte de 13 grupos principais para analisar os anteriores PRSP. Os grupos participam nos processos de análise conjunta, planeamento estratégico e orçamentação. O grupo que se ocupa das questões transversais é coordenado pelo Ministério das Finanças e co-presidido pelo DFID e UNIFEM. Alguns dos outros

sectores possuem uma fraca representação em termos de defesa das questões na óptica de género. Na **Etiópia**, o Grupo de Doadores para a Igualdade dos Géneros tem um mandato para reforçar a integração das questões na óptica de género nas políticas e estratégias nacionais e reforçar a implementação do PASDEP, o PRSP do país, assim como estabelecer um fundo conjunto para o género para apoiar os mecanismos nacionais relacionados com o género e as ONGs. De igual modo na **Tanzânia**, o Grupo dos Parceiros para o Desenvolvimento para a Igualdade dos Géneros tem como objectivo apoiar a implementação dos objectivos nacionais para a igualdade dos géneros, com o objectivo de integrar as questões na óptica de género nos principais processos nacionais chave tais como as análises, orçamentação e monitorização das despesas públicas e análises sectoriais. **Moçambique** tem um Grupo de Coordenação para o Género (no qual têm representação o governo, os doadores e a sociedade civil) entre os 29 grupos de trabalho estabelecidos para o processo de **análise conjunta**.

O caso da **Tanzânia** relativo ao grupo de doadores para o género demonstra como os grupos relacionados com o género não têm muitas vezes qualquer representação directa nos principais fóruns em que são tomadas decisões relacionadas com a economia. Os representantes dos subgrupos temáticos (tais como os relacionados com o género) não participam directamente nas reuniões dos grupos principais do MKUKUTA (O PRSP da Tanzânia). Ao contrário, apresentam as questões que desejam debater através dos grupos sectoriais DPG, os quais devem então apresentar as questões aos grupos centrais. A capacidade de participar nas discussões dos grupos principais é importante uma vez que estes grupos participam no MKUKUTA e nas análises do GBS, que estabelecem os compromissos financeiros dos doadores e o orçamento geral.

Notas

¹ Esta publicação foi produzida com o auxílio da União Europeia. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do seu autor e não pode de maneira alguma ser considerado como reflectindo as opiniões da União Europeia.

² O Apoio da EuropeAid (2007) aos Programas Sectoriais cobrindo as três modalidades de financiamento: Apoio ao Orçamento Sectorial, Financiamento Conjunto e os procedimentos da CE para projectos, da Comissão Europeia.

³ http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_cep.html

⁴ Resultados e indicadores da eficácia da ajuda e igualdade dos géneros: Rastrear o avanço dos resultados de desenvolvimento: igualdade dos géneros e capacitação das mulheres.
http://www.gendermatters.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=257&Itemid=87

‘Como é que os doadores encaram de forma colectiva as questões relacionadas com o género nas suas práticas de gestão da ajuda ao nível do país?’

ISBN: 1-932827-97-8

Copyright © Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Mulheres (UNIFEM) New York, 2009

Para mais informações visite o site do OOG no www.gender-budgets.org ou e-mail gender.budgets@unifem.org.