

Como pode a ajuda ser sensível ao género no contexto das novas modalidades de ajuda?

Lições aprendidas com os esforços de orçamentação na óptica de género

Os princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) trouxeram para o primeiro plano um compromisso global para reformar as modalidades de gestão da ajuda, e melhorar a qualidade da ajuda com o objectivo de contribuir de uma forma mais eficaz para o atingimento das metas de desenvolvimento. Neste contexto, os defensores da igualdade dos géneros, os activistas dos direitos humanos e os grupos ambientalistas pediram mais acção para garantir que esta reforma se traduzisse numa contribuição efectiva para o atingimento de um desenvolvimento equitativo, sustentável e Supervisão e Avaliação em direitos.

Os princípios que foram subscritos por mais de 140 parceiros de desenvolvimento e organizações internacionais e da sociedade civil são: apropriação nacional, harmonização, alinhamento, gestão para a obtenção de resultados e responsabilização mútua. Em termos práticos, a implicação mais importante para a implementação destes princípios na gestão da ajuda é a ênfase colocada na utilização de sistemas nacionais para o planeamento, orçamentação e monitorização, e avaliação na gestão da ajuda. Esta ênfase é conseguida através da expansão da utilização do apoio directo ao orçamento e de abordagens

sectoriais e através do aumento da utilização de mecanismos de junção dos financiamentos de vários doadores. O objectivo é o afastamento de projectos financiados por vários doadores com estruturas e orçamentos paralelos para a gestão dos projectos.

Para levar a cabo esta reforma de uma forma efectiva, os doadores e os governos nacionais estão empenhados em implementar diversas medidas para introduzir mecanismos que facilitem a implementação desses princípios. Essas medidas podem ser resumidas de uma forma geral num empenho dos doadores e dos governos nacionais em garantir o seguinte:

- **Investir nas capacidades** que geram aptidões relevantes e reforçam os sistemas nacionais e os mecanismos organizacionais necessários para a orçamentação e planeamento dirigido pelo país.
- **Estabelecer mecanismos de coordenação conjunta para o planeamento, implementação, e monitorização e avaliação** usando os sistemas dos países.
- **Apoiar processos de inclusão para o planeamento, orçamentação, monitorização e avaliação**



O quadro na página 3 realça algumas das medidas mais importantes para a implementação da Declaração de Paris (DP) ao nível dos países.

Prevê-se que a adopção destas medidas leve a uma mudança qualitativa não apenas no progresso em direcção aos alvos identificados na Declaração de Paris, mas também na contribuição visível dos recursos canalizados através da APD para o atingimento dos resultados de desenvolvimento. Entende-se que uma melhor qualidade da ajuda significa um melhor direccionamento dos recursos da APD para garantir que a APD beneficie os que mais sofrem com a pobreza e a volatilidade económica e que elimine as desigualdades.

RELEVÂNCIA DOS ESFORÇOS DE OOG NO CONTEXTO DAS NOVAS MODALIDADES DE AJUDA

Ao longo dos últimos quatro anos, a OECD, os doadores bilaterais, a CE, as agências da ONU e organizações da sociedade civil levaram a cabo uma vasta gama de consultas e análises para a obtenção de provas para identificar acções chave que apoiam a reforma da ajuda e abordam os desafios mais importantes para a sua implementação efectiva. Várias destas análises examinaram especificamente as implicações da Declaração de Paris em relação à igualdade dos géneros e ao seu potencial para influenciar as práticas dos doadores e dos governos nacionais no que diz respeito ao planeamento, orçamentação e monitorização e avaliação sob a perspectiva do género.

Entre estes esforços, a UNIFEM levou a cabo uma pesquisa em dez países para examinar as experiências com as estratégias e ferramentas de orçamentação na óptica de género (OOG) no contexto do Apoio ao Orçamento Geral (GBS) e abordagens e programas que abrangem todo um sector (SWAps). Esta pesquisa foi feita como parte de um programa apoiado pela

CE intitulado '**Integração da orçamentação na óptica de género na agenda da eficácia da ajuda**'. As avaliações dos países centraram-se especificamente no desenvolvimento de uma maior compreensão dos processos de gestão da ajuda com um enfoque específico nas práticas da CE e de doadores seleccionados. Estas avaliações examinaram igualmente as lições aprendidas com a aplicação das iniciativas de OOG aos processos nacionais de planeamento e orçamentação e a contribuição desses esforços para a promoção da igualdade entre os géneros ao nível dos países.

Estas análises demonstraram que, em princípio, as abordagens de OOG são aplicáveis à ajuda e também aos recursos domésticos. O raciocínio para esta conclusão é que:

- A integração do género nos sistemas nacionais de planeamento, orçamentação e Supervisão e Avaliação pode informar a ajuda canalizada sob a forma de GBS, e programas sectoriais à medida que esses instrumentos são identificados como a base para a definição das estratégias e prioridades de financiamento dos países doadores. Assim, quanto melhor os instrumentos nacionais – de planeamento, orçamentação e Supervisão e Avaliação – responderem às questões relacionadas com a igualdade dos géneros e direitos das mulheres, melhor poderá a ajuda contribuir para a implementação dessas prioridades.
- As abordagens OOG examinam as políticas, processos, planos, indicadores de monitorização e avaliações dos governos que estabelecem as prioridades e moldam as atribuições dirigidas aos direitos das mulheres e à igualdade dos géneros. Dando ênfase às parcerias conjuntas e responsabilização mútua entre os países doadores e parceiros, as abordagens OOG devem ser aplicadas aos processos dos doadores para o seu planeamento,

QUADRO 1:

Implicações práticas para a implementação dos princípios da DP ao nível dos países:

PRINCÍPIOS DA DP SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA	MEDIDAS RECOMENDADAS
APROPRIAÇÃO NACIONAL	As estratégias dos países doadores são alinhadas com as prioridades nacionais – processos de consulta implementados. Os condicionalismos devem ter por base as prioridades do país / acordadas entre os governos parceiros e ligadas aos desembolsos
HARMONIZAÇÃO	Divisão do trabalho entre doadores, atribuindo um doador líder/parceiro governamental e uma agência da ONU por sector – maior utilização de fundos geridos em comum – desvinculação da ajuda (procurement)
ALINHAMENTO	Os doadores deixam de apoiar projectos passando a apoiar as prioridades governamentais, através do apoio orçamental dado a sectores, programas e apoio ao orçamento geral utilizando sistemas de planeamento, implementação da execução e da entrega e Supervisão e Avaliação nacionais.
GESTÃO PARA RESULTADOS	Mais ênfase dada à utilização dos indicadores SMART para monitorizar os resultados e fazer avaliações regulares – Melhor predictabilidade da ajuda a médio prazo
RESPONSABILIZAÇÃO MÚTUA	Introdução de medidas que garantam uma responsabilização mútua entre os doadores e governos nacionais e para com os seus respectivos cidadãos através de processos participativos e do empenho na utilização de medidas de transparência e anti-corrupção

orçamentação e Supervisão e Avaliação, e mecanismos de coordenação conjuntos assim como aos processos nacionais de modo a abrangerem toda a gama de motivadores para a ajuda.

É importante ter sempre presente que embora muitas vezes se entenda a orçamentação como estando unicamente relacionada com o equilíbrio entre receitas e despesas, nos contextos de desenvolvimento, a orçamentação abrange um processo que liga as metas de desenvolvimento e compromissos políticos dos governos com decisões orçamentais que garantam uma atribuição equitativa, eficiente e bem dirigida dos

recursos para atingir essas metas. Para desenvolver ligações mais fortes entre as verbas orçamentais e as despesas e solicitações para que sejam atingidas as prioridades relacionadas com a igualdade dos géneros, os esforços de OOG destinaram-se a integrar o género na linha mestra dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (Public Finance Management Systems – PFMS)¹. De facto, as abordagens OOG têm em diversos casos contribuído para a boa qualidade dos PFMS. De acordo com a OECD, “Uma boa Gestão de Fundos Públicos (PFM) apoia um controlo agregado, a atribuição de prioridades, a responsabilização e eficiência na gestão dos recur-

sos públicos e a prestação de serviços, que são críticos para que sejam atingidos os objectivos das políticas públicas tais como as MDGs.”² Todos estes elementos são aplicáveis no contexto das experiências de OOG em que os Ministérios das Finanças adoptaram medidas concretas para integrar uma perspectiva do género no sistema orçamental. Especificamente, o trabalho de OOG fez as seguintes contribuições:

- investiu na criação de capacidades de planeamento e orçamentação, especialmente no contexto da reforma orçamental
- introduzir alterações nas políticas e desenvolveu quadros operacionais de modo a integrar o género nos sistemas de orçamentação
- advogou a introdução de processos de planeamento e orçamentação que são mais inclusivos dos defensores da igualdade entre os géneros
- suportou o desenvolvimento de abordagens para a aplicação do OOG ao nível nacional, sectorial e local, tanto em relação à atribuição como ao acompanhamento de benefícios independentes do sexo
- apoiou iniciativas de monitorização orçamentais sensíveis ao género pela sociedade civil

MEDIDAS PARA A APLICAÇÃO DAS ABORDAGENS DE OOG AOS PROCESSOS NACIONAIS E DOS DOADORES NO CONTEXTO DAS NOVAS MODALIDADES DE AJUDA

A análise levada a cabo em dez países ajudou a identificar medidas específicas introduzidas em várias fases do planeamento, orçamentação, monitorização e avaliação para integrar uma perspectiva que tenha em conta o género. Essas medidas podem ser aplicadas aos recursos nacionais assim como aos da APD

em conformidade com os compromissos assumidos para com a igualdade dos géneros feitos pelos doadores e governos nacionais, com vista à implementação desses compromissos. O quadro na páginas 6-8 contém um resumo dos actuais esforços de OOG visando influenciar os processos nacionais tal como reflectidos nas experiências dos dez países em que o estudo foi feito. Identifica também possíveis pontos de entrada para a integração do género na gestão da ajuda que possam ser levados a cabo pelos doadores e parceiros nacionais. O quadro identifica pontos de intersecção entre os esforços para incluir uma perspectiva que tenha em conta o género nos processos nacionais de planeamento, orçamentação e Supervisão e Avaliação introduzidos pelo OOG e as correspondentes acções que necessitem de ser introduzidas nos processos e mecanismos de gestão da ajuda de modo a permitir uma completa transformação a favor dos compromissos para com a igualdade dos géneros e os direitos das mulheres.

As medidas são identificadas com base nas experiências de OOG aplicadas aos países. Vale a pena notar que embora nenhum único doador e governo nacional tenham adoptado sistematicamente uma abordagem abrangente em relação à orçamentação na óptica de género em todos esses processos, o somatório das experiências proporcionou um roteiro bastante abrangente, como descrito abaixo. À medida que os governos fazem cada vez mais esforços para implementar os compromissos relacionados com a igualdade dos géneros, essas medidas podem ser institucionalizadas em planos de acção dos países para a implementação da Declaração de Paris e da Agenda de Accra para Acção que definem como os doadores e os países parceiros devem fazer planos para progredir em relação à eficácia da ajuda.

Estas medidas podem ser incorporadas nos planos de acção para cada país (de acordo com o parágrafo 28 da Agenda de Accra para Acção (www.accrahlif.net) “...encorajar os países em vias de desenvolvimento a conceber – com o apoio activo dos doadores – planos de acção específicos para o país que estabeleçam propostas que podem ser monitorizadas e com prazos definidos para implementar a Declaração de Paris e a Agenda de Accra para Acção”). O Grupo de Trabalho para a Eficácia da Ajuda (Working Party on Aid Effectiveness) – organismo responsável pela implementação da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e da Agenda de Accra para Acção (AAA) – solicitou aos governos e instituições que concluam esses planos de acção até Novembro de 2009. Espera-se que esses planos abordem os obstáculos identificados pelo Inquérito de 2008 sobre a Monitorização da Declaração de Paris e outras fontes existentes que limitam as capacidades para atingir os compromissos da DP/AAA.

A CRISE ECONÓMICA EXIGE UMA RESPOSTA URGENTE EM RELAÇÃO À IGUALDADE DOS GÉNEROS

Desde 2008, o impacto da crise económica nos países em desenvolvimento colocou mais pressão na disponibilidade e procura de recursos públicos que apoiem a estabilidade e o crescimento, a criação de emprego e a protecção social. A crise económica também expõe grupos de mulheres excluídas a um risco de vulnerabilidade mais elevado tanto em escala como na profundidade das suas experiências relacionadas com a desigualdade e a discriminação. O melhoramento da qualidade da ajuda necessita de dois tipos de investimento de recursos públicos. Em primeiro lugar, deve haver um aumento visível dos investimentos reservados para as questões relacionadas com a igualdade dos géneros e a capacitação das mulheres. Em segundo lugar, deve ser feito um esforço intenso para

garantir que as questões relacionadas com o género sejam integradas em todos os investimentos públicos, quer estes sejam de índole doméstica ou APD, através das medidas acima indicadas.

Por fim, os dados relacionados com o impacto da crise nas APD não são conclusivos nesta altura. No entanto, existem provas que diversos doadores estão a cortar os seus orçamentos de APD. É imperativo que esses cortes não tenham um impacto negativo na resposta às solicitações relacionadas com a igualdade dos géneros e que o processo para a integração do género na gestão da ajuda não seja parado.

QUADRO 2.**Relevância dos esforços de OOG no contexto das novas modalidades de ajuda**

PROCESSOS	ESFORÇOS ACTUAIS DE OOG PARA INFLUENCIAR OS PROCESSOS NACIONAIS (INTERVENIENTES NACIONAIS)	POSSÍVEIS PONTOS DE ENTRADA PARA A INTEGRAÇÃO DO GÉNERO NA GESTÃO DA AJUDA (INTERVENIENTES NACIONAIS E DOADORES)
PLANEAMENTO NACIONAL (PROPRIEDADE)	<p>Esforços para incorporar as vozes das mulheres e uma análise do género nos NDS e reflectir as prioridades da igualdade dos géneros nos planos e disposições de implementação</p>	<p>As estratégias do país doador reflectem prioridades relativas à igualdade dos géneros nos planos e disposições de implementação</p> <p>Participação dos defensores da igualdade dos géneros na formulação dessas estratégias</p>
SISTEMAS DE ORÇAMENTAÇÃO (ALINHAMENTO, GESTÃO PARA RESULTADOS)	<p>Esforços para integrar o género nas reformas orçamentais e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (PFMS) incluindo chamadas de atenção que exijam que os ministérios de cada sector incluam uma perspectiva relacionada com o género na apresentação dos seus orçamentos</p> <p>Esforços para apoiar o desenvolvimento de metodologias que permitam acompanhar as atribuições feitas tendo em conta a igualdade dos géneros (categorização das atribuições – sistema de classificação, reporting, etc.)</p> <p>Tentativas para proporcionar a formação e o apoio necessários (ferramentas e directivas) aos sectores para responderem a essas directivas</p>	<p>Uma perspectiva relacionada com o género é integrada nas reformas orçamentais e nas iniciativas de assistência técnica aos PFMS apoiadas pelos doadores incluindo através da colaboração com os esforços de OOG</p> <p>As metodologias que fazem o acompanhamento das atribuições dirigidas à igualdade dos géneros na APD são reforçadas e aplicadas de forma eficaz</p>

QUADRO 2. - CONTÍNUO

PROCESSOS	ESFORÇOS ACTUAIS DE OOG PARA INFLUENCIAR OS PROCESSOS NACIONAIS (INTERVENIENTES NACIONAIS)	POSSÍVEIS PONTOS DE ENTRADA PARA A INTEGRAÇÃO DO GÉNERO NA GESTÃO DA AJUDA (INTERVENIENTES NACIONAIS E DOADORES)
<p>PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO SECTORIAL - (APROPRIAÇÃO - GESTÃO PARA RESULTADOS)</p>	<p>Esforços para incorporar uma análise do género nos planos sectoriais que sejam uma resposta à diferença entre os géneros no sector</p> <p>Apoiar a aplicação das metodologias de OOG ao nível sectorial</p> <p>Esforços para aumentar a capacidade das unidades de planeamento e orçamentação dos ministérios sectoriais de modo a levar a cabo análises relacionadas com o género dos planos para o sector.</p> <p>Esforços para apoiar a colaboração entre o planeamento e orçamentação com os GFPs.</p> <p>Esforços para monitorizar em que medida as considerações relacionadas com o género foram integradas nos programas gerais para o sector</p>	<p>Os SWAPs respondem de forma adequada à diferenciação entre os géneros em sectores relevantes</p> <p>Os instrumentos de Apoio aos Orçamentos Sectoriais incluem medidas de aferição e critérios de elegibilidade específicos relacionados com o género.</p> <p>O financiamento para a igualdade dos géneros é acompanhado de forma sistemática (dados sobre os fundos dos doadores para a Igualdade dos Géneros – organizações de mulheres e Mecanismos Nacionais para as Mulheres)</p> <p>As medidas tendentes à integração do género nos planeamentos e orçamentos sectoriais são monitorizadas, incluindo os investimentos feitos no desenvolvimento a coordenação das capacidades entre o planeamento e orçamentação e os oficiais dos dois géneros nos sectores.</p> <p>As medidas tendentes à integração do género nos programas de ajuda geral são monitorizadas, incluindo esforços para operacionalizar as directivas dos doadores em relação à integração relativas ao género</p> <p>Investimento no aumento das capacidades do pessoal das delegações do país doador para integrarem as considerações relativas ao género nas estratégias e instrumentos do país.</p> <p>Introdução de medidas de acção afirmativa que são reflectidas nos indicadores da ajuda nacional e no Quadro de Avaliação do Desempenho (Performance Assessment Framework – PAF) (por exemplo, a adopção de indicadores de PAF relacionados com o género como parte de «tranches» para a CE)</p>

Ver página 8

QUADRO 2. - CONTÍNUO

PROCESSOS	ESFORÇOS ACTUAIS DE OOG PARA INFLUENCIAR OS PROCESSOS NACIONAIS (INTERVENIENTES NACIONAIS)	POSSÍVEIS PONTOS DE ENTRADA PARA A INTEGRAÇÃO DO GÉNERO NA GESTÃO DA AJUDA (INTERVENIENTES NACIONAIS E DOADORES)
<p>SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO (RESPONSABILIZAÇÃO, GESTÃO PARA RESULTADOS)</p>	<p>Indicadores que monitorizam o avanço em direcção a uma igualdade dos géneros, sendo as prioridades das mulheres integradas nos PAFs dos NDS e PAFs sectoriais</p> <p>Mecanismos de monitorização nacional que integram explicitamente uma dimensão relativa ao género (por exemplo, análises, debates parlamentares, avaliação.)</p> <p>São feitas periodicamente análises dos orçamentos sectoriais relacionados com o género ao nível nacional e local</p> <p>As iniciativas de monitorização de OOG pela sociedade civil são reforçadas e apoiadas</p>	<p>Indicadores que monitorizam o avanço em direcção a uma igualdade dos géneros, sendo as prioridades das mulheres integradas nos PAFs dos GBS e PAFs sectoriais</p> <p>As análises conjuntas integram explicitamente uma dimensão relacionada com o género e incluem especialistas em questões relacionadas com o género.</p> <p>As avaliações do desempenho dos doadores ao nível do país incluem o desempenho em relação às metas relacionadas com o género (parte da ajuda que directa, ou indirectamente beneficia as mulheres)</p> <p>São feitas periodicamente análises dos orçamentos sectoriais relacionados com o género ao nível nacional e local</p> <p>Investimento e atribuição de recursos dirigidos ao reforço das capacidades dos CSOs para monitorizar as verbas orçamentais e despesas.</p>
<p>MECANISMOS DE COORDENAÇÃO E POSICIONAMENTO ORGANIZACIONAL (HARMONIZAÇÃO)</p>	<p>Os Ministérios do Planeamento e das Finanças apoiam as abordagens de OOG nos processos de planeamento e orçamentação</p> <p>Os processos de planeamento e orçamentação incluem preocupações relacionadas com o género e facilitam a participação dos intervenientes em questões relacionadas com o género nas organizações da sociedade civil</p> <p>Envolvimento dos ministérios sectoriais no trabalho de OOG</p> <p>O papel dos pontos focais relacionados com o género nos mecanismos de coordenação é reforçado (para lá dos grupos principais relacionados com o género)</p>	<p>Os mecanismos de coordenação conjunta (por exemplo, Estratégias de Assistência Mútua, fundos conjuntos, análise e avaliações conjuntas) incluem preocupações relacionadas com o género e facilitam a participação dos intervenientes em questões relacionadas com o género nas organizações da sociedade civil</p> <p>O papel dos pontos focais relacionados com o género nas agências doadoras no envolvimento dos mecanismos de coordenação é reforçado</p>

Notas

¹ De acordo com as Directivas da CE referentes à programação, concepção e gestão do apoio ao orçamento geral (2007) é feita uma distinção entre sistemas de orçamentação e de gestão das finanças públicas (PFM). *“A PFM diz respeito ao planeamento, implementação, reporting e auditoria dos dinheiros públicos assim como à avaliação da medida em que os planos são cumpridos e se um orçamento é ou não preparado e implementado de uma forma abrangente e transparente. Assim, abrange questões que tratam dos aspectos “mecânicos” do processo orçamental. Em contraste, a motivação para analisar um orçamento é o desejo de saber se um orçamento é, de algum modo “bom”, ou “adequado” ou “está a avançar na direcção certa”. Assim, abrange questões que tratam dos aspectos da validade das atribuições feitas no orçamento”.*

² Grupo de Trabalho para a Eficácia da Ajuda da OECD, “Relatório sobre a utilização da gestão das finanças públicas do país” OECD 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/29/20/41085468.pdf>

‘Como pode a ajuda ser sensível ao género no contexto das novas modalidades de ajuda?
Lições aprendidas com os esforços de orçamentação na óptica de género’

ISBN: 1-932827-96-X

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.