

Integração da orçamentação na óptica de género na agenda da eficácia da ajuda:

Comunicações de Supervisão e avaliações

Esta série de comunicações contém **as principais conclusões** das análises às pesquisas feitas ao abrigo do programa da Comissão Europeia (CE)/UNIFEM 'Integração da Orçamentação na Óptica de Género na Agenda da Eficácia da Ajuda'. Este programa com uma duração de três anos consiste em pesquisas e assistência técnica programática. Tem como objectivo demonstrar como as ferramentas e estratégias de orçamentação na óptica de género (OOG) contribuem para melhorar o impacto positivo na igualdade dos géneros no acesso à ajuda proporcionada sob a forma de Apoio ao Orçamento Geral (GBS - General Budget Support) e Apoio ao Orçamento do Sector (SBS - Sectoral Budget Support).

Na **primeira fase do programa**, foi feita uma pesquisa em dez países em desenvolvimento (Moçambique, Marrocos, Índia, Uganda, Tanzânia, Ruanda, Nepal, Camarões, Peru e Etiópia) em Julho de 2008. A pesquisa tinha como objectivo investigar o modo como as ferramentas e estratégias de Orçamentação Na Óptica de Género (OOG) foram utilizadas no contexto das modalidades de ajuda actualmente em utilização – especificamente o Apoio ao Orçamento Geral (GBS) e o Apoio ao Orçamento do

Sector (SBS). Esta investigação pretende aprofundar a compreensão dos responsáveis pela tomada de decisões dos parceiros nacionais e da União Europeia (UE) das oportunidades de utilização da OOG para melhorar a responsabilização para com a igualdade dos géneros na eficácia da ajuda. A **segunda fase do programa** (Junho de 2009 – Junho de 2011) envolve um suporte técnico dirigido em cinco desses países (Camarões, Nepal, Peru, Ruanda, e Tanzânia) para melhorar a capacidade de institucionalizar ainda mais a OOG.

A **análise de cada um dos países** proporcionou uma perspectiva geral dos principais quadros de planeamento e orçamentação e processos no país, fazendo uma análise da forma como as questões relacionadas com o género têm sido integradas. Foram também investigadas as práticas de gestão do desenvolvimento da CE e de um segundo doador principal para analisar em que medida integravam essas questões relacionadas com o género. O segundo doador foi escolhido com base na dimensão do seu suporte ao país e da utilização de novas modalidades de ajuda, tais como GBS. Os doadores analisados foram a DFID (Uganda, Etiópia, Índia, Nepal, e Ruanda), a Holanda (Tanzânia), Suécia-Sida (Moçambique),



Espanha-AECID (Marrocos e Peru) e França (Camarões). Foi também avaliada a experiência de OOG do país, tendo sido especialmente investigada a forma como as iniciativas foram abordadas nos processos do planeamento e orçamentação nacionais. O estudo feito em cada país levou a cabo uma análise do orçamento relacionado com o género de um sector que era um sector prioritário para as necessidades e interesses das mulheres, tinha um SWAP, ou beneficiava-se de um apoio orçamental.

Além dos relatórios de pesquisa dos dez países, e de um relatório geral elaborado por Debbie Budlender (disponível em Inglês, Francês, Português e Espanhol), esta série de comunicações realça os aspectos mais importantes das conclusões. Estas comunicações contêm:

- **Ficha de orientação sobre ‘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’**

- **Comunicação sobre ‘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?’**

- **Comunicação sobre ‘Como encaram os doadores individuais as questões na óptica de género na suas políticas, programação e financiamento a nível de país?’**

- **Resumos dos países**

Esta publicação foi produzida por UNIFEM com o auxílio da União Europeia. As opiniões expressas nesta publicação são as dos autores e não representam necessariamente as opiniões da UNIFEM, da ONU ou de qualquer uma das suas organizações afiliadas, e não podem de maneira nenhuma ser considerados como reflectindo as opiniões da União Europeia.

Copyright © o 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.

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.

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 avaliam 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.

Como encaram os doadores individuais as questões na óptica de género nas suas políticas, programação e financiamento a nível de país?

Os doadores, tanto individual como colectivamente, estabeleceram diversos compromissos **para fazer avançar a igualdade dos géneros nos seus programas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)**. Por exemplo, a **Comissão Europeia (CE)** reconheceu que a igualdade dos géneros é um direito humano fundamental e que é instrumental para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDG); a igualdade dos géneros é também considerada um dos princípios chave na cooperação para o desenvolvimento da CE, estando a CE empenhada em integrar as questões na óptica de género e apoiar acções específicas para a capacitação das mulheres. Colectivamente, os países membros da **OECD** também estabeleceram compromissos semelhantes e propuseram que os **marcadores políticos para a igualdade dos géneros** sejam uma forma de monitorizar o apoio dos membros em relação às intervenções relacionadas com a igualdade dos géneros. Além disso, na recente **Agenda de Accra para Acção**, os parceiros para o desenvol-

vimento estabeleceram um compromisso para garantir que as suas políticas abordem as questões relacionadas com a igualdade dos géneros de uma forma mais sistemática e coerente. Acordaram ainda em garantir que as políticas e programas de desenvolvimento sejam concebidas e implementadas de forma consistente com os seus compromissos internacionais acordados para a igualdade dos géneros, os direitos humanos, deficiências e sustentabilidade ambiental.

A pesquisa foi feita ao abrigo do programa da Comissão Europeia/UNIFEM 'Integração da orçamentação na óptica de género na agenda da eficácia da ajuda'¹ e fez uma avaliação da medida em que **esses compromissos para com a igualdade dos géneros foram colocados em prática**. Além da **Comissão Europeia (CE)**, a pesquisa abrangeu outro doador importante em cada um dos dez países. O segundo doador foi escolhido com base na dimensão do seu suporte ao país, e a utilização de novas modalidades de ajuda, tais como GBS e apoio ao orçamento sectorial (SBS). Os doadores analisados foram



a **DFID** (Uganda, Etiópia, Índia, Nepal, e Ruanda), a **Holanda** (Tanzânia), **Suécia-Sida** (Moçambique), **Espanha-AECID** (Marrocos e Peru) e **França** (Camarões).

As secções seguintes apresentam algumas das conclusões sobre a forma como os doadores individuais abordam as preocupações relacionadas com a igualdade dos géneros nas suas práticas e instrumentos de gestão da ajuda nos países estudados. As conclusões sobre as práticas dos doadores são específicas a cada país, e é importante observar que as conclusões não são representativas das práticas dos doadores para lá dos países abrangidos pelo estudo. A pesquisa analisou a existência do seguinte:

- análise do género, acções e indicadores nas estratégias dos países doadores;
- financiamentos relacionados com a igualdade dos géneros, tanto para governos como para ONGs;
- monitorização sensível ao género e indicadores de desempenho, assim como possível rastreamento de indicadores e financiamentos relacionados com o género;
- estruturas internas relacionadas com o género e mecanismos, tais como pontos focais relacionados com o género;
- kits de ferramentas e directivas para o género; e
- apoio a reformas orçamentais e sistemas de gestão financeira nacionais que levem a uma orçamentação sensível ao género (OOG).

ESTRATÉGIAS DOS PAÍSES DOADORES

De uma forma geral, os documentos dos países doadores referentes às estraté-

gias contêm detalhes das principais áreas apoiadas pelo doador no país, assim como indicações sobre os seus recursos. As estratégias da maior parte dos países referem a igualdade dos géneros como uma questão transversal.

De uma forma geral, a **Comissão Europeia (CE)** inclui o género entre diversas outras questões transversais nos documentos sobre a estratégia para os países (CSPs – Country Strategy Papers). Os CSPs incluem normalmente uma análise das principais questões na óptica de género no país. Alguns CSPs abordam também questões na óptica de género nas suas secções e intervenções específicas para os sectores. Frequentemente, no entanto, há poucos detalhes e provas de intervenções práticas para abordar as questões relacionadas com o género, para lá de declarações gerais sobre o facto de ser uma questão transversal. Uma excepção é o documento da CE sobre a estratégia para 2008-2013 para a **Etiópia**, pois este documento descreve claramente intervenções para a igualdade dos géneros, incluindo assinalando os recursos atribuídos. O documento refere o estabelecimento de um fundo dedicado ao género para apoiar pequenos projectos que promovem a igualdade dos géneros, em sintonia com o documento sobre a estratégia para a redução da pobreza (PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper) na Etiópia e o plano de Acção Nacional para a Igualdade dos Géneros. O documento declara também que a delegação projecta contratar um especialista em questões na óptica de género para trabalhar como um ponto focal para o género em questões de governação e fazer a ligação com o governo e outros doadores do fundo para o género. O CSP da CE para a **Tanzânia** é outra excepção, uma vez que declara explicitamente que o género deve ser levado em consideração no apoio macro económico (GBS) da CE à Tanzânia. Mas não

devem ser fornecidos quaisquer detalhes sobre como tal deve ser efectuado.

O **DFID**, por outro lado, parece fazer uma análise mais detalhada das questões na óptica de género e das acções específicas para as abordar nos seus planos de assistência aos países (CAP – Country Assistance Plans), combinando uma abordagem por duas vias para chamar a atenção para as questões na óptica de género e intervenções dirigidas às mulheres. No **Nepal**, o CAP provisório do DFID (Novembro 2007- Abril 2009) concentra-se na construção da paz e no estabelecimento das fundações para um desenvolvimento inclusivo, através do apoio à implementação dos acordos de paz, serviços de saúde e educação, e a inclusão dos grupos sem grande representação nas estruturas políticas e governamentais e melhoramento das oportunidades económicas para pessoas pobres, incluindo as mulheres. No CAP anterior, as abordagens centravam-se no aumento da participação política das mulheres e no seu acesso aos serviços, através de intervenções dirigidas às raparigas e mulheres. No **Ruanda**, o CAP do DFID para 2003-2006 centrava-se no apoio aos Ministérios para o Género e Promoção das Mulheres e nos seus parceiros para tratar os elevados níveis de desigualdade dos géneros e pobreza feminina através de políticas e monitorização.

Na estratégia da **Sida-Suécia** para Moçambique, as metas estratégicas para a cultura, desenvolvimento rural, infraestruturas e educação referem-se à igualdade dos géneros. A estratégia realça que as questões relacionadas com a igualdade dos géneros devem ser uma preocupação importante em toda a cooperação para o desenvolvimento, dada a vulnerabilidade das mulheres e a sua importância na redução da pobreza. A estratégia realça que grupos alvo devem ser independentes de género e idade

durante o planeamento, implementação e avaliação dos programas e projectos. Dois dos nove pontos de entrada para as intervenções relacionadas com o género da Sida referem-se ao apoio ao orçamento ou ao apoio sectorial: é realçada a análise dos orçamentos com base no género, especialmente em discussões relacionadas com despesas a médio prazo, e a participação dos oficiais ligados ao género na coordenação dos doadores. Apesar disso, a pesquisa sugere que a agência não apresentou uma perspectiva ligada ao género no GBS em Moçambique.

O género é uma prioridade chave nas estratégias da **Espanha/AECID** para o **Peru** e **Marrocos**. No **Peru**, a AECID concentra o seu programa de ajuda ao desenvolvimento para 2007-2010 na redução da pobreza e boa governação, através de três programas principais: governação democrática, coesão social e desenvolvimento económico sustentável. O género é um ponto chave em todos os 19 projectos da AECID. Um destes projectos apoia o Ministério do Desenvolvimento Social e da Mulher para apoiar o Plano Nacional do Peru para Combater a Violência contra as Mulheres. Um dos sete objectivos estratégicos da AECID no país tem como meta aumentar a autonomia e capacidades das mulheres, apoiando a representação política das mulheres e o melhoramento das políticas e mecanismos para a igualdade dos géneros. Em **Marrocos**, o género e o desenvolvimento são identificados de igual modo como um dos quatro sectores prioritários da AECID.

De igual modo, a **Holanda** na **Tanzânia** afirma que o género é uma das áreas chave para o apoio, juntamente com a saúde, governação local e o sector privado.

A **França** é o único doador estudado que não menciona de forma explícita questões na óptica de género nas metas principais para o crescimento e redução da pobreza

no seu Documento Quadro de Parceria (Partnership Framework Document – DCP) para os **Camarões**.

FINANCIAMENTO RELACIONADO COM A IGUALDADE DOS GÉNEROS

De uma forma geral, a pesquisa mostra que o apoio dos doadores às intervenções relacionadas com a igualdade dos géneros é essencialmente canalizado através dos organismos nacionais para as mulheres ou ONGs. Algum trabalho relacionado com a igualdade dos géneros é também apoiado em ministérios sectoriais. Normalmente os doadores não circunscrevem o financiamento para o género no sentido de reservar uma verba específica para ser distribuída por fins relacionados com o género. A **CE na Etiópia** é uma excepção, tendo estabelecido um fundo dedicado ao género dotado de USD 10 milhões para apoiar pequenos projectos que promovem a igualdade dos géneros, em sintonia com o documento sobre a estratégia para a redução da pobreza (PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper) na Etiópia e o plano de Acção Nacional para a Igualdade dos Géneros. No entanto, alguns dos relatórios sobre o país assinalaram que mesmo nos casos em que os fundos não eram directamente atribuídos à igualdade dos géneros, se os fundos tivessem sido essencialmente dirigidos a sectores em que as políticas eram sensíveis ao género, contribuíam também para promover a igualdade dos géneros. As atribuições destinadas às questões na óptica de género eram em geral pequenas em comparação com o valor global da assistência dos doadores.

Financiamento para intervenções sectoriais relacionadas com o género

Os doadores têm tendência a apoiar intervenções relacionadas com a igualdade dos géneros em programas sectoriais nos tradicionais sectores ‘soft’ (macios), tais como educação e saúde. Por exemplo, a delegação da **CE na Índia** financia programas sectoriais dirigidos às disparidades entre

as castas e os géneros e o acesso aos serviços sociais. Um destes programas, Sarva Shiksha Abhiyan, destina-se a reduzir o número de crianças que não vão à escola e as diferenças relacionadas com questões sociais e do género na educação primária. Outra iniciativa apoiada é a Missão Nacional para a Saúde Rural (National Rural Health Mission) que aborda questões relacionadas com a saúde reprodutiva, cuidados infantis e cuidados de saúde primários da população rural. A **CE nos Camarões** é uma excepção em relação ao enfoque em sectores ‘soft’: a delegação apoia uma iniciativa que tenta integrar as questões relacionadas com a igualdade dos géneros no **sector da construção rodoviária**. O programa tem como objectivo aumentar o envolvimento das mulheres no planeamento, implementação e monitorização do programa rodoviário, o seu trabalho em projectos de infraestruturas rodoviárias e o pagamento igualitário aos empreiteiros, quer sejam homens ou mulheres.

O **DFID no Nepal** apoia o trabalho relacionado com o género nos **sectores da saúde e educação**. Um dos programas apoiados é o programa nacional de educação para todos (EFA – Education for All), que inclui um programa de bolsas de estudo para raparigas, esforços para recrutar professoras e iniciativas para manter as raparigas na escola para que completem a sua educação, tais como a eliminação das propinas. O DFID também financia o programa para o sector da saúde proporcionando financiamento directo e assistência técnica para um Programa Nacional para uma Maternidade Segura. Na **Etiópia**, o DFID apoia um exercício de avaliação para reforçar a igualdade dos géneros no Programa de Melhoramento da Qualidade da Educação Geral (GEQIP – General Education Quality Improvement Programme) do Ministério da Educação. No sector da saúde apoia os cuidados de saúde maternos, por exemplo, promovendo um aumento no número

de mulheres que prestam cuidados de saúde adicionais, e melhorando o acesso aos contraceptivos, água e saneamento.

A maior parte dos financiamentos feitos ao governo da **Tanzânia** pela **Holanda**, e relacionados com o género, são dirigidos ao sector da saúde. Um destes programas é o Programa Nacional para as Fístulas. O volume do financiamento tem-se mantido quase constante durante os últimos três anos, tendo atingido os 555.000 EUR em 2007.

Financiamento para os intervenientes governamentais em questões relacionadas com o género

Como referido acima, muitos doadores dão apoio aos organismos nacionais das mulheres ou ao Ministério das Mulheres.

A **CE** na **Etiópia** apoiou o Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico financiando com US\$5 milhões o fundo “women’s activities” (actividades femininas), cuja coordenação era feita pelo Ministério das Mulheres, em 2008/09. Na **Tanzânia**, a **CE** atribuiu recentemente EUR 250.000 ao Ministério para o Desenvolvimento Comunitário, o Género e as Crianças, além de ter financiado a campanha nacional “Diga não à violência contra as mulheres” e uma avaliação da necessidade de uma polícia especial para tratar da violência contra as mulheres.

De igual modo, o **DFID** no **Ruanda** apoiou durante 2003-2006 o Ministério para o Género e a Promoção das Mulheres e os seus parceiros na montagem de uma resposta política e monitorização da resposta em relação aos elevados níveis de desigualdade e pobreza feminina. O **DFID** também apoiou o Conselho Nacional para as Mulheres. No entanto, em proporção da ajuda total, o financiamento para os componentes relacionados com a igualdade dos géneros é pequeno: de acordo com os cálculos dos analistas, apenas 2,1% do orçamento total atribuído pelo **DFID**.

A **Holanda** na **Tanzânia** apoiou o Ministério para o Desenvolvimento Comunitário, do Género e das Crianças (**MCDGC** – Ministry of Community Development, Gender and Children), financiando o desenvolvimento do plano estratégico do **MCDGC** em 2005 e 2006, com um total de 99.000 EUR.

No **Peru**, o **AECID** apoiou a Direcção das Mulheres no estabelecimento do Observatório para o Género e o acompanhamento da implementação do Plano para a Igualdade de Oportunidades (**PIO**). A **AECID** também apoia iniciativas no Ministério do Desenvolvimento Social e da Mulher, tais como serviços de consultoria para aumentar o acesso das mulheres à informação sobre a implementação do **PIO**, por exemplo, a tradução do plano nos idiomas nativos, assim como a implementação do Plano Nacional para Reduzir a Violência Contra as Mulheres.

Embora a igualdade dos géneros não seja uma meta para a **Cooperação Francesa** nos **Camarões**, a cooperação apoiou o Ministério dos Assuntos da Mulher e da Família (**MINPROFF** – Ministry of Women’s Affairs and the Family) de 2004 a 2006.

Financiamento para o trabalho das ONGs relacionado com o género

Os doadores também apoiam as **ONGs** que fazem trabalho relacionado com a igualdade dos géneros. Na maior parte dos casos não se sabe que parte dos financiamentos para as **ONGs** foi destinado às **ONGs** que fazem trabalho relacionado com o género; alguns exemplos sugerem que essa parte é pequena.

De uma forma geral, a **CE** também atribui fundos às **ONGs**, que trabalhem, por exemplo, em questões relacionadas com os direitos humanos, democracia, governação e questões relacionadas com a saúde sexual e reprodutiva. Existem também alguns exemplos em que a **CE** finan-

ciou ONGs de mulheres. Por exemplo, no **Uganda**, a delegação da CE tem várias linhas orçamentais para intervenientes não governamentais, um dos quais tem como enfoque o género. De igual modo, na **Tanzânia**, a **CE** financiou no passado ONGs, tais como o Programa de Ligação relacionado ao Género da Tanzânia (TGNP – Tanzanian Gender Networking Programme) e a Women’s Empowerment (Capacitação das Mulheres) no Zanzibar, ao abrigo do orçamento para a saúde sexual e reprodutiva e doenças relacionadas com a pobreza da sede da CE. A **CE** no **Peru** apoia ONGs que têm intervenções para reforçar a política de oportunidades iguais através de pequenos subsídios. Embora a **Índia** seja o maior beneficiário dos fundos da CE para a cooperação com as ONGs na Ásia (mais de 150 projectos que valem mais de 125 milhões de Euros), a pesquisa não menciona quaisquer questões na óptica de género que sejam abordadas através destes fundos.

No **Nepal**, mais de um terço dos fundos do **DFID** para o Programa Enabling the State e para o Rights, Democracy and Inclusion Fund (Fundo para Direitos, Democracia e Inclusão), que tem como objectivo reforçar os direitos, a democracia, a igualdade dos géneros e a inclusão, foram atribuídos a ONGs de mulheres. No **Uganda**, o **DFID** financia ONGs através de um fundo comum mas não concede fundos de uma forma explícita para actividades relacionadas com a igualdade dos géneros. Na **Etiópia**, o **DFID** apoia a defesa e a prestação de serviços relacionados com a igualdade dos géneros através de parcerias com ONGs. Os programas de parceria com ONGs proporcionaram no passado recursos para grupos tais como a Ethiopia Women’s Lawyer Association (Associação de Mulheres Juristas).

Cerca de 15% da ajuda Sueca é alocada à sociedade civil e ao sector privado. Quatro

por cento desta quantia vai para actividades centradas no género do Fórum Mulher, uma organização global nacional de ONGs dedicadas aos direitos da mulher e a capacitação económica e política das mulheres. A Sida considera a igualdade dos géneros como um critério quando decide fazer atribuições a ONGs.

A **cooperação Francesa** nos **Camarões** tem financiado ONGs que promovem os direitos da mulher através do Fundo para o Desenvolvimento Social (FSD) que apoia actividades de desenvolvimento comunitário em áreas sociais, económicas e ambientais. No entanto, as quantias são reduzidas e representam cerca de 1% do apoio da França às ONGs.

A **Holanda** na **Tanzânia** proporciona a maior parte do apoio relacionado com o género a intervenientes não governamentais sob a forma de um financiamento institucional à Pesquisa sobre o alívio da pobreza (REPOA – Research on Poverty Alleviation), uma organização sem fins lucrativos, que faz regularmente consultoria para o Governo, e que também aloja o secretariado do Grupo de Trabalho para as Macro Políticas para o Género. No entanto, uma fracção do apoio dado à REPOA destina-se a actividades relacionadas com o género. Alguns intervenientes não governamentais que trabalham em questões relacionadas com a saúde das mulheres também receberam apoio: em 2006, a Holanda financiou o Fundo Africano para a Pesquisa Médica em mais de 760,000 EUR, para médicos que fizeram operações a nível local para pôr fim ao problema das fístulas obstétricas. Também é dado apoio (100,000 EUR) à Kivulini, uma ONG para os direitos das mulheres que trabalha na prevenção da violência doméstica.

A Holanda também deu apoio na Tanzânia ao Programa de Ligação relacionado com o Género da Tanzânia, um líder em trabalho de OOG na Tanzânia.

A maior parte do apoio da **Espanha/AECID** para intervenções relacionadas com a igualdade dos géneros em **Marrocos** foi para o financiamento de ONGs Espanholas e Marroquinas. No entanto, embora o género e o desenvolvimento sejam um dos quatro sectores prioritários, foi registado nenhum do apoio da AECID a Marrocos em 2006 como sendo dirigido ao sector prioritário das mulheres e do desenvolvimento. A agência concordou recentemente em apoiar um novo programa multi-sector de US\$ 8,4 milhões destinados ao combate à violência com base no género em seis regiões de Marrocos.

Apoio a reformas orçamentais e sistemas de gestão financeira nacionais que levem a uma orçamentação sensível ao género (OOG).

Alguns doadores, tais como o DFID, o Banco Mundial e a Alemanha estão a dar cada vez mais apoio a reformas orçamentais e sistemas de gestão das finanças públicas. Embora a pesquisa não tenha analisado as práticas do Banco Mundial e da Alemanha, na sua análise das experiências de OOG, tentou explorar a medida em que o apoio à OOG tem sido integrado na assistência técnica e apoio dado à reforma orçamental. Diversos doadores têm dado um apoio consistente aos trabalhos de OOG, por exemplo, o DFID (no **Uganda** e **Ruanda**), a Holanda (na **Tanzânia**), a CIDA (nos **Camarões**), a Espanha (no **Peru** e **Marrocos**), a CE (em **Marrocos** e **Uganda**), a Bélgica (através da UNIFEM em **Moçambique** e **Marrocos**). Nalguns países, tais como o Ruanda, Marrocos e Uganda, o trabalho de OOG tem estado estreitamente ligado à reforma orçamental. No entanto, as conclusões indicam que nos restantes países a harmonização entre o apoio à reforma orçamental e a OOG tem sido mínima. Os objectivos da OOG e reforma orçamental são as mesmas: eficiência, equidade,

transparência, atingimento dos resultados e responsabilização. A harmonização pode ser alcançada pela integração do desenvolvimento das capacidades em GRB em pacotes de assistência técnica relacionados com a reforma orçamental. As ferramentas para a harmonização da OOG e a reforma orçamental parecem ser uma área de acção necessária, seguindo as recomendações da Agenda de Accra para Acção para a obtenção de uma capacidade de apoio para reforçar os sistemas nacionais². Este alinhamento também é necessário para implementar de forma efectiva os compromissos para com a igualdade dos géneros feitos pelos governos e doadores.

MONITORIZAÇÃO/RASTREIO/INDICADORES

Rastreio dos financiamentos relacionados com o género

Nos países analisados, as agências doadoras não fazem em geral o rastreio das suas despesas relacionadas como género, nem do impacto dos seus programas nas questões relacionadas com o género. Foram no entanto encontrados alguns exemplos, em que isso foi feito. Por exemplo, o **DFID** na **Índia** rastreia e faz um relatório trimestral sobre o género. Este processo de rastreio descreve os avanços em questões na óptica de género e dos mecanismos de responsabilização.

Na **Etiópia**, a **CE** utiliza um sistema electrónico de informação de gestão para monitorizar os seus projectos e programas, bem como uma base de dados na Web, o Blue Book, que disponibiliza informações públicas sobre os tipos de actividades financiadas, instrumentos, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, os sectores PASDEP e OECD abordados, beneficiários, organização da implementação, custo das actividades, sistemas governamentais envolvidos e os resultados das iniciativas em curso.

Mas a pesquisa verificou que as únicas informações sobre o género estavam num parágrafo que descrevia as mulheres como as beneficiárias e o seu contexto.

Indicadores do desempenho sensíveis ao género

De uma forma geral, poucos dos países analisados mencionaram a utilização de indicadores específicos para o género, tanto nas estratégias dos países doadores como nos quadros de avaliação do desempenho para fundos entregues por doadores individuais.

A **CE** tende a incluir indicadores de desempenho retirados do PRSP do país nos seus documentos sobre a estratégia para o país (CSP). Foram encontrados nessas estratégias alguns indicadores sectoriais sensíveis ao género. Por exemplo, no **Uganda**, o CSP da CE para o país contém indicadores de desempenho sensíveis ao género para o sector da educação. Na **Tanzânia**, embora os indicadores do CSP da CE não contenham referências ao género, a maior parte deles são derivados do MKUKUTA (PRSP) e em alguns estão independentes de género ou são específicos para o género, e isso pode ser entendido como uma inclusão implícita de indicadores sensíveis ao género. No entanto, embora as questões e intervenções relacionadas com o género sejam discutidas num CSP, estas questões nem sempre são incluídas na lista dos indicadores. Por exemplo, embora o CSP declare que o apoio macro-económico devia dar atenção às questões relacionadas com o género, os indicadores para esse apoio não incluem quaisquer questões na óptica de género de forma explícita, excepto “Objectivos chave para o sector social e macro-económicos estabelecidos pelo MKUKUTA para 2010 alcançados”.

Indicadores sensíveis ao género para a tranche variável para GBS

Uma forma de integrar as questões na óptica de género nos pagamentos rela-

cionado com o GBS é incluir o género nos **critérios de desempenho ou indicadores**. As directrizes da CE (CE, 2007) no suporte orçamental geral sugerem que as questões relacionadas com o género podem ser tidas em conta na escolha dos critérios e indicadores do desempenho para o desembolso das parcelas. Neste mecanismo com tranche fixa/variável, uma parte do GBS é paga com base no atingimento de certos indicadores. As tranches variáveis constituem 35% dos programas relevantes.³ Em média, os PFM e indicadores do orçamento representam cerca de 45% do valor das tranches variáveis, sendo a média para a educação 22% e para a saúde 25%. As tranches fixas são pagas na totalidade (se todas as condições tiverem sido satisfeitas) ou não são pagas (se uma ou mais condições não for satisfeita); os indicadores utilizados estão em geral relacionados com o progresso geral na implementação do plano de desenvolvimento nacional, gestão das finanças públicas (PFM) e questões macro-económicas. No caso das tranches variáveis, será paga uma metade se um indicador não for satisfeito mas se tiver havido progresso. Se não houver qualquer progresso, nada será pago. Os indicadores que são rastreados em relação à tranche variável são divididos em indicadores PFM e do sector social, que são muitas vezes indicadores de resultados. A CE recomenda a utilização de indicadores de resultados ao nível dos resultados para os indicadores para tranches variáveis para o GBS, (exemplos de indicadores ao nível dos resultados é a incidência do HIV entre as mulheres com 15-24 anos que vão a clínicas de pré-natalidade, a relação rapazes/raparigas na educação secundária, utilização de uma rede de protecção contra mosquitos na noite anterior por mulheres grávidas) com o argumento que são relevantes para a tomada de decisões públicas, e que podem captar uma vasta gama de acções sob controlo governamental e podem ser estreitamente ligadas a fortes medidas para reduzir a pobreza.⁴

Por exemplo, na **Tanzânia**, existem actualmente em utilização para a tranche variável onze indicadores para o sector social, seis na educação e cinco na saúde e ainda quatro a cinco indicadoras para o PFM. Alguns dos indicadores para o sector social independentes de género ou são específicos ao género: na educação, “relação rapazes/raparigas na educação secundária”; e na saúde, “utilização de uma rede de protecção contra mosquitos na noite anterior por mulheres grávidas”, e a “incidência do HIV entre as mulheres com 15-24 anos que vão a clínicas de pré-natalidade”. Em **Moçambique** cinco indicadores relacionados com o PFM estão ligados a 50% da tranche variável, e outros oito indicadores aos restantes 50%; entre estes incluem-se quatro indicadores de resultados para as mulheres para a educação e saúde. Em Moçambique, a CE não incluiu o indicador principal para o PAF do GBS “PES/OE (Plano Económico e Social/Orçamento Governamental) e o BdPES (Relatório sobre a implementação do PES) nos quais estão reflectidas as acções, orçamentos e progressos para o género” como um dos seus indicadores para a tranche variável, por ser um processo em vez de um indicador de resultados.

ESTRUTURAS E MECANISMOS INTERNOS RELACIONADOS COM O GÉNERO

Pontos focais para o género

Como uma prática standard, a maior parte das delegações tem pontos focais para o género, para quem as questões na óptica de género são uma tarefa adicional a acrescentar às suas outras responsabilidades temáticas. Muitos destes pontos focais para o género podem não ter uma experiência específica sobre o género. A **Holanda na Tanzânia** é uma excepção. A pessoa responsável pelas questões do género não tem outras responsabilidades temáticas.

A **CE** nomeia geralmente uma pessoa como ponto focal para o género para se ocupar das questões relacionadas com o género, para além das suas outras responsabilidades. Por exemplo, no **Ruanda**, o ponto focal da CE para o género também se ocupa de assuntos sociais. Em **Moçambique**, a Delegação da CE tem um ponto focal para o género em tempo parcial, e cuja principal responsabilidade é gerir o orçamento da CE para o programa ‘Investir nas Pessoas’ para CSOs. Na **Índia**, o Consultor da CE para o Desenvolvimento é o “correspondente” para o género.

O **DFID** tem também tendência a combinar o papel de ponto focal para o género com o de representante/consultor para o desenvolvimento social. É este o caso tanto para o **Uganda** como para o **Ruanda**.

A **Sida-Suécia** tem um responsável para o género, em tempo parcial, em **Moçambique**, instalado no departamento para a democracia e os direitos humanos. Também este ponto focal despende apenas uma fracção do seu tempo em questões relacionadas com o género; as suas responsabilidades principais incluem a gestão do apoio aos CSOs.

A **Espanha/AECID** também tem um responsável para o género nos seus escritórios no Peru.

Uma questão levantada pela pesquisa foi a falta de uma consulta e participação sistemática dos pontos focais para o género dos doadores nas discussões internas e externas sobre o apoio macro-económico. O caso do ponto focal para o género na delegação da **CE** em **Moçambique** realça que embora sejam feitas consultas ad-hoc, não existe um processo de consultas internas sistemáticas sobre a integração de uma dimensão para género nos GBS e SBS. Apesar disso, o ponto focal para o género participou no processo de elabora-

ção do CSP, e foi também consultado sobre quais os indicadores que deveriam ser incluídos no PAF e na tranche variável da CE. Na entrevista para a pesquisa, o ponto focal para o género da **CE** em **Marrocos** chamou a atenção para as dificuldades que os responsáveis pelo género têm em influenciar as estratégias do país devido à baixa posição que ocupam.

Directivas, kits de ferramenta e formação sobre o género

As análises não investigaram detalhadamente se os doadores tinham desenvolvido kits de ferramenta para o género e directivas sobre como estas deviam ser utilizadas. Alguns dos relatórios nacionais mencionam instrumentos e abordagens relacionados com o género desenvolvidos pelos respectivos gabinetes do Chefe do doador. Referiram no entanto que estes instrumentos não são utilizados ao nível do país. A **CE**, por exemplo, desenvolveu caixas de ferramentas e manuais sobre a igualdade dos géneros, mas que não são geralmente utilizados nas delegações nos países.

De uma forma geral, os doadores não abordaram as questões na óptica de género nas suas directivas para as novas modalidades de ajuda (NAM – New Aid Modality). A **CE** foi uma excepção, tendo-se explicitamente referido **ao género nas suas directivas para as NAMs**. A **Sida** em **Moçambique** comunicou também que está agora a ser preparado um manual sobre políticas para o género para todas as modalidades de ajuda.

As análises não investigaram explicitamente que tipo de formação sobre o género o pessoal das agências tinha recebido. O relatório para Moçambique foi uma excepção: comunicava que todo o **pessoal da Sida** em **Moçambique** tinha recebido uma formação básica sobre as questões relacionadas com o género.

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 Parágrafo 15.c da Agenda de Accra para Acção declara:” Os países em desenvolvimento e os doadores avaliarão em conjunto a qualidade dos sistemas do país num processo liderado pelo país utilizando ferramentas de diagnóstico acordadas mutuamente. Nos casos em que o sistema do país necessite de um reforço adicional, os países em desenvolvimento liderarão a definição dos programas de reforma e prioridades. Os doadores apoiarão estas reformas e proporcionarão assistência para o desenvolvimento de capacidades”.

³ Apoio ao Orçamento pela Comissão Europeia CE (2005): Uma Abordagem Inovadora à Condicionalidade.

⁴ Apoio ao Orçamento pela Comissão Europeia CE (2005): Uma Abordagem Inovadora à Condicionalidade.

‘Como encaram os doadores individuais as questões na óptica de género na suas políticas, programação e financiamento a nível de país?’

ISBN: 1-932827-98-6

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.

Integração da orçamentação na óptica de género na agenda da eficácia da ajuda:

Resumos dos países

Os seguintes resumos para vários países descrevem as principais conclusões das pesquisas feitas nos países ao abrigo do programa da Comissão Europeia/ UNIFEM *'Integração da Orçamentação na Óptica de Género na Agenda da Eficácia da Ajuda'*. O programa com uma duração de três anos é financiado pela Comissão Europeia (CE) e consiste numa pesquisa e assistência técnica programática. O programa tem como objectivo demonstrar como as ferramentas e estratégias de Orçamentação na Óptica de Género (OOG) contribuem para melhorar o impacto positivo na igualdade dos géneros no acesso à ajuda proporcionada sob a forma de Apoio ao Orçamento Geral (GBS – General Budget Support).

Na primeira fase do programa, foi feita uma pesquisa em dez países em desenvolvimento (Moçambique, Marrocos, Índia, Uganda, Tanzânia, Ruanda, Nepal, Camarões, Peru e Etiópia) em Julho de 2008. A pesquisa tinha como objectivo investigar o modo como as ferramentas e estratégias de OOG foram utilizadas no contexto das modalidades de ajuda actualmente em utilização – especificamente o apoio ao orçamento geral (GBS) e o apoio ao orçamento sectorial (SBS). Os dez países foram seleccionados pelo UNIFEM e pela CE com base em crité-

rios, como a existência do trabalho de OOG, a utilização de GBS ou SBS e a existência de processos de reforma do orçamento. Esta investigação pretende aprofundar a compreensão dos responsáveis pela tomada de decisões dos parceiros nacionais e da União Europeia (UE) em relação às oportunidades de utilização da OOG para melhorar a responsabilização para com a igualdade dos géneros na eficácia da ajuda.

A análise de cada um dos países proporcionou uma perspectiva geral dos principais quadros de planeamento e orçamentação e processos no país, fazendo uma análise da forma como as questões relacionadas com o género têm sido integradas. Foram também investigadas as práticas de gestão do desenvolvimento da CE e de um segundo doador principal para analisar em que medida integravam essas questões relacionadas com o género. Foi também avaliada a experiência de OOG do país, tendo sido especialmente investigada a forma como as iniciativas foram abordadas nos processos do planeamento e orçamentação nacionais. Por fim, o estudo feito em cada país levou a cabo uma análise do orçamento relacionado com o género de um sector que era um sector prioritário para as necessidades e interesses das mulheres, tinha um SWAP, ou beneficiava de um apoio orçamental.



CAMARÕES

A pesquisa foi feita por Bruno Ntakeu e Mercy Fon.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

O **PRSP** dos Camarões foi revisto em Abril de 2001. Havia sido planeada a entrar em vigor em 2008 uma segunda geração do **PRSP** com duração de cinco anos. A estratégia foi concebida através de um processo participativo, em que o governo dos Camarões organizou consultas em todo o país envolvendo diferentes intervenientes no processo de redução da pobreza, em 2008.

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Em 2003, os **doadores estabeleceram uma Comissão de Multi-doadores (CMB – Committee of Multi-Donors)** para fazer o acompanhamento do PRSP, e que se reúne todos os meses. Esta comissão continua a ser uma plataforma informal, e nem todos os doadores são membros da comissão. A CMB ocupa-se essencialmente de questões económicas e financeiras assim como de questões transversais (sociedade civil, acompanhamento estatístico do PRSD, acompanhamento do programa HIPC, coordenação e acompanhamento da aplicação da Declaração de Paris). Os seus objectivos são a partilha de informação, a discussão de questões transversais e acordar posições comuns. A CMB está estruturada em torno de oito sub-grupos temáticos que incluem o **Grupo Temático para o Género (GTEG – Gender Thematic Group)**. Este grupo é presidido pela CIDA, e o UNIFEM é também membro do grupo.

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

Estima-se que a APD nos Camarões seja inferior a 1% do PIB e de 5-10% do orçamento. Quatro doadores oficiais, a França, a Comunidade Europeia (CE), a Alemanha, o Banco Mundial e os fundos globais fornecem 95% da ajuda concedida aos

Camarões. O Apoio ao Orçamento Geral não é um dos principais mecanismos de financiamento nos Camarões. Apenas alguns doadores canalizam a sua ajuda através do orçamento nacional em sectores como o ambiente e o desenvolvimento rural. Os Camarões também estão atrasados na implementação de abordagens sectoriais e na coordenação dos doadores, com excepção dos sectores das florestas/ambiente, educação e saúde.

A APD da **Comissão Europeia (CE)** representa mais de 18% do montante da ajuda recebida pelo país. Por seu lado, o apoio ao orçamento, representou 19,6% do total da APD da CE em 2006 para os Camarões. A actual estratégia da CE declara que serão feitas intervenções com a participação activa de intervenientes não governamentais, e tendo em consideração as questões referentes ao género. A Delegação está a trabalhar para garantir que as questões relacionadas com o género são abordadas no sector da construção rodoviária, especificamente na adjudicação de contratos públicos e nas remunerações. São também analisadas as externalidades positivas e negativas dos projectos financiados pela CE sobre os beneficiários. A CE também apoia programas relacionados com a igualdade e com os direitos humanos. Um destes é um programa participativo para o desenvolvimento urbano (FOURMI I e II) que se destina aos jovens e às mulheres, com o objectivo de integrar as questões relacionadas com o género no processo de desenvolvimento do PRSP. Também são apoiados muitos CSOs que fazem trabalho relacionado com a igualdade dos géneros.

A **França** é o maior parceiro bilateral e multilateral dos Camarões, tendo financiado 42,7% do total da APD aos Camarões em 2005. O Documento Quadro da Parceria (DCP)

da Cooperação para o Desenvolvimento Francesa não menciona as questões relacionadas com o género nos seus objectivos principais para o crescimento e redução da pobreza. Em geral, a proporção da ajuda atribuída a projectos para a igualdade dos géneros é muito pequena. A França apoiou no passado o Ministério dos Assuntos da Mulher e da Família (MINPROFF – Ministry of Women’s Affairs and the Family). Também financiou ONGs que promoviam os direitos da mulher através do Fundo para o Desenvolvimento Social (FSD) que apoia actividades em áreas sociais, económicas e ambientais. No entanto, as quantias são reduzidas e representam cerca de 1% do apoio da França às ONGs.

ORÇAMENTAÇÃO E PROCESSO DE PLANEAMENTO

O **orçamento preliminar** é apresentado à Assembleia Nacional pelo Chefe do Governo quinze dias antes da sessão plenária e é discutido e aprovado durante uma sessão orçamental. O parlamento tem o direito de alterar a proposta de orçamento financeiro através de propostas e emendas. No entanto, os Membros do Parlamento nem sempre têm o entendimento e conhecimento para discutir assuntos financeiros e, além disso, têm pouco tempo para se familiarizarem com as propostas. O orçamento financeiro preliminar é muitas vezes entregue aos membros do parlamento apenas alguns dias antes da abertura da sessão orçamental.

Em termos do **acesso do público à informação sobre o orçamento**, a Iniciativa do Orçamento Aberto de 2006 referia que o governo dos Camarões dá ao público um mínimo de informação sobre as actividades financeiras e o orçamento do governo central. Quase não existe participação dos CSOs no processo orçamental.

Os Camarões começaram a aplicar a **gestão orientada para resultados** mas ainda

não de uma forma completa. Está a ser preparado um Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGEFI) para melhorar a transparência das operações orçamentais. O Quadro das Despesas a Médio Prazo (MTEF – Medium-Term Expenditure Framework) ainda não está concluído.

Algumas das questões no processo orçamental são **uma ligação insuficiente entre o PRSP e o orçamento e uma falta de estratégias sectoriais**. As estimativas orçamentais feitas pelo governo são muitas vezes irrealistas. Existem grandes discrepâncias entre os pagamentos feitos por alguns doadores e o que é registado no orçamento anual. Além disso, alguns ministérios recebem subsídios sem o envolvimento do Ministério das Finanças.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

Os Camarões têm desenvolvido actividades com base na OOG desde 2004, essencialmente centradas no desenvolvimento de capacidades. Em Março de 2004, o Ministério da Capacitação das Mulheres e da Família (MINPROFF – Ministry of Women’s Empowerment and Family) com apoio do UNIFEM, lançou um programa de sensibilização, com seminários organizados para ministros, para a Assembleia Nacional, Comunidade Local, Sociedade Civil e organizações do sector privado.

Em 2005, o UNIFEM, em parceria com o MINPROFF, o PNUD e o UNFPA, lançou uma estratégia para a OOG. Esta iniciativa sensibilizou os Ministros e os Secretários Gerais. Também foi feito trabalho centrado no nível local: um seminário para formar prefeitos e conselheiros municipais sobre a OOG foi levado a cabo em 2006, por uma ONG que trabalhava na promoção da igualdade dos géneros. A CIDA, o Ministério das Finanças e o UNIFEM organizaram um evento em 2007 para dar formação a membros dos organismos financeiros públicos

na OOG utilizando a abordagem orçamental para 2007. Os doadores – a delegação da CE e a Cooperação Alemã – também receberam formação com a ajuda do UNIFEM e da OIT. Foi também organizada, em 2006 conjuntamente pela Assembleia Nacional, a Comissão Nacional de Luta Contra a Sida, o MINPROFF, e o Ministério das Finanças com apoio do PNUD e do UNIFEM, uma workshop para reforçar as capacidades em OOG, subordinada aos temas do género, HIV/SIDA e os orçamentos nacionais. O UNIFEM, em colaboração com a CIDA, também deu informação sobre OOG a pontos focais de vários ministérios nacionais. Estão actualmente em curso discussões sobre a integração da OOG na avaliação das estratégias sectoriais.

Alguns ministérios reservaram linhas orçamentais para o desenvolvimento de actividades em favor da mulher como resultado destas formações. Por exemplo, o Ministério do Comércio reservou uma linha no seu orçamento de 2008 para apoiar as mulheres envolvidas no comércio fronteiriço informal nos Camarões. Estão em curso discussões para o estabelecimento de uma linha orçamental permanente para apoiar estas actividades.

Algumas das dificuldades gerais encontradas pelos trabalhos em OOG são o fraco entendimento das questões relacionadas com o género e a pouca influência que os pontos focais para o género têm nas políticas dos seus ministérios. Além disso, as actividades relacionadas com a igualdade dos géneros são mais frequentemente apoiadas directamente pelos doadores do que pelo governo. As questões relacionadas com o género tendem por isso a ser vistas como “estrangeiras”, e não como um conceito interno.

ANÁLISE OOG DO SECTOR DA SAÚDE

O sector da educação foi seleccionado como foco para a análise da OOG. As questões relacionadas com o géne-

ro ainda não foram consideradas uma prioridade no sector da saúde, apesar dos compromissos políticos assumidos. Estão no entanto a ser feitos alguns esforços para dar prioridade às necessidades das mulheres em idade reprodutiva. Um exemplo é a luta contra a SIDA/HIV que tem um programa que abrange todo o sector financiado a 80% por entidades financiadoras.

O Governo tem como objectivo reduzir para metade a taxa de morbilidade e mortalidade dos grupos sociais mais vulneráveis, como sejam as mulheres grávidas, até 2010. Para evitar a malária e promover a utilização de mosquiteiros, as mulheres grávidas têm recebido gratuitamente desde 2005 mosquiteiros para camas. O Plano Estratégico para a SIDA/HIV estabelece alguns mecanismos destinados a promover uma melhoria da saúde de grupos mais vulneráveis, em especial as mulheres. Os Camarões têm um plano para evitar a transmissão da doença das mães para os filhos e um plano para evitar novas infecções entre as mulheres, que procura atingir uma percentagem de pelo menos 75% de mulheres que conhecem o seu estado em relação à SIDA até 2010 e 80% de mulheres que utilizaram preservativos da última vez que tiveram relações sexuais.

O orçamento do Ministério da Saúde representou 5,1% do Orçamento do Estado em 2005. O sector obtém uma grande parte dos seus recursos através da cooperação multilateral. Os Camarões continuam muito dependentes dos financiamentos dos doadores em áreas como o género e a saúde. Foram iniciados por vários doadores diversos projectos para a saúde reprodutiva. Um destes é um projecto financiado pela CIDA para melhorar a saúde materna e infantil e o acesso a serviços de saúde.

A percentagem de mulheres que têm

acesso a ARV continua a ser baixa, embora a percentagem de mulheres grávidas com SIDA que recebem tratamento tenha aumentado nos últimos anos, de 4,2% em 2005, para 8,1% e 10% em 2006 e 2008, respectivamente. A nível regional, apenas 31,5% dos pacientes elegíveis para tratamento tinha acesso a esse tratamento no fim de Junho de 2006.

RECOMENDAÇÕES

- Deve ser implementado **um mecanismo que coloque a integração do género nas políticas, estratégias e orçamentos.**
- **Os parceiros para o desenvolvimento devem tornar a igualdade dos géneros um tema transversal em todos os sectores e níveis da ajuda para o desenvolvimento;** para isso é necessária formação e ferramentas.
- **Os membros do parlamento devem ter um papel chave na integração das questões relacionadas com o género nos orçamentos nacionais.**
- **Devem ser desenvolvidas actividades de sensibilização e formação dirigidas aos membros das administrações governamentais assim como** para a sociedade civil, para encorajar acções de “lobbying” e defesa das questões relacionadas com a igualdade dos géneros e o seu financiamento.
- Deve ser emitida **uma circular ou um decreto ministerial contendo instruções relacionadas com o género** para reforçar a importância de integrar as questões relacionadas com o género nos orçamentos.

ETIÓPIA

A pesquisa foi feita pelos Drs. Jacinta Muteshi e Tiruwork Tizazu.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

O documento de desenvolvimento que proporciona informação para os processos de ajuda, planeamento e orçamentação na Etiópia é o **Plano para um Desenvolvimento Acelerado Sustentável para Acabar com a Pobreza (PASDEP – Accelerated Sustainable Development to End Poverty)**, que estabelece as prioridades gerais para o desenvolvimento nacional na Etiópia. O Plano refere que os “objectivos do PASDEP apenas podem ser alcançados quando os problemas multidimensionais enfrentados pelas mulheres forem adequadamente abordados e solucionados”, e envolve ainda o governo para que “aumente os seus esforços para implementar a política para o género”. As questões relacionadas com o género são apresentadas como um sector autónomo e também como uma questão transversal. O PASDEP contempla intervenções específicas para as mulheres em determinados sectores tais como a saúde, educação, água e governação. Mas as questões relacionadas com o género e as mulheres encontram-se no entanto ausentes da análise e planeamento de alguns sectores, tais como a agricultura, comércio, turismo e exploração mineira.

A Etiópia tem também um **plano de acção nacional para a igualdade dos géneros (NAP-GE – National Action Plan on Gender Equality)** (2006-2010), um quadro para a implementação dos compromissos do Governo para a igualdade dos géneros. O NAP-GE também descreve ligações concretas com os pilares do PASDEP com algumas actividades, indicadores e prazos claros e atribui ao governo a principal responsabilidade pelo financiamento da sua implementação. O NAP-GE também identifica a orçamentação na óptica de género como um meio de fazer a imple-

mentação das acções planeadas. O plano ainda não foi financiado.

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

A ajuda constitui um terço do orçamento nacional da Etiópia, tendo a Assistência para o Desenvolvimento do Estrangeiro (APD – Overseas Development Assistance) contribuído com US\$ 1034,6 milhões durante os últimos oito anos. O Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico (MoFED – Ministry of Finance and Economic Development) é responsável por todos os fundos públicos e todos os acordos de ajuda são negociados ao nível federal com os doadores utilizando diversos procedimentos de pagamento e mecanismos de gestão da ajuda que incluíram o apoio directo/geral ao orçamento (DBS/GBS), abordagens que abrangem todo um sector (SWAPs), assim como instrumentos de financiamento comum, projectos e programas. O apoio directo ao orçamento cessou em 2005 devido às preocupações com a governação política expressas pelos doadores e, em sua substituição, foi estabelecido em 2006 o programa para a Protecção dos Serviços Básicos (PBS – Protection of Basic Services) para fazer a entrega dos fundos a níveis descentralizados. Os financiamentos passam pelo MoFED, uma vez que os níveis sub-nacionais não têm acesso directo aos fundos dos doadores. Existe também uma ajuda adicional para a saúde canalizada através de fundos globais para as doenças, sendo o maior o Fundo Global Contra a Tuberculose e Malária (GFATM – Global Fund Against Tuberculosis And Malaria). Entre os principais doadores incluem-se o Banco Africano para o Desenvolvimento (AfDB – Africa Development Bank), a Áustria, a Assistência Canadiana para

o Desenvolvimento Internacional (CIDA – Canadian International Development Assistance), o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID – Department for International Development), e a Comissão Europeia (CE).

A **Comissão Europeia (CE)** prevê disponibilizar para o período de 2008 a 2013 €644 milhões para o desenvolvimento da macro-economia e outros sectores seleccionados e €30 milhões para emergências imprevistas. O documento sobre a estratégia para 2008 a 2013 para a Etiópia descreve de forma clara as intervenções para a igualdade dos géneros, incluindo a atribuição de recursos específicos. O documento refere o estabelecimento de um fundo dedicado ao género para apoiar pequenos projectos que promovem a igualdade dos géneros, em sintonia com o documento sobre a estratégia para a redução da pobreza (PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper) na Etiópia e o plano de Acção Nacional para a Igualdade dos Géneros. O documento menciona também que a delegação projecta contratar um especialista em questões relacionadas com o género para trabalhar como um ponto focal para o género em questões de governação e fazer a ligação com o governo e outros doadores do fundo para o género. A **CE** na **Etiópia** apoiou também o Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico financiando com US\$5 milhões o fundo “women’s activities” (actividades femininas), cuja coordenação era feita pelo Ministério das Mulheres, em 2008/09.

O **DFID** atribui 45% do valor dos seus subsídios ao programa PBS, que dá ênfase aos serviços sociais básicos tais como serviços de saúde, apoio aos cuidados de saúde maternos, aumento dos números de prestadores de serviços de saúde a mulheres e o acesso a bens para cuidados com a saúde reprodutiva tais como os

contraceptivos; apoio ao Programa para o Melhoramento da Qualidade da Educação Geral (GEQIP – General Education Quality Improvement) do Ministério da Educação em parceria com o Banco Mundial em que o DFID apoiou um exercício de avaliação para reforçar a igualdade dos géneros; e melhoramento do acesso à água e saneamento para as mulheres como acções que estão alinhadas com áreas de resultados do PASDEP. O DFID seguiu uma abordagem dupla para as questões relacionadas com o género: integrar o género nas estratégias e políticas governamentais e apoiar o trabalho de defesa e fornecimento de serviços através de parcerias de CSO. Um programa de parceria com ONGs apoiado pelo DFID proporcionou recursos no passado a grupos como a Ethiopia Women’s Lawyer Association (Associação de Mulheres Juristas da Etiópia), cujos esforços foram instrumentais para a alteração da Lei sobre a Família. Nos termos do seu programa actual para o país (2006 a 10), o DFID também tem planos para levar a cabo uma auditoria sobre o género para adaptar o enfoque do seu trabalho sobre o género na Etiópia e para reforçar os seus mecanismos institucionais.

PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

A **Circular de Chamada do Orçamento** especifica que os orçamentos devem reflectir as prioridades do PASDEP. A circular não faz qualquer menção à igualdade dos géneros ou questões relacionadas com as mulheres, apesar de a integração do género possuir uma directiva para as políticas do PASDEP.

Um dos processos de orçamentação cobre o desenvolvimento/capital e o orçamento recorrente. Está em utilização uma abordagem a médio prazo para o quadro para o orçamento (MTEF). Cada ministério tem a sua própria missão, visão, objetivos e indicadores baseados nos quais

prepara os seus orçamentos. No entanto, as abordagens para 'orçamentação para o desempenho' não são utilizadas. O governo mudou de uma **orçamentação de itens de linha para a orçamentação por programas em 2008, como uma experiência piloto** a ser implementada no Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico, Ministério do Comércio e Ministério da Educação aplicada tanto aos orçamentos recorrentes como aos de desenvolvimento/capital.

Em termos de **acesso público à informação sobre o orçamento**, o orçamento, uma vez aceite pelo parlamento, é publicado na Gazeta de Nagaret em Amharic e fica disponível para o público. O MoFED também tem um site na Internet no qual se podem encontrar análises de documentos do PASDEP e detalhes sobre as despesas até ao nível sub-nacional.

O **Ministério dos Assuntos da Mulher participa no processo de preparação do orçamento** do mesmo modo que os outros ministérios, fazendo as suas próprias propostas para o orçamento. Na Etiópia **grupos da sociedade civil e organizações de mulheres não têm sido envolvidos** em nenhuma das diversas fases do ciclo orçamental. Ao contrário, estes grupos, tais como a Associação das Mulheres da Etiópia (NEWA – Ethiopian Women's Associations), têm agido fora destes processos assumindo papéis na educação dos seus constituintes sobre os ciclos orçamentais, as suas atribuições e despesa.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

O Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico (MoFED) e a Associação da Rede de Mulheres da Etiópia (NEWA) iniciaram actividades relacionadas com a OOG. Algumas actividades de defesa e sensibilização e pesquisa foram desenvolvidas antes de 2008, essencialmente dirigidas aos

economistas do planeamento do MoFED em 2003 e aos parlamentares, dos níveis federal e sub-nacional em Março de 2006. Em 2007, a Comissão Permanente para o Orçamento do Parlamento expressou interesse em trabalhar na OOG, para apoiar um trabalho adicional – um interesse que necessitará de uma defesa contínua e criação de capacidades para a comissão. Em 2008, o MoFED desenvolveu diretrizes para integrar o género nos processos de orçamentação com o apoio do British Council e do Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF). As diretrizes continham definições e explicavam as abordagens da OOG, e foram partilhadas com os ministérios da saúde e de educação. Além disso, o Ministério da Educação deu um outro passo em frente ao desenvolver as suas próprias directrizes sectoriais específicas em resposta ao documento do MoFED. A NEWA também elevou a sensibilização sobre OOG entre os funcionários governamentais e grupos de mulheres da sociedade civil, tendo também desenvolvido uma ferramenta de monitorização da OOG. Nenhum mecanismo de orçamentação sensível ao género foi até agora aplicado a instrumentos de gestão da ajuda.

Existem oportunidades e pontos de entrada para a OOG no PASDEP, o sistema descentralizado de governação, na presente reforma do funcionalismo público, e na recente mudança de orçamentação por itens de linha para orçamentação por programas em 2008 como uma experiência piloto do MoFED e do Ministério do Comércio e Educação para cobrir tanto os orçamentos recorrentes como de desenvolvimento/capital.

ANÁLISE OOG DO SECTOR DA SAÚDE

O sector da educação foi seleccionado como foco para a análise da OOG. Os principais documentos de política sugerem que o principal problema das mulheres na Etiópia é o seu limitado acesso a cuidados de saúde pré-natal e pós-natal. Isso contri-

bui tanto para uma elevada fertilidade (5,4) como para uma elevada taxa de mortalidade materna (673/100.000). A elevada taxa de fertilidade é também resultado das reduzidas taxas de utilização de contraceptivos e cobertura pré-natal. O PASDEP e o Plano de Desenvolvimento da Saúde Pública (HSDP – Health Sector Development Plan) aborda as questões relacionadas com a saúde das mulheres essencialmente na área da saúde reprodutiva, com o objectivo de reduzir as taxas de mortalidade materna. As intervenções destinam-se a alcançar uma maior cobertura dos cuidados de saúde pré-natais, a percentagem de partos assistidos por pessoal de saúde qualificado, da cobertura dos cuidados pós-natais e da taxa de aceitação de contraceptivos, assim como um aumento do número de prestadores de serviços a mulheres.

As atribuições especialmente destinadas pelo Ministério da Saúde para as questões relacionadas com o género são pequenas e têm diminuído ao longo dos últimos três anos. Em termos de percentagem da totalidade do orçamento do Ministério Federal para a Saúde, a ampliação e reforço do programa para as questões da mulher para os anos fiscais de 2006/07, 2007/08, e 2008/09, atingiram apenas 0,05%, 0,03% e 0,01% do orçamento, respectivamente. O reforço do planeamento familiar e saúde reprodutiva receberam 9,1%, 12% 10,1%, respectivamente. O serviço do Pacote de Ampliação dos Serviços de Saúde recebeu 6,8%, 0,8% e 0,9%, respectivamente. Despesas gerais tais como a “Preparação standard dos serviços de saúde” receberam a grande parte do orçamento: em 2008/09, cerca de 54,3% do orçamento total para a saúde foi atribuído a este programa. A preparação standard dos serviços de saúde tem intenções sensíveis ao género; a renovação das actuais instalações de saúde e a construção de novas instalações irá também aumentar o acesso das mulheres aos serviços de saúde.

Embora se tenham verificado alguns progressos em todas estas actividades, os mecanismos para as mulheres no sector da saúde necessitam de melhores indicadores de avaliação de impacto e do desenvolvimento e utilização de dados independentes de género.

RECOMENDAÇÕES

- **O MoFED deve ter como alvo os ministérios para popularizar as diretrizes para a OOG do MoFED**, sensibilizar o público e proporcionar capacidade de desenvolvimento às entidades governamentais.
- **Deve ser desenvolvido um manual sobre a resposta à igualdade dos géneros para sectores de desenvolvimento agrícola e rural e da saúde**, uma vez que os dois ministérios recebem um grande volume de ajuda, são áreas prioritárias para as iniciativas dirigidas aos pobres no PASDEP, e abordam as prioridades materiais das mulheres em relação à igualdade.
- Para avaliar e monitorizar os orçamentos dos Ministérios da Agricultura – Desenvolvimento Rural e Saúde em relação à resposta a questões relacionadas com o género, **deve-se reforçar os indicadores de monitorização para o PASDEP.**
- Os **chefes do departamento dos assuntos da mulher** e o departamento de orçamentação e planeamento do **MOFED devem fazer uma análise mais substantiva da OOG nos Ministérios da Agricultura – Desenvolvimento Rural para** informar as acções de defesa. Esta análise pode ser utilizada para desenvolver declarações para orçamentos sensíveis ao género.

ÍNDIA

A pesquisa foi feita por Benita Sharma e Aruna Kanchi.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

O **Plano Quinquenal** estabelece a **orientação geral e quadro básico** para as políticas, programas, planos anuais e esquemas dos ministérios e departamentos. O XI Plano Quinquenal (2008-2012) tem um capítulo sobre a Justiça Social e a Capacitação das Mulheres e Desenvolvimento da Criança. Além disso, cada área foi analisada sob a perspectiva do género.

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

Na Índia, a assistência externa constitui 2% do orçamento da União, sob a forma de empréstimos, subsídios e apoio técnico ao governo – tanto central como dos estados – assim como as organizações da sociedade civil. Do total da assistência recebida durante o período de Décimo Plano, as infra-estruturas receberam a maior parte (17,9%) seguindo-se as áreas social (17,6%), energia (15,4%), desenvolvimento urbano (13,2%), gestão dos recursos hídricos (5,8%), agricultura (5,2%) e saúde (4,3%) que em conjunto receberam 80% da assistência. Em 2007/08, a maior parte da ajuda (83%) foi sob a forma de empréstimos. Os principais mutuantes são a Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA – International Development Association), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (IBRD – International Bank for Reconstruction and Development) (mais conhecido por Banco Mundial), o Banco de Desenvolvimento da Ásia (ADB – Asian Development Bank), o Japão e a Federação Russa. Do total da assistência ao governo, cerca de 12% foi entregue por doadores Europeus, a maior parte sob a forma de subsídios.

A assistência da **Comissão Europeia (CE)** à Índia destina-se ao comércio e

investimento, desenvolvimento, cultura, direitos humanos e asilo. A CE presta apoio financeiro e técnico a programas sectoriais liderados pelo governo nas áreas da saúde e educação, apoiando também as reformas das políticas da Índia para os pobres. Em 2008/09, o apoio ao orçamento do governo central foi concedido através de dois programas sectoriais – Sarva Shiksha Abhiyan para a educação e a Missão Nacional para a Saúde Rural (NRHM – National Rural Health Mission) na área da saúde. Além disso, Programas de Parceria com o Estado (SPP – State Partnership Programmes) da CE estão operacionais em Chhattisgarh (educação, saúde, ambiente e governação) e Rajasthan (abastecimento de água potável). A integração do género em todas as questões e o alcance da igualdade dos géneros são prioridades do programa de suporte ao país (CSP – Country Support Programme) da CE. Por exemplo, os programas da delegação da CE para os fundos sectoriais, destinados a questões relacionadas com as disparidades entre as castas e os géneros no acesso aos serviços sociais. Por exemplo, o programa para o sector da educação que apoia trabalhos destinados a reduzir o número de crianças que não frequentam a escola, e as disparidades entre os géneros e a situação social no ensino primário. Outra iniciativa apoiada pela CE é a Missão Nacional para a Saúde Rural, que se ocupa de questões ligadas à saúde reprodutiva, saúde da criança e cuidados de saúde primários da população rural.

Quase metade dos subsídios do **DFID** à Índia vai para o orçamento do Governo para Esquemas Apoiados Centralmente (CSS – Centrally Sponsored Schemes), essencialmente nos sectores da educação e da saúde. O resto constitui um apoio

directo ao orçamento para a redução da pobreza para quatro estados – Andhra Pradesh, Madhya Pradesh, Orissa e West Bengal. O DFID tem uma política de condicionalidade dirigida à redução da pobreza e aos direitos humanos: os processos são também auditados para avaliar as suas implicações em relação ao género, casta e pobreza. O DFID tem consultores para a igualdade dos géneros que lideram uma equipa multi-disciplinar e acompanha os avanços nas questões relacionada com o género, e nos mecanismos de responsabilização, incluindo os indicadores para o género. O DFID também elabora relatórios trimestrais sobre questões relacionadas com o género: o processo de acompanhamento descreve os avanços feitos nas questões relacionadas com o género e nos mecanismos de responsabilização.

PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

Na Índia, existe **um processo para financiar o plano quinquenal, e outro para financiar o plano anual, que constitui a base para o orçamento anual**. Em termos do financiamento do plano quinquenal, os Ministérios e Departamentos estabelecem um Grupo de Trabalho sob a presidência do seu Secretário, composto por representantes dos Ministérios e Departamentos envolvidos, ONGs e especialistas. Cada Ministério e Departamento cria também uma **subcomissão para o género e outra para a orçamentação para o género** para analisarem as políticas existentes, os planos de acção, programas, esquemas e a sua implementação. Os Sub-grupos apresentam um conjunto de recomendações que são entregues ao Grupo de Trabalho do respectivo ministério, que por sua vez faz a consolidação de todas as recomendações, incluindo as despesas financeiras propostas, submetendo-as em seguida à Comissão de Planeamento sob a forma de um Relatório do Grupo de Trabalho.

As Comissões Orientadoras de alto nível, normalmente uma para cada departamento, analisam os Relatórios do Grupo de Trabalho, e apresentam **um conjunto de recomendações**. Com base nestas recomendações, os Ministérios/ departamentos formulam os seus planos Quinquenais e Anuais.

Segue-se uma série de discussões com a Comissão de Planeamento. As despesas finais a introduzir no orçamento são decididas pela Comissão de Planeamento, com base no valor bruto orçamentado para o plano quinquenal/anual e que é comunicado pelo MOF à Comissão de Planeamento. Durante este processo, a Comissão de Planeamento deve também garantir que as discrepâncias sociais e os grupos mais vulneráveis tais como as Castas Reconhecidas (SC – Scheduled Castes), as Tribos Reconhecidas (ST – Scheduled Tribes) e as mulheres são tidas em consideração quando da preparação do Plano.

A Comissão de Planeamento apresenta um relatório consolidado que contém recomendações para as despesas de todos os Ministérios e Departamentos ao **Ministro das Finanças (MOF)**, que faz uma estimativa dos recursos disponíveis. A Comissão de Planeamento faz em seguida um exercício para ajustar e redistribuir as despesas. Com base nas instruções da Comissão de Planeamento, cada ministério e departamento distribui as despesas revistas pelas várias sub-rubricas de despesas. Ao fazer a distribuição do total, certificam-se de que as **questões relacionadas com o género são adequadamente financiadas**.

Para preparar o plano anual, a Comissão do Planeamento faz a coordenação de um exercício semelhante (em menor escala). Primeiro, os ministérios e os departamentos preparam as suas propostas, ava-

liando o desempenho e as necessidades de todos os seus esquemas e programas e propõem as respectivas despesas. O documento que contém os detalhes dessas despesas é designado Mapa de Estimativas para o Orçamento (SBE – Statement of Budget Estimates) e nele são indicadas as despesas propostas para o ano fiscal. Subsequentemente, a Comissão de Planeamento, consolida todos os SBEs e apresenta o documento consolidado ao MOF para aprovação.

As atribuições feitas pelo ministério são designadas por **Estimativas Orçamentais (EO) para o Plano Anual**, que são em seguida incorporadas no documento do Orçamento, que é apresentado ao Parlamento. Antes de aprovar o orçamento, a Comissão Permanente do Parlamento relevante para cada ministério e departamento discute as suas políticas e programas, analisa o desempenho e faz recomendações, certificando-se de que as questões relacionadas com o género são abordadas.

Como parte do **processo de monitorização**, cada ministério e departamento deve preparar um Orçamento de Desempenho e de Resultados a meio do ano fiscal, que contém as informações sobre o desempenho dos esquemas e a ligação entre as despesas financeiras e os resultados obtidos. As **diretrizes para o orçamento do resultado** exige que cada ministério e departamento realce os sub-objectivos para a cobertura das questões relacionadas com as mulheres e com as tribos e castas reconhecidas (SC/ST) pelos esquemas dos vários departamentos e os detalhes dos mecanismos de monitorização e sistema de informação do público que foram implementados. Para além disso, têm de assinalar especificamente se o Ministério tem objectivos ou programas ou esquemas importantes no que diz respeito à questão das mulheres ou igualdade dos géneros, desagregando por

género os resultados físicos obtidos. Os indicadores de desempenho relacionados com indivíduos devem ser independentes de género. O Orçamento do Resultado também é apresentado ao Parlamento.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

A Orçamentação na Óptica de Género foi introduzida no orçamento central em 2005-06, devido aos esforços do Ministério para a Mulher e a Criança (MWCD – Ministry of Woman and Child), do UNIFEM, PNUD, IFES, grupos de mulheres e especialistas em questões do género. Desde 2005, as diretrizes para o orçamento têm dado instruções aos ministérios sectoriais para identificarem duas categorias de despesas: atribuições a programas que eram 100% dirigidos às mulheres e raparigas, e atribuições a programas em que pelo menos 30% dos fundos se destinavam a mulheres e raparigas. Estes dados foram compilados sob a forma de mapas orçamentais para o género que acompanham o orçamento anual. Nos casos em que os recursos foram marcados com “relacionados com o género”, foram protegidos dos cortes orçamentais.

Pelo facto de alguns dos ministérios terem agrupado em conjunto programas relacionados com as mulheres e crianças, o critério e a metodologia sofreram uma revisão. Por exemplo, o orçamento para 2008-09 continha dois mapas separados para as despesas relacionadas com as mulheres e com as crianças. Os ministérios também tiveram de fazer auditorias de desempenho das questões relacionadas com o género a no mínimo três, e no máximo seis, dos programas mais importantes (em termos das atribuições feitas no orçamento) e analisar as questões relacionadas com o género abordadas, e as metas físicas/financeiras reais para o programa, e propor formas de reforçar os sistemas de entrega.

Cinquenta e seis células de Orçamentação na Óptica de Género (de um total de 78 Ministérios/Departamentos) foram também criadas em cada um dos ministérios/departamentos para a preparação do Décimo Primeiro Plano. As Células de Orçamentação na Óptica de Género resultaram de uma estreita colaboração entre o MoF e o MWCD. Os resultados obtidos na Índia em relação à Orçamentação na Óptica de Género são: Declaração da missão para a Orçamentação para a Igualdade dos Géneros; identificação das actividades para uma implementação com êxito através do Quadro Estratégico das Actividades; workshops para desenvolvimento de capacidades; um Regulamento para as Células de Orçamentação Sensível ao Género; a elaboração de um Manual a Orçamentação Sensível ao Género; envolvimento de académicos nas iniciativas de Orçamentação Sensível ao Género; e a extensão ao orçamento de uma análise sensível ao género. Uma fraqueza da Orçamentação na Óptica de Género na Índia é a sua limitação ao orçamento central, quando os serviços são na realidade prestados aos níveis dos Estados e dos governos locais.

ANÁLISE OOG DO SECTOR DA SAÚDE

O sector da saúde foi seleccionado como foco para a análise da OOG. Em termos de resultados na área da saúde, as generalizadas diferenças entre os géneros em termos de taxa de mortalidade e morbilidade reforçam as desvantagens relacionadas com as castas, classe social e localização – evidentes a nível geral e em relação ao género das crianças. Outras questões relacionadas com o género são as baixas taxas de sobrevivência, elevados níveis de morbilidade devidos à má nutrição, violência conjugal, deficiente acesso aos serviços, falta de prestadores de serviços do sexo feminino, o custo dos tratamentos e falta de água potável limpa e serviços de saneamento.

Enfoque da Política de Saúde (Décimo e Décimo Primeiro Planos) na saúde reprodutiva das mulheres: a redução da mortalidade materna e infantil são as metas principais da política de saúde. O planeamento familiar centra-se essencialmente nas mulheres e métodos de interrupção da gravidez. A estratégia abordou a sobrevivência das crianças, a saúde materna e a contracepção, ao mesmo tempo que estendia o seu alcance e cobertura de um abrangente pacote de serviços de saúde reprodutiva e da criança (RCH – Reproductive and Child Health) e um maior envolvimento dos homens. A Missão Nacional para a Saúde Rural é um plano de implementação a sete anos, que se concentra na entrega de serviços de nutrição, reprodutivos e de saúde primária, melhores serviços de saneamento e de abastecimento de água em áreas rurais de 18 estados com fraco desempenho.

O sistema de cuidados de saúde na Índia é um dos mais privatizados em todo o mundo com um muito pequeno sector de saúde pública, que representa apenas um quarto das despesas de saúde. A assistência para o desenvolvimento até recentemente contribuía apenas com 1% a 3% das despesas totais do governo com a saúde na Índia e esta ajuda era normalmente canalizada para programas de controlo de doenças como a lepra, a poliomielite e a malária. O orçamento para a saúde em 2006-07 foi aumentado devido a contribuições para o Controlo Nacional da SIDA e programas para a Saúde Reprodutiva e da Criança (RCH). Este último programa integrou as questões do género na sua concepção, plano de implementação, metas e quadro de monitorização, tendo também integrado uma formação sobre o género para os prestadores de cuidados de saúde. No total, 51% das atribuições são classificadas como específicas para a mulher ou pro-mulher em 2008-09.

RECOMENDAÇÕES

- **Deve ser implementado um mecanismo de monitorização e auditoria sistemático e abrangente para a Orçamentação Sensível ao Género**, que inclua auditorias baseadas no género obrigatórias a todos os Esquemas Patrocinados a Nível Central.
- **Devem ser criadas Agências Distritais Permanentes para a Mulher a fim de monitorizar todos os esquemas** destinados a mulheres e ao nível mais baixo, e implementadas “**Ward Sabhas**” **para Mulheres** para garantir que as mulheres participam na monitorização desses esquemas.
- As preocupações relacionadas com o género devem ser integradas no **processo de orçamentação de nível local através da participação das mulheres e concebendo programas especialmente direccionados para as mulheres** nos orçamentos locais.

MARROCOS

A pesquisa foi feita por Nalini Burn.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

O anterior **Plano de Desenvolvimento Económico e Social** (2000-2004) forneceu o quadro que orientou as prioridades para o orçamento. O Plano relacionava-se anteriormente apenas com o orçamento de investimento, com a sua tradução anual para os orçamentos dependente do quadro macro-económico e financeiro. A integração de questões relacionadas com o género e a utilização da análise do género foi muito limitada no plano. O próprio quadro do planeamento não já não estabelece um quadro para intervenções no orçamento.

Na ausência do Plano actual, as diretrizes para as políticas para as intervenções no orçamento são baseadas nos discursos Reais e na **Iniciativa Nacional para o Desenvolvimento Humano (INDH – National Initiative for Human Development)**. Os discursos reais estabelecem direcções e uma visão amplas e os objectivos para as políticas e prioridades do governo. A INDH ajudou a reforçar o enfoque das políticas no desenvolvimento humano em Marrocos. A iniciativa tem como objectivo reduzir a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social, através de actividades geradoras de receitas, geradoras de capacidades, e actividades para melhorar o acesso a serviços e infra-estruturas básicas especialmente para os grupos mais vulneráveis. A INDH não é um quadro de políticas extensivas no qual possam ser baseadas as políticas e estratégias sectoriais. No entanto, os principais **doadores utilizam a INDH para alinhar as suas intervenções com as prioridades nacionais.**

As estratégias sectoriais (que são um pré-requisito para um apoio orçamental multi-anual) e os quadros das despe-

sas sectoriais a médio prazo só foram desenvolvidos sistematicamente a partir de 2008.

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Foi criado no final de 2003, sob a liderança da União Europeia, um grupo de doadores com o objectivo de harmonizar as ajudas, no entanto, o grupo não foi formalizado até agora.

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

A Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) atingiu uma média de 6% do orçamento Nacional de Marrocos durante os últimos cinco anos e constituiu 1,8% do produto nacional bruto (PIB) em 2006. O apoio ao orçamento geral (GBS) representa 31,9% da AOD total em Marrocos. Existem abordagens que cobrem todos os sectores e o apoio ao orçamento nos sectores da educação, incluindo literacia, estradas rurais, habitat, água e saneamento e energia para as áreas rurais. Os cinco principais doadores em Marrocos são o Banco Mundial, a Comissão Europeia (CE), Espanha, França e o Banco de Desenvolvimento Africano.

Cinquenta por cento dos financiamentos da **Comissão Europeia (CE)** são canalizados sob a forma de GBS. O Programa Nacional Indicativo para o período de 2007-2010 é distribuído da seguinte forma: sectores sociais (educação, literacia, saúde) (45,7%), sectores económicos (indústria, formação profissional, agricultura, apoio à reforma do sector da energia) (36,7%), ambiente (7,6%), apoio institucional (6,1%) e governação (4,3%). A ajuda orçamental extra da CE às ONGs para as linhas temáticas está estimada em 4% da sua ajuda total a Marrocos. O Documento de Estratégia para o País

(CSP) da CE e o Programa Nacional Indicativo para Marrocos não realça a igualdade dos géneros como um dos princípios e objectivos da CE. As questões relacionadas com o género são tratadas como uma questão transversal também realçadas nas outras cinco secções analíticas do CSP. No entanto, as prioridades estratégicas e objectivos não mencionam o género.

Catorze por cento dos financiamentos da **Espanha** são canalizados sob a forma de GBS. Em 2006, 50% do apoio da Espanha foi para os serviços sociais básicos e infra-estruturas e 24% para serviços económicos e infra-estruturas, não sendo nenhum deles especialmente dirigido às mulheres e ao desenvolvimento. A ajuda às ONGs representa uma proporção significativa dos fluxos totais da Espanha, com 36% de ajuda para o trabalho implementado pelas ONGs. A estratégia da Espanha para o país identifica quatro áreas prioritárias para o apoio: necessidades sociais básicas, governação democrática, desenvolvimento económico e género e desenvolvimento. O trabalho relacionado com o género é implementado sob a forma de projectos, principalmente pelas ONGs Espanholas e Marroquinas.

PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

O processo de orçamentação em Marrocos começa quando a Direcção para os Estudos e Previsão Financeira do Ministério da Economia e Finanças (MEF) prepara o quadro macro-económico e, juntamente com a Direcção do Tesouro e Finanças Externas, faz a previsão das receitas. O documento preliminar do orçamento é preparado com base nestas linhas gerais e depois é apresentado ao Conselho do Governo e, em seguida, ao Conselho de Ministros. O discurso anual do Primeiro Ministro sobre os objectivos económicos e financeiros do estado é

baseado neste orçamento provisório. A Direcção do Orçamento estabelece em seguida os níveis gerais das despesas e prepara e submete a **carta de política do orçamento** (carta de orientação) para a preparação do orçamento preliminar que é assinado e posto a circular pelo Primeiro Ministro. Desde 2007, a carta **dá instruções aos ministérios sectoriais para que incluam os aspectos ligados ao género** no desenvolvimento dos seus programas ou missão, objectivos e indicadores de desempenho. A minuta da carta é enviada aos ministros para aprovação por consenso.

Simultaneamente, a Direcção do Orçamento prepara uma **carta circular** (lettre de cadrage) endereçada a todos os ministérios. Estabelece os limites da despesa para cada categoria principal de despesas, remuneração do pessoal e outras rubricas das despesas recorrentes. Os ministérios da tutela ou técnicos preparam então as propostas de orçamento para submeter à Direcção do Orçamento. O orçamento preliminar é examinado para verificar a sua conformidade com a carta de políticas e as disposições apresentadas nas diretrizes do orçamento, nas comissões do orçamento ou audições com cada ministério, envolvendo principalmente os departamentos do orçamento dos respectivos ministérios. Após este processo, a Direcção do Orçamento prepara o orçamento e o respectivo documento complementar (Projecto da Lei das Finanças). Estes são em seguida apresentados ao Conselho do Governo, seguido do Conselho de Ministros. A pesquisa **não conseguiu descobrir se os pontos focais para o género estão ou não, por norma, envolvidos** em qualquer destes processos.

A reforma para introduzir **a orçamentação com base no desempenho** feita ao mesmo tempo que a reforma da admi-

nistração pública, financiada por uma série de empréstimos e subsídios para a reforma da administração (PARP - Public Administration Reform Loans and Grants) de vários doadores. O PARP tem como base o co-financiamento através do apoio ao orçamento. Tem uma matriz de resultados e um quadro de indicadores comuns, e opera conjuntamente missões de formulações e de monitorização. O foco central das reformas é o desenvolvimento dos objectivos de desempenho e os indicadores ao nível de um programa/missão, estabelecendo contratos do desempenho entre os ministérios centrais e os seus serviços externos e parcerias entre o estado e o sector das ONGs. Existem actualmente 32 departamentos que absorvem $\frac{3}{4}$ do orçamento de investimento, e que estão a desenvolver objectivos e indicadores de desempenho. No entanto, nesta fase, os indicadores de desempenho são principalmente indicadores de contribuições e de processo.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

O UNIFEM tem apoiado o trabalho de OOG em Marrocos desde 2001. A primeira fase do programa da OOG, liderado pela Direcção do Orçamento (DB) do Ministério da Economia e Finanças (MEF), concentrou-se na construção de capacidades, na ferramenta da OOG e no desenvolvimento da metodologia. O DB desenvolveu e distribuiu um Manual para a Orçamentação com Base em Resultados, que integra uma aproximação na óptica de género e um Guia para os Parlamentares e as ONGs. Um resultado chave da primeira fase foi que a OOG foi considerada como um dos pilares da reforma do orçamento.

Na segunda fase do programa, juntaram-se mais duas direcções do MEF. Durante a segunda fase, a Direcção de Estudos e Previsões Financeiras (DSFF – Directorate of Studies and Financial Forecasting), o

secretariado do Programa da OOG introduziu o Relatório sobre o Género como um instrumento para promover uma cultura de melhoria das políticas. Actualmente, 21 departamentos estão envolvidos na preparação do relatório. O relatório examina a forma como os orçamentos dos ministérios estão alinhados com as políticas e estratégias. Fornece uma análise sectorial do género e informação sobre despesas relacionadas com o género em cada sector, avaliando em que medida as questões relacionadas com a igualdade dos géneros são abordadas pelas despesas públicas. Desde 2007, o relatório tornou-se num documento com informação sobre o orçamento apresentado directamente ao Parlamento em vez de apenas como um anexo ao Relatório Económico e Financeiro. Como parte da iniciativa da OOG, o DSFF fez também estudos relacionados com o género, tais como o estudo de estimativas de custos da MDG e o sistema de inquérito de monitorização baseado em duas comunidades.

Desde 2006, a carta de orientação do Primeiro Ministro, preparada pela Direcção do Orçamento (DO) do MEF, dá instruções aos ministérios sectoriais para incluir uma dimensão sobre o género no desenvolvimento do seu programa ou missão, objectivos e indicadores de desempenho. A DO trabalha com cinco ministérios piloto (literacia, educação não formal, saúde, emprego e finanças) para aplicar estas instruções, por exemplo, através da revisão de programas específicos para os tornar mais sensíveis ao género e concentrados na pobreza e desigualdade e para desenvolver os indicadores sensíveis ao género.

O Programa da OOG colocou uma forte ênfase na compilação, partilha e apoio à utilização de dados que não indicam o sexo no meio de uma gama de fontes de informação para praticar e explorar a aná-

lise do género. O Relatório anual sobre o género deu grande visibilidade à OOG e começou a construir uma responsabilização para as questões relacionadas com o género no processo de orçamentação. Em relação aos trabalhos de OOG, os funcionários aprenderam a aplicar os princípios da orçamentação com base em resultados, ao mesmo tempo que se concentram em assuntos de equidade na despesa pública.

ANÁLISE DA OOG PARA O SECTOR DA LITERACIA

As mulheres e as raparigas nas áreas rurais têm taxas de iliteracia mais elevadas dos que os homens e mulheres das zonas urbanas; estas taxas aumentam com a idade. A desigualdade dos géneros é uma determinante da iliteracia, uma vez que as mulheres citam mais frequentemente do que os homens a oposição dos membros da família no que diz respeito a frequentar a escola.

A baixa taxa de literacia é uma das principais razões para o baixo valor do HDI e baixa classificação de Marrocos.

As mulheres são as maiores beneficiárias (80%) dos programas de literacia. Os dados disponíveis indicam que, embora a iliteracia seja predominantemente um fenómeno rural, os programas de literacia têm tendência a alcançar mais beneficiários urbanos do que rurais. O desafio de ter acesso a cursos de literacia nas áreas rurais é a falta de centros de educação na proximidade e alturas pouco adequadas para ministrar o curso.

A CE é o principal doador para o sector; o apoio da CE ao orçamento representa 12% do financiamento total do sector para o período de 2008-2011. De acordo com as projecções sectoriais do MTEF em 2009, apenas 1/1000 da despesa e empréstimos brutos do estado corresponderão a

intervenções relacionadas com a literacia. A redução na taxa bruta de iliteracia é um dos indicadores de desempenho para o empréstimo de apoio ao orçamento.

RECOMENDAÇÕES

- **Os doadores devem também harmonizar as suas actividades e apoio à igualdade dos géneros.** Os ministérios centrais principais e os especialistas em questões dos géneros devem participar no grupo de harmonização dos doadores.
- **Deve ser feita uma revisão das estratégias sectoriais utilizando uma abordagem centrada na Orçamentação Sensível ao Género.** Os indicadores de desempenho sensíveis ao género devem ser identificados enquanto o apoio ao orçamento estiver dependente dos indicadores de desempenho.
- **As estratégias sectoriais devem reflectir as prioridades identificadas por regiões/províncias/comunidades.** Isto já acontece para a educação, literacia e saúde. Os sectores devem também de ter em consideração que para enfrentar certos problemas necessitam de soluções inter-sectoriais.
- **O Instituto das Finanças Públicas, que é actualmente a SEGMA do MEF, necessita de desenvolvimento, integrando as ferramentas e abordagens da OOG na formação contínua dos funcionários públicos.**

MOÇAMBIQUE

A pesquisa foi feita pelas Dras. Nathalie Holvoet e Liesbeth Ingberg.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

Moçambique possui **dois documentos de política a médio prazo, o PARPA, o PRSP de Moçambique e o Programa Quinquenal do Governo (PQG)**. Embora o PQG abranja todos os sectores e é aprovado pelo parlamento depois do início de cada legislatura, o PARPA, abrangendo apenas os sectores prioritários, é normalmente considerado como a base da cooperação entre o Governo e os doadores. Uma análise de género do PARPA I concluiu que a integração do género, em termos de conteúdo e processo, foi mínima e necessitava de ser fortalecida. Devido aos esforços dos intervenientes nas questões relacionadas com o género, a sensibilidade para as questões do género no PARPA II melhorou, tanto em conteúdo como em processo.

O PARPA e o PQG são operacionalizados no **Plano Económico e Social (PES)** anual. O instrumento principal de planeamento para a formulação do orçamento é o Quadro para as Despesas a Médio Prazo, que fornece projecções para três anos para atribuições sectoriais. O MTEF é operacionalizado através do **Orçamento de Estado (OE)**.

Os **19 doadores, que dão o apoio geral ao orçamento (GBS) em Moçambique, assinaram um Memorando de Entendimento (ME)** com o governo. Este documento define os termos e as condições de apoio ao orçamento por parte dos doadores, para ajudar o Governo de Moçambique na implementação do PARPA. Estava a ser preparado um novo Memorando de Entendimento, que deve ter sido assinado até Abril de 2009. O **PAF para o Memorando de Entendimento** do GBS para 2007-2008, através do qual o desempenho do governo de Moçambique (GoM) é avaliado anualmente durante a análise

conjunta inclui uma série de indicadores e metas retirados da matriz do PARPA, assim como um **indicador para o género**: O 'PES/OE (Plano Económico e Social / Orçamento do Estado) e BdPES (Relatório de implementação do PES) reflectem as acções, orçamentos e progresso em termos de género'.

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Os doadores e governo definiram **mecanismos de coordenação conjunta para o processo de análise conjunta**. Existem actualmente 29 grupos de trabalho, cada um concentrado num sector ou tema específico. Existe também um Grupo de Coordenação para o Género (no qual têm representação o governo, os doadores e a sociedade civil).

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

Moçambique recebeu USD 1,4 mil milhões de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) em 2007, um aumento de 14,8% em comparação com 2005. Em 2005 a AOD constituiu 19,4% do PIB de Moçambique. A AOD fornecida através do orçamento do estado correspondeu a 50% do orçamento do Estado para 2006. Em 2007, 23% da AOD foi entregue fora do orçamento, incluindo o apoio a organizações de sociedades civis. A maior parte da AOD é ainda prestada através de projectos (43,9%), seguindo-se o GBS (30,8%). Dezanove doadores dão apoio ao orçamento de Moçambique. O Banco Mundial foi o maior doador em 2007, a CE foi o segundo maior e a Suécia o quinto.

Em 2007, 31,4% da AOD da **Comissão Europeia (CE)** para Moçambique foi sob a forma de GBS. O Documento de Estratégia da **CE** para o País e o Programa Nacional Indicativo para o período de 2008-2013

(CSP) classifica o género como uma das quatro questões transversais. Em Moçambique, a CE não reserva ou distribui fundos especificamente para o género, e os fundos não são rastreados ou monitorizados especificamente em termos de género. No entanto, os indicadores referentes ao género estão incluídos nos indicadores do PAF utilizados na tranche variável da CE para o GBS. O progresso nos indicadores determina que percentagem da tranche variável será entregue. Metade da tranche variável é avaliada com base em oito indicadores, quatro dos quais são indicadores de resultados para as mulheres/raparigas para a educação e saúde.

Em 2007, 43,8% da AOD total da **Sida-Suécia** para Moçambique foi sob a forma de GBS. Na estratégia de Moçambique para as metas estratégicas para a cultura, desenvolvimento rural, infraestruturas e educação é referida a igualdade dos géneros. A estratégia realça que as questões relacionadas com a igualdade dos géneros devem ser uma preocupação importante em toda a cooperação para o desenvolvimento, dada a vulnerabilidade das mulheres e a sua importância na redução da pobreza. Os grupos alvo devem ser independentes de género e idade durante o planeamento, implementação e avaliação dos programas e projectos. Dois dos nove pontos de entrada para as intervenções relacionadas com o género da Sida referem-se ao apoio ao orçamento ou ao apoio sectorial: é realçada a análise dos orçamentos com base no género, especialmente em discussões relacionadas com despesas a médio prazo, e a participação dos oficiais ligados ao género na coordenação dos doadores. Apesar disso, a pesquisa sugere que a agência não introduziu uma perspectiva ligada ao género no GBS em Moçambique. A Suécia não reserva nem atribui dinheiros especificamente para questões relacionadas com o “género”, apoia, no entanto, o Fórum Mulher, uma organização global

nacional de CSOs reservada aos direitos da mulher e capacitação económica e política das mulheres. A igualdade dos géneros é também um dos critérios considerados na decisão sobre a atribuição de recursos aos CSOs em geral.

PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

A estratégia de desenvolvimento e o processo orçamental Moçambicanos estão cada vez mais interligados. Mas a existência de dois documentos separados que descrevem detalhadamente a política orçamental (OE) e objectivos do programa (PES) distintos dificultam a ligação directa dos objectivos de PARPA a planos e prioridades de despesas anuais. Outra limitação é o sistema de classificação do orçamento existente que não permite que sejam feitas ligações claras entre as informações sobre as despesas e os resultados.

O GoM introduziu uma orçamentação baseada em programas para três programas nos sectores da educação (educação básica), agricultura (segurança dos bens alimentares) e obras públicas (pontes) em 2008, com a intenção de introduzir a orçamentação baseada em programas em todos os sectores em 2009.

O progresso e execução do Plano Económico e Social (PES) e do orçamento (OE) são monitorizados no relatório de implementação do PES (Balanço do PES, BdPES) e no Relatório de Execução Orçamental (REO) respectivamente. O BdPES e o REO constituem as principais contribuições para as Avaliações Conjuntas anuais e semi-anuais e o Observatório para o Desenvolvimento (Pobreza).

O desempenho do GoM é monitorizado por doadores no processo de Análise Conjunta. Existem neste momento 29 grupos de trabalho, incluindo um sobre o género, que preparam análises para as suas áreas res-

pectivas. O Fórum Mulher está envolvido no grupo de trabalho sobre o género e tenta também levantar questões noutros grupos de trabalho. As análises conjuntas estão ligadas a outros processos de diálogo, incluindo o Observatório para a Pobreza (OP). O OP é um fórum anual consultivo para monitorizar os objectivos, alvos e acções especificamente atribuídas aos sectores públicos e privados dentro do PARPA. O OP (cujo nome foi recentemente mudado para Observatório para o Desenvolvimento – OD) é neste momento mais um evento do que um mecanismo eficaz e eficiente de Supervisão e Avaliação. Durante o primeiro OP, as organizações da sociedade civil decidiram criar o G20, um secretariado para participação da sociedade civil. O Fórum Mulher é um participante activo, apesar de não haver muitas organizações de mulheres envolvidas neste grupo.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

A primeira fase do programa do UNIFEM para a Orçamentação na Óptica de Género (Fevereiro 2003-Maio 2005) – apoiado pelo governo Belga – tinha como objectivo principal gerar uma consciencialização para a OOG e proporcionar um desenvolvimento das capacidades. A iniciativa fortaleceu as iniciativas de lobbying e as capacidades de defesa e estabeleceu um núcleo de formadores em OOG em Moçambique. A segunda fase do programa (Junho 2005-Fevereiro 2008) teve como objectivo mais directo integrar uma dimensão do género nos processos de formulação das políticas, planeamento e orçamentação nacionais. O programa concentrou-se em questões temáticas, ‘Violência contra as Mulheres’ (VCM), trabalhando com o Ministério do Interior (MINT), e na ‘SIDA/HIV’ e ‘saúde materna’, trabalhando com o Ministério da Saúde (MISAU). O programa envolveu-se também em larga medida na preparação dos documentos e processos nacionais, tais como os processos ligados ao PARPA.

O programa da OOG conseguiu integrar uma dimensão sobre o género nas directrizes para o orçamento nacional para a elaboração do PES 2008. Para operacionalizar as directrizes de orientação, dois técnicos do Ministério do Planeamento (MPD) e do Ministério das Finanças (MF) estão actualmente a fornecer assessoria técnica e apoio adicional a unidades relacionadas com o género e técnicos de planificação e orçamentação do MISAU e MINT. Foi também criado um grupo de facilitadores em OOG dentro do Governo – técnicos do MPD, MF e Ministério das Mulheres e Acção Social (MMAS). Ao nível sectorial, o MISAU desenvolveu um programa nacional para melhorar os serviços de saúde maternos. Foi também finalizada uma minuta para a Estratégia para a Igualdade dos Géneros no sector da Saúde que foi posta a circular entre os vários interessados para que fizessem comentários. No MINT, foi formulada uma estratégia e um plano da unidade de género. Além disso, um programa de VCM específico foi criado com o orçamento de 30 mil dólares, incluindo fundos do PNUD, UNFPA e Irish Aid. Até agora o programa para a OOG não teve como alvo específico, nem se envolveu, nos grupos de trabalho centrais no contexto das discussões relacionadas com o GBS.

Os intervenientes nacionais Moçambicanos, especialmente do MPD e MF assumiram claramente um papel de liderança na Orçamentação na Óptica de Género. A participação da MMAS nas discussões orçamentais está actualmente a ser discutida. Alguns ministérios de tutela estão igualmente a considerar a preparação de declarações sobre a inclusão das questões relacionadas com o género nos seus orçamentos.

ANÁLISE OOG DO SECTOR DA SAÚDE

O estudo sobre o país escolheu o sector da saúde como objectivo da análise relativa à Orçamentação na Óptica de Género. Existe uma assimetria em relação aos aspectos

ligados à maternidade nas prioridades relativas ao 'género' dentro do sector, com um enfoque especial na mortalidade materna e SIDA/HIV entre as mulheres grávidas e as que estão em idade reprodutiva nos principais documentos sobre políticas para o sector da saúde. Embora todos os documentos sobre políticas tenham secções ou parágrafos especificamente relacionados com o 'género', este não é sistematicamente integrado na totalidade dos documentos. Além disso, as estratégias e actividades descritas nas secções relacionadas ao género não são traduzidas em indicadores e alvos e não são introduzidas na lista de prioridades para a saúde.

Para 2008, estão previstas no orçamento do estado despesas para o sector da saúde que atingem 12,1% do total das despesas. O financiamento externo é cada vez mais predominante (passando de 46% em 2005 para 62% em 2008) no orçamento do Governo para a saúde. Os recursos externos são principalmente desembolsados através do Fundo Comum para Apoio ao Sector de Saúde (PROSAÚDE), estabelecido em Novembro de 2003. Estima-se que em 2007 cerca de 28% dos recursos totais disponíveis para o sector de saúde se encontra fora do orçamento.

O orçamento previsto para as prioridades relacionadas com o 'género' (incluindo aquelas relacionadas com a saúde materna assim como as identificadas nas secções sobre o género) é bastante baixo (abaixo de 1% das despesas totais para a saúde em 2007). Os recursos atribuídos às actividades identificadas nas secções relacionadas ao Género são negligenciáveis e completamente financiados através do PROSAÚDE.

Até agora, os dados disponíveis na MISAU não permitem fazer uma análise sistemática da extensão em que os homens e as mulheres beneficiam das despesas gerais com a saúde. A informação sobre a uti-

lização dos serviços de saúde é de uma forma geral pobre e os dados não estão independentes de género.

RECOMENDAÇÕES

- O programa de OOG deve encontrar formas de **colaborar com os grupos de trabalho centrais no contexto das discussões relacionadas com o GBS**, como por exemplo o Grupo de Trabalho Económico, o Grupo de Análise do Orçamento e os Sistemas de Análise e Monitorização da Pobreza. As Avaliações Anual e Semestral são consideradas como ocasiões ideais para fazer uma análise de todas as políticas sectoriais sob uma perspectiva do género. O rastreio, os exercícios de monitorização e avaliação podem proporcionar oportunidades de colaboração.
- Seria importante incluir **as prioridades e actividades relacionadas com o género nas matrizes dos indicadores/alvos**. Deve ter-se atenção quando se passa para os dados agregados, uma vez que estes têm tendência a ocultar políticas de exclusão e efeitos diferenciais na sua aplicação prática no terreno.
- Devem ser exploradas todas as potencialidades dos instrumentos e abordagens da OOG, especialmente nas **discussões sobre a gestão das finanças públicas, desenvolvimento de capacidades ou assistência técnica, atribuições do orçamento e processos de Supervisão e Avaliações**.
- Os doadores (tais como a CE) que já elaboraram as diretrizes gerais sobre o género devem investir na adaptação destas ao contexto específico de cada país.

NEPAL

A pesquisa foi feita pelo Dr. Meena Acharya.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

O **PRSP** do Nepal, o **Décimo Plano/ PRSP (2002-2007)** e o **actual Plano Provisório Trienal (TYIP 2007-2010)** estabelecem o quadro para o desenvolvimento a médio prazo do Nepal. Estes planos têm como objectivo acelerar a taxa de crescimento do Nepal e abordar as questões relacionadas com a discriminação. A igualdade dos géneros e a inclusão é um dos quatro pilares estratégicos do PRSP juntamente com um crescimento de base mais alargada, o sector social e o desenvolvimento e a boa governação.

Todos os parceiros para o desenvolvimento do NEPAL utilizam o PRSP e o TYIP como base para a sua cooperação para o desenvolvimento. Os parceiros para o desenvolvimento e o Governo trabalham no âmbito de um Quadro para as Políticas Macro Económicas acordado colectivamente, os planos periódicos para o desenvolvimento, as Políticas Governamentais para a Ajuda Estrangeira e os Planos de Assistência aos Países (CAPs – Country Assistance Plans) dos parceiros para o desenvolvimento.

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

O NEPAL tem diversos mecanismos de coordenação e harmonização do governo e dos doadores. O Fórum para o Desenvolvimento do Nepal, em que participam o governo e os doadores, reúne-se a cada dois anos para rever os progressos e discutir as políticas e programas governamentais. Os doadores fazem compromissos definidos para períodos específicos neste Fórum, que são igualmente reflectidos no Quadro das Despesas a Médio Prazo (MTEF). Os representantes das ONGs e outros especialistas são convidados para as reuniões pré-consulta, em que são discutidas as minutas dos

documentos das políticas. Até 2007, não havia um requisito formal para que fossem convidadas para essas reuniões as organizações de mulheres ou defensores das questões relacionadas com o género.

As reuniões pré-orçamento, reuniões pós-orçamento, reuniões entre os doadores e o governo a meio do prazo do orçamento, as reuniões sectoriais e as SWAPs e os Conselhos de Gestão Conjuntos (JMB – Joint Management Boards) dos sectores e subsectores constituem outros mecanismos para um planeamento coordenado e harmonioso e para uma implementação e monitorização conjunta.

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

No NEPAL, a APD, incluindo empréstimos e subsídios, constitui 20-25% das despesas totais do orçamento e 55% a 60% do orçamento para o desenvolvimento; um pouco mais de 60% da assistência é concedida sob a forma de subsídios. Não foi previsto qualquer apoio ao orçamento em 2007/08; o apoio orçamental ao 10º Plano foi dado essencialmente pelo Banco Mundial e pelo IMF sob a forma de apoio ao PRSP. Em 2007/08, cerca de 27% do APD foi para apoios aos sectores da saúde e da educação, 22% para programas e 38% para projectos. O IDA/Banco Mundial e o ADB em conjunto contribuíram com cerca de 40% do total da ajuda, o Japão e a Índia em conjunto contribuíram com 14%, o Reino Unido, a Alemanha e a Dinamarca contribuíram com 15-18% e a CE com 0,2-0,3%.

A **Comissão Europeia (CE)** tenciona, entre 2007-2010, investir cerca de EUR 60 milhões em três sectores: educação (60%), estabilidade e construção da paz (37%) e facilitação do comércio (3%). A

CE atribuiu um total de Euro 21 milhões ao sector não governamental entre 2003 e 2007. Deste total, apenas 3,7% foi directamente atribuído a programas para mulheres e apenas 4,1% a ONGs de mulheres. Muitos dos programas financiados pela CE, tanto em sectores governamentais como não governamentais, eram sensíveis ao género no seu conceito, por exemplo, as actividades “comida em troca de trabalho” gerido pelo WFP e NEPAL.

Os objectivos centrais dos documentos de estratégia para o país (CSP) no Nepal são a redução da pobreza, a sustentabilidade e a igualdade. As suas políticas para o desenvolvimento realçam o estabelecimento de ligações entre o comércio e o desenvolvimento através de (a) Criação de capacidades institucionais (boa governação, legislação e implementação das políticas macro-económicas) (b) Integração regional e cooperação, e (c) Transporte, segurança dos alimentos e desenvolvimento sustentável. O género é uma questão transversal na assistência ao desenvolvimento. Apesar disto, os próprios esforços da CE para integrar uma perspectiva relacionada com o género nas suas actividades de investimento foram reduzidos, tanto na estimativa como na avaliação de projectos.

Em 2007/08, o **DFID** atribuiu os seus fundos (por ordem descendente) aos sectores da saúde, estradas/infra-estruturas, educação, paz, florestas e agricultura, apoio às comunidades, governação e águas e saneamento. Quarenta e cinco por cento dos fundos foram atribuídos através do orçamento do governo central e o restante através de programas implementados por ONGs e INGOs. O DFID também apoiou o financiamento em conjunto dos sectores da educação e saúde, que suportam os programas do governo que prestam serviços básicos. Muitos destes incluíram intervenções dirigidas a raparigas e

mulheres. Um terço dos fundos para o programa “Enabling the State” (Autonomia ao Estado) e a gestão do Fundo Direitos, Democracia e Inclusão para as ONGs foi atribuído a ONGs de mulheres. O CAP provisório do DFID (Novembro 2007- Abril 2009) concentra-se na construção da paz e no estabelecimento das fundações para um desenvolvimento inclusivo, através do apoio à implementação dos acordos de paz, serviços de saúde e educação, e a inclusão dos grupos sem grande representação nas estruturas políticas e governamentais e melhoramento das oportunidades económicas para pessoas pobres, incluindo as mulheres. O DFID tentou incluir o género em todas as suas políticas, planos, estratégias, programas e sistemas de monitorização.

PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

O orçamento do Nepal está dividido em duas partes, uma para programas e projectos gerida pelos ministérios da tutela, e outra para subsídios a instituições independentes. Estes subsídios são canalizados através do Ministério para o Desenvolvimento Local (MLD – Ministry of Local Development), sendo-lhes aplicados procedimentos separados para as despesas e sistemas de controlo.

A Comissão de Planeamento Nacional (NPC – National Planning Commission) e o Ministério das Finanças (MOF) desenvolveram em conjunto as **Directrizes para a Preparação do Orçamento** para o Orçamento do Governo Central. Além disso, a NPC emite directrizes e circulares todos os anos tanto para os ministérios como para as Comissões de Desenvolvimento Distritais (DDCs – District Development Committees). Ambos os conjuntos de directrizes têm como objectivo ligar os processos anuais de programação às metas dos planos públicos, MDGs e MTEF.

As **Diretrizes para a OOG** são um conjunto de diretrizes, que especificam que cada actividade prevista no orçamento para os 13 sectores deve ser classificada em conformidade com indicadores, que consideram diferentes aspectos da sensibilidade ao género (participação, criação de capacidades, partilha de benefícios, mais acesso ao emprego e oportunidades de auferir rendimentos e redução da carga de trabalho das mulheres). Com base nas pontuações, as actividades são classificadas como “directamente sensíveis ao género”, “indirectamente sensíveis ao género” ou “neutras para o género”.

Para orientar a implementação do orçamento, o governo utiliza um **formulário que não tem nenhuma visão, missão ou objectivos específicos** e programas de trabalho anuais que ligam as actividades e as despesas aos resultados esperados. A Comissão de Recursos (MOF e NPC) estabelece tectos orçamentais para os ministérios para o ano fiscal seguinte, a meio do ano em curso. Os ministérios preparam os seus orçamentos, envolvendo igualmente entidades independentes locais e as agências de tutela até ao nível da comunidade/aldeia.

O MOF faz **reuniões consultivas com os doadores e chefes das agências de ajuda**. Embora as organizações de mulheres não tenham sido formalmente envolvidas anteriormente nestes processos de consulta, foram convidadas para uma consulta pré-orçamento que teve lugar a 4 de Julho de 2008 no MOF. Foi estabelecida para o ano fiscal 2005/06 uma Comissão para a Orçamentação Sensível ao Género (GRBC – Gender Responsive Budget Committee), que convida os grupos interessados nos assuntos da mulher – um vasto espectro de interessados do governo e sectores não governamentais – para consultas pré-orçamento. O documento final do

orçamento é aprovado pelo Gabinete e é em seguida apresentado ao Parlamento para discussão e aprovação.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

O MOF introduziu a Orçamentação na Óptica de Género (OOG) a partir do ano fiscal de 2005/6, com a assistência do UNIFEM e em conjunto com outros instrumentos de gestão financeira. Uma Comissão para a Orçamentação na Óptica de Género (COOG), coordenada pelo Chefe de Divisão/Secretário do Programa e da Divisão do Orçamento, Ministério das Finanças, foi instituído no Ministério das Finanças (Decisão do GON, 2062-5). O UNIFEM/NEPAL, o Ministério da Mulher, Crianças e Bem-estar Social, o Ministério do Desenvolvimento Local e a Comissão de Planeamento Nacional são membros permanentes da COOG. Foi introduzida uma nova classificação para o orçamento para 13 ministérios. As diretrizes para a OOG especificam que cada actividade do orçamento proposta nos 13 sectores em que a OOG é aplicável deve ser classificada em relação a indicadores, que consideram diferentes aspectos da sensibilidade ao género (participação, criação de capacidades, partilha de benefícios, mais acesso ao emprego e oportunidades de auferir rendimentos e redução da carga de trabalho das mulheres). De acordo com as estimativas para o orçamento para o AF 2007/8, cerca de 11% da totalidade do orçamento foi classificado como beneficiando directamente a mulher, cerca de 14% como beneficiando indirectamente a mulher e 55% do orçamento como neutro em relação ao género. Nas estimativas para o orçamento para o AF 2008/9, 14% da totalidade do orçamento foi classificado como beneficiando directamente a mulher, 35% como beneficiando indirectamente a mulher, e 51% do orçamento como neutro em relação ao género.

Como resultado do trabalho de OOG, foi estabelecida uma COOG permanente e foi iniciada uma avaliação regular do género como parte do sistema de gestão financeira anual regular. Foram também introduzidas avaliações do progresso anual, avaliação do desempenho e indicadores com vista a alcançar a igualdade dos géneros. Os Inquéritos Económicos Anuais e Inquéritos do Orçamento Anual, e reuniões de revisão anuais do orçamento e os sistemas orçamentais dos ministérios também começaram a incorporar informações relacionadas com o género. A criação de sensibilização e de capacidades das agências de implementação são outros resultados positivos.

ANÁLISE DA OOG PARA O SECTOR DA EDUCAÇÃO

O sector da educação foi seleccionado como foco para a análise da OOG. As disparidades no acesso à educação são ainda muito grandes no Nepal: as raparigas dos grupos pobres mais desfavorecidos e Dalits (intocáveis) são particularmente vulneráveis. Uma das principais prioridades das políticas foi o estabelecimento de um sistema de educação que incluía as raparigas e outros grupos desfavorecidos; assim, o Plano Provisório para Três Anos comprometeu-se a estabelecer um sistema de educação gratuito e obrigatório. O programa Educação Para Todos (EFA – Education for All) para 2004–2009 cobre o desenvolvimento de currículos, o ensino primário e educação não formal. Os níveis inferiores do ensino secundário e o nível secundário são apoiados pelo Programa de Apoio à Educação Secundária (SESP – Secondary Education Support Programme) (2003-2008).

O EFA tem por objectivo alcançar 100% de matrículas até ao ano 2015, abordando as questões relacionadas com as desigualdades de acesso e a ineficácia, a eliminação das disparidades sociais e das

relacionadas com o género, são também objectivos chave. O número de bolsas de estudo, especialmente para raparigas, foi aumentado: em 2005, as raparigas representavam 50% dos estudantes beneficiários de bolsas de estudo. Outras intervenções têm contribuído com ajuda financeira para uniformes, distribuição de óleo alimentar aos pais, almoços e livros escolares gratuitos. Além disso, raparigas e Dalits (intocáveis) receberam bolsas de estudo para formação como professores e as escolas têm recebido bónus se recrutarem professoras e Dalits. O SESP também procurou expandir a qualidade do ensino público, reduzir as desigualdades (raparigas e grupos mais desfavorecidos) e as disparidades regionais.

No AF 2007/08, apenas o programa EFA era gerido e financiado ao abrigo da modalidade SWAp. Os níveis inferiores do ensino secundário e o nível secundário foram apoiados pelo Programa de Apoio à Educação Secundária (SESP) (2003-2008), que estava a desenvolver uma abordagem SWAp. As atribuições do orçamento para o programa EFA para uma educação inclusiva e para a eliminação das disparidades entre os géneros têm estado a diminuir, em contraste, as atribuições para o Programa de Alargamento Escolar e para o Programa de Desenvolvimento do Ensino Pré-primário têm estado a aumentar.

As intervenções contribuíram para um aumento substancial das matrículas de raparigas e crianças de grupos marginalizados. No entanto, a escolaridade e a taxa de conclusão dos estudos das crianças oriundas de lares muito pobres ainda apresenta discrepâncias significativas. A percentagem de raparigas/mulheres nos níveis de educação superiores diminuiu à medida que aumenta o nível da educação, mas até agora os programas não deram atenção às questões relacionadas com o género a estes níveis.

RECOMENDAÇÕES

- A OOG deve ser aplicada de uma forma mais sistemática e a sua apropriação estabelecida em todos os ministérios, departamentos, representantes dos distritos/aldeias e instituições governamentais locais autónomas.
- O sistema de classificação deve ser revisto para o tornar mais adequado para os objectivos, metas e contribuições dos ministérios, e integrado no sistema de monitorização e gestão de despesas trimestral.
- A COOG deve incluir representações de diferentes grupos sociais e especialistas em questões do género.
- Os mecanismos e indicadores qualitativos da monitorização devem ser incorporados de modo a que as alterações qualitativas introduzidas pela OOG na vida das mulheres possam ser medidas e documentadas.

PERÚ

A pesquisa foi feita por Marcia Roeder, Carmen Takayama, Patricia Fuertes, e Isabel Hurtado.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

O **Acordo nacional de 2002** fornece a **direcção estratégica para os planos nacionais**. Este acordo, no entanto, não integra uma perspectiva do género.

Os planos multianuais sectoriais estratégicos e os planos institucionais estratégicos foram introduzidos no Peru nos finais de 1990, ambos para o médio e longo prazo. Estes planos dão a direcção para as prioridades dos planos operacionais institucionais.

A **Lei da Igualdade de Oportunidades (LIO)** e o **Plano de Igualdade de Oportunidades para Homens e Mulheres (PIO)** são os instrumentos de planeamento mais sensíveis ao género. A implementação da LIO e do PIO é monitorizada por uma comissão inter-institucional.

A **Lei Sasieta** tem como objectivo fazer uma integração da **perspectiva do género nas políticas nacionais e no orçamento**. A lei estipula que os orçamentos nacionais devem ser monitorizados e avaliados sob uma perspectiva do género e reconhece a importância da utilização de indicadores para o género para acompanhar os resultados dos orçamentos públicos.

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Os doadores organizaram-se em **grupos de trabalho** para trabalharem em diferentes sectores e tópicos. O principal objectivo destes grupos é a partilha de informação. As mesas redondas de doadores (MESAGEN) reúnem os pontos focais para o género das 24 agências de doadores e tem como presidente a CIDA. A mesa redonda tem 13 anos e é financiada pelas CIDA, UNFPA e UNIFEM. O grupo promove a utilização de um critério que tenha a ver com o género nas tomadas de deci-

são no sector público. Foi lançado um outro **fórum de doadores** pela Agência Peruana para a Cooperação Internacional (APCI) em 2006. No entanto, o fórum foi descontinuado devido à relação conflituosa entre a APCI e as ONGs Peruanas.

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

A ajuda para o desenvolvimento sob a forma de subsídios atingiu quase \$ 500 milhões de dólares em 2006, representando quase 0,5% do PIB, e 4% do orçamento nacional. A ajuda oficial para o desenvolvimento (APD) (sob a forma de subsídios) atingiu 69% da ajuda total em 2006. Os Estados Unidos são o principal doador, contribuindo com 54% da APD ao Peru em 2006, seguidos pela Comissão Europeia (13%), Espanha (8%), Itália (5%) e Alemanha (4%) e Bélgica (4%).

As modalidades de ajudas, como o DBS e SWAPs, são actualmente pouco utilizadas no Peru. Estão no entanto a ser utilizadas modalidades de financiamento semelhantes. O programa de segurança da alimentação PASA (financiado pela CE), e o acesso universal aos seguros de saúde PROSIS (financiado pela cooperação Belga) são similares ao DBS e SWAPs. Nestas modalidades as mulheres são tratadas como grupos vulneráveis.

A **Comissão Europeia (CE)**, no seu programa de estratégia para os países (CSP) apoia as iniciativas tais como a modernização do sector público Peruano em instituições como o Ministério de Economia e Finanças (MEF), APCI, e o Ombudsman. A CE deve adoptar a modalidade de SWAP para os últimos anos do seu CSP. A CE também apoia as intervenções que têm como objectivo o fortalecimento da implementação de uma política de oportunida-

des iguais no Peru, por exemplo, dando pequenos financiamentos às ONGs sensíveis ao género e outras instituições e organizações civis.

O outro doador principal, a **Agência Espanhola para a Cooperação e Desenvolvimento Internacional (AECID)**, aumentou a sua ajuda ao Peru de 53 milhões USD em 2002 para 137 milhões USD no ano de 2007. Cerca de 42% dos subsídios concedidos pela Espanha são canalizados através de ONGs Espanholas. Dois terços deste montante é financiado por uma cooperação descentralizadora. O género é uma prioridade chave para a AECID no Peru. A AECID concentra o seu programa de ajuda ao desenvolvimento para 2007-2010 na redução da pobreza e boa governação, através de três programas principais: governação democrática, coesão social e desenvolvimento económico sustentável. O género é um ponto-chave em todos os 19 projectos da AECID. Um destes apoia o Ministério do Desenvolvimento Social e da Mulher para que este apoie o Plano Nacional do Peru para Combater a Violência contra as Mulheres. Um dos sete objectivos estratégicos da AECID no Peru tem como meta aumentar a autonomia e as capacidades das mulheres. A AECID promove a representação das mulheres e o melhoramento das políticas e mecanismos para a igualdade dos géneros. A AECID também apoia a Direcção das Mulheres (Directorate of Women) no estabelecimento do Observatório para o Género e no acompanhamento da implementação do Plano para a Igualdade de Oportunidades (PIO).

PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

O sistema de Acompanhamento e Avaliação das Despesas Públicas foi implementado pela primeira vez em 2003, tornando-se mais tarde no programa **Orçamentação por Resultados**. O orçamento orientado para resultados (PpR) ainda não

está totalmente implementado em toda a Administração Pública, e actualmente apenas abrange cerca de 3% do orçamento nacional. O Parlamento aprovou o PpR com cinco programas em 2006.

A **promoção da participação civil e da transparência são dois componentes chave** do orçamento público do Peru. O portal 'Transparência' na internet, do Ministério da Economia e Finanças (MEF), é uma plataforma de informação que permite que o público possa aceder à informação sobre a execução do orçamento. Também estão disponíveis na Internet documentos relativos ao orçamento. No entanto, o fornecimento de informação sobre o orçamento necessita de ser melhorado. Os actuais mecanismos de transparência não estão completamente acessíveis: a informação não é nem atempada nem está desagregada. Existe também alguma resistência por parte das entidades oficiais em partilhar a informação.

O **Orçamento Participativo** (existente desde 2004), que diz respeito às despesas de investimento do governo regional e local, é regulado por uma lei. Desde 2004, o mecanismo de participação tem sido implementado de forma regular. O Orçamento Participativo representa 13% -15% do total do orçamento nacional.

Existem vários **mecanismos de diálogo** entre a sociedade civil e o Estado aos níveis nacional e regional. A sociedade civil monitorizou também o orçamento nacional aos níveis nacional e local. A informação referente a algumas destas iniciativas está disponível na internet, fornecendo uma informação sobre a análise da execução dos orçamentos nacionais e regionais.

O Sistema Nacional do Investimento Público (SNIP) é um sistema de **avaliação ex-ante** para os projectos de investimento público que tem como meta dar uma

contribuição para a utilização eficaz dos recursos públicos. Os governos regionais e locais estão ainda relutantes em aceitar a alteração do sistema de SNIP. A medida em que o orçamento nacional alcança os seus objectivos previstos é **avaliado** a cada três meses pela Agência Nacional para o Orçamento; o orçamento é reformulado dependendo da despesa agregada. Em termos gerais, as avaliações feitas ao orçamento nacional têm tendência para provocar um impacto mínimo, uma vez que não são disseminadas em larga escala, falta-lhes uma abordagem dirigida para os resultados e dão demasiada ênfase à execução do orçamento.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

Como explicado anteriormente, a Lei Sasieta dá uma justificação clara e um ponto de partida para a OOG, uma vez que estipula que os orçamentos nacionais devem ser monitorizados e avaliados sob uma perspectiva do género.

As organizações da sociedade civil que estão a trabalhar para a igualdade dos géneros têm estado activas na defesa e criação de instrumentos para integrar uma perspectiva do género nos orçamentos nacionais. Por exemplo, o Movimento Manuela Ramos (MMR) está a trabalhar no desenvolvimento de indicadores relacionados com o género para os programas que têm como prioridade um orçamento com base nos resultados; foram desenvolvidos cinco indicadores para cada sector. O MMR também apoiou a Comissão do Parlamento que monitoriza a LIO. Além disso, o MMR e o MIMDES organizaram uma audição pública para avaliar o progresso na implementação da LIO. A sociedade civil esteve também envolvida na elaboração de metodologias para incluir o género nos Processos de Orçamentação Participativa locais e regionais. Um exemplo deste trabalho é a rede 'Red Peru',

composta por organizações e profissionais que trabalham para democratizar o planeamento do desenvolvimento e processos de orçamentação.

O UNIFEM e outros doadores apoiaram a OOG a nível local no Peru. A partir de 2005-2006 foram analisados os processos de orçamentação participativa em dois distritos pobres de Lima (Villa el Salvador e Villa María del Triunfo). As avaliações locais sobre as situações das mulheres foram conduzidas em parceria com a ONG DESCO local. Em seguida, foram estabelecidas agendas para as questões relacionadas com a mulher. Além disso, o programa formou o pessoal das organizações de mulheres e do governo local. Como resultado, o governo local na Villa el Salvador atribuiu uma parte do orçamento local a projectos que abordavam as prioridades para o género no ano fiscal de 2008-2009. Outro resultado foi uma metodologia para analisar os orçamentos públicos de uma perspectiva do género.

ANÁLISE DA OOG PARA O SECTOR DO EMPREGO

O sector do emprego foi seleccionado como foco para a análise da OOG. As questões chave relacionadas com o género no sector são a falta de acesso a formação profissional, diferenças de salário entre os géneros, falta de acesso ao crédito, papéis na reprodução e falta de direitos no trabalho.

O sector abordou questões relacionadas com o género na formação profissional, realçou o acesso das mulheres a um empreendedorismo formal. Forneceu também uma informação periódica sobre a participação das mulheres no mercado do trabalho e levou a cabo inspecções aos locais de trabalho com grande incidência de emprego temporário ou onde existem condições de trabalho precárias. O foco principal foi os direitos no trabalho dos grupos vulneráveis

de mulheres trabalhadoras, tais como trabalhadores em casa e mulheres que lideram empresas pequenas ou micro-empresas.

As mulheres são consideradas principalmente como grupos vulneráveis que necessitam de assistência e não estão explicitamente incluídas na competitividade, desenvolvimento de capacidades de gestão e políticas de procura de empregos. Apesar de alguns programas terem como alvo a população rural, não prestaram uma atenção adequada às mulheres rurais. Por exemplo, as mulheres rurais e as suas empresas não estão cobertas na informação sectorial e os seus direitos de trabalho básicos não são monitorizados em sectores como o sector agrário-comercial orientado para a exportação. Os direitos das mulheres grávidas trabalhadoras também não são adequadamente respeitados. O orçamento atribuído à Direcção da Inspecção Laboral é pequeno. O orçamento de 2009 incluiu as inspecções laborais como uma prioridade, mas não incorpora explicitamente as questões relacionadas com o género.

Apesar do papel estratégico do sector, o seu orçamento representa apenas 0,4% do orçamento nacional. A ajuda atribuída a este sector aumentou de 5% para 10% no período de 2005-2008. A maior parte dos programas sectoriais que respondem às prioridades das mulheres são apoiados por doadores (tais como AECID e EC).

RECOMENDAÇÕES

- As **capacidades dos ministérios do desenvolvimento social e da mulher e da economia e finanças devem ser reforçadas** para lhes permitir ligar sistematicamente as políticas nacionais (incluindo as referentes à igualdade dos géneros) com programas e o orçamento, e para desenvolver os indicadores de resultados sensíveis ao género.

- Deve ser desenvolvido um **código de classificação do orçamento nacional específico para o género**.
- Devem ser dados aos avaliadores do Ministério da Economia e Finanças exemplos de como **incorporar o género no formato de avaliação de projectos do SNIP**. A proposta deve dar provas dos custos e benefícios da integração de uma perspectiva sobre o género nos investimentos públicos.
- Deve ser prestada uma **assistência técnica às Entidades Nacionais para o Género**, e o Ministério de Desenvolvimento Social e da Mulher deve fazer o acompanhamento dos programas incluídos no orçamento orientado para resultados com indicadores para o género. É também necessário desenvolver as capacidades dos pontos focais para o género.
- Deve ser feita **pressão** para incluir **um ponto focal para o género** no Centro Nacional para o Planeamento Estratégico.

RUANDA

A pesquisa foi feita por John Mutamba e Cyuma Mbayiha.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

O planeamento para o desenvolvimento do Ruanda, tanto a médio como a longo prazo, é orientado pelos documentos **Visão 2020** e a **Estratégia para o Desenvolvimento Económico e Redução da Pobreza (EDPRS – Economic Development and Poverty Reduction) 2008-2012**. O EDPRS tem três programas principais: Crescimento Sustentável do Emprego e das Exportações; um programa de desenvolvimento rural integrado para erradicar a pobreza extrema e captar as capacidades produtivas dos pobres; e boa governação. A EDPRS incorpora diversas questões transversais incluindo o género, a SIDA/HIV, o ambiente, a inclusão social e a juventude. A ligação entre a estratégia de desenvolvimento do Ruanda e o processo orçamental é feita através de um quadro para as despesas a médio-prazo (MTEF), concebido para traduzir as prioridades nacionais em envelopes financeiros a médio-prazo.

Ao nível sectorial, a educação, a saúde, a energia e a agricultura prepararam **Planos Estratégicos Sectoriais** com a duração de cinco anos. Ao nível do governo local, todos os **distritos** prepararam **Planos para o Desenvolvimento Distrital (DDPs – District Development Plans)** com a duração de cinco anos com base no EDPRS e nas Estratégias Sectoriais para alinhar as prioridades nacionais com as necessidades locais. No entanto, até à data, nenhum dos DDPs teve em consideração a perspectiva do género.

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Foram criados **mecanismos conjuntos de consulta e diálogo** para o governo, doadores e sociedade civil. Os grupos principais sectoriais que foram estabelecidos durante a análise do anterior PRSP

continuam a funcionar. Os grupos principais constituem um fórum onde o governo, a sociedade civil e os doadores do sector privado podem discutir políticas, modalidades de implementação, financiamentos, monitorização da implementação e fazer avaliações durante as análises sectoriais e noutras ocasiões. Os grupos principais participam nos processos de análise conjunta, planeamento estratégico e orçamentação. Existe igualmente um grupo principal que se ocupa das questões transversais, coordenado pelo Ministério das Finanças e do Planeamento Económico (MINECOFIN) e co-presidido pelo DFID e UNIFEM. Alguns dos outros sectores possuem uma fraca representação em termos de defesa das questões relacionadas com o género.

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

A Assistência Oficial ao Desenvolvimento (APD) líquida ao Ruanda em 2006 foi de USD 585 milhões, o que corresponde a 24% do PIB e a aproximadamente metade do orçamento do governo. Dezassete doadores contribuíram em conjunto para 93% da APD recebida pelo país em 2008. No Ruanda, as abordagens baseadas em programas (por exemplo DBS ou sectoriais) corresponderam a 38% de toda a ajuda. A maior parte da ajuda com base em programas – USD 213 milhões ou o total de USD 297 milhões – assume a forma do GBS. Os principais doadores para o Ruanda são o DFID, a Comissão Europeia (CE), os Estados Unidos e o Banco Mundial.

A **Comissão Europeia (CE)** é o segundo maior doador do Ruanda, contribuindo com \$85 milhões de ajuda, dos quais 29% foi GBS em 2007. O apoio da **CE** concentra-se na redução da pobreza e a ajuda centra-se no apoio a três áreas principais:

desenvolvimento e investimento no sector privado, políticas e reformas macro-económicas, políticas sectoriais; desenvolvimento social e humano: políticas para o sector social, questões da juventude, desenvolvimento cultural; e cooperação e integração regional. O género é reconhecido como um importante tema “transversal” que deve ser integrado em todas as áreas do desenvolvimento e cooperação. No entanto, a única questão específica para o género que é realçada no CSP 2008-2013 é o baixo desempenho das raparigas no ensino primário e secundário. Estão em desenvolvimento planos para integrar indicadores independentes de género (por exemplo, na saúde, educação e emprego) no Quadro de Avaliação Comum do Desempenho (CPAF – Common Performance Assessment Framework) da CE com a finalidade de acompanhar o progresso e o impacto dos programas de desenvolvimento para a igualdade dos géneros.

O DFID é o maior doador do Ruanda: O DFID proporciona 70% da sua ajuda como DBS, sendo 6% atribuída a abordagens sectoriais na educação e saúde e os restantes 24% a vários fundos comuns e subsídios de assistência técnica. O DFID aborda as questões relacionadas com a igualdade dos géneros dando apoio ao Ministério para o Género e Promoção das Mulheres e aos seus parceiros para reduzir os elevados níveis de desigualdade dos géneros e a pobreza feminina através de políticas e monitorização. O DFID também apoia o Conselho Nacional para as Mulheres. No entanto, de acordo com os cálculos dos pesquisadores, o financiamento para os componentes relacionados com a igualdade dos géneros é pequeno, apenas 2,1% da ajuda total concedida pelo DFID.

PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

O processo de orçamentação no Ruanda é coordenado e dirigido pelo Ministério das

Finanças e do Planeamento Económico (MINECOFIN). O Secretário Geral do Ministério, na qualidade de principal responsável pela contabilidade, é o gestor do orçamento nacional. Ao nível operacional, o Director do orçamento nacional é o técnico principal para a preparação, implementação e avaliação do orçamento nacional. O processo de orçamentação é gerido por uma rede de directores de planeamento ao nível central dos ministérios sectoriais e os 30 distritos, e existe desde 2005.

Tem lugar uma vez por ano um processo de **consultas sectoriais conjuntas**, antes das reuniões de análise sectoriais, sendo o seu objectivo desenvolver um consenso sobre as prioridades, o estado de implementação e atribuição de recursos. Nas consultas sectoriais conjuntas participam os ministérios dos sectores principais, agências doadoras, representantes dos distritos, organizações da sociedade civil e membros do sector privado. Estas reuniões avaliam os progressos feitos na implementação dos objectivos do ano anterior assim como as prioridades para o ano seguinte e as suas implicações financeiras, como elementos informativos para o orçamento do ano seguinte. As análises dos sectores envolvem consultas entre representantes do governo, organizações da sociedade civil, organizações do sector privado e agências doadoras. Na maior parte dos casos, os debates são dominados por doadores chave e representantes sénior dos ministérios.

O **papel dos CSOs no processo orçamental** assim como na OOG é limitado. Os CSOs estão limitados por falta de aptidões em planeamento e orçamentação assim como experiência em questões relacionadas com o género. O Ministério para o Género e Promoção da Família tem recursos humanos limitados e tem assim dificuldades em cumprir o seu mandato de levar as principais agências

a integrar o género nos seus orçamentos. O parlamento, através da sua Comissão Económica e do Fórum Parlamentar das Mulheres do Ruanda (FFRP), desempenha um papel importante na monitorização para garantir que o orçamento é sensível ao género. O FFRP tem feito esforços para convencer o Ministério das Finanças e do Planeamento Económico (MINECOFIN) a aceitar a OOG.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

A primeira iniciativa de OOG foi apoiada pelo DFID e implementada entre 2002 e 2004 como parte de um alargado programa para integrar o género no Ministério do Género e da Promoção da Família (MIGEPROF). A iniciativa foi implementada em estreita colaboração com o MINECOFIN.

Ao nível central, cinco ministérios (educação, agricultura e pecuária, saúde, água e recursos naturais e governo local e assuntos sociais) foram escolhidos para um programa piloto, e responsáveis destes ministérios receberam formação seguida de assistência durante a execução do trabalho. Cada Ministério tinha de analisar as seis maiores despesas em termos monetários no orçamento desse ano, e desenvolver uma declaração orçamental utilizando um formato definido. Foi levado a cabo um exercício semelhante com funcionários dos governos provinciais. As organizações da sociedade civil também receberam formação em OOG mas não houve acções de acompanhamento. A iniciativa de OOG chegou ao fim em 2004 ao término do programa apoiado pelo DFID. Uma avaliação feita em 2004 revelou que a iniciativa teve um impacto mínimo, para além de aumentar a sensibilização para a OOG.

O MINECOFIN lançou recentemente (Novembro de 2008) um programa de OOG em colaboração com o UNIFEM. O programa tem como objectivo reforçar as

capacidades institucionais em reporting, análise de questões relacionadas com o género, recolha de dados e monitorização dos vários sectores. Tem um núcleo técnico funcional constituído por nove membros e é presidido pelo Director para o Orçamento. Os Membros da Comissão Orientadora do programa OOG são funcionários superiores dos MINECOFIN, MIGEPROFE, UNIFEM e de várias outras instituições, incluindo parceiros para o desenvolvimento. Quatro sectores – educação, saúde, infra-estruturas e agricultura – serão visados durante a primeira fase antes da implementação completa ao nível do governo central e local. O MINECOFIN também concluiu recentemente a preparação das suas directrizes sobre o género para o orçamento, que serão utilizadas como uma ferramenta para garantir uma atribuição equitativa dos recursos.

ANÁLISE DA OOG PARA O SECTOR DA EDUCAÇÃO

O sector da educação foi seleccionado como foco para a análise da OOG. Os principais doadores para o sector (DFID, ADB, Holanda, o Banco Mundial e a Cooperação Belga) contribuem com fundos através de GBSs e SBSs.

Apesar de existir uma paridade entre os géneros relativamente às matrículas no ensino primário, existem grandes diferenças nas matrículas ao nível do ensino secundário e terciário. As raparigas têm taxas de abandono mais elevadas, especialmente nos últimos anos da instrução primária e os primeiros anos do secundário; as diferenças entre os géneros no desempenho académico continuam a ser um desafio. Em termos de resultados, as raparigas representam apenas 40% dos alunos que passam nos exames nacionais no fim do ensino primário e apenas 31,1% dos que passam nos exames no fim do primeiro ciclo do secundário.

O Ministério da Educação aborda as questões relacionadas com o género concentrando-se em aumentar a participação das raparigas na educação, por exemplo através de uma campanha escolar para a educação das raparigas, implementado pelo Fórum para as Educadoras das Mulheres Africanas (Forum for African Women Educationalists) em conjunto com a Protecção das Crianças e Famílias com Sida/HIV, UNICEF, DFID, e a SIDA. Algumas das intervenções incluem a construção de novas escolas com instalações sanitárias separadas para rapazes e raparigas.

Como a educação primária recebe quase metade do orçamento para a educação, é provável que beneficie os rapazes e raparigas de uma forma mais equilibrada, uma vez que existe uma paridade nas matrículas.

RECOMENDAÇÕES

- Deve ser implementado um **quadro institucional** para garantir uma **monitorização e coordenação mais eficiente dos processos de OOG**.
- As reformas do sector público e a reforma da Gestão das Finanças Públicas devem ser utilizadas como um ponto de entrada para a OOG.
- **Devem ser criadas capacidades** nas instituições chave a nível nacional e local através de uma formação técnica e apoio de retaguarda em áreas relacionadas com o planeamento e orçamentação sensíveis ao género.
- **Deve ser reforçada a monitorização dos progressos através de comunicações regulares e da avaliação dos resultados**. O Governo deve desenvolver um sistema para fornecer atempadamente dados coerentes, comparáveis e independentes de género para

monitorar a implementação das políticas nacionais para o género; os dados devem também ser independentes de outras variáveis de fundo.

- O Ministério das Finanças e do Planeamento Económico em colaboração com o Ministério para o Género deve **desenvolver mecanismos de responsabilização entre o governo e os parceiros para o desenvolvimento** que garantam que os procedimentos de orçamentação e financiamento são sensíveis ao género.

TANZÂNIA

A pesquisa foi feita por Liisa Kytola.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

A **Estratégia Nacional para o crescimento e Redução da Pobreza (MKUKUTA – National Strategy for Growth and Reduction of Poverty)** constitui o quadro a longo prazo para o desenvolvimento da Tanzânia. A estratégia está estruturada em redor de três grupos prioritários: Grupo 1 – Crescimento e Redução dos Rendimentos de Pobreza; Grupo 2 – Melhoria da qualidade de vida e bem-estar social; e sob o Grupo 3 – Governança e responsabilização. As políticas e estratégias sectoriais devem estar ligadas às prioridades da Estratégia Nacional para o Crescimento e Redução da Pobreza (MKUKUTA), e as suas intervenções e orçamentos devem estar orientados para a sua consecução.

A MKUKUTA integra **questões relacionadas com o género nas suas áreas e objectivos prioritários, assim como no seu quadro de monitorização**. A estratégia proporciona uma análise abrangente da pobreza com ou sem rendimentos, que faz também uma referência explícita ao género, e menciona a contribuição das mulheres para a economia doméstica. A análise do género referente a cada um dos objectivos estratégicos é abrangente, sendo também referidas acções prioritárias relacionadas com o género. A maior parte dos 84 indicadores de nível nacional da MKUKUTA são independentes à área geográfica, rural/urbano, género e pobreza. Alguns dos indicadores também são específicos para o género.

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Os **19 doadores** da Tanzânia trabalham com base numa **Estratégia de Assistência Conjunta (JAS – Joint Assistance Strategy)**, e têm também uma estrutura de diálogo, o Grupo de Parceiros para o Desenvolvimento (DPG – Development

Partners Group), que deve estar alinhado com a correspondente estrutura de diálogo dirigida pelo governo, ou seja, alinhada com os Grupos da MKUKUTA. A estrutura do DPG inclui sub-grupos para sectores ou temas específicos. Entre eles incluem-se o DPG Igualdade dos Géneros (DPG para o Género) cujo objectivo é apoiar a implementação dos objectivos nacionais para a igualdade dos géneros. Cada agência no grupo acompanha as questões relacionadas com o género em determinados sectores e áreas temáticas, e em seguida comunica as questões ao DPG para o sector adequado, que por sua vez leva as questões aos grupos principais liderados pelo Governo. O DPG para o Género não tem uma representação directa nos principais fóruns de tomada de decisões, como por exemplo a análise anual do GBS.

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

Uma grande parte do orçamento do governo da Tanzânia – 34% – é financiado pela ajuda ao desenvolvimento. O Apoio ao Orçamento Geral (GBS) constitui mais de um terço do volume da ajuda à Tanzânia a partir do ano fiscal de 2002/03; actualmente constitui 34% do orçamento. Catorze doadores fornecem ajuda através desta modalidade. Existem SWAPs para os sectores da educação, saúde, agricultura, águas e governação local. Os principais doadores da Tanzânia são a Associação para o Desenvolvimento Internacional (IDA – International Development Association), a AfdF, o Reino Unido, a Comissão Europeia (CE), os Estados Unidos, a Holanda, a Suécia, a Dinamarca, a Noruega e o Fundo Global, por ordem decrescente.

A **Comissão Europeia (CE)** fornece cerca de metade da sua ajuda sob a for-

ma de GBS. Os principais sectores que recebem apoio são as infra-estruturas, as comunicações e transportes e o comércio e integração regional. O Documento de Estratégia para o País (CSP) refere que as questões transversais como o género devem ser integradas em todo o apoio concedido pela CE. O CSP inclui uma análise da situação da igualdade dos géneros na Tanzânia e aborda, em certa medida, as questões relacionadas com o género na descrição das áreas principais que beneficiam do apoio da CE. O CSP também declara explicitamente que o género deve ser tido em conta no GBS, mas não contém detalhes sobre como isso poderá ser feito. Em termos de financiamentos para a igualdade dos géneros, a CE atribuiu recentemente fundos ao Ministério para o Desenvolvimento Comunitário, do Género e das Crianças (MCDGC – Ministry of Community Development, Gender and Children); projectos anteriores relacionados com o género foram apoiados pelas linhas orçamentais da sede da CE, nomeadamente pelo co-financiamento de ONGs, saúde sexual e reprodutiva e doenças relacionadas com a pobreza. O género é uma das questões monitorizada em relação às tranches variáveis para o sector social. A Delegação da CE tomou recentemente algumas medidas para melhorar o seu envolvimento na questão do género, tais como a organização de um treino sobre o género para o seu pessoal.

O GBS constitui cerca de 36% da assistência para o desenvolvimento prestada pela **Holanda** à Tanzânia. O género é uma das áreas prioritárias do novo Plano Estratégico da Holanda para a Tanzânia para 2008-2012, juntamente com a saúde, a governação local e o sector privado. A maior parte dos financiamentos relacionados com o género tanto ao governo como a intervenientes não governamentais são para o sector da saúde. A Holanda tem um consultor para

o género a tempo inteiro, que não tem outras responsabilidades temáticas.

PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

A **orçamentação para o desempenho** foi introduzida na Tanzânia como um projecto piloto em 1998/99 e foi totalmente implementada em 2000/2001. O quadro orçamental a médio prazo cobre todos os ministérios e tanto o orçamento para o desenvolvimento como o orçamento recorrente.

As **directrizes para o orçamento** incluem instruções relacionadas com o género desde 1999, e dão instruções às agências e departamentos para 'Garantirem que a atribuição de recursos tenha em conta a Estratégia Nacional para o Crescimento e Redução da Pobreza (NSGRP) e também questões transversais tais como o HIV e a SIDA, o género e a conservação do ambiente'. Não continham no entanto uma explicação sobre como conceber e preparar um orçamento sensível ao género, ou como ligar as prioridades e desafios anteriormente identificados com o orçamento.

De acordo com o Índice do Orçamento Aberto (OBI – Open Budget Index), o governo dá ao público apenas um **mínimo de informação sobre o orçamento do governo central e as actividades financeiras**. O OBI refere que o executivo faz muito poucas consultas aos membros dos órgãos legisladores como parte do processo de estabelecimento das prioridades orçamentais. As consultas ao público são também limitadas. Por exemplo, a consulta anual referente à Análise das Despesas Públicas (PER – Public Expenditure Review), na qual são apresentadas algumas prioridades orçamentais, tem muito pouca participação dos sindicatos, das CSOs e do sector privado, e não constitui uma oportunidade real para discutir e definir prioridades secto-

riais. Além disso, a análise é feita muito tarde no processo de preparação do orçamento para que tenha qualquer impacto real sobre este.

O envolvimento dos **pontos focais do governo para o género (GFPs – Gender Focal Points)** é mínimo; estes são muitas vezes funcionários públicos e não têm as aptidões e competências necessárias em planeamento económico e orçamentação. Para abordar esta situação, os parceiros para o desenvolvimento e o governo discutiram as formas como poderiam melhorar e ‘elevar’ o papel dos GFPs, ligando-os de uma forma mais explícita ao processo de planeamento e orçamentação nas MDAs.

Existe um excesso de instrumentos de **monitorização** no processo orçamental da Tanzânia. A partir de 2007/08 as instituições governamentais também têm de comunicar mais detalhadamente os seus desempenhos em relação aos planos estratégicos e à MKUKUTA. Tanto a MKUKUTA como as estruturas de diálogo dos doadores são sujeitas todos os anos a um conjunto de análises, tais como a análise anual do GBS. Os entrevistados relataram situações como a falta de coordenação e partilha de informação entre os grupos de trabalho responsáveis pelas várias análises. Isto também não permite saber claramente se, e em que fase do processo, são levantadas ou discutidas as questões relacionadas com o género. Um desafio para as questões relacionadas com o género é a limitada capacidade dos intervenientes nas questões do género em participarem e influenciarem as principais estruturas de diálogo para a tomada de decisões, como por exemplo, as análises anuais do GBS.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

O trabalho em OOG foi iniciado na Tanzânia em 1997 pelo Programa de Ligação relacio-

nado com o Género da Tanzania (TGNP – Tanzania Gender Networking Programme), em parceria com CSOs da Aliança de Activistas Feministas (FemAct – Feminist Activist Alliance). O início do trabalho em OOG coincidiu mais ou menos com a introdução do primeiro MTEF e uma passagem para a orçamentação com base no desempenho. O trabalho em OOG utilizou uma vasta gama de abordagens: criação de capacidades, trabalho para integrar o género nos instrumentos de planeamento e orçamentação, análise de pesquisas e de políticas, sensibilização para os CSOs, agências governamentais e parlamentares e diálogo com os doadores. As pesquisas abrangeram desde as políticas fiscais para lares suportados por mulheres, a carga que constituem os esforços de prestação de cuidados de saúde em casa a doentes com HIV/SIDA, até aos processos PER na óptica de género. O trabalho de lobbying do TGNP também encorajou o Governo a levar a cabo o primeiro Inquérito de Uso do Tempo na Tanzânia.

Existem muitos níveis de resultados do trabalho de OOG na Tanzânia: O TGNP tem tido êxito no aumento da sensibilização e aceitação da OOG no Governo e na sociedade civil. Outros resultados positivos foram: uma mudança no relacionamento entre o Governo e os CSOs; diretrizes para o quadro orçamental a médio prazo, que desde 1999, contém instruções para que os MDAs tenham o género em conta para a preparação do orçamento; o Ministério da Água também institucionalizou amplamente a OOG no seu trabalho, e vários ministérios também têm linhas orçamentais específicas para as actividades relacionadas com o género ou formação em OOG. À ampla sensibilização para a OOG não corresponde, no entanto, uma implementação consistente com um nível equivalente, devido às deficientes aptidões a vários níveis, ao mandato e às capacidades dos intervenientes

em questões do género e à má coordenação entre os vários DPs e os grupos liderados pelo Governo.

ANÁLISE DA OOG PARA O SECTOR DA EDUCAÇÃO

O sector da educação foi seleccionado como foco para a análise da OOG. Um dos principais objectivos da MKUKUTA é a igualdade de acesso ao ensino primário e secundário de qualidade para rapazes e raparigas, a alfabetização universal de homens e mulheres e a expansão da educação superior, técnica e vocacional. O Programa para o Desenvolvimento do Sector da Educação (2000) continha dois programas sub-sectoriais, um para o ensino primário e outro para o secundário. Os objectivos do programa para o ensino primário eram a igualdade de acesso para todos ao ensino primário e um ensino de alta qualidade. O programa para o ensino secundário tinha como meta garantir um maior acesso ao ensino secundário e abordar as questões relacionadas com a igualdade, retenção, qualidade e gestão. Uma das metas é garantir uma 'igualdade de participação em áreas mal servidas devido à localização geográfica, género e desigualdades de rendimentos'.

A proporção do orçamento nacional atribuído ao sector da educação aumentou de 13% em 2003/04 para 18,3% em 2007/08. Os apoios para o sector foram canalizados através do GBS, SBS e financiamento de projectos, e o sector tem tido uma SWAp desde o início do ano 2000. Apenas foi encontrada pouca informação sobre a atribuição de fundos e despesas com projectos específicos para o género, no ensino primário. É no entanto evidente que as medidas para melhorar a igualdade não são aplicadas de uma forma generalizada e apenas dão oportunidades a um reduzido número de raparigas Tanzanianas. No ensino secundário, apenas 3,5% do total dos recursos do progra-

ma são atribuídos às actividades relacionadas com a "melhoria da igualdade".

As estratégias universais, tais como a abolição das propinas para o ensino primário, os programas de alimentação nas escolas, e o melhoramento das instalações escolares, levaram a um aumento das matrículas tanto de rapazes como de raparigas. Ocorreram alterações positivas nas taxas de matrícula das raparigas no ensino primário e nas taxas de promoção do ensino primário para o secundário. Em 2007, as taxas de matrícula para rapazes e raparigas era muito semelhante: 97,6% para os rapazes e 97,0% para as raparigas. As taxas de promoção das raparigas, do ensino primário para o secundário, aumentaram de 36,5% em 2005 para 65,2% em 2006, tendo a taxa para os rapazes aumentado de 36,6% para 69,8% respectivamente. O abandono dos estudos devido à gravidez é, no entanto, uma questão importante na Tanzânia: nos níveis primário e secundário, a gravidez é responsável por 5,6% e 8% dos abandonos, respectivamente.

RECOMENDAÇÕES

- **As directrizes para o orçamento devem ter instruções mais detalhadas sobre como os sectores podem preparar os seus orçamentos de forma a serem sensíveis ao género.** As directrizes para a orçamentação baseada no desempenho devem também integrar a OOG.
- **A MKUKUTA e as análises sectoriais devem incluir, de forma consistente, dados independentes de género** para todos os indicadores independentes de género do Plano Geral de Monitorização da MKUKUTA.
- **Os intervenientes nas questões relacionadas com o género devem bater-**

se para que as questões sectoriais relacionadas com o género sejam discutidas pelos doadores activos nos grupos sectoriais.

- **Os indicadores relacionados com o género devem ser incluídos nos indicadores do PAF do GBS, que são em certa medida renegociados anualmente.**

UGANDA

A pesquisa foi feita por Nite Tanzarn.

QUADRO DAS POLÍTICAS DO PAÍS

O **Plano para a Erradicação da Pobreza (2004/5-2007/8) (PEAP – Poverty Eradication Action Plan)** é o PRSP do Uganda e constitui o quadro geral das suas políticas para a orientação do planeamento nacional e atribuição de recursos a médio e longo prazo. O PEAP identifica a desigualdade dos géneros como um dos desafios para a erradicação da pobreza, e incita os respectivos sectores a integrarem o género como um aspecto relevante nas suas prioridades de financiamento. O PEAP expirou em 2008 e será substituído por um plano de desenvolvimento nacional (NDP – National Development Plan). A preparação do NDP não é feita de uma forma tão participativa como a formulação do PEAP. Receia-se que o processo não contribua para as boas práticas de colocar o género entre as linhas mestras tal como tinha sido conseguido durante a implementação do PEAP.

A **Estratégia de Assistência Conjunta (UJAS) (2005–2009)** constitui a base do apoio dos parceiros para o desenvolvimento à implementação do PEAP. A UJAS envolve os doadores em diversas actividades relacionadas com o género: apoio à implementação da Política do Uganda Relativa ao Género revista, assim como o plano de acção para as 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 igualdade 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 (PRSC – Poverty Reduction Support Credit)**, uma ferramenta orçamental do Banco Mundial, como base para as discussões anuais conjuntas com o governo, que ligam as contribuições dos doadores ao cumprimento de acções acordadas derivadas do PEAP. 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. O PRSC encorajou o Governo a adoptar uma orçamentação sensível à igualdade e ao género para o AF de 2004/05.

Os doadores para o GBS e para os orçamentos sectoriais estão actualmente envolvidos num processo de preparação de um **quadro de avaliação conjunto (JAF – joint assessment framework) que estará alinhado com o Plano de Desenvolvimento Nacional (NDP)**. Esta ferramenta irá substituir o UJAS e o PRSC, que expiram com o PEAP. Espera-se que o JAF tenha indicadores agregados, mas estes poderão não ser explicitamente sensíveis ao género.

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Entre os mecanismos de coordenação dos doadores, o Uganda tem um grupo de suporte ao orçamento/grupo de economistas dos doadores, assim como um grupo de coordenação para o género.

O **Grupo de Coordenação dos Doadores para o Género (DCG)** foi estabelecido em

2001 como um fórum de coordenação para os parceiros para o desenvolvimento com o objectivo de promover a igualdade dos géneros e a capacitação das mulheres. O DCG é composto por 18 parceiros para o desenvolvimento e está aberto a representantes de organizações de doadores bilaterais e multilaterais e a ONGs internacionais. O objectivo do DCG é colocar o género nas linhas mestras das políticas e programas nacionais para o desenvolvimento, do PEAP, do processo de descentralização e das SWAps em vários sectores. O grupo também estabelece a ligação com outros grupos de coordenação de doadores tais como grupo de suporte/grupo de economistas para garantir que o género é colocado nas suas agendas.

GESTÃO DA AJUDA E ASSISTÊNCIA EXTERNAS

O Uganda recebe uma ajuda substancial: 30% do orçamento para o AF 2008/09. Menos de metade da ajuda é dada como apoio ao orçamento. Todos os principais doadores (excepto a USAID), utilizam o apoio directo ao orçamento (DBS – Direct Budget Support), SWAps, e apoio a projectos para desembolsar a ajuda. A maior parte dos parceiros que dão um apoio directo ao orçamento utilizam o Crédito de Apoio para a Redução da Pobreza (PRSC – Poverty Reduction Support Credit), uma ferramenta orçamental do Banco Mundial, como base para as discussões conjuntas com o governo. Os dez principais doadores incluem o Banco Mundial/IDA (29%), Reino Unido (13%), UE (10%), USAID (8%), Banco para o Desenvolvimento Africano – ADB (5%), Holanda (4%), Irlanda (4%), Dinamarca (4%), e Alemanha (4%).

Metade da ajuda da **Comissão Europeia (CE)** ao Uganda é canalizada sob a forma de apoio ao orçamento. O Documento de Estratégia por País da CE (CSP – Country Strategy Paper) declara que será feito um esforço sistemático para integrar o género

e outras questões transversais em todas as áreas de cooperação. Em especial, o CSP discute em detalhe a participação das mulheres no desenvolvimento e na tomada de decisões. O género também está incluído nos indicadores de desempenho do CSP, tais como os utilizados para o sector da educação. No entanto, os indicadores relacionados com o género não são medidos para a tranche variável do GBS, e assim os progressos feitos em relação às questões do género não afectam os pagamentos. A CE também tem uma linha orçamental para os CSOs para financiar a igualdade dos géneros.

Metade da ajuda do **DFID** é concedida sob a forma de apoio ao orçamento, e a restante é dividida de forma igual entre a assistência humanitária ao Norte e assistência técnica à governação. O **DFID** não tem uma estratégia para o país, e tem, de forma limitada, utilizado a Estratégia de Assistência Conjunta do Uganda (UJAS 2005–009) nos seus diálogos sobre políticas com o governo. O DFID também financiou a Iniciativa para o Género e para a Igualdade no UGANDA, durante mais de três anos, através de uma ajuda ao projecto.

PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

O **Documento do Quadro Orçamental Nacional (NBFP – National Budget Framework Paper)** estabelece como o governo tenciona alcançar os objectivos para as políticas através do orçamento, estabelecendo uma ligação entre as políticas gerais do governo, o PEAP e o orçamento anual. O NBFP identifica as projecções preliminares de receita e alocações de despesas como a base para a preparação do orçamento detalhado. O NBFP não contém muita informação sobre as questões relacionadas com o género.

O orçamento do Uganda é preparado de acordo com um ciclo anual e o processo é coordenado pelo Ministério das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Económico (MoFPED). Os grupos de trabalho sectoriais (SWGs) constituem o quadro institucional para o diálogo sobre as políticas orçamentais entre os ministérios da tutela, os parceiros para o desenvolvimento, os governos locais, os CSOs e o sector privado. O processo de orçamentação é consultivo e participativo e envolve os gabinetes, os membros do parlamento, os ministérios e outras instituições financiadas pelo governo, os governos locais, os CSOs, o sector privado e os parceiros para o financiamento/desenvolvimento. No entanto, apenas o MoFPED toma parte nas discussões que definem as prioridades para o orçamento e a atribuição dos recursos.

Os CSOs do Uganda estão activos no processo orçamental. Sob a liderança da Rede de Dívidas do Uganda (UDN – UGANDA Debt Network), os CSOs estabeleceram uma iniciativa CSO para a defesa do orçamento, que tem como objectivo aumentar a participação dos cidadãos no processo orçamental. Os CSOs também tentaram preparar orçamentos alternativos, mas devido a restrições financeiras e de outras ordens, esse trabalho não tem sido feito de forma continuada. O MoFPED também fez esforços para tornar o MoFPED mais acessível e mais compreensível pelo público. Criou em 2008 grupos para consultas sobre o orçamento, para desmistificar os processos de formulação de políticas e do orçamento. A Rede de Dívidas do Uganda (UDN) é membro e preside ao grupo de consultas sobre estimativas orçamentais e relatórios aprovados. O grupo é composto por pesquisadores e participantes chave do governo local, do sector privado e agências doadoras. O seu mandato é simplificar os números para que sejam mais fáceis de entender pelo público.

ORÇAMENTAÇÃO NA ÓPTICA DE GÉNERO

A OOG foi iniciada no Uganda em 1999 por uma coligação de grupos de defesa dos direitos das mulheres e parlamentares. O Fórum para as Mulheres na Democracia (FOWODE – Forum for Women in Democracy), uma organização da sociedade civil, era um participante chave. A introdução de uma orçamentação participativa e uma orçamentação baseada no desempenho e a monitorização associada constituíram um ponto de partida para a OOG. O FOWODE levou a cabo pesquisas e actividades de defesa e activismo; também faz análises anuais ao orçamento nacional relacionado com o género do orçamento nacional geral e dos orçamentos para os sectores da agricultura, saúde, educação, água e saneamento, justiça, polícia, ordem e segurança. As conclusões são divulgadas em reuniões com os membros do parlamento e representantes do governo do MoFPED e dos ministérios sectoriais. O FOWODE também formou legisladores, planificadores e funcionários ligados ao orçamento, a nível nacional, sectorial e local em relação à OOG, fez análise pós-orçamento e envolveu-se nos processos de PEAP e SWAp.

O MoFPED começou a trabalhar na OOG em 2003/04, tendo incluído o orçamento para o género e a igualdade nas Circulares de Chamada do Orçamento, pedindo a todos os responsáveis governamentais pelas contabilidades sectoriais que mostrassem como os fundos governamentais iam ser utilizados na abordagem das questões relacionadas com o género. O MoFPED e o Ministério para o Género, Trabalho e Desenvolvimento Social (MoGLSD – Ministry of Gender, Labour and Social Development) também desenvolveram diretrizes para ajudar os vários sectores a prepararem o Documento do Quadro Orçamental (BFPs – Budget Framework Paper) que tenha em conta

as questões relacionadas com o género e a igualdade. O MoPFED também deu formação a uma equipa de formadores de diferentes ministérios para dar apoio técnico de retaguarda, formou pessoas como pontos focais para o género, funcionários com responsabilidades pelo planeamento e orçamento dos sectores da saúde, agricultura, educação, justiça, polícia, ordem e segurança e dos sectores das águas e saneamento, tendo também formado grupos de trabalho de sectores seleccionados. O MoFPED também começou a produzir dados independentes de género para os sectores da saúde, agricultura, educação, justiça, polícia, ordem e segurança, águas e saneamento.

Alguns dos resultados chave para a OOG mostram uma preocupação cada vez maior do PEAP, PRSC e SWAp para com o género. O trabalho do FOWODE em relação ao SWAp para a saúde teve como resultado a introdução de “kits para mães”, que incluem itens necessários para um parto em segurança em casa ou nos serviços de saúde. O principal desafio da OOG está relacionado com a sustentabilidade. A iniciativa governamental para a OOG tem consultores cujos salários são pagos pelo DFID. Isto significa que embora o governo tenha aceite a OOG, ainda não atribuiu até à presente data directamente quaisquer fundos à iniciativa.

ANÁLISE DA OOG PARA O SECTOR DA EDUCAÇÃO

O sector da educação foi seleccionado como foco para a análise da OOG. Os principais documentos de política para o sector da educação realçam a igualdade de acesso à educação para rapazes e raparigas. Embora os objectivos estratégicos do plano estratégico para o sector não façam uma referência específica ao género, os indicadores do progresso são independentes de género sempre que adequado. Alguns dos objectivos para o sector são a

igualdade do acesso à educação básica, um aumento do desempenho e retenção das raparigas no sistema de ensino, protecção das raparigas contra abusos, sensibilizar o currículo escolar e a formação dos professores em relação ao género e o melhoramento das instalações escolares.

Para fazer avançar algumas destas actividades, foi instalado um gabinete e um mecanismo de coordenação para o género no Ministério da Educação (MoES). As comunicações sobre o desempenho e planos de despesas para o sector incluem dados independentes de género. É difícil estabelecer as quantias exactas atribuídas à implementação de programas, projectos ou esquemas sensíveis ao género uma vez que esta atribuição é feita por subsectores ou por categorias económicas.

A maior parte das deficiências relacionadas com o género na educação primária foram solucionadas, e o MoES está agora a avançar no sentido de abordar as questões relacionadas com o género ao nível do ensino secundário e vocacional. A SWAp para o sector da educação fez grandes avanços em direcção à igualdade dos géneros: 92% das escolas do país têm instalações sanitárias separadas para rapazes e raparigas, o currículo foi revisto de modo a remover estereótipos relacionados com o género, e foi feita uma consciencialização para as questões relacionadas com o género junto dos professores.

RECOMENDAÇÕES

- Como o PEAP vai terminar no fim de 2008/2009, os principais intervenientes na OOG devem **começar a desenvolver o novo NDP** de modo a garantir que o género seja integrado de forma eficaz e que o GBS seja mais sensível ao género.
- O Grupo de Coordenação dos Doadores para o Género (DCG – Donor Coordination

Group on Gender) deve garantir que o **JAF possa ser utilizado para avaliar o desempenho do governo em relação aos seus compromissos para com o género**. Os avanços feitos em relação à igualdade dos géneros e à capacitação das mulheres deve ser uma das acções prioritárias acordadas que devem ser satisfeitas para que os fundos sejam libertados.

- **A formação em OOG deve envolver todos os membros dos Grupos de Trabalho para o Sector** com especial realce para os planificadores do sector, funcionários envolvidos no orçamento e pontos focais para o género. A formação dos funcionários do MoFPED responsáveis por vetar os BFPs deve dar mais ênfase às auditorias sobre o género.
- Em colaboração com os funcionários do MoFPED responsáveis pelo orçamento, o grupo nacional para o género deve fazer **auditorias dos BFPs relacionados com o género** para avaliar o impacto da iniciativa de OOG.
- Os **CSOs devem tirar partido do espaço proporcionado pelo MoFPED** para terem um papel mais proactivo no processo orçamental, para garantir a sua transparência, eficácia e eficiência.

‘Integração da orçamentação na óptica de género na agenda da eficácia da ajuda: Resumos dos países’

ISBN: ISBN 978-1-936291-00-7

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.