

RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO

Avaliação Final do Projeto
*“Apoio à Implementação Do Plano Nacional De
Políticas Para As Mulheres”*

Consultora: Andrea Azevedo

Contrato 038/2013

Produto 3

24 de Janeiro de 2014

Brasília, DF

Índice

Lista de Acrônimos	3
Lista de Gráficos	4
1. Sumário Executivo	5
a. Introdução	5
b. Contextualização	5
c. Perfil do Projeto	6
d. Resultados	7
e. Conclusões	9
f. Recomendações	10
2. Introdução	11
3. Perfil do Projeto	12
a. Contextualização	12
b. Objetivos e Resultados Esperados	13
c. Situação Atual	16
d. Participação das Contrapartes	16
e. Desafios e Limitações	18
4. Perfil da Avaliação	19
a. Objetivos e Escopo	19
b. Aspectos Metodológicos	19
c. Métodos	20
d. Desafios e Limitações	20
5. Resultados	22
a. Indicadores	22
b. Relevância	22
c. Eficiência	24
d. Efetividade	27
e. Sustentabilidade	33
f. Contribuição para os Resultados de Desenvolvimento	35
g. Multiplicadores e Efeitos Redutores	35
6. Boas Práticas e Lições Aprendidas	36
7. Conclusões	37
8. Recomendações	38
9. Referências	39
10. Lista de Anexos	40

Lista de Acrônimos

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PPA	Plano Plurianual
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
TCU	Tribunal de Contas da União
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Distribuição dos Recursos segundo Ano de Implementação	25
Gráfico 2: Distribuição dos Recursos por Resultado	28
Gráfico 3: Distribuição dos Recursos por Ano de Implementação e Resultados	29
Gráfico 4: Distribuição dos Recursos segundo Tipo de Produto	30

1. Sumário Executivo¹

“When you work for women’s interests, it’s two steps forward – if you’re really smart and very lucky! – and at least one step back. In fact, it’s often two or three steps back! And those steps back are, ironically, often evidence of your effectiveness; because they represent the threat you have posed to the power structure and its attempt to push you back. Sometimes, even your ‘success stories’ are nothing more than ways the power structure is trying to accommodate and contain the threat of more fundamental change by making small concessions.”

Ativista Local, em Batliwala and Pittman (2010).

a. Introdução

Este relatório final diz respeito à avaliação final do projeto “Apoio à Implementação do II PNPM”, resultante do acordo de cooperação entre a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), a ONU Mulheres (Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres), e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

A avaliação, requisito obrigatório para o encerramento do projeto, foi centrada no período de implementação da iniciativa, entre 2007 e 2013. Trata-se de uma avaliação de final de projeto financiada pelas contrapartes, mas com caráter independente. O escopo desta avaliação é a implementação do projeto em quatro aspectos principais: relevância, eficiência, efetividade e sustentabilidade.

A análise do projeto foi contextualizada no âmbito das mudanças no cenário da cooperação internacional, da consolidação e expansão das políticas de gênero no governo federal, e das mudanças políticas e institucionais pela qual passaram as contrapartes envolvidas. Esta avaliação tem como público-alvo todas as contrapartes envolvidas no projeto, além de todos os seus beneficiários diretos e indiretos.

Metodologicamente, a avaliadora optou pela utilização de uma abordagem baseada na teoria de programas, ou teoria da mudança, por se tratar de uma iniciativa desenvolvida em um contexto de alta complexidade. Foram usados, sobretudo, métodos qualitativos de coleta de dados, por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes-chave do projeto, além da análise de documentação, produtos e dados referentes ao tema lançados durante o período. A avaliação foi realizada por apenas uma avaliadora, contratada no âmbito do projeto para realizar a avaliação num período de 70 dias. Contou-se com o apoio das gestoras do projeto tanto na SPM quanto na ONU Mulheres na coleta de material e mobilização das entrevistadas.

b. Contextualização

O projeto desenvolveu-se entre os anos de 2007 e 2013, período de consolidação e expansão das políticas sociais do governo federal. Durante esse período, o Brasil viveu momentos de importantes mudanças políticas, com a eleição da primeira mulher para a Presidência da República, além de duas

¹ A versão final deste relatório de avaliação foi apresentada pela consultora Andrea Azevedo em 24 de janeiro de 2014, após as considerações das gestoras da SPM e da ONU Mulheres. O relatório final contou ainda com a leitura atenta do especialista em Monitoramento e Avaliação Luis Fujiwara, que também contribuiu no processo de desenho metodológico da avaliação. Agradeço a todos/as pelas contribuições, e me responsabilizo por quaisquer erros ou omissões no conteúdo do documento. **Email:** andrea2046@gmail.com.

eleições municipais, em 2008 e 2012. As consequências políticas desses dois processos tiveram impactos nas políticas de gênero do governo federal e também na dinâmica estratégica e institucional da SPM.

É possível destacar a inclusão da temática de gênero nos Planos Plurianuais (PPA), especialmente do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, no PPA 2008-2011 e na Agenda Transversal, no PPA 2012-2015, como importantes passos na consolidação e expansão das políticas de gênero no governo federal. Da mesma forma, a realização das II e III Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) e a respectiva criação da 2ª e 3ª edições do Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) foram marcos no crescimento institucional e político da SPM, e significativos nos esforços de descentralização das políticas de gênero no país.

Duas mudanças de gestão ocorreram entre os anos de 2007 e 2013 na SPM, tendo como impacto imediato períodos de transição de equipes, mudanças estratégicas e de prioridades temáticas. No que se refere ao projeto em análise, essas mudanças representaram momentos de reestruturação interna que afetaram a dinâmica da implementação.

Ao mesmo tempo, no cenário internacional, a crise financeira de 2008 afetou as principais economias mundiais, com impactos visíveis na dinâmica da ajuda internacional para o desenvolvimento. Conquanto a crise não tenha tido impacto direto no movimento de expansão da renda no país, suas consequências se fizeram sentir na necessidade de adaptação à nova realidade da cooperação internacional, inclusive no Brasil.

Ainda em âmbito internacional, no ano de 2010 houve a criação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da ONU Mulheres. O objetivo de sua criação era conjugar o então UNIFEM (Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher) e mais três organismos das Nações Unidas ligados à temática de promoção da igualdade de gênero numa única entidade.

A ONU Mulheres nasceu com o objetivo de prestar apoio técnico e financeiro no nível dos países e sociedade civil, assim como acompanhar os progressos em relação ao tema da igualdade de gênero no âmbito do próprio sistema das Nações Unidas. A mudança no estatuto da instituição também teve importantes consequências no seu trabalho com parceiros nacionais, no caso específico desse projeto, a SPM e a ABC.

c. Perfil do projeto

O projeto "Apoio à Implementação do II PNPM" foi assinado em dezembro de 2007 e teve uma duração total de 59 meses, com orçamento total previsto de R\$ 3.541.510,00 (três milhões, quinhentos e quarenta e um mil, quinhentos e dez reais). O projeto foi justificado no âmbito da parceria entre SPM e ONU Mulheres pela necessidade de se apoiar a formulação e implementação do II PNPM, que naquele momento estava em fase de construção após a realização da II CNPM.

Foram definidos, inicialmente, **oito resultados** para a sua execução, apresentados abaixo:

1. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres pactuado com estados e municípios;
2. Sistemática de Monitoramento e Avaliação do PNPM revista e implementada;
3. Central de Atendimento à Mulher ampliada e em funcionamento;
4. Participação das mulheres nos espaços de poder ampliada e fortalecida;
5. Produção de indicadores, estudos e pesquisas sobre relações de gênero e situação das mulheres e relatórios de acompanhamento das políticas sistematizados e divulgados;
6. Estratégia de comunicação da SPM definida e em funcionamento;
7. Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra as Mulheres implementado;

8. Avaliação da implementação da Lei Maria da Penha no campo jurídico (*substituído na Revisão Substantiva A pelo resultado "Observatório Brasil da Igualdade de Gênero implementado", que passou a ser o resultado 8*).

Com dotação orçamentária inicial de \$ 1.966.510,00 (um milhão, novecentos e sessenta e seis mil, quinhentos e dez reais) e duração prevista de 18 meses, o projeto foi revisado em três diferentes oportunidades. A primeira revisão, denominada **Revisão Substantiva A**, em 2009, foi a mais significativa. Ela propôs um aporte adicional de R\$ 1.575.000,00 (um milhão, quinhentos e setenta e cinco mil reais) ao orçamento do projeto, a redefinição de um dos seus objetivos, e a extensão de seu prazo de duração de 18 para 38 meses.

A redefinição de objetivos se deu no âmbito da exclusão do resultado 8, substituído pela implementação do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. A **Revisão Substantiva A** ainda definiu quatro eixos de ação prioritários para o projeto dentro do II PNPM, a saber: (a) Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; (b) Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; (c) Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatória e; (d) Gestão e monitoramento do Plano. As revisões posteriores, nomeadamente a **Revisão Substantiva B**, de 2011, e **Revisão Substantiva C**, de 2012, serviram para ampliar o período de implementação do projeto.

O projeto foi encerrado no final de setembro de 2013, restando ainda algumas atividades a serem concluídas até o início de 2014. Está em processo de negociação, hoje, um novo acordo de cooperação entre ONU Mulheres, SPM e ABC, nos moldes do projeto que se encerra.

d. Resultados

Indicadores

A matriz de acompanhamento do projeto serviu como base de análise dos resultados específicos. Para melhor aproveitamento desta, foi reconstruída a linha de base do projeto, com dados de fontes oficiais. Conquanto muitos dos indicadores se referissem às atividades do próprio projeto, alguns estavam ligados às metas mais gerais, que não poderiam ser atribuídas unicamente às ações do projeto. O **anexo 4** apresenta o desenvolvimento dos indicadores por produtos e resultados e comentários qualitativos sobre suas principais atividades.

Relevância

A avaliação considerou que os objetivos do projeto estavam alinhados com os objetivos globais da SPM de promoção e ampliação das políticas de gênero no âmbito do governo e, mais especificamente, dos esforços de descentralização dessas políticas no país. Esses objetivos também respondiam às premissas apoio ao fortalecimento das maquinarias de gênero por parte da ONU Mulheres.

Contudo, a avaliação considerou que a opção por resultados amplos, que correspondessem às ideias gerais II PNPM, afetou a implementação do projeto no que se refere ao foco das ações promovidas. Na prática, a dinâmica de implementação culminou na opção por alguns resultados, afetando a efetividade da iniciativa. Ainda no que se refere à amplitude dos resultados, considerou-se que essa característica dificultou a atribuição denexo causal entre atividades realizadas, produtos esperados e resultados almejados.

Não houve nenhuma estratégia de monitoramento e avaliação específica para os indicadores projeto, e a periodicidade dos relatórios previstos não foi respeitada. As revisões do projeto concentraram-se em questões formais e pouco contribuíram no que se refere à gestão estratégica.

Eficiência

Em termos do uso de recursos financeiros, o projeto pode ser considerado eficiente, tendo executado quase 100% do total de recursos recebidos durante os seus seis anos de implementação. Contudo, cabe ressaltar que apenas 80% do valor total previsto originalmente para o projeto foi efetivamente recebido pela ONU Mulheres. Essa diferença entre o total previsto e o total efetivamente gasto pelo projeto foi justificada pelas intensas mudanças político-institucionais pelas quais passaram ambas as organizações durante o período entre 2010 e 2012.

De acordo com as gestoras e gerentes entrevistadas, os períodos de transição dificultavam a incorporação do planejamento realizado pelas novas equipes e também pediam pela readequação das atividades do projeto às prioridades de gestão da SPM. O desequilíbrio no ritmo de implementação também foi justificado pela necessidade de readequação às normativas operacionais tanto do governo brasileiro quanto da ONU Mulheres.

Efetividade

No que se refere à efetividade, destacou-se, novamente, que o objetivo da avaliação estava centrado na análise da implementação do projeto. Apesar dessa limitação, constatou-se que a percepção das gerentes envolvidas na implementação do projeto sobre sua contribuição para o objetivo geral de apoio à implementação do II PNPM foi positiva. As gerentes entrevistadas acreditam que o projeto contribuiu para o fortalecimento da institucionalidade da secretaria e para a incorporação das políticas de gênero ao aparato do Estado brasileiro.

Numa análise do uso dos recursos por resultados, destacou-se a disparidade na distribuição desses. Quase 80% do total de recursos utilizados para atividades programáticas se concentraram em apenas três resultados, deixando os 20% dos recursos restantes para serem divididos entre os outros cinco resultados do projeto. Sobre essa disparidade na distribuição de recursos, novamente, recorreu-se ao argumento dos impactos relativos às mudanças institucionais da SPM e da ONU Mulheres que afetaram a priorização das atividades e a articulação de alguns resultados.

A análise da distribuição dos recursos por ano de implementação e resultado mostrou uma dinâmica fragmentária de uso dos recursos que passou a ser atenuada ao longo dos anos de implementação do projeto. A concentração das atividades em alguns resultados específicos foi atribuída, sobretudo, à criação de uma equipe de gestão específica para o projeto e a necessidade de se equilibrar a distribuição de recursos entre as diferentes áreas finalísticas da SPM. Contudo, mesmo contando com esforços gerenciais e técnicos de readequação das prioridades, alguns resultados tiveram níveis muito baixos de execução financeira, prejudicando a completa implementação do projeto (nomeadamente, os resultados 1, 3, 4, 7 e 8).

Analisando a efetividade do projeto pelo tipo de atividade desenvolvida foi possível destacar suas ações de forma mais específica, identificando, assim, aquelas que estavam voltadas para um mesmo propósito ou para subsidiar programas ou políticas do PNPM e da SPM. Conclui-se que os primeiros anos do projeto se concentraram em atividades mais características de suporte logístico do que de suporte técnico. Contudo, no decorrer da implementação e em resposta às normativas nacionais e da ONU Mulheres, o perfil das atividades mudou, vindo a subsidiar diversas atividades técnicas que contribuíram diretamente para o trabalho de diferentes áreas finalísticas da SPM.

Sobre o modelo de implementação e como este afetou a implementação do projeto, concluiu-se que a subutilização do potencial de aporte técnico da ONU Mulheres afetou a capacidade de acompanhamento qualitativo das atividades, e, conseqüentemente, de sua qualidade. Por outro lado, constatou-se que também existiu desconexão no que se refere aos aspectos operacionais devido às mudanças de procedimentos e de pessoal da ONU Mulheres. Ambos os aspectos afetaram a dinâmica

de implementação e de programação interinstitucional. O principal desafio administrativo citado foi àquele referente aos critérios e processo de contratação de consultores.

É possível afirmar que existiu sinergia e coerência entre os resultados, mas ela só se tornou visível quando se analisam as atividades a partir da classificação temática. Isso reforçou o argumento de que apesar de não ter sido plenamente implementado, o projeto deixou possíveis contribuições para a implementação do II PNPM em áreas específicas.

Sustentabilidade

A análise da sustentabilidade do projeto se concentrou em dois aspectos: (a) as contribuições ao novo ciclo de planejamento da cooperação técnica o governo brasileiro e ONU Mulheres e; (b) a sustentabilidade de ações específicas do projeto.

Em relação ao primeiro aspecto, considerou-se que a negociação de um novo acordo de cooperação técnica representa um avanço em termos de sustentabilidade pelo próprio fortalecimento da parceria institucional entre a SPM, a ABC e a ONU Mulheres. Nesse sentido, espera-se que as experiências deste projeto possam alimentar o desenho do próximo acordo, fortalecendo as alianças em termos de conteúdos, processos administrativos e de gestão compartilhada.

O segundo aspecto destaca as atividades que, até o momento, tiveram desdobramentos considerados positivos ou criaram capacidades necessárias para apoiar políticas relacionadas ao II PNPM. Entre elas estão as consultorias para: (a) o monitoramento regional do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; (b) a concepção e implementação do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero; (c) o desenvolvimento dos indicadores do RASEAM; (d) a elaboração de um plano estratégico para a disseminação das pesquisas sobre Uso do Tempo; (e) a elaboração e execução da campanha "Mais Mulheres no Poder"; (f) a criação do sistema de acompanhamento do PNPM; (g) a expansão dos serviços da Central de Atendimento à Mulher – Disque 180 e; (h) o monitoramento e registro de boas práticas do Programa Pró-Equidade de Gênero, que deram subsídio às modificações do Programa.

e. Conclusões

Concluiu-se, com esta avaliação, que apesar dos desafios encontrados à plena implementação do projeto é possível considerá-lo como uma iniciativa exitosa em termos das possibilidades de contribuição aos objetivos propostos de apoio à implementação do II PNPM, e, futuramente, aos objetivos globais de desenvolvimento da SPM e também da ONU Mulheres. Além disso, destacam-se o papel do projeto no fortalecimento da parceria estratégica entre SPM e ONU Mulheres, e do aprendizado institucional no se refere aos projetos de cooperação técnica na área de promoção da igualdade de gênero, de forma geral.

Apesar de não ter sido implementado na totalidade de seus oito resultados e dos desafios da gestão compartilhada e do contexto de intensas mudanças institucionais, o projeto conseguiu deixar contribuições importantes em algumas áreas específicas, como o enfrentamento à violência contra as mulheres, a gestão e monitoramento das políticas de gênero e autonomia econômica das mulheres. Essas contribuições poderão vir a representar ganhos mais substantivos no sentido de fortalecer aspectos importantes das políticas de gênero, como as iniciativas de monitoramento e suporte à expansão de iniciativas já existentes.

Não obstante os riscos inerentes a uma intervenção com características complexas, envolvendo diferentes níveis de ação e instituições parceiras, concluiu-se que o projeto representou um avanço em termos da programação conjunta e da cooperação técnica internacional na área da igualdade de gênero no país. A avaliação concluiu ainda que os entraves identificados, sobretudo àqueles relativos

aos processos administrativos e gerenciais, contribuíram para que os aspectos da eficiência e efetividade do projeto fossem afetados. Contudo, concluiu-se também que esses desafios estão sendo abordados pelas instituições implementadoras, representando importante avanço em termos de sustentabilidade.

f. Recomendações

- (1) Utilização de indicadores SMART (específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas, e delimitados no tempo) e de linhas de base específicas para o acompanhamento dos projetos;
- (2) Atenção à elaboração dos resultados em termos de amplitude do seu alcance, levando em consideração a escala financeira e administrativa dos acordos de cooperação técnica;
- (3) Estrutura lógica dos projetos de cooperação definida de forma mais clara, estabelecendo a ligação entre atividades, produtos e resultados;
- (4) Revisões gerais dos projetos que levem em consideração aspectos técnicos, para além dos requisitos formais, buscando adequação à realidade do contexto de implementação;
- (5) Revisão conjunta e periódica dos processos administrativos referentes às contratações, por ambas as instituições e em diferentes níveis de gestão do projeto;
- (6) Aprimoramento das estruturas de governança internas do projeto, com a definição de equipes de gestão em cada entidade envolvida, buscando melhorar os canais de comunicação, institucionalizar mecanismos de gestão e formalizar mecanismos de acompanhamento e responsabilização;
- (7) Aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação existentes para que permitam o acompanhamento periódico das atividades dos projetos de cooperação e que forneçam informação relevante para a gestão desses;
- (8) Desenvolvimento de sistemas de arquivamento mais integrados e completos, buscando melhorar a transparência das ações realizadas.

2. Introdução

O presente relatório tem como objetivo apresentar os principais resultados da avaliação final do projeto “Apoio à Implementação do II PNPM”, como condição obrigatória para o encerramento do acordo de cooperação assinado entre a Secretaria de Políticas para as Mulheres do governo Brasileiro (SPM), a ONU Mulheres e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Trata-se de uma avaliação sobre a implementação do projeto, seus resultados, desafios, lições aprendidas e boas práticas registradas. As análises apresentadas neste relatório de avaliação buscam contextualizar, política e institucionalmente, os resultados referentes aos seis anos de implementação do acordo de cooperação.

Tendo em vista o longo histórico de colaboração entre as partes envolvidas no projeto, essa avaliação teve como orientação principal gerar conhecimento a partir de evidências. Assim, espera-se que o material produzido no âmbito dessa avaliação possa alimentar o aprendizado institucional e, conseqüentemente, alimentar novas e melhoradas parcerias entre os parceiros do projeto.

A SPM, a ONU Mulheres e a ABC são o principal público-alvo desta avaliação por se tratar das organizações responsáveis pela coordenação e execução do projeto. Contudo, é importante ressaltar também o caráter de aprendizado que ela pode vir a ter no âmbito das demais atividades de cooperação realizadas pelas instituições, como, por exemplo, a elaboração do novo acordo de cooperação entre as partes já citadas.

Além disso, outros/as possíveis beneficiários/as dessa avaliação são: (a) todos/as os/as gestores/as, públicos ou de projetos voltados para a promoção da igualdade de gênero, sobretudo aqueles envolvidos na implementação dos PNPM; (b) a sociedade civil, sobretudo os movimentos de mulheres e grupos feministas, por razões de accountability; (c) todos/as os/as beneficiários/as diretos/as e indiretos/as do projeto; (d) o governo brasileiro, na figura de gestores/as públicos/as em geral, pelo aprendizado referente à implementação de projetos de cooperação.

Esta avaliação tem como finalidade analisar os principais resultados do projeto “Apoio à Implementação do II PNPM” partindo de quatro elementos centrais como foco primários e secundários de análise, de acordo com a proposta apresentada no termo de referência para a avaliação.

Os focos da avaliação são:

- I. A *relevância* do projeto, a partir de seu alinhamento com as prioridades nacionais e necessidades e interesses do país e de sua população;
- II. A *efetividade e eficácia* do projeto no alcance de seus resultados, segundo os processos e implementação e *em sua contribuição para os objetivos da intervenção*;
- III. A *sustentabilidade* desses resultados, a nível local e nacional e;
- IV. *Sua contribuição para a consecução dos objetivos de desenvolvimento.*

A avaliação em questão foi realizada individualmente, no âmbito de um contrato do projeto, para realizar a avaliação, independente, num período de 70 dias. Contudo, contou-se com o apoio das gestoras do projeto tanto na SPM quanto na ONU Mulheres na coleta de material e mobilização de entrevistados.

3. Perfil do Projeto

a. Contextualização

A redução das desigualdades: compromisso nacional e internacional

O governo brasileiro é signatário de diversos compromissos internacionais, em escala global e regional, que tem como objetivo afirmar o compromisso do Estado brasileiro com os direitos das mulheres e com a promoção da igualdade de gênero. Além disso, eles servem como base para orientar as ações do governo brasileiro no que se refere à implementação de marcos normativos e de políticas no que se refere ao tema da igualdade de gênero.

Nesse sentido, a produção de políticas públicas para a promoção da igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a redução das desigualdades tem papel preponderante em garantir que tais acordos passem do compromisso à realidade das mulheres brasileiras. Com a criação da SPM, em 2003, o governo brasileiro deu um importante passo para a institucionalização desses compromissos.

O período em que o projeto foi implementado foi marcado pelo aprimoramento das políticas de ampliação da renda e melhoria das condições de vida da população brasileira. A estabilização da agenda social no âmbito do governo federal também foi um marco, com a concretização de temas como a igualdade de gênero, a promoção de igualdade racial e o combate à pobreza na agenda governamental, de acordo com iniciativas que vinham sendo promovidas desde 2002.

No cenário global, esse mesmo período foi marcado por mudanças no contexto da cooperação internacional. A necessidade de ajustes fiscais e a redução dos níveis de crescimento da economia nos países doadores coincidiram com a necessidade de reestruturação das políticas e prioridades no perfil da assistência ao desenvolvimento, uma demanda tanto dos países doadores quanto daqueles que recebem a ajuda internacional (CEPAL, 2010)².

Para a América Latina, e, sobretudo, para os países de renda média, como o Brasil, o resultado das mudanças econômicas e dos novos consensos internacionais culminaram na necessidade de alcançar, sobretudo, àqueles grupos em situação de vulnerabilidade social. Num mesmo sentido, também se tornou necessário inovar nos modelos de assistência, com iniciativas de cooperação sul-sul centradas no intercâmbio técnico e de conhecimentos, e a geração de evidências para orientar a tomada de decisões (CEPAL, 2010).

Contudo, o avanço econômico e social dos últimos anos não foi homogêneo. Desigualdade de gênero, raça, etnia, opção sexual, idade e necessidades especiais ainda se sobrepõem num contexto de intensas disparidades socioeconômicas, agravadas por essas condicionantes. A necessidade de respostas políticas específicas para esses grupos era pautada tanto interna e externamente durante o período da implementação do projeto em análise.

As políticas de gênero em nível federal entre 2007 e 2013

Dentre os diversos avanços registrados no período em questão, é possível destacar a preparação da I, II e III Conferências de Políticas para as Mulheres (CNPM), em 2004, 2007 e 2011, respectivamente, os

² No foco dessa reestruturação estava a questão da efetividade da assistência internacional, tema discutido no âmbito do Fórum de Alto Nível de Busan, na Coreia do Sul, em 2010, e no contexto da Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, que definiu cinco princípios para o trabalho da cooperação internacional (OCDE, 2013): 1) Apropriação das prioridades de desenvolvimento pelos países em desenvolvimento, respeitando necessidades e especificidades de cada país; 2) Alinhamento dos doadores (nacionais e multilaterais) às prioridades nacionais; 3) Harmonização de procedimentos e compartilhamento de informações; 4) Gestão centrada nos resultados de desenvolvimento e impactos mensuráveis; 5) Transparência e responsabilidade mútua entre as partes.

Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) de 2005, 2008 e 2013, a promulgação da Lei Maria da Penha e a criação de diversos programas governamentais na área da promoção da igualdade de gênero.

A 2ª edição do PNPM nasceu num contexto de consolidação da agenda social no âmbito do planejamento federal e reafirmação da necessidade de atuação do Estado na redução das desigualdades sociais, e entre elas, as desigualdades de gênero. As principais características da 2ª edição do PNPM em relação ao 1º PNPM foram a ampliação de seus eixos temáticos, que passaram de cinco para onze, sua orientação para transversalização e a descentralização com base na pactuação federativa, que ganhou força, sobretudo, com o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Em 2008, os onze eixos temáticos eram:

- 1) Autonomia e igualdade no mundo do trabalho com inclusão social;
- 2) Educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica;
- 3) Saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos;
- 4) Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres;
- 5) Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão;
- 6) Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta;
- 7) Direito das mulheres à terra, moradia digna e infra-estrutura social;
- 8) Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatória;
- 9) Enfrentamento do racismo, o sexismo e a lesbofobia;
- 10) Igualdade das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas;
- 11) Gestão e monitoramento do Plano.

A ampliação dos eixos temáticos da 2ª edição do PNPM também representou a ampliação das parceiras institucionais necessárias para que fosse garantida a implementação de ações em todos os novos eixos e o fortalecimento daquelas já consagradas. O mesmo se passou com a 3ª edição do PNPM, lançado em 2013, que apesar de não apresentar mudanças estruturais nos eixos de ação, contou com novas parcerias estratégicas para o fortalecimento das ações da Secretaria, como a entrada de novos ministérios no processo de pactuação das ações do plano.

Por outro lado, essa ampliação também refletia a crescente responsabilidade da SPM em suas funções de coordenadora e articuladora das políticas para as mulheres no âmbito do governo federal. Nesse sentido, além do aumento das parceiras estratégicas, os PNPM também estiveram voltados à necessidade de produção de conhecimento, dados e informação no âmbito de suas áreas temáticas, criando subsídios para a construção de parceiras qualificadas.

No contexto das últimas duas edições do PNPM, o Pacto Nacional para o Enfrentamento à Violência contra as mulheres e os esforços de descentralização podem ser considerados como elementos estratégicos das políticas de gênero do governo federal. Para além dos avanços na transversalização no nível federal, que apesar de seus desafios é visível quando se constata o aumento das parcerias firmadas no âmbito do PNPM, ambas as iniciativas retratam a necessidade de garantir o compromisso político e institucional de implementação desses acordos no âmbito dos estados e municípios e garantir que os benefícios das políticas atinjam seu público-alvo.

b. Objetivos e Resultados esperados

O objetivo de desenvolvimento principal do projeto consistiu em *contribuir para a promoção e transversalização das políticas de igualdade de gênero em todos os níveis de governo a partir do aperfeiçoamento e expansão das ações já existentes*. Como objetivo imediato, o projeto definiu a *contribuição à implementação do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*.

Na justificativa do projeto, as instituições proponentes argumentam pela necessidade de um acordo de cooperação técnica para assegurar a implementação, monitoramento e avaliação do II PNPM, que naquele momento ainda se encontrava em fase de articulação e elaboração. Justificou-se, ainda, que a o projeto seria necessário: (a) pela ampliação das responsabilidades da SPM em suas funções de coordenação e articulação das políticas para mulheres nos diferentes setores do governo; (b) pela crescente demanda de descentralização das políticas de gênero, e; (c) pela necessidade de reafirmar os compromissos internacionais na área da igualdade de gênero firmados pelo país.

O projeto foi concebido, inicialmente, com duração de 18 meses e definia um orçamento inicial de R\$ 1.966.510,00 (um milhão, novecentos e sessenta e seis mil, quinhentos e dez reais), a serem administrados em regime de execução nacional pela então UNIFEM. A estratégia de implementação do projeto definia a assessoria técnica do UNIFEM na realização das atividades previstas, em conjunto com a SPM.

Oito resultados foram elaborados para a consecução do objetivo esperado, alinhados com as principais áreas temáticas definidas pelo II PNPM. São eles:

1. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres pactuado com estados e municípios;
2. Sistemática de Monitoramento e Avaliação do PNPM revista e implementada;
3. Central de Atendimento à Mulher ampliada e em funcionamento;
4. Participação das mulheres nos espaços de poder ampliada e fortalecida;
5. Produção de indicadores, estudos e pesquisas sobre relações de gênero e situação das mulheres e relatórios de acompanhamento das políticas sistematizados e divulgados;
6. Estratégia de comunicação da SPM definida e em funcionamento;
7. Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra as Mulheres implementado;
8. Avaliação da implementação da Lei Maria da Penha no campo jurídico.

O monitoramento permanente da implementação e execução do projeto seriam de responsabilidade da SPM, com a participação da ONU Mulheres e da ABC, caso fosse considerado oportuno. Contudo, a avaliação de resultados seria de responsabilidade das três instituições envolvidas, com base nos produtos resultantes das atividades, relatórios internos e planos estratégicos.

Os principais beneficiários diretos do projeto seriam a própria SPM, os demais órgãos de governo que participam da implementação das políticas de gênero, organismos não-governamentais atuantes na área e conselhos e colegiados de mulheres. Os beneficiários indiretos seriam todas as mulheres brasileiras que usufruiriam de uma sociedade mais igualitária e de oportunidades iguais no exercício da cidadania³.

Após sua assinatura, em fins de 2007, o projeto passou por três revisões substantivas, respectivamente, em 2009, 2011 e 2012. Tais revisões tiveram como principais objetivos: (a) a readequação do cronograma de implementação do projeto; (b) a autorização de aportes suplementares de recursos, e; (c) a revisão dos resultados esperados, com a finalidade de melhor alinhá-los ao objetivo geral do projeto.

Na primeira revisão, denominada **Revisão Substantiva A**, de agosto de 2009, argumentou-se por uma extensão de mais vinte meses no período de execução do projeto e um aporte adicional de R\$ 1.575.000,00 (um milhão, quinhentos e setenta e cinco mil reais), com importantes reajustes no nível dos resultados.

Com a **Revisão Substantiva A**, o projeto passou a ter validade de Dezembro de 2007 a Fevereiro de 2011, e seu orçamento total passou a ser de **R\$ 3.541.510,00** (três milhões, quinhentos e quarenta e

³ Foi construído, para fins ilustrativos, um diagrama de mapeamento de beneficiários de acordo com as esferas de intervenção do projeto, disponível no anexo 3.

um mil, quinhentos e dez reais). As alterações ratificadas na **Revisão Substantiva A** foram justificadas pela necessidade de dar continuidade ao apoio prestado pelo projeto às atividades de implementação do II PNPM, em pleno curso no ano de 2009⁴. Tal aporte técnico seria necessário frente ao fato de que o aumento das funções da Secretaria não foi acompanhado pela ampliação de seus recursos técnicos e gerenciais (Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2008).

Assim, além do aporte financeiro e extensão no período de execução, a **Revisão Substantiva A** redefiniu o conjunto de resultados do projeto. A principal modificação refere-se à *exclusão do antigo resultado 8, "Avaliação da implementação da Lei Maria da Penha no campo jurídico"* (cuja algumas atividades foram redistribuídas entre outros resultados), e inclusão de um novo resultado, referente à *"implementação do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero"*⁵. Além dessa modificação nos resultados, alguns produtos foram revistos, acrescentados ou ampliados dentro de seus respectivos resultados, visando à adequação às áreas chave do II PNPM.

A **Revisão Substantiva B**, de 2011, requisitou a extensão do projeto por mais 12 meses, sem aporte de recursos, passando esse a ter data final em Fevereiro de 2012. Essa revisão foi antecedida por um relatório de progresso elaborado para a ABC que apresentou um quadro detalhado dos avanços de implementação do projeto de 2008 até fins de 2010. A principal justificativa para a revisão foi a necessidade de adequação às limitações à atuação do governo nos períodos eleitorais, e dificuldades referentes à implementação do novo resultado 8. Além disso, um desembolso de R\$ 575.000,00 (quinhentos e setenta e cinco mil reais), previsto para 2010, não havia sido realizado, e deveria ser somado ao saldo restante do projeto.

No âmbito dessa revisão é preciso citar o acórdão n. 1.339, de 2009, do Tribunal de Contas da União (TCU). As indicações do acórdão orientaram um redirecionamento das ações realizadas no âmbito do projeto, ao explicitar o entendimento de que:

"os propósitos dos projetos de cooperação técnica estão restritos às hipóteses nas quais haja transferência de conhecimentos ou exista assessoria técnica, a qual, por seu turno, deve compreender atividades de treinamento, consultoria, bem como a aquisição de bens e contratação de serviços, desde que estes estejam vinculados ao desenvolvimento das ações contidas no acordo básico de cooperação e que não possam ser executadas pelo próprio órgão pertencente à administração pública federal." (BRASIL, 2009)

O acórdão deixa claro o comprometimento do governo brasileiro em se adequar aos requisitos da cooperação internacional, com foco em intercâmbios técnicos qualificados e construção de conhecimentos. Além disso, refere-se à necessidade de um uma gestão centrada em resultados e na transparência. No âmbito do projeto, o acórdão serviu para chamar a atenção dos gestores para a necessidade de elaboração de atividades voltadas para os objetivos técnicos assinalados pelo TCU⁶.

⁴ No momento da revisão, o projeto contava com execução de 96% do total de recursos executados. O despacho técnico da SPM sobre a revisão, referenciado, explica que além de garantir a continuidade das atividades já programadas, das quais muitas ainda se encontravam em curso, a revisão do projeto permitiria dar seguimento às contratações de pessoal especializado na temática de gênero.

⁵ A criação do Observatório no âmbito dos resultados do projeto foi justificada pela necessidade de reforço no aspecto do monitoramento das políticas de gênero, e especificamente, do PNPM. O Observatório foi apresentado como iniciativa fundamental na criação de mecanismos permanentes de monitoramento e participação social, além de fomentar o aprendizado no ciclo de políticas de gênero, tendo impacto esperado em processos de implementação mais efetivos. A exclusão do antigo resultado 8 foi justificada por entender-se que esse transcendia o escopo do projeto.

⁶ Por parte do governo brasileiro, o decreto 5.151, de 22 de Julho de 2004, já buscava regular, no âmbito da administração pública federal, os procedimentos referentes aos acordos de cooperação técnica recebida de organismos internacionais. O decreto define o modelo de execução, as instâncias de gestão e de monitoramento necessárias para a consecução do

A **Revisão Substantiva C** foi a última referente ao projeto, assinada em Fevereiro de 2012, seguida de um aditivo, em junho de 2013. Com essa revisão, que previa extensão do período de execução, sem aporte de recursos adicionais, o projeto chegou a duração final de 59 meses, de Dezembro de 2007 à Setembro de 2013.

Justificou-se a nova extensão pela necessidade de finalização das atividades previstas, visto que além das limitações referentes ao período eleitoral, as mudanças institucionais na própria SPM e na ONU Mulheres e a necessidade de realização da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres dificultaram a manutenção dos níveis de execução do projeto.

Previamente ao aditivo foi produzido mais um relatório de progresso apresentado à ABC, cobrindo o período mais recente da implementação do projeto. Apesar da inclusão de alguns produtos referentes à participação da Secretaria na conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Rio +20), que não foram cumpridas, não foram feitas modificações substantivas em termos de resultados a serem alcançados.

c. Situação atual

Hoje, o projeto se encontra formalmente encerrado, conquanto algumas consultorias estejam em fase de conclusão. Seu percentual de execução é bom, tendo atingido quase 100% do total de recursos gastos no momento de seu encerramento. Contudo, é importante lembrar que apenas 80% do total de recursos previstos foi efetivamente utilizado pelo projeto.

Está em negociação entre as mesmas contrapartes um novo acordo de cooperação técnica, com previsão de duração de dois anos e aporte financeiro do governo brasileiro, no mesmo modelo de execução nacional adotado para o projeto em análise. Espera-se que essa renovação possa se beneficiar das conclusões dessa avaliação para sua construção.

d. Participação das contrapartes

A ONU Mulheres, antiga UNIFEM, e a SPM tem atuado juntas desde 2004, quando da assinatura do primeiro Acordo de Cooperação Técnica entre as duas instituições. A cooperação técnica entre a ONU Mulheres e a SPM tem tido como objetivo principal o fortalecimento institucional da Secretaria a partir do apoio à implementação de seus planos de ação, dos quais os PNPM são parte essencial.

Secretaria de Políticas para as Mulheres

A SPM, criada em 2003, está ligada diretamente à Presidência da República com a função principal de assessoramento no que se refere à formulação, coordenação e articulação das políticas para mulheres nos diferentes setores do governo, com vistas à promoção da igualdade de gênero. Além disso, a SPM é responsável pela articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organizações internacionais com a finalidade de garantir a implementação de todos os compromissos internacionais na área do combate à discriminação de gênero e promoção da igualdade ratificados pelo país.

Nos seus 10 anos de existência, a SPM foi a principal articuladora das três edições dos PNPM. Os planos buscam consolidar e institucionalizar os arranjos e parcerias firmados entre os diferentes níveis e setores do governo e a sociedade civil para a promoção da igualdade de gênero por um período médio de três anos. Esses arranjos são articulados e renovados tanto nas CNPM quanto no âmbito do Comitê de Monitoramento e Articulação do PNPM, e é fortalecido pelo trabalho constante da SPM em promover novas parcerias e articulações institucionais.

projeto, com base em resultados, e chama a atenção para a questão da transparência nos processos e resultados de contratações e serviços prestados (BRASIL, 2004).

É possível observar um processo de fortalecimento institucional crescente da SPM desde o período de início do projeto, em 2007. Contudo, ainda são visíveis as dificuldades de se promover a transversalização das políticas de gênero no âmbito do governo federal e promover a descentralização dessas políticas.

A SPM passou por períodos de transição institucional importantes ao longo dos últimos seis anos. As mudanças mais significativas aconteceram após as eleições nacionais de 2010, com a vitória nas eleições presidenciais de atual Presidenta Dilma Rousseff. O novo governo promoveu uma reforma ministerial onde a então ministra Nilcéa Freire deu lugar à Iriny Lopes na direção da SPM. Com essa mudança, uma nova orientação estratégica para as ações do governo federal foi apresentada, no caso da SPM, centrada na promoção da autonomia econômica das mulheres.

A ministra Iriny Lopes esteve no cargo entre janeiro de 2011 e fevereiro de 2012, e durante esse período foi realizada a III CNPM. Além de marcar um período de transição institucional, as atividades do ano de 2011 estiveram centradas nos esforços de preparação da III CNPM, que requeria a preparação das conferências municipais e estaduais, e em consequência, a mobilização de grande parte do contingente da SPM.

Em fevereiro de 2012, com a saída da ministra Iriny, foi indicada ao cargo Eleonora Menicucci, que é a atual ministra. Da mesma forma que em 2011, o ano de 2012 foi marcado por mais um período de readaptação institucional. Durante o ano de 2012 a SPM precisou coordenar a transição institucional e o trabalho de pactuação das atividades da 3ª edição do PNPM com base nas resoluções oriundas da III CNPM. No ano de 2013 foi lançado a 3ª edição do PNPM e o programa "Mulher, Viver sem Violência".

ONU Mulheres

No dia 1 de janeiro de 2011, o então Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) se tornou a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres)⁷. A mudança em questão pode ser considerada como um avanço significado no que se refere à temática de gênero no âmbito da Organização das Nações Unidas por se tratar de uma mudança de estatuto institucional. Onde antes existiam vários órgãos com objetivos similares, mas com recursos fragmentados, passou a existir uma entidade que reúne recursos e mandatos para cumprir o objetivo de integrar a temática de gênero em todos os aspectos da agenda de desenvolvimento das Nações Unidas.

Assim, o escritório do UNIFEM para o Brasil e Cone Sul passou a atuar como escritório da ONU Mulheres, com novas prioridades temáticas e, em alguns casos, novas orientações processuais. O escritório da ONU Mulheres tem buscado fomentar novos debates acerca das políticas de gênero e para mulheres no país, agindo em consonância com o governo brasileiro para a redução das desigualdades de gênero em todas as suas dimensões.

Além disso, trata-se de uma parceria de primeira hora da Secretaria desde sua criação, buscando apoiar seus esforços de consolidação das políticas de gênero no país. Assim, a ONU Mulheres apresenta-se como uma parceria técnica de valor reconhecido na área da promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no Brasil.

Contudo, a reorganização estrutural de uma entidade que atua em nível global, como é possível prever, se deu por meio de um longo processo de mudanças. Esse processo teve início ainda em meados de

⁷ A criação dessa nova institucionalidade partiu da fusão de quatro diferentes escritórios e organismos das Nações Unidas voltados para a temática da promoção da igualdade: o UNIFEM, a Divisão para o Avanço das Mulheres (DAW), o Escritório de Assessoria Especial em Questões de Gênero e o Instituto Internacional de Treinamento e Pesquisa para a Promoção da Mulher (INSTRAW).

2010, com a decisão da Assembleia-Geral das Nações Unidas pela criação da ONU Mulheres, e que ainda não pode ser considerado de todo finalizado⁸.

Essa reestruturação afeta toda a arquitetura de governança da instituição, que atua em âmbito global, e pode ter, por consequência, impactos no trabalho cotidiano, sobretudo no que se refere às decisões que precisam passar pelo crivo de instâncias regionais ou centrais e redefinição de procedimentos. Da mesma forma, mudanças na composição das equipes técnicas e de direção também afetaram a dinâmica da transição institucional no escritório do Brasil.

Agência Brasileira de Cooperação

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, é responsável pela negociação, coordenação, implementação e acompanhamento das iniciativas de cooperação técnica no país, com base na política externa nacional e nos acordos firmados entre o Brasil e outros países ou organismos internacionais. No âmbito do projeto, cabe à ABC o acompanhamento e a avaliação da iniciativa, de acordo com o artigo 5 do acordo de cooperação técnica assinado entre as partes e o decreto 5.151, de 2004 (BRASIL, 2004).

e. Desafios e limitações

É possível afirmar, pela análise de contexto e do próprio projeto, que seu desafio principal foi a necessidade de constantes adaptações às mudanças políticas e institucionais tanto da SPM quanto da ONU Mulheres, afetando, assim, a dinâmica de planejamento. Além das mudanças de orientação política e estratégica, o projeto passou por uma mudança institucional de grande porte da ONU Mulheres, que culminou na necessidade de reavaliação de procedimentos e processos.

Em relação às limitações, é importante ressaltar o alcance do projeto, que tem como objetivo o apoio à implementação do II PNPM e não a implementação do II PNPM. O projeto buscou, em seu planejamento, financiar atividades que configurassem apoio técnico à consecução dos objetivos do II PNPM, e suas ações não pode ser confundidas com aquelas do plano em si.

⁸ Além da necessidade de reorganização das equipes a partir da nova distribuição temática, também está em questão a reestruturação de escritórios regionais e de país por todo o mundo.

4. Perfil da Avaliação

a. Objetivos e escopo

O objetivo central desta avaliação é mensurar, a partir do critério da efetividade, a implementação do projeto “Apoio à Implementação do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”, estimando, ainda, seus possíveis resultados de desenvolvimento e impactos no longo e médio prazo. Além disso, procurou-se produzir conhecimento baseado em evidências, alimentando, assim, novos ciclos de intervenções com o registro de boas práticas e lições aprendidas.

Tratou-se de uma avaliação de final de projeto, obrigatória, com foco na efetividade da implementação. Além disso, essa avaliação foi centrada nos *princípios da equidade, do empoderamento das mulheres e de sua utilidade para as instituições envolvidas e para possíveis beneficiários*.

Os objetivos da avaliação definem o seu alcance. Nesse caso, como o projeto se refere ao apoio à implementação do II PNPM, é preciso esclarecer que sua avaliação *não se referiu à implementação do plano*. Logo, esteve limitada a determinar as possíveis *contribuições* do projeto em questão à implementação do II PNPM. Não coube a essa avaliação investigar a atribuição de umnexo causal entre os resultados imediatos alcançados pelo projeto e o sucesso/desafios de implementação do II PNPM.

b. Aspectos metodológicos

De acordo com a OCDE (2002), é possível definir avaliação como a análise, tão sistêmica e objetiva quanto possível, de uma intervenção, seu desenho, implementação e resultados, com o objetivo de determinar o cumprimento e a relevância de seus objetivos, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade. Uma avaliação pode incluir, ainda, a definição de padrões e o exame de performance a partir deles, analisando resultados obtidos e esperados e identificando as lições relevantes. Uma avaliação deve ser baseada em evidência e prover informações confiáveis que possam ser utilizadas para realimentar o ciclo de planejamento e orientar a tomada de decisões.

A avaliação é vista, aqui, como um instrumento de aprendizado, empoderamento e *accountability* centrada não apenas na igualdade de gênero, mas na identificação e promoção dos direitos de outras populações subalternizadas (Bamberger and Segone, 2011). No caso em questão, a abordagem é facilitada por se tratar de um projeto cujos objetivos e resultados principais já estão voltados para a promoção da igualdade de gênero⁹.

O projeto “Apoio à Implementação do II Plano Nacional de Políticas para Mulheres” representa uma iniciativa de abordagem multifacetada a um problema complexo que é a desigualdade de gênero no Brasil. O ambiente programático do projeto envolve o trabalho com diferentes instituições (nacionais e internacionais), em níveis governamentais distintos, e atendendo a públicos diversos.

Além disso, o projeto promove uma abordagem inovadora à questão das políticas públicas de gênero ao trazer à baila o conceito de transversalidade, essencial na construção do II PNPM. O objetivo do projeto é prestar apoio a implementação de um plano que busca promover mudanças institucionais e comportamentais no modo de ação de determinados atores, governamentais e não-governamentais, na promoção da igualdade de gênero.

Para a análise do projeto optou-se pela abordagem baseada na teoria de programa, ou teoria da mudança. Tal abordagem é recomendada quando os processos e o contexto de implementação da intervenção podem interferir nos resultados esperados, e adaptações são necessárias durante a

⁹ A avaliação centrada na equidade e na igualdade de gênero destaca, ainda, a necessidade da promoção da participação e inclusão de mulheres e de todas as populações subalternizadas atingidas pela intervenção, seja por raça, etnia, orientação sexual ou região de origem.

execução, o que foi o caso do projeto em questão. Nesse contexto, é importante distinguir entre metas desejadas, impactos esperados e a forma como se espera que eles sejam alcançados (Bamberger and Segone, 2011). Essas são características comuns de projetos de alta complexidade, que envolvem muitos atores, objetivos variados e processos de mudança¹⁰.

A teoria da mudança referente ao projeto “Apoio à Implementação do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres” consistiu no argumento de que a efetiva implementação do II PNPM contribuiria para promoção e transversalização das políticas de igualdade de gênero em todos os níveis de governo. Logo, o apoio à implementação do II PNPM, se realizado de forma efetiva, contribuiria para o alcance desse objetivo final.

Esta avaliação buscou relacionar as premissas causais presentes na teoria da mudança do projeto ao desenvolvimento de sua lógica de implementação, identificando eventuais problemas conceituais, processuais e de resultados. O **anexo 1** definiu o modelo lógico completo do projeto, apresentando seus os marcos de ação e de implementação. Esse modelo serviu de base para a análise dos dados coletados durante a avaliação.

c. Métodos

Essa avaliação utilizou-se, majoritariamente, de métodos qualitativos de coleta de dados. Tal opção metodológica se fez pela natureza do objeto da avaliação e seus objetivos. Como se tratava de um contexto de alta complexidade, considerou-se mais adequado o uso de métodos qualitativos.

Além das entrevistas, as principais fontes consultadas para a coleta de dados desta avaliação foram: (a) arquivos físicos e digitais da SPM e da ONU Mulheres referentes à documentação do projeto; (b) produtos resultantes de consultorias, contratações, editais considerados relevantes para análise; (c) Bases de dados e análises relacionadas à temática de igualdade de gênero (PNAD, Boletins de Políticas Sociais, Anuário Brasileiro de Segurança Pública, Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça no Brasil, Relatório Progresso das Mulheres, entre outros).

As entrevistas realizadas tiveram como foco a obtenção de informações sobre os processos de implementação do projeto, dinâmica de trabalho, perspectivas sobre as mudanças estratégicas, visões sobre estratégias de sustentabilidade e identificação de melhores práticas e lições aprendidas. A lista de entrevistadas se encontra no **anexo 6**. Foram utilizados, ainda, dados referentes às atividades apoiadas pelo projeto, devidamente sistematizados segundo diferentes critérios, como mostra o **anexo 2**.

A SPM e a ONU Mulheres apoiaram a consultora em todos os momentos da coleta de dados para a avaliação, se colocando à disposição para entrevistas, recolhimento de material e contato com contrapartes.

d. Desafios e limitações

Atribuição de causalidade

Não foi possível atribuir nexos causais entre as ações implementadas pelo projeto e os resultados de desenvolvimento esperados no contexto da avaliação de um projeto recentemente encerrado e de ampla complexidade, como é o caso dessa intervenção. Contudo, a avaliação buscou dar indicações de possíveis linhas de investigação futuras para a análise de impacto dessa intervenção.

¹⁰ Idealmente, a teoria de mudança deve estar explícita desde o princípio da intervenção, visto que é partir dela que se pode compreender como se espera que a intervenção contribua para o alcance dos resultados e objetivos e quais os seus limites. Contudo, quando ela não está explícita, é preciso reconstruí-la com a ajuda de documentação e investigação sobre os elementos que orientaram o desenvolvimento da intervenção (Bamberger and Segone, 2011).

Eficiência e Efetividades

Foi levado em consideração, na análise da eficiência e efetividade do projeto, as mudanças programáticas e as mudanças em seu contexto de implementação. A avaliação buscou levar em conta os avanços reconhecidos, sobretudo, no nível federal, com atenção às melhores práticas e inovações em nível local para fins de sustentabilidade. As questões relativas à gestão de processos foram abordadas por terem impacto na eficiência, mas a avaliação centrou-se na análise do modelo de ação do projeto e sua efetividade.

Acesso à informação

Toda pesquisa baseada em coleta de dados deve reconhecer o risco das limitações no acesso à informação. No caso desta avaliação, o risco mais eminente era a dificuldade em acessar a memória institucional do projeto, visto que em ambas as instituições implementadoras a rotatividade de pessoal foi uma realidade durante o período de implementação. Tal restrição, de fato, ocorreu, não sendo possível encontrar alguns arquivos referentes às atividades específicas do projeto, nem em versão digital, nem em arquivos físicos. Boa parte das consultorias não contava com arquivos digitais de seus produtos e muitos dos arquivos físicos estavam incompletos.

Também foi preciso considerar possíveis conflitos de interesses, restrições em relação às temáticas abordadas e a sensibilidade de certas informações na coleta de dados referentes ao projeto. Nenhuma dessas situações foi registrada durante a coleta e apresentação dos dados.

5. Resultados

a. Indicadores

A matriz de indicadores apresentada no **anexo 4** foi construída a partir dos dados e indicadores propostos pela versão mais recente do projeto, ou seja, a **Revisão Substantiva C**, de 2012. Foi acrescentada à matriz já proposta pela revisão uma linha de base, inexistente nas versões anteriores, com dados provenientes de fontes oficiais, sobretudo do Relatório de Avaliação do I PNPM (Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2009), dos Boletins de Políticas Sociais (IPEA, 2008, 2009 e 2010) e informações oferecidas pelas áreas temáticas da SPM. O documento apresenta, ainda, comentários qualitativos específicos sobre cada resultado, apontando atividades de destaque.

É preciso esclarecer que muitos dos produtos previstos na matriz de monitoramento e avaliação do projeto se referem às atividades do próprio projeto. Assim, muitos dos indicadores atuam como metas de execução, e foram analisados a partir desse critério (como, por exemplo, os indicadores do resultado 6, referente às campanhas de comunicação). Cabe lembrar ainda que o alcance das metas previstas pelos indicadores não significa a consecução dos objetivos descritos pelos produtos, mas sim a contribuição esperada pelo projeto ao alcance desses resultados.

Dessa forma, mesmo onde as metas foram alcançadas e a teoria de programa seguiu sua proposta, considerados os fatores externos, apenas no médio prazo será possível definir a contribuição do projeto para tais resultados propostos.

b. Relevância

A relevância do projeto pode ser discutida a partir da relação entre seus objetivos e as metas globais de desenvolvimento das entidades envolvidas na sua implementação. A análise de relevância é importante para que se compreenda o contexto de implementação do projeto, e justifica-se também pela necessidade de avaliar se o projeto desenvolvido pode contribuir para as necessidades de desenvolvimento do país, da população-alvo e, no caso, das metas de desenvolvimento do milênio.

Alinhamento estratégico

O projeto em análise dedicou-se, nominalmente, ao apoio à implementação do II PNPM, que por sua vez constituía o principal instrumento da SPM de articulação para a definição e implementação das políticas para as mulheres no país. Ou seja, a definição do problema de desenvolvimento abordado se remeteu diretamente a um tema central na agenda da SPM. Além disso, seu escopo alinha-se à missão da ONU Mulheres no Brasil, a saber, o apoio institucional às maquinarias nacionais de gênero e o apoio à formulação, promoção e expansão das políticas para as mulheres no país.

A formulação e o desenho do projeto buscaram levar em consideração, de acordo com a estratégia de implementação apresentada no documento de projeto: (a) a ampliação do número de parceiros do plano e suas consequências em termos de apoio e articulação da SPM e; (b) a necessidade de seguimento da estratégia de descentralização do PNPM.

Desenho

De maneira geral, os oito resultados definidos no documento de projeto corresponderam a essas necessidades, que, contudo, eram muito gerais. A opção estratégica por um projeto mais amplo pode ser explicada pela própria natureza de seu objeto, já que o II PNPM é, em si, um plano amplo que se dedica a abordar uma o problema complexo da desigualdade de gênero e demais desigualdades interseccionais. Isso se refletiu nos resultados e produtos propostos, que em geral eram demasiado

abrangentes (cito aqui os resultados 2 e 4, que se confundem diretamente com os eixos temáticos do II PNPM).

Nesse sentido, a estrutura lógica de construção do projeto é coerente com os resultados desenhados a partir do seu objeto, o II PNPM, mas tal coerência não foi refletida, de modo geral, nos produtos e atividades desenhados. Aponta-se, a partir dessa característica, para um problema de desenho do projeto, onde os objetivos relativos aos resultados imediatos não foram definidos de forma a permitir que se relacionem, de maneira clara, as atividades na esfera do controle do projeto e os resultados que eram esperados de sua consecução. Como exemplo dessa desconexão é possível citar as contratações de caráter operacional realizadas durante os primeiros dois anos do projeto, como mostra o **anexo 2**.

Tratou-se de uma questão de foco, que pode ser ilustrada pela sua própria dinâmica de implementação: como o projeto era muito amplo, sua lógica de execução acabou por se concentrar em alguns resultados e áreas temáticas específicas ao longo do tempo. Pode ser dito que essa característica do desenho do projeto afetou sua implementação, cujas consequências em termos de eficácia e eficiência serão discutidas nas próximas seções.

De maneira geral, a relação entre os *stakeholders* se concentrou apenas nos aspectos de gestão operacional do projeto, ponto levantado pelas entrevistadas de ambas instituições. Da mesma forma, no que se refere à estratégia de intervenção, foi apontado pelas entrevistadas a existência de uma desconexão entre a gestão operacional e a tomada de decisões dentro do projeto – ou seja, os responsáveis pelos aspectos formais das contratações não estavam envolvidos, necessariamente, nos aspectos técnicos de definição e avaliação das atividades ou mudança de direcionamento temático.

Algumas entrevistadas consideraram essa característica como positiva, apontando para uma divisão mais efetiva do trabalho dentro do projeto a partir dessa configuração. Contudo, ressaltou-se que essa divisão só poderia ser considerada positiva na medida em que os processos administrativos e gerenciais de cada *stakeholder* envolvido fossem apropriados com mais clareza pelas instituições implementadoras a partir de canais de comunicação e participação mais fluidos. Como apontou uma das entrevistadas:

“A não participação [da ONU Mulheres nos aspectos de gestão] pode ter dificultado um melhor entendimento de qual era de fato o objetivo do projeto e qual o objetivo de determinadas solicitações, mas nada que fosse tão grave.”

Monitoramento e Avaliação

Em relação ao Monitoramento e Avaliação (M&A), o documento de projeto definiu a SPM e a ABC como principais responsáveis pelo acompanhamento dos indicadores definidos. Contudo, as reuniões tripartites periódicas de acompanhamento previstas não foram realizadas, bem como os relatórios anuais para a ABC. Além disso, não constava linha de base na matriz de monitoramento do projeto (tendo sido criada para essa avaliação, **anexo 4**).

Não houve estratégia específica de M&A dos indicadores. Em geral, o acompanhamento das atividades era feito por meio de planilhas, reuniões internas e arquivamento de documentação exigida por lei, pela SPM, e dois relatórios gerais de execução quando dos pedidos de revisão de 2011 e 2013, que começaram a ser exigidos pela ABC.

Não houve registro de nenhum mecanismo específico de monitoramento para o projeto, nem avaliações anteriores. Não houve registro formal de acompanhamento dos indicadores do projeto. A

falta de indicadores SMART¹¹ para todos os resultados e respectivos produtos também dificultou a identificação das contribuições do projeto em termos das atividades propostas e os resultados efetivamente obtidos.

Revisões

As revisões realizadas ao longo dos seis anos de implementação concentraram-se em questões pontuais do projeto. Apenas a primeira das três revisões propôs a readequação de objetivos e ampliação dos fundos, como já explicitado anteriormente. Essa readequação incorporou um novo resultado (o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero) cuja algumas atividades já vinham sendo desenvolvidas em outros resultados do projeto. O caráter apenas formal das revisões realizadas foi reafirmado pelas gestoras entrevistadas. Entretanto, essa característica não foi considerada um problema do ponto de vista estratégico, apenas reforçando o que já foi dito sobre a amplitude, estratégica, dos resultados propostos.

Em relação ao critério equidade, o projeto não traz, explicitamente, em seus resultados, nenhuma referência a outros grupos subalternizados¹². Mesmo considerando que toda a 2ª edição do PNPM está centrado numa perspectiva ampliada dos impactos dessas desigualdades na vida e nas oportunidades das mulheres brasileiras, tal preocupação poderia estar presente na formulação do projeto de forma mais explícita, de forma mais alinhada com esse objetivo de equidade que é tão caro ao II PNPM. Contudo, na amostra de documentos analisados, foi possível encontrar diversas iniciativas voltadas para públicos específicos. Destaca-se, aqui, a campanha “Mulheres, donas da própria vida”, voltada para o enfrentamento à violência contra as mulheres do campo e da floresta.

c. Eficiência

Eficiência refere-se à maneira como os recursos mobilizados para o projeto (financeiros ou técnicos) foram convertidos em resultados. É preciso levar em consideração, contudo, que o tipo de resultados que se esperam da intervenção proposta pelo projeto analisado se refere, em grande medida, às mudanças de comportamento e de estruturas políticas. Essa característica requer especial atenção aos resultados obtidos no curto prazo em sua relação com os objetivos definidos no longo prazo, buscando evidenciar possíveis contribuições do projeto para a promoção de mudanças estruturais (UN Women, 2013).

Para avaliar e compreender os aspectos referentes à eficiência do projeto foi necessário: (a) levantar o total de recursos financeiros executado pelo projeto e; (b) explicitar a estratégia de gestão da intervenção para analisar os recursos técnicos aportados, o que foi feito a partir da construção do modelo lógico do projeto (apresentado no **anexo 1**).

Execução orçamentária

Como explicitado na apresentação do projeto, o aporte total para a sua consecução foi de **R\$ 3.541.510,00** (três milhões, quinhentos e quarenta e um mil, quinhentos e dez reais), distribuídos ao longo dos seis anos de implementação. O repasse de recursos da SPM para a ONU Mulheres se deu de acordo com o disposto na legislação nacional e com o acordo de *Cost-Sharing* assinado entre as partes. A taxa de administração inicial do projeto foi de 3,5% do total dos recursos, tendo sido expandida para 5% ao longo da implementação.

¹¹ A sigla inglesa SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-Bound) designa as cinco características esperadas para que se tenha um indicador de resultados capaz de ser adequadamente monitorado no âmbito de um projeto: específico, mensurável, alcançável, realista, e delimitado no tempo.

¹² Apenas o produto 5.3, referente à produção de estudos sobre a condição das mulheres explicita o enfrentamento ao racismo e à lesbofobia.

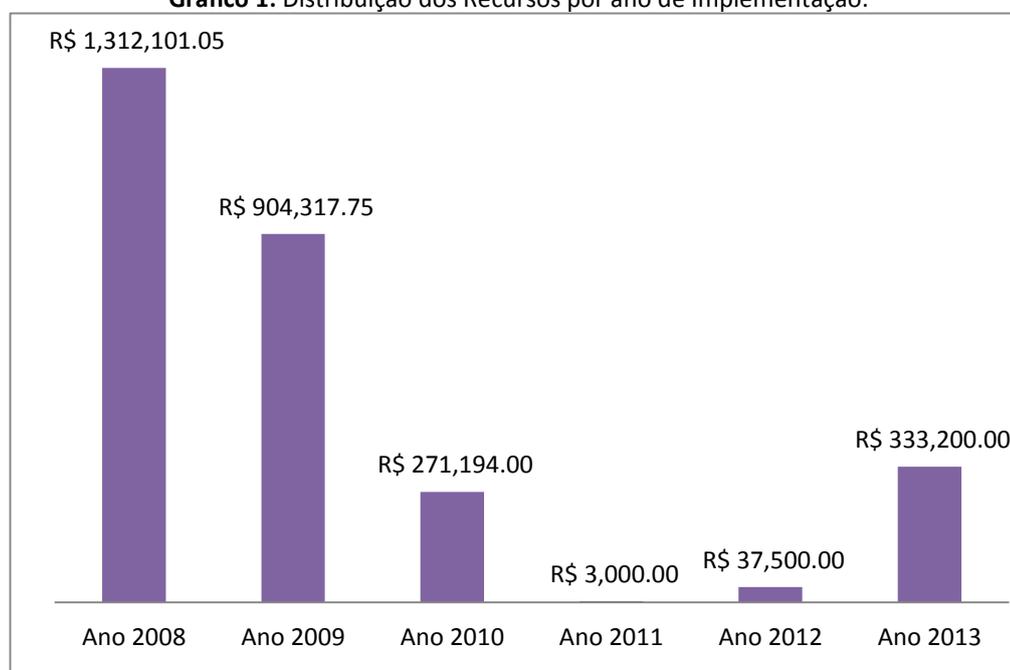
Do total inicialmente estipulado, a ONU Mulheres recebeu **R\$ 2.961.341,05** (dois milhões, novecentos e sessenta e um mil, trezentos e quarenta e um reais e cinco centavos) ainda nos dois primeiros anos do projeto, 2008 e 2009. Esse total representou pouco mais de 80% do total dos recursos inicialmente previstos. O montante restante, cerca de R\$ 580 mil reais (descontada a variação cambial) chegou a ser empenhado no ano de 2009, mas o repasse não se concretizou.

Desse total efetivamente recebido, 96% dos recursos foram utilizados em atividades programáticas do projeto, entre consultorias, viagens e publicações. Somada a taxa de administração do projeto, pode-se afirmar que este foi eficiente no que diz respeito à execução financeira.

Dinâmica de Execução

O percentual de execução do projeto foi alto, com quase a totalidade dos recursos recebidos sendo empregada ao longo dos seis anos de implementação. Contudo, o ritmo de implementação foi diferenciado ao longo do tempo. O **gráfico 1** abaixo apresenta a distribuição dos recursos financeiros durante os seis anos de implementação do projeto, onde fica visível a disparidade no uso de recursos programáticos ao longo do tempo.

Gráfico 1: Distribuição dos Recursos por ano de Implementação.



Fonte: Projeto “Apoio à Implementação do II PNPM”.

É possível notar que quase 75% do total de recursos foram utilizados ainda nos primeiros anos do projeto - os dois primeiros anos de implementação do projeto foram os mais produtivos em termos de eficiência no uso dos recursos. Vale lembrar que 2009 foi o ano da primeira revisão substantiva, que além de estender o tempo de execução do projeto, fez um aporte que quase dobrou seu montante total de recursos.

Diferentes justificativas foram apontadas pelas entrevistadas para explicar a irregularidade no ritmo de implementação, sobretudo no que se refere ao período entre 2010 e 2012, segundo dados levantados tanto na análise de contexto quanto nas entrevistas realizadas. Primeiramente, foram ressaltados os períodos de mudança político-institucional enfrentado pelas duas instituições entre 2010 e 2013. Enquanto a SPM teve duas diferentes ministras nesse período, além da mudança na presidência, em 2011, a ONU Mulheres, além da mudança institucional, também passou por intensas mudanças em sua direção.

Um dos efeitos dessas mudanças institucionais foi ilustrado por uma gestora da SPM: como as mudanças de gestão afetavam o planejamento da secretaria, durante o período de transição de equipes a incorporação do planejamento anterior não era imediata, afetando a capacidade de mobilização do projeto. Além disso, a gestora citou o processo de preparação da III CNPM, em 2011, como um momento em que o projeto não foi apropriado pela secretaria. Contudo, ela destacou que a chegada da nova gestão, em 2012, coincidiu com a consolidação do planejamento estratégico interno e a reaproximação com a ABC, o que permitiu a retomada das atividades do projeto.

Somada à questão das mudanças de equipe, também foi destacado por duas representantes da alta gerência da SPM que as mudanças de gestão acarretaram na necessidade de adequação das prioridades do projeto às prioridades de gestão da SPM, adaptações naturais de planejamento num contexto de transição. Uma delas acrescentou ainda que poderia ter havido “articulação mais consistente entre as duas partes” no que se refere à adequação de agendas e estilos de administração para evitar tais interrupções. É importante frisar que essa justificativa destaca o reconhecimento, por parte das gerentes, de que a ação estratégica requer maior coordenação para que a execução seja, de fato, proveitosa.

Ainda no que se refere à necessidade de readequação, dessa vez dos processos administrativos, as entrevistadas destacaram as novas orientações, para a SPM, das normativas do acórdão 1.339, de 2009, do Tribunal de Contas da União (TCU), e a implementação do novo manual de operações e programas da ONU Mulheres. É interessante destacar, nesse sentido, que apesar da necessidade de readaptação, as novas orientações foram consideradas positivas pelas entrevistadas. Ambas tinham como objetivo a promoção da transparência e de um melhor aproveitamento dos acordos de cooperação técnica.

O fato de que o projeto respondia, sobretudo, às demandas específicas do contexto institucional e político da SPM foi destacada durante a entrevista com ex-funcionária da ONU Mulheres. Para explicar a dinâmica diferenciada de implementação, ela apontou para o fato de se tratar de um projeto significativo no que se referia ao compromisso institucional, mas de baixo valor orçamentário, se comparado ao orçamento para atividades finalísticas da SPM.

Considerando esse fato, a entrevistada explicou que o projeto funcionava, muitas vezes, como reserva técnica para urgências ou premências da SPM – o que ela frisou não se tratar de um demérito, mas de uma característica do momento institucional de consolidação e expansão da secretaria.

Reforçando a ideia de que a lógica de gestão do projeto funcionava de acordo com demandas específicas da SPM uma entrevistada explicou que:

“[...] esses acordos sempre trazem espaço para flexibilização. Então a gente usa esses espaços. O que está difícil fazer dentro da administração, vamos fazer pelo acordo, porque pra gente o interesse maior é a execução da política, entendeu? Então se nós temos um objetivo, uma meta a ser atingida e a gente tá tendo dificuldade e ela se encaixa aqui dentro, a gente sempre procurou vir por aqui.”

Tais informações corroboram a percepção de que a dinâmica de implementação do projeto esteve ligada, sobretudo, às diferentes prioridades temáticas da SPM, que por sua vez variaram de acordo com as mudanças nos ciclos de gestão e necessidades imediatas. Por um lado, a estratégia de uso dos recursos para fins específicos de demandas da secretaria pode ser considerada positiva por possibilitar respostas rápidas às demandas gerenciais não previstas. Ao mesmo tempo, é preciso atentar para o aspecto negativo dessa dinâmica, ou seja, o uso dos recursos como forma de flexibilização de contratações, como citado acima.

Mesmo considerando que a lógica de implementação era mais conjuntural do que fruto de uma estratégia consolidada de ação, pode ser dito que o projeto foi eficiente na utilização dos recursos aportados. É preciso lembrar, contudo, que cerca de 15% do total de recursos empenhados foram desconsiderados devido as dificuldades gerenciais e administrativas acima citadas.

d. Efetividade

A análise da efetividade refere-se à questão sobre até que ponto os resultados propostos foram alcançados, ou até onde espera-se que esses venham a chegar no médio e longo prazo (UN Women, 2013). Os resultados apresentados pelo projeto depois de seis anos de implementação precisam ser analisados à luz do contexto de implementação, apresentado nas seções anteriores. É preciso, ainda, ter em consideração seu alcance, como explicitado na discussão metodológica, para que seus objetivos não sejam sub ou superestimados na avaliação.

Objetivos da Intervenção

De maneira geral, foi possível notar avanços em quase todos os indicadores apresentados na matriz de acompanhamento do projeto. Contudo, nem todos os indicadores de sucesso se referem, diretamente, às atividades do projeto – muitos dos indicadores se referiam a resultados mais gerais da secretaria e do PNPM como um todo.

Nesse sentido, é importante ressaltar que apesar dessa limitação, a percepção de que o projeto estava voltado para a contribuição aos objetivos gerais de apoio à implementação do II PNPM estava clara para a sua gerência. Tanto a ONU Mulheres quanto a SPM, ao longo do projeto, buscavam e reforçaram, mutuamente, o alcance de objetivos globais similares. Nas palavras de uma das entrevistadas, o principal resultado do projeto foi:

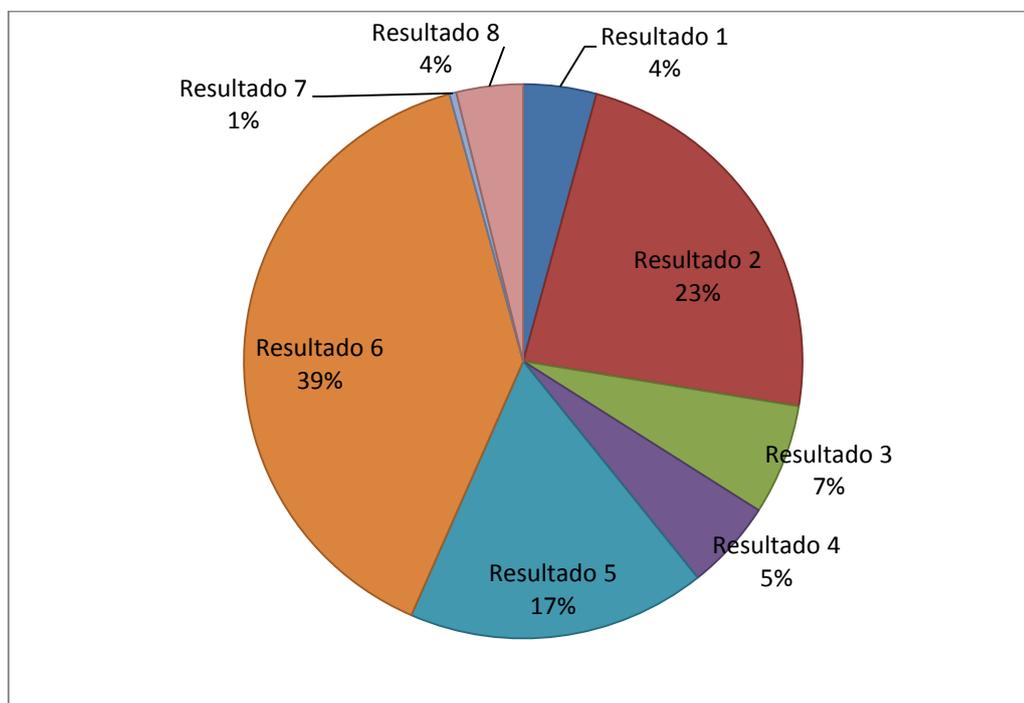
“[...] a maior sustentabilidade, legitimidade e incorporação de que há uma secretaria de mulheres, que há uma política nacional para as mulheres [...] O fortalecimento da secretaria, não só para ela ficar mais conhecida, mas mais forte do ponto de vista da sua institucionalidade, do seu reconhecimento como também do seu fortalecimento econômico, dos recursos. A partir do momento que essas três características ocorram, ocorrerá uma ampliação da sua política, ela vai ser mais abrangente, vai atingir mais mulheres e por consequência vai atingir mais homens também e vai gerar mudanças no sentido de comprometer positivamente as novas gerações [...] As outras ações que o prodoc vai tomar, seja em ações, seja em linhas específicas, sempre serão para fortalecer este núcleo duro.”

Alinhada a essa perspectiva outra entrevistada também comentou sobre a importância do prodoc na pactuação das ações da SPM em nível subnacional:

“Muitas ações realizadas no âmbito do projeto foram importantes para que o tema [das políticas de gênero] entrasse no aparato do estado, tanto a nível federal quanto nos estados. [...] Tudo isso que foi feito dentro do projeto foi essencial para que os pactos acontecessem, para que as alianças se fizessem, e não só acontecesse o público, o visível, a assinatura dos documentos, das parcerias, das alianças, como de fato essas questões ligadas à implementação do plano fossem incorporada ao cotidiano da política pública dos estados e do governo federal. Desse ponto de vista, ele foi muito bem sucedido.”

Tomando o total de recursos investidos como uma das possíveis referências para a análise dos resultados do projeto e seus respectivos produtos, o **gráfico 2** mostra que apenas três resultados (2, 5 e 6) concentraram quase 80% do total de recursos do projeto. As atividades do resultado 6, voltadas para a área de comunicação, entre campanhas e preparação de materiais de divulgação, foram aquelas que mais receberam aportes do projeto, com quase 40% dos recursos sendo dedicados apenas a esse resultado.

Gráfico 2: Distribuição dos Recursos por Resultado.



Fonte: Projeto “Apoio à Implementação do II PNPM”

Os segundo e terceiro resultados que mais receberam recursos foram, respectivamente, os resultados 2, referente ao monitoramento das atividades do PNPM, e o resultado 5, voltado para a produção de estudos e pesquisas. Esses resultados, de caráter mais geral, abrangeram diversas atividades realizadas pelo projeto em diferentes áreas finalísticas, como, por exemplo, ações voltadas para o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e as avaliações do programa Pró-Equidade de Gênero.

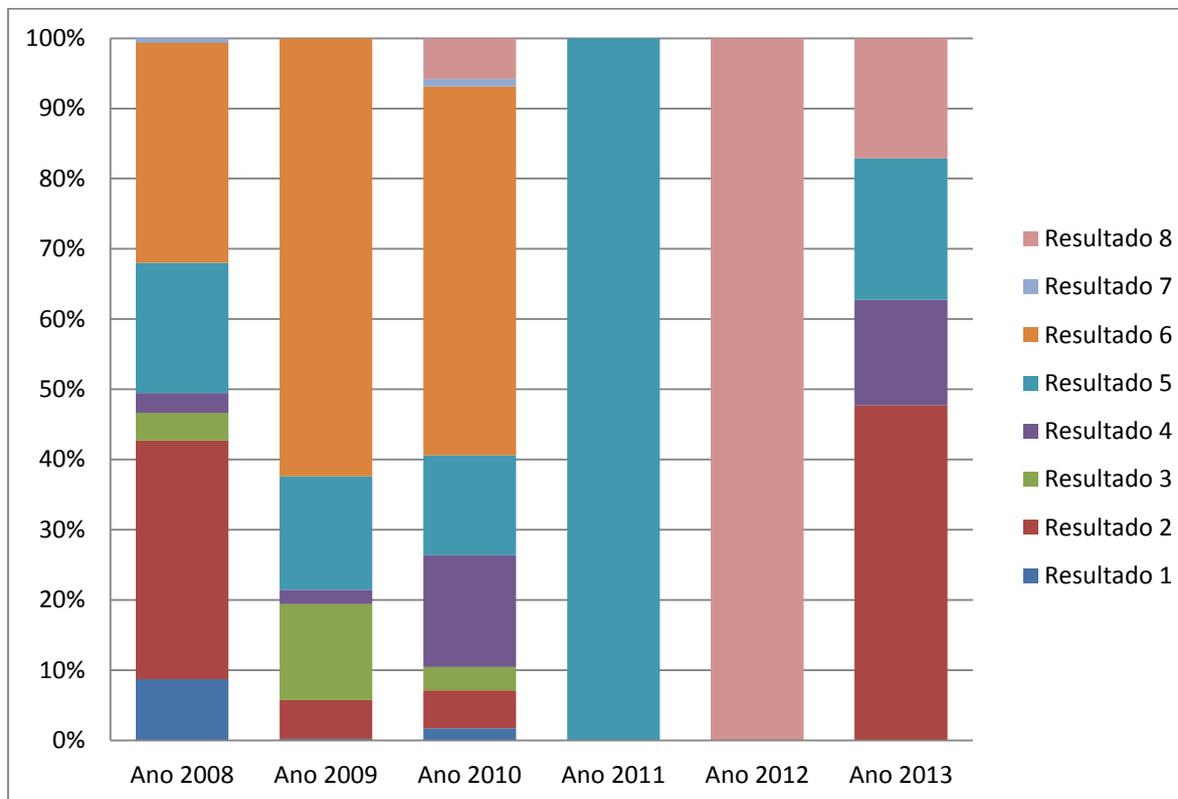
Os demais 21% do total de recursos do projeto foram divididos entre os cinco resultados restantes (1, 3, 4, 7 e 8) com aportes entre 4% e 7% do total de recursos disponíveis. Cabe aqui destacar o resultado 7, centrado na implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra as Mulheres, que recebeu apenas 1% desse montante, sendo aquele que menos recebeu investimentos do projeto.

Quando provocada sobre tais disparidades no desenvolvimento de certos resultados dentro do projeto, a SPM justificou reforçando o argumento de que *as mudanças institucionais trouxeram consigo mudanças de gestão e de prioridades que dificultaram a articulação de alguns resultados*. Esse dado permite afirmar que *apesar de uma alta taxa de execução, em termos de efetividade, a amplitude dos resultados e os problemas de gestão afetaram sua possibilidade de implementação mais completa e coesa*.

Dinâmica de Implementação

O **gráfico 3** abaixo busca ilustrar a dinâmica de aplicação dos recursos de acordo com sua distribuição por ano e por resultado. É possível afirmar a partir do gráfico que, nos primeiros anos, a dinâmica de implementação do projeto houve um esforço para se executarem atividades no âmbito de quase todos os resultados propostos pelo projeto, mesmo que isso significasse atividades com valores mais baixos.

Gráfico 3: Distribuição dos Recursos por ano de Implementação e Resultados.



Fonte: Projeto "Apoio à Implementação do II PNPM".

Segundo as entrevistadas, essa dinâmica foi resultado mais da fragmentação gerencial do projeto, que se encontrava espalhada entre as diferentes áreas finalísticas da SPM, no seu primeiro ano, do que de uma escolha estratégica. A pouca clareza sobre a estrutura de governança interna das ações também foi atribuída, segundo ex-gestora da SPM, ao escasso corpo de servidores/as, onde apenas com a criação de uma equipe de gestão do projeto foi possível chegar a processos mais fluidos na sua gestão interna.

Além disso, o foco do trabalho começou a se concentrar em áreas mais específicas devido à necessidade de se equilibrar a distribuição do orçamento do projeto dentro das diferentes áreas finalísticas de secretaria. Nesse sentido, uma entrevistada explicou que:

"[...] era importante para o próprio equilíbrio do PNPM que ele [o projeto] fosse mais desenvolvido nas outras áreas [...] Essa discussão foi feita com muita clareza e tranquilidade dentro da SPM porque houve o entendimento de que o prodoc era para o cumprimento de prioridades dentro do PNPM."

Conquanto os esforços de maior concentração das ações tenham sido perceptíveis e positivos para o projeto, o fato de que a readequação às prioridades temáticas como parte do esforço de reequilibrar o projeto em termos de seus objetivos gerais se deu num momento onde mais de 70% dos recursos já haviam sido empenhados pode ter dificultado esse processo. Novamente, aponta-se para o fato de

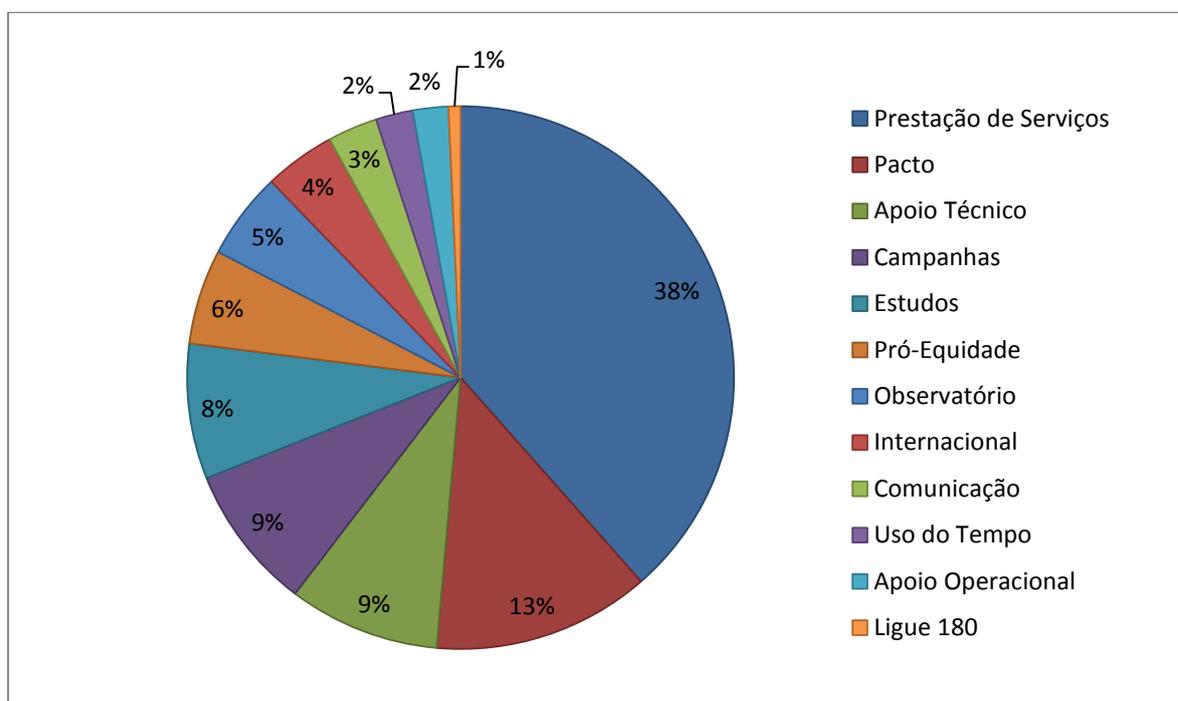
que alguns resultados tiveram baixíssimo nível de aplicação de recursos (novamente, citam-se os resultado 1, 3, 4, 7 e 8).

Sinergia e Coerência das Atividades

Usando outra lógica de classificação, é possível observar resultados distintos no que se refere à efetividade do projeto. A classificação em “tipo de atividade” foi criada para permitir uma análise das contratações a partir de sua finalidade, e o agrupamento das atividades a partir delas (a justificativa completa para a classificação encontra-se no **anexo 5**). São elas: (a) *apoio operacional*; (b) *prestação de serviços*; (c) *apoio técnico*; (d) *comunicação*; (e) *campanhas*; (f) *internacional*; (g) *estudos*; (h) *Ligue 180*; (i) *Pacto Nacional para o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*; (j) *Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*; (l) *Programa Pró-Equidade de Gênero e*; (m) *uso do tempo*.

O **gráfico 4** apresenta a distribuição dos recursos analisados a partir de cada um dos tipos de atividade citadas acima.

Gráfico 4: Distribuição dos recursos segundo tipo de atividade



Fonte: Projeto “Apoio à Implementação do II PNPM”.

As atividades classificadas como Prestação de Serviço representaram quase 40% do total do projeto. Contratação de gráficas, de empresas de produção cultural e de design, de organização e apoio logístico para eventos e produção de material para divulgação são algumas das atividades encontradas nessa classificação.

Esses gastos podem ser justificados pelo fato de que o projeto esteve voltado, nos primeiros anos de implementação, para o atendimento de demandas de comunicação (como já foi mostrado acima, no **gráfico 2**, com o resultado 6 sendo aquele que mais mobilizou recursos do projeto), e de apoio geral às atividades da Secretaria (resultados 2 e 5), onde tais tipos de despesas seriam características. Uma das entrevistadas comentou sobre as contratações que comumente não deveriam ser executadas num projeto de cooperação técnica:

"A gente tinha um corpo de pessoal, de recursos humanos muito escassos, você não dava conta de tudo, então na área de pessoal é compreensível você ter esse comportamento de suprir coisas que a própria administração deveria ser capaz de ter alguém, mas como era uma secretaria nova, muito incipiente, havia contratação de pessoas pra substituição de mão-de-obra, e isso era compreensível."

Para além da questão da prestação de serviços, essa reclassificação dos dados também permitiu destacar atividades que se referiram às ações do projeto voltadas para um mesmo propósito ou que serviram de subsídio para objetivos específicos do II PNPM.

Essas ações, relacionadas de forma mais direta à finalidade dos projetos de cooperação internacional, podem não ser visíveis no espectro geral da análise dos resultados, que como visto no gráfico 2, estão muito concentrados. Por isso, essa classificação buscou sistematizar ações específicas do projeto que estivessem espalhadas pelos resultados, como no caso do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e em certa medida, do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Além disso, destacaram-se as campanhas desenvolvidas pela SPM no âmbito do projeto, as ações ligadas à Central Disque 180 e as atividades relativas à área de autonomia econômica.

Como já foi explicado, a relação entre planejamento e implementação foi afetada pela fragmentação do projeto (ou sua falta de foco), que se propôs a atuar em diversas frentes, com um total de recursos pequeno. A sinergia e coerência entre os resultados, visível quando se analisam as atividades a partir da classificação temática, reforça o argumento de que apesar de não ter sido plenamente implementado, o projeto deixou possíveis contribuições para a implementação do II PNPM em áreas específicas. *Nesse sentido, pode-se considerar que os resultados do projeto, por mais que tenham sido desenvolvidos de forma fragmentária, culminaram em algumas contribuições de fato importantes para a implementação do II PNPM.*

Modelo de Implementação

A questão da efetividade também passa pela discussão sobre o modelo de implementação do projeto. Como mostra o modelo lógico, a estratégia de intervenção estava centrada na prestação de serviço de cooperação na área de gestão e desenvolvimento institucional da ONU Mulheres à SPM.

Esse modelo propunha a gestão compartilhada, em que a instituição implementadora, a ONU Mulheres, deveria gerir os recursos do projeto juntamente com a SPM, tendo como contrapartida o pagamento de uma taxa de administração previamente definida. A gestão dos recursos se daria de forma conjunta entre as duas instituições, sob a supervisão da ABC.

Segundo o modelo lógico (**anexo 1**), existia a expectativa de aporte técnico por parte da ONU Mulheres na gestão do projeto, e não apenas a gestão dos processos financeiros. O que pode ser constatado durante a avaliação é que essa estratégia de intervenção não se concretizou por completo, e os desafios a seu bom andamento afetaram os resultados obtidos.

É possível fazer essa afirmação com base nas entrevistas realizadas com representantes das duas instituições, onde foi apontado que a mobilização do apoio técnico da ONU Mulheres foi subutilizada, por diferentes razões. Segundo uma entrevistada:

"Nunca houve necessidade de um forte apoio técnico. Aliás, uma das áreas que sempre causaram alguma frustração do lado da ONU Mulheres é o não-envolvimento na formulação dos projetos. Qual a leitura que se pode fazer disso? Que é um projeto do governo que é entregue para ser implementado pela ONU Mulheres, mas não conta, pelo menos até onde eu acompanhei,

nenhum insumo técnico relevante, da ONU Mulheres e nem na implementação, exceto a participação em cumprir a burocracia, os requisitos. Nunca houve uma grande participação da ONU Mulheres no conteúdo dos projetos. E parece que já houve uma alteração positiva nesse processo.”

Numa reflexão geral sobre os desafios do modelo de implementação de cooperação interinstitucional, outra entrevistada comentou que:

“Então tem duas grandes experiências que se juntaram, e construíram um leito comum [...]. Eu acho esse prodoc sofreu muitas tensões de todos os lados, ele teve alguns equívocos que foram cometidos por nós e no final da gestão passada teve uma demora muito grande por parte da ONU Mulheres na questão dos pagamentos, às vezes o diálogo se dificultou, então tem isso, essa é uma questão. A outra questão que eu acho que é muito importante é que se trata de atividades que são feitas para a SPM, certo? E nem sempre a ONU Mulheres tem a capacidade e o discernimento na contratação das consultorias. Então nós tivemos consultorias completamente perdidas, no ponto do produto final [...] Então uma crítica é que a contratação das consultorias deve ter uma parceria equitativa do pessoal da ONU e do pessoal da SPM considerando que em princípio a ONU está mais na parte formal e a SPM na parte qualitativa”.

Quando questionadas sobre quais seriam os possíveis impactos desse descompasso, funcionárias da ONU Mulheres citaram a dificuldade em acompanhar, qualitativamente, as consultorias realizadas, enquanto as gestoras da SPM envolvidas nas áreas finalísticas citaram a dificuldade em compreender os requerimentos administrativos da ONU Mulheres.

Ambas as questões levantadas remetem à dificuldade de apropriação dos acordos de cooperação como instrumentos de suporte técnico per se, para além da questão operacional. Ou seja, trata-se projetos voltados para o intercâmbio de conhecimento especializado em áreas específicas de ação governamental que a mão de obra interna não é capaz de suprir ou a qual não pode se dedicar integralmente.

Entre as razões para tal desconexão entre aspectos operacionais e técnicos, uma gestora da SPM citou as intensas mudanças nos procedimentos e no quadro de pessoal da ONU Mulheres nos últimos anos, que considerou mais intensas que aquelas da SPM. Para uma das entrevistadas, essa questão também está relacionada à dinâmica de implementação adotada, onde:

“[...] houve uma diferença de entendimento do que é o papel da ONU Mulheres nessa parceria com a SPM, e de entender que os nossos processos internos, que a gente também começou a implementar com mais rigor. Tem a ver com uma série de questões como transparência, planejamento baseado em resultados que se é suposto atingir, e esse alinhamento de se começar a trabalhar junto desde o termo de referência tem a ver com isso de que a gente tem um planejamento baseado em resultados, que tem resultados para cumprir, e que a gente pode partilhar metodologia que a gente usa para que a SPM atinja os resultados que a SPM quer.”

A programação interinstitucional, nesse sentido, foi prejudicada pela ênfase nos aspectos operacionais e administrativos da cooperação *vis a vis* a cooperação técnica esperada por parte da ONU Mulheres. Os momentos de efetiva programação se deram apenas na elaboração do projeto e nos momentos de

revisão substantiva. Os desdobramentos dessa questão para a sustentabilidade do projeto serão explorados com mais profundidade na próxima seção.

Contratação de Consultores/as

As entrevistas com as gestoras da SPM mostraram que, nesta instituição, a percepção geral é de que o sucesso das consultorias dependem, em larga escala, das qualificações específicas das/os consultoras/es escolhidos para cada termo de referência. No entanto, segundo as entrevistadas (entre gerentes e gestoras de áreas finalísticas da SPM), a maneira como essas qualificações são hierarquizadas pela ONU Mulheres pode acarretar distorções significativas no processo de seleção.

Um exemplo específico citado por uma gestora da SPM refere-se ao peso dado à educação formal nos processos de seleção em detrimento dos saberes tradicionais e práticos. Ainda na mesma linha, uma entrevistada apontou que:

“Teria que ter um processo que envolvesse além da análise das habilidades demandadas formalmente, teria que ter sobre o que seria o tema da consultoria um primeiro exercício por escrito para ver se ela tem já uma bagagem sobre o tema [...] então teria que ter alguma forma mais expressiva de manifestação da capacidade para fazer a consultoria. E isso é uma atividade que eu diria que diz mais respeito a nós que a ONU Mulheres.”¹³

Nesse sentido, a dificuldade da SPM em assimilar os processos de seleção da ONU Mulheres se mostrou um desafio à efetividade do projeto, visto que, segundo a SPM, algumas consultorias necessitaram muitas correções, ou foram mesmo consideradas perdidas, pela direção do projeto.

Por outro lado, a ONU Mulheres expressou sua preocupação com a necessidade consolidar os processos de maneira a fazê-los mais eficientes e efetivos possíveis, garantindo que todos os requisitos formais sejam cumpridos e que um o desenho das propostas de consultoria permita o melhor proveito possível de seus produtos.

Para a instituição, para que sejam obtidos os melhores resultados possíveis das consultorias realizadas, mais do que a seleção adequada dos consultores é preciso considerar a importância de um desenho mais preciso e claro das demandas solicitadas por meio dos termos de referência, refletindo um processo mais estratégico sobre tais processos. *Nesse sentido, a necessidade de adequar os termos de referência às expectativas da consultoria e seus produtos e o perfil do profissional que se espera ser capaz de desenvolvê-la seria o ponto crucial da questão das contratações.*

e. Sustentabilidade

A sustentabilidade de uma intervenção define-se pelas possibilidades de continuidade de seus benefícios após sua completa implementação, ou a probabilidade da existência/manutenção de benefícios oriundos deste no longo prazo. Ela refere-se à possibilidade de se manterem e expandirem os resultados obtidos pelo projeto no tempo e em escala, ao nível de transparência dos resultados e ações do projeto e quais foram as capacidades desenvolvidas nesse contexto.

No caso desta avaliação, a análise da sustentabilidade do projeto se concentra em dois aspectos: (a) suas contribuições ao novo ciclo de planejamento da cooperação técnica entre a SPM e a ONU Mulheres, na figura do novo acordo de cooperação sendo discutido entre as instituições; (b) a

¹³ A gestora da SPM ilustrou a sugestão citando como exemplo o processo seletivo para as consultorias relativas ao monitoramento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que contou com provas escritas para definição das contratações.

sustentabilidade das ações do projeto em termos de desdobramentos nas ações da SPM, de maneira geral.

No que se refere ao primeiro aspecto citado, é possível afirmar que o próprio fortalecimento da parceria institucional entre o governo brasileiro, representado pela vontade dos *stakeholders* envolvidos em elaborarem um novo acordo de cooperação, sinaliza para a sustentabilidade dos resultados do projeto. Nesse sentido, espera-se que as boas práticas e lições aprendidas identificadas nesta avaliação possam contribuir para o processo de formulação do novo acordo de cooperação.

O fortalecimento dessa parceria pode ser exemplificado nos recentes esforços de programação interinstitucional promovidos pela SPM e pela ONU Mulheres. A oficina para elaboração do novo projeto, realizada no segundo semestre de 2013, buscou alinhar as expectativas programáticas de ambas as instituições a partir da apresentação dos respectivos planejamentos estratégicos e áreas temáticas. Segundo funcionárias da ONU Mulheres, espera-se que o próximo acordo apresente maior conexão entre as atividades do projeto e os respectivos planejamentos estratégicos das duas organizações, refletindo uma situação positiva para ambas as organizações. Reforçando esse ponto, uma entrevistada comentou que:

“A aliança de conteúdo sobre o projeto poderia gerar uma eficácia muito maior na implementação. Se os dois lados da aliança estivessem mais fortalecidos e mais focados nos conteúdos dos projetos e dos conteúdos buscados cotidianamente daria um estímulo muito maior a parceria e um sentido mais importante para a parceria e para aquilo que se busca. O que foi feito até agora foi absolutamente relevante, mas pode ser ainda mais. E isso passa por alianças sobre os conteúdos e as agendas dentro do projeto.”

Além disso, as gestoras ressaltaram a importância do apoio aos próprios processos de gestão da SPM, ligados mais diretamente às atividades de fortalecimento institucional da secretaria e desenvolvimento de capacidades. Tais discussões também tem como pano de fundo a demanda da ONU Mulheres de participar mais ativamente dos aspectos técnicos do novo acordo, e não apenas administrativos, como ocorreu no projeto em análise.

A oficina buscou, ainda, mapear as principais dificuldades em termos de processos administrativos, de onde surgiu uma demanda específica para maiores esclarecimentos sobre o processo de produção de termos de referência, por parte da SPM e necessidade de acompanhamento mais periódico das atividades do futuro projeto. A maior interação entre as instituições envolvidas na execução foi destacada por uma gestora da SPM, como um aspecto importante para a sustentabilidade dos resultados do próximo acordo.

A respeito do segundo aspecto de sustentabilidade assinalado, é possível afirmar que diversas ações tiveram desdobramentos positivos no contexto das ações da SPM, e especificamente, no âmbito do II PNPM. O projeto foi responsável pelo apoio à diversas consultorias que, posteriormente, fomentaram ações nas diferentes áreas finalísticas da SPM ou criaram as capacidades necessárias para apoiar políticas e atividades relacionadas ao II PNPM. Dentre elas, destacam-se algumas:

- (a) Consultorias regionais para o monitoramento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007-2011);
- (b) Consultoria de apoio à implementação do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero;
- (c) Consultoria para o desenvolvimento dos indicadores do RASEAM;
- (d) Consultoria para a elaboração de um plano estratégico para a disseminação das pesquisas sobre Uso do Tempo (base para a atuação da SPM na Conferência sobre Uso do Tempo realizada no segundo semestre de 2013);

- (e) Consultorias para a elaboração e execução da campanha “Mais Mulheres no Poder”, que se desdobrou em plataforma e que é mobilizada, desde 2008, nos anos eleitorais;
- (f) Consultoria para a criação do sistema de acompanhamento do PNPM;
- (g) Consultorias de expansão da Central de Atendimento à Mulher – Disque 180;
- (h) Consultorias para o monitoramento e registro de boas práticas do Programa Pró-Equidade de Gênero, que deram subsídio às modificações do Programa.

Apesar da maioria dos resultados efetivamente obtidos se referirem a ações da própria SPM, e nesse sentido, estarem sob sua responsabilidade financeira e técnica, é importante lembrar que o processo de descentralização das políticas de gênero consistia em um dos resultados esperados pelo projeto. Para além das ações do Pacto, que se referiam aos esforços de descentralização das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, não foram desenvolvidas, diretamente, outras ações significativas em nível local para análise de sustentabilidade no âmbito do projeto.

f. Contribuições para Resultados de Desenvolvimento

Conquanto não seja possível, neste momento, atribuir ao projeto contribuições concretas aos resultados de desenvolvimento globais, nomeadamente, as Metas de Desenvolvimento do Milênio, é possível afirmar que no que se refere à meta comum da SPM e da ONU Mulheres de produção e implementação das políticas de gênero no Brasil, alguns dos resultados obtidos no âmbito do projeto podem ser considerados promissores.

*Mesmo não sendo possível a atribuição de causalidade no contexto das contribuições do projeto aos objetivos da SPM, é possível destacar as ações realizadas no âmbito do projeto que poderão ser analisadas, no futuro, como contribuições ao alcance dos objetivos do II PNPM, como todas aquelas citadas na seção **sustentabilidade**. Essas contribuições, ao fomentarem o fortalecimento da atuação da SPM, estarão, também, subsidiando a consecução dos objetivos da ONU Mulheres.*

g. Multiplicadores e efeitos redutores

Entre os efeitos multiplicadores, é possível destacar a reestruturação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, no contexto da expansão da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, entre 2010 e 2011. Segundo uma entrevistada da SPM, as consultorias de monitoramento do Pacto em nível regional foram subsídios essenciais no processo de reestruturação do Pacto, o que, se somado à expansão da política, representaram um importante efeito multiplicador nos resultados obtidos por meio do projeto.

Da mesma forma, podem ser considerados como efeitos redutores dos resultados do projeto as mudanças institucionais ocorridas tanto na SPM quanto na ONU Mulheres, e a subutilização do modelo de cooperação técnica, com pouco aproveitamento da capacidade desta instituição. Nesse caso, é importante destacar que as mudanças das prioridades temáticas afetaram alguns resultados de forma mais direta, como é o caso do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero (segundo as gestoras então envolvidas em sua implementação).

6. Boas Práticas e Lições Aprendidas

Administrativas

Entre as boas práticas registradas no âmbito da gestão administrativa do projeto é possível destacar: (a) os processos de seleção das consultorias para o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que se utilizou de recursos qualitativos para a seleção das consultoras, permitindo, assim, uma seleção considerada mais pertinente ao perfil profissional que se buscava e; (b) a realização da oficina de elaboração do novo acordo de cooperação com foco na identificação de gargalos e atalhos nos processos operacionais e gerenciais das duas organizações.

As principais lições aprendidas no projeto se referem à gestão administrativa. É possível destacar: (a) a necessidade de alinhamento entre procedimentos e processos das instituições envolvidas, sobretudo no que se refere aos processos de contratação, definição de objetivos das consultorias e contribuições técnicas às mesmas; (b) a importância da concentração das ações administrativas na figura de uma pessoa, mas sem que essa se afaste da equipe de gestão do projeto e; (c) a necessidade de maior rigor no arquivamento de material do projeto, seja em meio físico ou digital.

Gerenciais

No que se refere às boas práticas do projeto em termos de gerência, destacaram-se: (a) as ações voltadas para a centralização da gestão do projeto, no âmbito da SPM, buscando superar a fragmentação inicial de sua implementação; (b) o movimento de reequilíbrio na distribuição dos recursos por áreas finalísticas da SPM e; (c) a retomada, por parte da SPM e da ONU Mulheres, dos esforços de programação interinstitucional para a elaboração do novo acordo de cooperação.

No âmbito das questões gerenciais, destacaram-se as lições referentes a: (a) a efetiva cooperação técnica, com o aporte da ONU Mulheres, na construção das estratégias de atuação do projeto; (b) a necessidade de maior alinhamento com as diretrizes nacionais e internacionais da cooperação internacional e; (c) a atenção a todos os componentes do projeto, evitando privilegiar um resultado em detrimento de outros, prejudicando, assim, a efetividade da iniciativa.

7. Conclusões

O projeto “Apoio à Implementação do II PNPM” pode ser considerado como uma iniciativa que contribuiu positivamente aos esforços nacionais de promoção da igualdade de gênero e redução das desigualdades a partir da promoção, formulação e expansão das políticas de gênero no Brasil. Apesar de não ter sido implementado na totalidade de seus oito resultados e dos desafios da gestão compartilhada, o projeto conseguiu deixar contribuições, em algumas áreas específicas, que poderão vir a representar ganhos mais substantivos no que se refere aos resultados do II PNPM.

As contribuições do projeto a esses objetivos globais podem ser classificadas em três diferentes contextos: (a) das contribuições para o alcance dos objetivos comuns das instituições envolvidas, a saber, o fortalecimento das capacidades nacionais para a promoção e transversalização das políticas de igualdade de gênero em todos os níveis de governo e; (b) das relações interinstitucionais entre a SPM e a ONU Mulheres; (c) do fortalecimento das iniciativas de cooperação internacional na área da promoção da igualdade de gênero e redução das desigualdades.

Esta avaliação concluiu que, apesar dos desafios citados, o projeto desenvolveu-se no sentido de fortalecer aspectos importantes das políticas de gênero, como as iniciativas de monitoramento e suporte à expansão de iniciativas já desenvolvidas pelo governo brasileiro e pela ONU Mulheres. Conquanto não seja possível, neste momento, computar o sucesso/insucesso dessas políticas à contribuição dos resultados do projeto, eles servem como indicações para futuras investigações.

O projeto representou mais um marco na parceria estratégica entre a SPM e a ONU Mulheres no Brasil. Mesmo considerando os percalços relativos aos baixos níveis de contribuição técnica da ONU Mulheres, o projeto consolidou mais um esforço de programação e gestão conjunta entre as duas instituições. Da mesma forma, é preciso considerar que tanto a questão da programação quanto do monitoramento conjuntos sofreram com as mudanças institucionais registradas.

Nesse contexto, conclui-se que apesar dos problemas conjunturais relativos às mudanças institucionais, ainda existe espaço para o estreitamento das relações interinstitucionais entre a SPM e a ONU Mulheres, sobretudo no que se refere aos processos internos e lógica de planejamento das instituições. Os entraves identificados nessa avaliação ao bom desenvolvimento desses processos contribuíram para que os aspectos da eficiência e efetividade do projeto fossem afetados, como foi mostrado nas seções anteriores. Conclui-se, também, que esses aspectos estão sendo observados pelas duas entidades em termos da sustentabilidade, e o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança do acordo de cooperação está sendo pautado por ambas as instituições.

Finalmente, esta avaliação concluiu que, de modo geral, o projeto representou um avanço no que diz respeito aos acordos de cooperação técnica na área da promoção da igualdade de gênero e redução das desigualdades pelo caráter inovador de sua abordagem multifacetada a um problema complexo. O projeto desenvolveu, na medida das suas capacidades, atividades em nível internacional e subnacional, envolvendo diferentes instituições e parceiros, e buscou abordar, além das questões referentes às disparidades de gênero, outras desigualdades correlatadas. Contudo, como essa avaliação buscou destacar, uma abordagem complexa também apresenta riscos mais eminentes, como as mudanças de contexto, e conclui-se que muitos desses riscos afetaram a efetividade do projeto.

Esta avaliação conclui que, apesar dos desafios encontrados à plena implementação do projeto, é possível considera-lo como uma iniciativa exitosa em termos das possibilidades de contribuição aos objetivos propostos, sustentabilidade e aprendizado que ela fomentou.

8. Recomendações

Indicadores

Recomenda-se, para a formulação do próximo acordo de cooperação (ou de acordos similares no âmbito das instituições envolvidas), a utilização de indicadores SMART quando da elaboração das matrizes de acompanhamento. Recomenda-se ainda a utilização de linhas de base para que se estabeleçam referenciais de acompanhamento e avaliação.

Relevância

No aspecto relevância, recomenda-se que as revisões levem em consideração tanto os aspectos formais quanto a necessidade de readequação de produtos e atividades aos resultados previstos. Indica-se ainda mais atenção à questão do foco dos projetos de cooperação técnica, buscando evitar recair sobre o problema de se desenharem resultados muito amplos no contexto de projetos financeira e administrativamente pequenos.

Eficiência e Efetividade

No que se refere ao critério efetividade, recomenda-se mais atenção no estabelecimento do nexo causal entre os componentes da matriz lógica, ou seja, entre as atividades a serem realizadas, os produtos previstos e resultados esperados.

Em relação aos desafios encontrados na adequação de processos e procedimentos entre a SPM e a ONU Mulheres, a avaliação recomenda a revisão conjunta e periódica dos processos de contratação, elaboração de termos de referência e normativas balizadoras das ações, por ambas as instituições e em diferentes níveis de gestão do projeto. Esta avaliação reforça esse ponto, que já tem sido abordado nas oficinas de elaboração do novo acordo de cooperação, como um desafio a ser superado em termos de eficiência e execução adequada dos recursos dos projetos de cooperação.

Ainda no âmbito das ações em discussão na elaboração do novo acordo de cooperação, recomenda-se o aperfeiçoamento das estruturas de governança do projeto com base, sobretudo, na definição das equipes responsáveis em cada entidade envolvida. Essa medida busca melhorar os canais de comunicação entre SPM e ONU Mulheres e institucionalizar os mecanismos de gestão do projeto perante as contrapartes. Além disso, possibilita a formalização dos mecanismos de acompanhamento e responsabilização (como reuniões periódicas de acompanhamento entre as equipes técnicas).

Sustentabilidade

No aspecto sustentabilidade, sugere-se o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação (por meio dos sistemas da ABC ou da criação de sistemas próprios, internos à SPM ou à ONU Mulheres) com foco em um acompanhamento periódico e sistemático dos avanços das iniciativas. Esses mecanismos tem com finalidade alimentar os processos de revisão dos acordos, identificar boas práticas e orientar mudanças estratégicas. Além disso, esses mecanismos constituirão importantes elementos de transparência, garantindo acompanhamento financeiro e de execução com base em informações mais precisas, coletadas a partir de uma mesma metodologia.

Ainda no que se refere à transparência, recomenda-se o desenvolvimento de sistemas de arquivamento mais integrados (ou seja, com uma definição mais clara de responsabilidades entre a SPM e a ONU Mulheres) e mais eficientes. Sugere-se, especificamente, a adoção (ou criação) de uma metodologia específica de arquivamento e a utilização, em larga escala, de versões digitais dos documentos, evitando, assim, a dependência excessiva de arquivos físicos (conquanto se saiba que muitos deles são necessários para fins de auditoria e registro oficial).

9. Referências

- Bamberger, M. and Segone, M. (2011) "How to design and manage equity-focused evaluations", UNICEF, *Evaluation Working Papers*.
- Batliwala, S. Pittman, A. (2010) *Capturing Change in Women's Realities: A Critical Overview of Current Monitoring and Evaluation Frameworks and Approaches*, Association for Women's Rights in Development, Canada (AWID).
- BRASIL (2004) "Decreto 5.151, de 22 de Julho de 2004", *República Federativa do Brasil*.
- BRASIL (2009) "Acórdão nº 1339/2009", *Tribunal de Contas da União*, Plenário, Relator: Ministro José Jorge, Sessão de 17/06/2009.
- CEPAL (2010) "A Cooperação Internacional no Novo Contexto Mundial: Reflexões da América Latina e do Caribe", *Comissão Econômica para a América Latina e Caribe*, Trigésimo Terceiro Período de Sessões da CEPAL, Brasília, 30 de maio a 1 de junho de 2010.
- IPEA (2008) "Políticas Sociais: acompanhamento e análise: Igualdade de Gênero", *República Federativa do Brasil*, 14: 227-249.
- IPEA (2009) "Políticas Sociais: acompanhamento e análise: Igualdade de Gênero", *República Federativa do Brasil*, 17: 197-354.
- IPEA (2010) "Políticas Sociais: acompanhamento e análise: Igualdade de Gênero", *República Federativa do Brasil*, 18: 257-282.
- OECD. (2002) "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management", *OECD Development Assistance Committee Working Party in Monitoring and Evaluation*, OECD.
- OCDE (2013) "Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento", *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico*, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>, (última visualização: 29/11/2013).
- Secretaria de Políticas para as Mulheres (2008) "Despacho Técnico da Revisão Substantiva A", *República Federativa do Brasil*, Brasília (25/06/2008).
- Secretaria de Políticas para as Mulheres (2009) "Relatório Final de Avaliação: I PNPM 2005-2007", *República Federativa do Brasil*, Brasília.
- UN Women (2013) "A Manager's Guide to Gender Equality & Human Rights Responsive Evaluation", *United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*, http://www.unifem.org/evaluation_manual/unifem.org/evaluation_manual/wp-content/uploads/evaluation_manual.pdf, (última visualização: 15/01/2014).

10. Lista de Anexos

- | | |
|----------------|--|
| Anexo 1 | Modelo Lógico Completo - Projeto “Apoio à Implementação do II PNPM” (2007-2013) |
| Anexo 2 | Matriz de Produtos - Projeto “Apoio à Implementação do II PNPM” |
| Anexo 3 | Diagrama de influência - Projeto “Apoio à Implementação do II PNPM” |
| Anexo 4 | Matriz de Monitoramento - Projeto “Apoio à Implementação do II PNPM” |
| Anexo 5 | Justificativa: Classificação Atividades - Projeto “Apoio à Implementação do II PNPM” |
| Anexo 6 | Lista de entrevistadas |
| Anexo 7 | Guia de entrevistas |
| Anexo 8 | Termo de Referência |