



ONU MULHERES BRASIL:

AVALIAÇÃO DO PORTFÓLIO DE PAÍS

NOTA ESTRATÉGICA 2017–2022



AGRADECIMENTOS

Este processo de avaliação incluiu consultas com uma gama diversificada de atores que foram fundamentais para a sua conclusão. Duzentos e cinquenta pessoas de vários grupos participaram da coleta de dados primários e compartilharam suas perspectivas refletidas neste relatório. Agradecemos a elas pelo tempo e esforço investidos na avaliação.

O Independent Evaluation and Audit Services (IEAS), o serviço independente de avaliação e auditoria da ONU Mulheres conduziu a avaliação sob a supervisão de Michael Francis Craft (Especialista em Avaliação Regional para a região das Américas e Caribe). A equipe de avaliação foi composta por Melissa Andrade (Avaliadora Sênior) e Caio Csermak (Analista de Pesquisa).

O Grupo de Referência de Avaliação contou com a participação de partes interessadas externas que forneceram valiosas contribuições para os principais produtos da avaliação, incluindo representantes da Agência Brasileira de Cooperação, do Comitê Olímpico Internacional, da Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade, da Articulação de Organizações de Mulheres Negras, da Organização Internacional do Trabalho e do escritório da Coordenadora Residente das Nações Unidas no Brasil. Agradecemos a essas parceiras e parceiros por compartilhar sua orientação e experiência.

O pessoal do escritório de país da ONU Mulheres Brasil também participou do Grupo de Referência de Avaliação, a saber, Anastasia Divinskaya (Representante) e Joana Chagas (Especialista em Programa), com o apoio de Luisa Fenizola Rodrigues (Analista de Programa), que foram fundamentais para facilitar a ampla inclusão de interessadas/os e um resultado de qualidade. Compartilhamos nossa mais profunda gratidão pelas contribuições e investimentos de todo o pessoal da ONU Mulheres do escritório no Brasil, cujas vozes moldaram este relatório.

Também estendemos nossos agradecimentos a Lisa Sutton (Diretora do IEAS), Inga Sniukaite (Chefe do Independent Evaluation Service) e Isabel Suarez (Especialista em Avaliação Regional) por contribuir com feedback para garantir a qualidade da avaliação.

EQUIPE DE AVALIAÇÃO:

Michael Francis Craft, Especialista em Avaliação Regional e Líder de Equipe

Melissa Andrade, Avaliadora Sênior

Caio Csermak, Analista de Pesquisa

GESTÃO DE AVALIAÇÃO:

Independent Evaluation and Audit Services (IEAS) da ONU Mulheres

Lisa Sutton, Diretora, IEAS

Inga Sniukaite, Chefe do *Independent Evaluation Service* do IEAS

Diagramação e layout: **Yamrote A. Haileselassie**

Edição: **Lisa Ernst**

Foto da capa: © ONU Mulheres/Tiago Zenero

© 2022 ONU Mulheres. Todos os direitos reservados.

Isenção de responsabilidade: Esta é uma publicação independente do IEAS. A análise e as recomendações da avaliação são do IEAS e não refletem necessariamente as opiniões da ONU Mulheres.

ÍNDICE

ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS	iv
SUMÁRIO EXECUTIVO	v
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Contexto nacional do Brasil	2
1.2. ONU Mulheres Brasil	4
2. ABORDAGEM DA AVALIAÇÃO	7
2.1 Finalidade, objetivos e abordagem	8
2.2 Concepção da avaliação	8
2.3 Limitações	9
2.4 Coleta e análise de dados	10
2.5 Governança e garantia de qualidade	10
3. CONSTATAÇÕES	12
3.1 Relevância e coerência	13
3.2 Eficácia	19
3.3 Eficiência	34
3.4 Sustentabilidade, igualdade de gênero e direitos humanos	40
4. LIÇÕES APRENDIDAS	44
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	46
ANEXOS	<i>incluídos como apêndices separados</i>

ACRÔNIMOS E ABREVIACÕES

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACNUDH	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANMIGA	Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of Discrimination Against Women</i> , Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres
CPE	<i>Country Portfolio Evaluation</i> , Avaliação do Portfólio de País
CSW	<i>United Nations Commission on the Status of Women</i> , Comissão das Nações Unidas sobre a Situação das Mulheres
DRF	<i>Development Results Framework</i> , a estrutura de resultados de desenvolvimento da ONU Mulheres
FENATRAD	Federação Nacional dos Trabalhadoras Domésticas
IEAS	<i>UN Women Independent Evaluation and Audit Services</i> , o serviço independente de avaliação e auditoria da ONU Mulheres
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEAP	Programa conjunto de Liderança, Empoderamento, Acesso e Proteção
LGBTQI+	lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, queer e intersexuais
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
OEEF	<i>Organizational Efficiency and Effectiveness Framework</i> , a estrutura de eficiência e eficácia organizacional da ONU Mulheres
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU Mulheres	Organização das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
OSC	Organização da Sociedade Civil
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
R4V	<i>Inter-agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela</i> , Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela
SNPM	Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres
SWAP	<i>System-wide Action Plan for Gender Equality and the Empowerment of Women</i> , Plano de Ação para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres das Nações Unidas
UNCT	<i>United Nations Country Team</i> , Equipe de País das Nações Unidas
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> , Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i> , Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> , Fundo das Nações Unidas para a Infância
UVLO	Projeto Uma Vitória Leva à Outra

SUMÁRIO EXECUTIVO

ONU MULHERES BRASIL: AVALIAÇÃO DO PORTFÓLIO DE PAÍS

Este relatório apresenta as principais Constatções, conclusões e recomendações da Avaliação do Portfólio de País (CPE) realizada pelo escritório da ONU Mulheres Brasil entre dezembro de 2021 e julho de 2022. A CPE é uma avaliação sistemática dos aspectos normativos, de coordenação e operacionais da contribuição da ONU Mulheres para os resultados de desenvolvimento relacionados com a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres a nível nacional.

Antecedentes da ONU Mulheres no Brasil

A ONU Mulheres está presente no Brasil desde a criação da organização em janeiro de 2011. O escritório foi responsável inicialmente pelos países do Cone Sul e em 2013 assumiu o status de escritório de país. A presença da ONU Mulheres no Brasil foi construída sobre o trabalho e o legado da UNIFEM, que se estabeleceu no país em 1992. A Nota Estratégica é a principal ferramenta de planejamento para o trabalho da ONU Mulheres para promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres por meio da implementação de seu triplo mandato de trabalho normativo, de coordenação e operacional. Ela cobriu inicialmente o período 2017-2021 e posteriormente foi estendida até 2022. Uma revisão de meio-termo levou a mudanças para priorizar a resposta à pandemia de Covid-19, simplificar a estrutura de resultados e fortalecer o nexos humanitário-desenvolvimento.

A ONU Mulheres Brasil fornece assessoria política integrada, desenvolvimento de capacidades e assistência técnica, mobilização social e *advocacy*, geração de dados e conhecimento, entre outras funções dirigidas a informar a formulação de políticas e legislações. A ONU Mulheres é a única entidade das Nações Unidas com mandato exclusivo para promover a igualdade de gênero, incluindo liderar e coordenar a responsabilidade do sistema das Nações Unidas em relação aos respectivos mandatos de igualdade de gênero de suas organizações membros. A ONU Mulheres também fornece apoio normativo intergovernamental nos níveis global e nacional, bem como apoio direto e prestação de serviços.

CONTEXTO NACIONAL DO BRASIL



Sexta maior população do mundo, com mais de **212 milhões de habitantes**; maior país em tamanho e população da região da América Latina.



Alto nível de desenvolvimento humano (classificado 84 de 189 países) e considerado de renda média, embora os números agregados escondam desigualdades consideráveis entre os diferentes grupos populacionais.



Ocupa o **nonagésimo quinto lugar no mundo** no Índice de **Desigualdade de Gênero**. As mulheres representam quase 52% da população brasileira, mas ocupam menos de **15% dos assentos no parlamento**.



Desigualdades estruturais de renda, gênero, **raça**, etnia, idade e território continuam a ser determinantes para o acesso a direitos e serviços.



Dados de 2020 mostram que 34,5% dos homicídios de mulheres foram classificados como **feminicídios**, o que significa **1.350 casos, dos quais 61,6% das**



A **pandemia de Covid-19** aumentou a exposição de determinados grupos populacionais a situações de **risco e violência**.

Propósito, objetivos e uso da avaliação

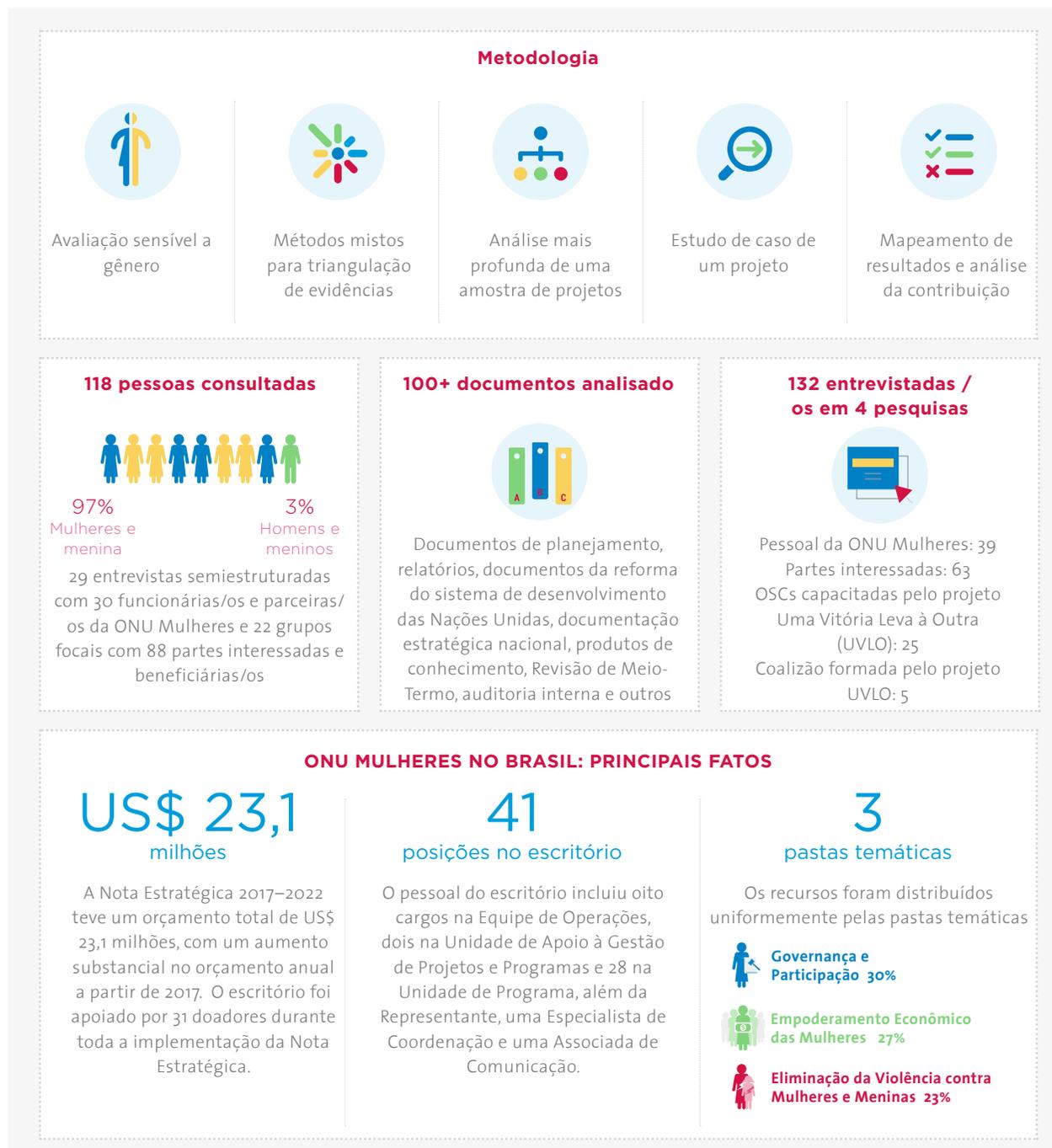
O objetivo da avaliação foi promover a accountability e o aprendizado por meio de uma abordagem participativa, assumindo um foco somativo e formativo, avaliando os resultados alcançados e fornecendo subsídios para o desenho da próxima Nota Estratégica do escritório de país da ONU Mulheres Brasil. Os objetivos da avaliação incluíam:

- Aferir a eficácia e eficiência organizacional no progresso para o alcance da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres conforme definido na Nota Estratégica.
- Analisar como uma abordagem de direitos humanos e como os princípios de igualdade de gênero são integrados na concepção e implementação da Nota Estratégica.
- Fornecer recomendações factíveis para o desenvolvimento da próxima Nota Estratégica, considerando a resposta ao Covid-19 e recuperação.
- Identificar e validar as lições aprendidas, boas práticas e exemplos de inovação que apoiam a igualdade de gênero e os direitos humanos.

Usuários e usos previstos da avaliação

Os principais usuários previstos desta avaliação são as e os gestores da ONU Mulheres e o pessoal do escritório de país, o Conselho Executivo da ONU Mulheres, o governo brasileiro e as organizações da sociedade civil (OSCs).

Os usos pretendidos contemplam: aprendizagem e geração de conhecimento para as principais partes interessadas sobre a promoção da agenda de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no Brasil; tomada de decisões estratégicas para o escritório de país da ONU Mulheres Brasil e principais contrapartes; prestação de contas como princípio chave do trabalho no sistema das Nações Unidas; e capacitação e mobilização, que fez parte de todo o processo de avaliação desde o planejamento e concepção até a divulgação dos resultados.



Conclusões e recomendações

CONCLUSÃO 1

A ONU Mulheres foi reconhecida como uma voz-chave na agenda de gênero no Brasil e contribuiu para alcançar resultados de igualdade de gênero com uma série de parceiras/os. A ONU Mulheres também demonstrou sua relevância no contexto da Covid-19, adaptando-se para responder às necessidades de mulheres e meninas em um contexto de crise. Havia uma demanda por um diálogo contínuo e ampliado sobre a Covid-19 e outras questões, bem como potencial para aumentar a coerência e a consistência entre a gama de atividades dentro do escritório.

Durante o período de implementação da Nota Estratégica, a ONU Mulheres alavancou seu trabalho por meio de uma ampla gama de parcerias, inclusive com a Equipe de País das Nações Unidas (UNCT), OSCs, governos subnacionais, o Congresso, o setor privado e outros fóruns multissetoriais. O escritório atendeu a movimentos de base representando grupos como populações indígenas, mulheres negras, trabalhadoras domésticas e mulheres migrantes venezuelanas.

Isso demonstrou seu valor ao se envolver com grupos relevantes em situações de maior vulnerabilidade, de acordo com o princípio “não deixar ninguém para trás”. Permaneceu a demanda por mais diálogo, advocacy e colaboração em diferentes setores, o que indica potencial para aumentar ainda mais as parcerias.

CONCLUSÃO 2

A ONU Mulheres Brasil desempenhou um papel de liderança efetiva no Grupo Temático Interagencial das Nações Unidas sobre Gênero, Raça e Etnia; reforçou o empoderamento, liderança e participação política de grupos historicamente Grupo Temático Interagencial excluídos; e posicionou a agenda de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres junto ao setor privado. Também ajudou a desenvolver capacidade nos níveis individual e institucional para apoiar mudanças de longo prazo em algumas áreas. O aumento do envolvimento de instituições estatais em diferentes níveis teria aumentado o potencial para resultados mais sustentáveis, juntamente com uma maior atenção atribuída às questões de sustentabilidade na concepção do projeto.

Um uso eficaz do papel de coordenação da ONU Mulheres ficou evidente a partir da liderança do escritório no Grupo Temático Interagencial das Nações Unidas sobre Gênero, Raça e Etnia, na aplicação do scorecard de igualdade de gênero (uma ferramenta para a avaliação do desempenho e das práticas de transversalização de gênero e raça) do Plano de Ação para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres das Nações Unidas (SWAP), incluindo a integração da raça na metodologia da ferramenta, bem como no acompanhamento sistemático com parceiras/os. O progresso das agências das Nações Unidas na integração de gênero passou a apresentar um conjunto de ações, programas e oportunidades mais amplos para o trabalho conjunto e para o diálogo aprimorado com outras organizações do sistema ONU.

A ONU Mulheres Brasil implementou projetos com forte potencial de transformação sobre a questão de gênero, focando nas causas mais profundas da desigualdade de gênero por meio da promoção do empoderamento, liderança e participação política de grupos tradicionalmente excluídos.

Por outro lado, haveria oportunidades para um engajamento mais estratégico com o legislativo em termos de advocacy e debate sobre políticas, bem como com o setor privado e outras/os parceiras/os. Levando em conta o papel fundamental das instituições estatais no desenvolvimento de políticas públicas para manter os resultados ao longo do tempo, estratégias de sustentabilidade poderiam ser incorporadas de forma mais explícita na concepção do projeto.

DESTAQUES DOS RESULTADOS ALCANÇADOS

- A ONU Mulheres contribuiu para aumentar a participação política das mulheres que enfrentam múltiplas formas de discriminação e reforçar a implementação da legislação eleitoral para as mulheres.
- Por meio do programa Ganha-Ganha: Igualdade de Gênero Significa Bons Negócios, a ONU Mulheres promoveu uma nova cultura no setor privado, encorajando a participação de mulheres em posições de liderança e a inclusão da diversidade. 7.759 empresas tiveram acesso a conhecimento e ferramentas ao participarem de eventos e treinamentos.
- O Grupo Temático Interagencial das Nações Unidas sobre Gênero, Raça e Etnia, liderado pela ONU Mulheres, aprimorou sua gestão ao longo do tempo com uma abordagem estruturada para fornecer diretrizes e ferramentas de políticas, tais como o scorecard de igualdade de gênero do SWAP.
- A ONU Mulheres apoiou uma resposta baseada em gênero para as migrantes venezuelanas no Brasil e forneceu formação profissional para mulheres venezuelanas, mantida ao longo da pandemia. Dados desagregados por sexo e idade agora são obrigatórios para os/as parceiros/as da Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V).
- A ONU Mulheres contribuiu para promover um ambiente jurídico e social mais propício à proteção de mulheres e meninas. O projeto Uma Vitória Leva à Outra alcançou aproximadamente 1,9 milhões de pessoas nas redes sociais e 1.200 meninas se beneficiaram do conhecimento disseminado pelo currículo desenvolvido pelo projeto.

CONCLUSÃO 3

A ONU Mulheres deu passos significativos para melhorar a sistematização de suas modalidades de trabalho, estabelecendo procedimentos claros, definindo resultados esperados e fortalecendo as práticas de accountability em seu escritório no Brasil. Os desafios permaneceram no nível operacional, o que afetou negativamente a continuidade das ações ao longo do tempo, a estabilidade de recursos humanos e as cargas pessoais de trabalho.

O escritório do Brasil fez avanços para aprimorar as práticas de prestação de contas, como estabelecer regras, procedimentos e ferramentas claras para processos de planejamento e gestão do conhecimento; desenvolver teorias de mudança para a Nota Estratégica e seus principais programas; e monitorar os resultados para apoiar a tomada de decisões e aumentar a responsabilidade institucional. Isso trouxe ganhos importantes em eficiência e eficácia organizacional. No entanto, vários problemas dificultaram a capacidade do escritório de implementação, em particular altas taxas de rotatividade, problemas de comunicação com as/os parceiras/os, bem como percepções de altas cargas de trabalho e ambiente de trabalho estressante.

Modalidades como a implementação direta também impuseram um alto ônus ao escritório, que não estava bem preparado para adaptar seus procedimentos às necessidades de organizações de base e informais. As práticas de gestão baseadas em resultados, incluindo a capacidade de monitoramento e o quadro de indicadores, aumentariam a capacidade do escritório para monitorar, medir e relatar os impactos potenciais.

CONCLUSÃO 4

A ONU Mulheres respondeu ao princípio de “não deixar ninguém para trás” e incorporou amplamente as populações em situação de vulnerabilidade em seu trabalho. Isso ajudou a abordar as causas mais profundas da desigualdade por meio da contribuição para um maior acesso ao poder político, a recursos e oportunidades, levando ao empoderamento de mulheres e meninas. Restaram oportunidades para atingir mais explicitamente outras populações-chave, de acordo com os princípios das Nações Unidas, como pessoas com deficiência.

A maioria dos projetos do escritório durante o período incorporou o princípio de “não deixar ninguém para trás”, e o trabalho focou-se amplamente em atender as necessidades das populações em situação de vulnerabilidade do ponto de vista político, econômico e social. O trabalho da ONU Mulheres tem focado na mobilização social e em advocacy baseado em evidências, no desenvolvimento de capacidades, no compartilhamento de conhecimento, no debate acerca de políticas e na provisão de treinamentos. Todas as atividades visam questionar as bases da desigualdade entre mulheres e homens. Nesse sentido, a natureza das atividades da Nota Estratégica tem sido geralmente orientada para apoiar a mudança transformadora na questão de gênero. A desigualdade de gênero foi abordada por meio de uma perspectiva interseccional na qual as disparidades de renda, étnicas e raciais apareceram como mutuamente conectadas. Isso resultou em uma resposta mais integrada da ONU Mulheres Brasil, que adaptou partes relevantes de seus projetos para populações específicas, como trabalhadoras domésticas e mulheres negras, indígenas e quilombolas. O escritório incorporou um modelo de mudança orientado para o impacto estrutural que só será validado a longo prazo. No entanto, ainda haveria espaço para uma integração no portfólio mais forte das perspectivas de idade e deficiência que estiveram ausentes dos projetos, com exceção de um programa conjunto.

RECOMENDAÇÃO 1



Implementar medidas na conceituação, execução e monitoramento da próxima Nota Estratégica para aumentar ainda mais o foco e a coerência programáticos, aproveitando os ganhos notáveis obtidos desde o exercício de revisão de meio-termo com o objetivo de aprimorar o posicionamento estratégico do escritório.

RECOMENDAÇÃO 2



Rever o Marco de Parceria e a estratégia de desenvolvimento de capacidades com vista a promover ligações com o governo, sistematizar o envolvimento do setor privado, esclarecer o papel do Grupo Consultivo da Sociedade Civil e o envolvimento com as OSCs e reforçar o diálogo com doadoras/es e parceiras/os das Nações Unidas no Brasil.

RECOMENDAÇÃO 3



Promover ainda mais uma cultura de colaboração e inovação, enquanto se fortalecem as práticas de gestão baseadas em resultados para fortalecer um ecossistema cada vez mais sistemático de dados, monitoramento e relatórios, de forma a capturar e comunicar resultados e ajustar o portfólio do escritório brasileiro.

RECOMENDAÇÃO 4



Na próxima Nota Estratégica, basear-se no histórico do escritório de implementar o princípio “não deixar ninguém para trás” com um foco mais acentuado na interseção entre tipos de vulnerabilidade.



Foto: © ONU Mulheres/Camille Miranda

1

Introdução

Esta seção fornece uma análise do contexto nacional, particularmente dos desafios relacionados ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro e à conquista da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, bem como uma introdução ao programa nacional da ONU Mulheres no Brasil.

1.1 Contexto nacional do Brasil

A República Federativa do Brasil possui a sexta maior população do mundo, com mais de 212 milhões de habitantes.¹ É o maior país em tamanho e população da América Latina. O país é uma federação formada por 26 estados e o Distrito Federal e inclui 5.570 municípios.² O Brasil é considerado um país com alto nível de desenvolvimento humano (posição 84^a entre 189 países)³ e é um país de renda média, embora os números agregados escondam desigualdades consideráveis entre os diferentes grupos populacionais, especialmente entre homens e mulheres e entre brancos e não brancos. O país ocupa o 95^o lugar no mundo no Índice de Desigualdade de Gênero.⁴

Desde 2015, o Brasil enfrenta uma crise do Produto Interno Bruto (PIB) que combina crescimento baixo ou negativo do PIB com inflação crescente, especialmente para alimentos e combustíveis. A pandemia de Covid-19 agravou a situação e levou a uma redução ainda maior do crescimento econômico.⁵ No período da Nota Estratégica, houve uma transição dos governos nacional, estadual e municipal, com mudanças de prioridades, estratégias e pessoal.

Embora algum progresso em direção a uma maior igualdade de gênero no Brasil tenha sido alcançado nas últimas décadas, as mulheres continuam a enfrentar maiores obstáculos sociais e estruturais para alcançar a igualdade. A situação agravou-se com as recentes crises políticas, econômicas e de saúde no Brasil, principalmente para aquelas/es que enfrentam formas de discriminação que se sobrepõem. Os dados indicam que as mulheres ganham em média menos que os homens e dedicam mais tempo aos cuidados e ao trabalho doméstico.⁶ Esse é especialmente o caso de mulheres negras, em comparação com homens brancos e mulheres brancas.

Em termos de violência contra a mulher, o número de feminicídios aumentou recentemente no Brasil, como mostra o *Atlas da Violência – Fórum Brasileiro de Segurança Pública*.⁷ Dados de 2020 mostram que 34,5% dos homicídios de mulheres foram classificados como feminicídio. Houve um aumento de 11,9% no número de feminicídios registrados no Brasil, de 1.206 em 2018 para 1.350 em 2020. Desses, 61,6% das vítimas eram mulheres negras e 81,5% dos feminicídios foram cometidos por parceiros/ex-parceiros. Em 2020, foram registrados 60.926 casos de violência sexual, dos quais 60,6% das vítimas tinham 13 anos ou menos.

Além disso, 86,9% das vítimas eram do sexo feminino e em 85,2% dos casos o agressor era conhecido. Desse total, 50,7% das vítimas eram negras, 48,7% brancas, 0,3% indígenas e 0,3% amarelas.⁸ A pandemia de Covid-19 significou o aumento da exposição de determinados grupos populacionais a situações de risco e violência, bem como o aprofundamento das desigualdades estruturais de renda, gênero, raça, etnia, idade e território, que, por sua vez, são determinantes para o acesso a direitos e serviços.

Em termos de participação política, em 2009 o Brasil implementou uma cota obrigatória de 30% para mulheres candidatas nas eleições para o legislativo. Isso aumentou consideravelmente o número de mulheres candidatas, mas houve um efeito limitado sobre o número de mulheres eleitas, com a representação permanecendo baixa. Em 2017, as mulheres representavam apenas 10,5% das cadeiras no Congresso Nacional e 37,4% de cargos de liderança em empresas privadas.⁹ Para as eleições de 2022, uma emenda constitucional exigirá que pelo menos 30% dos recursos públicos enviados aos partidos políticos para o financiamento de campanhas eleitorais sejam destinados a candidatas do sexo feminino, o que pode aumentar a representação feminina nos poderes legislativo e executivo.

Embora as mulheres representem quase 52% da população brasileira,¹⁰ elas ocupam menos de 15% dos assentos no parlamento.¹¹ Somando-se às desigualdades estruturais de gênero, o Brasil também enfrenta acentuada desigualdade racial, o que é importante ressaltar considerando o princípio das Nações Unidas de “não deixar ninguém para trás”. Enquanto mais da metade da população se autodeclara negra (preta ou parda), sua representação política após as eleições parlamentares de 2018 ficou em 24,4% do total com apenas 2% de mulheres negras.¹² Em termos de representação étnica, apenas uma deputada entre 513 parlamentares/deputadas é indígena. Além disso, a pobreza extrema afetou 8,8% da população negra, em comparação com 3,6% da população branca, sendo que 32,9% da população negra vive abaixo da linha da pobreza, em comparação com 15,4% da população branca.¹³

1 https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/Caixa_popclock.php.

2 <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.

3 <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/pnud-faz-lancamento-nacional-do-relatorio-de-desenvolvimento-hum.html>.

4 http://hdr.undp.org/sites/default/files/2020_statistical_annex_Tabela_5.xlsx.

5 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes>.

6 https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf.

7 <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/6-a-violencia-contras-meninas-e-mulheres-no-ano-pandemico.pdf>.

8 <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/7-os-registros-de-violencia-sexual-durante-a-pandemia-de-covid-19.pdf>.

9 <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101784>.

10 <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>.

11 <https://www.ipu.org/parliament/BR/Brazil> (acesso em maio 2022).

12 https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf.

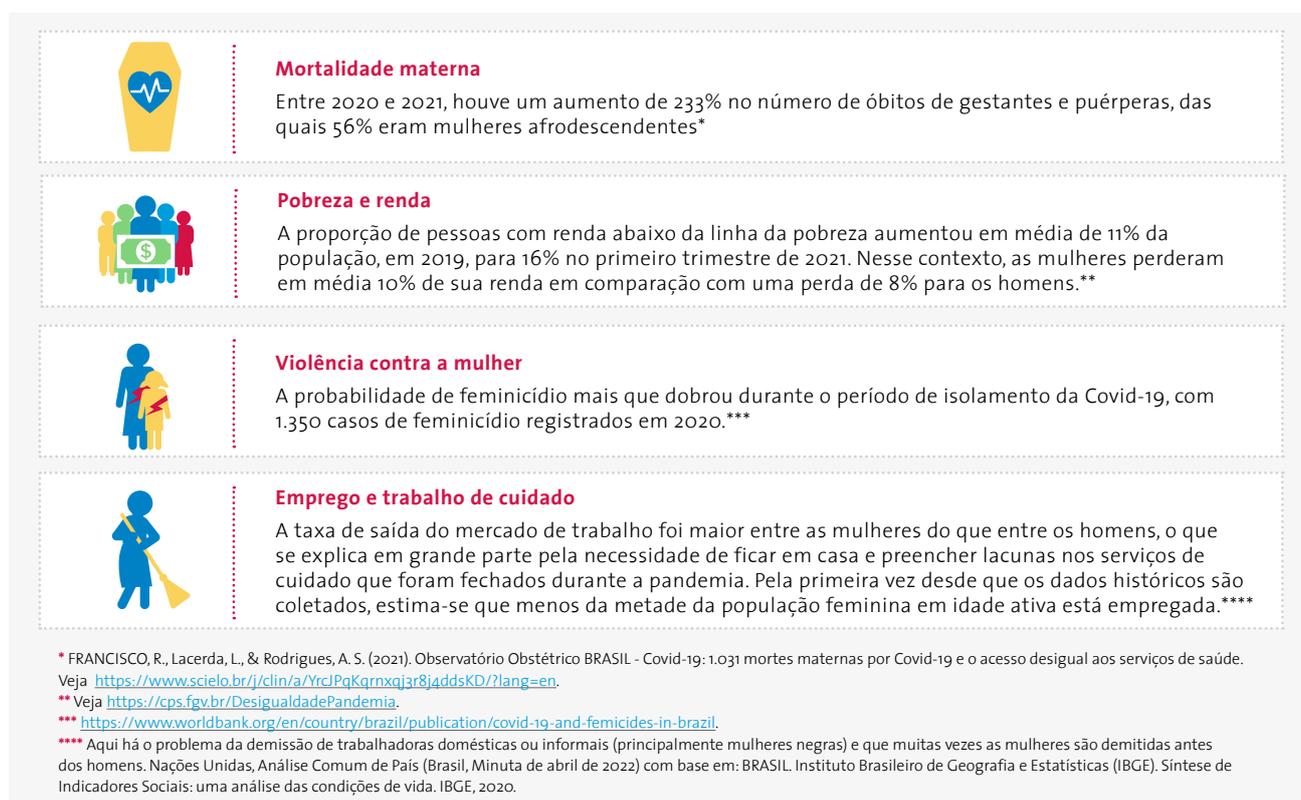
13 Idem.

Em termos de políticas públicas, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), principal órgão de promoção de políticas públicas para as mulheres em nível federal, teve seu status político alterado várias vezes, inclusive em 2015 e novamente em 2018. Mais recentemente, a SNPM passou a fazer parte do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Esse ministério cobre um amplo conjunto de questões e, embora fosse esperado que os recursos fossem proporcionais aos desafios temáticos, em 2022 o ministério teve o menor orçamento em quatro anos.¹⁴

O Brasil avançou em certas áreas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, incluindo o aumento da representação política das mulheres (metas dos ODS 3.1,¹⁵ 3.7¹⁶ e 5.5¹⁷), bem como avanços em questões de saúde reprodutiva, como a redução da taxa de gravidez na adolescência e mortalidade materna (meta ODS 5.6¹⁸).

A pandemia de Covid-19, no entanto, limitou o acesso aos principais serviços, o que pode vir a ter um efeito negativo sobre esses indicadores,^{19,20} ao mesmo tempo em que poderá exacerbar as desigualdades de gênero existentes, com riscos de impactos desproporcionais nas populações indígenas, afrodescendentes e outros grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, como crianças, adolescentes, mulheres, quilombolas, ciganos, populações rurais, populações carcerárias, migrantes e refugiadas/os (Figura 1).²¹ O país também continua a enfrentar desafios para avançar em outros indicadores-chave dos ODS relacionados à discriminação e à violência contra mulheres e meninas, conforme indicado acima (metas dos ODS 5.1,²² 5.2²³ e 5.3²⁴), e ao empoderamento econômico das mulheres, que foi bastante impactado pela crise econômica.

FIGURA 1. Os impactos socioeconômicos da pandemia ampliaram tendências e desigualdades estruturais



¹⁴ https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/03/8-de-Marco_Orcamento.docx.pdf.

¹⁵ Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 por 100.000 nascidos vivos.

¹⁶ Até 2030, garantir o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, inclusive para planejamento familiar, informação e educação, e a integração da saúde reprodutiva nas estratégias e programas nacionais.

¹⁷ Assegurar a participação plena e efetiva das mulheres e oportunidades iguais de liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública.

¹⁸ Garantir o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e aos direitos reprodutivos conforme acordado no Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, na Plataforma de Ação de Pequim e nos documentos resultantes de suas conferências de revisão

¹⁹ Relatório Luz da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável no Brasil 2018, 2019, 2020 e 2021.

²⁰ <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/issue-brief-covid-19-and-ending-violence-against-women-and-girls-en.pdf?la=en&vs=5006>.

²¹ Marco de Resposta e Recuperação Socioeconômica do Sistema ONU à Covid-19. Nações Unidas Brasil, 2020, p.34.

²² Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte.

²³ Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos.

²⁴ Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas.

1.2 ONU Mulheres Brasil

Histórico

A ONU Mulheres está presente no Brasil desde que a organização foi criada em janeiro de 2011. Seu escritório foi responsável inicialmente pelos países do Cone Sul²⁵ e, em 2013, assumiu o status de escritório de país. A presença da ONU Mulheres no Brasil foi construída sobre o trabalho e o legado da UNIFEM, que se estabeleceu no país em 1992. A Nota Estratégica representa a principal ferramenta de planejamento para o trabalho da ONU Mulheres para promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres por meio da implementação de um mandato triplo integrado por trabalho normativo, de coordenação e operacional.

Nota Estratégica

A Nota Estratégica abrangeu inicialmente o período de 2017-2021 e foi posteriormente estendida até 2022.²⁶ O documento foi elaborado em alinhamento com o Plano Estratégico Global da ONU Mulheres 2014-2017, que contou com cinco áreas de impacto. Em 2018, a Nota Estratégica foi realinhada com o Plano Estratégico Global da ONU Mulheres 2018-2021, o que resultou na absorção do Impacto 5²⁷ pelo Impacto 1. Em 2020, a Nota Estratégica foi consolidada em sua atual estrutura de três impactos após uma revisão de meio-termo²⁸, que concluiu que era necessário dar mais foco a ela. Houve uma priorização estratégica, bem como o alinhamento com as prioridades nacionais na área dos direitos das mulheres. Essa decisão também respondeu às recomendações de uma auditoria interna em 2019. Os principais objetivos da revisão de meio-termo foram avaliar a relevância, adequação e coerência da Nota Estratégica a nível nacional e a eficácia e eficiência no progresso para o alcance dos resultados. A Nota Estratégica foi revisada para incluir as seguintes mudanças principais: priorização da resposta à pandemia de Covid-19, exclusão da área de resultado de ação humanitária (Impacto 4²⁹), simplificação do quadro de resultados e fortalecimento do nexos humanitário-desenvolvimento. O escritório continuou as atividades na área humanitária, mas as vinculou a outros portfólios temáticos, com o objetivo de passar de um enfoque humanitário para um enfoque de desenvolvimento.³⁰ Isso foi alcançado através da fusão dos programas de integração socioeconômica de mulheres migrantes e refugiadas com o Impacto 2 (Empoderamento Econômico das Mulheres).

Principais parceiras e parceiros

A cooperação internacional brasileira – seja assistência externa recebida ou cooperação técnica oferecida no exterior – é operacionalizada por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão criado em 1987 no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Desde sua criação, a ABC é responsável pela assistência externa e cooperação técnica no Brasil, trabalhando também com fundos e projetos das Nações Unidas, especialmente por meio do Marco de Parceria das Nações Unidas no Brasil para o Desenvolvimento Sustentável. O Brasil foi um dos 51 membros fundadores das Nações Unidas em 1945 e tem representação fixa no Brasil desde 1947. O UNCT no Brasil é composto pelas agências, fundos e programas das Nações Unidas que atuam no país, como a ONU Mulheres, e é liderado pela Coordenadora Residente e seu escritório. Em termos de igualdade de gênero, o Brasil é signatário de todos os principais tratados de direitos humanos e marcos normativos.

O sistema das Nações Unidas no Brasil oferece assistência técnica e cooperação para promover a implementação pelo Estado das obrigações estatais sob esses marcos normativos e para desenvolver a capacidade das/os titulares de direitos para reivindicar seus direitos e participar ativamente no cumprimento destes. Nesse contexto, a ONU Mulheres Brasil oferece assessoria política integrada, desenvolvimento de capacidade e assistência técnica, mobilização social e advocacy, geração de dados e conhecimento, entre outras funções, para orientar a formulação políticas e legislações. A ONU Mulheres é a única entidade das Nações Unidas com mandato exclusivo para promover a igualdade de gênero, inclusive para liderar e coordenar a responsabilidade do sistema das Nações Unidas pelos respectivos mandatos de igualdade de gênero de suas organizações membros. No entanto, além da ONU Mulheres, todas as agências e o UNCT agora são responsáveis pela integração de gênero e pelo avanço da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres. A ONU Mulheres também fornece apoio normativo intergovernamental nos níveis global e nacional, bem como apoio direto e prestação de serviços.

²⁵ “A região do Cone Sul tradicionalmente inclui Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Sul do Brasil. A ONU Mulheres inclui o Brasil como um todo em sua estratégia regional para o Cone Sul.” Informações disponíveis em Avaliação Temática da Contribuição da ONU-Mulheres para Prevenir a Violência contra a Mulher e Ampliar o Acesso aos Serviços - Relatório Final Volume III — Estudos de Caso, agosto de 2013, Anexo 1, página 3. Veja <https://gate.unwomen.org/EvaluationDocument/Download?evaluationDocumentID=3665>.

²⁶ A Nota Estratégica foi prorrogada por um ano para terminar em 2022, a fim de permanecer alinhada com o Marco de Parceria Estratégica das Nações Unidas (UNSPDF) 2017-2021, que também foi prorrogado por um ano.

²⁷ Impacto 5: A governança e o planejamento nacional refletem plenamente o accountability pelos compromissos e prioridades de igualdade de gênero.

²⁸ Nota Estratégica da ONU Mulheres Brasil 2017-2021, revisão de meio-termo, 2020.

²⁹ Impacto 4: A paz e a segurança e a ação humanitária são moldadas pela liderança e participação das mulheres.

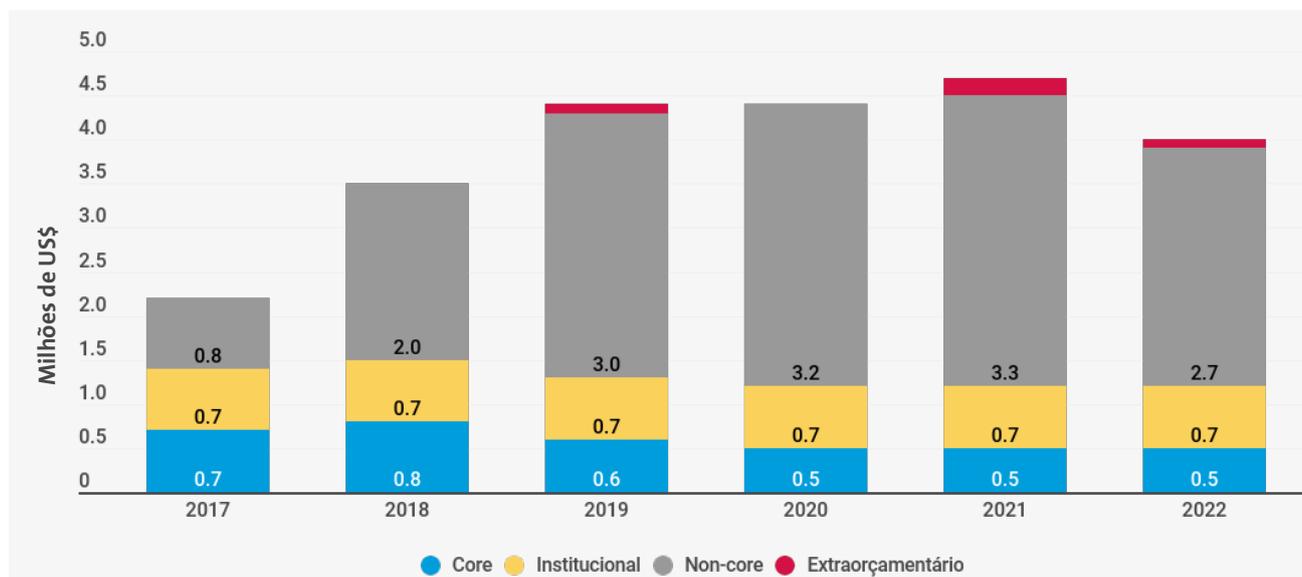
³⁰ Por exemplo, seu trabalho de fortalecimento da perspectiva de gênero na resposta humanitária aos venezuelanos no Brasil (plano de contingência para responder à pandemia de Covid-19 e o processo de planejamento para o capítulo nacional do Plano Regional de Resposta Humanitária para Refugiados e Migrantes da Venezuela); ministrar treinamento em parceria com o ACNUR e organizações locais, oficinas para migrantes e refugiados e sobre igualdade de gênero no âmbito do currículo “O Valente Não é Violento”; e o apoio a uma rede do setor privado para mulheres (IRME) que desenvolve treinamento em empreendedorismo para refugiadas e migrantes.

Recursos

A Nota Estratégica 2017-2022 teve um orçamento total de US\$ 23,1 milhões, com um aumento substancial no orçamento anual a partir de 2017. A maioria dos recursos era non-core (isto é, advindo de doadores), seguidos pelo orçamento institucional, *core* e extraorçamentário.³¹ Houve um crescimento significativo do financiamento non-core ao longo do período, enquanto os recursos core diminuíram (Figura 2). A Nota Estratégica contou com 31 doadores ao longo da sua implementação, tendo a Comissão Europeia e o Comitê Olímpico Internacional contribuído com valores significativamente superiores aos dos restantes doadores.

Tematicamente, os recursos foram alocados de forma equilibrada entre Governança e Participação (30%), Empoderamento Econômico das Mulheres (27%) e Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas (23%). O escritório tinha oito posições na equipe de Operações chefiada pela Analista de Operações, duas posições na Unidade de Apoio à Gestão de Projetos e Programas chefiada pela Especialista de Programa e 28 posições na Unidade de Programa chefiada pela Representante Adjunta, bem como uma Especialista em Coordenação, uma Associado de Comunicação e a Representante (ver organograma no Anexo 6.8).

FIGURA 2 Fontes orçamentárias do escritório de país da ONU Mulheres Brasil, 2017–2022



Áreas geográficas e programáticas

As intervenções da ONU Mulheres concentraram-se geograficamente no nível nacional, sendo implementadas pelo escritório localizado em Brasília, onde estava a maior parte do pessoal. Desde 2018, a ONU Mulheres conta com uma equipe de campo no estado de Roraima, no contexto da resposta ao fluxo misto de migrantes e refugiadas/os da Venezuela, embora sua presença em campo tenha diminuído devido aos protocolos de segurança da Covid-19. Além disso, durante todo o ciclo de vigência da Nota Estratégica, a ONU Mulheres contou com pessoal na cidade de São Paulo (estado de São Paulo), Itabira (Minas Gerais), Boa Vista (Roraima) e na cidade do Rio de Janeiro (estado do Rio de Janeiro) (Figura 3), enquanto os projetos implementados ou apoiados pela ONU Mulheres abrangeram outros estados brasileiros. Atualmente, a ONU Mulheres possui dois escritórios de projetos em funcionamento, um em São Paulo e outro em Roraima.

FIGURA 3 Cobertura territorial da ONU Mulheres por meio de seus projetos



Fonte: Equipe de avaliação com base nos dados dos projetos.

³¹ Core são aqueles recursos regulares e não vinculados; os recursos non-core (destinados ou outros) são contribuições de qualquer doador para programas ou temas específicos; o “orçamento institucional” (IB) compreende os recursos regulares aplicados aos resultados da estrutura de eficiência e eficácia organizacional (OEEF); e fundos “extraorçamentários” (XB) são receitas de recuperação de custos de contribuições voluntárias non-core.

A teoria da mudança da Nota Estratégica concentra-se no desenvolvimento das capacidades das/os detentores de deveres, especialmente atores estatais, para cumprir obrigações ou compromissos com relação aos direitos humanos das mulheres; e de titulares de direitos, especialmente mulheres que enfrentam formas sobrepostas de discriminação, de reivindicar seus direitos humanos e responsabilizar as/os detentores de deveres por seus compromissos. Espera-se que o aumento das capacidades das/os detentores de deveres para formular e implementar leis e políticas e das/os titulares de direitos para influenciar os processos de tomada de decisão e promover os direitos humanos das mulheres leve a uma maior liderança e participação política das mulheres, maior empoderamento econômico das mulheres e uma vida livre de violência para todas as mulheres e meninas, resultando em igualdade de gênero, empoderamento das mulheres e pleno gozo dos direitos humanos das mulheres.

O programa da ONU Mulheres no Brasil esteve focado em três áreas de resultados:

1. As mulheres lideram, participam e se beneficiam igualmente dos sistemas de governança.
2. As mulheres têm segurança de renda, trabalho decente e autonomia econômica.
3. Todas as mulheres e meninas vivem uma vida livre de todas as formas de violência.

Embora o escritório tenha organizado seu programa em torno dessas três áreas de resultados, havia muitos projetos e atividades transversais, conforme explorado nesta avaliação. Assim, os resultados devem ser considerados como esforços cumulativos do escritório (consulte a elaboração adicional na seção 3.1, Relevância e Coerência).





Foto ©Midian Cristina

2 Abordagem da avaliação

Esta seção apresenta um resumo da abordagem geral de avaliação. Uma explicação mais detalhada é fornecida nos anexos deste relatório.

2.1 Propósito, objetivos e abordagem

O objetivo da avaliação foi promover a *accountability* e o aprendizado por meio de uma abordagem participativa, assumindo um foco somativo e formativo, avaliando os resultados alcançados e contribuindo para o desenho da próxima Nota Estratégica. A avaliação procurou atender aos seguintes objetivos principais:³²

- Avaliar a eficácia e eficiência organizacional no progresso para o alcance da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres conforme definido na Nota Estratégica;
- Analisar como uma abordagem de direitos humanos e princípios de igualdade de gênero são integrados na concepção e implementação da Nota Estratégica;
- Fornecer recomendações factíveis com relação ao desenvolvimento da próxima Nota Estratégica, considerando a resposta ao Covid-19 e a recuperação; e
- Identificar e validar as lições aprendidas, boas práticas e exemplos de inovação que apoiam a igualdade de gênero e os direitos humanos.

O escopo deste exercício incluiu todas as atividades realizadas pelo escritório de país do Brasil no âmbito de sua Nota Estratégica e através do triplo mandato da ONU Mulheres. O trabalho do programa foi considerado em relação às áreas temáticas estabelecidas pelo Plano Estratégico da ONU Mulheres 2018 – 2021 com vistas a contribuir para o posicionamento dentro do novo Plano Estratégico da ONU Mulheres 2022 – 2025. O escopo geográfico da avaliação foi o Brasil, pois a ONU Mulheres abordou a estrutura legal e política dentro da implementação de seu triplo mandato no país. A maioria das entrevistas incluiu atores em nível nacional e local (especialmente em Itabira, estado de Minas Gerais, na cidade do Rio de Janeiro, estado do Rio de Janeiro, e em Boa Vista, estado de Roraima), onde as principais intervenções da ONU Mulheres foram implementadas. Uma avaliação sistemática do impacto das intervenções do escritório nas suas beneficiárias e em seus contextos não fazia parte do escopo desta avaliação, pois esse tipo de análise exigiria recursos e métodos além do desenho deste exercício. No entanto, as beneficiárias foram consultadas quando pertinente para avaliar intervenções específicas da ONU Mulheres, e a análise em nível de resultado identificou, até certo ponto, caminhos que levam a impactos.

2.2 Concepção da avaliação

A avaliação adotou uma abordagem teórica baseada na teoria de mudança reconstruída a partir da Nota Estratégica como forma de identificar possíveis lacunas e incluir o que não foi inicialmente previsto na concepção da Nota Estratégica (Anexo 6.7). Com base na revisão documental inicial, entrevistas e oficina inicial, os pressupostos identificados a partir da reconstrução da teoria da mudança foram testados por meio de uma análise de contribuição. Eles foram acrescentados como questões de avaliação adicionais a serem exploradas. A avaliação aplicou os critérios de avaliação do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (ver Anexo 6.2), com questões-chave e subquestões para articular áreas de foco investigativo.

Além disso, a avaliação utilizou uma abordagem de cluster para selecionar uma amostra de projetos que foram analisados em maior profundidade com base em critérios de amostragem.³³

Os projetos amostrados foram submetidos a uma análise mais aprofundada através dos seguintes métodos: discussões em grupo, entrevistas semiestruturadas e um estudo de caso. O processo de avaliação utilizou uma abordagem sensível a gênero, a qual envolveu uma seleção cuidadosa das entrevistadas, explorando os fatores que podem ajudar ou dificultar o empoderamento das mulheres. O princípio de não deixar ninguém para trás também foi considerado, incluindo uma lente de deficiência, através da incorporação do tema nas questões de avaliação e abordagens de análise. Isso reconhece o fato de que mulheres e meninas enfrentam formas múltiplas e sobrepostas de discriminação, incluindo pessoas que se identificam como: deficientes, LGBTQI+, negras, quilombolas, indígenas, bem como migrantes e refugiadas. Ao nível de portfólio, foi realizada uma análise aprofundada para responder às questões de avaliação (ver Anexos 6.5 e 6.6).

³² Para não duplicar a cobertura da revisão de meio-termo em 2020, os objetivos secundários incluíram: (1) avaliar a relevância da contribuição da ONU Mulheres para a intervenção em nível nacional e alinhamento com acordos e convenções internacionais e (2) fornecer insights sobre sinergias realizadas entre seus três mandatos (normativa, coordenação e operações) e coerência interna e externa.

³³ Incluindo (1) alta relevância em termos de investimento financeiro, (2) alto potencial de replicação, (3) forte disponibilidade de informações e (4) caráter inovador.

2.3 Limitações

As principais limitações metodológicas para a avaliação foram abordadas através das estratégias de mitigação listadas na Tabela 1, especialmente a falta de visitas de campo e coleta de dados presencial face às medidas de distanciamento social em curso por causa da pandemia de Covid-19. Isso foi mitigado com a coleta intensiva e abrangente de dados primários, que incluiu uma grande amostra de partes interessadas, incluindo

mulheres que vivem em áreas remotas que também foram contatadas para mitigar possíveis vieses na amostra. Todas as entrevistas, grupos focais e oficinas foram feitos remotamente. Embora os dados de monitoramento relatados pelo escritório fornecessem uma indicação importante de resultados para a eficácia, problemas com a qualidade e a integridade exigiam que os dados fossem complementados por outras fontes.

TABELA 1. Estratégias empregadas para lidar com as principais limitações

ÁREA	LIMITAÇÕES	ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO
 CONTEXTO	Medidas de distanciamento social devido à pandemia de Covid-19 não permitiram visitas de campo e coleta de dados presencial	Aumento do número de convites para entrevistas e proposta de plataformas digitais alternativas aos entrevistados (Teams, Zoom, WhatsApp e telefone)
		Uso de ferramentas colaborativas on-line (Mural) para interação aprimorada e trabalho em equipe para facilitar o engajamento e feedback ao vivo nas fases de desenho e redação da avaliação
 DESENHO DO PROGRAMA	Dados limitados sobre os resultados das atividades de desenvolvimento de capacidade devido a lacunas de monitoramento a nível de projeto	Inclusão de participantes das atividades de desenvolvimento de capacidades da ONU Mulheres em amostras de entrevistas e grupos focais; inclusão de perguntas de desenvolvimento de capacidade na pesquisa com as partes interessadas
 DADOS	Baixas taxas de resposta das partes interessadas internas e externas às solicitações de dados primários	Realização de entrevistas direcionadas com outras partes interessadas que possam fornecer dados sobre a mesma área ou projeto
		Extensão dos prazos da pesquisa e o acompanhamento direcionado por meio de lembretes individualizados
	Falta de dados sobre as principais iniciativas do escritório	Aumento do número e dos tipos de entrevistados, especialmente as partes interessadas que estavam cientes das trajetórias do projeto, combinado com um maior esforço de revisão documental

2.4 Coleta e análise de dados

Esta avaliação empregou uma abordagem de métodos mistos, usando uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos para responder às questões de avaliação. Os principais métodos de coleta de dados são apresentados a seguir:

- **Revisão documental e análise** estruturada dos principais documentos relacionados à Nota Estratégica.³⁴
- **Entrevistas semiestruturadas** com nove funcionárias/os e ex-funcionárias/os da ONU Mulheres e 21 parceiras/os-chave.
- **Grupos focais** com 88 partes interessadas e beneficiárias em 22 sessões (funcionárias/os da ONU Mulheres, OSCs envolvidas na implementação da Nota Estratégica, mulheres que participaram de atividades de capacitação da ONU Mulheres, beneficiárias diretas de intervenções da ONU Mulheres, membros do Grupo Consultivo da Sociedade Civil, parceiras/os do setor privado e partes interessadas governamentais).
- **Pesquisas** foram administradas on-line e aplicadas a quatro grupos: funcionárias/os da ONU Mulheres (39 entrevistadas com uma taxa de resposta de 57%); partes interessadas da ONU Mulheres, incluindo a sociedade civil, as Nações Unidas e parceiras/os governamentais (63 entrevistados com uma taxa de resposta de 27 %)³⁵ bem como duas pesquisas aplicadas em coordenação com a equipe do projeto Uma Vitória Leva à Outra (cinco membros da Coalizão de Impacto e 25 pessoas de OSCs treinadas).
- **Estudo de caso** para uma análise aprofundada de um projeto selecionado com base nos critérios de amostragem mencionados acima para fornecer uma oportunidade de aprendizado mais profundo (consulte o Anexo 6.1 para o relatório do estudo de caso, incluindo a metodologia detalhada). O estudo de caso concentrou-se no projeto Uma Vitória Leva à Outra, que foi acordado com o doador para fazer parte desta avaliação de portfólio mais ampla.

A análise dos dados utilizou análise de conteúdo para os dados qualitativos coletados e estatística descritiva. A análise de conteúdo baseou-se na extração de temas principais e recorrentes durante as entrevistas e traçou as principais tendências com base na preponderância das evidências disponíveis. A estatística descritiva foi utilizada para os dados coletados nas quatro pesquisas e outros dados financeiros e quantitativos. Essa análise baseou-se na síntese feita com base na frequência, proporção e relevância das respostas. Além disso, a triangulação foi usada para identificar semelhanças e/ou discrepâncias em dados obtidos de outras fontes, incluindo grupos focais e dados secundários.

A avaliação seguiu os princípios éticos do Grupo de Avaliação das Nações Unidas, incluindo especial consideração do seguinte: (1) respeito pela dignidade e diversidade, (2) direito à autodeterminação, (3) representação justa, (4) protocolos éticos para grupos vulneráveis, (5) reparação, (6) confidencialidade e (7) prevenção de danos. Para operacionalizar esses princípios e políticas relevantes da ONU Mulheres, um Plano de Gerenciamento de Dados (ver Anexo 6.5) orientou a equipe de avaliação sobre como os dados seriam gerenciados e armazenados, sobre protocolos éticos adotados e outras áreas relevantes.

2.5 Governança e garantia de qualidade

As avaliações da ONU Mulheres estabelecem mecanismos para garantir processos e produtos de avaliação de alta qualidade, conforme descrito na Política e Manual de Avaliação da ONU Mulheres. Este exercício de avaliação foi liderado pelo IEAS (o serviço independente de avaliação e auditoria da ONU Mulheres) e uma equipe de avaliação independente. A avaliação foi submetida à revisão de qualidade pela Diretora do IEAS, a Chefe do *Independent Evaluation Service* da ONU Mulheres, um/a revisor/a (*peer reviewer*) e o Grupo de Referência de Avaliação, que é composto por representantes do escritório de país da ONU Mulheres Brasil, o Governo do Brasil, parceiras/os de desenvolvimento, UNCT e sociedade civil (ver Anexo 6.3).

³⁴ Além da extração de dados dos sistemas de gestão da ONU Mulheres, a equipe fez uma parceria com a UN Global Pulse para extrair dados sobre a atividade de mídia social do escritório por meio da plataforma CrowdTangle.

³⁵ Tanto o pessoal da ONU Mulheres quanto as pesquisas com as partes interessadas incluíram perguntas que são comuns em outras avaliações da ONU Mulheres para facilitar o benchmarking.

FIGURA 4. A abordagem da avaliação permitiu consultar 250 partes interessadas internas e externas por meio de métodos primários

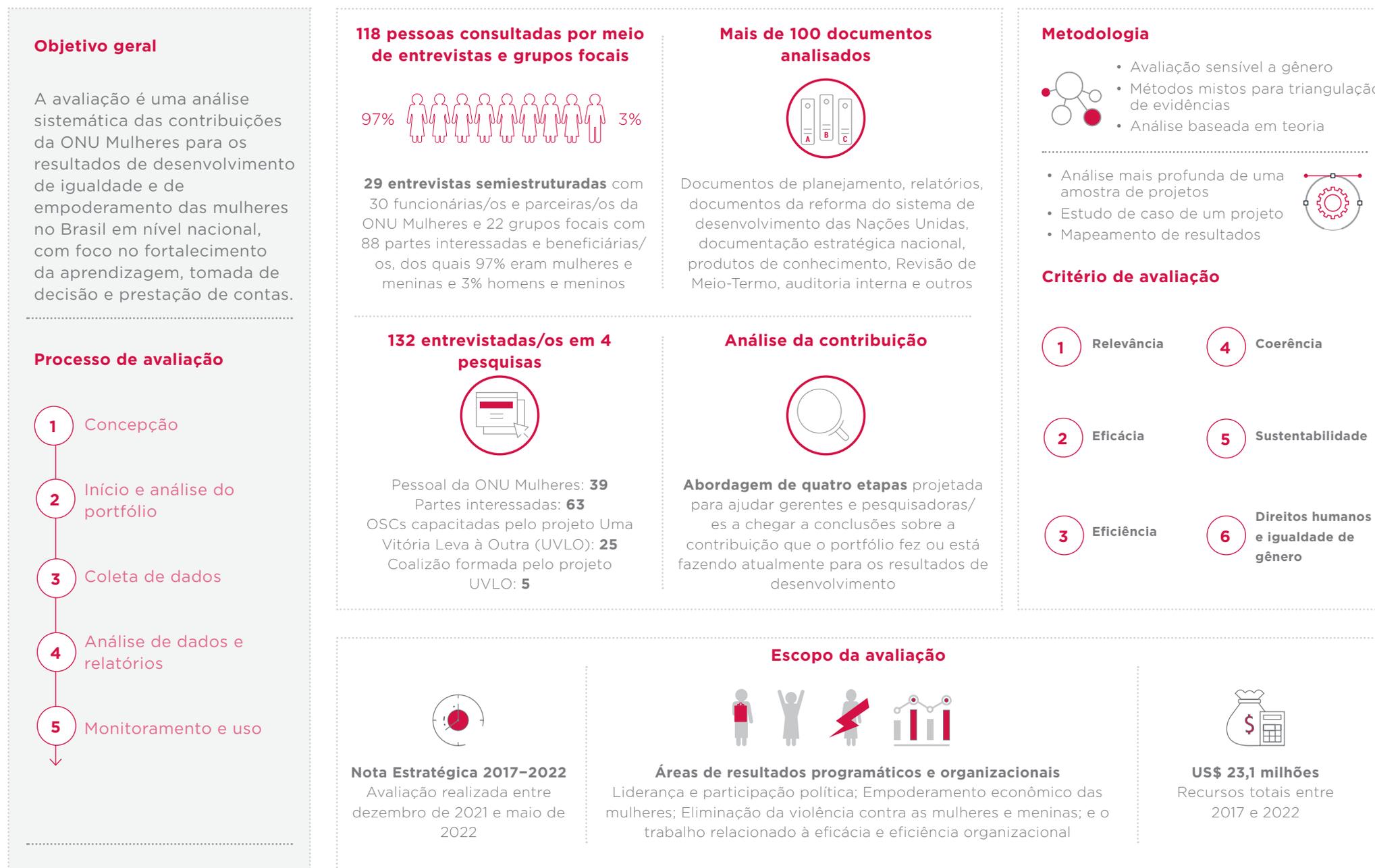




Foto: © ONU Mulheres/Bruno Spada

3

Constatações

Esta seção apresenta uma avaliação do programa nacional da ONU Mulheres no Brasil e está organizada por critérios de avaliação, reconhecendo a inter-relação entre essas áreas de medição.

3.1 RELEVÂNCIA E COERÊNCIA

A abordagem da ONU Mulheres, incluindo seu foco temático e estratégia de implementação, é a mais relevante para o avanço da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no Brasil?

CONSTATAÇÃO 1

A ONU Mulheres adaptou sua abordagem ao longo do período para aumentar seu apoio a governos subnacionais e organizações de base. O escritório foi uma voz-chave no debate de gênero no Brasil por meio de uma série de parcerias, e houve uma demanda notável para intensificar a colaboração com a ONU Mulheres em nível normativo, de *advocacy* e no debate acerca de políticas públicas.

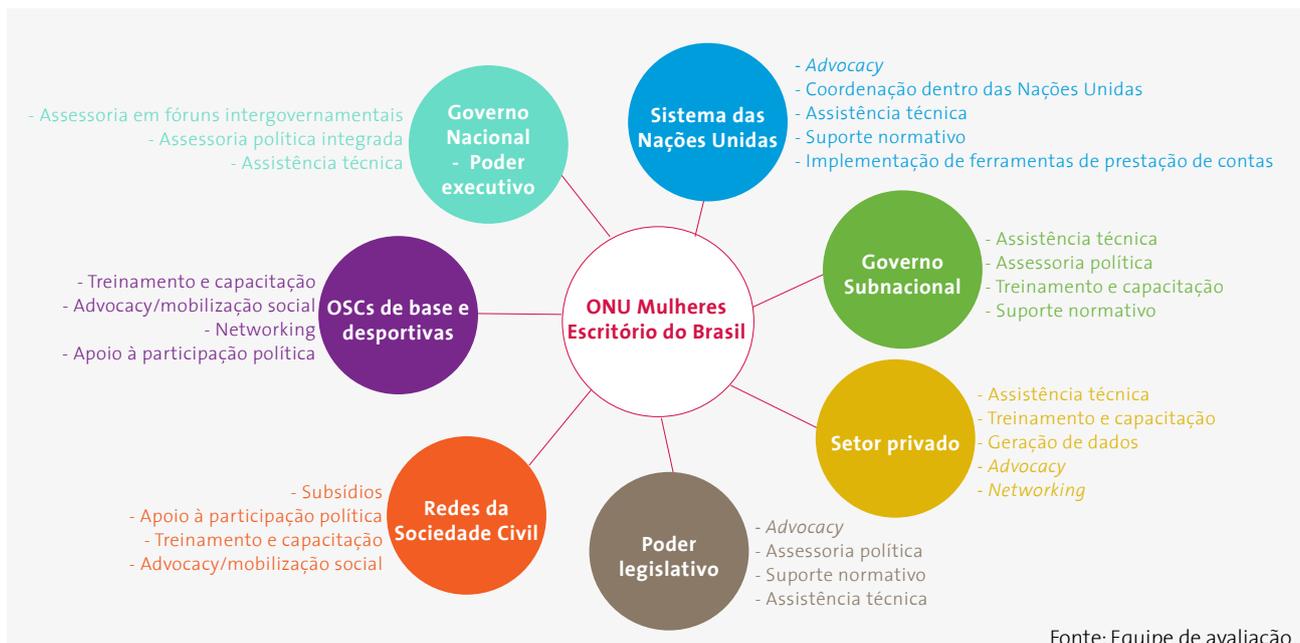
Durante a implementação da Nota Estratégica, a ONU Mulheres fortaleceu parcerias com uma ampla gama de partes interessadas, incluindo governos subnacionais, empresas e OSCs, adaptando-se adequadamente às mudanças no contexto nacional (Figura 5). Embora mantendo o alinhamento com as prioridades nacionais de desenvolvimento do governo, o escritório ajustou sua abordagem e estratégia para abordar questões, prioridades e oportunidades emergentes, como os impactos do vírus da Zika, a pandemia de Covid-19 e a migração venezuelana. Nesse contexto, o escritório implementou vários projetos e iniciativas de apoio institucional e de desenvolvimento de capacidades junto a grupos particularmente afetados.

A esse respeito, o escritório tem sido particularmente sensível aos principais movimentos de base no Brasil relacionados a populações indígenas, defensoras de direitos humanos, trabalhadoras domésticas, migrantes e refugiadas venezuelanas, mulheres afetadas pelo vírus da Zika em 2017

e mulheres negras.³⁶ A ONU Mulheres focou no diálogo e no apoio às redes de movimentos sociais nacionais ou regionais como estratégia para ter ampla cobertura territorial. O escritório se concentrou em movimentos e OSCs específicos, como evidenciado pelo apoio à Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos (FENATRAD); à Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA), primeira rede de mulheres indígenas do país; e às defensoras de direitos humanos. Além disso, deu apoio a feministas negras, inclusive por meio do projeto Mulheres Negras Rumo a um Planeta 50-50 até 2030³⁷, e mulheres quilombolas.

Com relação ao setor privado, o trabalho da ONU Mulheres tem sido relevante para o avanço do diálogo em torno da agenda de gênero.³⁸ Por exemplo, como resultado do trabalho de mobilização das empresas para a assinatura dos Princípios de Empoderamento das Mulheres, as empresas tornaram-se mais engajadas em questões-chave da agenda de gênero.

FIGURA 5. A ONU Mulheres trabalhou por meio de várias funções e modalidades com uma série de partes interessadas³⁹



³⁶ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatórios anuais, 2017–2021

³⁷ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2018

³⁸ Discussões do Grupo Focal

³⁹ Tais modalidades e funções incluem apoio normativo, assessoria política, geração de dados, capacitação e treinamento, assistência técnica, advocacy e mobilização social, apoio direto e prestação de serviços, e coordenação dentro do sistema das Nações Unidas

A ONU Mulheres ajudou a definir o conteúdo da agenda para igualdade de gênero e empoderamento das mulheres em muitas das empresas participantes por meio de eventos e diversos debates (veja mais resultados do projeto Ganha-Ganha: Igualdade de Gênero Significa Bons Negócios na seção 3.2, Eficácia).

Durante a implementação da Nota Estratégica, a ONU Mulheres também expandiu seu alcance por meio de intervenções no âmbito de projetos e outras atividades nos níveis sub-regional e municipal. A estratégia permitiu que a ONU Mulheres desempenhasse um papel importante ao ajudar a ampliar a voz de grupos de mulheres excluídos, mas também levantou questões sobre a capacidade da ONU Mulheres de atuar em nível local. As consultas indicaram que o escritório teve capacidade limitada para gerenciar múltiplos canais de diálogo com organizações em face das altas expectativas sobre o apoio potencial da ONU Mulheres.⁴⁰ Isso foi observado em termos de engajamento do escritório com fóruns estabelecidos pela ONU Mulheres, como o Grupo Consultivo da Sociedade Civil e o comitê do projeto Mulheres Negras Rumo a um Planeta 50-50 até 2030. À medida que mais foco foi dado à implementação local, a avaliação identificou que havia uma demanda das/os principais atores para que a ONU Mulheres desempenhasse um papel mais proeminente em seu mandato normativo, aumentando assim também sua capacidade de construir pontes entre a sociedade civil e as instituições estatais.

Houve exemplos de trabalho normativo em nível nacional (por exemplo, apoio aos poderes legislativo e judiciário no diálogo sobre a Lei nº 9.504/97 e a resolução 23.575/2018)⁴¹ no período, mas foi identificada maior ênfase em seu mandato operacional, especialmente durante e após o Covid-19.

Nesse sentido, o engajamento e alinhamento com o governo nacional foi visível em algumas áreas de convergência – como a participação na Comissão da Situação da Mulher e a parceria com o Ministério da Cidadania, SNPM e ABC – que se traduziu em projetos implementados com o governo.⁴² O empoderamento econômico foi uma área de convergência particular entre o trabalho da ONU Mulheres e as prioridades do governo nacional.⁴³

A ONU Mulheres foi vista como uma parceira relevante que foi capaz de promover o debate sobre questões prementes e trazer insights sobre igualdade de gênero e empoderamento das mulheres com base em uma perspectiva internacional bem informada. Nas palavras de um parceiro da sociedade civil:

“A ONU Mulheres tem um papel muito importante no Brasil... Elas são muito capazes, sempre dispostas a trocar ideias.”

– Líder de uma OSC

A maioria das/os parceiras/os apreciou a abordagem da ONU Mulheres. A maioria das partes interessadas pesquisadas estava muito satisfeita ou um pouco satisfeita com o envolvimento da ONU Mulheres com as pessoas mais marginalizadas (46 de 62 entrevistados ou 74%) e com seu alinhamento com as necessidades mais prementes da população-alvo (53 de 63 entrevistados ou 84%). A autoavaliação dessas áreas pela ONU Mulheres também foi geralmente positiva, embora menos funcionárias/os estivessem satisfeitas com o envolvimento com as populações mais marginalizadas (ver discussão mais detalhada na seção 3.4, Sustentabilidade, igualdade de gênero e direitos humanos).

CAIXA 1. Mandato normativo da ONU Mulheres

A nível mundial, o apoio normativo da ONU Mulheres pode ser entendido como fornecimento de apoio técnico e consultoria política para informar: o estabelecimento de normas e a integração da perspectiva de gênero a elas; a produção de evidências e conhecimentos para apoiar a implementação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim; a implementação sensível a gênero da Agenda 2030 e das resoluções relevantes do Conselho de Segurança na agenda de mulheres, paz e segurança; e outros resultados normativos e políticos intergovernamentais globais. Também inclui a facilitação do diálogo entre as diferentes partes interessadas. (Fonte: Plano Estratégico da ONU Mulheres 2022–2025, UNW/2021/6.)

No Brasil, a ONU Mulheres tem operacionalizado seu mandato normativo por meio de assistência técnica às autoridades nacionais, estaduais e municipais para construir sua capacidade de traduzir para o contexto nacional e implementar as normas globais das quais o país é signatário. Além disso, compreende o apoio ou a realização de estudos e pesquisas que gerem evidências para fomentar a formulação de políticas locais, planejamento e orçamento para apoiar o cumprimento das normas e padrões internacionais. No nível da comunidade, isso inclui a conscientização e a capacitação dos/das titulares de direitos para garantir seus direitos de acordo com as normas e padrões globais.

⁴⁰ Veja <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/084/17/PDF/N1508417.pdf?OpenElement>.

⁴¹ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2018, e entrevistas.

⁴² Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatórios anuais, 2018 e 2019, entrevistas.

⁴³ Governo do Brasil, Plano Participativo Plurianual 2020–2023. Havia também um plano para 2016–2019 e outro para 2020–2023.

CONSTATAÇÃO 2

A ONU Mulheres foi amplamente capaz de se adaptar e manter a relevância diante da Covid-19, inclusive por meio do emprego de modalidades como apoio financeiro a organizações e cartões de alimentação, além de atividades virtuais. Alguns diálogos e projetos no campo, no entanto, perderam força no contexto da pandemia.

A Covid-19 impôs desafios sem precedentes ao escritório do Brasil, particularmente em função da gravidade da pandemia no país, exigindo a adaptação na implementação do programa. As partes interessadas e o pessoal da ONU Mulheres avaliaram o escritório como respondendo bem a esse contexto de mudança; em média, ambos os grupos pesquisados o classificaram com nota alta em adaptação eficaz ao contexto (Figura 6). Tal adaptação foi demonstrada por meio da mudança para atividades online (por exemplo, treinamento do projeto Liderança, Empoderamento, Acesso e Proteção (LEAP) para mulheres migrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil; treinamentos no âmbito do projeto Conectando Mulheres, Defendendo Direitos; e do projeto Uma Vitória Leva à Outra; bem como diálogos e treinamentos no Brasil, regionais e internacionais como parte do projeto Ganha-Ganha); o fornecimento de cartões de alimentação a mulheres que enfrentam múltiplas formas de discriminação e que foram desproporcionalmente afetadas pela pandemia (defensoras de direitos humanos, trabalhadoras domésticas da FENATRAD, meninas de comunidades marginalizadas em favelas do Rio de Janeiro, além de mulheres indígenas dos estados do Amazonas, Maranhão, Rondônia e Roraima); e o lançamento de declarações públicas de advocacy durante a pandemia. Em 2020 – 2021, a ONU Mulheres implementou o programa conjunto de Apoio a Medidas Emergenciais e Ações de Recuperação para Enfrentar a Covid-19 nos Territórios Indígenas da Região Amazônica, com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Além disso, durante a pandemia, apoios financeiros contribuíram para a sustentabilidade institucional de algumas OSCs e suas atividades de campo. A maioria dos apoios financeiros (12 de 17) concedidos no período contribuiu para a resposta local à Covid-19 e estava vinculado a sindicatos de trabalhadoras domésticas, povos indígenas e quilombolas, e outras comunidades.

Esse apoio forneceu recursos e ferramentas para segurança alimentar local, mobilização comunitária e planos de emergência em saúde para populações espalhadas por todo o território brasileiro, como os estados do Amazonas, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe.

FIGURA 6 As partes interessadas internas e externas encontraram um alto nível de adaptação ao contexto programático em evolução⁴⁴



Houve, no entanto, uma desmobilização de muitas parcerias com empresas, principalmente ao final do projeto Ganha-Ganha, em agosto de 2021, assim como com o Congresso, o judiciário e os governos de Roraima e Itabira, e um distanciamento das atividades de campo. Os grupos focais observaram descontinuidade no diálogo com as empresas, e o relacionamento com os poderes legislativo e judiciário também diminuiu principalmente em função da pandemia e das mudanças políticas, embora algumas atividades relevantes tenham sido implementadas nesse período.⁴⁵ No caso de Itabira e Roraima, a equipe da ONU Mulheres deixou o campo seguindo o estabelecimento de protocolos de segurança. Em ambos os casos, a execução do projeto foi realizada remotamente por funcionárias/os da ONU Mulheres, o que dificultou a implementação. Em Itabira, outro desafio foi a transição política entre os governos locais após as eleições de 2020.

⁴⁴ Pergunta da pesquisa: Avalie até que ponto a ONU Mulheres adaptou efetivamente seu programa de trabalho ao contexto de mudanças no país, inclusive à Covid-19.

⁴⁵ O escritório informou a realização de reuniões com parlamentares e apoiou a participação em eventos nesse período, como foi o caso da parceria com o Observatório Político da Mulher da Câmara dos Deputados sobre Violência Política Contra a Mulher e a participação em um grupo de trabalho da Secretaria da Mulher do Congresso Nacional sobre o impacto econômico da pandemia de Covid-19 nas mulheres.

Até que ponto as intervenções alcançaram coerência interna e externa, inclusive dentro do portfólio da ONU Mulheres e em relação ao trabalho da Equipe de País das Nações Unidas?

CONSTATAÇÃO 3

A ONU Mulheres demonstrou um papel altamente relevante dentro do UNCT por meio de sua liderança na coordenação dos esforços para a igualdade de gênero, inclusive para programas conjuntos entre agências, grupos temáticos, trabalho normativo e de advocacy. O Grupo Temático Interagencial das Nações Unidas sobre Gênero, Raça e Etnia, liderado pela ONU Mulheres, aprimorou sua gestão ao longo do tempo com uma abordagem estruturada para fornecer diretrizes e ferramentas políticas relacionadas à reforma do sistema das Nações Unidas. A oportunidade de garantir uma inclusão mais ampla de temas e agendas no trabalho interagencial e aperfeiçoar o diálogo sobre a agenda de gênero foi igualmente destacada pelos principais parceiros/os.

Em alinhamento com o mandato da ONU Mulheres de liderar, promover e coordenar esforços para promover a igualdade de gênero e a plena realização dos direitos humanos das mulheres, o escritório de país promoveu a responsividade de gênero de vários programas, campanhas e iniciativas conjuntas das Nações Unidas. No nível programático, a ONU Mulheres liderou programas conjuntos focados em gênero, como o LEAP, e apoiou a integração da igualdade de gênero em outros programas conjuntos liderados por outras agências, como o Criança Feliz e o programa Apoio a Medidas Emergenciais e Ações de Recuperação para Enfrentar a Covid-19 nos Territórios Indígenas da Região Amazônica. A ONU Mulheres liderou ou contribuiu igualmente para advocacy e campanhas sobre igualdade de gênero e direitos das mulheres com parceiras/os, como a campanha UNA-SE pelo Fim da Violência contra as Mulheres, a campanha Livres e Iguais, do Secretário-Geral das Nações Unidas, e a campanha Vidas Negras. O escritório ajudou a criar sinergias ao integrar a interseccionalidade de gênero-raça-etnia em campanhas, como na Década Internacional de Afrodescendentes, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável para mulheres negras (por exemplo, a plataforma Planeta 50-50),⁴⁶ bem como fornecendo assistência a mulheres indígenas e a programas conjuntos (por exemplo, o Multi-Partner Trust Fund Covid-19). Mais recentemente, o escritório também desempenhou um papel relevante na promoção de uma abordagem interseccional de gênero para o processo de planejamento estratégico do UNCT para o próximo Marco de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, inclusive por meio da Análise Comum do País e da avaliação final do Marco de Parceria de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas 2017–2022.

Em geral, as partes interessadas externas pesquisadas quase unanimemente concordaram ou concordaram plenamente que a ONU Mulheres era uma forte defensora da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres (95%).

Em relação ao papel da ONU Mulheres no UNCT, as/os parceiras/os pesquisados relataram que a ONU Mulheres foi eficaz na responsabilidade de integrar a dimensão de gênero, como evidenciado pela integração de uma perspectiva de gênero e raça no *scorecard* do SWAP.⁴⁷ As partes interessadas entrevistadas reconheceram isso como uma prática forte com potencial para ser replicada em outros contextos comparáveis.⁴⁸ Nesse sentido, a experiência ganhou reconhecimento internacional: o Grupo Temático Interagencial das Nações Unidas sobre Gênero, Raça e Etnia obteve três vagas para participar da Rede das Nações Unidas sobre Discriminação Racial e Minorias, e a Representante Adjunta do escritório foi premiada pela ONU Mulheres por reconhecer a combinação de raça e gênero na metodologia do *scorecard*, avaliar a capacidade relevante do UNCT e fornecer recomendações concretas para abordar as lacunas nos esforços do UNCT para eliminar o racismo de gênero em seus programas.⁴⁹

Além disso, as/os participantes relataram que o trabalho do Grupo Temático Interagencial das Nações Unidas sobre Gênero, Raça e Etnia evoluiu para operar de maneira bem estruturada sob a liderança capaz da ONU Mulheres, inclusive por meio de sua abordagem de planejamento, reuniões regulares e monitoramento mais sistemático. A este respeito, o grupo tem facilitado o acompanhamento da implementação do SWAP em coordenação com as/os parceiras/os.

⁴⁶ No âmbito da Década Internacional de Afrodescendentes, por exemplo, o escritório do Brasil liderou a organização de webinars, oficinas sobre direitos humanos de pessoas afrodescendentes e reuniões técnicas, entre outras atividades.

⁴⁷ UNCT-SWAP Gender and Race Equality Scorecard, United Nations Country Team Brazil. Facilitadores: Ana Landa Ugarte e Bruna Cristina Jaquetto Pereira, 9 de dezembro de 2020.

⁴⁸ Observe que a ONU Mulheres vem colaborando com o UNCT na interseccionalidade de gênero e raça desde a adoção do plano de ação do UNCT na Década Internacional de Afrodescendentes (2015), anterior à Nota Estratégica. Assim, a adaptação da metodologia foi uma continuação importante de tais esforços para integrar a perspectiva racial nas estruturas de accountability de gênero.

⁴⁹ ONU Mulheres, Vencedoras dos Prêmios Peg Snyder e Excelência em Equipe, abril de 2021.

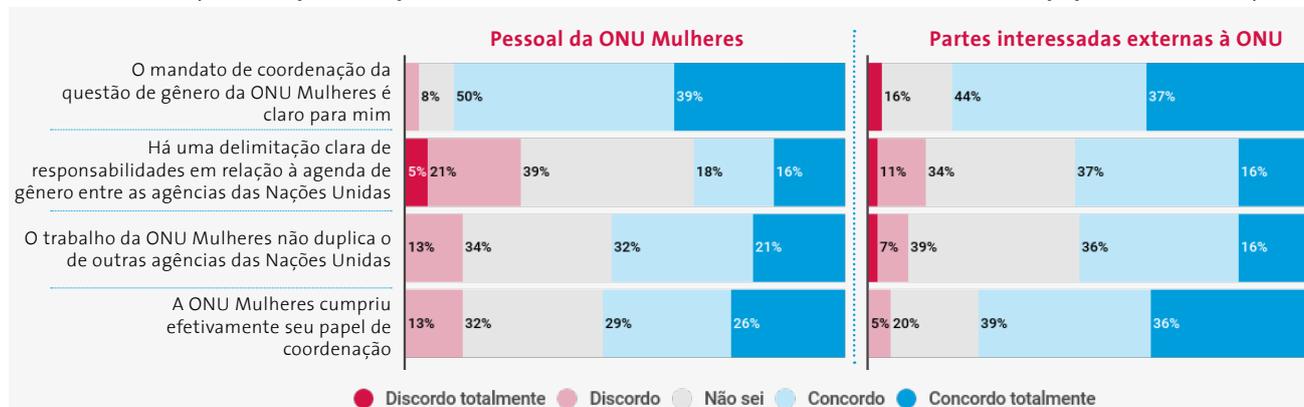
Isso resultou em um plano de trabalho que foi bem avaliado pelas/os parceiras/os por sua capacidade de alinhar atividades e indicadores com ferramentas corporativas. Essas várias áreas de trabalho destacaram o valor agregado da ONU Mulheres como um centro de conhecimento sobre igualdade de gênero. Houve igualmente amplo reconhecimento por parte das/os parceiras/os das Nações Unidas, OSCs e representantes governamentais sobre a qualidade da expertise do escritório na produção de notas técnicas, publicações, treinamentos e ajustes ao desenho de projetos.

Um contexto organizacional em evolução também apresentou a oportunidade de adaptar ainda mais o trabalho da ONU Mulheres nessa área, dado um Sistema das Nações Unidas cada vez mais sensível a gênero no Brasil. O progresso relatado pelas/os parceiras/os na integração de gênero representou um passo importante para o cumprimento dos compromissos da ONU Mulheres com a igualdade de gênero,⁵⁰ ao mesmo tempo em que destacou a necessidade de maior capacidade da ONU Mulheres para coordenar esforços dentro do sistema. Embora o mandato da ONU Mulheres na agenda de gênero fosse relativamente claro para as partes interessadas pesquisadas (Figura 7), havia espaço para abordar uma sobreposição percebida e falta de clareza sobre as responsabilidades de coordenação com parceiras/os no contexto da reforma do sistema das Nações Unidas. Além disso, algumas partes interessadas consultadas indicaram uma demanda por um diálogo aprimorado entre as/os parceiras/os das Nações Unidas para incluir diferentes perspectivas e agendas de forma mais holística e para promover programas interagenciais sobre igualdade de gênero e empoderamento das mulheres. Entrevistas com parceiras/os do Grupo Temático Interagencial sobre Gênero, Etnia e Raça indicaram que algumas agências acharam que sua agenda sobre gênero não foi suficientemente considerada, e havia uma perspectiva compartilhada entre várias partes interessadas sobre a necessidade de mais flexibilidade. Isso também foi evidenciado na pesquisa, na qual uma proporção menor de

entrevistados (38%) considerou muito eficaz a conceituação e implementação de programas conjuntos e a mobilização em torno da agenda de gênero. Há oportunidades relevantes para a cooperação entre agências em áreas e contextos nos quais o mandato de coordenação da ONU Mulheres é percebido pelos/as parceiros/as como um insumo técnico fundamental para a integração de perspectivas interseccionais de gênero, como foi o caso da assistência humanitária ao fluxo misto de migrantes e refugiadas/os da Venezuela, bem como a crescente conexão entre questões ambientais e comunidades tradicionais. No entanto, o contexto da reforma das Nações Unidas e a elaboração do novo Marco de Parceria para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas ofereceram oportunidades para um trabalho interinstitucional mais integrado, como o aumento do volume de insumos técnicos para o trabalho conjunto entre as agências e a constituição de uma arquitetura de governança do UNCT sob o novo marco de cooperação.

Nesse contexto, dada a reconhecida experiência técnica, produtos de conhecimento e capacidade da ONU Mulheres, o escritório esteve bem posicionado para promover o cumprimento das normas globais de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no trabalho conjunto das Nações Unidas. Com recursos limitados, encontrar o nicho certo dentro de uma ampla agenda foi visto como ponto fundamental para a ONU Mulheres trabalhar nos próximos anos para manter sua contribuição relevante. A forte posição estratégica do escritório no UNCT para cumprir seu mandato de coordenação e incorporar as perspectivas de gênero e raça nos programas das Nações Unidas é amplamente reconhecida pelas/os parceiras/os. Para criar sinergia entre o trabalho das várias agências de acordo com os mandatos organizacionais de todo o sistema nesta área, os esforços sustentados da ONU Mulheres ajudarão a superar a série de fatores externos e internos que impedem uma cooperação mais forte entre agências.⁵¹

FIGURA 7 Avaliação feita pelos/as parceiros/as e funcionários/as da ONU Mulheres sobre seu papel de coordenação⁵²



⁵⁰ Ver, por exemplo, os mandatos relacionados da reforma do sistema das Nações Unidas, o Plano de Ação das Nações Unidas para Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres e as conclusões acordadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas/1997.
⁵¹ A declaração do Conselho Executivo de 2006/2 pede coerência e coordenação de esforços na implementação da estratégia de integração de gênero para alcançar as metas de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no sistema das Nações Unidas.
⁵² Pergunta da pesquisa: Por favor, indique até que ponto você concorda com as seguintes afirmações sobre o papel de coordenação da ONU Mulheres.

CONSTATAÇÃO 4

O trabalho da ONU Mulheres alinhou-se bem com a agenda internacional e houve coerência interna entre as diferentes áreas temáticas. No entanto, o escritório enfrentou desafios para manter a coerência, dada a mudança de pontos focais internos que lideravam as diferentes iniciativas. Houve também o desafio de alinhar os projetos com o resultado mais alto de cada área do portfólio.

Houve clara coerência programática na agenda da ONU Mulheres no Brasil em relação ao mandato geral da ONU Mulheres e à agenda internacional.⁵³ A agenda global da ONU Mulheres foi relativamente consistente ao longo do período de implementação. Nela, o empoderamento das mulheres baseia-se nos pilares da mudança de normas, aumento da participação política, igualdade de acesso ao mercado de trabalho e prevenção da violência em todas as suas formas. Nesse sentido, na perspectiva dos resultados do escritório do Brasil, a Nota Estratégica segue o foco corporativo. Além disso, a Nota Estratégica foi alinhada com três Programas Globais Emblemáticos: Prevenção e Acesso a Serviços Essenciais para Eliminar a Violência contra as Mulheres; Liderança, Empoderamento, Acesso e Proteção das Mulheres na Resposta a Crises; e Igualdade de Oportunidades para as Mulheres Empreendedoras (compra afirmativa, investimento e cadeia de suprimentos).

As iniciativas nas diferentes áreas temáticas do portfólio também demonstraram coerência e conectividade interna. Por exemplo, o projeto Uma Vitória Leva à Outra se enquadrava formalmente na área temática Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas, mas seu currículo desenvolvido para meninas abordou várias áreas temáticas. O programa conjunto Ganha-Ganha abordou não apenas o empoderamento econômico das mulheres, mas também promoveu a liderança e abordou a violência contra as mulheres no local de trabalho. O programa conjunto LEAP abrangeu igualmente várias áreas temáticas, e o programa conjunto Criança Feliz concentrou-se no trabalho de cuidado, mas também abordou a violência contra as mulheres. O diálogo com o Congresso, coordenado pela equipe de Governança e Participação do escritório, também se relacionou à área temática de Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas. O projeto Cooperação Sul – Sul, apoiado pela ABC, que atuou em Moçambique tratou do empoderamento das mulheres em diversos setores. Houve flexibilidade em envolver o trabalho de cada portfólio com o debate e a agenda mais amplos sobre gênero.

Além disso, apoios financeiros concedidos a organizações de defensoras de direitos humanos (no âmbito do projeto Conectando Mulheres, Defendendo Direitos) foram geridos na área temática de Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas, mas também tiveram como objetivo incentivar a participação política e aumentar o empoderamento econômico. O apoio ao movimento sindical das trabalhadoras domésticas da FENATRAD foi gerenciado na área temática

de Empoderamento Econômico da Mulher e resultou no aumento da disponibilidade de informações qualificadas para as trabalhadoras domésticas, como cálculos trabalhistas e acesso ao trabalho decente, e no fortalecimento das capacidades institucionais da FENATRAD para promover o trabalho decente e participar dos processos decisórios, o que também contribuiu para o avanço da agenda de governança e participação. As campanhas de advocacy e comunicação também tendem a ser transversais. Existem campanhas específicas para a prevenção da violência, mas ao mesmo tempo, a campanha Eles Por Elas, entre outras, está relacionada ao empoderamento das mulheres em um sentido mais amplo. Eles Por Elas se enquadra na estrutura de eficiência e eficácia organizacional (OEEF) e, portanto, tem um escopo mais amplo. Na mesma linha, a campanha UNA-SE, que a ONU Mulheres concebeu e liderou em 2020, concentrou-se na interseccionalidade dos direitos humanos das mulheres e no princípio de não deixar ninguém para trás.

Apesar dessas fortes ligações, um dos principais desafios da coerência interna foi a continuidade. Como a rotatividade de pessoal foi alta (veja mais na discussão da seção 3.3, Eficiência) e o escritório recebe muitas demandas e se envolve em atividades diversificadas, houve inconsistência de ações ao longo dos anos (relatórios anuais 2017–2021). Uma oportunidade muito interessante e um novo engajamento pode ser relatado em um ano e ficar completamente fora da agenda no ano seguinte. De fato, um parceiro-chave sugeriu que os projetos da ONU Mulheres deveriam ter uma estrutura mais clara de “início, implementação, encerramento e acompanhamento”. Essa estrutura era muito clara para projetos com recursos destinados de doadores e relatórios obrigatórios. No entanto, houve um problema de consistência e resultados ao longo do tempo para ações sem recursos claros destinados, que são acordadas com base na vontade política individual. Essa falta de continuidade foi relatada por vários/as parceiros/as relevantes do escritório e compromete a coerência interna.⁵⁴ Além disso, na área temática de Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas, a coerência foi prejudicada pela ausência de um gestor de portfólio em um dos cinco anos em análise. Além disso, houve limitações no cumprimento do papel do gestor de portfólio de fornecer uma perspectiva estratégica para a área temática e ajudar as diferentes ações a engajar e contribuir para o resultado mais alto da área, o que não aconteceu no caso da área de impacto de Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas.

⁵³ Nota Estratégica da ONU Mulheres Brasil; Relatório Inicial da CPE Brasil.

⁵⁴ O escritório teve muitas intervenções isoladas de pequena escala, em oposição a iniciativas de ampliação sinérgicas, conforme observado igualmente pela auditoria de 2019, afetando a viabilidade de gerenciar vários projetos e iniciativas de pequena escala. Serviços Independentes de Avaliação e Auditoria, Auditoria do escritório de país da ONU Mulheres: escritório de país da ONU Mulheres no Brasil, IEAS/IAS/2019/012, 5 de fevereiro de 2020.

EFICÁCIA

Quais são os resultados das contribuições da ONU Mulheres para o avanço da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no Brasil?

Muitas das iniciativas da ONU Mulheres Brasil são transversais. Nesta seção, os resultados do programa são amplamente apresentados de acordo com sua localização dentro das três áreas de impacto organizadas tematicamente, mas as interseções com outras áreas são mencionadas sempre que apropriado. A análise considera as intervenções segundo a Escala de Eficácia de Gênero. Nessa escala, as ações são avaliadas quanto a serem negativas em relação a gênero, cegas a gênero, orientadas a gênero, sensíveis a gênero ou transformadoras de gênero. O Marco de Gênero no Trabalho também é usado no final da seção 3.4 para avaliar se as ações ajudaram a fornecer às mulheres 1) recursos; 2) melhores regras e políticas; 3) mudanças nas normas sociais e estrutura profunda ou 4) consciência e capacidades.

CONSTATAÇÃO 5

Na área de impacto de Governança e Participação Política, a ONU Mulheres contribuiu para aumentar a participação política das mulheres que enfrentam múltiplas formas de discriminação e reforçar a implementação da legislação eleitoral para as mulheres. O trabalho nessa área foi principalmente transformador de gênero, abordando fatores mais profundos do empoderamento das mulheres, incluindo políticas e normas. No entanto, houve uma demanda não atendida das principais partes interessadas do país para aumentar e sustentar o diálogo com a ONU Mulheres ao longo do tempo, e sua contribuição foi mais limitada durante a pandemia a partir de 2020.

Intervenções da ONU Mulheres na área de governança e participação foram moldadas pelas novas prioridades do governo federal. Como resultado, as principais contribuições observadas nesta área informaram mais o debate acerca de leis e em nível de base do que as políticas públicas. Nesta Nota Estratégica, os movimentos de mulheres indígenas e de mulheres negras foram identificados como grupos destacados a serem empoderados para influenciar a política. Embora a maioria das metas nesta área temática tenha sido atingida ou superada (ver Anexo 6.15, Tabela 6.15.1), em geral elas não eram representativas da contribuição da ONU Mulheres, nem eram úteis para monitorar ou descrever com precisão a influência do escritório. Por exemplo, a meta relativa ao percentual de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados representou os números alcançados no início do período da Nota Estratégica em 2018 (Indicador 1.1G). Esses dados são capturados uma vez a cada ciclo eleitoral e, portanto, é improvável que o alcance da meta demonstre o impacto potencial do escritório durante todo o período de implementação.

CAIXA 2. Testando hipóteses da teoria de mudança

A ONU Mulheres proporcionou aos movimentos de base oportunidades relevantes para desenvolver capacidades, conforme pressuposto pela estratégia do escritório de **aumentar a participação política por meio do desenvolvimento de capacidades direcionadas**. Mais mulheres foram eleitas e mais minorias subiram a escada do poder. No entanto, houve oportunidades perdidas de fornecer às mulheres treinamento oportuno para que o conhecimento adquirido pudesse ser usado de maneira mais eficaz. O caminho de mudança entre a provisão do conhecimento e seu uso para obter acesso ao poder ainda não estava totalmente claro, em parte por causa das lacunas de monitoramento.

Em nível de base, a ONU Mulheres contribuiu para a criação da rede ANMIGA do movimento indígena e para a organização das 1ª e 2ª Marchas Nacionais de Mulheres Indígenas em 2019 e 2021.⁵⁵ Isso faz parte de um processo em andamento que leva tempo para amadurecer, embora algum progresso já tenha sido identificado. Em 2018, a primeira mulher indígena foi eleita para o Congresso Nacional. Ela é do estado de Roraima, no Amazonas.⁵⁶

⁵⁵ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2021, e discussões de grupos focais.

⁵⁶ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2018.

A ONU Mulheres atuou como uma ponte para as mulheres indígenas, colocando-as em contato com outras instituições internacionais. Outro passo importante começou em 2021 com a implantação do projeto Direitos Humanos das Mulheres Indígenas e Quilombolas: Uma Questão de Governança, apoiado pelo Governo da Noruega. O projeto visa promover os direitos das mulheres indígenas e quilombolas no Brasil e está sendo implementado nos estados fronteiriços do Maranhão e do Pará com comunidades indígenas e quilombolas que vivem em áreas florestais e urbanas.

Além disso, a ONU Mulheres facilitou a participação de mulheres negras e indígenas na Comissão das Nações Unidas sobre a Situação da Mulher (CSW) e em outras reuniões intergovernamentais. Um dos principais resultados desse trabalho foi a inclusão pela primeira vez de um parágrafo específico sobre mulheres afrodescendentes na conclusão acordada pela CSW. Isso foi feito por meio do desenvolvimento de capacidades de mulheres negras e do engajamento com o governo brasileiro. A contribuição da ONU Mulheres para o movimento de mulheres negras no Brasil foi notável ao abrir espaço para o diálogo e construir a confiança das lideranças para um maior sentimento de empoderamento nos principais fóruns, conforme relatado por lideranças de mulheres negras consultadas pela equipe de avaliação. Partindo do pressuposto de que a política é poder e voz, a ONU Mulheres contribuiu para a criação de espaço para grupos historicamente excluídos no país. Das 13 mulheres parlamentares afro-brasileiras, de acordo com os resultados das eleições de 2018, uma aderiu à Plataforma 50-50 da ONU Mulheres Brasil durante sua campanha, expressando seu engajamento pela democracia paritária.⁵⁷

Nessa frente, a ONU Mulheres também promoveu um curso online para candidatas mulheres. O curso teve um total de 452 participantes, das quais 5% formalizaram suas candidaturas e nenhuma foi eleita. As entrevistadas compartilharam suas perspectivas sobre a alta qualidade do curso e expressaram seu apreço. Por outro lado, havia também a preocupação de que esse tipo de curso precisasse ser planejado com bastante antecedência ao período eleitoral. Em um caso particular, a ONU Mulheres promoveu o curso muito perto das eleições e a maioria das mulheres que estavam concorrendo estava muito ocupada pedindo votos para participar dos cursos. Isso mostra que há potencial para que os conteúdos disponíveis sejam mais bem aproveitados por meio de um planejamento mais eficaz levando em consideração o calendário eleitoral. De fato, como primeira abordagem à formação de candidatas, os cursos promovidos pela ONU Mulheres em 2020 também serviram de base técnica para intervenções posteriores. É importante notar que, além da falta de capacitação,

outros desafios relevantes, como falta de financiamento de campanha, violência política e falta de apoio partidário, dificultam a eleição de candidatas.

Do ponto de vista eleitoral, nas eleições de 2018, as mulheres representaram 15% dos parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados. Os resultados deslocaram o Brasil da posição 153 para 131 no ranking da Inter-Parliamentary Union (uma organização internacional de parlamentos nacionais) sobre a representação de mulheres nos parlamentos – incluindo a Câmara dos Deputados e o Senado. Verifica-se algum progresso, considerando que apenas 51 mulheres foram eleitas para a Câmara dos Deputados (9,9%) nas eleições de 2014. É claro que este é um indicador de nível de impacto que não pode ser atribuído apenas à ONU Mulheres, embora seja importante notar que o escritório manteve um estreito diálogo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), principal parceiro em relação às regras eleitorais no Brasil. Além disso, a ONU Mulheres promoveu eventos com o Congresso Nacional, como o painel Participação da Mulher nos Espaços de Decisão e a agenda 16 Dias de Ativismo Contra a Violência de Gênero.⁵⁸

No período da Nota Estratégica, quatro projetos de lei que teriam introduzido novos obstáculos à participação política das mulheres foram rejeitados pelo Congresso: a Emenda constitucional nº 125/2011; a Emenda constitucional nº 18/2021; o Projeto de Lei nº 1951/2021 e o Projeto de Lei nº 112/2021. Esses projetos teriam resultado em retrocessos para a participação política das mulheres, como o retorno das coligações partidárias e a mudança do sistema político proporcional para o sistema distrital (voto único intransferível), e os 15% dos assentos reservados às mulheres. O escritório de país, em colaboração com a sede da ONU Mulheres, o escritório regional e o Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz das Nações Unidas forneceram evidências que ajudaram a informar o debate sobre os projetos de lei. O escritório emitiu Nota Informativa sobre Medidas Especiais Temporárias no Brasil,⁵⁹ sobre candidaturas falsas (com o TSE e a Universidade de Brasília); sobre a Proposta de Emenda Constitucional 134 e 181 (com UNFPA e ACNUDH); e sobre a Lei Maria da Penha.⁶⁰

CAIXA 3. Testando hipóteses da teoria de mudança

A estratégia do escritório pressupunha que **pesquisas seriam usadas para promover a equidade de gênero, levando a ações concretas de acompanhamento** caso fossem sólidas e bem divulgadas. Houve evidências de que a ONU Mulheres forneceu aos atores legislativos conhecimentos relevantes e contribuições técnicas para ajudar o governo a participar de fóruns políticos internacionais e implementar a legislação eleitoral para as mulheres. Essa foi identificada como uma área de particular valor agregado para a ONU Mulheres. As partes interessadas relataram que a ONU Mulheres traz uma perspectiva internacional, que foi muito valiosa para ajudar a definir a agenda e pensar criativamente sobre o empoderamento das mulheres.

⁵⁷ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2018.

⁵⁸ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2017.

⁵⁹ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2021.

⁶⁰ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2017.

Nesse sentido, o escritório desenvolveu um diálogo com os poderes legislativo e judiciário, o que contribuiu para ganhos normativos para as mulheres candidatas nas eleições. Nesse âmbito, a ONU Mulheres apoiou a Secretaria da Mulher do Congresso Nacional em seu diálogo com o Supremo Tribunal Federal, o que contribuiu para a tomada de duas decisões positivas. Com base nessas decisões, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução 23.575/2018, que garante verbas para candidatas mulheres proporcionalmente ao seu número. Uma comissão de gênero no Tribunal Superior Eleitoral foi criada com o apoio da ONU Mulheres em 2019. A contribuição da ONU Mulheres, reconhecida pelos/as parceiros/as, também ajudou na revisão da Lei nº 9.504/97, que estabeleceu regras para eleições e fixou o percentual obrigatório de 30% dos candidatos serem mulheres nas eleições de 2020.

Além disso, a ONU Mulheres fez parte do Conselho do Observatório Nacional da Mulher na Política da Câmara dos Deputados e teve papel relevante na disponibilização de material informativo sobre violência política contra a mulher, o que resultou na criação de um grupo para debater o tema. No entanto, as principais partes interessadas teriam apreciado um maior envolvimento da ONU Mulheres nesse debate legislativo. Com o início da pandemia, reduziu-se esse engajamento e, conforme relatos das/os entrevistadas/os, faltou assistência técnica para debater temas como violência contra a mulher e outros relacionados à mulher no país. Embora isso tenha demonstrado uma demanda por novas ideias e debates nos quais a ONU Mulheres pode contribuir, também destacou áreas de oportunidades perdidas para o fornecimento oportuno de informações técnicas, documentos resumindo questões prementes e ferramentas.

Foram identificados vários produtos de conhecimento da ONU Mulheres relevantes no período da Nota Estratégica: notas informativas sobre Covid-19 para vários grupos marginalizados; uma versão adaptada da publicação Prevenção da violência política contra as mulheres em contextos eleitorais, um estudo sobre a participação política das mulheres no Brasil; uma cartilha sobre violência contra as mulheres na política; e

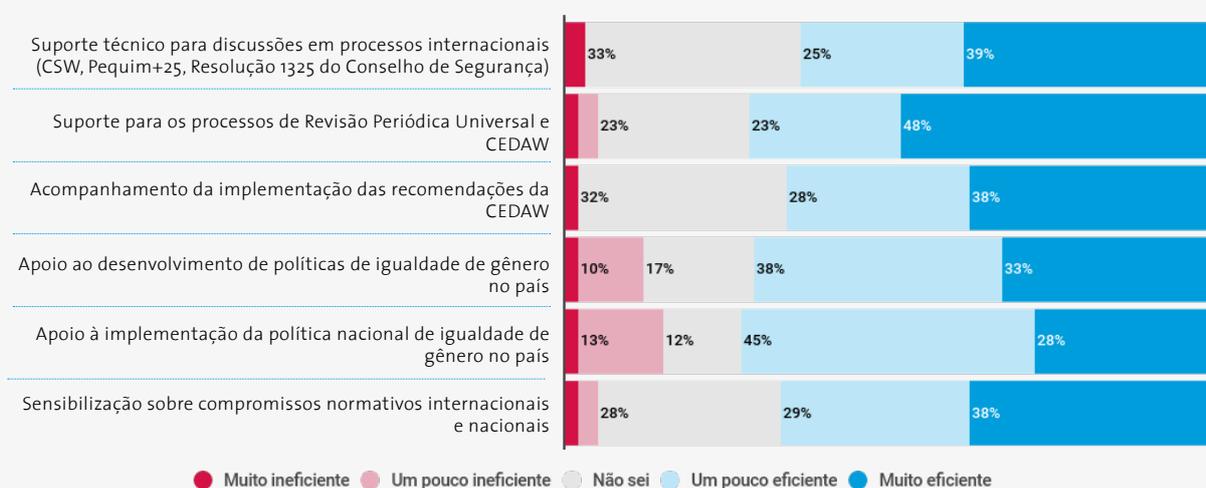
uma avaliação do empoderamento econômico das mulheres no município de Itabira, entre outros. Vários/as parceiros/as observaram que esses produtos de conhecimento serviram como referência para a igualdade das mulheres no país. Eles são úteis e apreciados pelas partes interessadas, embora às vezes cheguem tarde, conforme relatado pelos/as parceiros/as.

Além disso, a ONU Mulheres Brasil se engajou no projeto regional ATENEA, que ajuda a mapear e identificar pontos de entrada para fomentar a participação política das mulheres.⁶¹ No caso do Brasil, foi feito um mapeamento inicial da situação do país e desenvolvido o Índice de Paridade Política em parceria com o PNUD e instituições de pesquisa. De fato, pode haver oportunidade para engajamento futuro nessa área, pois há um acompanhamento e monitoramento limitados da legislação eleitoral. Cotas e recursos para mulheres não podem ser alocados sem o devido monitoramento da implementação dessas políticas.

O escritório prestou apoio fundamental ao governo brasileiro na preparação para reuniões e fóruns importantes, tais como: a 61ª sessão da Comissão sobre a Situação da Mulher e sua reunião preparatória regional; a décima Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercado Comum do Sul (Mercosul); e a V Reunião de Ministras e Altas Autoridades para Igualdade de Gênero da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A última elaborou um plano de ação para o biênio 2016–2018 e resultou na assinatura de um memorando de entendimento entre a ONU Mulheres e a CPLP.⁶² O diálogo de alto nível foi mantido e a ONU Mulheres forneceu apoio ao governo federal para se envolver em debates globais.

Os/as parceiros/as entrevistados/as avaliaram a contribuição da ONU Mulheres em seu papel normativo de forma positiva em relação ao seu apoio à Revisão Periódica Universal e à CEDAW (Figura 8). As duas áreas com avaliação mais baixa foram as relacionadas com a política interna – apoio ao desenvolvimento e implementação de políticas de igualdade de gênero no país –, o que foi coerente com as oportunidades apresentadas no período.

FIGURA 8 Avaliação do papel normativo da ONU Mulheres pelos/as parceiros/as



Fonte: Pesquisa com partes interessadas da ONU Mulheres (n=63)

⁶¹ <https://americatatinagenera.org/atenea/>.

⁶² Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2017.

CAIXA 4. Testando hipóteses da teoria de mudança

Houve evidências mistas acerca de como as campanhas da ONU Mulheres sobre participação política promoveram o envolvimento governamental e individual de acordo com a suposição da estratégia do escritório de **alavancar plataformas on-line para resultados efetivos**.

A estratégia do escritório também assumiu que a **capacidade desenvolvida por instituições governamentais levaria à promoção da igualdade de gênero**, mas não houve evidências suficientes para testar a suposição, dada a capacidade limitada ao nível governamental nesta área de impacto.

Enquanto as principais partes interessadas aderiram à Estratégia Brasil 50-50 – que visava aumentar a visibilidade da importância da promoção da democracia paritária por meio de uma pesquisa de opinião pública nacional, dois seminários internacionais e uma plataforma para comprometer os candidatos com políticas públicas para as mulheres, e um Observatório⁶³ – outras partes interessadas relataram que ela não foi eficaz. O escritório se engajou em outras plataformas online, páginas da web e campanhas, mas não demonstrou consistentemente a capacidade de mantê-las operacionais e alavancar seu potencial. Exemplos disso incluem a campanha UNA-SE que foi apoiada pelo setor privado e teve uma atividade muito baixa. A ONU Mulheres aceitou sediar a plataforma caso fossem mobilizados recursos adicionais para sua gestão, e isso não aconteceu.⁶⁴

Na área temática de Governança e Participação, outra iniciativa importante foi o projeto em Itabira, município de Minas Gerais. A ONU Mulheres foi abordada pelo município

para ajudar a integrar gênero no âmbito local, e um plano ambicioso foi elaborado envolvendo a mobilização política de vários setores no contexto dos ODS. O projeto foi capaz de oferecer treinamento a professores locais por meio da iniciativa O valente não é violento. A formação foi apreciada pelos professores envolvidos e sensibilizou o sistema escolar local. No entanto, com a mudança de governo e o contexto da pandemia, o projeto não conseguiu entregar a maior parte do que foi inicialmente planejado e apresentou impacto de comunicação limitado, embora seu relatório final ainda não tenha sido entregue. Essa iniciativa, que foi única, trouxe importantes lições que serão discutidas mais à frente nas lições aprendidas sobre como projetos desse tipo podem ser melhor sustentados ao longo do tempo.

O portfólio implementou principalmente iniciativas transformadoras de gênero que lidam com relações de poder (por exemplo, fomentando a participação direta de mulheres em geral e de mulheres que enfrentam múltiplas formas de discriminação) e abordou políticas e normas para a promoção de legislação que garanta os direitos das mulheres. A participação política é uma das áreas centrais para diminuir os desequilíbrios de poder na sociedade entre mulheres e homens. No entanto, houve pouco envolvimento com políticos do sexo masculino que apoiam a democracia paritária. Se uma sociedade mais igualitária for baseada em um pacto mutuamente construído entre mulheres e homens, a consideração do escritório acerca dos homens como aliados na jornada rumo à igualdade de gênero poderia ser mais explicitamente direcionada no âmbito dessa área de impacto.

CONSTATAÇÃO 6

Sobre o empoderamento econômico das mulheres, a ONU Mulheres promoveu no Brasil um ambiente corporativo mais incentivador à participação das mulheres em cargos de liderança e à inclusão da diversidade. Importantes oportunidades de treinamento foram oferecidas a mulheres que enfrentam múltiplas formas de discriminação, mas houve evidências limitadas sobre sua eficácia na promoção da geração de renda. Essas contribuições foram sensíveis a gênero e contribuíram para dar às mulheres mais acesso a recursos.

A área de Empoderamento Econômico engajou-se intensamente com o setor privado entre 2018 e 2021 para promover efetivamente a conscientização sobre a necessidade de políticas de gênero. Houve contribuições consideráveis em conjunto com as empresas para a elaboração de planos de ações de igualdade de gênero e os indicadores de resultados mais altos subiram apesar da crise econômica no país. O escritório foi selecionado pela Comissão Europeia para coordenar o projeto regional Ganha-Ganha: Igualdade de

Gênero Significa Bons Negócios, e a equipe de Empoderamento Econômico das Mulheres recebeu uma menção honrosa no Prêmio de Excelência da Equipe da ONU Mulheres 2018. Houve evidência de uma contribuição substantiva para que as mulheres participassem de treinamentos e diálogos, inclusive relacionados ao trabalho decente, embora tenham sido identificados progressos mais limitados na área de promoção de políticas de proteção social (ver Anexo 6.15, Tabela 6.15.2).

⁶³ Escritório da ONU Mulheres no Brasil, relatório anual, 2019.

⁶⁴ Da mesma forma, na área temática de Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas, a página web do projeto Uma Vitória Leva à Outra, que tem conteúdo rico, mas exigiu um esforço significativo para ser atualizada, ficou sem recursos para desempenhar tais funções.

A iniciativa e o resultado mais significativos no âmbito do Empoderamento Econômico das Mulheres foi o projeto Ganha-Ganha, que teve um orçamento de 10,08 milhões de euros financiado pela União Europeia (2018–2021).⁶⁵ O projeto, liderado pela ONU Mulheres no Brasil e implementado em conjunto com a Organização Internacional do Trabalho, teve como objetivo ampliar a cooperação entre empresas lideradas por mulheres na Europa, América Latina e Caribe, desenvolvendo um modelo sustentável de participação do setor privado com perspectiva de gênero, e promover inovações e empreendimentos liderados por mulheres. Os principais resultados incluíram a mobilização do setor privado para assinar os Princípios de Empoderamento das Mulheres (WEPS, na sigla em inglês), promover compras sensíveis ao gênero e realizar treinamento para desenvolver as habilidades empresariais das mulheres.⁶⁶

A complexidade do projeto apresentou vários desafios de implementação, incluindo um portfólio de seis países em nível regional que foi implementado com vários/as parceiros/as. De acordo com a avaliação a nível de projeto, o Ganha-Ganha inicialmente careceu de uma fase inicial sólida e a maior parte da equipe mudou durante a implementação do projeto. No caso do escritório nacional do Brasil, o projeto Ganha-Ganha ajudou a mobilizar as principais empresas do país, que auxiliaram ainda mais o escritório com diversas iniciativas, como a campanha Eles Por Elas e a Plataforma UNA-SE, que apresentou iniciativas para as mulheres. Além disso, o escritório ajudou a compartilhar experiências e fomentar o trabalho dos WEPS na região da América Latina e Caribe, principalmente nos países onde o Ganha-Ganha foi implementado, promovendo a Cooperação Sul-Sul e ajudando a criar um ambiente propício para a igualdade de gênero no setor privado (por exemplo, no Uruguai).

CAIXA 5 Resultados, lições e boas práticas do projeto Ganha-Ganha



Resultados destacados da implementação nos seis países

- Mais de **30.000 participações** registradas em eventos
- Mais de **400 produtos de conhecimento** desenvolvidos
- **7.759 companhias acessaram** conhecimento/ferramentas participando em eventos
- Geração de fortes mudanças individuais, culturais, normativas e institucionais que favorecem práticas não discriminatórias e igualdade de gênero
- Impulsionou os processos em andamento e as condições propícias para o empoderamento econômico das mulheres na América Latina e no Caribe



Boas práticas

- **Estudos e dados** baseados em evidências foram importantes para manter a relevância
- A **abordagem sustentada** da OIT, trabalhando com organizações de empregadores, facilitou mudanças institucionais e sistêmicas
- O envolvimento de **lideranças** públicas e privadas de alto nível teve um impacto significativo no reconhecimento do projeto, e uma estratégia de comunicação reforçada foi crucial



Lições

- Faltou uma fase inicial sólida e nem todos os indicadores foram bem definidos
- Não houve um mecanismo claro, pré-estabelecido e acordado para alavancar a fertilização cruzada entre países, dado o foco regional
- Embora seja um projeto voltado para o setor privado, o papel do setor público não deve ser ignorado
- No contexto da pandemia, o virtual veio para ficar e suas vantagens foram demonstradas

Fonte: Relatório da avaliação final Ganha-Ganha (2021)

⁶⁵ A coleta de dados relacionada ao projeto Ganha-Ganha nessa avaliação usa os dados documentados nas avaliações de meio-termo e final do projeto, e focou nas lições documentadas e no legado do projeto.

⁶⁶ ONU Mulheres, Avaliação final do projeto Ganha-Ganha, 2021.

Após a conclusão do projeto, os/as parceiros/as e funcionários/as do setor privado fizeram as seguintes observações:

- A ONU Mulheres foi fundamental na mobilização do setor privado e em levar a perspectiva de gênero à atenção de gestores e pontos focais de diversidade. No entanto, muito ainda precisa ser feito para que essa agenda seja realmente implementada. Em muitos casos, a agenda de gênero fica restrita a setores específicos dentro das empresas ou institutos e não chega às lideranças e alto nível das empresas para a promoção da inclusão geral e das práticas de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres.
- As principais partes interessadas da ONU Mulheres têm expectativas atualmente não atendidas de promover o desenvolvimento da agenda de gênero e convocar o setor privado. A construção de relacionamentos leva tempo e é baseada na confiança. Muitos pontos focais da ONU Mulheres deixaram a organização e muitas partes interessadas ficaram com uma sensação de descontinuidade em relação à ONU Mulheres.
- O ritmo do setor privado é rápido e houve uma percepção das principais partes interessadas de que a ONU Mulheres foi lenta em responder e entregar, o que levou a parcerias que careciam de energia e levavam mais tempo para serem consumadas. Por exemplo, os acordos com empresas privadas sofreram grandes atrasos e a maior parte do trabalho com empresas privadas foi pouco ativo durante a pandemia de Covid-19.
- Embora existam desafios na relação entre a ONU Mulheres e o setor privado, a ONU Mulheres trouxe um selo de qualidade e prestígio que foram bem vistos dentro do setor privado.
- O relacionamento com o setor privado deveria ser integrado transversalmente na organização, mas ainda havia falta de clareza em termos de estratégia e distribuição de responsabilidades dentro do escritório nessa área.
- Apesar dos desafios na gestão do relacionamento com o setor privado, grupos focais, entrevistas e evidências de revisão documental indicaram que a ONU Mulheres contribuiu para impulsionar o debate no setor e forneceu orientação estratégica a empresas específicas sobre igualdade de gênero e empoderamento das mulheres através de assistência técnica. O escritório organizou vários eventos e treinamentos para promover a igualdade de gênero no ecossistema corporativo (ver Caixa 5, Resultados, lições e boas práticas do projeto Ganha-Ganha).

CAIXA 6. Testando hipóteses da teoria de mudança

Essa área de impacto focou em parcerias com o setor privado e governos estaduais. Assim, um pressuposto fundamental da estratégia do escritório do Brasil era que **as empresas incorporariam uma lente de igualdade de gênero**. Isso foi validado em parte com base na evidência de que as empresas integraram parcialmente uma lente de igualdade de gênero, nomeadamente através da assinatura dos Princípios de Empoderamento das Mulheres. O desafio identificado foi o acompanhamento limitado da implementação dos princípios, indicando um risco de tokenismo.

Outro componente-chave desta área de portfólio foi o empoderamento econômico de refugiadas e migrantes. O programa conjunto LEAP foi financiado pelo governo do Luxemburgo com um orçamento combinado de 1,05 milhões de euros,⁶⁷ e implementado em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), UNFPA, Instituto Migrações e Direitos Humanos e Instituto de Estudos Socioeconômicos. Como resultado do projeto, 33.072 refugiadas e migrantes tiveram acesso a mecanismos de proteção e apoio, 5.508 refugiadas e migrantes tiveram maior acesso ao empoderamento econômico, oportunidades e direitos e 2.744 mulheres migrantes, requerentes de asilo, refugiadas e anfitriãs aumentaram suas capacidades e oportunidades para se envolver com partes relevantes para moldar sua resposta humanitária (em termos de avaliação, planejamento, implementação).⁶⁸

Embora o projeto tenha tido como foco o empoderamento econômico das mulheres venezuelanas, a contribuição da ONU Mulheres pretendia trazer uma perspectiva de gênero ao trabalho humanitário das Nações Unidas. O escritório alcançou os seguintes resultados com essa contribuição: dados desagregados por sexo e idade são agora obrigatórios para parceiras/os da R4V, e os setores da R4V incluíram as necessidades prioritárias de mulheres e meninas e estratégias direcionadas para abordar as diferenças de gênero. Os treinamentos oferecidos foram de boa qualidade de acordo com as partes interessadas, embora não tenham tido insumos para ajudar no desenvolvimento dos negócios, e nem todas as mulheres tenham tido acesso aos subsídios em dinheiro. Em um caso, por exemplo, houve uma oficina de como fazer sabão, mas os insumos eram muito caros para a maioria das mulheres, então o conhecimento não pode ser usado. Por outro lado, a promoção dos cursos ajudou as mulheres venezuelanas a desenvolverem uma rede de apoio mútuo, conforme indicado por um/a parceiro/a sobre os benefícios do projeto:

“Foi mais difícil trabalhar durante a pandemia, mas mais benéfico, pois as mulheres tinham maiores demandas e necessidades.”

– Entrevista com o/a parceiro/a de implementação

⁶⁷ Este projeto foi inicialmente concebido para fazer parte do Impacto 4 (Ação Humanitária), mas foi fundido com o Impacto 2 (Empoderamento Econômico das Mulheres) após a revisão de meio-termo

⁶⁸ Relatório final do projeto LEAP.

Embora os treinamentos oferecidos tenham sido positivos, tanto os/as beneficiários/as quanto os/as parceiros/as pediram mais 'iniciativas abrangentes', nas quais os cursos sejam complementados com apoio em dinheiro para abrir negócios e acompanhar seu desempenho posteriormente. A teoria da mudança do projeto torna-se relevante: a formação precisa ser bem desenhada, bem direcionada e levar a resultados reais de empregabilidade. Nesse caso, a formação não buscou todas as possibilidades para ajudar as mulheres a encontrar postos de trabalho. Um/a dos/as principais parceiros/as sugeriu que o desenho dos cursos devesse considerar que nem todas as mulheres têm o perfil de empreendedoras, portanto, os cursos devem ser adaptados às diversas necessidades das mulheres. Além disso, houve sugestões de que o treinamento deveria incluir um componente de comunicação, por exemplo de como conduzir negócios online, especialmente considerando o contexto atual. Tanto as beneficiárias como as/os parceira/os implementadoras/es mencionaram a necessidade de ajudar as mulheres com filhos a poderem trabalhar, o que poderia incluir cuidados infantis durante o curso, que é uma componente chave para tornar o curso sensível a gênero. Uma beneficiária também sugeriu ter venezuelana/os como instrutoras/es em futuros cursos. Os dados das entrevistas semiestruturadas e do grupo focal mostram que a Covid-19 trouxe um impacto importante para o projeto. Durante um período, o projeto realizou o treinamento a partir da atuação de parceiras/os no terreno e do governo local, e a ONU Mulheres prestou assistência remota.

O envolvimento com o governo local foi limitado na implementação do projeto, o que comprometeu a apuração dos resultados. Uma sugestão relevante de uma pessoa chave foi ajudar as migrantes a desenvolver habilidades de liderança para pressionar por políticas públicas. O influxo de migrantes venezuelanas/os para o Brasil é estrutural e a iniciativa teve um diálogo limitado com o contexto mais amplo, como foi visto em outras iniciativas (ver estudo de caso sobre o Uma Vitória Leva à Outra, Anexo 6.1). Há uma percepção de diferentes partes interessadas de que o trabalho da ONU Mulheres com migrantes foi limitado e que as operações locais podem ter sido muito caras para uma estrutura que já está sobrecarregada.

Outra contribuição fundamental para o empoderamento econômico das mulheres foi para a FENATRAD, que é a federação que une os sindicatos nacionais das/os trabalhadoras/es domésticas/os, mulheres em sua maioria. A avaliação constatou que a ONU Mulheres foi capaz de fornecer assistência personalizada a esse movimento de base, que tem uma estrutura limitada. O apoio financeiro foi flexível e adaptado a necessidades específicas no contexto da pandemia. Na verdade, foi uma transferência especial feita sob medida para organizações de base.

Faz parte de uma nova política que estava sendo testada pelo escritório e provou ser relevante e eficaz. Isso mostra que, embora possa haver dificuldades operacionais do escritório em trabalhar com movimentos de base (ver seção 3.3 Eficiência), foi possível adequar a assistência no caso de parceiras-chave. As principais contribuições para a FENATRAD incluíram o apoio à organização do XII Congresso Nacional das Trabalhadoras Domésticas, que reuniu 109 dirigentes sindicais de todo o país e levou ao desenvolvimento do Plano de Luta, seu plano de ação para 2022. O plano destaca a necessidade de defesa dos direitos trabalhistas, de expansão da formalização e melhoria do acesso à saúde, especialmente a saúde mental, para as trabalhadoras domésticas no Brasil, e traça estratégias práticas para atingir esses objetivos. Além disso, durante o período da Nota Estratégica, uma importante conquista normativa foi a ratificação da Convenção 189 da OIT em janeiro de 2018. Isso foi resultado de um longo processo no qual as trabalhadoras domésticas brasileiras tiveram papel de destaque. A convenção foi ratificada após uma reunião entre deputadas brasileiras e a Diretora Executiva da ONU Mulheres.

Por fim, a área de Empoderamento Econômico das Mulheres tem ajudado a promover uma perspectiva de gênero e raça nas atividades de capacitação do projeto Criança Feliz. Como foi constatado no curso da avaliação, a experiência da ONU Mulheres é sempre bem-vinda como uma contribuição valiosa. Neste caso, a ONU Mulheres juntou-se ao projeto do Fundo ODS junto com UNICEF, UNFPA, PNUD e UNESCO. O Criança Feliz é o maior projeto público que atua no âmbito pré-escolar na América Latina, de acordo com a UNICEF.

No âmbito desse projeto, a pandemia deslocou todas as atividades de formação para a modalidade online e a ONU Mulheres prestou assistência para promover materiais de formação a agentes locais, que têm o papel de visitar as famílias para dar orientação aos pais. O projeto se adaptou de forma criativa à pandemia e disseminou suas mensagens de treinamento por meio de mensagens de texto, rádio e redes sociais (WhatsApp). O conteúdo das mensagens e cursos foi desenvolvido e disseminado, mas ainda não há informações sobre sua utilização. Por outro lado, o apoio do projeto foi diretamente a uma política pública, e todos os materiais desenvolvidos ficarão sob a alçada da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania em seu portal web, o que deve garantir a apropriação e continuidade do trabalho. Além disso, a ONU Mulheres manteve contato com o Ministério para monitorar o número de pessoas que participam dos cursos de capacitação, a fim de garantir a sustentabilidade. Em resumo, as iniciativas deste portfólio foram sensíveis ao gênero (orientadas para as necessidades das mulheres), mas não transformadoras, pois deveria ter sido construído um caminho mais forte entre o acesso à formação e a mudança real em termos de emprego, renda e progresso na carreira.

CONSTATAÇÃO 7

Na área temática de Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas, a ONU Mulheres deu uma contribuição relevante para promover um ambiente jurídico e social mais propício à proteção de mulheres e meninas. Isso foi conseguido através de sua assessoria política, comunicação e educação das meninas. Os resultados foram favoráveis à mudança transformadora de gênero e promoveram o acesso a recursos. No entanto, a eliminação da violência é um problema complexo que precisava considerar maiores vínculos entre treinamento, marcos legais e a capacidade do Estado para implementar as medidas apropriadas.

A ONU Mulheres foi capaz de trabalhar em diferentes níveis para a prevenção da violência: com governos estaduais, com o poder legislativo, o judiciário, organizações da sociedade civil e indivíduos, em uma perspectiva normativa e operacional. Um dos principais resultados normativos nessa área foi o apoio aos governos estaduais para a utilização de protocolos de investigação de feminicídios. O componente de capacitação do portfólio de Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas foi implementado por meio do treinamento de meninas e meninos (por meio da iniciativa O Valente não é Violento) e mulheres defensoras dos direitos humanos. Embora tenha havido tentativas para engajar o governo, isso não foi evidenciado nos dois principais projetos da área, Uma Vitória Leva à Outra e Conectando Mulheres, Defendendo Direitos, que não tinham essa abordagem em sua concepção.

Em parceria com o governo nacional e o judiciário, a ONU Mulheres apoiou o desenvolvimento de protocolos para investigar o feminicídio, crime que foi codificado pela lei federal em 2015. Além disso, a ONU Mulheres auxiliou estados no Brasil a identificar e denunciar casos de feminicídio em um contexto no qual a legislação sobre o tema era nova no país e os estados ainda estavam se adaptando. Apesar de um orçamento pequeno, a ONU Mulheres contribuiu para resultados importantes nesse processo, alavancando redes fortes e continuidade ao longo do tempo. Embora o desenvolvimento de protocolos de feminicídio tenha sido um resultado fundamental da Nota Estratégica anterior, a disseminação para a adoção de protocolos em nível subnacional continuou ao longo da atual Nota Estratégica, atingindo nove estados em 2021. Até o final do período relatado, instituições de segurança pública ou justiça de oito estados estavam utilizando protocolos para investigar feminicídios, inclusive no Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

Além de seu trabalho nessa área, em 2020 o escritório lançou a publicação *Feminicídio: Resumo do Projeto de Adaptação do Modelo de Protocolo Latino-Americano para Investigação de Mortes Violentas de Mulheres no Contexto Brasileiro (2014-2018)* e apoiou o Ministério da Justiça no curso à distância *Introdução ao protocolo nacional de investigação e perícia em crimes de feminicídio*. A ONU Mulheres também desenvolveu diretrizes usadas por governos subnacionais para apoiar prestadoras/es de serviços, como as *Diretrizes para Atendimento em Casos de Violência de Gênero contra Meninas e Mulheres em Tempos de Pandemia de Covid-19*.⁶⁹

Esta área de trabalho foi bem sucedida em atingir sua meta com base na revisão documental e entrevistas com a equipe do escritório realizadas como parte desta avaliação. Dito isso, embora a estrutura legislativa sobre feminicídio tenha avançado para as mulheres no Brasil com o apoio do escritório, as partes interessadas relataram que um dos principais problemas em andamento é a falta de um mecanismo de acompanhamento para monitorar a sua implementação.

A outra iniciativa chave na eliminação da violência contra as mulheres foi o projeto Uma Vitória Leva à Outra, que foi avaliado em profundidade através do estudo de caso (Anexo 6.1). A fase do projeto em avaliação teve um orçamento de US\$ 2,7 milhões implementado ao longo de 2018-2022 e foi financiado pelo Comitê Olímpico Internacional como uma continuação da fase piloto entre 2015-2017, na época dos Jogos Olímpicos de 2016 sediados no Rio de Janeiro. O projeto foi inspirado em uma iniciativa do Women Win, um fundo da Holanda que desenvolveu uma metodologia para empoderar mulheres por meio do esporte. Esse projeto foi implementado em vários países, incluindo a Argentina, após ser testado no Brasil em 2016. Enquanto a fase piloto do projeto foi implementada em parceria com o governo do estado do Rio de Janeiro, a fase em avaliação foi implementada por meio de OSCs devido aos desafios operacionais enfrentados na interação anterior.

Os principais resultados do projeto incluíram o desenvolvimento de capacidades dos grupos-alvo a nível individual e organizacional. Isso incluiu:

- Aprimoramento da capacidade técnica das OSCs, com destaque para a Empodera, que recebeu coaching direto do Women Win. Muitas organizações de base estiveram envolvidas na implementação do projeto e se beneficiaram do envolvimento com a “marca” das Nações Unidas, aprendendo seus procedimentos e aprendendo com outras organizações do grupo da Coalizão de Impacto Coletivo que foi criado.
- Capacitação para treinadoras/es em gênero e raça. Durante a pandemia as/os formadoras/es receberam treinamento intenso e também foram treinadas/os na primeira rodada de implementação com apoio direto da Empodera.
- Capacitação para jovens líderes do projeto que tiveram a oportunidade de receber treinamento adicional. As habilidades para planejar seu futuro e defender seus direitos foram identificadas como resultados principais.

As meninas também se beneficiaram do projeto, mas em graus variados e muitas vezes limitados. Mudar mentalidades leva muito tempo. No entanto, foram criados espaços seguros eficazes para as meninas falarem livremente sobre suas preocupações. Aprender a dialogar foi uma habilidade chave desenvolvida pelo projeto.

CAIXA 7. Testando hipóteses da teoria de mudança

Uma suposição principal da estratégia do escritório nessa área de impacto foi que a capacidade desenvolvida seria usada por OSCs, ativistas e mulheres para promover a igualdade de gênero. Há fortes evidências de que a capacidade foi adquirida e usada para promover a igualdade de gênero, conforme detalhado no estudo de caso incluído no [Anexo 6.1](#).

O projeto Uma Vitória Leva à Outra teve menos sucesso no desenvolvimento de habilidades esportivas e não houve tempo suficiente para trabalhar tanto com o currículo de gênero quanto com o de esporte. Também houve dificuldades operacionais nas pequenas organizações que tiveram que lidar com a conformidade corporativa da ONU Mulheres, considerando que muitas delas tinham capacidade muito limitada. Além disso, embora muitas meninas tenham sido empoderadas, o problema da violência não foi suficientemente abordado. O projeto foi implementado em comunidades de baixa renda com altos níveis de violência e pouca presença do governo. Embora o projeto indicasse que as meninas deveriam denunciar abusos à polícia, não havia polícia disponível e poucas organizações para consultar. Muitas aulas foram canceladas devido a conflitos entre a polícia e grupos do crime organizado, e os/as funcionários/as do projeto perceberam que sua segurança física não foi considerada adequadamente. Os problemas de violência no estado do Rio de Janeiro são de natureza estrutural. Meninas em grupos focais relataram medo de estar perto de uma janela devido ao risco de serem atingidas por uma bala perdida.

CAIXA 8. Resultados destacados do projeto

Uma Vitória Leva à Outra

- Cerca de **1,9 milhão de pessoas** alcançadas pelas redes sociais.
- **15 jovens líderes implementaram oito projetos** em suas comunidades sobre temas relacionados ao currículo do UVLO beneficiando um total de 205 meninas em 2019.
- **19 meninas implementaram projetos online em 2020** com o objetivo de criar peças de comunicação sobre temas abordados no currículo do UVLO.
- **50 meninas participaram de um acampamento de liderança** de dois dias e 29 meninas participaram de uma oficina de narrativas digitais.
- **Assistência técnica** foi prestada ao Comitê Olímpico Nacional para desenvolver o curso online sobre o fim do assédio no esporte, que foi lançado em março de 2020 e teve 3.615 participantes.
- **50 meninas beneficiárias participaram dos Jogos UVLO**, apoiados pelo Comitê Olímpico Nacional do Brasil.
- **Criação de uma Coalizão de Impacto Coletivo** em Gênero e Esporte atingindo 37 organizações que oportunizaram o intercâmbio entre diferentes organizações, apesar de sua eventual desmobilização.

Fonte: Relatórios de projeto da ONU Mulheres

O projeto teve diferentes fases: antes, durante e depois da pandemia. Durante a pandemia, o projeto deu às meninas um cartão para comprar comida. Isso aumentou significativamente a frequência às aulas e forneceu uma lição importante. Os mecanismos de monitoramento e avaliação desenvolvidos foram complexos e não totalmente adequados ao contexto do projeto, pois o sistema foi repassado como tecnologia pela Women Win, mas precisava de mais adaptação para melhor se adequar ao novo contexto. O projeto também enfrentou desafios operacionais, incluindo mudanças na equipe e altas demandas administrativas como resultado da implementação direta. O projeto mostrou seu potencial de sustentabilidade evidenciado por: as ferramentas desenvolvidas; a metodologia de acesso aberto compartilhada em português; a capacidade desenvolvida com as organizações da sociedade civil; e a formação de meninas beneficiadas. Em relação ao indicador da Nota Estratégica geral, foram identificados resultados limitados na mudança de mentalidade das meninas para a avaliação de que ‘homens são naturalmente violentos’ (ver [Anexo 6.1](#) para discussão adicional).

Além do projeto Uma Vitória Leva à Outra, o escritório implementou a iniciativa O Valente não é Violento, que forneceu materiais de treinamento sobre a Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas e atingiu várias camadas do sistema educacional. O currículo foi adotado por seis escolas do estado da Bahia, além de dois equipamentos estaduais subnacionais para mulheres na Bahia e no Espírito Santo, e nos municípios de Juazeiro e Itabira. No caso da Bahia, uma avaliação realizada mostrou que houve avanços no conhecimento das leis e atitudes dos alunos em relação a temas gerais relacionados a sexo, gênero e relações de poder.⁷⁰

Houve engajamento do governo do Distrito Federal para incluir uma semana de debates sobre o fim da violência contra a mulher no calendário oficial das escolas locais e a Secretaria de Educação emitiu uma recomendação para a utilização do currículo d'O Valente não é Violento como base para as discussões. Houve também um esforço de adaptação da ferramenta ao contexto humanitário de Boa Vista, onde foram ministradas seis oficinas para migrantes, refugiadas/os e atores humanitários. Em termos de trabalho de divulgação e orientação sobre serviços essenciais para as mulheres, a ONU Mulheres adotou uma abordagem transversal por meio de diferentes projetos dentro do portfólio de impacto. Mais especificamente, ajudou a disseminar diretrizes para combater a violência contra mulheres e meninas durante a Covid-19, mas não houve foco nesse trabalho durante essa Nota Estratégica.

A ONU Mulheres apoiou fortemente o desenvolvimento de conhecimento e capacidade organizacional da sociedade civil nesta Nota Estratégica. Outro exemplo foi o projeto Conectando Mulheres, Defendendo Direitos (orçamento de 1,5 milhões de euros de 2019-2022). O objetivo era promover espaços seguros para as defensoras de direitos humanos desenvolverem ações coletivas, advocacy e estratégias de proteção e para promoverem a sensibilização do público para abordar estereótipos prejudiciais e discurso de ódio. O escopo desse projeto se concentrou na sociedade civil. Quatro resultados principais foram alcançados no período da Nota Estratégica com base no relatório anual do escritório:

- Um mapeamento de 283 organizações de defensoras de direitos humanos e informações básicas sobre a situação das defensoras no Brasil;
- Apoio à saúde mental oferecido a 29 mulheres defensoras de direitos humanos;
- Fundos de emergência disponibilizados para sete organizações de defensoras de direitos humanos durante a Covid-19; e
- Desenvolvimento de capacidades para organizações da sociedade civil em avaliação de segurança, segurança digital e planejamento.

Os dados do grupo focal de um exercício de avaliação anterior⁷¹ indicaram que os treinamentos fornecidos foram de alta qualidade e relevância, embora muito curtos para a profundidade do tópico. A ONU Mulheres foi reconhecida como parceira capaz de oferecer cursos e publicações de qualidade enquanto se adaptava à pandemia. Em um contexto em que muitas sofriam com desafios de saúde mental, a ONU Mulheres voltou a se concentrar na área de saúde mental, uma vez que tais questões eram nominalmente agravadas nos casos de ativistas que cuidam de outras/os, conforme identificado durante o levantamento de base do projeto.⁷² A dinâmica do projeto teve que ser redesenhada, e as atividades que estavam previstas para o início do projeto – como “salas de situação” – tiveram que ser adiadas e ocorrerão no final do projeto. Apoios financeiros a organizações também foram identificados como uma modalidade chave para ajudar defensoras de direitos humanos.

Várias questões estratégicas e operacionais limitaram o potencial do projeto para alcançar resultados mais altos. Houve algum envolvimento com atores estatais, evidenciado por diálogos institucionais com o Congresso Nacional, o Ministério Público Federal e o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. No entanto, o foco estratégico geral do projeto na sociedade civil limitou o alcance potencial de impacto, pois o projeto foi mantido em baixa visibilidade considerando a sensibilidade das questões envolvidas e o contexto da pandemia, durante a qual o debate público foi voltado para questões de saúde. Outra iniciativa do projeto foi um estudo sobre o financiamento de serviços para proteger defensoras de direitos humanos. Assim como outras iniciativas do escritório no período da Nota Estratégica, o projeto também sofreu uma completa reestruturação de sua equipe durante a implementação. Algumas partes interessadas expressaram preocupação de não receber visibilidade suficiente nas comunicações do projeto. O apoio da ONU Mulheres foi mais visível e outros/as parceiros/as relevantes não receberam o devido crédito pela iniciativa.

Em relação à cooperação Sul-Sul como tema transversal no escritório, destaca-se o projeto Brasil e África: lutar contra a pobreza e empoderar as mulheres via Cooperação Sul-Sul, que apoiou o Governo de Moçambique na promoção da igualdade de gênero e do empoderamento de mulheres e meninas, inspirado nas experiências brasileiras. Os resultados do projeto não foram muito visíveis, particularmente em termos de relatórios e atividades de treinamento, com ações políticas de acompanhamento limitadas. De fato, o trabalho com a Cooperação Sul-Sul foi limitado, com exceção dessa iniciativa, do apoio à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e da Parceria Brasil/ONU Mulheres para a Promoção da Cooperação Sul-Sul na Área de Igualdade de Gênero com a ABC.

⁷⁰ Relatório do projeto Uma Vitória Leva à Outra, ONU Mulheres..

⁷¹ Avaliação Rápida Conectando Mulheres, Defendendo Direitos, 2021.

⁷² Pesquisa de linha de base Conectando Mulheres, Defendendo Direitos, 2020.

CONSTATAÇÃO 8

A ONU Mulheres abordou as necessidades específicas das mulheres em resposta à pandemia de Covid-19 com foco nas mulheres que enfrentam múltiplas formas de discriminação, mas a situação de emergência afetou negativamente as taxas de execução financeira (*delivery*) e a presença do escritório no campo.

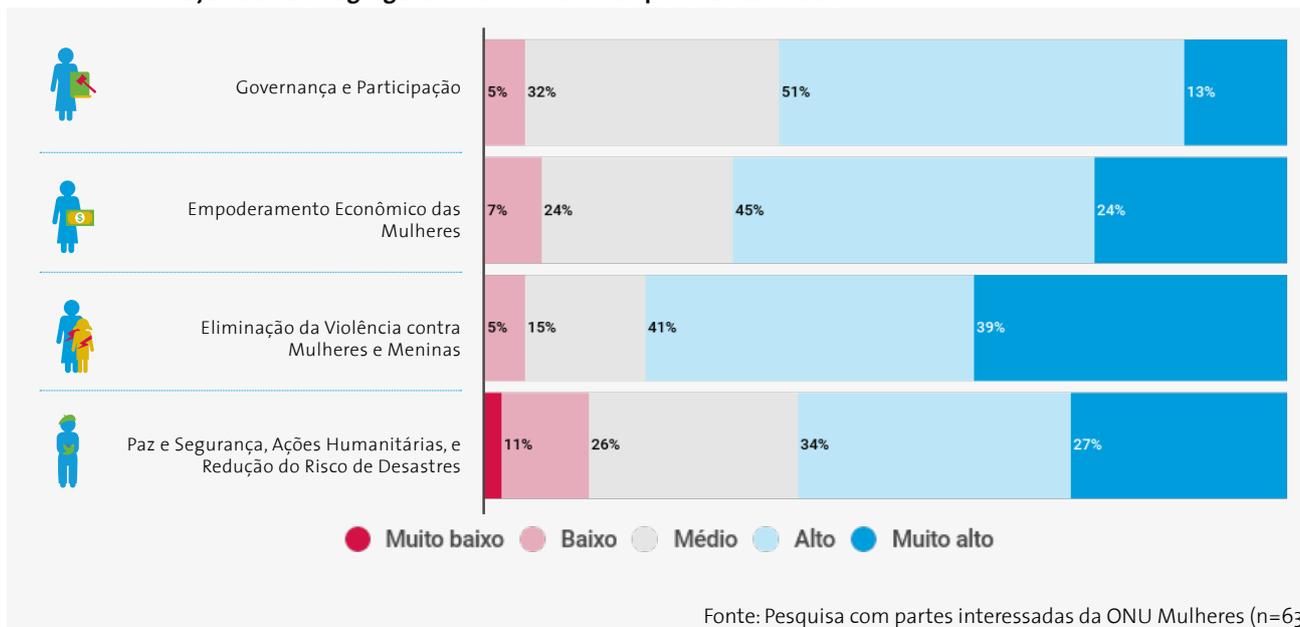
O escritório publicou quatro notas informativas sobre o impacto da pandemia de Covid-19 sobre as mulheres brasileiras, nomeadamente sobre as mulheres indígenas e afrodescendentes, sobre a participação política das mulheres e sobre as candidatas. As entrevistas com informantes-chave mostraram que as breves notas foram bem recebidas e relevantes para as mulheres ativistas. Além disso, houve nota conjunta sobre trabalhadoras domésticas, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁷³ em cooperação com o governo brasileiro. Outra iniciativa do Ipea realizada com recursos da ONU Mulheres foi a reformulação do Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, que ainda não foi lançado.

Entre as iniciativas muito relevantes estão os apoios financeiros disponibilizados para trabalhadoras domésticas por meio da FENATRAD, para defensoras de direitos humanos, mulheres indígenas e afrodescendentes e meninas participantes do projeto Uma Vitória Leva à Outra. Esses grupos-alvo foram os mais afetados pela pandemia, considerando que

muitas dessas mulheres trabalham na informalidade e, em consequência, sofreram mais no contexto da pandemia. Por outro lado, a taxa de execução financeira (*delivery*) foi menor em 2019 (84%) e 2020 (82%) em comparação com anos anteriores, e os/as parceiros/as notaram a ausência da ONU Mulheres no campo, principalmente em Roraima e Itabira.

No geral, o valor agregado da ONU Mulheres na área temática de Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas foi o que teve melhor avaliação dos/as parceiros/as (80% avaliaram como alto ou muito alto), seguido pelas áreas de Empoderamento Econômico das Mulheres (69%); Governança e Participação Política (64%); e Mulheres, Paz e Segurança, Assistência Humanitária e Redução do Risco de Desastres (61%). O trabalho para Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas pode ser mais visível para os/as parceiros/as do que o trabalho em outras áreas, e a disponibilidade de financiamento durante o período pode ter influenciado as avaliações dos/as parceiros/as.

FIGURA 9 Avaliação do valor agregado da ONU Mulheres por área temática⁷⁴



⁷³ Veja https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200609_nt_disoc_n_75.pdf.

⁷⁴ Pesquisa com partes interessadas da ONU Mulheres Brasil Q17: Por favor, classifique o nível de valor agregado pela ONU Mulheres nas áreas listadas abaixo.

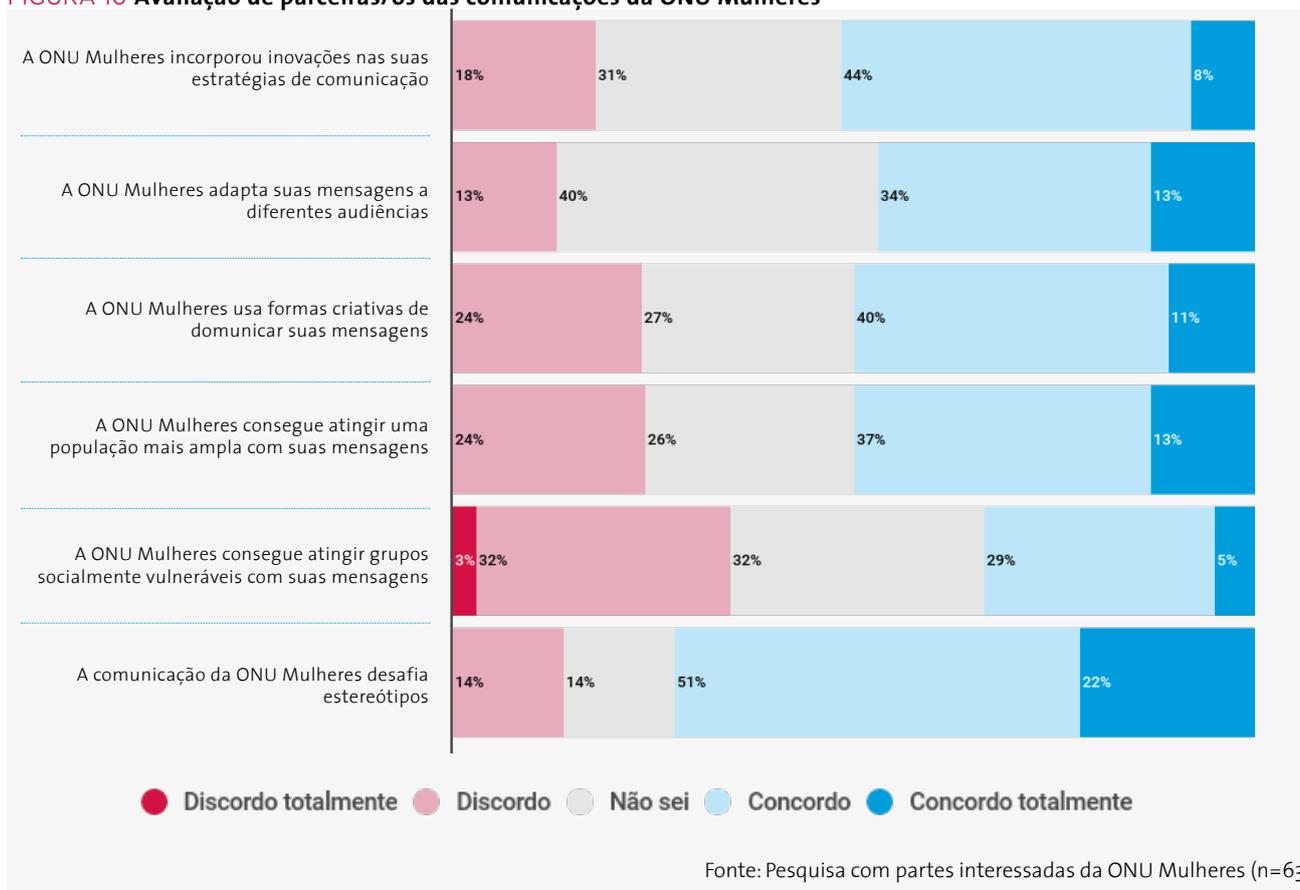
CONSTATAÇÃO 9

Os esforços de comunicação e advocacy da ONU Mulheres sobre gênero resultaram em importantes parcerias, campanhas e eventos com alcance mensurável. Embora os/as parceiros/as reconhecessem este trabalho, houve a necessidade de abordagens mais inovadoras e criativas para a estratégia de comunicação do escritório, incluindo o alcance de grupos em situação de vulnerabilidade.

No geral, os/as parceiros/as fizeram uma avaliação positiva do trabalho da ONU Mulheres na mídia, incluindo sua capacidade de desafiar estereótipos (73%). Ao mesmo tempo, as principais partes interessadas expressaram preocupação com o fato de a ONU Mulheres não ter sido criativa o suficiente para se adaptar às novas mídias e desenvolvimentos na área (Figura 10). De fato, a avaliação constatou que pode haver menos espaço para criatividade, trabalho conjunto e estabilidade do que o necessário para garantir uma estratégia de comunicação eficaz.

Ainda assim, o escritório conseguiu atingir grandes audiências por meio de campanhas específicas e parcerias com empresas de mídia, especialmente a TV Globo, que tem a maior audiência entre as emissoras brasileiras de televisão aberta. Nesse caso, campanhas que teriam ultrapassado os recursos disponíveis para as atividades de comunicação do escritório foram lançadas gratuitamente por meio de parcerias estratégicas que aproveitaram o fato de a ONU Mulheres ser uma voz legítima sobre igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no Brasil.

FIGURA 10 Avaliação de parceiras/os das comunicações da ONU Mulheres



A Tabela 2 mostra os principais resultados e ações do escritório em termos de esforços de comunicação. Há parcerias importantes com grandes empresas de mídia do país e esforços para acompanhar campanhas de comunicação, treinamentos e atividades de divulgação.

No entanto, como tem acontecido com o sistema das Nações Unidas como um todo no Brasil, o debate público sobre gênero tem sido mantido em discrição.

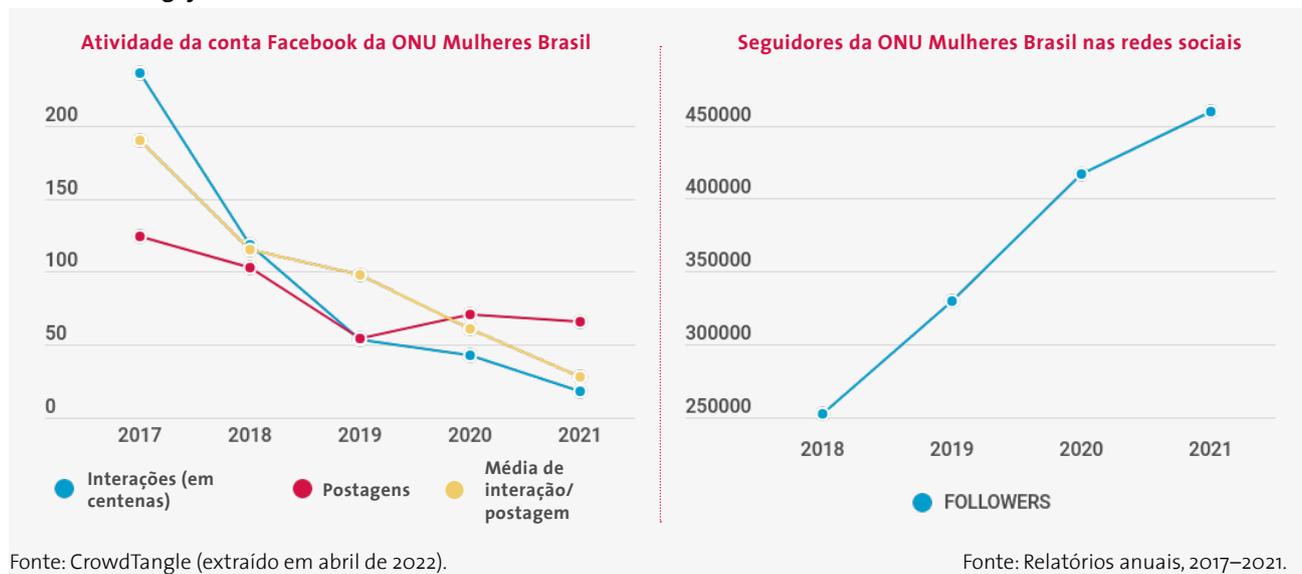
TABELA 2 Destaques dos resultados de comunicação do escritório Nacional do Brasil em 2017-2021

MODELO	DESTAQUES
 <p>CAMPANHAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • @ElesPorElas (HeForShe) através do Facebook e Instagram • Campanha anual UNA-SE nas redes sociais da ONU Mulheres • Campanha #CarnavalElesPorElas, com outdoors, prédios iluminados, exibição de vídeo campanha em metrô e ônibus da cidade de São Paulo e na televisão
 <p>EVENTOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Semana de Arte ElesPorElas • Congresso ElesPorElas promovido pela Universidade Federal da Paraíba, atingindo 1.000 pessoas
 <p>TELEVISÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Campanha Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas reivindicando “Respeita as Mina” em 2018 • A exposição “Pais Presentes: Paternidade Ativa na Suécia e no Brasil”, em estação central do metrô de São Paulo, atingindo cerca de 80 mil passageiros • #EntreSemBater pelos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência de Gênero • Vídeo produzido pela Globosat News Television (GNT), ONU Mulheres e ElesPorElas sobre o empreendedorismo feminino como parte da produção colaborativa de conteúdo no âmbito do compromisso da GNT com o movimento ElesPorElas • Desenho animado de 2019 sobre os papéis de gênero da ONU Mulheres produzido em parceria com o governo do Distrito Federal e o PNUD, alcançando um milhão de visualizações em 2020
 <p>CURSOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina durante o sétimo Jamboree Nacional Escoteiro, na cidade de Barretos, atingindo cerca de 1.500 adolescentes no contexto da campanha ElesPorElas • Workshop sobre masculinidades positivas com o Google e o Instituto Promundo, uma organização não governamental (ONG) brasileira que tem como foco o engajamento de homens e meninos na igualdade de gênero • Formação de jornalistas no âmbito do projeto Zika
 <p>OUTRO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O escritório apoiou o ISA.bot, uma tecnologia de inteligência artificial para plataformas de mídia social que fornece informações e suporte para mulheres usuárias no caso de ciberataques baseados em gênero, desenvolvida pelas ONGs Think Olga e Nossas, em parceria com Facebook e Google • A Embaixadora da Boa Vontade da ONU Mulheres, Camila Pitanga, as defensoras dos direitos da mulher negra Kenia Maria e Taís Araújo, e a ativista pelo fim da violência contra a mulher Juliana Paes colaboraram com mobilizações através de suas redes sociais • A OSC CFNTX, apoiada pela ONU Mulheres, desenvolveu em 2020 a campanha Mulheres em Movimento, que conectou 23 coletivos de mulheres do Estado do Pará para criar material e divulgar informações em nível local sobre como mulheres em situação de violência podem buscar apoio de serviços essenciais

Em termos de alcance e visibilidade de mídia social, o número de interações na conta da ONU Mulheres no Facebook diminuiu significativamente (Figura 11). Isso indicou uma relevância decrescente do uso do Facebook para a estratégia de comunicação do escritório brasileiro, como parte de uma tendência global geral. O engajamento medido pelas interações do Facebook diminuiu 93% entre 2017 e 2021, enquanto o número de postagens reduziu-se 47% durante esse período. Essa diminuição no alcance do Facebook foi, no entanto, contrabalanceada pelo crescimento de seguidores de outras redes sociais, como Twitter e Instagram.

O número total de seguidores das redes sociais da ONU Mulheres Brasil aumentou no período em 82%, para quase meio milhão (Figura 11). Isso mostra uma diversificação em seus meios direcionados para atingir novos públicos, mas isso não foi claramente estabelecido ou monitorado como parte das comunicações e do trabalho de advocacy do escritório de país. Os indicadores relacionados à área de comunicação também demonstraram bom desempenho na perspectiva de resultados planejados e ferramentas de monitoramento (ver Anexo 6.15, Tabela 6.15.4).

FIGURA 11. Engajamento da ONU Mulheres Brasil nas redes sociais



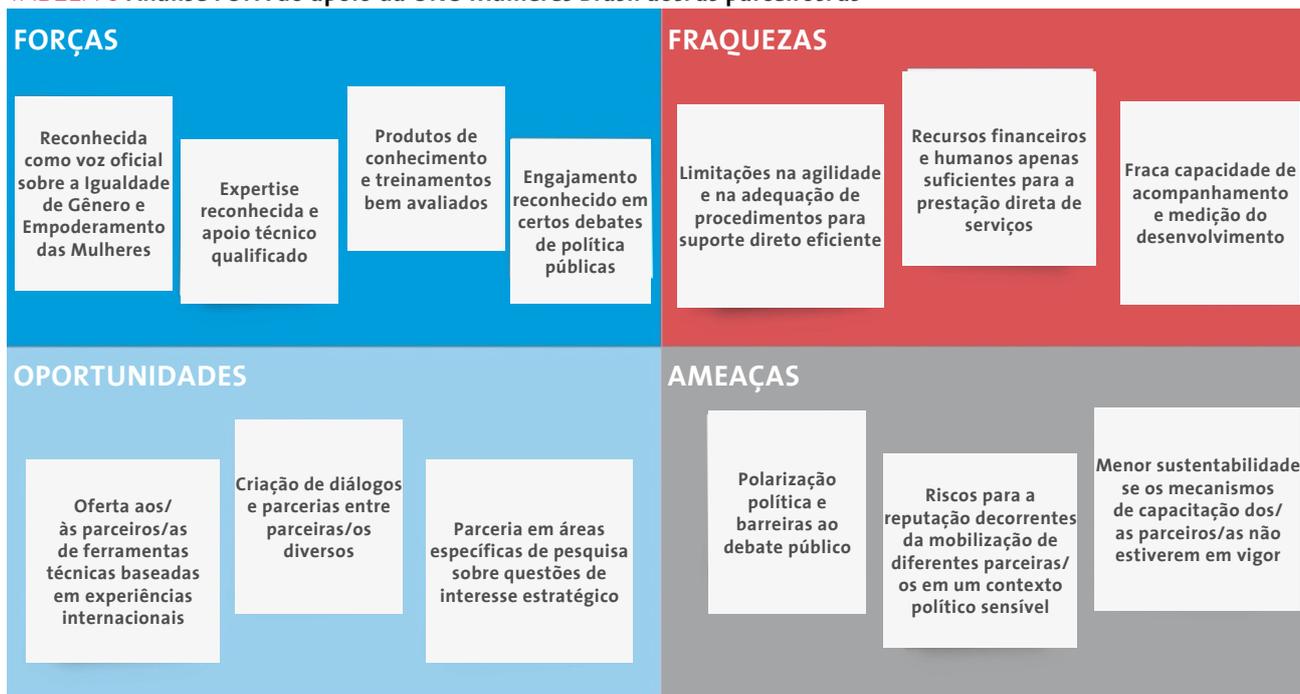
CONSTATAÇÃO 10

A ONU Mulheres foi reconhecida como uma parceira relevante e legítima que trouxe apoio normativo, assessoria política e dados. No entanto, enfrentou desafios na implementação direta.

Os/as parceiros/as relataram estar mais satisfeitos com o apoio fornecido pela ONU Mulheres em advocacy e mobilização social, bem como no apoio normativo integrado, seguido de assessoria política integrada e dados abrangentes e desagregados. No caso de suporte direto e prestação de serviços, os resultados da pesquisa mostraram menor satisfação, embora com avaliação ainda positiva. De fato, os dados qualitativos indicaram preocupação com os procedimentos e capacidade de implementação da ONU Mulheres, o que provavelmente também contribuiu para essa avaliação pior por parte dos/as parceiros/as. Assim, havia uma oportunidade para a ONU Mulheres se fortalecer onde sua

excelência se mostrou mais forte em termos de assistência técnica, desenvolvimento de capacidade, produção de materiais de qualidade e engajamento no debate de políticas (Tabela 3). Quanto ao engajamento, houve desafios na mobilização e sustentação do Grupo Consultivo da Sociedade Civil e no diálogo com o Grupo Temático Interagencial das Nações Unidas sobre Gênero, Raça e Etnia. Isso mostra que, embora a ONU Mulheres tenha muita capacidade técnica, mais pode ser feito em termos de reunir parceiras/os e promover ações coletivas (por exemplo, mobilizando agências das Nações Unidas em um fórum e OSCs em outras estratégias).

TABELA 3 Análise FOFA do apoio da ONU Mulheres Brasil aos/as parceiros/as



Fonte: desenvolvido pela equipe de avaliação com base na síntese de dados.

Finalmente, a ONU Mulheres em geral foi bem reconhecida pela maioria das partes interessadas, que manifestaram interesse em manter uma parceria de longo prazo (Figura 12). Os dados indicaram que o escritório do Brasil foi visto como um parceiro relevante com experiência e uma voz importante no país, embora a avaliação dos/as parceiros/as fosse menos positiva nas áreas mais práticas de colaboração, incluindo o atendimento de demandas de organizações com as quais colaborou. As partes interessadas entrevistadas consideraram amplamente a ONU Mulheres como uma voz legítima sobre questões de gênero no Brasil e reconheceram que houve um canal aberto para o diálogo.

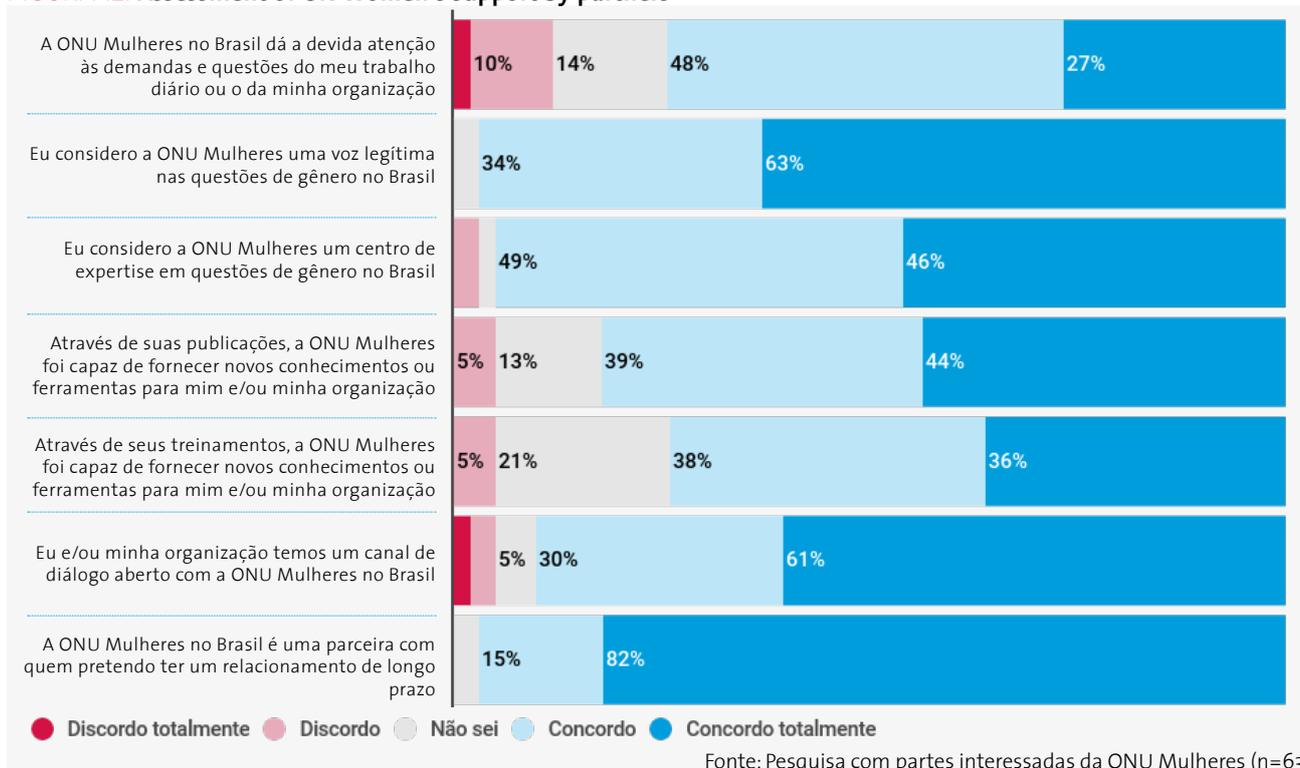
“A atividade de capacitação da ONU Mulheres me mostrou como identificar e superar barreiras e situações sexistas e racistas.”

“Em termos do impacto das atividades da ONU Mulheres na minha vida pessoal, acho que o empoderamento é o principal resultado.”

“Agora me sinto mais confiante para expressar minhas opiniões políticas tanto em casa quanto no espaço público.”

– Depoimentos de três parceiras treinadas pela ONU Mulheres conforme relatado na pesquisa.

FIGURA 12. Assessment of UN Women’s support by partners



3.3 EFICIÊNCIA

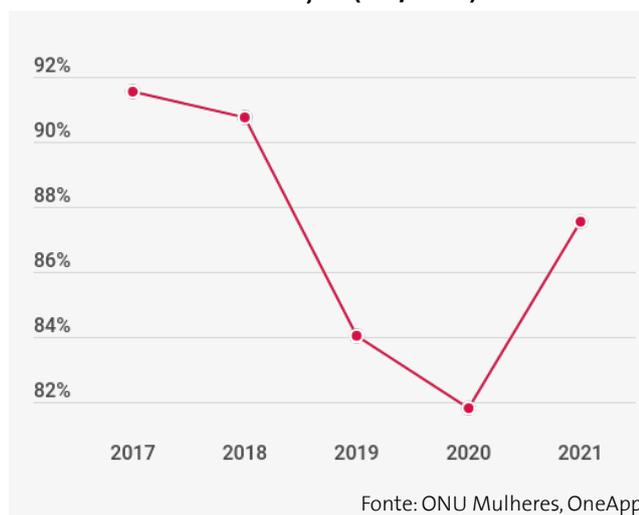
Até que ponto a ONU Mulheres tem estrutura organizacional, sistemas e capacidade adequados para apoiar a implementação eficiente de seu programa de trabalho?

CONSTATAÇÃO 11

Apesar de um cenário desafiador de mudanças e da pandemia de Covid-19, que levou a alguns problemas de implementação, a ONU Mulheres demonstrou forte capacidade de entrega e de monitoramento de resultados, inclusive por meio da otimização do quadro de resultados, da estrutura do escritório de país e do alinhamento de processos com padrões organizacionais.

A Nota Estratégica foi implementada em um ambiente político, econômico e de saúde pública desafiador, em particular durante o período de pandemia de Covid-19 em 2020-2022, que atrasou a implementação dos projetos pelas adaptações necessárias ao contexto. Em termos de execução financeira (delivery), o escritório atingiu uma taxa média de 86% no período 2017–2021, que foi mais alta em comparação com a taxa média de execução do período anterior 2014–2016. No entanto, a média do período escondeu uma queda considerável na taxa de execução em 2019 (84%) – o primeiro ano após uma mudança na liderança tanto do governo quanto da Representante – e em 2020 (82%) – o primeiro ano da pandemia de Covid-19 (Figura 13). O escritório conseguiu recuperar sua capacidade em 2021, atingindo uma taxa de execução de 88%.

FIGURA 13. Taxa de execução (2017–2021)

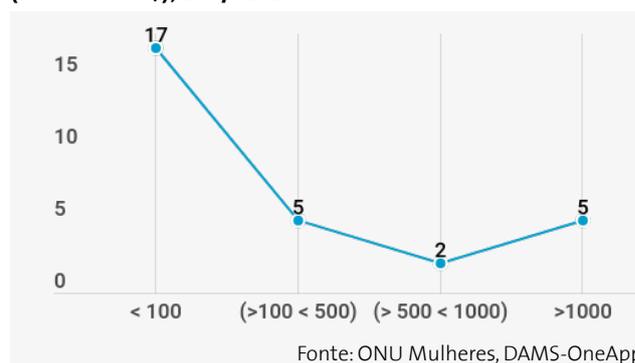


Dois projetos em parceria com o governo federal enfrentaram atrasos consideráveis, a saber: Fortalecimento de Políticas Públicas para Mulheres, com a SNPM (US\$ 544.497), e Parceria para a Promoção da Cooperação Sul–Sul na Área de Igualdade de Gênero, com a ABC (US\$ 392.000). O primeiro acordo, por exemplo, não foi implementado e o segundo acordo foi assinado em 2018, mas a primeira contribuição do governo ocorreu apenas no final de 2020.

Outro fator que dificultou a execução foi a fragmentação do programa em pequenos projetos financiados por vários doadores, o que trouxe um aumento da carga administrativa e institucional em termos de planejamento, monitoramento e relatórios.⁷⁵ Dos 29 projetos assinados entre 2017 e 2021, 17 tiveram orçamento inferior a US\$ 100.000 e cinco tiveram orçamento superior a US\$ 1 milhão (Figura 14). Os 17 projetos menores dentro dessa amostra de 29 projetos totais compreendiam quase 59% do número total de projetos, enquanto a soma de seus orçamentos representava apenas cerca de 17% do orçamento total do projeto. No entanto, os cinco projetos maiores representaram um orçamento total de cerca de US\$ 12,1 milhões, indicando sua relevância para a estabilidade financeira do escritório do Brasil. É importante notar, no entanto, que apenas uma fração desse valor foi implementada pelo escritório entre 2017 e 2021, uma vez que três dos cinco projetos maiores estão em andamento e um projeto enfrentou restrições orçamentárias consideráveis após a assinatura.

Esse mosaico de doadores contribuindo para pequenos projetos criou barreiras adicionais à estabilidade do pessoal, uma vez que era um desafio financiar posições estáveis. No entanto, em alguns casos, os doadores contribuíram para a redução da carga administrativa das parcerias, eliminando a obrigação de apresentação de relatórios. Além disso, como resposta à auditoria interna de 2019, o escritório do Brasil elaborou uma estratégia e plano de mobilização de recursos para 2020-2022, em que projetos menores visam contribuir diretamente para os resultados e produtos da Nota Estratégica, o que pode reduzir a carga de relatórios.

FIGURA 14. Número de projetos por faixa de orçamento (milhares US\$), 2017–2021



⁷⁵ A auditoria de 2019 mencionou que o quadro de resultados do escritório do Brasil era ambicioso (12 indicadores de impacto, 28 de resultado e 21 de produto no DRF e 26 indicadores de produto no OEEF). Como resultado, o escritório simplificou sua estrutura de resultados.

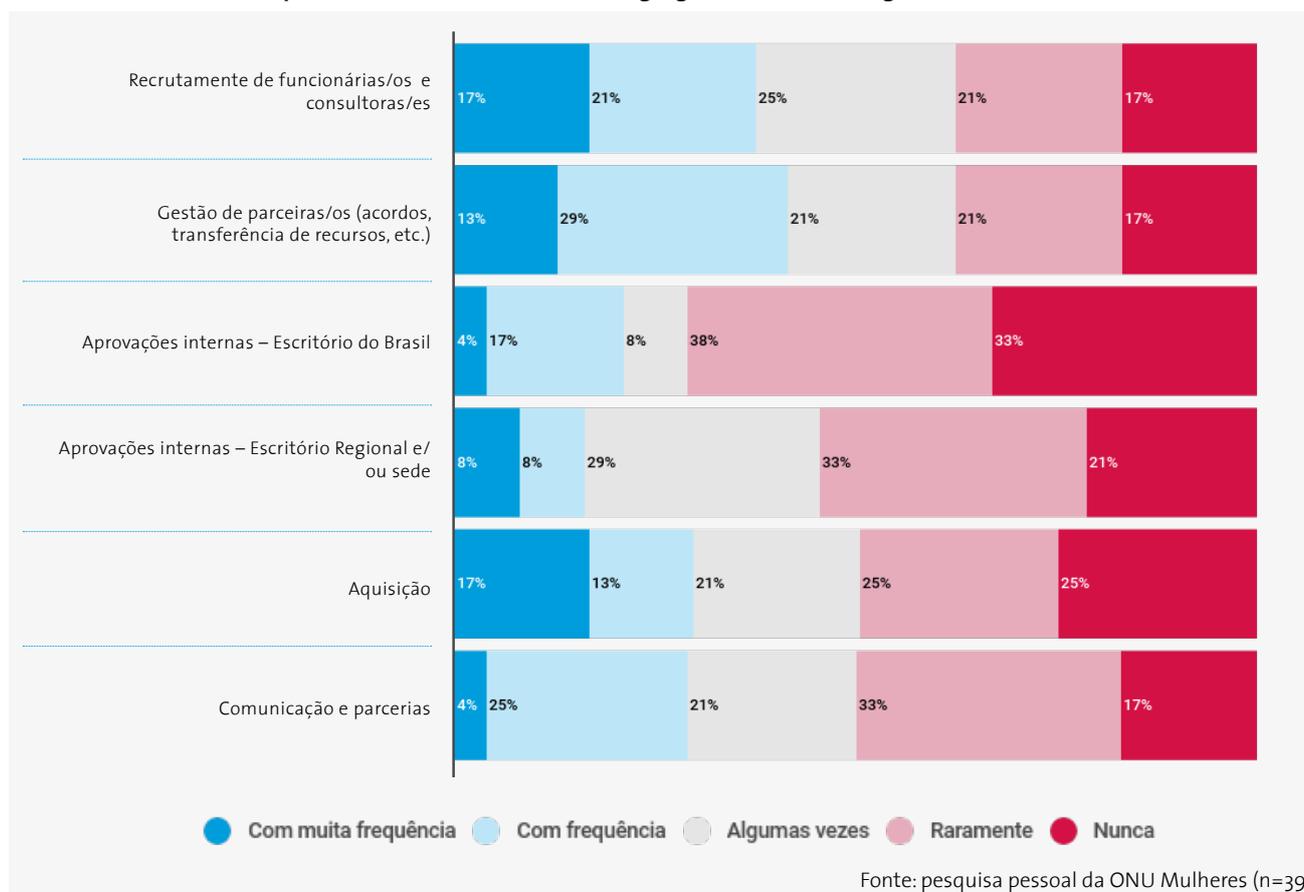
Em relação à gestão de riscos, até 2021 o escritório preparou registros anuais com riscos contextuais, normativos, programáticos, institucionais, de coordenação, operacionais e fiduciários. Esses riscos abrangeram uma ampla gama de áreas⁷⁶ com medidas de mitigação e responsabilidades claras, mas não houve monitoramento identificado nos relatórios trimestrais e anuais. O escritório indicou que, a partir de 2022, começaria a monitorar o risco trimestralmente, como parte das revisões trimestrais da implementação dos documentos do projeto e dos planos de trabalho anuais. A implementação de uma estratégia adequada de mitigação de riscos, segundo diversas entrevistas, também foi uma preocupação no que tange à segurança do pessoal em campo, principalmente em contextos mais sensíveis como Roraima e Rio de Janeiro.

Os gargalos administrativos surgiram como um problema relevante nas entrevistas com funcionárias/os da ONU Mulheres, que convergiram para algumas questões centrais percebidas com relação a excessivas camadas para a aprovação, mesmo de processos simples, com atrasos frequentes nessas aprovações; falta de clareza sobre responsabilidades e procedimentos; comunicação limitada entre o programa e

as áreas operacionais; e excessiva quantidade e duração das reuniões. As entrevistas revelaram que o escritório geralmente enfrentava várias categorias de gargalos administrativos (Figura 15). 35% das pessoas que responderam à pesquisa afirmou em todas as seis categorias que frequentemente ou muito frequentemente enfrentam gargalos significativos nas áreas de gestão, especialmente em relação ao recrutamento, gestão de parcerias, compras e comunicação com parceiras/os.

Apesar desses desafios, desde março de 2020, a iniciativa de implementar novos padrões para procedimentos operacionais foi bem recebida pelas/os funcionárias/os,⁷⁷ embora muitas tenham relatado que ainda há espaço para melhorias para atingir o objetivo de estabelecer prazos, responsabilidades e ações claras para cada procedimento. Havia a preocupação de que os novos padrões para procedimentos operacionais estabelecessem novos níveis de aprovação mesmo para solicitações simples, o que vem contribuindo para o aumento da carga de trabalho do pessoal, indicando a necessidade contínua de mais testes e revisão dos novos procedimentos.

FIGURA 15. Feedback do pessoal da ONU Mulheres sobre gargalos nas áreas de gestão⁷⁸



⁷⁶ Essas áreas incluíam incerteza ou instabilidade política, segurança e proteção, o clima econômico, assédio sexual e exploração e abuso sexual, financiamento limitado e/ou mobilização de recursos, gestão de recursos humanos, entrega de programas/projetos, capacidade de parceria, apoio operacional, risco de fraude em aquisições e continuidade dos negócios.

⁷⁷ Isso foi implementado após o estabelecimento de cargos críticos, como Analista de Operações, que havia sido extinto em 2013, Assistente de Recursos Humanos, além de assistentes financeiro, de recursos humanos e compras.

⁷⁸ Pergunta da pesquisa: Com que frequência você enfrenta gargalos significativos nas seguintes áreas de gerenciamento, se é que ocorre?

No que diz respeito à gestão baseada em resultados, o escritório do Brasil aumentou sua capacidade de monitoramento interno durante o período da Nota Estratégica, inclusive por meio de ações tomadas após a revisão de meio-termo. O escritório contratou uma Analista de Monitoramento e Avaliação, racionalizou e priorizou resultados e indicadores estratégicos e determinou linhas de base e metas para os indicadores. O escritório geralmente monitorava os indicadores da Nota Estratégica de maneira oportuna e com qualidade:⁷⁹ uma análise de potencial de avaliação constatou que a maioria dos indicadores era mensurável, específica, claramente relacionada aos resultados e produtos e escrita em linguagem simples.

Os indicadores de OEEF tiveram geralmente classificação mais alta do que os da estrutura de resultados de desenvolvimento (DRF), e o nível de resultados de produto (*output*) foi adequado em ambos os quadros. Além disso, houve um foco adequado nos resultados de mudança de comportamento, desempenho institucional, crenças/atitude (*outcome*). Os resultados estavam dentro da capacidade de entrega do escritório do Brasil e abordaram corretamente as mudanças nas habilidades, na conscientização, nas capacidades e nos arranjos institucionais. A Tabela 4 oferece uma imagem mais detalhada da classificação dos resultados de *output* e *outcome* e indicadores divididos entre DRF e OEEF.

TABELA 4. Avaliação de resultados de outcome e output e indicadores por nível dos quadros de resultados⁸⁰

	Forte	Adequado	Fraco	
Estrutura de resultados de desenvolvimento (DRF)				
Resultados de outcome (3)	0%	33%	67%	
Indicadores de outcome (8)	38%	13%	50%	
Resultados de output (7)	29%	57%	14%	
Indicadores de output (11)	18%	18%	64%	
Estrutura de eficiência e eficácia organizacional				
Resultados de output (9)	44%	44%	11%	
Indicadores de output (15)	53%	47%	0%	

Fonte: Equipe de avaliação baseado no quadro de indicadores da Nota Estratégica revisada.

Alguns fatores continuaram a dificultar a capacidade de monitoramento do escritório, como a capacidade de gestão e alavancagem de ferramentas de monitoramento em nível de projeto,⁸¹ qualidade de dados de linhas de base,⁸² bem como práticas para medir atividades de treinamento e desenvolvimento de capacidades.

Com relação à qualidade dos indicadores, algumas limitações incluem indicadores que usam os mesmos dados para relatar o progresso de diferentes grupos⁸³, indicadores que não medem suficientemente as mudanças⁸⁴, um indicador que só é medido a cada quatro anos⁸⁵ e indicadores que não estão claramente relacionados às contribuições da ONU Mulheres para os resultados.⁸⁶

⁷⁹ A ONU Mulheres Brasil foi reconhecida internamente como tendo o segundo relatório anual de maior qualidade em 2020, recebendo uma classificação de qualidade 'satisfatória'.

⁸⁰ Para mais detalhes, ver Anexo 6.11 – Análise de potencial de avaliação.

⁸¹ Veja exemplo de uso e gerenciamento do software Salesforce no estudo de caso, anexo 6.1.

⁸² Uma parte considerável das linhas de base (13 de 53, ou 25%) incluiu como fonte a definição genérica de registros da ONU Mulheres, tanto em indicadores de DRF quanto de OEEF.

⁸³ DRF 1.1.2A focou-se em candidatas mulheres, e DRF 1.1.2B focou-se em defensoras da igualdade de gênero.

⁸⁴ DRF 2.1.2A e DRF 3.1.1B.

⁸⁵ DRF 1.1G.

⁸⁶ DRF 2.1C e DRF 2.1E.

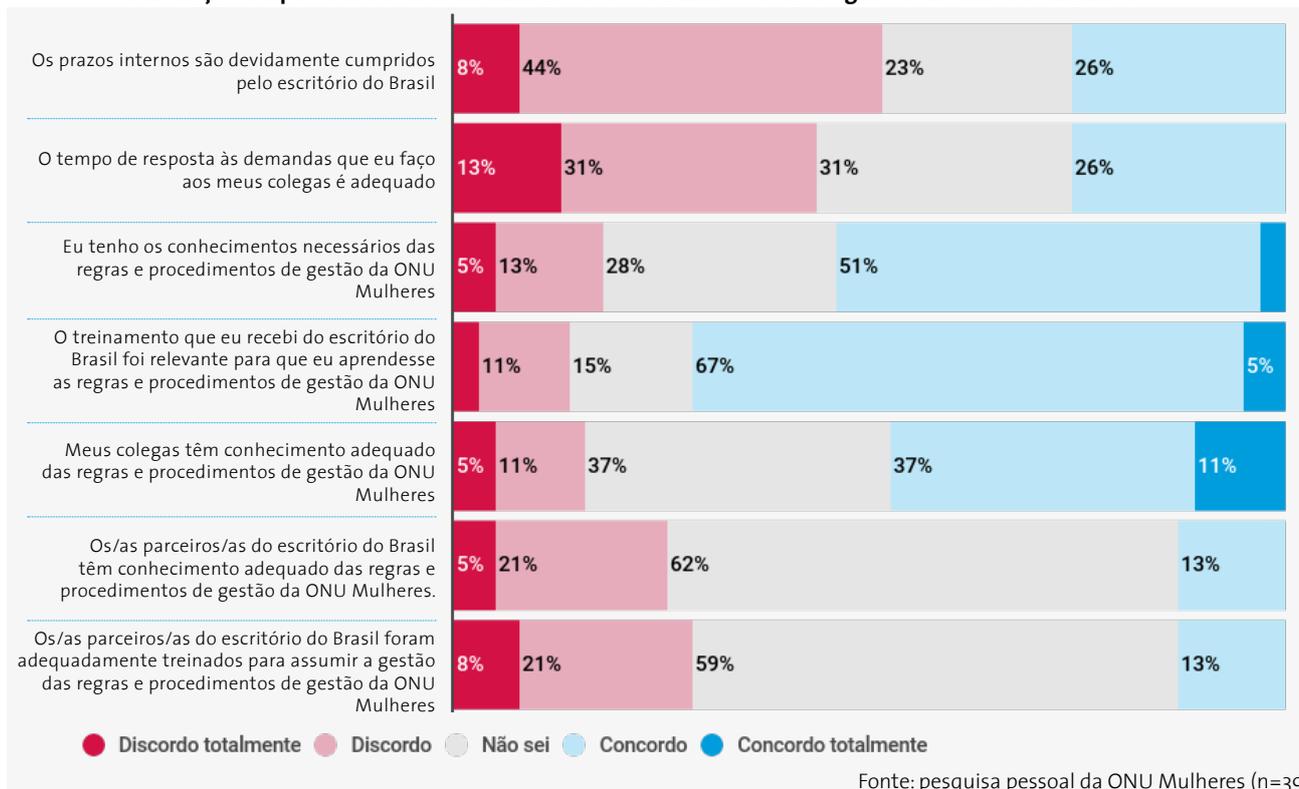
CONSTATAÇÃO 12

A capacidade de resposta do escritório foi bem avaliada por algumas das partes interessadas, embora tenham sido identificados desafios na capacidade de dar uma resposta oportuna às demandas externas e na manutenção da cobertura territorial das intervenções.

Em geral, a evidência foi mista no que diz respeito à capacidade de resposta do escritório do Brasil às partes interessadas. Algumas OSCs que se beneficiaram de apoios financeiros confirmaram em entrevistas que receberam instruções adequadas e claras sobre as regras e procedimentos da ONU Mulheres e enfatizaram a prontidão da ONU Mulheres para apoio sempre que necessário. A maioria das partes interessadas pesquisadas concordou ou concordou plenamente que suas organizações tinham um canal de diálogo aberto com a ONU Mulheres no Brasil, e quase todos os/as parceiros/as entrevistados/as pretendiam manter a parceria com o escritório. Além disso, o escritório foi bastante responsivo ao se posicionar e estabelecer parcerias para enfrentar duas crises emergentes: o fluxo misto de migrantes e refugiadas/os venezuelanas/os e a pandemia de Covid-19.

No entanto, parceiras/os da sociedade civil, especialmente de organizações de base, enfrentaram barreiras administrativas no acesso a recursos e apoio da ONU Mulheres, uma vez que muitas/os delas/es têm níveis mais baixos de desenvolvimento institucional. Tais barreiras se originaram em parte de políticas corporativas que estão fora do controle direto do escritório do Brasil. Os desafios foram ecoados pelo pessoal da ONU Mulheres; uma proporção maior encontrou lacunas no cumprimento dos prazos internos e na resposta em tempo hábil (Figura 16). Quase um terço do pessoal da ONU Mulheres também identificou lacunas significativas em quão bem informados/as foram os/as parceiros/as e adequadamente treinados/as para atender aos requisitos administrativos da ONU Mulheres. Algumas entrevistadas também relataram a falta de presença da ONU Mulheres em campo ou atrasos na entrega de insumos técnicos pelo escritório.

FIGURA 16 Avaliação do pessoal da ONU Mulheres acerca de indicadores de gestão internos e externos



Fonte: pesquisa pessoal da ONU Mulheres (n=39).

Entre 2017 e 2021, a ONU Mulheres alocou pessoal de campo em Boa Vista (estado de Roraima), Rio de Janeiro (estado do Rio de Janeiro), São Paulo (estado de São Paulo) e Itabira (estado de Minas Gerais). A presença em campo impôs novas demandas administrativas à ONU Mulheres em termos de viagens e compras, o que resultou em gargalos operacionais adicionais. Com a pandemia da Covid-19, o escritório de país enfrentou desafios adicionais para manter sua presença local devido aos protocolos de segurança, e algumas partes interessadas

relataram em entrevistas que a presença da ONU Mulheres em campo diminuiu ao longo da implementação de algumas intervenções, lamentando a falta de apoio e diálogo por parte da ONU Mulheres. No contexto da resposta humanitária à emergência venezuelana, o escritório alinhou ainda mais seu foco no empoderamento econômico das mulheres migrantes e refugiadas, incluindo iniciativas de empregabilidade por meio da estratégia de interiorização.

CONSTATAÇÃO 13

O pessoal da ONU Mulheres foi considerado altamente qualificado, mas questões relacionadas à rotatividade e carga de trabalho, agravadas pela pandemia, trouxeram problemas estruturais na área de gestão de recursos humanos que afetaram negativamente o ambiente de trabalho, a entrega pontual de produtos, a manutenção da memória institucional e a sustentabilidade dos resultados.

A experiência e a alta capacidade técnica do pessoal do escritório de país surgiram como um ativo relevante durante as entrevistas com as partes interessadas da ONU Mulheres. Muitos/as parceiros/as reconheceram que o pessoal do escritório do Brasil forneceu forte contribuição e valor por meio de sua colaboração. No entanto, a carga de trabalho excessiva e a rotatividade de pessoal foram identificadas em entrevistas e pesquisas como fatores relevantes que dificultaram a capacidade de entrega e afetaram o ambiente geral de trabalho, o que impactou negativamente nas percepções sobre a saúde mental do pessoal. O modelo de recursos humanos do escritório baseava-se em um número limitado de designações por tempo determinado e um grande número de contratos temporários, como contratos de serviço emitidos pelo período de duração de um projeto.⁸⁷ Essas restrições institucionais sobre a proporção de pessoal temporário atrelado a projetos contribuíram para a alta rotatividade, que foi agravada pela pandemia e identificada em entrevistas como um dos principais desafios à eficiência. Em dezembro de 2021, o escritório tinha 83 funcionários/as ativos de todos os tipos de contrato e um total de 164 pessoas contratadas entre 2017 e 2021 (Figura 17), ilustrando a necessidade de amplo investimento em processos de recursos humanos em geral, incluindo treinamento para integração administrativa e substancial de novas/os funcionárias/os no momento da chegada. Enquanto os contratos de funcionárias/os tiveram uma duração média de 44 meses, as modalidades contratuais para não funcionárias/os tiveram uma duração média de 11 meses e as/os consultoras/es e estagiárias/os tiveram uma duração média de 11,1 meses.⁸⁸

A rotatividade de pessoal tem causas multifatoriais, mas muitas entrevistas convergiram para a relevância de alguns fatores-chave: uma percepção de carga de trabalho excessiva, um ambiente de trabalho estressante, condições contratuais de curto prazo ou temporárias e instabilidade de recursos de doadores (non-core). As entrevistas indicaram que os procedimentos de handover de uma pessoa para outra ao fim do seu contrato não eram claros e que o treinamento para a integração no momento da chegada de novas/os funcionárias/os não era bem institucionalizado, o que aumentava o potencial impacto negativo da rotatividade.

⁸⁷ Isso é observado globalmente na ONU Mulheres - as decisões sobre a estrutura de recursos humanos dos escritórios de país são tomadas pelo Conselho Executivo e os limites de financiamento são definidos pela sede.

⁸⁸ Os contratos de pessoal são distribuídos em sete modalidades entre: staff (por designação por prazo determinado, temporário e permanente); non-staff (Contrato de Serviço e Voluntária/o da ONU); e consultoras/es e estagiárias/os (Acordo de Serviço Especial (SSA) e estágio).

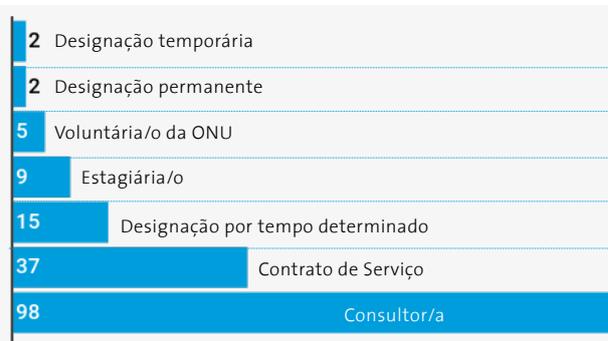
⁸⁹ Como um escritório de médio porte (Nível 2), a ONU Mulheres Brasil ultrapassou o número padrão de funcionárias/os e também de consultoras/es de apoio às áreas de impacto com as tarefas administrativas e logísticas.

⁹⁰ A ONU Mulheres propôs a mudança da modalidade de Contrato de Serviço para a modalidade de Contrato de Serviço de Pessoal com condições, direitos e benefícios mais favoráveis.

Essa situação foi reforçada pelos resultados da pesquisa junto ao pessoal (Figura 18), que mostrou que a maioria dos que responderam discordou ou discordou totalmente (70%) de que o escritório tinha recursos humanos adequados para desempenhar o seu trabalho de forma eficaz, e quase metade discordou ou discordou totalmente (44%) que sua carga de trabalho era gerenciável. Essa percepção de recursos insuficientes impactou igualmente as opiniões sobre o bem-estar do pessoal, incluindo uma alta proporção que indicou um nível inaceitável de estresse no trabalho (62%) e a incapacidade de manter um equilíbrio saudável entre o trabalho e a vida pessoal (49%).

O escritório tomou medidas para tratar de certas questões, como a contratação de consultoras/es de suporte administrativo e a alteração do organograma para melhorar os fluxos de trabalho e a gestão. De fato, o escritório ultrapassou os limites corporativos de um escritório de médio porte da ONU Mulheres em termos de quantidade de pessoal, o que indicou capacidade de recursos humanos suficiente.⁸⁹ O escritório também adotou um horário de trabalho flexível, organizou reuniões com uma conselheira de estresse e contratou um psicólogo para fornecer sessões de apoio à saúde mental do pessoal. Mais recentemente, as ações incluíram voluntariar-se enquanto escritório para pilotar uma reforma contratual⁹⁰ e a realização de pesquisas internas sobre o retorno ao trabalho após o fim das medidas de distanciamento social da pandemia de Covid-19.

FIGURA 17. Número de pessoal por tipo de contrato, 2017 – 2021

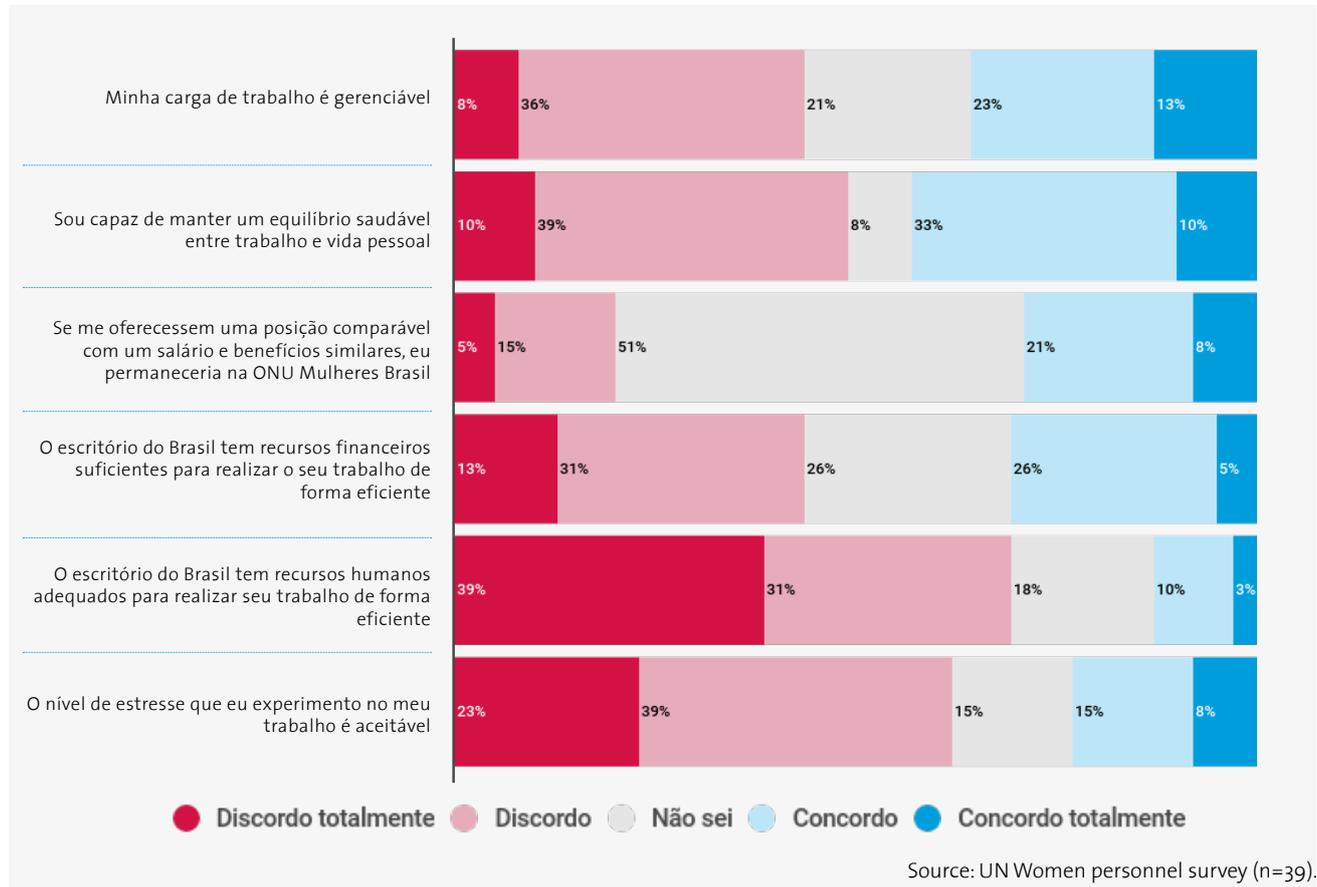


Fonte: ONU Mulheres (Diretório de Pessoal OneApp), fevereiro de 2022.

Além disso, a periodicidade das reuniões da equipe foi alterada de semanal para quinzenal e a área operacional foi reestruturada para facilitar um melhor fluxo de trabalho. Esses esforços continuam sendo um trabalho em andamento e mostraram a relevância de intensificar medidas em resposta

às preocupações do pessoal relacionadas ao ambiente de trabalho. Refinamentos adicionais no gerenciamento dos fluxos de trabalho, priorizando quais as ações a serem tomadas e diminuindo a rotatividade, continuam sendo medidas-chave a serem tomadas.

FIGURA 18 Avaliação do pessoal da ONU sobre indicadores de ambiente de trabalho no escritório



3.4 SUSTENTABILIDADE, IGUALDADE DE GÊNERO E DIREITOS HUMANOS

Como a ONU Mulheres garantiu a apropriação nacional e a sustentabilidade dos esforços de programa?

CONSTATAÇÃO 14

A ONU Mulheres concentrou-se em intervenções para o desenvolvimento de capacidades tanto no nível institucional quanto individual, o que contribuiu para a sustentabilidade dos resultados e a apropriação de algumas intervenções pelas partes interessadas. No entanto, a prática para promover a sustentabilidade do trabalho da ONU Mulheres foi desigual, como evidenciado pelo desenho dos projetos.

A ONU Mulheres tem sido capaz de fornecer treinamento de qualidade e materiais de conhecimento para parceiros/as em vários níveis em apoio à sustentabilidade de seu programa. No período da Nota Estratégica, foram lançados 112 produtos de conhecimento, entre publicações aprofundadas, cartilhas, cursos e outros materiais⁹¹ OSCs e agências das Nações Unidas relataram o uso desses produtos de conhecimento da ONU Mulheres, como evidenciado, por exemplo, por 320 profissionais de grupos de partes interessadas que desenvolveram novas iniciativas para mulheres refugiadas e migrantes em suas organizações em 2021.⁹² Além disso, a maioria dos/as parceiros/as entrevistados/as concordou ou concordou plenamente que tinham avançado seu conhecimento como resultado das iniciativas de desenvolvimento de capacidades da ONU Mulheres (90%) e que a ONU Mulheres forneceu produtos de conhecimento de qualidade (92%).

Complementarmente aos produtos de conhecimento, o escritório do Brasil ofereceu expertise técnica aos/as parceiros/as por meio de documentos resumindo questões prementes, contribuições ad hoc e compartilhamento de conhecimento por meio de reuniões e canais de diálogo estabelecidos. Através de diálogos de alto nível, a ONU Mulheres treinou a Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo do Brasil em preparação para a 61ª sessão da Comissão sobre a Situação da Mulher (2017) e para a sua reunião preparatória regional. A ONU Mulheres também apoiou a organização da décima Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a V Reunião de Ministras e Altas Autoridades para Igualdade de Gênero da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assim como na elaboração de seu Plano de Ação para o biênio 2016–2018. Além disso, esse tipo de parceria também foi estabelecido com governos locais, os poderes legislativo e judiciário e organizações da sociedade civil. Esses métodos de compartilhamento de expertise foram avaliados positivamente nas entrevistas pelas partes interessadas, embora as expectativas de insumos técnicos nem sempre tenham sido atendidas plenamente ou em tempo hábil.

Como modalidade chave para a realização de atividades de desenvolvimento de capacidades, os esforços de treinamento foram geralmente bem avaliados, mas tanto a ONU Mulheres quanto os/as parceiros/as indicaram lacunas que poderiam melhorar o aprendizado e o impacto. Quase um terço dos participantes da pesquisa com parceiras/os classificaram a eficácia desses esforços de treinamento como mais baixa para a maioria dos grupos de parceiras/os das Nações Unidas, governo e sociedade civil. O pessoal da ONU Mulheres também considerou que havia ações de acompanhamento limitadas após o treinamento, como esforços para medir os resultados do trabalho de desenvolvimento de capacidades. Esse feedback destacou as áreas que demandam melhoria contínua para garantir que o conhecimento seja aplicado de forma eficaz e que haja resultados documentados das iniciativas de desenvolvimento de capacidades.

Em relação a outras práticas que melhoram a sustentabilidade por meio do gerenciamento de projetos, houve uma baixa proporção de estratégias de saída explícitas em todo o portfólio do escritório. A maioria dos projetos durante o período da Nota Estratégica não apresentou estratégias de saída robustas e claramente desenvolvidas em seus documentos de projeto. De um total de 29 projetos analisados, apenas 10% apresentou uma seção de estratégias de saída com atividades e objetivos definidos, e 31% apresentou mecanismos de saída que eram identificáveis em outras seções do projeto, mas não devidamente coordenados para fornecer planejamento para as fases do projeto e a transferência da intervenção para os/as parceiros/as locais, seja governo ou sociedade civil (Tabela 5).

TABELA 5. Inclusão de estratégias de saída nos documentos do projeto da ONU Mulheres

	# de projetos	%
Informal	9	31%
Não	17	59%
Sim	3	10%

Fonte: Equipe de avaliação baseada em documentos do projeto.

⁹¹ Relatórios Anuais da ONU Mulheres, 2017–2021.

⁹² Relatório anual da ONU Mulheres, 2021.

De fato, a falta de mecanismos de sustentabilidade foi identificada durante as entrevistas em que organizações governamentais ou beneficiárias nem sempre conseguiram dar continuidade às iniciativas (por exemplo, em Itabira). Através da implementação direta, muitas funções das intervenções foram centralizadas no escritório do Brasil e não envolveram o governo local, não apoiando assim o seu desenvolvimento da capacidade de implementação e apropriação. No caso das OSCs, havia poucos mecanismos de sustentabilidade, pois são muito dependentes dos recursos dos doadores. Outro exemplo foi o projeto Conectando Mulheres, Defendendo Direitos, no qual a ONU Mulheres ajudou a fomentar redes entre ativistas, assim como a comunicação via webinars. A principal preocupação desse projeto foi a sustentabilidade. Existem redes e OSCs internacionais que atuam nessa área, mas os desafios no engajamento com instituições e redes mais sólidas na esfera pública indicaram menor potencial de sustentabilidade no longo prazo. Como os governos são caracterizados por estruturas complexas que muitas vezes são fragmentadas com perspectivas distintas, encontrar os pontos de entrada certos seria estratégico em iniciativas futuras.

Por outro lado, houve experiências que se destacam como exemplos bem-sucedidos de sustentabilidade, como é o caso do Criança Feliz, que é uma política pública que está sendo apoiada por um programa conjunto das Nações Unidas. O programa continuará e usará o conhecimento fornecido pela ONU Mulheres e outros/as parceiros/as das Nações Unidas. No caso do projeto Uma Vitória Leva à Outra, a capacitação

de uma das principais organizações implementadoras foi desenvolvida, que então conseguiu angariar fundos e continuar o trabalho por conta própria.

Outro esforço relevante voltado para a sustentabilidade foi a implementação de apoios financeiros para OSCs com foco em seu fortalecimento institucional. As mudanças no contexto político e econômico brasileiro reduziram os canais de diálogo entre as instituições públicas e as OSCs e diminuíram os recursos disponíveis para as iniciativas das OSCs. Desde 2020, a ONU Mulheres oferece apoios financeiros para OSCs selecionadas que trabalham em diversas áreas, com foco em mulheres indígenas, mulheres rurais, trabalhadoras domésticas e meninas no esporte. O escritório do Brasil empregou a modalidade quando foi disponibilizada como ferramenta de apoio às/aos beneficiárias/os, e os/as parceiros/as consultados/as enfatizaram a relevância desse apoio para a manutenção do alcance na sociedade civil. O escritório rapidamente absorveu a nova modalidade e concedeu apoios financeiros a organizações de base com foco no fortalecimento de suas capacidades institucionais.

Em termos de sustentabilidade, os 31 apoios financeiros concedidos durante a Nota Estratégica foram concebidos para fortalecer as organizações da sociedade civil e as suas capacidades de advocacy e de execução financeira, o que também tem potencial para contribuir para a ampliação dos resultados, uma vez que as entidades da sociedade civil que receberam os apoios eram organizações de base e redes locais/regionais com capacidade relevante para lidar com mulheres que enfrentam múltiplas formas de discriminação, conforme refletido na política de apoios financeiros.

Até que ponto o portfólio foi implementado de acordo com os princípios de direitos humanos e eficácia do desenvolvimento?

CONSTATAÇÃO 15

O princípio de “não deixar ninguém para trás” foi incorporado na concepção da maioria dos projetos, e mais amplamente no nível do programa, principalmente após a revisão da Nota Estratégica que incorporou estratégias para atingir grupos específicos de mulheres, como aquelas que enfrentam múltiplas formas de discriminação.

A Nota Estratégica e seus principais programas integraram consistentemente a perspectiva de que as desigualdades de gênero, raça, etnia e renda são interseccionais, e que a promoção de uma agenda de gênero no Brasil depende em grande parte do atendimento às necessidades de populações específicas, especialmente mulheres negras, indígenas e quilombolas, trabalhadoras domésticas, migrantes e refugiadas. Nesse sentido, o escritório do Brasil alavancou a cooperação com atores como organizações de mulheres negras e sindicatos de trabalhadoras domésticas, com parcerias surgidas no período anterior da Nota Estratégica que se consolidaram nesse ciclo

programático – como organizações de mulheres indígenas e quilombolas e movimentos sociais. Projetos relevantes na área de impacto de Governança e Participação foram direcionados para mulheres quilombolas, negras e indígenas. Os projetos na área de impacto de Empoderamento Econômico da Mulher visavam mulheres migrantes e refugiadas da Venezuela, trabalhadoras domésticas (principalmente mulheres negras) e mulheres rurais. Para projetos na área de Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas, as principais partes interessadas de importantes iniciativas foram meninas e adolescentes.

No processo de revisão de sua Nota Estratégica, o escritório acrescentou um anexo definindo grupos específicos de mulheres que enfrentam múltiplas formas de discriminação, o que promoveu uma aplicação mais explícita da abordagem de “não deixar ninguém para trás” em todo o programa. A esse respeito, o escritório priorizou sete grupos de mulheres com base em vários critérios, como demanda, disponibilidade de recursos financeiros e capacidade da equipe do escritório para focalizar e cobrir vários/as beneficiários/as simultaneamente. Esses grupos incluíam: mulheres afrodescendentes; mulheres quilombolas; mulheres da área rural; mulheres indígenas; defensoras de direitos humanos das mulheres; mulheres migrantes, requerentes de asilo e refugiadas; e mulheres jovens. Juntos, esses grupos populacionais representam as principais populações que estão sendo deixadas para trás e configuram algumas das mais relevantes desigualdades interseccionais que limitam a conquista da igualdade de gênero no Brasil.

Além do nível programático, o princípio de “não deixar ninguém para trás” refletiu-se igualmente na definição das populações-alvo que seriam as principais beneficiárias de alguns projetos e no fortalecimento institucional das organizações da sociedade civil que representam essas populações. No primeiro, os exemplos incluíram a incorporação de treinamentos para mulheres migrantes e refugiadas da Venezuela, a distribuição de cartões de alimentação para meninas comprarem alimentos no âmbito do projeto Uma Vitória Leva à Outra e a proteção de defensoras de direitos humanos de comunidades tradicionais no contexto do projeto Conectando Mulheres, Defendendo Direitos. Neste último, houve uma clara perspectiva de “não deixar ninguém para trás” na definição dos apoios financeiros para organizações, especialmente na resposta à pandemia de Covid-19, bem como nos apoios

de longo prazo que contribuíram para o fortalecimento de organizações estratégicas e de redes das populações mais marginalizadas, como nos casos da FENATRAD (trabalhadores domésticos) e ANMIGA (mulheres indígenas).

Além disso, o princípio de “não deixar ninguém para trás” foi amplamente incorporado na concepção dos projetos do escritório com ênfase em raça e etnia. Com base na análise da documentação dos projetos, uma abordagem mais ampla de “não deixar ninguém para trás” refletiu-se em 66% do portfólio do escritório. Dezenove dos 28 projetos avaliados apresentaram uma abordagem explícita de “não deixar ninguém para trás”: mulheres negras e indígenas foram abordadas em sete projetos; tanto mulheres quilombolas quanto mulheres migrantes/refugiadas em três; a população LGBTQI+ em dois; e, finalmente, trabalhadoras domésticas, mulheres rurais e mulheres pobres, em um projeto cada uma. A análise dos documentos do projeto indicou que ainda havia uma oportunidade de continuar fortalecendo a consideração específica das mulheres com deficiência, uma vez que a perspectiva da deficiência foi integrada em cerca de 3% da carteira.⁹³

A Figura 19 resume o foco da ONU Mulheres no Brasil por meio do Marco de Gênero no Trabalho. Ele categoriza uma seleção de atividades programáticas, de coordenação e normativas lideradas pelo escritório do Brasil em quatro categorias: (1) promoção de conscientização e capacidade, (2) desafio a normas profundas e estruturas sociais, (3) acesso a recursos e serviços e (4) mudança de regras e políticas formais. A figura mostra uma concentração na capacidade/conscientização, bem como regras/políticas formais, enquanto serviços/recursos e normas sociais foram visados em menor grau.

⁹³ A inclusão de mulheres e meninas com deficiência foi considerada durante a revisão da Nota Estratégica, e o escritório decidiu adiar a inclusão deste grupo até a redação da próxima Nota Estratégica em favor da priorização dos sete grupos prioritários

FIGURA 19 Mapeamento do portfólio da ONU Mulheres dentro do Marco de Gênero no Trabalho





Foto: ONU Mulheres/Camille Miranda

4. LIÇÕES APRENDIDAS

Esta seção fornece lições gerais sobre as áreas operacionais, de coordenação e normativas do mandato da ONU Mulheres para aplicação potencial em outros contextos.



O engajamento por meio do **esporte**, aliado aos cartões de alimentação, é uma ferramenta eficaz para mobilizar meninas para aprender sobre questões de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres e pode ajudar a aumentar a adesão. As meninas estão dispostas e abertas a aprender e desenvolver habilidades para a vida que podem ter resultados a longo prazo. Com esses grupos, o currículo focado em mensagens reiteradas tende a ser mais eficaz. Além disso, em contextos em que as meninas estão em situações de maior vulnerabilidade ou extrema necessidade, os **cartões de alimentação** podem ajudar a aumentar a frequência e a adesão às atividades.



A otimização dos **processos de gestão** deve ser complementada com um ambiente de trabalho forte e favorável, especialmente no contexto de recursos limitados. Como uma importante ferramenta para aumentar a eficiência e a conformidade às normas, implementar essas mudanças de processo juntamente com medidas para promover colaboração, feedback e motivação é crucial para que qualquer mudança organizacional atinja seus objetivos.



Resultados de alto nível e **efeitos em rede** podem ser alcançados mesmo com financiamento modesto nas condições certas: com mobilização das partes interessadas estratégicas, alavancando a experiência da ONU Mulheres e incorporando estratégias viáveis de escala e de saída. Conforme evidenciado pelo apoio ao desenvolvimento de protocolos para investigar feminicídios no Brasil, resultados relevantes e sustentáveis podem ser obtidos por meio da mobilização de atores-chave do judiciário, nos níveis dos governos federal e local, com recursos modestos.



A integração da **raça nos mecanismos de accountability** é estratégica para a ONU Mulheres abordar as causas interseccionais da desigualdade de gênero por meio de seu mandato de coordenação nas Nações Unidas. A adaptação do scorecard do SWAP pela ONU Mulheres e parceiras/os no Brasil para integrar a perspectiva racial na análise fornece uma prática inovadora com potencial de replicação para aprofundar a vinculação corporativa dessas dimensões.



O envolvimento com o **setor privado** requer ferramentas práticas, continuidade ao longo do tempo e adesão dos líderes corporativos. O compromisso político com a agenda de gênero é apenas o primeiro passo de uma longa jornada em que políticas efetivas de gênero são implementadas com base em assistência técnica consistente, diálogo e disponibilidade de ferramentas práticas.



Como uma função central para promover a apropriação das intervenções e o impacto a longo prazo, o desenvolvimento de capacidades pode ser fortalecido por meio de **práticas complementares** visando atores nacionais (por exemplo, desenvolvimento de capacidade para aprimoramento técnico de governos nacionais e estaduais e redes sociais nacionais) e comunitários (por exemplo, desenvolvimento de capacidade de beneficiários/as e organizações de base).



Os princípios de **“não deixar ninguém para trás”** e de direitos humanos podem ser aproveitados para ampliar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. Como balizas para a transversalização do foco nas necessidades das/os titulares de direitos e grupos em situação de grave vulnerabilidade, tais princípios são centrais para acelerar os resultados e combater as causas estruturais da desigualdade de gênero na quais o fenômeno está profundamente ligado a outras disparidades interseccionais relacionadas à renda, raça, etnia, idade, deslocamento e território.



A promoção de resultados sustentáveis se apoia em **continuidade programática**, foco estratégico e retenção de pessoal, entre outros fatores. Embora as iniciativas direcionadas possam produzir resultados de curto prazo sob as condições certas, elas são menos propensas a serem institucionalizadas e alcancem resultados de nível mais alto. Nesse sentido, “menos é mais”. O foco programático traz maior impacto, juntamente com um efeito positivo em outras áreas, aumentando a racionalização do portfólio e gerando um maior senso de realização para o pessoal.



Foto ©Fernando Frazão/Agência Brasil

5 Conclusões e recomendações

Esta seção fornece conclusões gerais e recomendações relacionadas a cada uma delas. Ao longo da implementação da Nota Estratégica, o escritório da ONU Mulheres no Brasil deu passos importantes em seu apoio à igualdade de gênero e ao empoderamento de mulheres e meninas. Nesse período, o país também passou por mudanças que evidenciaram o enorme progresso ainda a ser feito para o cumprimento da missão da ONU Mulheres, principalmente diante do aumento da vulnerabilidade de grupos no contexto da pandemia. O tamanho do país, a abrangência de tais desafios e o posicionamento da ONU Mulheres na última década no Brasil oferecem ampla oportunidade de crescimento do escritório para alcançar maiores impactos em escala.

Uma apresentação das conclusões preliminares e discussão sobre o caminho a seguir ocorreu com o escritório da ONU Mulheres Brasil e o Grupo de Referência de Avaliação para informar as recomendações apresentadas abaixo. As recomendações também foram discutidas em uma sessão interna com membros do escritório e desse Grupo, com foco na importância e viabilidade de ações para informar a resposta da gestão (ver Anexo 6.8). Cada recomendação está vinculada a uma conclusão correspondente e inclui ações-chave a serem considerados pelo escritório. O nível de prioridade e o cronograma de implementação também são indicados abaixo de cada recomendação.

CONCLUSÃO 1.



Com base nas Constatações

1 - 3, 9 e 11

A ONU Mulheres foi reconhecida como uma voz-chave na agenda de gênero no Brasil e constatou-se que contribuiu para alcançar resultados de igualdade de gênero com uma série de parceiras/os. A ONU Mulheres também demonstrou sua relevância no contexto da Covid-19, adaptando-se para responder às necessidades de mulheres e meninas em um contexto de crise. Houve uma demanda por diálogo contínuo e ampliado sobre Covid-19 e outras questões, bem como potencial para aumentar a coerência e consistência entre as inúmeras atividades dentro do escritório do país.

Durante o período de implementação da Nota Estratégica, a ONU Mulheres alavancou seu trabalho por meio de uma série de parcerias, incluindo com o UNCT, grupos da sociedade civil, governos subnacionais, Congresso, setor privado e outros fóruns multissetoriais. O escritório respondeu a movimentos de base representativos de grupos como populações indígenas, trabalhadoras domésticas, mulheres migrantes venezuelanas e movimentos de mulheres negras. Isso demonstrou seu nicho e valor ao se envolver com grupos relevantes em situações de maior vulnerabilidade, de acordo com o princípio de “não deixar ninguém para trás”. Permaneceu a demanda por mais diálogo, advocacy e colaboração em diferentes setores, o que indicou potencial para aumentar ainda mais as parcerias.

Muitas partes interessadas apreciaram o trabalho da ONU Mulheres durante a pandemia, que demonstrou resiliência, dedicação e adaptabilidade do pessoal em um contexto de crise. Em resposta às graves condições de saúde no país, foi dada prioridade à reprogramação de grandes iniciativas e alavancagem de modalidades como apoios financeiros e cartões de alimentação para grupos-alvo. Algumas outras iniciativas, no entanto, ficam estagnadas em um contexto em que a ONU Mulheres teve que mudar para o trabalho remoto, inclusive na área de advocacy e diálogo político. Em termos de coerência, embora importantes mudanças tenham ajudado a diminuir a fragmentação dos projetos e otimizar seu quadro de resultados, a carteira continuaria a se beneficiar de um esforço conjunto para consolidar seu foco estratégico, geográfico e temático.

RECOMENDAÇÃO 1.

Implementar medidas na conceituação, execução e monitoramento da próxima Nota Estratégica para aumentar ainda mais o foco e a coerência programáticos, aproveitando os ganhos notáveis obtidos desde o exercício de revisão de meio-termo com vistas a melhorar o posicionamento estratégico do escritório.

Ações relacionadas para consideração do escritório:

- Revisar o portfólio das ações atuais e planejadas de acordo com os critérios de seleção estratégica estabelecidos para a nova Nota Estratégica, visando maior foco e impacto nas áreas do portfólio.
- Incorporar critérios na seleção de futuras oportunidades de financiamento (por exemplo, esforço exigido, impacto potencial com foco em iniciativas transformadoras de gênero e relação com competências essenciais e mandato).
- Identificar em quais iniciativas o escritório do Brasil se envolverá, inclusive para articular claramente onde ele fornece um valor agregado vis-à-vis sua teoria de mudança revisada (por exemplo, assessoria política, advocacy, pesquisa, comunicação, trabalho normativo, etc.).
- Identificar áreas de pesquisa de alto impacto relacionadas ao monitoramento da implementação da legislação relevante (por exemplo, cumprimento de cotas, horário eleitoral na televisão, implementação de protocolo de feminicídio) para que a ONU Mulheres atenda às demandas não atendidas.
- Identificar possíveis ligações que podem ser feitas entre o trabalho de base do escritório e o diálogo sobre políticas com o governo em vários níveis.

Prioridade

ALTA

Cronograma de implementação:

CURTO PRAZO

CONCLUSÃO 2.



Com base nas Constatatóes

4-5, 8 e 15

A ONU Mulheres Brasil desempenhou um papel de liderança efetiva no Grupo Temático Interagencial das Nações Unidas sobre Gênero, Raça e Etnia; reforçou o empoderamento, liderança e participação política de grupos historicamente excluídos; e posicionou a agenda de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres junto ao setor privado. A ONU Mulheres ajudou a desenvolver capacidade nos níveis individual e institucional para apoiar mudanças de longo prazo em algumas áreas. No entanto, um maior envolvimento de instituições governamentais em diferentes níveis teria aumentado o potencial para resultados mais sustentáveis, assim como dar mais atenção às questões de sustentabilidade na concepção do projeto.

O uso eficaz do papel de coordenação da ONU Mulheres foi evidenciado pela liderança do escritório no Grupo Temático Interagencial das Nações Unidas sobre Gênero, Raça e Etnia e na aplicação do scorecard de igualdade de gênero do SWAP, incluindo a integração da raça na metodologia da ferramenta, bem como o acompanhamento sistemático com os/as parceiros/as. A ONU Mulheres prestou apoio ao sistema das Nações Unidas no Brasil para o planejamento estratégico conjunto. Tais esforços foram amplamente reconhecidos como influentes e inovadores, enquanto também foi relatado que os arranjos de trabalho neste grupo interagencial poderiam ser mais inclusivos. O progresso das agências das Nações Unidas na integração de gênero apresenta um conjunto correspondente de ações mais amplas, programas e oportunidades para trabalho conjunto e diálogo aprimorado com o sistema.

A ONU Mulheres Brasil teve uma forte orientação para implementar projetos com potencial de mudança transformadora de gênero, visando causas mais profundas da desigualdade de gênero por meio da promoção do

empoderamento, liderança e participação política de grupos tradicionalmente excluídos, bem como educação e, de forma mais limitada, formulação de políticas e legislações. Por outro lado, houve oportunidades para a ONU Mulheres se envolver mais estrategicamente com o poder legislativo no advocacy e no debate de políticas, bem como com o setor privado e outros/as parceiros/as.

A ONU Mulheres contribuiu para o desenvolvimento de capacidades na maioria dos seus grupos-alvo, incluindo OSCs e grupos em situação de vulnerabilidade, como demonstrado pelo estudo de caso do projeto Uma Vitória Leva à Outra. A maioria das atividades de desenvolvimento de capacidades ocorreu com OSCs e menos com o governo, embora tenha havido iniciativas importantes para treinar funcionários/as do governo. No geral, as parcerias limitadas com o governo federal trouxeram preocupações em termos de sustentabilidade, dado o seu papel fundamental no desenvolvimento de políticas públicas para a sustentação de resultados ao longo do tempo.



Foto ©ONU Mulheres Brasil / Tiago Orihuela

RECOMENDAÇÃO 2.

Rever o Marco de Parceria e a estratégia de desenvolvimento de capacidades com vista a promover ligações com o governo, sistematizar o envolvimento do setor privado, deixar claro o papel do Grupo Consultivo da Sociedade Civil e o envolvimento com as OSCs e reforçar o diálogo com doadores e parceiras/os das Nações Unidas no Brasil.

Ações relacionadas para consideração do escritório:

GESTÃO DE PARCERIAS

- Identificar cenários de áreas de interesse estratégico entre o escritório e o governo, incluindo a SNPM, bem como os seus diferentes ramos e níveis.
- Intensificar o trabalho com o Congresso com vistas a aumentar o advocacy em áreas-chave de interesse, identificar novas áreas e dar apoio à pesquisas e áreas normativas de trabalho (por exemplo, boas práticas para mulheres em eleições, incluindo violência política, estratégias de engajamento de mulheres políticas após a eleição, implementação efetiva de normas nacionais em nível estadual e local).
- Identificar pontos focais internos e responsabilidades para parcerias de alto nível de forma a gerenciar o engajamento de longo prazo dentro da organização.
- Incorporar e sistematizar a abordagem atual para o envolvimento do setor privado como um facilitador transversal do trabalho do escritório do Brasil.
- Incorporar estratégias de sustentabilidade de forma mais explícita na concepção dos projetos, inclusive por meio da seleção e engajamento de parcerias.
- Treinar a equipe sobre as melhores práticas de gestão de parcerias e trocar regularmente informações sobre o estado das parcerias por meio de reuniões de equipe.
- Desenvolver um menu de treinamento para parceiras/os externos que possa ser entregue sob demanda e utilizado como oportunidade de captação de recursos, inclusive com um calendário de treinamento para o ciclo da Nota Estratégica que leve em conta o ciclo eleitoral e as principais datas da agenda igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no país.

GRUPO TEMÁTICO INTERAGENCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE GÊNERO, RAÇA E ETNIA

- Revisar e fortalecer a estratégia de coordenação sobre accountability de igualdade de gênero em estreita parceria com os/as parceiros/as das Nações Unidas do Grupo Temático Interagencial sobre Gênero, Raça e Etnia, com foco no trabalho conjunto de advocacy.
- Reforçar o papel da ONU Mulheres no UNCT por meio do fortalecimento do grupo interagencial e do uso de metodologias inovadoras.
- Esclarecer o papel do grupo interagencial e seu modus operandi para as outras agências das Nações Unidas e acordar um método de trabalho adequado às agências envolvidas.

Prioridade

ALTA

Cronograma de implementação:

CURTO A MÉDIO PRAZO

CONCLUSÃO 3.



Com base nas Constatações

5, 11-14

A ONU Mulheres deu passos significativos para melhorar a sistematização de suas modalidades de trabalho, estabelecendo procedimentos claros e resultados esperados, e adotando práticas mais fortes de accountability no seu escritório. Os desafios que permaneceram em nível operacional afetaram negativamente a continuidade das ações ao longo do tempo, a estabilidade de recursos humanos e as cargas pessoais de trabalho.

O escritório fez avanços para melhorar as práticas de prestação de contas, como a definição de regras, procedimentos e ferramentas claros para processos de planejamento e gestão do conhecimento; desenvolvimento de teorias de mudança para a Nota Estratégica e seus principais programas; e monitoramento de resultados para apoiar a tomada de decisões e aumentar o accountability institucional. Isso trouxe ganhos importantes na eficiência e eficácia organizacional do escritório. No entanto, vários problemas prejudicaram a capacidade de entrega do escritório, especialmente relacionados a altas taxas de rotatividade,

duplicidade de procedimentos, problemas de comunicação com parceiras/os, percepções de altas cargas de trabalho e um ambiente de trabalho não colaborativo. Modalidades como a implementação direta também impuseram um alto ônus ao escritório, que não estava bem adaptado para lidar com movimentos de base e organizações informais. As práticas de gestão baseadas em resultados, incluindo a capacidade de monitoramento e o quadro de indicadores, também indicaram uma oportunidade para aumentar a capacidade do escritório de monitorar, medir e relatar o impacto potencial da ONU Mulheres.

RECOMENDAÇÃO 3.

Promover ainda mais uma cultura de colaboração e inovação, criando um ambiente de trabalho propício para o pessoal, ao mesmo tempo em que fortalece as práticas de gestão baseadas em resultados para apreender e comunicar os resultados do escritório do Brasil e ajustar seu programa.

Ações relacionadas para consideração do escritório:

ADMINISTRAÇÃO E OPERAÇÕES

- Revisar os procedimentos padrões operacionais atuais e coletar feedback da equipe para melhoria contínua, treinamento e uso aprimorado.
- Identificar parceiras/os que possam ajudar na implementação local de projetos, evitando a implementação direta.

RECURSOS HUMANOS E COLABORAÇÃO INTERNA

- Rever a distribuição da carga de trabalho do pessoal com vista a alcançar um maior equilíbrio entre vida profissional e pessoal.
- Designar um funcionário que possa ser responsável pela comunicação interna e postar decisões relevantes e notícias do escritório em uma plataforma acessível.
- Adotar medidas para aumentar a confiança e a colaboração entre os membros da equipe, fornecendo ao pessoal, individualmente, 'espaços seguros' para feedback.
- Atribuir a cada novo membro da equipe um colega para ajudar com informações, sugestões e integração na organização.
- Desenvolver uma sessão de introdução para novos membros da equipe – como parte de uma prática corporativa mais ampla de novas contratações – para treinamento presencial acerca de áreas de trabalho, procedimentos e condições de emprego relevantes na ONU Mulheres.
- Diminuir o desequilíbrio de gênero no escritório e aumentar a diversidade para um ambiente de trabalho inclusivo.

GESTÃO E COMUNICAÇÃO BASEADA EM RESULTADOS

- Com o apoio do escritório regional, fornecer treinamento direcionado sobre métodos de gestão baseados em resultados.
- Padronizar os processos de planejamento e monitoramento de projetos e programas, estabelecendo conexões claras com a Nota Estratégica e o Plano Estratégico através da implantação de ferramentas de monitoramento claras e viáveis.
- Concentrar os indicadores da Nota Estratégica em áreas de resultados plausíveis e com mudanças no nível de impacto vinculadas à teoria da mudança e à estratégia de comunicação operacionalizada pela próxima Nota Estratégica.
- Reforçar o senso comunitário de realização de resultados no escritório, em reconhecimento ao fato de que as iniciativas são transversais e que o trabalho do pessoal operacional e de programa é, naturalmente, conjunto.

Prioridade

ALTA

Cronograma de implementação:

CURTO PRAZO

CONCLUSÃO 4.



Com base nas Constatções

15

A ONU Mulheres atendeu ao princípio de “não deixar ninguém para trás” e incorporou amplamente as populações em situação de vulnerabilidade em seu trabalho. Seu trabalho ajudou a abordar as causas mais profundas da desigualdade por meio do acesso ao poder, recursos e oportunidades, levando ao empoderamento de mulheres e meninas. Permaneceu espaço para focar mais explicitamente em outras populações-chave, como pessoas com deficiência, de acordo com os princípios das Nações Unidas.

A maioria dos projetos do escritório no período incorporou o princípio de “não deixar ninguém para trás”, e trabalhou amplamente focada no atendimento das necessidades das populações em situação de vulnerabilidade do ponto de vista político, econômico e social. O trabalho da ONU Mulheres tem sido na mobilização social e advocacy baseados em evidências, desenvolvimento de capacidades, compartilhamento de conhecimento, debates acerca de políticas e treinamentos, todas atividades que são capazes de questionar a base da desigualdade entre mulheres e homens. Nesse sentido, a natureza das atividades da Nota Estratégica tem sido geralmente orientada para apoiar a mudança transformadora na questão de gênero. A desigualdade de gênero foi tratada

com uma abordagem interseccional na qual as disparidades de renda, étnicas e raciais aparecem como mutuamente conectadas. Isso levou a uma resposta mais integrada da ONU Mulheres Brasil, que foi capaz de adaptar parte relevante de seus projetos a populações específicas, como trabalhadoras domésticas e negras, mulheres indígenas e quilombolas. O escritório do Brasil concretizou um modelo de mudança orientado para o impacto estrutural que só será validado a longo prazo. No entanto, ainda havia espaço para uma integração maior das perspectivas de idade e deficiência, ausentes nesses portfólios, com exceção de um programa conjunto.

RECOMENDAÇÃO 4.

Aproveitar o histórico do escritório de programar com o princípio não deixar ninguém para trás para fortalecer o foco sobre tipos de vulnerabilidade que se cruzam na próxima Nota Estratégica.

Ações relacionadas para consideração do escritório:

- Incorporar na concepção do projeto critérios mais explícitos para identificar as mulheres mais marginalizadas como grupos-alvo primários para a mudança transformadora. Isso significa continuar focando nos sete grupos definidos na Nota Estratégica anterior como prioridades para não deixar ninguém para trás,⁹⁴ mas também incluir outros grupos sociais que estão sendo deixados para trás, como pessoas com deficiência e LGBTQI+.
- Com o apoio do escritório regional, aplicar as boas práticas e políticas na implementação do princípio de “não deixar ninguém para trás” ao longo do ciclo de vida dos projetos (por exemplo, na seleção de parcerias, coleta de dados e estratégia, monitoramento e comunicação de resultados).
- Investir na produção e disseminação de dados desagregados por gênero, raça, etnia e idade, buscando preencher lacunas de dados com potencial para impulsionar o advocacy e promover a conscientização social sobre as questões-alvo.
- Usar o princípio de “não deixar ninguém para trás” para a seleção de novos projetos e combinar com os/as parceiros/as a melhor forma de definir o critério na concepção do projeto.

Prioridade
MÉDIA

Cronograma de implementação:
CURTA

⁹⁴ Mulheres afrodescendentes; mulheres quilombolas; mulheres rurais; mulheres indígenas; defensoras de direitos humanos das mulheres; mulheres migrantes, requerentes de asilo e refugiadas; e mulheres jovens.

A ONU MULHERES É A ORGANIZAÇÃO DA ONU DEDICADA À IGUALDADE DE GÊNERO E AO EMPODERAMENTO DAS MULHERES. CAMPEÃ GLOBAL PARA MULHERES E MENINAS, A ONU MULHER FOI ESTABELECIDADA PARA ACELERAR O PROGRESSO NO ATENDIMENTO DE SUAS NECESSIDADES NO MUNDO INTEIRO.

A ONU Mulheres apoia os Estados Membros da ONU à medida que estabelecem padrões globais para alcançar a igualdade de gênero e trabalha com governos e sociedade civil para elaborar leis, políticas, programas e serviços necessários para garantir que os padrões sejam efetivamente implementados e beneficiem verdadeiramente mulheres e meninas em todo o mundo. Trabalha globalmente para tornar a visão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável uma realidade para mulheres e meninas e defende a participação igualitária das mulheres em todos os aspectos da vida, com foco em quatro prioridades estratégicas: as mulheres lideram, participam e se beneficiam igualmente dos sistemas de governança; as mulheres têm segurança de renda, trabalho decente e autonomia econômica; todas as mulheres e meninas vivem uma vida livre de todas as formas de violência; mulheres e meninas contribuem e têm maior influência na construção de paz e resiliência sustentáveis, e se beneficiam igualmente da prevenção de desastres e conflitos naturais e da ação humanitária. A ONU Mulheres também coordena e promove o trabalho do sistema ONU no avanço da igualdade de gênero.



220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA
Tel: 212-906-6400
Fax: 212-906-6705

www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen