

Avaliação Final do Programa Interagencial De Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia

Sumário e Lições Aprendidas

Elaborado pela avaliadora independente
Lucélia Luiz Pereira

Setembro de 2012

Sumário Executivo	3
(4) Lições Aprendidas	8
(6) Recomendações	9
6.1 Desenho de Programas Interagenciais	9
6.2 Gestão de Programas Interagenciais	10
6.3 Estratégias de Capacitação, Disseminação e Comunicação	11

Sumário Executivo

O Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia foi financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) com recursos do Fundo para o Alcance dos ODM. Foi executado de forma interagencial pelo Sistema ONU representado pela ONU Mulheres, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), e pelo governo brasileiro por meio da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

O Programa tem como objetivos promover e consolidar a transversalidade de gênero, raça e etnia nas políticas públicas e em iniciativas da sociedade civil, fortalecer institucionalmente e desenvolver capacidades de contrapartes governamentais e entidades parceiras da sociedade civil. Além disso, busca estimular o controle social das políticas públicas por meio do fortalecimento de entidades, redes, articulações feministas, de mulheres e do movimento de mulheres negras.

Teve duração de cerca de três anos com orçamento de US\$ 4 milhões, distribuído entre as seis agências das Nações Unidas de acordo com a proposta de plano de trabalho apresentado. Na avaliação, enfatizou-se duas dimensões, o processo de implementação do programa e os resultados alcançados a partir da intervenção realizada. Para tal, foi adotada uma metodologia qualitativa composta por análise documental, realização de 21 entrevistas com informantes-chaves, reunião com coordenação do programa e participação em eventos estratégicos do encerramento.

Para a sistematização dos resultados da avaliação, utilizaram-se cinco focos de análise:

1) Foco de Análise sobre a Elaboração do Programa e Alinhamento com Prioridades Nacionais:

Verificou-se que os objetivos do programa interagencial estavam em completo alinhamento com as intervenções e necessidades do Brasil, bem como com os interesses da população. O programa contribui ainda para o alcance das metas e estratégias estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) do governo brasileiro. Para maior integração dos objetivos recomenda-se que o programa interagencial abarque período semelhante ao PPA (quatro anos) ou planejado para ser desenvolvido no período do PPA vigente. Além disso, é fundamental que na implementação de programas semelhantes, o escopo dos resultados seja reduzido para possibilitar a mensuração dos produtos, metas e atividades definidas no Plano de Avaliação e Monitoramento.

2) Foco de Análise sobre Processos e a Implementação do Programa:

O arranjo institucional interagencial é uma estratégia inovadora e positiva tendo em vista que potencializa o alcance de resultados em temas transversais, amplia as capacidades de atuação, proporcionando troca de experiências e informações entre Agências, contrapartes e beneficiários/as, além de potencializar a intervenção e criar massa crítica sobre os temas interseccionais. O arranjo foi importante também para as contrapartes permitindo organizar melhor o planejamento e a centralização das demandas, contribuindo para uma maior eficiência das ações. Como aprimoramentos ao processo de implementação do Programa destaca-se: necessidade de adaptações nos procedimentos administrativos e gerenciais das agencias para potencializar trabalho conjunto, maior interação entre comitê diretivo e comitê gestor, tornar o/a coordenador/a um/a ordenador/a de despesa, produção e disseminação maior de debates teóricos sobre interagencialidade e interseccionalidade e criação de consensos sobre conceitos pelo programa, distribuição orçamentária mais equânime entre as Agências e maior execução orçamentaria, adoção de sistema eficiente de monitoramento das atividades e fortalecimento e expansão de parcerias com sociedade civil.

3) Foco de Análise sobre a Contribuição para Resultados de Desenvolvimento:

Para permitir mensuração dos resultados, produtos e metas alcançados é importante que programas semelhantes reduzam o escopo dos Resultados previstos. O programa foi eficaz no sentido de contribuir para o alcance dos resultados. Na implementação do Programa, foram contabilizados um total de 139 ações abarcando os quatro grandes resultados previstos na formulação do Programa. Verifica-se que mais da metade das ações do programa (53%) foram realizadas para alcançar o objetivo 1 (aprimoramento da transversalidade de gênero, raça e etnia), sendo que aproximadamente 70% destas ações são nas áreas de Advocacy e monitoramento. Os principais focos de atuação do programa foram as áreas de Advocacy e elaboração e disseminação de estudos. Além disso, foram desenvolvidas ações como campanhas educativas/eventos, mobilização e capacitação, bem como monitoramento de políticas públicas, terceira maior área em quantidade de ações. O programa aportou recursos em pelo menos seis áreas: saúde, trabalho, educação, segurança pública, direitos humanos e infraestrutura/habitação. Para evitar dispersão das atividades, recomenda-se que no planejamento estratégico sejam definidas as áreas prioritárias para o programa incidir. Constata-se que aproximadamente 60% das ações do programa contemplam mais de uma janela temática, garantindo satisfatoriamente a interseccionalidade das atividades desenvolvidas. Somente 12% das ações contemplam as três temáticas concomitantemente, 19% trabalham etnia, 85% contemplam gênero e 66% contemplam raça. Ao analisarmos somente ações separadas, 30% das atividades são na janela de gênero, sendo três vezes maior se compararmos com as 15 ações na área racial, que

representa 10% da totalidade das ações do programa. Recomenda-se que o programa aumente o percentual de ações abarcando duas ou mais janelas temáticas e expansão de ações na temática etnia, é importante também que os representantes de segmentos étnicos estejam representados no comitê gestor do programa. Além disso, deve haver expansão da parceria com sociedade civil tendo em vista que somente em 20% das ações do programa houve um envolvimento direto das organizações da sociedade civil. Em relação a interagencialidade na implementação, destaca-se que aproximadamente 70% das ações foram **executadas** de forma separada, ou seja, somente em 30% das ações houve a participação de duas ou mais agências em sua execução. No entanto, a maioria das ações do programa foram planejadas conjuntamente e a execução ficou a cargo de cada agência. Este dado é muito relevante tendo em vista a necessidade de maior discussão e aprofundamento teórico sobre interagencialidade para permitir alguns consensos por parte das agências e das contrapartes. Neste sentido, recomenda-se que haja um esforço dos programas para que as ações interagenciais sejam desenvolvidas durante toda a fase de atividade (planejamento, execução, monitoramento e avaliação).

Questões chaves dos Resultados do Programa

Resultado 1 - Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e raça em políticas, programas e serviços públicos - o programa foi eficaz no sentido de alcançar êxito nas ações de aprimoramento da transversalidade de gênero, raça e etnia, ainda que apesar de necessárias as ações não sejam suficientes para responder o resultado em sua totalidade. O programa avançou no apoio a metodologia de monitoramento do PNPM e do PLANAPIR, na implementação de ações com foco em advocacy e monitoramento de políticas, na descentralização das atividades numa lógica intersetorial que potencializa a promoção da igualdade de gênero, raça e etnia e na capacitação de gestores. Falta avançar mais na capacitação de representantes da sociedade civil para potencializar o papel de controle social.

Resultado 2: Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça - O programa focou suas atividades no nível federal, desta forma, não houve substancial descentralização das ações para Estados e municípios, apesar da implementação de diversas ações pilotos que podem ser consideradas boas práticas. Verifica-se, portanto, que o Resultado 2 não teve um resultado eficaz considerando que não desenvolveu satisfatoriamente o produto referente ao fortalecimento dos órgãos subnacionais existentes para políticas de mulheres e para a promoção da igualdade racial. É importante a estratégia de capacitação das Secretarias específicas nos estados, para que gere um efeito multiplicador para a criação de órgãos semelhantes nos municípios.

Resultado 3: Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das

mulheres nas áreas decisórias - O programa realizou diversas iniciativas de apoio a participação da sociedade civil em eventos estratégicos, realizou Campanha, como a Campanha Mais mulheres no Poder. No entanto, apesar das diversas iniciativas é difícil mensurar o avanço nos resultados se focarmos os produtos planejados já que o número de atividades realizadas não aporta informação sobre o avanço do produto com meta referentes a ocupação de cargos de chefia por mulheres e negros/as, que só poderia ser mensurado a longo prazo.

Resultado 4: Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação - O programa adotou estratégias de incentivo a expansão da cobertura da temática de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia nos meios de comunicação, capacitação de profissionais da mídia nos temas transversais do programa, e incentivo para utilização de ferramentas da web 2.0 nas estratégias de incidência e advocacy do programa e de seus parceiros, além da utilização de ferramentas como boletins informativos, blogs, redes sociais, espaços colaborativos, Facebook e Twitter. Todas essas iniciativas são satisfatórias como medidas de estímulo a um maior apoio da sociedade à promoção da igualdade de gênero, raça e etnia. Recomenda-se para maior efetividade das ações a criação de Subcomitê de comunicação com profissionais de comunicação das seis agências e das contrapartes.

4) Foco de Análise sobre a Apropriação Nacional:

Alcançou um resultado muito positivo ao promover uma participação ativa das contrapartes governamentais, SEPPIR e SPM, no Comitê Gestor do Programa, proporcionando, portanto, uma gestão compartilhada do mesmo com as agências da ONU. Muito adequado foi também o empenho no fortalecimento institucional e desenvolvimento das contrapartes, permitindo sustentabilidade de muitos dos resultados alcançados pelo programa, principalmente pelo alinhamento entre planejamento das ações e necessidades e prioridades definidas na agenda governamental. As atividades desenvolvidas com a sociedade civil também contribuíram para criar e disseminar uma massa crítica sobre os temas interseccionais e para a replicação de algumas experiências inovadoras.

5) Foco de Análise sobre a Sustentabilidade dos Resultados de Desenvolvimento:

Verifica-se que o programa agregou valor ao implementar um arranjo institucional e temático inovadores. O trabalho interagencial maximizou conhecimentos e troca de experiências. Nesse sentido, as agências da ONU possibilitou que a SEPPIR e SPM vivenciassem uma experiência interagencial e interinstitucional que certamente tornou um aprendizado institucional, ou seja, a experiência foi internalizada pelos parceiros e poderá contribuir para maior integração das agendas das duas secretarias.

Por outro lado, o programa proporcionou as Agências da ONU um aprendizado de trabalho conjunto que potencializa a replicabilidade em outras iniciativas a partir de seus mandatos e planos de trabalho. A disseminação das práticas inteligentes e lições aprendidas é também uma oportunidade de visibilizar os resultados e contribuir para o estabelecimento de uma agenda prospectiva e para a transferência de conhecimento para outros países que possuem programas com objetivos similares. Por fim, a realização de seminários de encerramento do programa e a assinatura da Carta de Intenções entre ONU no Brasil e Governo Brasileiro, onde as instituições se comprometem a promover políticas conjuntas e interseccionais sobre gênero, raça e etnia é uma estratégia de sustentabilidade política dos resultados que é muito satisfatória, por comprometer as instituições com as temáticas e possivelmente com o desenvolvimento de outros programas interagenciais e interseccionais.

(4) Lições Aprendidas

Uma análise geral dos resultados obtidos no contexto do Programa Interagencial permite concluir que os objetivos de desenvolvimento foram satisfatoriamente alcançados, ainda que não em sua totalidade. Para efeito de transferência de conhecimento, indicativos concretos dos resultados alcançados no âmbito do programa evidenciam alguns aprendizados organizacionais, explicitados a seguir:

- 1) o arranjo institucional interagencial agrega valor e proporcionou impactos positivos no alcance dos resultados do programa, sendo mais exitoso e eficaz a partir da programação conjunta logrando a execução de ações importantes e reconhecidas pelas contrapartes e beneficiárias como estratégicas na promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
- 2) São muito os desafios ao se trabalhar interseccionalidade de forma interagencial, temas inovadores que exigem conhecimento teórico e operativo por parte dos envolvidos na condução do programa, desta forma, verifica-se que foram alcançados resultados positivos na implementação das ações, apesar da necessidade de melhor harmonização dos procedimentos administrativos e do monitoramento e avaliação das atividades realizadas.
- 3) Identificar e incorporar experiências de outros países (no nível global ou regional) foi uma estratégia pontual, mas positiva do trabalho conjunto fomentando a articulação e ampliação da programação interagencial e permitindo compartilhar atividades e potencializar a replicação destas.
- 4) A identificação de redes de parceiros e o estabelecimento de atividades de apoio foram fundamentais para o fortalecimento da sociedade civil no âmbito das temáticas interseccionais.
- 5) A adoção de ferramentas inovadoras na área de comunicação foi uma iniciativa importante para disseminar informações e sensibilizar a mídia em relação as questões de gênero, raça e etnia.
- 6) O fortalecimento das organizações de mulheres, de negros e de segmentos étnicos é fundamental para garantir a sustentabilidade dos resultados, bem como para integrar as capacidades regionais a partir da descentralização das ações.
- 7) O fortalecimento institucional das contrapartes, SEPIR e SPM, foi umas das prioridades do programa e logrou êxito ao permitir troca de conhecimentos e gestão compartilhada, contribuindo para o desenvolvimento das capacidades das contrapartes e atuando na sustentabilidade dos resultados alcançados.

(6) Recomendações

Com base na avaliação verifica-se a necessidade de aperfeiçoamento dos Programas Interagenciais no que diz respeito ao Desenho e Gestão do Programa bem como em suas estratégias de comunicação e capacitação. Desta forma, a partir dos aprendizados alcançados com a avaliação, **recomenda-se** como ações importantes para subsidiar outras experiências exitosas de arranjos institucionais interagenciais:

6.1 Desenho de Programas Interagenciais

1. Que os programas de cooperação internacional, dentre eles, o programa interagencial abarque período semelhante ao PPA (4 anos) ou planejado para ser desenvolvido no período do PPA vigente, garantindo um maior alinhamento com prioridades nacionais do governo brasileiro. A adoção desta recomendação evita que durante a implementação do programa haja modificações expressivas devido a implementação de novo Plano que geralmente tem um novo conjunto de investimentos estratégicos para o país composto por inovações gerenciais e troca de recursos humanos nas instituições governamentais.
2. Que os programas interagenciais reduzam o escopo dos resultados, priorizando temáticas de acordo com mandato de cada Agência da ONU
3. Que o Plano de Monitoramento dos programas contemple produtos, metas alcançáveis e indicadores quantitativos e qualitativos mensuráveis no prazo e com recursos estabelecidos
4. Que haja ampliação das ações com representantes/organizações da sociedade civil e que haja expansão dos atores locais como beneficiários do programa
5. Que as áreas de atuação do programa sejam definidas a partir de um planejamento estratégico, evitando dispersão de atividades em diversas áreas e redução da efetividade das ações.
6. Que programas interagenciais com recorte étnico-racial e de gênero dê especial atenção a área de Educação, que no presente programa teve a menor quantidade de ações, tendo em vista seu potencial de maximizar o efeito multiplicador das ações de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
7. Que seja realizado planejamento estratégico definindo características das organizações da sociedade civil que deverão compor o programa, a partir das áreas temáticas prioritárias do programa (saúde, trabalho, habitação, DH etc). Seria importante também definir percentuais e/ou metas de participação destas organizações, justamente para garantir que não haja uma sub-representação das instituições/organizações de mulheres que também são beneficiárias do programa.
8. Que seja ampliado o grau de participação das organizações da sociedade civil. Seria importante verificar se os critérios dos editais dos programas interagenciais estão sensíveis a realidade das organizações que trabalham gênero, raça e etnia, tendo em vista que esta seria a porta de entrada

para algumas atividades.

9. Que sejam reforçadas as estratégias de expansão da cooperação horizontal e da transferência de conhecimentos entre programas interagências de diferentes países.

6.2 Gestão de Programas Interagenciais

1. Que haja maior interação entre Agências para fortalecer planejamento conjunto das atividades (ser mais técnico e menos operativo)
2. Que seja promovido o constante fortalecimento da relação entre agências e contrapartes bem como entre as contrapartes para garantir interseccionalidade das ações
3. Que sejam analisadas e elaboradas outras estratégias de sustentabilidade das ações do programa
4. Que seja desenvolvida ferramenta de gerenciamento que compila, registra e sumariza periodicamente seus dados e que possibilite o monitoramento e a avaliação das atividades desenvolvidas ao longo do programa.
5. Que na prática de gestão do programa haja modificações e adaptações dos procedimentos administrativos das Agências da ONU para permitir uma melhor programação conjunta
6. Que seja reforçada a interlocução entre Comitê Diretivo Nacional e Comitê de Gestão do Programa
7. Que o/a coordenador/a de Programas Interagenciais seja um ordenador de despesas
8. Que os recursos orçamentários do programa sejam divididos de forma mais eficiente entre as Agências da ONU participantes de forma a garantir que as vantagens comparativas em termos de mandato, expertise técnica, e valor agregado de cada agência sejam maximizadas e o valor estratégico das intervenções ampliado.
9. Que programas interagenciais envolvendo a questão racial expanda a quantidade de ações que abarcam os segmentos étnicos. Para isso, é importante a inclusão de representação institucional que lida com a questão étnica, provavelmente a Funai, mas não somente, tendo em vista que a etnia abarca as questões indígenas, mas também outras que não são de responsabilidade da instituição citada.
10. Que seja fortalecido o desenvolvimento da interseccionalidade das ações para que não haja temas sobressalentes, ou seja, que aumente o percentual de ações abarcando duas ou mais janelas temáticas.
11. Que as ações do programa fortaleça as capacidade regionais a partir da representação de todas as Regiões do país, para não concentrar/focar a atuação apenas em algumas regiões brasileiras.
12. Que as organizações da sociedade civil e do movimento de mulheres e negros tenham assento formal nos Comitês de Gestão dos Programas Interagenciais, considerando a importância da inclusão de suas pautas nas discussões políticas sobre atuação do programa.

13. Que as ações interagenciais sejam desenvolvidas durante toda a fase de atividade (planejamento, execução, monitoramento e avaliação), desta forma, ocorrerá um fortalecimento de cada agência no processo de gestão do Programa
14. Que ocorra expansão das ações voltadas para o fortalecimento das capacidades regionais havendo uma substancial descentralização para Estados e municípios das iniciativas de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
15. Que sejam publicados e disseminados as práticas inteligentes e lições aprendidas pelos Programas Interagenciais

6.3 Estratégias de Capacitação, Disseminação e Comunicação

1. Que sejam elaborados e disseminados estudos sobre interagencialidade e interseccionalidade tendo em vista que são conceitos inovadores e que ainda não foram assimilados enquanto ferramenta conceitual, metodológica e operativa.
2. Que haja expansão dos mecanismos de capacitação de organizações da sociedade civil para o monitoramento das políticas governamentais, potencializando o papel destas instituições de controle social.
3. Que o programa amplie as estratégias de capacitação das Secretarias específicas nos estados, para que gere um efeito multiplicador para a criação de órgãos semelhantes nos municípios. Neste caso, um mecanismo importante é a existência de instrumentos de monitoramento das ações nos Estados e municípios nas áreas de gênero, raça e etnia que podem servir como experiências inteligentes a serem replicadas em outros municípios que ainda não possuam órgãos semelhantes.
4. Que Programas Interagenciais deem especial atenção as estratégias de comunicação estabelecidas. Recomenda-se a criação de um Subcomitê do programa composto por profissionais de comunicação das Agências e contrapartes com a atribuição de formular estratégias para combater a disseminação de uma visão estereotipada na mídia tradicional e responsável também pelo planejamento das ações evitando uma quantidade grande de iniciativas ou demandas dispersas que não se sustentam a longo prazo devido principalmente a questão orçamentária.