

**AVALIAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DA IGUALDADE DE
GÉNERO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA**

(2011-2015)

(SUMÁRIO EXECUTIVO)

Abril 2018

1. Objeto e Âmbito da Avaliação

O objeto da avaliação é a integração da dimensão de género nas atividades da Cooperação Portuguesa (programas, projetos e ações) entre 2011 e 2015 (5 anos), tendo por base os Termos de Referência (TdR) (Anexo 1).

A avaliação tem como finalidade: (i) descrever e analisar a forma como a igualdade de género tem vindo a ser integrada, ou não, de um modo transversal, nas ações promovidas pela Cooperação Portuguesa (CP); (ii) identificar possíveis boas práticas e lições; e (iii) fazer recomendações para o futuro em matéria de igualdade de género na Cooperação Portuguesa.

Os principais destinatários da avaliação são os diversos atores, incluindo decisores/as políticos/as, intervenientes nas ações da Cooperação Portuguesa, quer públicos, quer privados, da sociedade civil, entre outros, e dos países parceiros em desenvolvimento.

2. Abordagem e Metodologia

A avaliação decorreu entre abril e dezembro de 2017 contando com a colaboração da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). O trabalho da avaliação incluiu elementos sumativos e formativos, i.e., fez uma análise do desempenho e do grau de sucesso/fracasso bem como identificou as respetivas razões. Seguiu os critérios de avaliação do CAD/OCDE (relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto/efeitos). Para o efeito, combinou a análise documental com entrevistas semiestruturadas e *focus group*, bem como a observação direta. A análise centrou-se nas atividades/intervenções reportadas como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), financiadas pelo Estado Português naquele período, nos seus principais países parceiros de cooperação (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), nomeadamente as ações de cooperação bilateral e multilateral.

Foi definida uma amostra de projetos, tendo por base todos os PPA para os países visados no período considerado, o que representou 30% da APD. O trabalho de campo realizou-se na Guiné-Bissau.

3. Conclusões Gerais

Os compromissos assumidos ao nível internacional em matéria de igualdade/equidade de Género não se traduziram em prioridades na prática da CP. Existe uma grande distância entre a retórica e as medidas concretas. A aprovação da Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género, em 2011, não se traduziu numa abordagem reforçada da igualdade de género. A crise financeira e a reestruturação da Administração pública (incluindo a fusão do IPAD com o Instituto Camões) e a saída de muitos funcionários da cooperação) tiveram um efeito negativo. Portugal faz parte do grupo de países que menos atenção tem dado às questões de género na cooperação para o desenvolvimento, quer em projetos específicos, quer na transversalidade do tema. Muitos dos problemas /constrangimentos e limitações identificadas nesta avaliação são comuns a outros doadores. De uma forma geral:

- Apesar do compromisso político, traduzido na aprovação da Estratégia e na inclusão da igualdade de género na Visão Estratégica e no Conceito Estratégico, não há uma incorporação sistemática das questões de género ao nível macro;
- As questões de género não são uma prioridade organizacional para nenhum dos atores da CP;
- Não existem recursos humanos (RH) dedicados a tempo inteiro à questão da igualdade de género quer na programação da cooperação com os parceiros, quer na conceção das intervenções de desenvolvimento;
- Não há formação adequada dos RH em nenhuma das instituições e/ou organizações da CP;
- Não há orçamento específico destinado às questões de género e os orçamentos da cooperação não são sensíveis ao género;
- O género tende a ser sinónimo de mulheres. Mas, o género é uma questão de poder, muito mais ampla, que está relacionada com os papéis sociais que são atribuídos a mulheres e homens;

- Os objetivos, metas e indicadores de género são fracos ou inexistentes e, em consequência, raramente são monitorizados ou reportados;
- Os sistemas de acompanhamento e avaliação são frágeis ou têm muitas limitações quanto às questões de género;
- Um ponto forte da CP é o investimento em questões de direitos de vanguarda, como o combate às práticas tradicionais prejudiciais como a mutilação genital feminina e o apoio aos direitos da saúde sexual e reprodutiva. Existe igualmente um forte compromisso ao nível multilateral no que respeita ao ODS 5.

A relevância das questões da igualdade de género na CP é muito limitada. Nem todos/as os/as técnicos/as da cooperação conhecem a Estratégia e os/as que a conhecem, ou sabem da sua existência, não a usam para orientar o seu trabalho.

Os resultados alcançados são limitados e devem-se a um número muito reduzido de intervenções (MGF, agricultura, saúde reprodutiva...). A integração de uma perspetiva de género de forma estruturada e contínua é muito limitada, impedindo que tenha sido dado um contributo significativo para a promoção da igualdade de género. O facto de avaliações de outros doadores chegarem a conclusões semelhantes sugere-nos que a cooperação para o desenvolvimento em geral tem dificuldade de contribuir efetivamente e de forma sustentável para melhorar as relações de género. Esta realidade não será alheia à essência e objetivo da abordagem de género (a transformação/mudança social).

Num contexto de declínio do orçamento para a APD, no período em avaliação, os PPA com Marcador 2 e 1 foram residuais no contexto da APD portuguesa. Entre 2011 e 2015 a Estratégia da CP para a Igualdade de Género não permitiu alavancar recursos financeiros necessários para implementar as ações previstas no seu Plano de Ação nem foi promotora de um maior número de projetos com Marcadores de Género 2 e 1.

Os Marcadores 2 e 1 teoricamente significam que parte do orçamento de determinada intervenção terá sido destinada à integração das questões de género. Na prática, porém, a ausência de formação sobre igualdade de género

de quem atribui o marcador pode levar a alguma inconsistência na atribuição das pontuações tornando difícil determinar com rigor os recursos utilizados para a promoção da igualdade de género.

Nos PPA analisados, a ausência de objetivos, metas e indicadores específicos para a promoção da igualdade de género não permitiu contabilizar os recursos financeiros com rigor e analisar a eficiência da sua utilização.

A atenção insuficiente dada às questões de género na fase inicial dos PPA dificulta o acompanhamento e a avaliação. Na maior parte dos casos, faltam indicadores específicos de género que vão além do nível de atividade/produto para os/as beneficiários/as finais. Os dados de acompanhamento desagregados por sexo não são recolhidos na fase de implementação. Este estado de coisas contribui para a falta de atenção aos direitos das mulheres e à igualdade de género em muitas avaliações. Apesar destas limitações, pode afirmar-se que em alguns casos, há indícios de efeitos – setores da educação, saúde e desenvolvimento rural na Guiné-Bissau – mesmo que não tenha sido seguida uma abordagem de integração de género.

Ainda que se possa afirmar que a CP contribuiu para o empoderamento das mulheres em alguns contextos (caso da Guiné-Bissau), não há evidências de que esse contributo tenha sido intencional o que lhe retira sustentabilidade técnica e financeira.

A ausência de mecanismos que garantam a inclusão da igualdade de género nos PPA, as poucas ferramentas operacionais e a falta de um sistema de gestão do conhecimento, a par de recursos limitados tornam a sustentabilidade muito reduzida.

4. Lições Aprendidas

Desta avaliação, de outras avaliações realizadas por outros doadores à integração da igualdade de género na cooperação para o desenvolvimento e de estudos promovidos pela OCDE é possível identificar as seguintes lições:

1. Um fator fundamental para uma efetiva implementação de uma política de género inclui: i) uma estrutura administrativa e uma linha de comando e responsabilidade

- (existência de uma unidade/pessoa dedicada em exclusivo às questões de género, com um mandato transversal); ii) recursos disponíveis.
2. As questões de género devem ser incluídas na conceção e implementação de todas as políticas, programas e projetos e não apenas nos que lidam com as mulheres. A responsabilidade de integração de uma perspetiva de género não só é do Camões, I.P. mas também dos restantes atores da CP. Isto significa incluir objetivos, metas e indicadores de género e não apenas referências ao *mainstreaming* do género, o que se traduz numa diluição da abordagem.
 3. A igualdade de género é uma questão de mulheres e de homens. As questões de género são questões de poder entre mulheres e homens, dos papéis socialmente atribuídos a umas e a outros e que variam entre países, culturas, temáticas ou grupo social. Promover a igualdade de género é trabalhar com todas estas dimensões. Exige liderança política e programação que atenda aos interesses estratégicos das mulheres e dos homens bem como às suas necessidades práticas. Como grande parte dos projetos se concentram nas mulheres, tendem a ter um impacto limitado.
 4. Os projetos económicos que incluem mulheres parecem possuir um potencial de transformação das relações de género, contribuindo para o seu empoderamento: as mulheres conseguem aumentar a sua produção e rendimento. Esse incremento dá-lhe maior autoestima e autoconfiança fortalecendo a sua posição no lar e na sociedade e aumentando o poder de iniciativa e de desenvolvimento de competências até então subvalorizadas.
 5. Medir o que é feito. Os métodos quantitativos e qualitativos que evidenciem o que está a ser feito e o que foi alcançado são essenciais. O sistema de acompanhamento & avaliação deve permitir não só conhecer o que é feito mas também extrair lições sobre o que realmente funciona para promover a igualdade de género.
 6. Ser realista. A mudança na igualdade de género não é de curto prazo. Requer um compromisso persistente. Importa perceber que os governos têm um papel bastante limitado na mudança do tecido social e, por vezes, é preciso abordar as causas profundas e estruturais da discriminação de género. As mudanças exigem tempo – é um processo de longo prazo que leva gerações a materializar-se.
 7. As avaliações de outros doadores constataram que os projetos integrados oferecem melhores oportunidades para abordar questões complexas de género.
 8. Existem algumas áreas onde é necessária ação para incorporar a igualdade de género na cultura de uma organização: 1) A direção de uma organização, a qual deve liderar e apoiar de forma consistente a integração da igualdade de género; 2) Criar sistemas de responsabilização e incentivos para que os/as técnicos/as e as equipas não se evadam da responsabilidade pela apresentação de resultados de igualdade de género; 3) O trabalho de promoção da igualdade de género deve ser devidamente financiado e deve ser liderado por técnicos/as com capacidade de liderança na organização; 4) Os procedimentos e práticas devem ser bem definidos; 5) Deve haver uma abordagem consistente para registar resultados e divulgar lições.
- ### 5. Recomendações
- R1** – Rever/atualizar a Estratégia da CP para a Igualdade de Género ajustando-a às mudanças entretanto ocorridas quer ao nível interno (CP) quer no contexto internacional. Submeter a nova Estratégia a aprovação no Conselho de Ministros para assegurar a sua relevância política e caráter transversal. O Plano de Ação é uma boa prática que deve manter-se mas o mesmo deve identificar os recursos financeiros associados e a responsabilidade de cada interveniente e respetivo calendário.
- R2** – A par da implementação da Recomendação 1, reforçar os recursos humanos na sede com formação e experiência na igualdade de género e, simultaneamente, dar a esta

temática uma prioridade organizacional.

- R3** – Integrar as questões de género no diálogo político com os países parceiros e no diálogo com todos os atores da CP.
- R4** – Integrar a perspetiva de género nos documentos orientadores (PEC) ligando-a a metas e indicadores ajustados à realidade de cada país parceiro que possam ser monitorizados e avaliados.
- R5** – Refletir o forte apoio dado ao nível multilateral ao ODS 5 na abordagem bilateral, traduzindo simultaneamente o forte compromisso político para a área do género ao nível nacional, implementando desta forma as orientações do Exame do CAD de 2015 à CP.
- R6** – A definição de linhas de orientação/diretrizes sobre a integração da igualdade de género nos PPA dos diferentes atores da CP ajudaria a fortalecer o desenvolvimento de indicadores desagregados por sexo e uma abordagem de gestão centrada nos resultados da promoção da igualdade de género.
- R7** – Identificar pontos focais em cada instituição/ator da CP para as questões de género para apoiar a implementação da Estratégia, quer na sede, quer no terreno.
- R8** – Promover/realizar formação sobre igualdade de género, quer na sede (Camões, I.P. e restantes atores da CP), quer no terreno, incluindo a forma como se codificam/classificam as despesas com a igualdade de género e o uso mais consistente do sistema de marcadores de género. Esta

formação deverá promover a melhoria das competências de acompanhamento (com base em indicadores), avaliação e aprendizagem interna e entre parceiros.

- R9** – Integrar uma perspetiva de género no ciclo de gestão dos PPA, a começar pela avaliação ex-ante, dando um peso significativo às questões de género nessa avaliação, integrando de forma adequada a igualdade de género na gestão centrada dos resultados.
- R10** – Incluir dados quantitativos e qualitativos na definição dos resultados dos PPA para melhor captar a complexidade envolvida na promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de género.
- R11** – Incluir nos relatórios dos PPA informação (quantitativa e qualitativa) relativa às questões de género (eventualmente através da definição de um formulário/relatório modelo a ser aplicados por todos os atores da CP) e fortalecer os sistemas internos de gestão do conhecimento sobre esta temática.
- R12** – Definir linhas de orientação para a elaboração de PPA de modo a contemplar esta e outras temáticas transversais. Quando emite parecer prévio, o Camões, I.P. deve acautelar que estas questões foram integradas.
- R13** – Incrementar o número de projetos com marcador 2, já que a feminização da pobreza é um problema estrutural nos países parceiros. Incluir marcador 2 em todas as áreas da saúde em que as questões da igualdade de género são mais transversais.