

**A ORÇAMENTAÇÃO
SENSÍVEL AO
GÉNERO É POSSÍVEL:
A METODOLOGIA
APLICADA PELO
Pro PALOP-TL ISC**



O Pro PALOP-TL ISC (FASE II) é co-financiado pela União Europeia.





Esta publicação foi produzida com o apoio da União Europeia, através do Projeto Pro PALOP-TL ISC. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos/as autores e não pode, de modo algum, ser usado para refletir as posições da União Europeia.

As opiniões expressas nesta publicação são exclusivas dos/as autoras/es e não representam necessariamente a opinião das Nações Unidas, nem do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou dos Estados Membros das Nações Unidas.

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	5
EXECUTIVE SUMMARY	7
INTRODUÇÃO	9
A ORÇAMENTAÇÃO SENSÍVEL AO GÉNERO (OSG) E O REFERENCIAL TEÓRICO DO PRO PALOP-TL ISC	11
PRINCIPAIS DEFINIÇÕES DO OSG	15
O MODELO Pro PALOP-TL ISC PARA OSG	17
OS MARCADORES DE GÉNERO	19
HISTÓRICO DA OSG NO Pro PALOP-TL ISC – UM PROCESSO EVOLUTIVO	21
A EVOLUÇÃO DA OSG NO Pro PALOP-TL ISC	21
O PAPEL DO Pro PALOP-TL ISC NOS AVANÇOS EM OSG NOS PALOP	24
TIMOR-LESTE: UM CAMINHO DIFERENTE NA IMPLEMENTAÇÃO DA OSG	27
O MODELO Pro PALOP-TL ISC: UMA ANÁLISE DO OE SENSÍVEL AO GÉNERO 2017 E 2019	31
ANÁLISE OGE (2019) – MODELO Pro PALOP-TL ISC INTEGRAÇÃO DA ABORDAGEM DE GÉNERO	31
ANÁLISE COMPARATIVA EVOLUTIVA 2017 A 2019 – MODELO Pro PALOP - TL ISC INTEGRAÇÃO DA ABORDAGEM DE GÉNERO	35
UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE TRANSVERSALIZAÇÃO DA ABORDAGEM DE GÉNERO E OSG	38
BOAS PRÁTICAS E DESAFIOS ENCONTRADOS	41
CONCLUSÕES PRELIMINARES	45
BIBLIOGRAFIA	47
DOCUMENTOS LEGAIS	51

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Quadros de referência OSG para construção do Modelo Pro PALOP-TL ISC integração abordagem de género no ciclo orçamental	13
Tabela 2: Resumo quadro conceptual OSG	16
Tabela 3: Resumo abordagem metodológica marcadores de género	19
Tabela 4: Resumo das fases do Pro-PALOP- TL ISC e dos momentos integração abordagem de género	22
Tabela 5: Aplicação do Sistema de Marcadores de Género OE de Cabo Verde 2019	26
Tabela 6: Marcadores de género utilizado no SIIGF de Timor-Leste	28
Tabela 7: Mapa OE 2019, Timor-Leste – Aprovado - com marcadores d e género	29
Tabela 8: Percentagem da alocação orçamental para programas nível 1 do total dos OGE 2017 e 2019 PALOP e TL	35
Tabela 9: Classificação de níveis de evolução nos processos de transversalização da abordagem de género na planificação estratégica e ciclos orçamentais dos PALOP e Timor-Leste	38
Tabela 10: Resumo de boas práticas e desafios identificados no processo de análise comparativa realizada 2019	41

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentagem das alocações orçamentais OGE 2019 PALOP e Timor-Leste por nível de programas	32
Gráfico 2: Percentagem do total das alocações orçamentais para promover metas de igualdade de género nos programas N1, N2 e N3 nos OE 2019 dos PALOP-TL	33



SUMÁRIO EXECUTIVO

O Pro PALOP-TL ISC promove a governação económica procurando, em especial, tornar as contas públicas mais transparentes, acessíveis e inclusivas nos PALOP-TL (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste). Para que estes objetivos sejam alcançados, é incontornável que os processos orçamentais nos 6 países abrangidos passem a ser sensíveis ao género. A literatura e as orientações de várias Organizações Internacionais Financeiras e de Desenvolvimento, já há muito que apontam para a necessidade de transversalização das questões de género nos processos de orçamentação – i.e. da orçamentação sensível ao género (OSG).

Na sua lógica de intervenção, o Pro PALOP-TL ISC seguiu, por um lado, as recomendações e metas das políticas nacionais dos PALOP-TL e da EU para a Integração da Igualdade de Género na Cooperação para o Desenvolvimento, e, por outro lado, a na sua abordagem para a transversalização do género, inspirou-se nas orientações das Agendas 2030 e 2063 sobre os compromissos de desenvolvimento sustentável da humanidade e do continente Africano para promover e acelerar a igualdade e equidade de género.

Como o fazer tem sido o desafio, com poucos exemplos de países dentre os PALOP-TL que tivessem conseguido integrar a OSG no processo orçamental.

Neste contexto, o Pro PALOP-TL ISC desenvolveu uma metodologia para usar a OSG de forma efetiva e eficaz, e aplicou-a com sucesso, estando neste momento os países beneficiários a dar passos no sentido de a estandardizar com apropriação nacional. A metodologia desenhada e aplicada no âmbito do Pro PALOP-TL ISC é holística e abrange as várias fases do ciclo orçamental: incluindo os pontos de entrada nos processos de planificação estratégica, os sistemas de classificação e registo de operações orçamentais, trabalhando com os quadros normativos e legais, com relatórios e mapas orçamentais e de despesa pública, assim como realizando análises orçamentais sensível ao género. Este processo fecha-se com exercícios de fiscalização do processo orçamental no fim do ciclo orçamental. Esta abordagem tem tido resultados concretos, que acreditamos estejam a servir de catalisadores para promoção da igualdade de género nos países beneficiários do programa.

De um modo geral, o trabalho em OSG no Pro PALOP-TL ISC tem influenciado as políticas públicas no âmbito da governação para a promoção da igualdade de género nos PALOP-TL, com impacto verificável, como por exemplo, o aumento gradual de 2017 a 2021 das alocações

de verbas orçamentais em Programas/Projetos que promovem a igualdade de género de forma direta ou indireta. Ao mesmo tempo, a evolução positiva no âmbito das políticas públicas para a transversalização da abordagem de género nos processos de planificação estratégica tem influenciado de forma marcadamente satisfatória o próprio processo do Pro PALOP-TL ISC no que tange a efetivação da OSG e da implementação de mecanismos de governança sensíveis ao género, tornando-se num processo dinâmico que se retroalimenta.

Em Cabo Verde, foi aprovada a Lei nº 55/IX/2019 que estabelece as bases do Orçamento de Estado, orientando para a necessidade do processo orçamental ter em conta a igualdade e equidade de género; em Angola, destacou-se no quadro legal para a aprovação do OGE de 2018 um pré-requisito para a inclusão de verbas específicas destinadas a promover a igualdade de género; foram elaboradas 3 propostas específicas para Angola, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde de Marcadores de Género a serem incluídos nos Sistemas de Classificação e Registos de Operações Orçamentais nacionais, sendo que em Cabo Verde foi implementado no SIGOF (Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira), para além de resultados indiretos do trabalho realizado. Estas são algumas das importantes mudanças e transformações no contexto geral da governação económica (outcome), para as quais as realizações do Pro PALOP-TL ISC em matéria de OSG (output) tiveram e estão a ter uma contribuição crítica e verificável.

Ao mesmo tempo que a transversalização da abordagem do género no Pro PALOP-TL ISC tem permitido alcançar resultados concretos, tem ajudado a identificar desafios que, caso venham a ser ultrapassados, os países em referência estariam a dar um salto qualitativo na promoção da igualdade de género, utilizando mecanismos de governação económica, atingindo assim o objetivo último do Pro PALOP-TL ISC. Entre estes desafios, ganha relevância a falta de articulação existente entre os documentos de planificação estratégica existentes e os processos de orçamentação, especialmente no que concerne a alocação de verbas a programas/projetos destinados à promoção da igualdade de género.

A análise, pesquisa e o acompanhamento a estes países leva a concluir que quando existe desconexão entre o quadro legal, os processos de planificação e o processo de orçamentação, haverá impacto negativo na promoção da igualdade de género. Esta desarticulação não tem apenas impacto no género, mas compromete igualmente os resultados de governação de uma forma geral. No entanto, como se espera demonstrar ao longo da presente publicação, este cenário é um desafio que pode ser ultrapassado com a aplicação do Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental, com ganhos evidentes para os sistemas de gestão das Finanças Públicas que se tornam mais abertos e inclusivos, assim como, de forma mais geral, para a governação que passa a ser mais transparente e com maior prestação de contas.

A presente publicação tem como objetivo dar a conhecer este processo nos diferentes momentos e, simultaneamente, partilhar os resultados práticos alcançados nos diferentes países referidos. Estes resultados foram impulsionados pela pesquisa e análise documental, mas também com advocacia, capacitação técnica e aconselhamento “político”.



EXECUTIVE SUMMARY

The Pro PALOP-TL SAI focusses on promoting economic governance through, in particular, transparency, accountability and inclusiveness of public accounts in the PALOP-TL countries (Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Sao Tome and Principe, and Timor-Leste). To achieve Pro PALOP-TL SAI's main objective, it is essential that the budgetary processes in the 6 beneficiary countries could become gender sensitive. The existent literature and guidelines of several international Financial and Development Organizations already argued the need for mainstreaming gender into budgetary processes, thus for Gender Responsive Budgeting (GRB).

In its intervention logic, the Pro PALOP-TL SAI followed, on the one hand, recommendations and policies from PALOP-TL countries and the EU regarding the Integration of Gender Equality in Development Cooperation priorities, and, on the other hand, in its approach to gender mainstreaming, Pro PALOP-TL SAI was inspired by 2030/2063 Agendas for sustainable development and their commitments to promote and accelerate gender equality and equity.

How to achieve this, has been the main challenge, with few examples among the PALOP-TL countries that had applied successfully GRB in the budget cycle.

Against this background, the Pro PALOP-TL SAI successfully developed and applied a methodology to effectively streamline GRB into the budgetary processes. Consequently, most of its beneficiary countries had taken concrete steps towards GRB. The methodology used by the Pro PALOP-TL SAI is holistic and covers the various phases of the budget cycle, including the strategic planning processes. It uses legal and regulatory frameworks, systems to classifying and recording budget operations, budget and expenditure reports, all anchored in robust gender-sensitive budget analysis. This process closes with exercises of oversight on the budget process at the closure of the budget cycle. This approach has had concrete results, which we believe are serving as triggers for the promotion of gender equality at the programme's beneficiary countries. Pro PALOP-TL SAI has influenced public policies by promoting gender equality in the broader field of governance with visible impact, such as the gradual increase between 2017-2021 of budget allocations towards programmes/projects that promote gender equality directly or indirectly. At the same time, the positive trend on public policies regarding gender mainstreaming in strategic planning processes has markedly influenced the Pro PALOP-TL SAI process referred above. The implementation of the GRB and gender-sensitive governance mechanisms was therefore a dynamic process with feedback.

Besides indirect results of the work accomplished, the Parliament of Cape Verde, approved the Law n°. 55/IX/2019 that establishes the basis for the State Budget, with clear guidance on the need for a gender sensitive budget and to include gender equality and consider gender equity issues in the budget processes and documents. The Parliament of Angola approved the 2018 State Budget, subject to the inclusion of specific funds for the promotion of gender equality. Pro PALOP-TL SAI developed 3 specific proposals to include gender markers in the National Budget Operations/ Transactions Records and Classification Systems in Angola, Cabo Verde and São Tomé e Príncipe. Cabo Verde has successfully implemented gender markers into its Integrated System of Budgetary and Financial Management – the SIGOF.

The above are some of the relevant changes and transformations within the overall context of economic governance (outcome level), for which Pro PALOP-TL SAI realizations in the field of GRB (output level) had a critical and verifiable impact.

The process has allowed to achieve concrete results and, simultaneously, has helped to identify challenges that, once overcome, will foster the agenda concerning the promotion of gender equality, through economic governance and PFM systems – hence, achieving the ultimate goal of Pro PALOP-TL SAI. Among these challenges, the lack of articulation between existing strategic planning documents and subsequent budgetary processes, especially with regard to the allocation of funds to programs/projects aimed at promoting gender equality, is gaining relevance.

The research, analysis and monitoring of the beneficiary countries leads us to state that, when there is a disconnection between the legal framework, the planning processes and the budgetary processes, there will be a negative impact on the promotion of gender equality. This disarticulation not only has an impact on gender, but also compromises governance outcomes. However, this scenario is a challenge that can be overcome, as we expect to demonstrate with the examples of the Pro PALOP-TL SAI Model to integrate the gender approach into the budget cycle. In addition, as we will demonstrate, there is evidence of gains in transparency, accountability, openness and inclusiveness for the PALOP-TL PFMS and economic governance resulting from the successful implementation of such approach.

This publication aims to inform the wider public and brings to light the overall process regarding GRB in the PALOP-TL countries, while sharing the effective results achieved. These results were driven by research and desk reviews, but also through advocacy, technical capacity building and political advice.



INTRODUÇÃO

A presente publicação racionaliza e sistematiza os resultados de pesquisa e análise em “*Empoderamento das Mulheres e Orçamentação Sensível ao Género*” promovidas pelo Pro PALOP-TL ISC (FASE II). A capitalização do conhecimento produzido durante o período de implementação do Programa, no que tange a OSG e a sua contribuição a promoção da igualdade de género através de mecanismos de governança, torna-se crucial, passados seis anos do início do processo.


Capitalizando das realizações e bases de referência legadas pelo seu predecessor¹, o Programa para a Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (PFMS) nos PALOP-TL (Pro PALOP-TL ISC (Fase II))² pretende imprimir uma nova dinâmica, acelerar e consolidar os processos que promovam a governação económica transparente, com o objetivo específico de melhorar a performance dos PALOP e Timor-Leste no relativo a prestação de contas e responsabilização, eficácia e transparência.

Para além do resumo executivo, da nota introdutória e das conclusões preliminares, a presente publicação foi estruturada em torno de quatro pontos principais, sendo estes: (i) A Orçamentação Sensível ao Género (OSG) e o Referencial Teórico do Pro PALOP-TL ISC, em que se abordam questões relacionadas com a Orçamentação Sensível ao Género e o seu quadro referencial, assim como a sua perspetiva na agenda internacional impulsionada pela CEDAW; (ii) Histórico da OSG no Programa Pro PALOP-TL ISC, em que se analisa essencialmente o processo evolutivo da OSG no âmbito da implementação do Programa, bem como o papel e avanços deste último em matéria de OSG nos PALOP e em Timor-Leste (este, com um processo paralelo ao Programa); (iii) *Modelo Pro PALOP-TL ISC, em que se demonstra* e replica o Modelo para a análise comparativa evolutiva do Orçamentação Sensível ao Género, com foco no exercício Orçamental de 2019 comparativamente ao exercício de 2017; por último (iv) *A identificação de desafios e boas práticas*, com base num exercício construtivo que demonstra onde estamos, realçando os pontos de (des)conexão entre os processos de governação que podem melhorar a performance dos países em matéria de promoção da igualdade de género.

1 Projeto para o Reforço das Competências Técnicas e Funcionais das Instituições Superiores de Controlo (ISC), Parlamentos Nacionais e Sociedade Civil para o controlo das Finanças Públicas nos PALOP e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC) - <http://old.agora-parl.org/pt/pro-palop-tl-sai/>.

2 <https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai>.

A propriedade intelectual e direitos de autor relativos à presente publicação são regulados pelo artigo 11 das condições gerais dos contratos assinados com os seus autores (caso sejam consultores) e pelas regras e procedimentos do Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O estipulado no referido artigo deve ser interpretado em conjunto com o previsto no artigo 9 das condições gerais do Acordo de Contribuição, assinado entre o PNUD e a União Europeia (UE) para a implementação do Pro PALOP-TL ISC (Fase II).



A ORÇAMENTAÇÃO SENSÍVEL AO GÉNERO E O REFERENCIAL TEÓRICO DO Pro PALOP-TL ISC

A estratégia e lógica de intervenção do Pro PALOP-TL ISC para promover a OSG nos PALOP-TL foi desenhada ainda durante a formulação da primeira fase do programa, em 2013, e depois afinada na formulação da segunda fase do programa, em 2018. Na sua lógica de intervenção, o programa “segue as recomendações e metas das políticas nacionais e da UE, incluindo o Kit de Ferramentas da UE para a Integração da Igualdade de Género na Cooperação para o Desenvolvimento da CE, mas também a promoção da igualdade de género e direitos humanos em todos os seus componentes, como os Planos de Ação de Género (PAG) da UE e o Plano Estratégico da CPLP para a Igualdade e o Empoderamento das Mulheres”.

A convenção pela eliminação de todas as formas de discriminação contra as Mulheres (CEDAW), ratificada por todos os PALOP e Timor-Leste, define como obrigações centrais do Estado, com vista a eliminar a discriminação contra as mulheres, *(i) assegurar que as suas leis não contem discriminação direta ou indireta e que protegem as mulheres contra a discriminação, (ii) melhorar a posição de fato das mulheres através de políticas e programas concretos e eficazes, e (iii) lidar com as relações de género e estereótipos de género persistentes que afetam as mulheres, através de atos individuais de pessoas, mas também através do quadro legal, estruturas sociais e instituições.*

O principal detentor de obrigações de direitos humanos é o Estado, sendo que este, a partir do momento que ratifica a CEDAW, torna-se o principal responsável para a implementação da mesma. Para o efeito, várias estratégias e instrumentos são fundamentais para que tal aconteça, entre elas a OSG ou a transversalização da abordagem de género no processo de planificação.

A declaração de Beijing,³ que dá suporte a CEDAW, põe uma grande ênfase na suficiência dos recursos disponíveis em particular aos orçamentos.

Por outro lado, a abordagem do programa para a transversalização do género inspira-se nas orientações das Agendas 2030⁴ e 2063⁵ sobre os compromissos da humanidade e do continente Africano para promover e acelerar a igualdade e equidade de género. Os signatários da Agenda 2030, dentre os quais se encontram todos os PALOP e Timor-Leste, assumiram o compromisso de, até 2030, “(...) promover a igualdade de género e o empoderamento de mulheres e meninas” (ponto 3), com base numa visão do mundo em que “(...) cada mulher e menina desfruta da plena igualdade de género e no qual todos os entraves legais, sociais e económicos para seu empoderamento foram removidos” (ponto 8). Essa é a Agenda renovada em que “(...) alcançar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres e meninas representará uma contribuição essencial para o progresso em todos os Objetivos e metas, (...) [através de] um aumento significativo dos investimentos para superar o hiato de género e fortalecer o apoio a instituições em relação à igualdade de género e o empoderamento das mulheres nos âmbitos global, regional e nacional” (ponto 20).

A 6ª aspiração da Agenda 2063 pretende uma África “(...) cujo desenvolvimento é impulsionado pelas pessoas, contando com o potencial do povo africano, particularmente, das mulheres e dos jovens e crianças bem cuidadas”. Do mesmo modo, a “África Que Queremos” incluiu dentre as prioridades das CERs (comunidades económicas regionais) e nacionais a curto-prazo, o “desenvolvimento do Género/Mulheres” (ponto 2). Essa aspiração que se pretende materializar por via do objetivo 17 “Plena Igualdade de Género em Todas as Esferas da Vida”.

Por fim, importantes organizações e instituições financeiras internacionais, como a ONU Mulheres⁶, o FMI e a OCDE, estão alinhadas na necessidade de se ter políticas para despesa pública sensíveis às questões de género. Para o Fundo Monetário Internacional (FMI), a despesa pública pode não ser a resposta para todas as demandas ou a cura para todos males, contudo não existe progresso significativo para a igualdade de género sem o apoio significativo do Estado, políticas de investimento público e programas com o objetivo de nivelar as desvantagens socioeconómicas das mulheres⁷. Dentre as suas orientações para políticas públicas e intervenções, o Fundo recomenda o “reconhecimento em suas políticas que a igualdade de género, entendida como a realização plena dos direitos humanos das mulheres e a eliminação da discriminação baseada

3 Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher - Pequim, 1995 - http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf

4 http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf.

5 https://au.int/sites/default/files/pages/33794-file-agenda_2063_portuguese_final_revised_first_ten_year_implementation_plan_12_10_15_portuguese.pdf.

6 <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2010/1/gender-responsive-budgeting-in-practice-a-training-manual>

7 Pg. 5 @ <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/09/The-IMF-Gender-Equality-and-Expenditure-Policy-CESR-and-BWP-Sept-2017.pdf>.

no género requer investimento público substancial e sustentado (...)⁸. A Recomendação de 2015 do Conselho sobre Igualdade de Género na Vida Pública da OCDE (recomendação GEPL)⁹ estabelece um caminho claro para tornar os governos, administrações públicas, parlamentos e instituições de justiça mais conscientes e respondentes relativamente às perspetivas, interesses e necessidades das mulheres e dos homens. Esta organização regional desenvolveu um toolkit para transversalizar e implementar a igualdade de género¹⁰.

A OSG, no contexto Pro PALOP-TL ISC, deve ser entendida como um instrumento de influência e de gestão relacionado com a elaboração do orçamento e o ciclo orçamental, permitindo que o processo de tomada de decisão seja rico e transparente. A transversalização da abordagem de género no processo orçamental torna possível visualizar como os investimentos e gastos impactam o status socioeconómico e as oportunidades de mulheres e homens, assim como permitem extrair da invisibilidade as desigualdades existentes.

A elaboração do Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental, foi precedida de processos intensos de pesquisa e discussão em torno a qual seria o quadro referencial e teórico a seguir. Foram utilizados os seguintes quadros de referência:

TABELA 1: QUADROS DE REFERÊNCIA OSG PARA CONSTRUÇÃO DO MODELO Pro PALOP-TL ISC INTEGRAÇÃO ABORDAGEM DE GÉNERO NO CICLO ORÇAMENTAL

MODELO REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO
<p>PNUD</p>	<p>A ferramenta é utilizada para capturar elementos relacionados com os resultados. É utilizado para capturar o Marcador de Género para projetos do PNUD.</p> <p>A cada resultado deve ser atribuída uma classificação de género de 0, 1, 2 ou 3, como se segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os resultados que tenham como objetivo principal a igualdade de género devem ser classificados com 3. • Os resultados que tenham como objetivo significativo a igualdade de género devem ser classificados como 2. • Os resultados que contribuam de alguma forma para a igualdade de género, mas não de forma significativa, devem ser classificados 1. • Os resultados que não se espera que contribuam visivelmente para a igualdade de género devem ser classificados em 0.

8 Pg. 14 @ <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/09/The-IMF-Gender-Equality-and-Expenditure-Policy-CESR-and-BWP-Sept-2017.pdf>.

9 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/2015-oecd-recommendation-of-the-council-on-gender-equality-in-public-life_9789264252820-en#page4.

10 <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>.

MODELO REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO
OCDE-CAD Marcadores de Igualdade de Género	<p>O marcador da política de igualdade de género do CAD</p> <p>A OCDE acompanha a promoção da igualdade de género e dos direitos das mulheres utilizando o marcador de política de igualdade de género OCDE-CAD: um instrumento estatístico para registar as atividades que promovem a igualdade de género como um objetivo político. Como parte do relatório anual da sua ajuda ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, os membros do CAD são obrigados a indicar para cada projeto/programa se este visa a igualdade de género como objetivo político de acordo com um sistema de pontuação de três pontos:</p> <ul style="list-style-type: none"> · NÃO VISADO (PONTUAÇÃO 0) - O projeto/programa foi marcado, mas não foi encontrado como alvo a igualdade de género; · SIGNIFICATIVO (PONTUAÇÃO 1) - A igualdade de género é um objetivo importante e deliberado, mas não a principal razão para levar a cabo o projeto/ programa. · PRINCIPAL (PONTUAÇÃO 2) - A igualdade de género é o principal objetivo do projeto/ programa e é fundamental na sua conceção e resultados esperados. O projeto/ programa não teria sido levado a cabo sem este objetivo de igualdade de género
Nações Unidas: Mecanismos Financiamento para a Igualdade de Género – Sistemas de Seguimento	<p>Escala de Pontos (UNICEF & IASC)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 3 (UNICEF)/2b (IASC): o objetivo principal é contribuir para/avançar a igualdade de género (e/ou capacitar raparigas e mulheres) · 2 (UNICEF)/2a (IASC): dará uma contribuição significativa para a igualdade de género (e/ou o empoderamento de raparigas e mulheres) · 1 (UNICEF/ IASC): contribuirá de forma limitada ou marginal ou dará algum contributo para a igualdade de género (e/ou para o empoderamento de raparigas e mulheres) · 0 (UNICEF /IASC) não deverá dar uma contribuição notável para o avanço da igualdade de género (e/ou o empoderamento de raparigas e mulheres) (IASC observa que se trata de projetos “cegos de género”) <p>Escala de pontos (UNFPA)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 2 é esperada uma contribuição significativa para a igualdade de género - a igualdade de género é um objetivo primordial a) sozinho ou b) dentro de outra área temática · 1 é esperada alguma contribuição para a igualdade de género e/ou o empoderamento das mulheres · 0 não se espera qualquer contribuição para a igualdade de género e/ou o empoderamento das mulheres. <p>Escala de Pontos (OIT)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 1: O projeto não contém objetivos, resultados que visem promover a igualdade de género · 2: O projeto não inclui a igualdade de género como resultado, mas alguns resultados e/ou atividades abordam especificamente questões de género · 3: Inclui a igualdade de género como resultado, e alguns resultados/ atividades abordam especificamente questões de género · 4: O principal objetivo declarado é promover a igualdade de género, e os resultados e atividades são concebidos para promover a igualdade de género

Deste processo de construção resultou o Modelo Pro PALOP-TL ISC para integração da abordagem de género no ciclo orçamental..

A Programa Pro PALOP-TL ISC (FASE II), através da aplicação do Modelo de integração da abordagem de género no ciclo orçamental, fortalece os processos de governação, transparência e exercício da democracia. Dá resposta ás obrigações definidas pela CEDAW e compromissos assumidos pelos países beneficiários, sendo que juntamente com os parceiros:

- Auxilia na reforma legal e normativa para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental, de forma a acelerar o processo de institucionalização, fazendo com que os mesmos não contenham aspetos discriminatórios contra as mulheres ou neutros ao género;
- Indica os pontos de entrada para a institucionalização e transversalização da abordagem de género nos instrumentos de planificação e orçamentação, incluindo a utilização de ferramentas como os sistemas de marcadores de género;
- Trabalha em processos de advocacia e desenvolvimento de capacidades relativamente à temática de género em si, como na análise e fiscalização sensível ao género dos orçamentos de estado;
- Auxilia nos processos de auditorias relativas ao ODS 5 – *Empoderamento de Mulheres e Meninas* - para a inclusão das Instituições Superiores de Controlo (ISC);

A OSG apresenta-se neste processo como uma ferramenta que vem promover a igualdade de género nos países beneficiários, mas sobretudo que vem promover a transparência e a eficácia no ciclo orçamental. Procura responder, portanto, aos direitos dos(as) cidadãos(as) a` mais e melhor informação e ao suporte de ações que promovam a cidadania ativa. Com a integração da abordagem de género no ciclo orçamental através da OSG dá-se resposta ao direito de um desenvolvimento sustentável assentado na promoção da igualdade de género, justiça social e desenvolvimento económico.

PRINCIPAIS DEFINIÇÕES DO ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÉNERO

O processo que se vem seguindo para promoção da igualdade de género, inclui diversas discussões sobre mecanismos que poderiam acelerar o alcance da igualdade. Um dos principais marcos deste processo foi a realização da Conferência Beijing 1995, que veio a dar lugar à Plataforma de Beijing e que se identifica a necessidade de integrar a abordagem de género nos processos de planificação estratégica, hoje conhecido como *gender mainstreaming* (“transversalização de género”) e que posteriormente veio a integrar igualmente a Orçamentação Sensível ao Género (OSG). A principal convenção nesta matéria, a CEDAW, formaliza a necessidade de institucionalização de ferramentas para o “*gender mainstreaming*” nos processos de planificação e nas quais podemos integrar a OSG.

A OSG assenta em intervenções que têm como objetivo mudar o paradigma da elaboração de “orçamentos neutros”, ou mesmo discriminatórios, assim como as políticas e os programas que os sustentam, de forma a quebrar com a realidade atual, em prol da promoção da igualdade de género.

TABELA 2: RESUMO QUADRO CONCEPTUAL OSG

O QUE É A ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÉNERO?	O QUE É ORÇAMENTAR COM A PERSPETIVA DE GÉNERO	OBJETIVOS DA OSG	IMPORTÂNCIA DA OSG
<p>É um Orçamento que em conta as diferentes necessidades, interesses e realidades que homens e mulheres têm na sociedade devido aos papéis de género, quando os programas são desenhados</p>	<p>É incluir verbas no OE para assegurar a implementação dos compromissos sobre a Igualdade de Género e o Empoderamento da Mulher tanto nacionais como internacionais</p>	<p>É quacionar as diferentes implicações que o Orçamento de Estado pode ter na promoção da equidade de género e para assegurar a igualdade de acesso e de benefícios de raparigas rapazes, mulheres e homens aos diferentes serviços e recursos</p>	<p>Melhorar a eficiência da gestão pública</p> <p>Reduzir a pobreza e a exclusão e promover a igualdade</p> <p>Gerar riqueza e emprego)</p> <p>Acelerar a realização, de forma transversal, dos 17 ODS e respectivas metas nacionais</p>
<p>Considera as desigualdades existentes derivadas dessas diferentes realidades, fornecendo recursos para sua eliminação e garantindo um acesso equitativo aos bens e serviços públicos.</p>	<p>Tomar em conta as diferentes necessidades e realidades de homens e mulheres no desenho dos programas para promover um acesso equitativo a seus benefícios.</p>	<p>Encorajar a transversalização da abordagem de género nos processos de planificação e orçamentação, para contribuir para uma alocação equitativa e eficiente dos recursos.</p>	<p>Importantes avanços em relação a igualdade de género nas leis, políticas e planos, mas sempre com limitados recursos para sua implementação.</p> <p>Melhor visibilidade de tudo o que está a ser feito através do orçamento para avançar na igualdade de género.</p>
<p>Reconhece as contribuições, remuneradas e não remuneradas, que homens e mulheres fornecem na produção de bens e serviços, mas também para a reprodução e sustentabilidade da vida, e as toma em conta para mobilizar e distribuir os recursos.</p>	<p>Contribuir, através das infraestruturas e dos serviços, da redução da carga de trabalho não remunerado.</p> <p>Promover uma corresponsabilidade social do Estado, o Sector Privado e a comunidade nos cuidados e atenção das pessoas.</p> <p>Investir em mudanças institucionais e de padrões culturais.</p>	<p>Assegurar a alocação dos recursos necessários para implementar as políticas e estratégias para a promoção da igualdade de género no Orçamento do Estado.</p> <p>Melhorar a transparência e a prestação de contas.</p>	<p>Melhor compreensão da integralidade do sistema económico permite uma abordagem mais eficaz das políticas e um uso mais eficiente dos recursos públicos</p> <p>O orçamento nunca é neutro ao género</p>

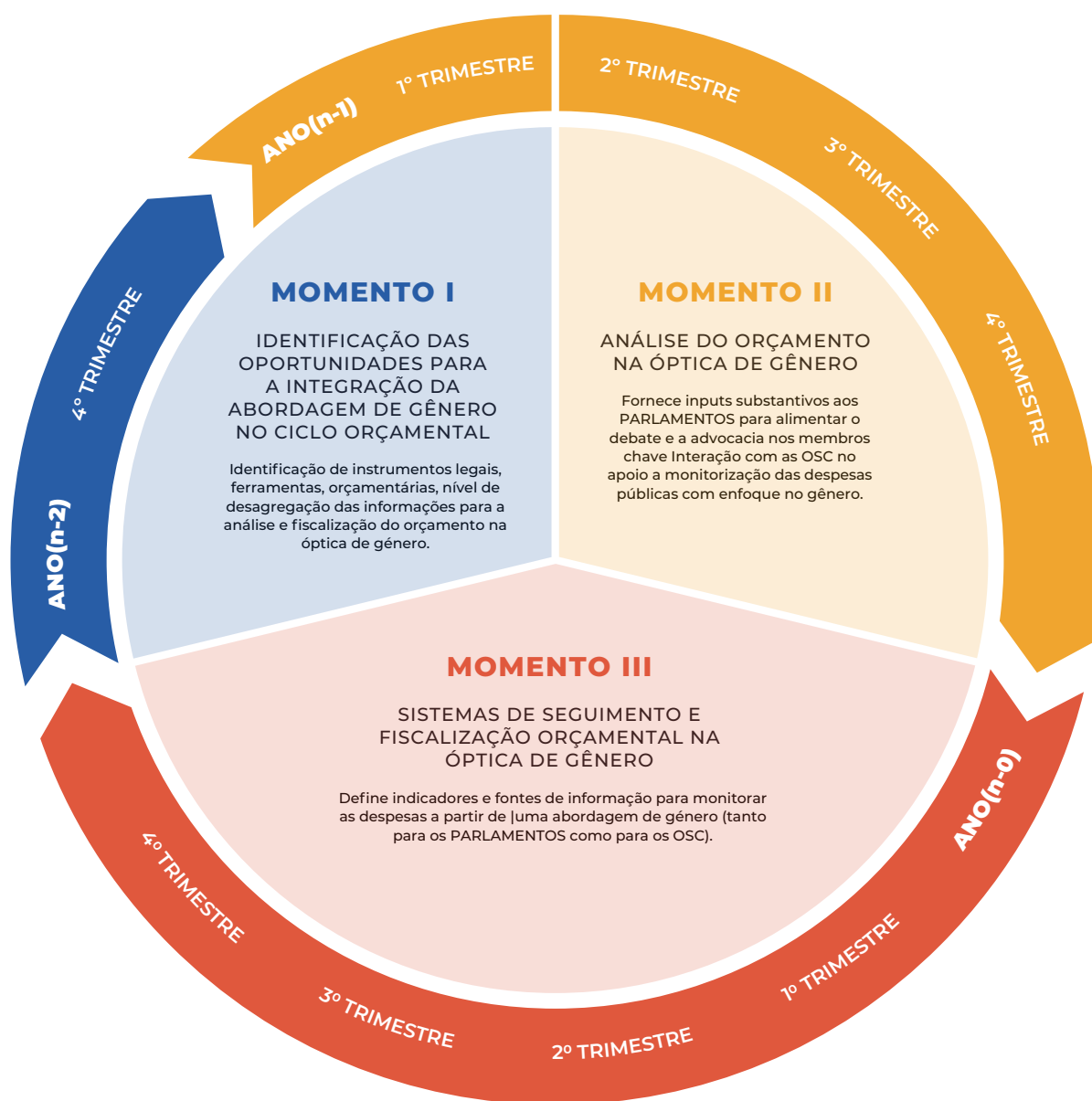
NB: Tendo em conta o escopo geográfico de intervenção do Pro PALOP-TL ISC (Fase II), os conceitos adotados na tabela 2 foram aplicados ao sector público a nível central do Estado.

Fonte: Pro PALOP-TL ISC 2013/2017 e 2019/2021

O MODELO Pro PALOP-TL ISC PARA ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÊNERO

A OSG torna possível visualizar como os investimentos e gastos impactam o status socioeconómico e as oportunidades de mulheres e homens, assim como permitem extrair da invisibilidade as desigualdades existentes.

MODELO Pro PALOP-TL ISC DA INTEGRAÇÃO DA ABORDAGEM DO GÊNERO NA FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



n - Ano Fiscal

Fonte: Pro PALOP-TL ISC 2013/2017 e 2019/2021

O Modelo Pro PALOP -TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental foi desenhado na primeira fase do Programa Pro PALOP-TL ISC, em 2017, e vem sendo aprimorado e sistematizado desde então, aplicando-se em todos os processos de análise e fiscalização orçamental levados a cabo nos países beneficiários e no contexto do apoio do programa. O Modelo é composto por diferentes ângulos de análise, entre os quais:

- **Pontos de entrada para a integração da abordagem de género**, que permitem fazer a análise dos: (i) quadros normativos e legais que regem o processo orçamental; (ii) formatos, formulários de planificação, programação; (iii) sistema de classificação e registos orçamentais; e (iv) relatórios e mapas de género, assim como de principais documentos do ciclo orçamental. Este passo deve acontecer no primeiro trimestre (T1) do Ano Fiscal¹¹ precedente (n-1), durante a fase de formulação do Orçamento de Estado do Ano Fiscal em análise (n0), ainda antes da Declaração Pré-Orçamentária¹². Idealmente, pode acontecer no T4 do Ano Fiscal precedente (n-2), durante a fase de auditoria e avaliação¹³.
- **Análise orçamental sensível ao género, que inclui:** (i) análise a nível nacional dos PALOP e Timor-Leste; (ii) análise a nível regional e por último a (iii) análise comparativa evolutiva do Orçamento de Estado. Este passo deve acontecer assim que a Proposta do Orçamento do Executivo (POE) é submetida ao Parlamento, no T3 (em certos contextos, no T4) do n-1. Em determinadas circunstâncias, este passo pode acontecer no final do T1 do n0, nesses casos, a análise acaba por incidir sobre o Orçamento Promulgado (e não sobre a Proposta do Executivo – ainda antes da promulgação pelo parlamento), visando alternativamente preparar melhor a fase de fiscalização da execução orçamental. Nesses casos, importa notar que ter-se-á perdido a oportunidade de influenciar as escolhas do Orçamento de Estado.
- **Fiscalização orçamental, que permite:** (i) análise de execução orçamental. Incide sobre o Orçamento Promulgado, os Relatórios de Execução Orçamental e a Conta Geral de Estado (em alguns casos, sobre revisões semestrais e orçamentos rectificativos) e acontece ao longo do ano fiscal (n0).

A aplicação do Modelo Standard Pro PALOP-TL ISC na análise do Orçamento de Estado e da execução orçamental dos países permite unificar e simplificar a informação de forma a que se possa estabelecer uma base comparativa. No quadro desta publicação, apenas será disponibilizada informação relativa ao processo de análise orçamental. Publicações subsequentes já previstas no quadro do programa incidirão sobre aos pontos de entrada e fiscalização orçamental.

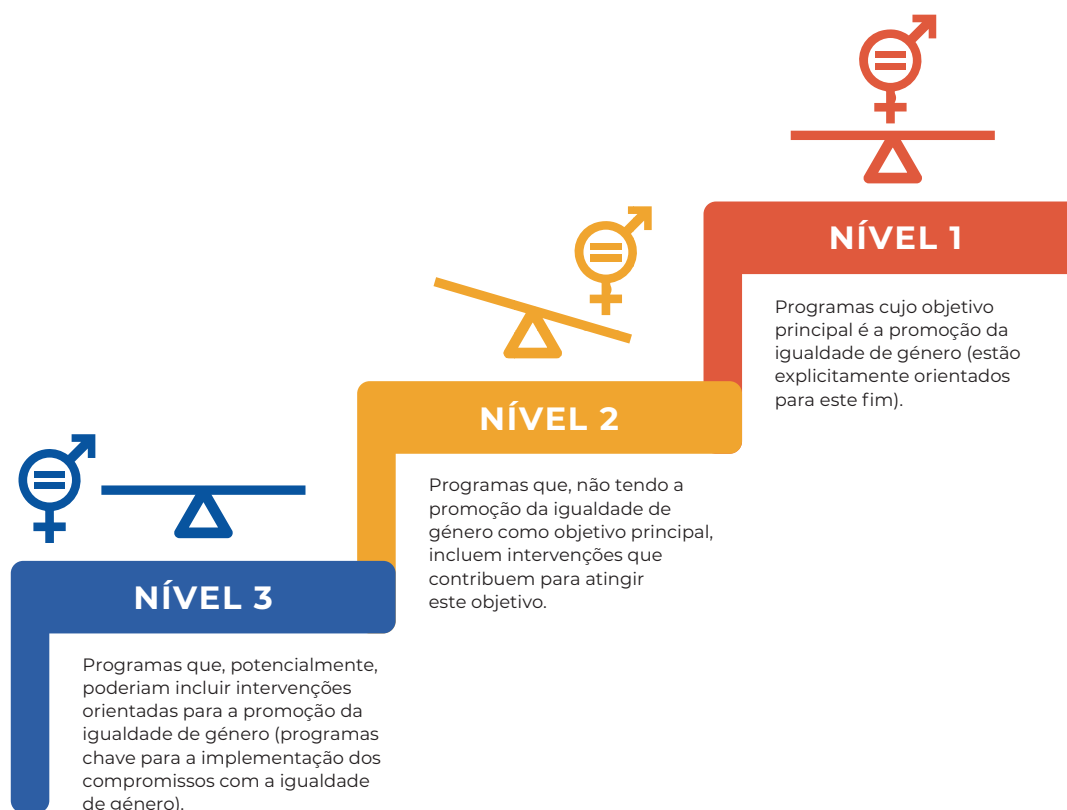
11 Ano Fiscal em Curso.

12 Terminologia usada pela *International Budget Partnership* para referir os 8 documentos orçamentais standards que devem ser produzidos ao longo do ciclo orçamental – mais informação em <https://www.internationalbudget.org/>.

13 De notar que este processo acontece também no início dos ciclos de planificação estratégica nacional – a cada 4 anos.

A METODOLOGIA PRO PALOP-TL ISC PARA CLASSIFICAÇÃO DE PROGRAMAS/ PROJETOS NOS MAPAS ORÇAMENTAIS

No contexto da presente publicação, tomou-se como base de referência a análise Orçamental Sensível ao Género resultante da aplicação do Modelo Pro PALOP-TL ISC ao Orçamento de Estado do ano económico de 2019 nos PALOP e Timor-Leste, tendo em conta os três níveis de análise seguintes:




Para a análise orçamental sensível ao género, foram usadas as percentagens das alocações das verbas do Orçamento de Estado e no sentido de garantir a comparabilidade entre os países, calculando o indicador do **peso relativo do género por nível no total da despesa pública**. Estas análises beneficiam muito da existência de instrumentos de promoção e reforço da OSG, como por exemplo, os marcadores de género que o Pro PALOP-TL ISC vem desenvolvendo em complemento às iniciativas e medidas de OSG que os PALOP estão a implementar – ver tabela 3:

OS MARCADORES DE GÉNERO

TABELA 3: RESUMO ABORDAGEM METODOLÓGICA MARCADORES DE GÉNERO

O QUE É?	MARCADOR A NÍVEL DE PROJETO/PROGRAMA (QUADRO LÓGICO)
<p>O marcador de Género (Gender marker) é uma ferramenta que permite classificar os projetos ou programas, de acordo com sua contribuição para a promoção da igualdade de género. Em certos casos, os produtos podem ser a unidade em que o marcador é aplicado. Contribuir para este objetivo significa tanto combater as causas quanto abordar as consequências da discriminação contra as mulheres e das desigualdades de género ao mesmo tempo que promove um quadro institucional favorável para alcançar este objetivo.</p>	<p>NÍVEL G3.-PROJETO DE PROMOÇÃO DE IGUALDE DE GÉNERO. Projeto cujo objetivo principal é a promoção da igualdade de género, ou seja, está a contribuir diretamente para a implementação das prioridades de género incluídas no Programa do Governo ou na Estratégia Nacional de Igualdade de Género em Vigor.</p>
<p>O marcador é inserido nos Sistema Gestão Orçamental e Financeira ao nível de programa ou projeto/unidade. De forma geral, a marcação é feita com base no conteúdo do quadro lógico do programa ou projeto. No entanto, prevêem-se também critérios para as unidades de apoio administrativo que não tem quadro lógico.</p>	<p>NÍVEL G2.- PROJETO COM COMPONENTE PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO. Projeto que não tendo a promoção da igualdade de género como seu objetivo principal, inclui simultaneamente ao menos um produto com atividades e indicadores que contribuem diretamente para a mesma.</p>
	<p>NÍVEL G1.- PROJETO COM ALGUMA INTERVENÇÃO PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO. Projeto que, mesmo não tendo um componente de género, inclui pelo menos algum produto, atividade ou indicador que contribui diretamente para à promoção da igualdade de género.</p>
	<p>NÍVEL G0.- PROJETO QUE AINDA NÃO INTEGRA GÉNERO. Projeto que não inclui nenhum elemento que permita visibilizar a sua contribuição para a promoção da igualdade de género, ou seja, a promoção da igualdade de género não se reflete em nenhum dos seus produtos, atividades e indicadores.</p>

Fonte: Pro PALOP-TL ISC 2013/2017 e 2019/2021



HISTÓRICO DA ORÇAMENTAÇÃO SENSÍVEL AO GÉNERO NO CONTEXTO DO Pro PALOP-TL ISC - UM PROCESSO EVOLUTIVO

A inclusão da OSG como ferramenta de trabalho e a sua completa integração nos mecanismos de implementação do Pro PALOP -TL ISC é um processo com já cerca de 6 anos e que se apresenta com uma dinâmica evolutiva e inovadora, em várias dimensões, especialmente na conceção e aplicação das ferramentas de análise e fiscalização orçamental, cuja implementação deu origem ao **Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental**. Esta dinâmica teve um impacto a vários níveis dos processos de governação e aumento da transparência nos países beneficiários do programa. Os resultados imediatos observados são profundos e com grandes implicações na promoção da igualdade de género, nos âmbitos institucionais e governativos¹⁴, apresentando-se como respostas contundentes aos mecanismos promovidos pela Agenda da CEDAW. Como exemplos imediatos desses resultados, destacam-se as alterações resultantes de reformas legais (inclusão da abordagem de género no processo orçamental), nos sistemas informáticos (integração de marcadores de género nos sistemas de gestão das finanças públicas) e na institucionalização de práticas e exercícios regulares de fiscalização, controlo e monitoria social das finanças públicas nos países beneficiários.

14 Os resultados da primeira fase, 2013-17, estão disponíveis no [relatório final](http://old.agora-parl.org/documents-palop/Relatorio%20Narrativo%20e%20Financeiro_2013-2017_PT_Final.pdf) (http://old.agora-parl.org/documents-palop/Relatorio%20Narrativo%20e%20Financeiro_2013-2017_PT_Final.pdf) e no [portal do programa](http://old.agora-parl.org/pt/pro-palop-tl-sai/context) (<http://old.agora-parl.org/pt/pro-palop-tl-sai/context>). Os resultados da segunda fase, 2018-20 (ainda em curso), estão disponíveis no [primeiro relatório anual interino](https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/report/relatorio-narrativo-e-financeiro-anual-2018-2020) (<https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/report/relatorio-narrativo-e-financeiro-anual-2018-2020>).

A EVOLUÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO SENSÍVEL AO GÉNERO NO CONTEXTO DO Pro PALOP-TL ISC

A análise da informação produzida durante a implementação do Programa e as informações recolhidas nos exercícios anteriores a este forneceu os elementos que permitem traçar uma linha evolutiva do processo de integração da abordagem de género no ciclo orçamental nos PALOP-TL.

Podemos descrever esse percurso da transversalização do género e da OSG no Pro PALOP-TL ISC como sendo um caminho composto por três momentos chave que foram implementados na primeira fase do projeto, o Pro PALOP-TL ISC (2014/2017)¹⁵, e continuaram a ser implementados na segunda fase, ainda em curso, o Pro PALOP-TL ISC (Fase II), de 2019 a 2021¹⁶:

TABELA 4: RESUMO DAS FASES DO Pro-PALOP- TL ISC E DOS MOMENTOS INTEGRAÇÃO ABORDAGEM DE GÉNERO

ETAPA	ATIVIDADE	PERÍODO
Momento 1	Assistência Técnica em género e fiscalização parlamentar orçamental -Assembleia Nacional de Cabo Verde 2014/2015	FASE I Pro PALOP-TL ISC (2014/2017)
Momento 2	Assistência técnica em género e fiscalização parlamentar orçamental (Desenho e Aplicação do Modelo Standard Pro PALOP -TL ISC Integração da abordagem de género no Ciclo Orçamental) – 2017	
Momento 3	OAO e OSG – 2019/2020 – Realização de oficinas conjuntas para OSC, Parlamentos e Tribunais de contas. Assistência Técnica em Empoderamento das Mulheres e OSG Ciclo Workshops OSG Redes de Mulheres Parlamentares PALOP-TL e OSC	FASE II Pro PALOP-TL ISC (2019/2021)

Fonte: Relatório Deskreview: Pro PALOP-TL ISC 2013/2017 e 2019/2021

MOMENTO 1 (2014/2015)

Género e fiscalização parlamentar na Assembleia Nacional de Cabo Verde - Este processo somente aconteceu em Cabo Verde, e teve 3 dimensões essenciais: (i) *Análise orçamental da proposta de orçamento de estado 2015*; (ii) *Sessões de trabalho com a Rede de mulheres parlamentares de Cabo Verde (RMP-CV)*; (iii) *Elaboração de uma estratégia de advocacia para a OSG em Cabo Verde. Esta experiência juntamente com os intercâmbios promovidos pelo projeto e a cooperação Sul-Sul*;

15 http://old.agora-parl.org/pt/pro-palop-tl-sai/context_

16 <https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/areas-de-intervencao>.

Como resultado do sucesso da implementação da estratégia de transversalização do género do Projeto no Momento 1¹⁷, deu-se a transição para o Momento 2 que é caracterizado por uma das grandes inovações e mais valias no Pro PALOP-TL ISC, em matéria de OSG: primeiramente, o desenho e produção de um modelo standard composto por elementos de análise e fiscalização orçamental com uma abordagem de género e, subsequentemente, a sua aplicação a nível dos PALOP e Timor-Leste.

MOMENTO 2 (2017)

A implementação do Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental representa, não só a sistematização e efetivação do Modelo, mas também a sua expansão a nível dos PALOP e Timor-Leste. Este Modelo, que é implementado em todos os países beneficiários através de uma assistência técnica com especialistas da área, assenta nas seguintes dimensões: (i) *Identificação do contexto e oportunidades ligadas à integração da abordagem de género no ciclo orçamental*; (ii) *Análise do Orçamento com uma abordagem de género*; (iii) *Formulação de um sistema de seguimento e fiscalização das despesas públicas com uma abordagem de género*; (iv) *Estratégias de formação e acompanhamento técnico adaptadas às realidades dos países beneficiários*.

Os momentos 1 e 2 culminaram com as primeiras análises dos orçamentos de estado nos PALOP-TL, aplicando a metodologia Pro PALOP-TL ISC. Esse importante passo permitiu traçar uma linha evolutiva, no que diz respeito a análise do OE, ao mesmo tempo que permitiu fazer uma análise comparativa regional. Com o fim do período de implementação da primeira fase do Pro PALOP-TL ISC e o início do Programa Pro PALOP-TL ISC (Fase II), lançou-se o momento 3 para a transversalização do género no contexto do Programa. Nesta fase do Programa, criaram-se as bases que permitiram dar continuidade à utilização da OSG como ferramenta de promoção da igualdade de género e, consequentemente, de promoção de uma governação transparente e equitativa.

MOMENTO 3 (2019/DATA CORRENTE)

A estandardização do Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de géneros no ciclo orçamental, desenvolvido em 2017, permitiu a sua réplica nos PALOP com variações e inovações que vieram dar uma nova dimensão ao processo, entre elas: (i) *a realização de Oficinas de Análise Orçamental (OAO) e OSG, trazendo uma perspetiva mais integradora* e (ii) *a introdução da abordagem de género pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC), com base no Modelo Pro PALOP-TL ISC, nos processos de auditoria e de elaboração dos Pareceres sobre a Conta Geral de Estado, permitindo focar o controlo externo das despesas e contas públicas também no ODS 5*.

17 Contributos para compreender o impacto em Cabo Verde em: Azevedo-Harman, Elisabete, Godinho Gomes, Ricardo, 'Post-Legislative Scrutiny of the Law Against Gender Based Violence: the successful story of the Cabo Verde parliament', Paper prepared for the Academic Seminar on Post-Legislative Scrutiny (London, 10 July 2018). The article will be published by the European Journal of Law Reform (EJLR), Special Issue 2019-2, on Post-Legislative Scrutiny (March 2019).

A presente publicação vem racionalizar esses diferentes contributos, no sentido de dar continuidade ao processo, incluindo, até o momento, a realização de:

- *Deskreview* OSG no Programa Pro PALOP-TL ISC FASE I e II;
- Elaboração do relatório “*Modelo Pro PALOP-TL ISC integração da abordagem de género no ciclo orçamental – uma análise comparativa OSG nos PALOP e Timor-Leste (2019)*”.

Esta publicação coloca o foco nas informações referentes a uma síntese destes dois exercícios precedentes, devendo, entretanto, um outro exercício vir a ser publicado posteriormente com informações mais aprofundadas e atualizadas.

O PAPEL DO Pro PALOP-TL ISC NOS AVANÇOS EM ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÉNERO NOS PALOP

O percurso do Pro PALOP-TL ISC de 2014 a 2020 marcou um “antes” e um “depois” nos PALOP, no que tange a análise e fiscalização dos OE com base numa abordagem de género. Este percurso caracterizou-se fundamentalmente por não ser uma questão pontual, mas sim o resultado de um processo evolutivo que, através da aplicação do Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental, facilitou a institucionalização nos países acima referidos destes mecanismos referenciados pela CEDAW como promotores da igualdade de género.

As sucessivas análises orçamentais utilizando o Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental, representam uma das âncoras deste processo evolutivo, dando elementos aos beneficiários para a realização de processos de fiscalização orçamental. O conhecimento produzido com a análise comparativa dos OE 2017 e 2019 tem vindo a nutrir este processo e vários já são os documentos produzidos fora do contexto do Programa e de forma independente pelos parceiros, que tem a sua génese no Modelo Pro PALOP-TL ISC. Este processo tem impulsionado igualmente mudanças estruturais importantes no que tange aos quadros legais de impacto orçamental e sistemas informáticos de execução orçamental.

Pro PALOP-TL E OS CLASSIFICADORES ORÇAMENTAIS

Um dos exemplos de maior visibilidade e sucesso é a utilização de **classificadores orçamentais no âmbito da OSG** como ponto de entrada para a integração da abordagem de género nos ciclos orçamentais. No caso específico dos países beneficiários do programa já há três iniciativas que propõem a utilização **classificadores programáticos** para a identificação de programas desenhados ou que contribuem para a promoção da igualdade de género, sendo estes os casos de Angola, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde. Nos dois primeiros países, o processo de encontra ainda a nível de resposta, enquanto que em Cabo Verde já foi implementado. Trata-se, dos “*Gender Marker*”, que um é sistema de codificação simples, aplicado para avaliar intervenções de acordo com o nível correspondente de integração da abordagem de género e do cumprimento dos compromissos assumidos pelo país em matéria de igualdade de género, e de documentos de planificação dos países – ver tabela 3 na página 17.

O Pro PALOP-TL ISC elaborou em 2017 uma proposta de “Gender Marker” para Angola na sequência do seminário sobre orçamentação sensível ao género realizado na Assembleia Nacional

do país, onde com base na informação dos programas orçamentais, foi possível estabelecer um marcador programático de género, com quatro níveis de classificação.

Em 2019 foi elaborada uma proposta para São Tomé e Príncipe, que foi apresentada no Seminário do Ministério do Plano à Finanças e Economia Azul (MPFEA). A proposta foi elaborada durante o seminário e foi apresentada à Direção de Orçamento e contém os seguintes elementos:

1. Desenvolvimento de uma proposta de sistema de marcadores para orçamentação sensível ao género no SAFE-e;
2. Integração da abordagem de género na Circular e Diretivas para a elaboração anual do OGE;
3. Agregar ao site do Governo um link direto sobre Género para que os setores, ao planificarem possam ter acesso a todos documentos oficiais do País em matéria de género;
4. Proposta para a capacitação aos técnicos da Direção Administrativa Financeira (DAF) de todos os setores (Administração Central, Local e Regional) em orçamentação sensível ao género e marcadores de género;
5. Elaboração de uma nota explicativa sobre como deve ser o processo de marcação nos programas no momento da elaboração do OE.

No caso de **Cabo Verde, a implementação do “Gender Marker” já é uma realidade** e foi feita através do Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF). A elaboração de 3 Relatórios de Género apresentado como documento integrante ao OE a partir de 2018, sugere que o processo de institucionalização da mesma tem tido resultados positivos. A ferramenta tem sido utilizada e fornece informações importantes relativas a alocação de verbas a nível dos projetos. Atualmente, esta é utilizada de forma independente das atividades do Pro PALOP-TL ISC, contudo a utilização deste instrumento não anula e deve ser complementar à implementação do Modelo do Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental. Aliás, a utilização deste Modelo nutre o processo de análise e fiscalização com informações que permitem uma discussão mais aprofundada no que tange a fiscalização e a alocação de verbas que promovem a igualdade de género. Desta forma, contribui-se para a utilização cada vez mais afinada dos marcadores de género por parte dos gestores de projetos na administração pública.

Os marcadores de género foram inseridos no SIGOF, ao nível dos projetos/unidade e a marcação foi feita com base em quatro níveis diferentes. Após terem sido incorporados no sistema, os marcadores de género passaram a permitir, primeiramente, identificar os projetos na Proposta do OE, de acordo com sua contribuição para o cumprimento dos compromissos em matéria de igualdade do género do país. Esta marcação passou a permitir a identificação das respetivas verbas alocadas para promover a igualdade de género, disponibilizando assim dados e informações que podem ser utilizados para a advocacia durante a sessão de debate e aprovação do OE pelo poder legislativo. Por outro lado, sobretudo quando está integrado nos sistemas informáticos de gestão orçamental e financeira do Estado, o marcador de género serve também como instrumento de seguimento da execução das despesas públicas prioritárias para a promoção da igualdade de género, servindo como ferramenta para o seguimento, a fiscalização e o controlo ao longo da execução orçamental.

A Proposta de Orçamento de Estado em 2019 apresentou, em seu Anexo V, o **Relatório do Orçamento Sensível ao Género**, justificado com base nos objetivos que preconiza o Governo em matéria de promoção da igualdade de género. O relatório indica que a metodologia utilizada para a classificação dos projetos e unidades orçamentais foi elaborada de acordo com os marcadores de género desenhados pelo Pro PALOP-TL ISC. A aplicação do sistema de marcadores de género ao OE de 2019 em Cabo Verde, teve os seguintes resultados:

TABELA 5: APLICAÇÃO DO SISTEMA DE MARCADORES DE GÉNERO OE DE CABO VERDE 2019

SISTEMA MARCADORES DE GÉNERO	DESCRIÇÃO	ORÇAMENTO NÚMERO DE PROJETOS E UNIDADES			ESTRUT (%)	OE 2019 (EM MILHÕES DE CVE)
		FUNCIONAMENTO	INVESTIMENTO	TOTAL		
Nível G0	Projeto que ainda não integra género	150	165	315	31,5%	23.170
Nível G1	Projeto com alguma intervenção para a promoção da igualdade de género	375	176	551	55,0%	34.975
Nível G2	Projeto com componente para a promoção de igualdade de género	22	97	119	11,9%	12.698
Nível G3	Projeto de promoção de igualdade de género	3	13	16	1,6%	629
Total Geral		550	451	1001	100%	71.473

Fonte: Anexo V Relatório do Orçamento Sensível ao Género 2019 – Ministério das Finanças

A integração do Anexo V dá elementos às entidades fiscalizadoras, entre elas a sociedade civil, para ter uma discussão mais aprofundada sobre a coerência entre o que é preconizado em documentos como o Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável (PEDS) e outros documentos de planificação e a sua efetivação. A realização deste exercício em 2020, pela terceira vez consecutiva, mostra igualmente a apropriação da ferramenta por parte das entidades competentes.

O CLASSIFICADOR ORÇAMENTAL DE MOÇAMBIQUE – UM PROCESSO PARALELO AO Pro PALOP-TL ISC

Moçambique também tem um classificador programático onde foi criado o código MAS16-Promoção da Equidade do Género, que não foi desenvolvido no âmbito do Programa. Segundo o relatório de análise orçamental com base na abordagem de género, produzido pelo Pro PALOP-TL ISC em 2017, o “(...) atual quadro orçamental em Moçambique, recolhido na Lei do SISTAFE, caracteriza-se pela aplicação da abordagem de orçamentação por programas. Esta abordagem facilita a integração de questões de género ao permitir a ligação das verbas a elementos de conteúdo

programático. Dentro do classificador programático, foi criado o código MAS16- Promoção da Equidade de Género, como programa para identificar as ações ligadas a este objetivo.

Foi a ferramenta utilizada durante o exercício de análise orçamental com uma abordagem de género realizado em 2017 e em 2019. Portanto, o Modelo Standard Pro PALOP-TL ISC permite uma comunicação e uma interligação com outras ferramentas que enriquece o processo de análise, reconhecendo as ferramentas já existentes nos países beneficiários.

Pro PALOP-TL E QUADRO LEGAL

A capacidade de integração da perspectiva de género a nível do quadro legal dos países representa um importante avanço na institucionalização da abordagem do Pro PALOP-TL ISC para a integração da perspectiva de género nos processos e documentos orçamentais e, consequentemente, para a sustentabilidade dessas ferramentas de OSG e fiscalização das despesas e contas públicas com enfoque no género.

O Programa tem vindo a promover iniciativas e a trabalhar diretamente para este fim e vários são os países beneficiários que têm avançado neste processo, nomeadamente:

- **Cabo Verde:** A aprovação na nova Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 55/IX/2019 que estabelece as bases para a elaboração, execução e fiscalização do Orçamento de Estado. O Artigo 12º da Lei, introduz um princípio específico sobre a inclusão das questões de género no OE. Contudo, apesar do avanço que a lei representa a nível da OSG, não estabelece com clareza os mecanismos para a sua efetivação.
- **Angola:** Em 2018, a Assembleia Nacional procedeu a aprovação do Orçamento Geral do Estado (OGE) com o requisito de incluir verbas específicas para ações que visam a promoção do género. Embora, se tratasse de uma mudança na Lei do Orçamento de Estado para o ano económico de 2019, enquanto ação específica e pontual, representou uma mais valia no que tange a promoção da igualdade de género e das suas ferramentas no âmbito institucional e legal.
- **Moçambique:** Pro PALOP-TL ISC deu contribuições em 2020 para a Lei de SISTAFE em revisão. Foram dadas contribuições específicas sobre a OSG e a integração da abordagem de género na referida proposta e que poderão vir a ser consideradas pelas autoridades nacionais.

Embora se identifiquem iniciativas positivas relativamente aos quadros legais em matéria de OSG com apoio direto do Pro PALOP-TL ISC, é ainda evidente a necessidade de apropriação nacional das ferramentas de OSG e do desenvolvimento de um processo de especialização na utilização das mesmas por parte dos atores nacionais relevantes. Assim, observa-se a necessidade de introdução de mecanismos de implementação e efetivação da “vontade legislativa” ou a “vontade política/institucional”, sendo esta uma condição essencial, que vai permitir a sustentabilidade do processo.

TIMOR-LESTE: UM CAMINHO DIFERENTE NA IMPLEMENTAÇÃO DA ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÉNERO

O PROCESSO DE ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÉNERO EM TIMOR-LESTE TEM EVOLUÍDO PARALELAMENTE AO Pro PALOP-TL ISC, OU SEJA, NÃO FOI IMPLEMENTADO NO ÂMBITO DO PROGRAMA.

Segundo o documento “Políticas de OSG: Transversalizando género na reforma da gestão das finanças públicas (2017-2021)”, a nota de políticas públicas de Timor-Leste relativas a OSG foi elaborada com base na Estratégia para a Transversalização de género para reforma da gestão das finanças públicas (2017-2021).

O país tem desenvolvido e implementado diferentes mecanismos para a OSG a diferentes níveis no que tange ao ciclo orçamental. Para além da implementação a nível nacional, se tem observado a transferência destes mecanismos a nível local. Entretanto, a Lei n.º 13/2009 – Orçamento e Gestão Financeira, ainda não inclui explicitamente a inclusão da OSG no ciclo orçamental, embora o OGE apresente a Declaração de Género na Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o exercício orçamental de 2019.

Durante processo de OSG foram adotadas diferentes ferramentas para a integração da abordagem de género no país. Atualmente, são usadas as ferramentas relacionadas com a fase de orçamentação e alocação de recursos: (i) custo de unidade; (ii) “*gender marker*”¹⁸; e (iii) indicadores sensíveis ao género.

No caso de Timor-Leste o relatório de género está incluído no Plano de Ação Anual do OGE 2020 (Livro 2). Foram integrados os seguintes marcadores de género no Sistema Integrado de Informação da Gestão Financeira do Estado (SIIGF) e no orçamento por programa.

TABELA 6: MARCADORES DE GÉNERO UTILIZADO NO SIIGF DE TIMOR-LESTE

(P) PRINCIPAL: O principal resultado esperado do programa é reduzir as desigualdades de género. O programa não teria sido realizado sem esse objetivo de igualdade de género.
(S) SIGNIFICATIVO: A igualdade de género é um resultado esperado importante e deliberado, mas não o principal motivo para a realização do programa. O programa, além de outros resultados esperados, foi projetado para ter um impacto positivo na promoção de igualdade de género e/ou no empoderamento de mulheres e meninas (integração de género).
(N-T) NÃO DIRECIONADO: O programa não pretende reduzir desigualdades de género entre mulheres e homens.

Fonte: Orçamento Geral do Estado 2020 Livro 2 – Plano de Ação Anual 2020 Timor-Leste

18 Ferramenta que auxilia no seguimento relativamente à proporção de fundos destinados à promoção da igualdade de género, permitindo a elaboração de relatórios de género. Este é atribuído a cada programa, fazendo possível captar a transversalidade do processo.

São igualmente utilizadas ferramentas de fiscalização *ex-post* que se centram na avaliação do impacto das despesas públicas em termos de género e prestam especial atenção aos elementos de avaliação e responsabilização” (Políticas de OSG-TL, 2017), sendo estas: (i) análise de género em relatórios anuais; (ii) revisão dos gastos e (iii) auditorias de género.

O Governo de Timor-Leste estabeleceu, mediante o “Plano Políticas de OSG: Transversalizando género na reforma da gestão das finanças públicas (2017-2021)”, os passos a seguir para transversalizar género nas finanças públicas, criando, desta forma, o seu modelo próprio.

O plano contém cinco etapas com diversas fases, sendo estas:

- Planificação: Análise de Género e Elaboração de Programas;
- Aprovação do Orçamento: OSG e seguimento e avaliação;
- Implementação e execução do orçamento;
- Relatórios anuais: Avaliação sensível ao género e análise de execução orçamental;
- Avaliação;

Segundo o documento a transversalização da abordagem de género se inicia com o processo de planificação e o **marcador de género é incluído inicialmente na fase de elaboração e identificação de programas e posteriormente no orçamento programa**. Ainda, segundo o mesmo documento, as “(...) *orientações para a elaboração do orçamento programa devem fornecer explicitamente orientações sobre a forma de integrar a perspectiva de género no planeamento e no orçamento, como parte das melhores práticas. As orientações devem também mencionar o marcador de género, bem como o conjunto de indicadores sensíveis ao género*”.

TABELA 7: MAPA OE 2019, TIMOR-LESTE – APROVADO - COM MARCADORES DE GÉNERO

PED / ODS / Programa [Marcador de género] / Subprograma	Resultado	Indicadores de Desempenho (Incluindo Meta Annual)	Baseline	Meio de Verificação
SDG: TRABALHO DIGNO E CRESCIMENTO ECONÓMICO				
Program 385:Desenvolvimento, facilitação e processamento do registo comercial e licenciamento de atividades económicas [S]	Outcome: Eficiência e efetividade do registo comercial	75 % Socialização de sistemas e processos	Relatório Anual 2018	Relatórios trimestrais
Subprogram 38501: Desenvolvimento, facilitação e processamento de registo comercial e licenciamento de atividades económicas	Output: Sistemas de Informação para o Registo de Negócios via Internet melhorado	75% de negócios registrados dentro de um dia	Relatório Anual 2018	Relatórios trimestrais
SDG: PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES				
Program 510: Boa Governação e Gestão Institucional[S]	Outcome: Construir confiança no governo	Plano Estratégico aprovado, incluindo o plano de médio prazo	Relatório Anual 2018	Relatórios trimestrais
Subprograma 5 1002: Gestão Institucional	Output: Plano Anual implementado	100% Relatórios Trimestrais de implementação do Plano Anual	Relatório anual 2018	Relatórios trimestrais
TOTAL ORÇAMENTO				

Fonte: Livro 2 – Planos de Ação Anual, Orçamento de Estado 2019 Aprovado

Orçamento 2019					Total
Categoria de Orçamento					
SV	BS	CM	CD	TP	
\$0.00	\$841,010.0	\$218,068.00	\$0.00	\$0.00	\$1,059,078.00
\$0.00	\$841,010.00	\$218,068.00	\$0.00	\$0.00	\$1,059,078.00
\$0.0	\$128,830.00	\$12,002.00	\$0.00	\$0.00	\$140,832.00
\$0.00	\$128,830.00	\$12,002.00	\$0.00	\$0.00	\$140,832.00
\$0.00	\$969,840.00	\$230,070.00	\$0.00	\$0.00	\$1,199,910.00

Timor-Leste percorreu um longo caminho, sendo a aplicação dos marcadores de género mais uma das etapas no processo de OSG. Foi elaborado um modelo próprio de OSG que está incluído em todo o ciclo de planificação e orçamental, pelo que se considera uma boa prática e um processo inovador.

A aplicação do Modelo Standard Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental, ao permitir a integração desta perspetiva utilizou as informações produzidas pelos marcadores de género nos mapas orçamentais de 2019 para realizar a análise orçamental necessária e fazer a comparação com os resultados provenientes da declaração de género do país.



O MODELO Pro PALOP-TL ISC: A ANÁLISE DOS ORÇAMENTOS GERAIS DE ESTADO SENSÍVEIS AO GÉNERO 2017 E 2019

O Presente capítulo divide-se em dois pontos, o primeiro dedicado à análise dos Orçamentos Gerais do Estado de 2019 dos PALOP-TL e, o segundo, à análise comparativa evolutiva dos sucessivos OGE 2017 – 2019, utilizando o Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental.

ANÁLISE OGE (2019) – MODELO Pro PALOP-TL ISC INTEGRAÇÃO DA ABORDAGEM DE GÉNERO¹⁹

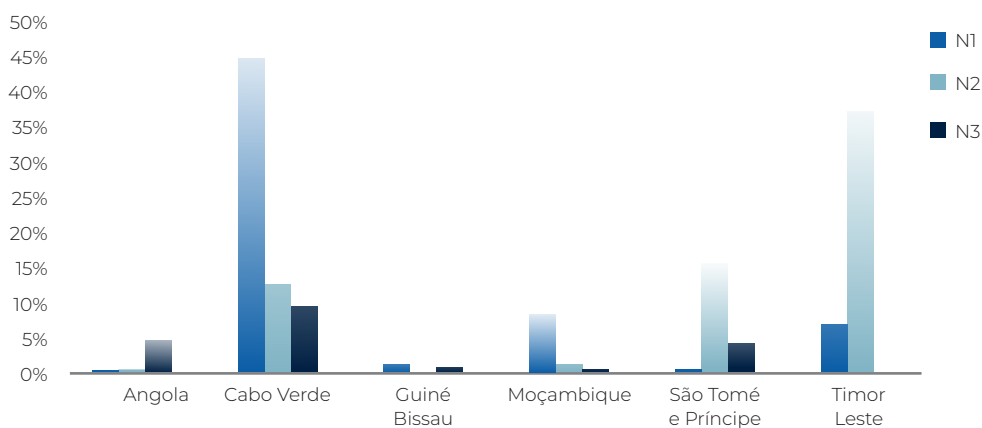
Os investimentos realizados em matéria de promoção da igualdade de género vão definir o grau de desenvolvimento atingido e a inclusão de todos e todas no processo de desenvolvimento nacional. A existência de Planos ou Estratégias Nacionais que promovam a igualdade de género representam um ponto de partida para alcançar a igualdade e expressam não só a vontade nacional, como guiam as políticas públicas no sentido de não deixar ninguém para trás, especialmente aquelas que se vêm mais afetadas pelas desigualdades de género, neste caso as mulheres.

Estes processos são estabelecidos por mecanismos que procuram integrar as questões de género no âmbito das políticas públicas e a orçamentação sensível ao género, visando garantir, para além do desenho das estratégias e políticas públicas, que também sejam alocados recursos económicos e financeiros para que estas políticas sejam efetivadas. O presente ponto tem como objetivo fazer

19 A análise é feita de forma objetiva e seguindo uma metodologia específica, tendo como base a análise de documentos de planificação estratégica nacionais e sectoriais, nomeadamente planos de promoção da igualdade de género, assim como os quadros lógicos. A quantidade de informação existente, assim como a aplicação ou não de certos instrumentos programáticos e de planificação condicionam a mesma. Isto é especialmente expressivo no que diz respeito à quantidade e qualidade de informação disponível nos documentos de planificação estratégica dos países, nas estratégias para a promoção da igualdade de género existentes e na informação disponibilizada nos mapas orçamentais. A aplicação ou não de instrumentos que permitam a transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação, assim como no ciclo orçamental, facilitam ou dificultam o processo. O contexto de Pandemia COVID-19 limitou a deslocação aos países e a recolha de informações, o que igualmente constitui-o uma limitação para a análise.

uma análise comparativa do Orçamento de Estado de 2019 entre os países PALOP e Timor-Leste, ao mesmo tempo vai procurar pontos que tenham marcado o sucesso ou não da implementação de políticas que pretendem contribuir para a igualdade de género.

GRÁFICO 1: PERCENTAGEM DAS ALOCAÇÕES ORÇAMENTAIS NOS ORÇAMENTOS GERAIS DE ESTADO 2019 PALOP E TIMOR-LESTE POR NÍVEL DE PROGRAMAS



Fonte: Elaborado por Pro PALOP-TL ISC (2019) com recurso a mapas do OE PALOP e TL 2019

Os dados existentes indicam que todos os países alocaram verbas para **programas nível 1**, ou seja, programas cujo objetivo principal é a promoção da igualdade de género. Os valores destes programas variam entre **0,04% (Angola) e 44,8% (Cabo Verde)** do Orçamento de Estado para 2019. Como se pode observar no gráfico 1, existem fossos expressivos entre os países, sendo que os intervalos de variação são importantes. Cabe destacar que na maioria dos países, as verbas ultrapassam 1% das alocações dos Orçamentos de Estado para programas de N1, com exceção de Angola. O que demonstra que já existe um quadro geral favorável às questões ligadas à promoção da igualdade de género.

A análise permite observar que Cabo Verde se destaca no que diz respeito aos programas de N1, sendo que representam 44,8% das verbas alocadas no OE 2019. Este destaque se deve fundamentalmente ao intenso processo de transversalização da abordagem de género realizado na elaboração do PEDS, que permitiu identificar uma série de programas N1 pelos seus objetivos programáticos que incluíam especificamente a promoção da igualdade de género.

Timor-Leste e Moçambique, encontram-se em níveis intermédios de investimento em programas N1 para a promoção da igualdade de género com valores entre 6% e 9% do OE para 2019. Os dois países analisados têm estratégias e mecanismos técnicos bem definidos para os processos de transversalização com destaque para Timor-Leste.

Nos casos de Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe as alocações orçamentais em programas de N1 encontram-se entre 0,3% e 1,3% dos OE de 2019, não correspondendo nem às suas estratégias nacionais de desenvolvimento, nem aos planos nacionais de promoção da igualdade e equidade de género. Existe uma dificuldade em refletir as políticas públicas desenhadas para este fim nos Orçamentos de Estado, tendo sido identificada como possível causa a não existência de mecanismos

programáticos de transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação, nem no ciclo orçamental.

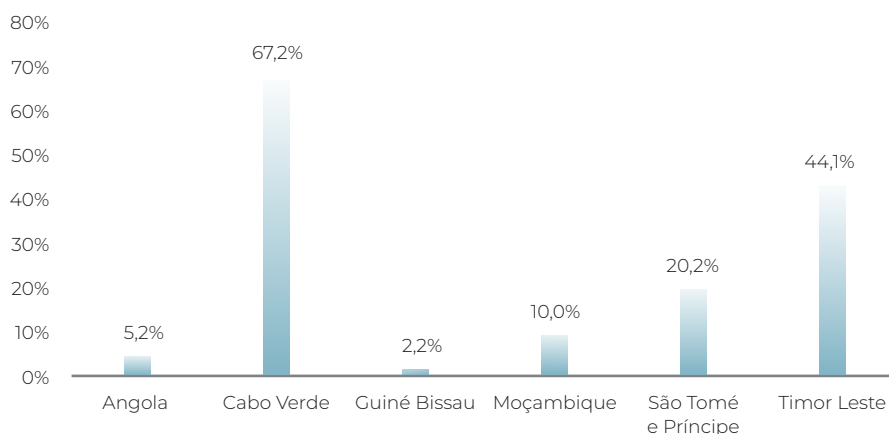
Em 2019, Angola foi o país que menos investiu na promoção da igualdade de género de forma específica, pois, apesar de existirem programas de N1, estes representam 0,004% do OE do país para 2019. O país conta com o PND, que inclui um programa específico de promoção da igualdade de género e com diversos objetivos estratégicos para tal, mas estes não são refletidos nos exercícios orçamentais do país.

Quanto a programas de N2, foi observada uma mudança nas dinâmicas de alocação de verbas nos países, que é especialmente expressiva nos casos de Timor-Leste e São Tomé e Príncipe, onde 37,2% e 15,5%, respetivamente, das alocações orçamentais foram para programas N2. Estes dados indiciam uma melhoria nos esforços de transversalização do género existente no processo de planificação estratégica, tratando-se de programas que não têm como objetivo específico a promoção da igualdade de género, mas que contribuem para a implementação da estratégia de género dos países. No caso de Cabo Verde, 12,8% das alocações orçamentais do OE para 2019 correspondem a programas de N2, esta identificação tendo sido feita especificamente pelo processo de transversalização do ODS 5.

No que tange a programas N3, observamos percentagens maiores de alocações de verbas em Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola. Este dado específico indica a potencialidade existente para reorientar verbas dentro destes programas, de forma a que possam contribuir para a promoção da igualdade de género do país, em linha com os documentos estratégicos nacionais.

De forma geral, e tendo conta o conjunto de programas de nível 1, 2 e 3 identificado nos OE dos PALOP-TL para o ano de 2019, o gráfico 2 permite a seguinte leitura:

GRÁFICO 2: PERCENTAGEM DO TOTAL DAS ALOCAÇÕES ORÇAMENTAIS PARA PROMOVER METAS DE IGUALDADE DE GÉNERO NOS PROGRAMAS N1, N2 E N3 NOS OE 2019 DOS PALOP-TL



Fonte: Elaborado por Pro PALOP -TL ISC (2019) com recurso a mapas do OE PALOP e TL 2019

A aplicação do modelo standard Pro PALOP-TL ISC para a fiscalização do ciclo orçamental, com base numa abordagem de género, permitiu constatar que todos os PALOP-TL alocaram verbas para a promoção da igualdade de género. Países como Cabo Verde (67,2%) e Timor-Leste (44,1%), apresentam as maiores percentagens de alocação orçamental quando comparados com os outros países. Cabe destacar que como dito nos pontos anteriores, os elementos que se destacam nestes países e que permitem estes resultados foram os processos de **transversalização da abordagem de género nos processos de planificação estratégica** (*Cabo Verde conta com um documento estratégico (PEDS) transversalizado e Timor-Leste conta com uma estratégia específica para este fim a inclusão de uma declaração de género nos documentos orçamentais*), assim como a inclusão desta abordagem no ciclo orçamental, no caso de Timor-Leste a existência de uma estratégia nacional implementada para a orçamentação sensível ao género ao longo do ciclo orçamental. Por outro lado, em ambos os países a orçamentação programática está a ser operacionalizada²⁰, o que parece favorecer essa transversalização no OGE.

A Declaração de Género do Livro 2 do Orçamento Geral do Estado Aprovado de 2019 de Timor-Leste, indica que 67,69% das verbas alocadas contribuem para a promoção da igualdade de género. Entretanto, a análise resultante da aplicação do modelo standard Pro PALOP-TL ISC não chegou a estes números, o que poderá dever-se à dificuldade encontrada em analisar as matrizes orçamentais que não foram elaboradas seguindo a lógica do Orçamento Programa. Para ultrapassar esta diferença seria necessário a realização de trabalho de terreno, junto dos setores que ainda não utilizam o orçamento programa, de forma a poder analisar com mais detalhe os respetivos mapas orçamentais, trabalho que ainda não foi possível realizar no quadro do Pro PALOP-TL ISC devido ao impacto da Pandemia COVID-19.

No caso dos demais países, em São Tomé e Príncipe, 20,2 % e em Moçambique 10% das verbas foram alocadas a programas que contribuíram ou que poderiam potencialmente contribuir para a igualdade de género. As informações indicam que os valores são menores que nos casos precedentes, devido principalmente aos baixos investimentos feitos em programas de nível 1 e de nível 2.

Angola (5,2%) e Guiné-Bissau (2,2%) são os países que menos investiram em 2019 na promoção da igualdade de género, mas igualmente é onde menos se observa um processo completo de transversalização da abordagem de género e de trabalho para esta integração no ciclo orçamental. Cabe ressaltar que no caso da Guiné-Bissau, houve retrocessos relativamente a 2017, já que este país obteve resultados melhores na análise realizada naquele ano.

As questões que mais se destacam e que diferenciam os países observados no que tange a existência de programas de nível 1 e nível 2 são fundamentalmente:

- **Transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação estratégica nacional** e a definição de objetivos por programa que incluam a promoção da igualdade de género – No caso de Cabo Verde (N1 44,8%), Moçambique (N1 8,5%) e Timor-Leste (N1 6,9%), foram essenciais para a classificação dos programas nos mapas orçamentais. A existência dessa informação permitiu a identificação e classificação dos programas de N1, ao mesmo

20 Em 2019, Timor-Leste ainda não havia aplicado a metodologia de Orçamento-Programa à totalidade do OGE. Esta modalidade de orçamentação só passou a abarcar a totalidade do OGE em 2020.

tempo nos deu informações sobre as estratégias de desenvolvimento do país e a priorização da promoção da igualdade de género entre os seus objetivos desenvolvimento;

- **Identificação de programas que contribuem para ODS 5** – a integração dos ODS nos processos de planificação estratégica, igualmente auxiliou no processo de integração da abordagem de género e a identificação de programas de nível 2.
- **Existência de uma estratégia nacional de promoção da igualdade de género:** permitiu fazer a leitura cruzada entre os objetivos prioritários de desenvolvimento e os compromissos assumidos pelos países a nível da promoção da igualdade de género e permitiu ver o grau de profundidade existente entre as estratégias nacionais de género e as políticas nacionais globais, assim como a sua priorização na alocação das verbas nos orçamentos de estado;
- **A existência de instrumentos como os marcadores de género:** especialmente no caso de Timor-Leste, foi possível através das matrizes programáticas e orçamentais existentes identificar os programas de nível 1 de forma rápida, devendo-se por um lado ao enorme esforço que se tem realizado em matéria de orçamentação sensível ao género, assim como de orçamentação programática.

ANÁLISE COMPARATIVA EVOLUTIVA 2017 A 2019 – MODELO Pro PALOP - TL ISC INTEGRAÇÃO DA ABORDAGEM DE GÉNERO

O exercício de análise comparativa foi realizado no âmbito da implementação do Modelo Standard Pro PALOP-TL ISC para os Orçamentos de Estado de 2017, o que veio permitir desenhar um perfil evolutivo do processo até 2019. Entretanto, este tipo de análise somente foi realizado para os programas de nível 1, devido a informação existente. A análise dos programas de nível 2 e 3 no ano 2017 só puderam ser feitas com base no número de programas e não pelas verbas alocadas a cada programa, o que dificultou a análise comparativa evolutiva para estes níveis.

TABELA 8: PERCENTAGEM DA ALOCAÇÃO ORÇAMENTAL PARA PROGRAMAS NÍVEL 1 DO TOTAL DOS ORÇAMENTOS GERAIS DE ESTADO 2017 E 2019 PALOP E TL

PAÍS	N1 2017	N1 2019
Angola	0,013%	0,004%
Cabo Verde	0,04%	44,83%
Guiné-Bissau	1,02%	1,30%
Moçambique	0,0001%	8,49%
São Tomé e Príncipe	0,004%	0,30%
Timor-Leste	0,14%	6,92%

Fonte: Elaborado por Pro PALOP-TL ISC (2019) com recurso a mapas do OE PALOP e TL 2019

A aplicação do Modelo Pro PALOP-TL ISC na análise dos OGE de 2017 e 2019 permitiu realizar uma análise comparativa evolutiva das alocações para programas de nível 1 (que tem o objetivo

específico de promover a igualdade de género). Como se pode observar, registaram-se variações importantes de alocações a programas de nível 1 entre 2017 e 2019, principalmente em Cabo Verde, Moçambique e Timor-Leste. As razões identificadas para cada caso são elencadas abaixo:

- **Cabo Verde:** no exercício de planificação estratégica levado a cabo em 2017, aquando da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS) de Cabo Verde 2017 – 2021, foi realizado um enorme esforço de transversalização, da abordagem de género. Este foi materializado através do eixo de promoção da igualdade de género na sua área temática de transversalização, que contou com o observatório de género, a transversalização na planificação estratégica e a orçamentação sensível ao género como mecanismos de implementação. Como resultado, as alocações a programas com objetivos específicos de promoção da igualdade de género nível 1 passaram de 0,04% em 2017 para 44,83% em 2019. Sendo os principais programas: (i) Promoção da Igualdade e Equidade de Género; (ii) Garantia de acesso ao rendimento, a educação, aos cuidados e à saúde; (iii) Educação de Excelência; (iv) Infraestruturas Modernas e Seguras; (v) à Água e Saneamento; (vi) Programa de Emprego Digno e Qualificado; (vii) Desenvolvimento Integrado da Saúde; (viii) Justiça e Paz Social e (ix) Promoção do Desporto, e representando um peso importante no orçamento do estado para 2019. No ano de 2017, só foi possível identificar um Programa de Igualdade de Género com nível 1, devido à falta de informação para classificar os outros programas, uma vez que os documentos de referência eram outros. Assim, podemos afirmar que a priorização das questões de género nos exercícios de planificação estratégica a nível nacional e a inclusão da ferramenta marcadores de género têm contribuído para o aumento do investimento em programas que promovem a igualdade de género.
- **Timor-Leste:** à semelhança de Cabo Verde, observou-se um aumento expressivo dos programas de nível 1, passando de 0,15% em 2017 para 6,92% em 2019. Este aumento foi possível graças à priorização de programas que tinham como objetivo específico a promoção da igualdade de género. No caso de Timor-Leste, foram identificados 20 Programas de nível 1 com um peso significativo no OE de 2019. Cabe destacar que para alcançar os níveis atuais foi realizado um trabalho profundo no que concerne a integração da abordagem de género no ciclo orçamental, como fica explícito na declaração de género do documento do Orçamento Geral de Estado de 2019. A existência destes programas e o peso dos mesmos no OGE justificam o aumento considerável de alocações a programas de nível 1.
- **Moçambique:** no processo de análise estabelecemos uma mudança de critério na classificação do Programa de Assistência Social de Programa N2 em 2017, para N1 em 2019. Esta mudança no critério de classificação deveu-se essencialmente ao fato de, em 2019, o quadro lógico do referido programa ter passado a indicar explicitamente no seu objetivo estratégico a promoção da igualdade de género – o que não acontecera em 2017. Ou seja, durante a análise dos quadros lógicos dos Programas, identificamos que o seu objetivo estratégico principal incluía “Promover a *Igualdade e Equidade de Género nas diversas esferas de desenvolvimento económico, social, político e cultural, assegurar a proteção e o desenvolvimento integral de crianças e garantir assistência social aos combatentes*”. Este fato resultou numa reclassificação do programa como um N1, o que se traduziu num aumento de

0,0001% em 2017 para 8,49% em 2019 das alocações a programas com objetivo específico de promoção da igualdade de género. Tal aumento deveu-se essencialmente a mudanças no critério de classificação, e não necessariamente à mudanças das políticas públicas ou de priorização das questões de género nas agendas nacionais.

- **Guiné-Bissau:** Registaram-se aumentos ligeiros dos investimentos na promoção da igualdade de género, sendo que em 2017 os valores eram de 1,02% e em 2019 1,3%. Neste caso, tal aumento deveu-se às políticas específicas para o empoderamento das mulheres que foram, entretanto, implementadas fundamentalmente no âmbito da economia produtiva e políticas educativas específicas. No entanto, ao analisarem-se as outras áreas temáticas de priorização das políticas de igualdade e equidade de género expressas no PNIEG, não foi possível identificar a alocação de verbas para a sua implementação.
- **São Tomé e Príncipe:** Do mesmo modo, observou-se um ligeiro aumento do investimento em programas de nível 1, passando de 0,004% em 2017 para 0,3% em 2019, com investimentos centrados nas áreas de combate à violência baseada no género e criação de mecanismos para a implementação da estratégia nacional de promoção da igualdade de género.
- **Angola:** Foi o único país em que se observou uma diminuição nas alocações orçamentais a Programas de nível 1, passando de 0,013% em 2017 para 0,004% em 2019. Apesar dos esforços realizados para a inclusão de 3 programas que promovem a igualdade de género no documento estratégico, sendo estes (i) Programa de Promoção do Género e Empoderamento da Mulher; (ii) Programa de apoio à vítima e (iii) Programa de reconversão da economia informal, não foram alocados fundos no Orçamento Geral do Estado de 2019 para a implementação e efetivação desses programas.

A análise comparativa regional sugere uma evolução positiva no que tange a alocação de verbas para a promoção da igualdade de género, fundamentalmente em Programas de Nível 1. Em geral, observou-se um aumento das alocações, independentemente dos níveis dos programas analisados. Entretanto, foram observadas disparidades importantes entre os países, estando as mesmas muito ligadas à priorização das questões de género nas estratégias nacionais, aos mecanismos de transversalização da abordagem de género incorporados, assim como à coerência entre os documentos de planificação e a sua expressão no Orçamento de Estado e alocação de verbas.

UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE TRANSVERSALIZAÇÃO DA ABORDAGEM DE GÉNERO E ORÇAMENTOS GERAIS DE ESTADO

O trabalho de análise realizado, inclui um estudo exaustivo dos documentos de planificação, assim como dos documentos orçamentais. Estes documentos dão algumas pistas que permitem estabelecer o nível de desenvolvimento da integração da abordagem de género nos exercícios de planificação estratégica nacional e no ciclo orçamental. Com esta análise elaboramos um esquema de classificação que nos permite visualmente fazer uma análise rápida da implementação dos mecanismos a nível dos países.

Para facilitar a interpretação estabelecemos 3 cores para classificação: **verde (processo avançado); amarelo (nível intermédio); vermelho (sem avanços significativos).**

TABELA 9: CLASSIFICAÇÃO DE NÍVEIS DE EVOLUÇÃO NOS PROCESSOS DE TRANSVERSALIZAÇÃO DA ABORDAGEM DE GÉNERO NA PLANIFICAÇÃO ESTRATÉGICA E CICLOS ORÇAMENTAIS DOS PALOP E TIMOR-LESTE

GÉNERO/MECANISMOS	ANG	CV	GB	MOÇ	STP	TL
Existência de políticas públicas com integração da abordagem de género	●	●	●	●	●	●
Existência de um plano/estratégia nacional para a promoção da igualdade de género; têm uma Política Nacional de Género	●	●	●	●	●	●
Transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação estratégica e elaboração de documentos de planificação a médio prazo nacionais	●	●	●	●	●	●
Inclusão de programas específicos para a promoção da igualdade de género nos documentos de planificação estratégica nacional	●	●	●	●	●	●
Criação de uma Lei de base de planeamento que inclua a transversalização da abordagem de género como algo obrigatório	●	●	●	●	●	●
Existência de um processo de articulação entre os planos estratégicos para a promoção da igualdade de género e os planos estratégicos nacionais	●	●	●	●	●	●
Inclusão de indicadores sensíveis ao género e de género nas matrizes lógicas dos planos estratégicos nacionais	●	●	●	●	●	●
Integração da abordagem de género nos ciclos orçamentais	●	●	●	●	●	●
Elaboração de orçamentos sensíveis ao género	●	●	●	●	●	●
Coerência entre os programas que tem como objetivos específicos a promoção da igualdade de género e os projetos financiados	●	●	●	●	●	●
Utilização de marcadores de género nos sistemas de classificação orçamentais nacionais	●	●	●	●	●	●
Inclusão dos marcadores de género nos mapas orçamentais	●	●	●	●	●	●
Existência de Leis Orçamentais que incluam a integração da abordagem de género	●	●	●	●	●	●
Realização de relatórios de género orçamentais e declarações de género como documentos dos OE	●	●	●	●	●	●
Realização de um processo de fiscalização orçamental com uma abordagem de género – Pro PALOP-TL ISC	●	●	●	●	●	●

Fonte: Elaborado por Pro PALOP-TL (2019) com recurso a mapas do OE PALOP e TL 2019

A análise da tabela 9 permite identificar o nível de avanço ou o retrocesso dos processos de transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação estratégica e na inclusão desta abordagem nos ciclos orçamentais. A primeira observação é que, de forma geral, há um

maior avanço no que diz respeito à existência de programas específicos (ponto 4 da tabela 9), planos/estratégias e políticas nacionais (ponto 2 da tabela 9) para a promoção da igualdade de género; bem como, de políticas públicas com integração da abordagem de género (ponto 1 da tabela 9). Entretanto, no que diz respeito a processos de transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação estratégica nacional (ponto 3 da tabela 9), Cabo Verde e Timor-Leste apresentam processos mais avançados. Os baixos níveis de transversalização nos processos de planificação nacionais, têm posteriormente um impacto nas verbas alocadas para este fim e, portanto, na OSG.

No que diz respeito à integração desta abordagem no ciclo orçamental (ponto 8 da tabela 9), os avanços são menos expressivos que no caso anterior, embora se verifique que Cabo Verde e Timor-Leste têm avançado neste âmbito e implementaram os “Gender Marker” (ponto 11 da tabela 9), entre outros mecanismos. No que tange a integração da abordagem de género no ciclo orçamental (ponto 8 da tabela 9), cabe dizer que Timor-Leste é o país que mais avanço tem registado nesta matéria, dado que o país conta com um plano estratégico específico para esta fim, desde 2017.

Notou-se uma falta de coerência entre programas que têm como objetivos específicos a promoção da igualdade de género e os projetos que são financiados posteriormente no âmbito da implementação destes mesmos programas (ponto 10 da tabela 9). Conclui-se, portanto, haver necessidade de uma maior conexão e coerência entre o processo de planificação e a orçamentação.

BOAS PRÁTICAS E DESAFIOS ENCONTRADOS

A análise realizada permitiu a identificação de boas práticas e desafios, tanto a nível das dinâmicas estruturais de cada país relativamente à promoção da igualdade de género, como na aplicação do Modelo Standard Pro PALOP-TL ISC de integração da abordagem de género no ciclo orçamental. A tabela 10 seguinte faz um resumo das boas práticas e desafios identificados, tanto nas questões estruturais referentes a promoção da igualdade de género e os instrumentos já aplicados a nível dos países, como do processo de aplicação do Modelo Standard Pro PALOP-TL ISC.

TABELA 10: RESUMO DE BOAS PRÁTICAS E DESAFIOS IDENTIFICADOS NO PROCESSO DE ANÁLISE COMPARATIVA REALIZADA 2019

PAÍSES	DESAFIOS	BOAS PRÁTICAS
Angola	<ul style="list-style-type: none">• Pouca coerência entre documentos de planificação estratégica e alocação de verbas para a promoção da igualdade de género;• Priorização dos objetivos estratégicos relacionados com as questões de género e sociais;• Baixa alocação de verbas a programas de nível 1 e 2;• Insuficiente implementação de mecanismos de transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação;• Limitada implementação de mecanismos que permitam uma classificação dos programas nacionais com base numa abordagem de género – marcadores de género;• Fraca inclusão da abordagem de género no ciclo orçamental.	<ul style="list-style-type: none">• Aprovação de Orçamento Geral do Estado 2018, sob condição de alocação de verbas para a promoção da igualdade de género;• PND com 3 programas de promoção da igualdade de género, sendo estes centrados na economia produtiva, VBG e empoderamento das mulheres;• Existência de espaço e abertura para a implementação de mecanismos que permitam um aumento de alocações para programas de nível 1, tendo como base o PND.

PAÍSES	DESAFIOS	BOAS PRÁTICAS
Cabo Verde	<ul style="list-style-type: none"> · Pouca coerência entre os objetivos específicos dos programas de nível 1 identificados e os objetivos dos projetos financiados no OE 2019, relativamente á questão de género; · Necessidade de inclusão de matrizes dos programas orçamentados, com os respetivos objetivos e marcadores de género – facilitando a classificação; · Necessidade de elaboração de quadros lógicos de projetos com transversalização do género refletida nos respetivos objetivos específicos, metas e indicadores, no início de cada ciclo orçamental; · Necessidade de introdução de mecanismos ou ferramentas de avaliação/verificação dos projetos marcados, e respetivos relatórios anuais que permitam analisar os reais impactos em contraponto aos objetivos específicos definidos para estes projetos/programas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Aumento exponencial de verbas de programas de nível 1 em 2017 (004%), para 2019 (44,83%); · Processo de transversalização da abordagem de género na elaboração do PEDS, facilitando a classificação dos programas e priorizando a promoção da igualdade de género e o ODS 5; · Implementação do “Gender Marker” a nível do SIGOF para classificação de projetos; · PEDS com 9 Programas de nível 1 com evolução muito significativa relativamente a 2019; · Elaboração de um eixo específico para a promoção da igualdade de género, nomeadamente dentro do Pilar Social do PEDS, que inclui: Observatório de Género, Implementação de Mecanismos de Transversalização e Orçamentação Sensível ao Género; · Inclusão do Artigo 12 sobre género na nova Lei Orçamental. · Existência de um Plano Nacional de Igualdade de Género.
Guiné-Bissau	<ul style="list-style-type: none"> · Pouca abrangência dos documentos estratégicos com informações disponibilizadas de forma muito limitada (difícil identificar objetivos, metas e indicadores), assim como nos mapas orçamentais, não permitem identificar programas de nível 2 e, conseqüentemente, são um grande obstáculo para a fiscalização/monitoria – nomeadamente, para a aplicação do Modelo Standard do Pro PALOP-TL ISC; · Fraca implementação de mecanismos de transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação; · Fraca implementação de mecanismos que permitam uma classificação dos programas nacionais com base numa abordagem de género – marcadores de género; · Necessidade de integração da abordagem de género no ciclo orçamental; · Necessidade de articulação entre os documentos de planificação estratégica nacional e o Plano Nacional para a Igualdade e Equidade de Género; · Necessidade de aumento de alocação de verbas a programas de nível 1 e diversificação dos projetos, tendo como documento guia o PNIEG; 	<ul style="list-style-type: none"> · Alocações de verbas do OGE 2018/2019, superiores as alocações de 2017 para programas de nível 1; · Existência de programas específicos de empoderamento e género, centrados na promoção das atividades produtivas; · PNIEG abrangente e com diversas áreas temáticas que poderão guiar os futuros exercícios de planificação estratégica nacionais e aumentar o processo de transversalização de género.

PAÍSES	DESAFIOS	BOAS PRÁTICAS
Moçambique	<ul style="list-style-type: none"> · Ausência de codificação dos programas e organização dos mapas por projetos dificulta o processo de análise; · Diferente codificação em alguns casos entre o PES e os Mapas orçamentais; · Baixa alocação de verbas a programas de nível 2 e 3; · Não existência de coerência entre o PNAM e o PES. Os objetivos definidos pelo PNAM e na descrição do PES, não são implementados na elaboração das matrizes lógicas do PES e posteriormente nos mapas orçamentais; · Necessidade de integração da abordagem de género no ciclo orçamental; · Necessidade de utilização de mecanismos que permitam uma maior integração das questões de género nos exercícios de planificação nacional; · Não existência de articulação entre objetivos estratégicos e programas desenhados no que diz respeito a promoção da igualdade de género. 	<ul style="list-style-type: none"> · Aumento substancial da alocação de verbas em Programas de nível 1 em relação a 2017; · Inclusão de um objetivo estratégico específico para a promoção da igualdade de género no PES; · Existência de um documento estratégico específico para a promoção da igualdade de género que inclui várias temáticas e permite uma melhor identificação de programas de nível 3; · Existência de um classificador programático com um código MAS16- Promoção da equidade do Género para identificar as ações ligadas a este objetivo. O código pode ser utilizado por qualquer instituição para identificar as diferentes atividades previstas dentro de quaisquer programas orçamentais, mas precisa-se solicitar ao Ministério das Finanças sua abertura no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE).
São Tome e Príncipe	<ul style="list-style-type: none"> · Fraca implementação de mecanismos de transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação; · Não existência de coerência entre o ENIEG e os documentos de planificação estratégica. · Fraca implementação de mecanismos que permitam uma classificação dos programas nacionais com base numa abordagem de género – marcadores de género; · Necessidade de integração da abordagem de género no ciclo orçamental; · Necessidade de articulação entre os documentos de planificação estratégica nacional e o Plano Nacional para a Igualdade e Equidade de Género; · Necessidade de aumento de alocação de verbas a programas de nível 1 e diversificação dos projetos, tendo como documento guia o ENIEG; 	<ul style="list-style-type: none"> · Existência de um documento estratégico específico para a promoção da igualdade de género; · Priorização das questões de género na alocação de verbas no OEG 2019 – aumento de verbas para programas de nível 1 e 2, com maior expressão no último.

PAÍSES	DESAFIOS	BOAS PRÁTICAS
Timor-Leste	<ul style="list-style-type: none"> · Necessidade de aplicação de orçamento programa em todas as instituições, o que facilitaria também a aplicação do Modelo Standard Pro PALOP-TL ISC²¹; · Necessidade de conceber e aprovar um plano nacional de igualdade de género alinhado com o PND e articulado com os mecanismos institucionais já existentes para sua implementação já referenciados na presente publicação. 	<ul style="list-style-type: none"> · Aumento significativo da alocação de verbas de programas de nível 1 e nível 2 de 2017 para 2019; · Processo de transversalização da abordagem de género na elaboração dos documentos de planificação estratégicas, facilitando a classificação dos programas e priorizando a promoção da igualdade de género e o ODS 5; · Inclusão da abordagem de género em todas as fases do ciclo orçamental, incluindo a etapa de planificação estratégica; · Implementação do “Gender Marker” a nível dos orçamentos programa; · Inclusão da Declaração de Género no OGE aprovado de 2019.

Fonte: Elaborado por Pro PALOP-TL (2019) com recurso a mapas do OE PALOP e TL 2019

A elaboração do exercício de identificação de desafios encontrados e boas práticas neste processo de análise comparativa permitiu identificar questões-chave que marcam o ponto de viragem para uma maior e melhor inclusão da abordagem de género no ciclo orçamental, facilitando igualmente a aplicação de um Modelo de fiscalização orçamental com maior precisão. Do mesmo modo, foram identificadas grandes discrepâncias entre países e diferentes níveis de integração das questões de género nas suas agendas políticas e estratégicas, o que se deve, em grande medida, ao nível de compromisso assumido nesta área.

21 Em 2020, Timor-Leste passou a usar a metodologia Orçamento-Programa para todo o OGE.



CONCLUSÕES PRELIMINARES

A presente publicação tem como um dos principais propósitos, a identificação do percurso evolutivo do Pro PALOP-TL ISC, no que tange a integração da abordagem de género na sua lógica de intervenção e como instrumento para a implementação de exercícios de governação robustos e que promovam a igualdade de género. Este processo permitiu a identificação de três momentos concretos no processo de integração da abordagem de género que decorreram durante um período de seis anos e que foram marcados por mudanças importantes no que tange a metodologia aplicada, assim como da abrangência do Programa nos PALOP e Timor-Leste.

Neste contexto, e com o objetivo de capitalizar o trabalho realizado desde 2015, foi realizada uma análise dos resultados concretos da implementação do Programa em matéria de transversalização de género e os impactos tidos a nível de exercícios de governação e de fiscalização orçamental, tanto no quadro normativo como no quadro legal dos países beneficiários. Destacam-se, no quadro legal, a aprovação do OGE de 2018 de Angola sob a condição de inclusão de verbas específicas para a promoção da igualdade de género e a aprovação da Lei orçamental de Cabo Verde, Lei nº 55/IX/2019, que integra o princípio de género no artigo 12 sobre igualdade de género.

A elaboração de propostas para a inclusão de classificadores de género no âmbito da OSG nos sistemas de gestão orçamental e financeira dos países, os chamados “Gender Marker”, teve resultados positivos com a elaboração de 3 propostas específicas para Angola, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde. Neste último, o “Gender Marker” foi incluído diretamente no SIGOF, permitindo a introdução de um Anexo sobre o Orçamento Sensível ao Género no Relatório do Orçamento de Estado. O Anexo V – Relatório do Orçamento Sensível ao Género, foi apresentado nos anos 2018, 2019 e 2020 e tem sido utilizado como instrumento de análise e fiscalização do OE em Cabo Verde, mas também tem servido como elemento para construção do perfil de financiamento para a igualdade de género no país.

No processo de análise evolutiva da OSG nos PALOP-TL incluímos igualmente progressos realizados pelos países beneficiários neste âmbito que não resultaram da intervenção direta do Programa, como é o caso de Timor-Leste e de Moçambique no tocante à introdução do classificador programático MAS16.

A presente publicação tem igualmente como propósito dar visibilidade ao trabalho que o Pro PALOP-TL ISC tem realizado no contexto da análise orçamental sensível ao género e serviu de base de referência para a realização de uma análise comparativa e evolutiva (2017 – 2019) entre os PALOP-TL, no que tange a investimentos em igualdade de género, com a utilização do Modelo Standard Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental.

A realização dessa análise comparativa exigiu um trabalho intenso de revisão documental, estudo e conhecimento dos documentos de planificação estratégica, do quadro normativo e legal, documentos orçamentais, experiências levadas a cabo nesta área, entre outros aspectos. A aplicação do referido Modelo permitiu, por um lado, atualizar as informações existentes a nível de documentos estratégicos, quadro normativo e legal, entre outros, e, por outro, a realização da Análise do Orçamento de Estado de 2019 dos países acima referidos (e análises evolutivas comparativas).

Foram identificadas informações valiosas para os processos de fiscalização, tendo sido trabalhada informação atualizada do investimento e da priorização de programas que promovem a igualdade de género nos países, classificados nos 3 níveis diferentes já referenciados. Os resultados mostram diferenças de investimento importantes entre os países, com países como Cabo Verde, Timor-Leste e Moçambique com maiores alocações orçamentais a programas que tem como objetivo específico o género, comparativamente a outros como São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Angola que ainda precisam percorrer um caminho importante em matéria de priorização das questões de género no que diz respeito a alocação de verbas dos OGE.

A análise comparativa evolutiva entre 2017 e 2019, indicou igualmente um avanço enorme no que diz respeito a alocações de verbas públicas para a promoção de metas de igualdade de género, esforços que estão a ser realizados nesta matéria com resultados visíveis. Como exemplos positivos, destacam-se os casos de Timor-Leste e Cabo Verde que, em 2017, tinham alocações orçamentais para programas que promovem a igualdade de género inferiores a 1% dos totais dos seus Orçamentos de Estado, e que, em 2019, estas alocações orçamentais ultrapassavam os 44% em Timor-Leste e os 62% em Cabo Verde. Por outro lado, em países como Angola e Guiné-Bissau, observou-se uma diminuição de alocações orçamentais, fundamentalmente para programas de nível 1, quando comparados os OGE de 2017 e 2019, representando um retrocesso.

O processo de análise realizado, não só do Orçamento de Estado, mas de todo o quadro normativo, legal, documentos estratégicos entre outros, permitiu a identificação dos desafios e de boas práticas que têm como consequência melhores ou piores performances na promoção da igualdade de género, através dos mecanismos de transversalização da abordagem de género nos processos de planificação estratégica e nos ciclos orçamentais.

A identificação de desafios e de boas práticas vai permitir afinar os instrumentos utilizados, criar elos entre os diferentes instrumentos de governação, entre os quais a planificação estratégica e os ciclos orçamentais e vai permitir uma análise mais crítica a sobre os processos que estão sendo levados a cabo nos diferentes países.

Por fim, a presente publicação tem o propósito de despoletar um debate público, aberto e informado, entre os atores relevantes dos sistemas de gestão das finanças públicas nos PALOP-TL, sobre a forma como os OGEs estão a impactar as desigualdades de género nesses países.

O Pro PALOP-TL ISC está a preparar um *Handbook* em que as questões abordadas na presente publicação serão aprofundadas e a análise comparativa será alargada para cobrir os anos *fiscais* 2020-21. O *Handbook* será publicado no final do primeiro trimestre de 2021.



BIBLIOGRAFIA

COELLO, Raquel e SANCHES, Graça (2017a). *Angola. Análise do orçamento geral do estado 2017 com enfoque no género. Assistência técnica em género e fiscalização parlamentar orçamental*. Projeto Pro PALOP-TL ISC

COELLO, Raquel e SANCHES, Graça (2017c) Cabo Verde. *Análise do Orçamento do Estado 2017 com Enfoque no Género*. Projeto Pro PALOP-TL ISC

COELLO, Raquel e SANCHES, Graça (2017e) Guiné-Bissau. *Análise do Orçamento Geral do Estado 2015 com Enfoque no Género*.

COELLO, Raquel e SANCHES, Graça (2017i). *São Tomé e Príncipe. Análise Do Orçamento Geral do Estado 2017 com Enfoque no Género. Assistência técnica em género e fiscalização parlamentar orçamental*. Projeto Pro PALOP-TL ISC.

COELLO, Raquel e SANCHES, Graça (2017g). *Análise do Orçamento de Estado 2017 de Moçambique com Enfoque o Género através do Relatório de Execução Orçamental (REO) do Primeiro Trimestre de 2017. Assistência técnica em género e fiscalização parlamentar orçamental*. Projeto Pro PALOP-TL ISC.

COELLO, Raquel e SANCHES, Graça (2017k) Timor-Leste. *Análise do Orçamento Geral do Estado 2017 com Enfoque no Género. Assistência técnica em género e fiscalização parlamentar orçamental*. Projeto Pro PALOP-TL ISC.

Elijah Mushemeza, PhD. Daniel Lukwago George Bogere *REVIEW OF GENDER BUDGETING AT SUB-NATIONAL LEVEL IN UGANDA Insights from Mbarara, Mukono and Soroti Districts*; 2019

Elisabeth Villagomez, *Gender Responsive Budgets: issues, good practices and policy options Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies 28-30 January 2004*

Governo de Cabo Verde. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2017 – 2021*

Governo de Cabo Verde. Mapa X Orçamento de Estado Cabo Verde 2019;

Governo de Cabo Verde. Mapa Xa Orçamento de Estado de Cabo Verde

Governo de Timor-Leste- *Programa do VIII Governo Constitucional (2018-2023)*

Governo constitucional da República Democrática de Timor-Leste VI (2015). Declaração de Maubisse.

LOPES DA SILVA, Damaris R. (2020) *Relatório Deskreview: Pro PALOP-TL ISC 2013/2017 e 2019/2021*. Programa Pro PALOP-TL ISC (FASE II); 2020.

LOPES DA SILVA, Damaris R. (2020) *Modelo Pro PALOP-TL ISC – Integração da abordagem de género no ciclo orçamental: uma análise comparativa OSG nos PALOP e TL; Programa Pro PALOP-TL ISC (FASE II); 2020*

Ronnie Downes, Lisa von Trapp and Scherie Nicol* *Gender budgeting in OECD countries (2017)*
IMF Working Strategy, Policy, and Review and Research Departments Paper Sub-Saharan Africa: A Survey of Gender Budgeting Efforts Authorized for distribution by Prakash Loungani and Catherine Pattillo July 2016

Instituto Cabo-verdiano para a Igualdade e a Equidade de Género (ICIEG). *II Plano Nacional de Combate à Violência Baseada no género* 2014-2016.

Instituto Cabo-verdiano para a Igualdade e a Equidade de Género (ICIEG). *Plano Nacional de Igualdade e Equidade de Género* PNIG 2015-2018.

Instituto da Mulher e Criança (IMC), Ministério da Mulher, Família e Coesão Social da Guiné-Bissau. *Política Nacional para Promoção da Igualdade e Equidade de Género (PNIEG)* 2012 – 2015

Mary Kusambiza , *A Case Study of Gender Responsive Budgeting in Uganda* 2013

Ministério das Finanças de Cabo Verde. *Anexo V Orçamento Sensível ao género* (2019)

Ministério da Economia e Planeamento de Angola. *Plano Nacional de Desenvolvimento 2018/2022 (PND)* Abril de 2018.

Ministério das Finanças. *Relatório de Execução Trimestral do OGE lo Trimestre de 2019* Angola

Ministério das Finanças. *Mapa; DOTAÇÃO ORÇAMENTAL POR ORGÃO*, 2019

Ministério das Finança. *Mapa; RESUMO DA DESPESA POR PROGRAMA*. 2019

Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais. *Estratégia Nacional Para a Igualdade e Equidade de Género em São Tomé e Príncipe (ENIEG)*

Ministério do Interior, República Democrática de Timor-Leste (2016). *Plano de Ação nacional para a Resolução 1325 das Nações Unidas (2000) sobre Mulher, Paz e Segurança* 2016-2020.

ONU Mujeres, *Experiencias internacionales en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género*; 2014

OCDE *Handbook on the OECD-DEC Gender Equality Policy Marker*; December 2016.

República de Cabo Verde. *Programa do Governo IX Legislatura* (2016-2021).

República da Guiné-Bissau. *Plano Estratégico e operacional 2015-2020*. Terra Ranka

República da Guiné-Bissau Ministério da Economia e Finanças *PROPOSTA OGE* 2018

República de Moçambique. *Plano Nacional de Ação para o Avanço da Mulher (PNAM)*

República de Moçambique. *Programa Quinquenal do Governo 2015 – 2019*

República de Moçambique. *Plano Economico Social (PES) para 2019*

República de Moçambique. *Política de Género e a sua Estratégia de implementação* 2018

República de Moçambique. Ministério do género, criança e ação social, *Perfil de Género* 2016

República de Moçambique. *Orçamento de Estado para 2019*

República de Moçambique. *Relatório de execução do orçamento do estado Ano 2019 Janeiro a Dezembro*

República Democrática de São Tomé e Príncipe. *Grandes Opções do Plano para o Ano Económico de 2019*

República Democrática de São Tomé e Príncipe *RELATÓRIO NACIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO E DO PROGRAMA DE ACÇÃO DE BEIJING +25 (2020)*

República Democrática de São Tomé e Príncipe. Ministério do planeamento, finanças e Economia azul direção do orçamento. *PROGRAMA DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS. 2019*

República Democrática de Timor-Leste. *Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030'*

República Democrática de Timor-Leste. Livro 2, Plano de Ação anual. Orçamento geral do Estado 2019

Secretaria de Estado de Apoio e Promoção do Sector Privado, República Democrática de Timor-Leste (2014). *National Strategy and Action Plan for Gender and Private Sector 2014-2017.*

Secretaria de Estado para o Apoio e a Promoção Socioeconómica da Mulher, República Democrática de Timor-Leste (2017). *Plano de ação nacional sobre violência baseada no género (2017-2021).*

United Nations *Gender-Responsive Budgeting in Asia and the Pacific KEY CONCEPTS AND GOOD PRACTICES* ; 2018

United Nations *Financing for Gender Equality and Tracking Systems*; September 2013.

AUTORES

Damaris Rosabal; Graça Sanches

CONTRIBUIÇÕES

Arsénio Paulo; Elisabete Azevedo-Harman;

Maria Jesus Andrade; Raquel Coello

REVISÃO FINAL

Ricardo Godinho Gomes

EDIÇÃO E GRAFISMO

Ana Cristina Vaz; Rec Design

DOCUMENTOS LEGAIS

Decreto Presidencial n.º 142/15 de 30 de Junho – Aprova as Instruções para a Elaboração do Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2016 e o respetivo Manual. Diário da República. Boletim I Serie – N.º96 de 30 de Junho 2015.

Decreto Presidencial N.º222/13 que aprova a Política Nacional para Igualdade e Equidade de Género e a Respetiva Estratégia de Advocacia e Mobilização de Recursos para Implementação e Monitoria da Política. Diário da República. I Serie. N.º 247. 24 de Dezembro de 2013.

Decreto Lei 5/2019 Define os procedimentos a execução do Orçamento de Estado para o ano económico de 2019.

Decreto Governamental n.º3/2019 que estabelece as regras de execução do Orçamento Geral do Estado para 2019 aprovado pela Lei n.º.2 /2019 a 7 de Fevereiro

Lei n.º12/13 de 11 de Dezembro 2013 - Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado (alteração Lei 14 Julho 2010). Diário da República. Boletim I Serie – N.º238 de 11 de Dezembro de 2013.

Lei n.º 15/10 de 14 de Julho – Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado. Diário da República. Boletim I Serie – N.º131 de 14 de Julho de 2010.

Lei de Bases Gerais do Sistema Nacional de Planeamento. Diário da República. Boletim I Serie – N.º9 de 14 de Janeiro de 2011.

Lei nº 18/19 de Dezembro 2018 _ Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o exercício económico 2019

Lei n.º 84-VII-2011 Lei da VBG

Lei n.º 68/IX/ 2019 Lei de Paridade.

Lei n.º 55/IX/ Junho 2019 Estabelece as Bases do Orçamento estado, definindo os princípios e regras que regulam a sua formulação, programação, aprovação, execução, avaliação, controlo e responsabilização.

Lei n.º 44/IX/ Dezembro 2018 Aprova o Orçamento de Estado para o exercício económico de 2019

Lei n.º 2/2015. Enquadramento do Orçamento Geral do Estado. Aprovação da proposta de Lei de enquadramento do Orçamento Geral do Estado.

Lei n.º 2/2018 – aprovação do Orçamento Geral do Estado para o ano económico de 2018.

Lei n.º15/2018 Dezembro Aprova o Orçamento de Estado para o Ano 2019

Lei n.º 07/2019 Aprova o Orçamento de Estado para o ano económico de 2019.

Lei n.º2/2019 que aprova o Orçamento Geral do Estado para o ano de 2019.





