



FINAL EVALUATION

Brazil

Thematic window
Gender Equality & Women's Empowerment

Programme Title:

Interagency Programme for the Promotion of
Gender and Ethnic-Racial Equality

Prologue

This final evaluation report has been coordinated by the MDG Achievement Fund joint programme in an effort to assess results at the completion point of the programme. As stipulated in the monitoring and evaluation strategy of the Fund, all 130 programmes, in 8 thematic windows, are required to commission and finance an independent final evaluation, in addition to the programme's mid-term evaluation.

Each final evaluation has been commissioned by the UN Resident Coordinator's Office (RCO) in the respective programme country. The MDG-F Secretariat has provided guidance and quality assurance to the country team in the evaluation process, including through the review of the TORs and the evaluation reports. All final evaluations are expected to be conducted in line with the OECD Development Assistant Committee (DAC) Evaluation Network "Quality Standards for Development Evaluation", and the United Nations Evaluation Group (UNEG) "Standards for Evaluation in the UN System".

Final evaluations are summative in nature and seek to measure to what extent the joint programme has fully implemented its activities, delivered outputs and attained outcomes. They also generate substantive evidence-based knowledge on each of the MDG-F thematic windows by identifying best practices and lessons learned to be carried forward to other development interventions and policy-making at local, national, and global levels.

We thank the UN Resident Coordinator and their respective coordination office, as well as the joint programme team for their efforts in undertaking this final evaluation.

MDG-F Secretariat

The analysis and recommendations of this evaluation are those of the evaluator and do not necessarily reflect the views of the Joint Programme or MDG-F Secretariat.

**AVALIAÇÃO FINAL DO PROGRAMA INTERAGENCIAL DE
PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO, RAÇA E ÉTNIA**

**PRODUTO 3
RELATÓRIO FINAL**

**Elaborado pela avaliadora independente
Lucélia Luiz Pereira**

Setembro de 2012

Sumário Executivo

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

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

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

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

1) **Foco de Análise sobre a Elaboração do Programa e Alinhamento com Prioridades Nacionais:** verificou-se que os objetivos do programa interagencial estavam em completo alinhamento com as intervenções e necessidades do Brasil, bem como com os interesses da população. O programa contribui ainda para o alcance das metas e estratégias estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) do governo brasileiro. Para maior

integração dos objetivos recomenda-se que o programa interagencial abarque período semelhante ao PPA (4 anos) ou planejado para ser desenvolvido no período do PPA vigente. Além disso, é fundamental que na implementação de programas semelhantes, o escopo dos resultados seja reduzido para possibilitar a mensuração dos produtos, metas e atividades definidas no Plano de Avaliação e Monitoramento.

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

3) Foco de Análise sobre a Contribuição para Resultados de Desenvolvimento: Para permitir mensuração dos resultados, produtos e metas alcançados é importante que programas semelhantes reduzam o escopo dos Resultados previstos. O programa foi eficaz no sentido de contribuir para o alcance dos resultados. Na implementação do Programa, foram contabilizados um total de 139 ações abarcando os quatro grandes resultados previstos na formulação do Programa. Verifica-se que mais da metade das ações do programa (53%) foram realizadas para alcançar o objetivo 1 (aprimoramento da transversalidade de gênero, raça e etnia), sendo que aproximadamente 70% destas ações são nas áreas de Advocacy e monitoramento. Os principais focos de atuação do programa foram as áreas de Advocacy e elaboração e disseminação de estudos. Além

disso, foram desenvolvidas ações como campanhas educativas/eventos, mobilização e capacitação, bem como monitoramento de políticas públicas, terceira maior área em quantidade de ações. O programa aportou recursos em pelo menos seis áreas: saúde, trabalho, educação, segurança pública, direitos humanos e infraestrutura/habitação. Para evitar dispersão das atividades, recomenda-se que no planejamento estratégico seja definida as áreas prioritárias para o programa incidir. Constatou-se que aproximadamente 60% das ações do programa contemplam mais de uma janela temática, garantindo satisfatoriamente a interseccionalidade das atividades desenvolvidas. Somente 12% das ações contemplam as três temáticas concomitantemente, 19% trabalham etnia, 85% contemplam gênero e 66% contemplam raça. Ao analisarmos somente ações separadas, 30% das atividades são na janela de gênero, sendo três vezes maior se compararmos com as 15 ações na área racial, que representa 10% da totalidade das ações do programa. Recomenda-se que o programa aumente o percentual de ações abarcando duas ou mais janelas temáticas e expansão de ações na temática etnia, é importante também que os representantes de segmentos étnicos estejam representados no comitê gestor do programa. Além disso, deve haver expansão da parceria com sociedade civil tendo em vista que somente em 20% das ações do programa houve um envolvimento direto das organizações da sociedade civil. Em relação a interagencialidade na implementação, destaca-se que aproximadamente 70% das ações foram **executadas** de forma separada, ou seja, somente em 30% das ações houve a participação de duas ou mais agências em sua execução. No entanto, a maioria das ações do programa foram planejadas conjuntamente e a execução ficou a cargo de cada agência. Este dado é muito relevante tendo em vista a necessidade de maior discussão e aprofundamento teórico sobre interagencialidade para permitir alguns consensos por parte das agências e das contrapartes. Neste sentido, recomenda-se que haja um esforço dos programas para que as ações interagenciais sejam desenvolvidas durante toda a fase de atividade (planejamento, execução, monitoramento e avaliação).

Questões chaves dos Resultados do Programa

Resultado 1 - Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e raça em políticas, programas e serviços públicos - o programa foi eficaz no sentido de alcançar

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

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

Resultado 3: Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nas áreas decisórias - O programa realizou diversas iniciativas de apoio a participação da sociedade civil em eventos estratégicos, realizou Campanha, como a Campanha Mais mulheres no Poder. No entanto, apesar das diversas iniciativas é difícil mensurar o avanço nos resultados se focarmos os produtos planejados já que o número de atividades realizadas não aporta informação sobre o avanço do produto com meta referentes a ocupação de cargos de chefia por mulheres e negros/as, que só poderia ser mensurado a longo prazo.

Resultado 4: Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação - O programa adotou estratégias de incentivo a expansão da cobertura da temática de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia nos meios de comunicação, capacitação de profissionais da mídia nos temas transversais do programa, e incentivo para utilização de ferramentas da web 2.0 nas estratégias de incidência e advocacy do programa e de seus parceiros, além da utilização de

ferramentas como boletins informativos, blogs, redes sociais, espaços colaborativos, facebook e twitter. Todas essas iniciativas são satisfatórias como medidas de estímulo a um maior apoio da sociedade à promoção da igualdade de gênero, raça e etnia. Recomenda-se para maior efetividade das ações a criação de Subcomitê de comunicação com profissionais de comunicação das seis agências e das contrapartes.

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

Foco de Análise sobre a Sustentabilidade dos Resultados de Desenvolvimento: verifica-se que o programa agregou valor ao implementar um arranjo institucional e temático inovadores. O trabalho interagencial maximizou conhecimentos e troca de experiências. Nesse sentido, as agências da ONU possibilitou que a SEPPIR e SPM vivenciassem uma experiência interagencial e interinstitucional que certamente tornou um aprendizado institucional, ou seja, a experiência foi internalizada pelos parceiros e poderá contribuir para maior integração das agendas da duas secretarias. Por outro lado, o programa proporcionou as Agências da ONU um aprendizado de trabalho conjunto que potencializa a replicabilidade em outras iniciativas a partir de seus mandatos e planos de trabalho. A disseminação das práticas inteligentes e lições aprendidas é também uma oportunidade de visibilizar os resultados e contribuir para o estabelecimento de uma agenda prospectiva e para a transferência de conhecimento para outros países que possuem programas com objetivos similares. Por fim, a realização de seminários de encerramento do programa e a assinatura da Carta de Intenções entre ONU no Brasil e Governo Brasileiro, onde as instituições se comprometem a promover

políticas conjuntas e interseccionais sobre gênero, raça e etnia é uma estratégia de sustentabilidade política dos resultados que é muito satisfatória, por comprometer as instituições com as temáticas e possivelmente com o desenvolvimento de outros programas interagenciais e interseccionais.

SUMARIO

Sumário Executivo	01
(1) Introdução	08
(2) Contexto da Avaliação	11
(3) Resultados Alcançados pelo Programa a partir dos Focos de Análise	
3.1 Foco de Análise sobre Elaboração do Programa e Alinhamento com Prioridades Nacionais	11
3.2 Foco de Análise sobre Processos e Implementação do Programa	12
3.2.1 Gestão Financeira do Programa	14
3.2.2 Aprendizados no Processo de Implementação do Programa	15
3.3 Foco de Análise sobre a Contribuição para Resultados de Desenvolvimento	17
3.3.1 Realizações do Programa por Resultados	18
I. Áreas de atuação do Programa	18
II. Interseccionalidade e interagencialidade das ações do Programa	21
3.3.2 Questões chaves dos Resultados do Programa	24
Resultado 1	24
Resultado 2	25
Resultado 3	25
Resultado 4	26
3.4 Foco de Análise sobre Apropriação Nacional	27
3.5 Foco de Análise sobre sustentabilidade dos Resultados de Desenvolvimento	27
(4) Lições Aprendidas	29
(5) Práticas Inteligentes	30
(6) Recomendações	31
(7) Referências/ Materiais Consultados	35

(1) Introdução

O presente documento tem por objetivo apresentar os resultados da avaliação final do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia. O Programa é uma iniciativa do governo brasileiro e das Nações Unidas, e financiado pelo Fundo para o Alcance dos ODM (Objetivos do Milênio) constituído por meio de uma contribuição do governo espanhol para acelerar o atingimento dos ODMs em todo o mundo. A iniciativa está vinculada a janela temática “Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres” e sua execução é de responsabilidade de seis agências do Sistema ONU (Organização das Nações Unidas): Onu Mulheres (agência líder), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), e pelo governo brasileiro por meio da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

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

As atividades e produtos do programa foram estabelecidos de forma a garantir o alcance de quatro resultados: **Resultado 1.** Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e raça em políticas, programas e serviços públicos; **Resultado 2.** Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça; **Resultado 3.** Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nas áreas decisórias e **Resultado 4.** Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação.

O Programa Interagencial teve duração de cerca de três anos e foi finalizado em agosto de 2012. O orçamento de US\$ 4 milhões foi distribuído entre as seis agências das Nações Unidas que participam do Programa, de acordo com o plano de trabalho e a proposta apresentada no Documento de Projeto do Programa.

Este relatório apresenta os resultados da avaliação realizada, bem como a síntese da metodologia adotada na investigação. A consultoria teve como foco principal a realização de estudo sobre a efetividade, a eficácia e a eficiência do Programa. Buscou ainda realizar a identificação de lições aprendidas, práticas inteligentes e recomendações que possam auxiliar no processo de aprimoramento programático e institucional das organizações envolvidas, assim como garantir a continuidade do compromisso dos representantes nacionais com os propósitos do Programa e a sustentabilidade de seus resultados iniciais.

O documento está estruturado da seguinte forma: (1) Introdução; (2) contexto da avaliação: objetivos e abordagem global; (3) Resultados alcançados pelo programa a partir dos focos de análise; (4) Lições aprendidas; (5) Práticas Inteligentes; (6) Recomendações; (7) Referências; (8) Anexo.

(2) Contexto da Avaliação do Programa

A necessidade do desenvolvimento de ações de avaliação e monitoramento tem sido cada vez mais reconhecida por órgãos públicos, universidades, organismos internacionais e demais instituições como uma ferramenta importante para o acompanhamento e análise da implementação, execução e aprimoramento de programas. Tal reconhecimento advém do fato de que avaliar e monitorar permite a obtenção de informações para subsidiar o gerenciamento e a tomada de decisão, bem como contribui para o aprimoramento, eficiência, eficácia e efetividade das políticas sociais e para o exercício do controle social.

As avaliações podem ser divididas em várias classificações de acordo com as dimensões analisadas. Neste trabalho será dada ênfase a dois tipos de avaliação: 1) de processo, que tem como foco a dimensão de gestão, tendo por finalidade analisar se a intervenção foi executada de acordo com o planejado, se a população beneficiária foi atingida, se o cronograma foi cumprido e se os recursos foram utilizados de forma eficiente. 2) de resultados, que busca responder se as intervenções realizadas pelo

programa causaram alterações almeçadas, ou seja, se expressam, direta ou indiretamente, mudanças no nível de desenvolvimento experimentado pelos sujeitos da ação que são claramente identificadas como decorrentes das atividades empreendidas no contexto do Programa.

Neste sentido, a avaliação de processo tem uma relação estreita com a dimensão de eficiência que diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução do programa, trata-se portanto de uma análise de custo-efetividade. No caso da avaliação de resultados ocorre uma relação com a noções de eficácia e efetividade que se referem ao grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN e FRANCO, 1993; COTTA, 1998).

Desta forma, a presente avaliação teve como objetivos:

1. Medir até que ponto o Programa Interagencial implementou efetivamente suas atividades, produziu os produtos esperados e pode vir a contribuir para o alcance de resultados de desenvolvimento em médio e longo prazo.
2. Gerar conhecimento baseado em evidências, em uma ou mais das janelas temáticas do F-ODM, permitindo a identificação de melhores práticas e lições aprendidas que podem vir a ser úteis para outras intervenções de desenvolvimento em nível nacional e internacional (replicabilidade e *scaling up*).

Para tal, a avaliação final baseou-se em cinco focos de análise: 1) Foco de Análise sobre a Elaboração do Programa e Alinhamento com Prioridades Nacionais; 2) Foco de Análise sobre Processos e a Implementação do Programa; 3) Foco de Análise sobre a Contribuição para Resultados de Desenvolvimento; 4) Foco de Análise sobre a Apropriação Nacional; 5) Foco de Análise sobre a Sustentabilidade dos Resultados de Desenvolvimento.

Foi empregada na avaliação do Programa Interagencial a metodologia qualitativa de análise de dados primários e secundários, composta de quatro etapas: A primeira etapa consistiu no levantamento minucioso de documentos que possibilitassem a familiarização com informações relevantes sobre o Programa como seus objetivos, atividades, insumos e resultados, abarcando tanto documentos sobre o Programa Interagencial e termos de cooperação internacional como documentos que diziam

respeito diretamente a implementação do Programa como matriz de produtos, matriz de resultados, metas, relatórios etc.

Na segunda etapa, foi feita a visita de campo para realização de entrevistas. Teve como objetivo obter dados primários sobre a formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Programa. Foram entrevistados 20 informantes-chaves representando os/as responsáveis pela formulação e implementação do Programa e beneficiários das ações. Desta forma participaram das entrevistas a coordenação do Programa, representantes das seis agências da ONU, representantes das contrapartes (SEPPIR e SPM) e representantes da Sociedade Civil. (Anexo - 1).

A terceira etapa consistiu na participação da Avaliadora em dois Seminários de encerramento do Programa, realizados pela Coordenação. Durante os eventos foi possível levantar informações e percepções sobre o Programa sob o ponto de vista de diversos atores convidados/as. Possibilitou ainda o contato com vários/as representantes da sociedade civil, de diferentes Estados, contribuindo assim para a coleta de dados sobre os/as beneficiários/as das ações interagenciais.

A quarta etapa consistiu na compilação dos dados levantados na análise documental bem como na estruturação de padrões repetitivos e complementares de fragmentos de discursos obtidos a partir da realização de entrevistas dando forma ao documento final da avaliação que pretendeu fundamentalmente avaliar produtos e resultados (desenvolvimento de capacidades, fortalecimento institucional, geração de conhecimento e evidências, e advocacy e mobilização). Nesta etapa foi dada especial atenção à triangulação de informações de forma a garantir qualidade ao processo avaliativo.

Como anteriormente explicitado, na presente avaliação levou-se em consideração duas dimensões para a análise do Programa Interagencial: uma avaliação dos resultados que foram alcançados com a implementação do Programa e uma outra avaliação que visou captar os processos envolvidos na operacionalização dos produtos. Neste processo, foi utilizada uma estratégia analítica e qualitativa das informações.

Muito embora não se tenha pretendido realizar uma análise apenas descritiva, buscou-se utilizar no processo de avaliação uma estratégia analítica que considerou informações qualitativas e quantitativas, perpassando documentos e percepções de

atores envolvidos/as no contexto da implementação do Programa. O foco foi as dinâmicas que conformam os resultados alcançados, mais que uma análise isolada de cada uma delas frente aos resultados esperados. Tal estratégia foi necessária devido à complexidade dos temas trabalhados (gênero, raça e etnia) bem como das interseções dos produtos e relações estabelecidas entre as agências envolvidas.

Por fim, destaca-se como limitações do presente trabalho o fato da avaliação ter sido realizada quando o programa estava finalizando, mas ainda com ações em andamento, não sendo possível afirmar que todas as ações foram concluídas. Além disso, destaca-se o número reduzido de entrevistas com representantes da sociedade civil, tendo em vista que a maioria das instituições beneficiárias com ações e financiamento do Programa estão localizadas em outros Estados da Federação, dificultando a coleta de dados, não só pela questão do deslocamento, mas pela limitação temporal.¹

(3) Resultados Alcançados pelo Programa a partir dos focos de análise

3.1 Foco de Análise sobre a Elaboração do Programa e Alinhamento com Prioridades Nacionais

A constatação da existência de desigualdades de gênero, raça e etnia no Brasil tem sido motivo de crescente preocupação do governo brasileiro que vem adotando um conjunto de iniciativas de combate as desigualdades e discriminações existentes. Um investimento importante neste sentido foi a criação da SEPPIR e da SPM, Secretarias importantes no estímulo a transversalização dos temas de gênero, raça e etnia nas

¹ A maioria das atividades do Programa Interagencial foi realizada em conjunto com o governo federal. As atividades realizadas com governos locais e com a sociedade civil se concentraram no terceiro ano do Programa, o que dificulta a realização de avaliações de resultado. Além disso, a opção pelo foco de análise nas atividades desenvolvidas com o governo federal se deu por conta da representatividade deste enfoque em relação ao total das atividades desenvolvidas. Ainda que não tenha sido feita uma avaliação completa formal junto a parceiros vinculados a governos locais e a sociedade civil, durante o evento final técnico do Programa Interagencial, representante do governo de Salvador, onde foram implementadas iniciativas do Programa Interagencial, destacou que no entendimento da Prefeitura de Salvador o Programa desenvolveu atividades prioritárias em relação ao contexto local e a percepção dos resultados obtidos, ainda que sem a temporalidade adequada, foi considerada positiva. De forma correlata, durante Encontro com Entidades Parceiras da Sociedade Civil, realizado em 2011, a atuação do Programa Interagencial foi considerada positiva. Esta visão foi corroborada por representantes de entidades civis parceiras do Interagencial presentes no evento final técnico.

políticas públicas e que são as contrapartes no Programa Interagencial.

O Programa Interagencial alinha-se primeiramente com as prioridades estabelecidas pelo país para alcançar uma das metas do Milênio que diz respeito a promoção da igualdade de gênero. Neste sentido, o programa contribui para facilitar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a partir do Fundo dos ODMs financiado pelo governo espanhol. O Fundo tem como objetivo promover ações nas áreas de governança democrática, igualdade de gênero, necessidades sociais básicas, desenvolvimento econômico e do setor privado, meio ambiente e mudança climática, prevenção de conflitos e consolidação da paz. No caso específico do Programa avaliado, busca-se contribuir para a promoção da igualdade de gênero, raça e etnia no Brasil, tema prioritário na garantia do alcance de desenvolvimento do país.

Sendo assim, os objetivos do programa interagencial estão em completo alinhamento com as intervenções e necessidades do Brasil, bem como com os interesses da população. Os produtos apresentados pelo programa contribuem para o desenvolvimento dos resultados previstos tanto no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) quanto no Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR).

Os quatro resultados previstos pelo programa fazem parte do conjunto de prioridades da Administração Pública e também dos projetos de atuação das organizações da sociedade civil. O Resultado 4, referente a divulgação de conteúdos sobre igualdade de gênero e raça nos meios de comunicação, é o resultado mais focado em uma determinada área temática, com escopo mais delimitado e por isso, mais inovador e pouco priorizado nacionalmente.

O programa contribui ainda para o alcance das metas e estratégias estabelecidas no Plano Plurianual do governo brasileiro. O PPA é uma peça fundamental do ciclo orçamentário brasileiro que determinam quais são as prioridades e como se dá a alocação de recursos das ações governamentais. Consiste em um planejamento governamental de quatro anos, compreendendo o segundo ano do governo e o primeiro do corrente ano do governo subsequente.

Em relação ao Programa Interagencial não foi possível adequar as atividades do Programa ao PPA, ainda que tenha sido feita, durante a implantação, uma reunião de

planejamento estratégico do Comitê Gestor para adequar as atividades do Programa às novas prioridades de gestão resultantes da troca no comando oriunda da eleição presidencial de 2010.

Caso existisse uma afinidade temporal entre desenvolvimento do programa e período do PPA, esta teria como resultado a garantia da integração entre o planejamento do governo brasileiro e as atividades previstas pelo programa, evitando mudanças que muitas vezes prejudicam o direcionamento do programa, originalmente definido e enfraquece as parcerias estabelecidas devido a troca de representantes das contrapartes.

No que diz respeito a elaboração do documento do programa, percebe-se que responde algumas prioridades nacionais e demonstra que a produção conjunta do documento, envolvendo agências e contrapartes governamentais, tornou possível dar respostas as necessidades do país e os resultados de desenvolvimentos planejados. No entanto, há forte evidência de que os quatro resultados previstos pelo programa são muito amplos estando mais próximos de objetivos governamentais e plataformas de governo do que de um programa com recursos e tempo definidos.

A partir desta constatação verifica-se que os produtos e metas estabelecidos no Plano de Monitoramento do programa são metas não realistas, não só pela ambição no estabelecimento dos resultados, mas também pela complexidade que envolve as temáticas de gênero, raça e etnia. Tais temáticas exigem o acompanhamento dos produtos a partir de indicadores qualitativos e de longo prazo já que envolve questões de difícil mensuração como mudanças de atitude, aquisição de novos conhecimentos, sensibilização etc, aspectos fundamentais a serem considerados em um programa que pretende promover a igualdade de gênero, raça e etnia.

Em nome disso, é fundamental que na implementação de programas semelhantes, o escopo dos resultados seja reduzido de forma a priorizar temáticas de acordo com mandato de cada Agência, potencializando a expertise dos atores envolvidos, bem como para possibilitar a mensuração dos produtos, metas e atividades definidas no Plano de Avaliação e Monitoramento.

3.2 Foco de Análise sobre Processos e a Implementação do Programa

O arranjo institucional interagencial é uma estratégia inovadora adotada pelas

Nações Unidas na implementação de projetos de cooperação internacional. De forma geral, todas as Agências implementadoras entrevistadas, bem como a coordenação do programa e as contrapartes governamentais manifestaram-se satisfeitas com a adoção do formato interagencial para a execução do programa. Verifica-se inclusive que a junção de diferentes agências da ONU potencializa o alcance de resultados em temas transversais como gênero, raça e etnia facilitando o diálogo entre as agências que possuem diferentes mandatos e expertises, mas que focam a atuação na promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia.

A avaliação evidencia que a programação conjunta foi positiva para as agências e agregou valor à medida que amplia as capacidades de atuação, proporcionando troca de experiências e informações entre Agências, contrapartes e beneficiários, além de potencializar a intervenção e criar massa crítica sobre os temas interseccionais. Outro elemento positivo da programação conjunta é a diferença dos mandatos no sentido de agregar conhecimento e expertise no desenvolvimento das ações. Além disso, o programa contribuiu para que o PNUD e ONU-Habitat, cujos mandatos não estão focados nas temáticas do programa, se apropriassem de conhecimentos sobre gênero, raça e etnia e incorporasse não só a temática em suas atividades, mas também recursos específicos para este fim.

Para a SPM e SEPPIR, o trabalho conjunto com as Agências foi importante para organizar melhor o planejamento e a centralização das demandas. Antes, as contrapartes necessitavam organizar plano de trabalho com cada Agência de forma separada para o estabelecimento de parcerias, muitas vezes havendo uma sobreposição de ações. No modelo interagencial, as Secretarias negociam de forma compartilhada com as seis Agências, contribuindo para uma maior eficiência das ações.

Em relação as parcerias estabelecidas com a Sociedade Civil, nas entrevistas ficou evidente que as Organizações também avaliam positivamente a gestão compartilhada do programa, mas ao contrário das contrapartes, a sociedade civil não percebe mudanças substanciais na lógica gerencial das parcerias estabelecidas. Um provável motivo para tal percepção é o fato de não haver representação da sociedade civil no Comitê Gestor do Programa, dificultando essa interlocução direta com todas as Agências. Ainda ocorre uma maior interação das organizações com a coordenação do

Programa ou com Agência(s) com quem desenvolve uma parceria direta.

3.2.1 Gestão financeira do Programa

Em relação a execução financeira, o programa interagencial obteve o montante de US\$ 4,000,000 para a implementação das ações em três anos. O valor orçamentário foi distribuído para as seis agências da ONU, de acordo com o plano de trabalho aprovado. A ONU Mulheres recebeu 34% do valor total do programa, por ser a Agência líder e por seu mandato estar vinculado diretamente a promoção da igualdade de gênero. O segundo maior recurso foi desembolsado para o PNUD (13,4%). UNFPA, OIT E UNICEF receberam cada uma 15,9% do montante e a ONU-Habitat, ficou com o menor recurso orçamentário do programa, ou seja, 4,2% do total.

Quadro 1: Desembolso² do programa por Agência segundo ano de realização (em dólar americano)^{3 4}

Agência	Receita - 3 anos	Desembolso Ano I	(%)	Desembolso Ano II	(%)	Desembolso Ano III	(%)	Total	(%)
ONU Mulheres	1.375.996	389.252	28,2	143.258	10,4	258.640	18,7	791.150	57,4
PNUD	537.855	147.238	27,3	60.965	11,3	41.029	7,6	249.232	46,3
UNFPA	638.323	136.356	21,3	138.320	21,6	0	0	274.676	43,0
OIT	638.677	222.416	34,8	127.075	19,8	39.570	6,1	389.061	60,9
UNICEF	638.472	187.721	29,4	26.897	4,2	139.929	21,9	354.547	55,5
ONU Habitat	170.677	49.927	29,2	23.228	13,6	0	0	73.155	42,8
TOTAL	4.000.000	1.132.910	28,3	519.743	12,9	479.168	11,9	2.131.821	53,2

Fonte: Elaboração própria

Conforme a Quadro 1 mostra, o maior desembolso financeiro do programa ocorreu no primeiro ano, sendo gasto 28,3% dos recursos disponibilizados. No segundo ano, foi desembolsado 12,9% dos recursos e no terceiro ano (até junho de 2012) houve

² Gastos comprometidos e efetivamente pagos.

³ Os valores da tabela são referentes ao desembolso ocorrido entre junho de 2009 a junho de 2012, portanto, não abarcam os dois últimos meses de desembolsos ocorridos na finalização do programa, ou seja, julho e agosto de 2012. Esses dados foram sistematizados a partir de planilha orçamentária repassada pela coordenação do programa.

⁴ Para o desembolso atualizado do Programa Interagencial por favor vide (10) Anexo - Desembolso Atualizado do programa por Agência segundo ano de realização (em dólar americano)

um gasto de 11,9%. A maior execução orçamentária foi realizada pela OIT (60,9%) seguida pela ONU-Mulheres (57,4%). ONU-Habitat e UNFPA tiveram o menor execução (42,8% e 43% respectivamente) até junho do terceiro ano.

O programa desembolsou, no total, 53% dos recursos disponibilizados e comprometeu 76% do orçamento. Cabe mencionar que o programa ainda estava em vigência no momento da avaliação, restando dois meses para sua finalização. Desta forma, caso o programa não tenha comprometido o restante dos recursos nos dois últimos meses, ficará um saldo de recursos da ordem de US\$ 939,347.00 pertencentes ao orçamento disponibilizado pelo Fundo ODMs ao programa. Conforme entrevistas realizadas, uma das justificativas dadas pelas Agências para o não gasto total dos recursos disponibilizados é a criteriosa escolha dos projetos, ações e atividades a serem implementados para possibilitar uma maior eficiência no uso dos recursos. Destaca-se ainda que houve atraso no desembolso dos recursos anuais para as Agências, acarretando, em alguns situações, o cancelamento de atividades previstas.

Os resultados obtidos pelo programa apontam que os gastos realizados foram justificados e os recursos foram utilizados da melhor maneira possível, no intuito de garantir a implementação das ações de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia. Destaca-se, no entanto, que o programa poderia ter executado pelo menos 90% dos recursos, aportando em atividades definidas nos planos de trabalho, ou seja, a execução financeira poderia ter sido maior, ainda que seja considerado o comprometimento de 76% dos recursos. Certamente, o percentual de 24% não executado está correlacionado com a não implementação completa dos produtos, principalmente referentes ao Resultado 2, que obteve a menor quantidade de atividades realizadas. O maior aporte de recursos foram utilizados no planejamento e execução de ações referentes aos Resultados 1 e 4.

3.2.2 Aprendizados no Processo de implementação do Programa

Verificou-se a importância da programação conjunta entre Agências para superar desafios existentes na complexidade dos temas interseccionais de gênero, raça e etnia. Destaca-se, no entanto, alguns aprendizados necessários para o aprimoramento de programas com tais características:

1) As Agências da ONU necessitam de adaptações administrativas para a realização de programação conjunta. Verifica-se que a adoção de distintos procedimentos administrativos e gerenciais pelas Agências causaram entraves nas práticas de gestão, principalmente no campo financeiro/orçamentário, demandando arranjos e esforços no sentido de adaptação dos mecanismos operacionais para sanar entraves no gerenciamento e execução das ações. Tais procedimentos estão vinculados a formas de contratação diferenciadas entre Agências, elaboração de contratos e desembolso de pagamentos de produtos, bem como impedimento de repasse de recursos entre Agências para realização de ações conjuntas.

2) No documento original do programa estava previsto que a supervisão e implementação das atividades seria acompanhada pelo Comitê Diretivo Nacional (CDN) e pelo Comitê de Gestão do Programa (CGP). Verifica-se que tal arranjo gerencial não ocorreu de forma satisfatória tendo em vista que o CDN, responsável pela supervisão e pela orientação estratégica para o Programa não teve um cronograma periódico de encontros (2 vezes ao ano), havendo um distanciamento entre o Comitê Diretivo e o Comitê de Gestão, responsável pela coordenação operacional do Programa.

3) O Programa estabeleceu ainda que a ONU-Mulheres, como Agência Líder deveria recrutar coordenador técnico, que sob sua supervisão direta, iria coordenar a execução geral das atividades do Plano Conjunto. Foi apropriado a existência de Agência Líder, bem como de Coordenador para o Programa. Destaca-se, no entanto, como elementos gerenciais negativos o fato da coordenação se caracterizar mais como um assessoria, não possuindo recursos, bem como o fato do/a Coordenador/a não ser ordenador/a de despesas. Tais aspectos causaram entrave administrativo que engessou a realização de atividades importantes do Programa.

4) Faz-se necessário a produção e disseminação de conhecimentos sobre conceitos de interagencialidade e interseccionalidade tendo em vista que são conceitos inovadores e que ainda não foram assimilados enquanto ferramenta conceitual, metodológica e operativa.

- Em relação a interagencialidade, as entrevistas com pontos focais das Agências demonstram haver diferentes concepções sobre o trabalho interagencial. Foram encontradas nuances na representação do que pode ser considerado interagencial, sendo

compreendido ora como o processo de planejamento e realização conjunta de atividades, ora como planejamento conjunto e realização de atividades separadas por Agências, a partir da autonomia dos mandatos. Tais concepções interferem no julgamento sobre sinergia entre Agências no momento de realizar as ações. Além disso, é importante considerar a possibilidade de que o termo interinstitucionalidade seja mais adequado que interagencialidade tendo em vista que o Programa prevê a participação não só das Agências da ONU, mas também das contrapartes e da sociedade civil.

- A interseccionalidade é outra categoria que deve haver maior domínio conceitual e maior clareza de sua operacionalização. Muitas das atividades desenvolvidas pelo programa abarcam as dimensões de gênero e raça, outras só gênero, outras só raça. Reduzidas foram as ações que contemplaram o eixo etnia. Destaca-se que o Fundo dos Objetivos do Milênio possui janela específica de gênero e não de raça e etnia e que a ONU tem uma Agência (ONU-Mulheres) específica para trabalhar com mandato de gênero e o mesmo não ocorre com a questão racial. Em nome disso, percebe-se uma desproporcionalidade em relação ao tema de gênero, raça e etnia, que também esteve refletida nos resultados do programa, muito embora a maioria das ações implementadas enfocaram gênero e raça de forma conjunta.

5) O orçamento de 4 milhões do programa foi dividido entre as 6 Agências de acordo com plano de trabalho apresentado por cada uma delas. Verifica-se, no entanto, que a diferença de orçamento causa desnível na relação entre as Agências, reduzindo a sinergia entre elas e em alguma medida interferindo no poder de negociação.

6) A eficiência do programa ficou comprometida devido aos atrasos na entrega dos produtos esperados, ocasionado pelo início tardio do Programa (iniciado no segundo semestre de 2009) e também pelo adiamento do encerramento. Estava previsto para encerrar em julho, mas foi aditado e o encerramento ocorreu em 31 de agosto de 2012. Além disso, destaca-se que houve uma alta rotatividade dos pontos focais das Agências, dos representantes governamentais (SPM e SEPIR) e da Coordenação do Programa. Ao longo dos três anos, somente a UNFPA, OIT e UNICEF permaneceram com seus pontos focais. Ainda que a maioria dos entrevistados tenha destacado o compromisso dos integrantes anteriores em repassar documentos e informações referentes ao programa, as alterações nos recursos humanos certamente trouxeram prejuízos para a continuidade

de algumas das ações planejadas.

7) O programa não conseguiu implantar de forma satisfatória um Sistema de Monitoramento e Avaliação das ações/atividades com indicadores mensuráveis e acompanhamento contínuo. Nas entrevistas com representantes da coordenação foi destacado a elaboração de um Sistema de avaliação e monitoramento intitulado SIPRO, que é uma adaptação de programa originalmente elaborado na Colômbia. No entanto, a avaliadora não teve acesso ao SIPRO.

8) Necessidade e ampliação das ações com sociedade civil que se constitui como um segmento social de grande importância no atingimento de resultados de desenvolvimento no Brasil. Além disso, a comparação do nível de institucionalidade e das capacidades técnicas da sociedade civil em comparação com o setor público, destaca o fato de que o apoio da cooperação técnica internacional para a sociedade civil pode vir a ser mais efetivo em termos de atividades de desenvolvimento de capacidades e de fortalecimento institucional.

3.3 Foco de Análise sobre a Contribuição para Resultados de Desenvolvimento

Nesta seção, será abordado os resultados alcançados pelo programa a partir dos objetivos previstos. Antes, porém, é importante reiterar a necessidade de que programas semelhantes reduzam o escopo dos Resultados estabelecidos para possibilitar mensuração dos produtos, metas e atividades. Neste programa, ficou evidente que os resultados são excessivamente abrangentes, tornando-se genéricos e inatingíveis de serem alcançados em sua totalidade considerando o prazo especificado e os recursos alocados. Esta característica dispersa a geração de impactos e limita a avaliação já que não há uma correspondência evidente entre metas e resultados. Soma-se a isso, os desafios colocados em avaliação que pretende sistematizar um programa que lida com temáticas complexas como gênero, raça e etnia e com conceitos inovadores como interagencialidade e interseccionalidade.⁵

Em nome disso, a eficiência, por exemplo, é difícil de ser mensurada tendo em

⁵ Para mais sobre a atribuição de Resultados de Desenvolvimento decorrentes das atividades do Programa Interagencial veja (9) Anexo - Breve Análise da Coordenação do Programa Interagencial sobre a Atribuição do Programa no Atingimento de Resultados de Desenvolvimento no Brasil entre 2009 e 2012.

vista que tal conceito está ligado a questão do custo benefício das atividades, enquanto que as atividades do programa se referem a mudanças de comportamento, aquisição de novos conhecimentos, aprendizados subjetivos etc não podendo, na maioria dos casos, serem expressos monetariamente.

Considerando estas especificidades, a análise documental e entrevistas realizadas evidenciaram que o programa foi eficaz no sentido de contribuir para o alcance dos resultados. As contrapartes e também principais beneficiárias das ações, SEPPIR e SPM, avaliaram de forma satisfatória as contribuições do programa no desenvolvimento de ações de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.

Destaca-se que a principal estratégia do programa foi proporcionar dados, ferramentas e metodologias para subsidiar a tomada de decisão das Secretarias, além de apoiar no monitoramento da implementação dos seus planos de ação, principalmente do Plano de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR).

3.3.1 Realização do Programa por Resultados

I. Áreas de atuação do Programa Interagencial

Na implementação do Programa, foram contabilizados um total de 139 ações abarcando os quatro grandes resultados previstos na formulação do Programa.

Tabela 1: Número de Ações do Programa por Resultado

<i>Resultados</i>	<i>N. de ações</i>
Resultado 1	75
Resultado 2	27
Resultado 3	18
Resultado 4	19
Total	139

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que mais da metade das ações do programa (53%)⁶ foram realizadas

⁶ A base para o levantamento do quantitativo de ações realizadas pelo Programa foi os documentos/relatórios de progresso do programa, relatórios de missões, Planos de Trabalho dos anos 1,2 e 3 bem como os documentos solicitados pela avaliadora e repassados pelas 6 Agências, pela coordenação do Programa e pelas contrapartes. Desta forma, esclareço que apesar do esforço em abarcar a totalidade das ações desenvolvidas, pode haver ações que não foram contabilizadas pelo não acesso a algum documento. É importante dizer também que a avaliação foi realizada na fase final do programa, mas ainda com ações em andamento e/ou em fase de encerramento, por isso algumas ações contabilizadas neste estudo podem não ser concluídas pelo programa.

para alcançar o objetivo 1, sendo que aproximadamente 70% destas ações são nas áreas de Advocacy e monitoramento (Tabela 2). A centralidade do programa no Resultado 1 foi destacada pela maioria dos/as entrevistados/as, tendo em vista a importância do aprimoramento da transversalidade de gênero, raça e etnia nas políticas e serviços. O resultado 1 previa a realização de atividades a partir de três produtos, sendo que 48% das ações abarcaram o produto 2, referente a capacitação de gestores/as para superação das desigualdades de gênero, raça e etnia.

Tabela 2: Número de ações do Programa por Resultados segundo tipo de atividade

Resultados	Advocacy	Elaboração/ Disseminação de estudos - publicações	Realização de eventos/ campanhas	Mobilização e Capacitação	Monitoramento de Políticas Públicas
Resultado 1	27	18	3	10	25
Resultado 2	13	13	5	1	4
Resultado 3	6	3	2	10	-
Resultado 4	8	5	8	4	-

Fonte: Elaboração própria

Conforme tabela 2, os principais focos de atuação do programa foram as áreas de Advocacy e elaboração e disseminação de estudos. Além disso, foram desenvolvidas ações como campanhas educativas/eventos, mobilização e capacitação, bem como monitoramento de políticas públicas, terceira maior área em quantidade de ações.

O programa aportou recursos em diversas áreas temáticas, o que é importante do ponto de vista da garantia de maiores oportunidades para transversalizar a política. Desta forma, foram realizadas atividades em pelo menos seis áreas: saúde, trabalho, educação, segurança pública, direitos humanos e infraestrutura/habitação.

Tabela 3: Número de Ações realizadas por resultado segundo áreas de atuação

Resultados	Duas (2) ou + Áreas	Saúde	Trabalho	Educação	Segurança Pública	Direitos Humanos	Infraestrutura Habitação
Resultado 1	37	2	14	2	3	9	6
Resultado 2	15	2	2	-	2	5	1
Resultado 3	8	-	6	-	1	1	2
Resultado 4	3	1	1	-	-	4	-

Fonte: Elaboração própria

A tabela 3 mostra que o programa organizou sua atuação de forma a implementar atividades envolvendo mais de uma área temática, mostrando a importância de discutir de forma intersetorial o desenvolvimento de políticas. Por isso, 45% das atividades abarcaram mais de uma área, não se limitando ao mandato de cada Agência. Este foi o caso, por exemplo, da área de saúde, que apesar de ter um número reduzido de atividades no campo específico da tabela, foram realizadas diversas atividades pelo programa que contemplaram esta área, no entanto, muitas delas foram realizadas abarcando outras áreas, numa lógica intersetorial.

Tabela 4: Realização das Metas estratégicas estabelecidas na Matriz de resultados, Produtos e Indicadores⁷

Resultados	Metas previstas	Metas realizadas	Metas realizadas parcialmente	Sem informação
Resultado 1	8	2	3	3
Produto 1.1	6	3	2	1
Produto 1.2	1		1	
Produto 1.3	1			1
Resultado 2	4		1	3
Produto 2.1	2		2	
Resultado 3	8		2	6
Produto 3.1	3	1		2
Resultado 4	2	1	1	
Produto 4.1	1	1		
TOTAL	36	8	12	16

A tabela 4 mostra que 22% das metas estabelecidas no documento inicial do programa foram cumpridas, sendo que 33% foram parcialmente realizadas. A maioria das metas dizem respeito ao resultado 1, tendo em vista que o resultado prevê um

⁷ A matriz de resultados, produtos e indicadores foi elaborada no início do programa de forma a estabelecer ações previstas, metas e indicadores de referência. No entanto, como apontado pela avaliação de meio termo e também em relatórios de missões de secretariado no Brasil, existem diferenças em relação ao planejamento previsto e a execução das ações. Tal fato ocorre principalmente pela verificação de que os resultados estabelecidos no Prodoc são muito ambiciosos e impossíveis de serem alcançados com prazo e recursos disponíveis pelo programa. Desta forma, a matriz prevê resultados e indicadores pouco realísticos e difíceis de serem mensuráveis a curto prazo e estabelece metas que não podem ser atribuídas somente pela ações do programa. Em nome disso, a tabela serve apenas para visibilizar quantitativamente metas previstas. Portanto, é importante ter claro a impossibilidade de estabelecimento de relação direta entre alcance de resultados do programa e alcance de metas estabelecidas para o programa.

quantitativo maior de produtos a serem alcançados. Grande parte das metas não foi possível verificar seu cumprimento devido a dois obstáculos: 1) o alcance da meta não pode ser atribuída diretamente e/ou exclusivamente a implementação do programa porque seu escopo é muito amplo; 2) a avaliadora não teve acesso ao sistema de monitoramento e avaliação do programa impossibilitando realizar comparação entre produtos e metas previstas x realizadas.

II. Interseccionalidade e Intergerencialidade das ações do Programa

No que diz respeito às questões sobre interseccionalidade das ações e a forma de condução na implementação das atividades (intergerencial) para atingir os resultados previstos, verifica-se pontos dissonantes entre os/as entrevistados/as. Primeiramente, destaca-se que a tabela 4, traz o levantamento das ações realizadas a partir do agrupamento de ações por janela temática (gênero, raça e etnia).

Tabela 5: Número de Ações realizadas por resultado segundo interseccionalidade

Resultados	Gênero, raça e etnia	Gênero e raça	Gênero e etnia	Gênero	Raça	Raça e etnia	Total
Resultado 1	10	32	1	20	8	4	75
Resultado 2	2	8	-	11	5	1	27
Resultado 3	1	8	3	4	2	-	18
Resultado 4	5	7	-	7	-	-	19
TOTAL	18	55	4	42	15	5	139

Fonte: Elaboração própria

Com base na tabela verifica-se que aproximadamente 60% das ações do programa contemplam mais de uma janela temática, garantindo satisfatoriamente a interseccionalidade das atividades desenvolvidas. No entanto, somente 12% das ações contemplam as três temáticas concomitantemente, 19% trabalham etnia, 85% contemplam gênero e 66% contemplam raça. Ao analisarmos somente ações separadas, 30% das atividades são na janela de gênero, sendo três vezes maior se compararmos com as 15 ações na área racial, que representa 10% da totalidade das ações do programa.

Portanto, duas conclusões muito importantes do programa: trabalhou de forma interseccional na maior parte das ações, mas sobressaiu a temática de gênero, tendo uma menor quantidade de ações na área racial, e permanecendo um percentual pouco

representativo de ações na área de etnia, apesar de ter havido um aumento substancial de atividades nesta área, no terceiro ano, após recomendação de expansão pela avaliadora de meio termo.

Vários dos entrevistados ressaltaram a dificuldade de trabalhar as três janelas temáticas, ao mesmo tempo, devido a complexidade de questões envolvidas. Apontam que houve um avanço maior tanto teórico quanto de estratégias implementadas no sentido de trabalhar conjuntamente gênero e raça, no entanto, acreditam que a questão étnica demanda um estudo mais aprofundado que permita um aprimoramento de mecanismos e ferramentas de trabalho nesta área.

Tabela 6: Número de Ações realizadas por resultado segundo parcerias

Resultados	Ações com sociedade civil	Ações com SPM e SEPIR	Ações com SEPIR	Ações com SPM	Público geral/difuso
Resultado 1	7	31	15	20	9
Resultado 2	5	2	7	5	8
Resultado 3	10	2	3	-	7
Resultado 4	5	6	-	-	9
TOTAL	27	41	25	25	33

Fonte: Elaboração própria

Avaliando a questão do desenvolvimento de parcerias com contrapartes e sociedade civil, verifica-se que houve uma adequada relação do programa com as contrapartes e também beneficiárias, SEPIR e SPM. Na tabela 6, é possível verificar que a maioria das ações foram realizadas com a duas contrapartes, ao mesmo tempo. A título de esclarecimento, destaca-se que nem todas as atividades do programa envolveram diretamente as duas Secretarias, ou seja, algumas atividades foram realizadas só pelas Agências e também por agência com a sociedade civil. Por isso, existe a diferença aqui entre trabalhar com as duas secretarias e desenvolver ações de gênero e raça. Ou seja, ainda que não haja grande diferença no envolvimento das contrapartes nas ações, é possível verificar uma maior quantidade de ações na área de gênero, como destacado na tabela 5.

Em relação ao envolvimento da sociedade civil nas ações do programa, constatou-se que o quantitativo não foi apropriado, já que somente em aproximadamente 20% das ações do programa houve um envolvimento direto das organizações da sociedade civil.

Ainda na discussão sobre relações interinstitucionais e interagenciais, destaca-se alguns apontamentos necessários sobre a inovação de implementar o programa de forma interagencial e interseccional. Primeiramente, como já destacado anteriormente neste documento, há entendimentos diferenciados de como garantir que ações desenvolvidas pelo programa possam ser caracterizadas como interagenciais e quais as nuances possíveis na apreensão desta forma de atuação. Para diversos entrevistados, o conteúdo substancial da relação interagencial é a discussão conjunta da concepção, planejamento e formulação das atividades, mas não necessariamente de sua execução. Para outros entrevistados, só é possível garantir a interagencialidade das ações se esta for planejada e executada conjuntamente.

Tabela 7: Número de Ações realizadas por resultado segundo interagencialidade das atividades

<i>Resultados</i>	Atividades executadas por uma (1) Agência ONU	Atividades executadas por duas (2) ou mais Agências ONU
Resultado 1	47	28
Resultado 2	21	06
Resultado 3	14	04
Resultado 4	14	05
Total	96	43

Fonte: Elaboração própria

A tabela 7 mostra que aproximadamente 70% das ações foram executadas de forma separada, ou seja, somente em 30% das ações houve a participação de duas ou mais agências em sua execução. Este dado é muito relevante tendo em vista a necessidade de maior discussão e aprofundamento teórico sobre interagencialidade para permitir alguns consensos por parte das agencias e das contrapartes.

Os entendimentos diferenciados sobre o significado da ação conjunta impactou na avaliação, ou seja, dependendo do ponto de vista dos entrevistados, houve avaliações de que foram reduzidas as ações conjuntas e sinérgicas, outros já consideram que a maioria das ações foram sinérgicas, já que participaram do planejamento, mas não da execução de todas as atividades.

Evitando polemizar a questão, mas entendendo a importância de dar espaço para as diferentes percepções sobre o programa, verificou-se que é consenso pelos entrevistados e também na análise documental que ações planejadas e executadas

conjuntamente tem maior eficácia que ações executadas separadamente. Por outro lado, foi também consenso que ações interagenciais traz um valor agregado e troca de experiências.

Neste sentido, percebe-se a necessidade de que haja um esforço dos programas para que as ações interagenciais sejam desenvolvidas durante toda a fase de atividade (planejamento, execução, monitoramento e avaliação), mas que processos diferenciados possam ser também entendidos como arranjos possíveis de relações conjuntas. O importante é garantir que todas as atividades de um programa interagencial sejam consensuados pelos planos de trabalhos das agencias, mas também nas reuniões do Comitê Gestor.

Por fim, é fundamental que haja um planejamento conjunto das atividades e não apenas uma socialização do plano de trabalho, possibilitando, desta forma, que as Agências de fato participem da concepção e planejamento das atividades, evitando inclusive demandas dispersas e pontuais, ocorridas em algumas das atividades do programa.

3.3.2 Questões chaves dos Resultados do Programa

Resultado 1. Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e raça em políticas, programas e serviços públicos.

O programa foi eficaz no sentido de alcançar êxito nas ações de aprimoramento da transversalidade de gênero, raça e etnia, ainda que apesar de necessárias as ações não sejam suficientes para responder o resultado em sua totalidade. O programa avançou no apoio a metodologia de monitoramento do PNPM e do PLANAPIR, especialmente no último, tendo em vista que o plano de igualdade racial ainda não possui uma metodologia finalizada para acompanhamento das ações desenvolvidas.

Objetivando alcançar o resultado 1 foram implementadas ações com foco em advocacy e monitoramento de políticas, descentralizando as atividades numa lógica intersetorial em diversas áreas, estratégia adequada e que potencializa a promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.

Dos três produtos previstos no Resultado 1, metodologia de monitoramento dos

planos, treinamento de gestores e prestação de serviços, houve uma maior quantidade de ações implementadas no segundo produto e somente 14 atividades (aproximadamente 14%) voltadas a prestação de serviços públicos. Esse resultado demonstra o que os/as entrevistados/as destacaram sobre o Programa exercer o papel de protopolítica, apoiando o governo para desenvolver as políticas, ao invés de se responsabilizar pela sua implementação direta.

No caso do objetivo referente a capacitação/treinamento de gestores/as, foi bastante satisfatória a estratégia do programa de capacitar servidores/as estaduais demonstrando ferramentas possíveis de superação das desigualdades com base na implementação de políticas, programas e medidas orçamentárias.

Resultado 2: Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça

É reconhecido, inclusive pelas Agências e contrapartes, que o programa focou suas atividades no nível federal. Desta forma, não houve substancial descentralização das ações para Estados e municípios, apesar da implementação de diversas ações pilotos que podem ser consideradas boas práticas e que serão explicitadas adiante.

Verifica-se, portanto, que o Resultado 2, apesar de ter desenvolvido a segunda maior quantidade de ações, correspondendo a aproximadamente 20%, não teve um resultado eficaz considerando que não desenvolveu satisfatoriamente o produto referente ao fortalecimento dos órgãos subnacionais existentes para políticas de mulheres e para a promoção da igualdade racial.

A maioria das ações vinculadas ao resultado 2 se caracterizam pela realização de estudos e publicações para contribuir na construção de órgãos e planos estaduais e municipais de gênero e raça. Seria importante que todos os Resultados do programa tivessem em seu enunciado as três janelas temáticas, o resultado 2 só contempla gênero e raça no título e no produto, mas destaca-se que o programa abordou em algumas ações a questão étnica.

Resultado 3: Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nas áreas decisórias

O programa realizou diversas iniciativas com o objetivo de promover a participação das mulheres em espaços de tomada de decisão, principalmente por meio de apoio a participação da sociedade civil em eventos estratégicos, como exemplo, a participação na Conferência Internacional do Trabalho discutindo a questão do trabalho doméstico, a realização do seminário preparatório para participação de mulheres indígenas na Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e a participação de representantes na Conferência de Revisão de Durban. Além disso, o programa apoiou também organizações da sociedade civil que desempenharam atividades vinculadas ao monitoramento de ações governamentais. Outra frente de atuação do programa foi a realização de Campanha, como a Campanha Mais mulheres no Poder. É importante destacar que representantes da sociedade civil, avaliaram satisfatoriamente a estratégia do programa de apoiar a participação das organizações em eventos.

No Resultado 3 é particularmente difícil mensurar os avanços alcançados, tendo em vista que os indicadores e metas não estão em correspondência, por exemplo, o número de atividades realizadas não aporta informação sobre o avanço do produto se a meta é a quantidade de mulheres e negros em cargos de chefia. Portanto, somente com o alinhamento entre metas e indicadores do programa possibilitaria o estabelecimento de conexões diretas entre atividades programáticas e variações nos resultados.

Resultado 4: Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação

O programa adotou estratégias de incentivo a expansão da cobertura da temática de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia nos meios de comunicação, capacitação de profissionais da mídia nos temas transversais do programa, e incentivo para utilização de ferramentas da web 2.0 nas estratégias de incidência e advocacy do programa e de seus parceiros. Todas essas iniciativas são satisfatórias como medidas de estímulo a um maior apoio da sociedade à promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.

A iniciativa de criação e manutenção da página web foi importante para a

divulgação do programa interagencial, sendo utilizado como um canal de difusão dos temas com as diversas redes e organizações da sociedade civil. Além do site, o programa utilizou também como ferramentas para divulgação um Boletim informativo, blogs, redes sociais, espaços colaborativos, facebook e twitter.

Em relação a área de mídia e advocacy foram realizadas cursos e seminários em gênero, raça e etnia para jornalistas e comunicadores na região sudeste, nordeste e sul do país. Essas iniciativas foram avaliadas positivamente tanto pelos pontos focais quanto pelas contrapartes, se constituindo em mecanismos bastante adequados para sensibilização e capacitação de profissionais da área de comunicação.

Toda as atividades são necessárias na garantia de espaços de comunicação mais adequados às temáticas de gênero, raça e etnia. No que diz respeito ao processo de implementação das atividades de comunicação, e considerando a importância de combater a disseminação de uma visão estereotipada pela mídia tradicional, seria interessante que programas semelhantes adotassem a estratégia de reunir os profissionais de comunicação das seis agências e das contrapartes para o estabelecimento de reuniões frequentes para se discutir o plano estratégico de formulação e de execução das ações na área.

Além disso, verifica-se que as iniciativas de comunicação são muito interessantes, mas insuficientes para promover uma mudança cultural na forma como a mídia trata de populações específicas como mulheres, negros e indígenas. Por isso, recomenda-se que se sejam organizadas estratégias que garantam sustentabilidade das iniciativas.

3.4 Foco de Análise sobre a Apropriação Nacional

O programa interagencial alcançou um resultado muito positivo ao promover uma participação ativa das contrapartes governamentais, SEPPIR e SPM, no Comitê Gestor do Programa, proporcionando, portanto, uma gestão compartilhada do mesmo com as agências da ONU. Muito positiva foi também o empenho no fortalecimento institucional e desenvolvimento das contrapartes. A condução das atividades no sentido de priorizar o envolvimento da SEPPIR e SPM permite sustentabilidade de muitos dos resultados alcançados pelo programa, principalmente pelo fato do programa ter conseguido um alinhamento entre planejamento das ações e necessidades e prioridades definidas na

agenda governamental.

Destaca-se também que muito embora as atividades desenvolvidas com a sociedade civil não tenham atingido suficiente a meta planejada, o envolvimento das organizações da sociedade civil certamente contribuiu para criar e disseminar uma massa crítica sobre os temas interseccionais. Além disso, muitas das ações com os parceiros locais podem ser replicadas tendo em vista seu potencial como experiências exitosas e/ou boas práticas. Nessa linha, uma ação importante realizada pelo programa foi o encontro entre os representantes de todas as ONGs que tiveram projeto apoiados pelo programa para apresentar suas ações e discutir a sustentabilidade dos projetos.

3.5 Foco de Análise sobre a Sustentabilidade dos Resultados de Desenvolvimento

Identifica-se três eixos fundamentais na garantia de sustentabilidade dos resultados alcançados pelo Programa:

- 1) **Diálogo permanente entre Agências da ONU e contrapartes:** verifica-se que o programa agregou valor ao implementar um arranjo institucional e temático inovadores. O trabalho interagencial maximizou conhecimentos e troca de experiências. O trabalho interseccional proporcionou, ao mesmo tempo, o reconhecimento e combate da coexistência de eixos de subordinação e desigualdades e a afirmação de que para garantir a interseccionalidade é necessário pensar a intersectorialidade, pois apesar das demandas sociais serem setoriais, as respostas a elas ocorrem a partir da atuação em mais de uma política. A dimensão associada da interagencialidade, interseccionalidade, intersectorialidade e transversalidade foram as dimensões difundidas com êxito pelo programa. Nesse sentido, as agências da ONU possibilitou que a SEPPIR e SPM vivenciassem uma experiência interagencial e interinstitucional que certamente tornou um aprendizado institucional, ou seja, a experiência foi internalizada pelos parceiros e poderá contribuir para maior integração das agendas das duas secretarias. Por outro lado, o programa proporcionou à Agência da ONU um aprendizado de trabalho conjunto que potencializa a replicabilidade em outras iniciativas a partir de seus mandatos e planos de trabalho.
- 2) **Disseminação das práticas inteligentes e lições aprendidas:** foi sistematizado e será publicado seis estudos de casos identificando boas práticas realizadas no âmbito do

programa. Esta iniciativa é uma oportunidade de dar visibilidade aos resultados do programa e também de contribuir para o estabelecimento de uma agenda prospectiva. É também adequado por proporcionar a possibilidade de divulgação de estratégias pilotos que poderão ser replicadas, não só no Brasil (federal, estadual e municipal), mas também como transferência de conhecimento para outros países que possuem programas com objetivos similares.

3) Realização de seminários de encerramento do programa: a Coordenação do programa, com apoio das Agências e contrapartes, realizou dois eventos de encerramento do programa, ambas com resultados satisfatórios, por propiciar momentos de socialização de conhecimento, troca de experiências, relatos de boas práticas em políticas de gênero, raça e etnia. Os/as participantes debateram e delineararam possibilidades programáticas e de gestão conjunta, sob a ótica das políticas intersetoriais. Além disso, fomentou o convívio entre agências, contrapartes e representantes da sociedade civil, além de gestores/as públicos/as de outros órgãos governamentais. Em um dos eventos, foi realizada a cerimônia de Assinatura da Carta de Intenções entre ONU no Brasil e Governo Brasileiro, onde as instituições (ONU e governo brasileiro) se comprometem a promover políticas conjuntas e interseccionais sobre gênero, raça e etnia. O documento firmou compromissos para dar continuidade à cooperação que a ONU realiza no País nos três temas. Esta é uma estratégia de sustentabilidade política dos resultados que é muito satisfatória, por comprometer as instituições no desenvolvimento de outros programas interagenciais e interseccionais.

(4) Lições Aprendidas

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

- 1) o arranjo institucional interagencial agrega valor e proporcionou impactos positivos no alcance dos resultados do programa, sendo mais exitoso e eficaz a partir da programação conjunta logrando a execução de ações importantes e

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

(5) Práticas Inteligentes

Os três anos de implementação do programa interagencial permitiu a identificação de diversas práticas inteligentes que foram destacadas tanto nas entrevistas com informantes chaves da avaliação quanto na análise documental. Práticas inteligentes possuem valor estratégico no âmbito a cooperação internacional, em especial no caso do

Brasil, por conta de seu potencial enquanto iniciativas de cooperação horizontal e de transferência de saberes e experiências com potencial garantido de escalonamento e replicação.⁸ Desta forma, são aqui explicitadas, como estratégias de visibilizar resultados positivos alcançados na gestão compartilhada:

- 1) Adoção de novas tecnologias na área de comunicação – Aplicativos Celular, Web 2.0, Redes sociais (Twitter, facebook etc)
- 2) Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas - desenvolvimento de capacidades na capacitação de profissionais da mídia
- 3) Apoio a participação de lideranças da sociedade civil em eventos estratégicos
- 4) Elaboração de proposta metodológica e matriz de indicadores do PLANAPIR
- 5) Aplicação de metodologia de monitoramento da implementação de ações do capítulo 4 do II PNPM
- 6) Seminário e Oficina para gestoras e gestores de promoção da Igualdade Racial e política para as mulheres – Identificação e Abordagem do Racismo e Sexismo Institucionais
- 7) Apoio à Campanha “Homens Unidos pelo Fim da Violência contra a Mulher”
- 8) Mobilização Pró-Saúde da População Negra
- 9) Seminário “A Mulher e a Mídia”
- 10) Realização do Seminário de encerramento do Programa: Interseccionalidade de Gênero, Raça e Etnia: o trabalho conjunto na elaboração e implementação de políticas públicas
- 11) Participação de organização das trabalhadoras domésticas na 100 Conferência Internacional do Trabalho
- 12) Apoio ao desenvolvimento de atividades de monitoramento e avaliação – Observatório da Discriminação Racial da Violência contra a Mulher e Combate a Homofobia de Salvador
- 13) Mobilização Pró-Saúde da População Negra - Formação de redes na sociedade civil e ações integradas de participação política, desenvolvimento de capacidades, fortalecimento institucional incidência e Advocacy

⁸ De forma complementar a realização desta avaliação final, diversos estudos de caso foram realizados para se tentar inferir como se deu o processo de atingimento de resultados no âmbito do Programa Interagencial.

- 14) Incidência institucional na transversalização de gênero em consórcios intermunicipais de desenvolvimento – experiência do Conleste (RJ)
- 15) Campanha educativa Por uma Infância sem Racismo – incidência e comunicação educativa
- 16) Casoteca – Realização de Estudos de Caso sobre diversidade para capacitação e sensibilização dos/as gestores/as públicos/as em relação aos temas de gênero, raça e etnia
- 17) Realização de ações para comunidades tradicionais/segmentos étnicos: ciganos, povos de terreiro, quilombolas etc.
- 18) Realização de Seminário com representantes da Sociedade Civil apoiados pelo programa
- 19) A assinatura do acordo de transferência de conhecimentos entre os programas interagenciais se constitui como uma inovação e permitiu a cooperação horizontal entre Brasil e Colômbia, que serviu para intercambiar tecnologia e desenvolver programa similar ao Sistema de monitoramento e avaliação - SIPRO, utilizado pelo Programa Conjunto em Gênero da Colômbia, e também para inspirar estudo sobre tolerância institucional à violência doméstica.

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

6.1 Desenho de Programas Interagenciais

1. Que os programas de cooperação internacional, dentre eles, o programa interagencial abarque período semelhante ao PPA (4 anos) ou planejado para ser desenvolvido no período do PPA vigente, garantindo um maior alinhamento com prioridades nacionais do governo brasileiro. A adoção desta recomendação evita que durante a implementação do programa haja modificações expressivas

devido a implementação de novo Plano que geralmente tem um novo conjunto de investimentos estratégicos para o país composto por inovações gerenciais e troca de recursos humanos nas instituições governamentais.

2. Que os programas interagenciais reduzam o escopo dos resultados, priorizando temáticas de acordo com mandato de cada Agência da ONU
3. Que o Plano de Monitoramento dos programas contemple produtos, metas alcançáveis e indicadores quantitativos e qualitativos mensuráveis no prazo e com recursos estabelecidos
4. Que haja ampliação das ações com representantes/organizações da sociedade civil e que haja expansão dos atores locais como beneficiários do programa
5. Que as áreas de atuação do programa sejam definidas a partir de um planejamento estratégico, evitando dispersão de atividades em diversas áreas e redução da efetividade das ações.
6. Que programas interagenciais com recorte étnico-racial e de gênero dê especial atenção a área de Educação, que no presente programa teve a menor quantidade de ações, tendo em vista seu potencial de maximizar o efeito multiplicador das ações de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
7. Que seja realizado planejamento estratégico definindo características das organizações da sociedade civil que deverão compor o programa, a partir das áreas temáticas prioritárias do programa (saúde, trabalho, habitação, DH etc). Seria importante também definir percentuais e/ou metas de participação destas organizações, justamente para garantir que não haja uma sub-representação das instituições/organizações de mulheres que também são beneficiárias do programa.
8. Que seja ampliado o grau de participação das organizações da sociedade civil. Seria importante verificar se os critérios dos editais dos programas interagenciais estão sensíveis a realidade das organizações que trabalham gênero, raça e etnia, tendo em vista que esta seria a porta de entrada para algumas atividades.
9. Que sejam reforçadas as estratégias de expansão da cooperação horizontal e da transferência de conhecimentos entre programas interagências de diferentes países.

6.2 Gestão de Programas Interagenciais

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

abarcando duas ou mais janelas temáticas.

11. Que as ações do programa fortaleça as capacidade regionais a partir da representação de todas as Regiões do país, para não concentrar/focar a atuação apenas em algumas regiões brasileiras.
12. Que as organizações da sociedade civil e do movimento de mulheres e negros tenham assento formal nos Comitês de Gestão dos Programas Interagenciais, considerando a importância da inclusão de suas pautas nas discussões políticas sobre atuação do programa.
13. Que as ações interagenciais sejam desenvolvidas durante toda a fase de atividade (planejamento, execução, monitoramento e avaliação), desta forma, ocorrerá um fortalecimento de cada agência no processo de gestão do Programa
14. Que ocorra expansão das ações voltadas para o fortalecimento das capacidades regionais havendo uma substancial descentralização para Estados e municípios das iniciativas de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
15. Que sejam publicados e disseminados as práticas inteligentes e lições aprendidas pelos Programas Interagenciais

6.3 Estratégias de Capacitação, Disseminação e Comunicação

1. Que sejam elaborados e disseminados estudos sobre interagencialidade e interseccionalidade tendo em vista que são conceitos inovadores e que ainda não foram assimilados enquanto ferramenta conceitual, metodológica e operativa.
2. Que haja expansão dos mecanismos de capacitação de organizações da sociedade civil para o monitoramento das políticas governamentais, potencializando o papel destas instituições de controle social.
3. Que o programa amplie as estratégias de capacitação das Secretarias específicas nos estados, para que gere um efeito multiplicador para a criação de órgãos semelhantes nos municípios. Neste caso, um mecanismo importante é a existência de instrumentos de monitoramento das ações nos Estados e municípios nas áreas de gênero, raça e etnia que podem servir como experiências inteligentes a serem replicadas em outros municípios que ainda não possuam órgãos semelhantes.

4. Que Programas Interagenciais deem especial atenção as estratégias de comunicação estabelecidas. Recomenda-se a criação de um Subcomitê do programa composto por profissionais de comunicação das Agencias e contrapartes com a atribuição de formular estratégias para combater a disseminação de uma visão estereotipada na mídia tradicional e responsável também pelo planejamento das ações evitando uma quantidade grande de iniciativas ou demandas dispersas que não se sustentam a longo prazo devido principalmente a questão orçamentária

(7) Referências/ Material consultado

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 1993.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. Revista do Serviço Público, Brasília, a. 49, n. 2. p.105-126, abr./jun. 1998.

Fundo para o Alcance dos Objetivos do Milênio (F-ODM). Termo de Referência de Avaliação Final do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia

JANNUZZI, Paulo Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2004.

UNICEF. (1990) Guide for monitoring and evaluation. New York, 1990

Material Consultado

- Documento do Programa Interagencial: resultados e quadro de acompanhamento e avaliação
- Relatórios da missão do Secretariado
- Relatórios de revisão interna e de monitoramento
- Avaliações de meio termo
- Relatórios Anuais
- Plano de trabalho anual
- Documentos sobre execução material e financeira
- Relatórios das Agências e contrapartes

(8) Anexo - Relação de Entrevistados/as

Informantes-chaves entrevistados/as	N.
Coordenação do Programa	
Coordenador	1
Ex-coordenadora do Programa	1
Assistente do Programa	1
Oficial de Comunicação	1
Financiador	
Representantes da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)	2
Agências da ONU	
Ponto focal da ONU-Mulheres	2
Ponto focal do UNFPA	2
Ponto focal do – UNICEF	1
Ponto focal da OIT	1
Ponto focal do PNUD	2
Ponto focal da ONU-HABITAT	1
Contrapartes Governamentais	
Representante SPM	1
Representantes SEPPIR	2
Sociedade Civil	
Representantes CAMTRA	2
Representante Criola	1
TOTAL	21

(9) Anexo - Breve Análise da Coordenação do Programa Interagencial sobre a Atribuição do Programa no Atingimento de Resultados de Desenvolvimento no Brasil entre 2009 e 2012

Introdução

Ainda que não seja plausível estabelecer claros links de causalidade entre outputs do Programa Interagencial e resultados de desenvolvimento alcançados pelo Brasil durante a vigência do Programa Interagencial, é possível, por meio do enfoque do contrafacto lógico, identificar evidências e exemplos que corroboram a idéia de que o Programa Interagencial impactou, ainda que de forma limitada, o contexto de desenvolvimento brasileiro em relação á promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.

Este Anexo complementa o trabalho da avaliadora a partir da ótica mais abrangente da Coordenação do Programa Interagencial, o que, de nenhuma forma, invalida as análises e conclusões apresentadas pela avaliadora independente neste Relatório de Avaliação Final.

Resultado 1. Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e raça em políticas, programas e serviços públicos;

Conforme notado pela avaliadora, a maioria das atividades do Interagencial foram implementadas para gerar efeitos no Resultado 1. O Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Interagencial previa o monitoramento de seis indicadores quantitativos e dois qualitativos. Os indicadores quantitativos buscavam medir o aumento da transversalidade em Planos Setoriais de Políticas para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e neste caso não foi possível fazer nenhuma inferência pois, ao contrário do esperado, não foram formulados em 2012 o III Plano Nacional de Políticas para Mulheres ou o I Plano Nacional de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial, ou seja, não foi observada nenhuma variação no indicador. Cabe destacar porém, que em relação a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o apoio financeiro do Programa Interagencial se mostrou fundamental para garantir a participação qualificada de mulheres indígenas. Além disso, o Programa apoiou todo processo de relatoria da Conferência que contava com mais de 4.500 mulheres de todo país.

Outro indicador quantitativo buscava inferir o aumento da transversalidade no Plano Plurianual (PPA). Apesar de formulado o novo PPA foi construído com base em uma metodologia que não permite a comparação com o PPA anterior. Porém, oficiais do governo e de ONGs afirmam que houve a adoção da nova metodologia favorece a transversalização e, além disso, o PPA 2012-2015 tem como Diretriz no. I – *“a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero”* e existem três programas específicos para lidar com questões de gênero, raça e etnia o que sugere que houve um aumento efetivo de transversalidade no PPA como um todo (processo e documento final). Oficiais de governo vinculados ao Programa Interagencial participaram ativamente no processo de formulação do PPA, mas dadas as características do PPA e de seu processo de formulação, não é possível estabelecer links de causalidade entre atividades do Programa e o aumento da transversalidade do PPA 2012-2015.

Os demais indicadores quantitativos dizem respeito à variação orçamentária da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). No caso da SPM e FUNAI nota-se um pequeno acréscimo no orçamento alocado para 2012 em relação a 2010. No Caso da SEPPIR o aumento foi um pouco mais significativo. De toda forma, ainda que os recursos tenham aumentado desde o início do Programa, mesmo num contexto de escassez de recursos, a variação é pequena para caracterizar uma maior transversalidade dos temas de gênero, raça e etnia e o efeito do Programa em relação a estas mudanças parece ser nulo visto que decisões sobre a alocação de recursos são tomadas exclusivamente no âmbito do governo.

Os indicadores qualitativos selecionados são oriundos do Boletim de Pesquisas Sociais do IPEA, instituto de pesquisa vinculado ao governo federal que publica anualmente um número especial que traz análises da incorporação transversal dos temas de gênero e raça nas políticas públicas. De forma geral, para ambos os temas, a mensagem observada nas análises do IPEA ao longo da implantação do Programa Interagencial é de que avanços foram conquistados, porém, ainda resta muito o que se fazer em busca da igualdade plena e da justiça social, tanto para mulheres e meninas como para afrodescendentes.

No âmbito do Resultado 1 é evidente que o Programa Interagencial teve alguma atribuição no processo mais amplo de aumento da transversalidade de gênero, raça e etnia no setor público, no setor privado e na sociedade civil no Brasil, resta porém o desafio de determinar até que ponto as atividades e produtos de pesquisa e advocacy do Interagencial foram determinantes deste processo. Uma das evidências que apoiam esta reflexão foi a participação de pessoas vinculadas ao Interagencial em espaço participativos do alto escalão do governo federal, incluindo, por exemplo, o Comitê de Monitoramento e Articulação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, e a realização de estudos diversos com foco na interseccionalidade, e na promoção da transversalidade de gênero e raça, desenvolvidos a partir de demandas das contrapartes nacionais.

Resultado 2. Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça;

O Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Interagencial prevê quatro indicadores quantitativos para o Resultado 2, todos eles vinculados ao aumento da institucionalidade de organismos de gênero em governos estaduais e nos governos municipais das capitais. No caso de organismos estaduais e municipais (nas capitais) de gênero e raça não houve variação no indicador. Porém, dado o fato de que a maioria dos estados já possui organismos deste tipo, e que a maioria dos governos de municípios que são capitais de seus estados também, era de se esperar a variação destes dois indicadores.

Os indicadores de expansão da institucionalidade de organismos de raça, por outro lado, registrou avanços. A totalidade dos estados aderiram ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, e houve um acréscimo de 15% no número de municípios que aderiram ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Neste caso não há uma relação de causalidade direta entre as atividades do Programa Interagencial, seu outputs e este resultado de fortalecimento institucional de organismos de gênero e raça em governos locais.

Por outro lado, uma das práticas inteligentes do Programa Interagencial é

exatamente o caso da criação de um Grupo de Trabalho de Gênero e Raça no âmbito do Conleste. O Conleste é um consórcio de municípios da Região Leste do Estado do Rio de Janeiro. A criação deste GT está diretamente ligada ao Programa Interagencial visto que durante um evento de sensibilização e capacitação para temas de gênero com gestores públicos do Conleste foi feita a sugestão e aprovação de criação deste Grupo de Trabalho.

Resultado 3. Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nas áreas decisórias;

Os macro indicadores do resultado 3 são todos quantitativos e intentam medir o aumento da participação de mulheres e da população afrodescendente no funcionalismo público federal e em cargos de chefia, no governo e no setor privado. O número de servidoras civis ativas teve um acréscimo de cerca de 3%, o número de mulheres em cargos comissionados do governo federal se manteve constante, assim como o número de mulheres ocupando cargos de alto escalão nas maiores empresas privadas do país.

Por outro lado, no âmbito do setor privado, foram registrados acréscimos de 19% no número de mulheres cargos executivos e de 51% no número de afrodescendentes em cargos executivos. Ainda em relação á população afrodescendente nota-se um decréscimo de sua participação em cargos de gerência (22%) e um aumento na participação em cargos de supervisão (47%). Ainda que importantes tais avanços não foram capazes de promover a superação das iniquidades de gênero e raça na gestão pública e privada.

Em relação ao Programa Interagencial não é possível estabelecer causalidade direta entre atividades e produtos e estes resultados. Porém, um seminário sobre o racismo e sexismo institucional no âmbito do governo realizado em 2010 foi citado várias vezes como um divisor de “águas” no sentido de promover a inclusão desta temática agenda governamental. Outra atividade com grande potencial é a produção de estudos de caso para uso em sala de aula que foi realizada junto a Escola Nacional de Administração Pública, responsável pelo treinamento de todos os gestores concursados que vão trabalhar para o governo federal.

Resultado 4. Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação.

Em relação ao Resultado 4 existem dois macro indicadores, um quantitativo e outro qualitativo. O indicador quantitativo é o número de acessos únicos por dia do site do Programa Interagencial, que aumentou de 315 em 2011 para 543 em 2012. Dos dez primeiros resultados de uma pesquisa no Google sobre os termos gênero, raça e etnia sete são relacionados ao Programa Interagencial, uma situação similar ocorre quando os termos pesquisados são gênero e raça, raça e etnia, ou gênero e etnia.

Outro indicador, de cunho qualitativo, decorre da análise do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero em relação às temáticas de gênero, raça e etnia. Conforme a análise do relatório do Observatório é ainda recorrente na mídia tradicional a disseminação de uma visão estereotipada das mulheres, afrodescendentes e indígenas.

Dado a dimensão do setor midiático no Brasil tende a zero a atribuição de resultados de desenvolvimento nesta área por conta de iniciativas do Programa Interagencial.

Por outro lado, existem indícios de que as iniciativas do Programa Interagencial possuem potencial de gerar mudanças culturais no médio e longo prazos. O Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas foi implementado em 9 cidades e formou mais de 400 pessoas. Segundo avaliação realizada ao final do curso, mais de três quartos dos profissionais de mídia que fizeram o curso acreditam que vão utilizar o que aprenderam durante o curso em seu cotidiano profissional. O Programa também lançou uma série de aplicativos para smartphones com foco na promoção da igualdade de gênero, raça e etnia. Dentre os aplicativos se destaca o que disponibiliza a Lei Maria da Penha que teve mais de 1.200 downloads em pouco mais de dois meses sem que tenham sido feita nenhuma publicidade mais estruturada para promover sua divulgação. Cabe destacar que no Brasil um aplicativo de grande sucesso aquele que supera a marca de 10.000 downloads.

Conclusão

Por conta da temporalidade do Programa Interagencial, não é possível estimar adequadamente a atribuição que iniciativas do Programa tenham promovido em termos

de resultados de desenvolvimento. Foi feita uma proposta durante apresentação sobre o Programa no UNCT Brasil de que em quatro anos seja conduzida uma nova avaliação para buscar inferir com precisão se, e de que forma, o Programa colaborou para o atingimento de resultados de desenvolvimento. De forma ilustrativa, os estudos de caso do Programa Interagencial, atualmente em revisão, demonstram de forma mais clara possíveis conexões entre as iniciativas do Programa e a atribuição de resultados de desenvolvimento, ainda que perdure a problema da temporalidade.

(10) Anexo - Dados Financeiros Atualizados

Quadro 1: Desembolso⁹ Atualizado do programa por Agência segundo ano de realização (em dólar americano)

Agência	Receita - 3 anos	Desembolso Ano I	(%)	Desembolso Ano II	(%)	Desembolso Ano III	(%)	Total	(%)
ONU Mulheres	1.375.996	552.995	40,2%	377.139	27,4%	421.115	30,6%	1.351.249	98,2%
PNUD	537.855	228.247	42,4%	62.313	11,6%	242.649	45,1%	533.209	99,1%
UNFPA	638.323	102.972	16,1%	280.346	43,9%	254.089	39,8%	637.407	99,9%
OIT	638.677	222.416	34,8%	210.955	33,0%	196.609	30,8%	629.980	98,6%
UNICEF	638.472	187.721	29,4%	179.354	28,1%	271.397	42,5%	638.472	100,0%
ONU Habitat	170.677	49.927	29,3%	23.228	13,6%	96.022	56,3%	169.177	99,1%
TOTAL	4.000.000	1.344.278	33,6%	1.133.335	28,3%	1.481.881	37,0%	3.959.494	99,0%

Fonte: Coordenação do Programa

⁹ Gastos comprometidos e efetivamente pagos.