

Avaliação ao estado de implementação do PNIEG (2012-2015)

Equipa Técnica:

Miguel de Barros (Consultor Coord.)

Nínive Baldé (Consultora)

Racinele Silva (Assistente)

09 de Maio de 2015

Índice

Siglas	3
Objectivos:	4
Metodologia Aplicada:	4
Avaliação Global da Implementação do PNIEG	4
Avaliação do Quadro Político-Institucional	5
Avaliação do Quadro Estratégico	6
Avaliação do Quadro Operacional.....	8
Avanços ligados ao PNIEG	9
Principais Constrangimentos.....	10
Desafios para a Revisão do PNIEG.....	10
ANEXO 1	12
ANEXO 2	27

Siglas

ANP – Assembleia Nacional Popular

ETN – Equipa Técnica Nacional

FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População

IEG – Igualdade e Equidade de Género

IMC – Instituto da Mulher e Criança

MGF – Mutilação Genital Feminina

MMFCS – Ministério da Mulher Família e Coesão Social

OSC – Organizações da Sociedade Civil

PNIEG – Plano Nacional de Igualdade e Equidade de Género

PPM – Plataforma Política das Mulheres

REMPSECAO- CEDEAO – Rede das Mulheres para a Paz e Segurança no Espaço da Comunidade dos Estados da África Ocidental

TdR – Termo de Referência

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIOGBIS – Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau

VBG – Violência Baseada no Género

Objectivos: Pretende-se que o presente relatório espelhe o panorama de concretização dos objectivos explanados no Plano Nacional de Igualdade e Equidade de Género (PNIEG) para que desta avaliação seja possível:

1. Constatar a pertinência e actualidade dos objectivos (e seu entrosamento com os objectivos fixados no documento de estratégia nacional “Terra Ranka”);
2. Organizar uma nova arquitectura de objectivos (actuais e exequíveis);
3. Elaboração do Plano de Acção de implementação, seguimento e avaliação do PNIEG.

Metodologia Aplicada: para materialização da avaliação a que nos propusemos realizou-se durante três dias (18, 20 e 21 de Abril) um exame global estado de execução do PNIEG (2012-15), seguido de uma sessão de restituição dos resultados obtidos com base numa avaliação dos resultados alcançados ao nível político, estratégico e operacional, com base na participação dos protagonistas implicados na pilotagem do documento, entre os quais a actual e ex-presidentes do Instituto da Mulher e Criança (IMC), os técnicos do IMC, a Equipa Técnica Nacional (ETN), a Sociedade Civil e os Parceiros Internacionais.

Avaliação Global da Implementação do PNIEG

Da avaliação realizada a cada um dos objectivos explanados no PNIEG¹, conjugada com a análise à própria envolvente conjuntural e estrutural que marcou todo o processo de elaboração, implementação e execução do documento depreende-se que não tendo havido a devida conjugação do PNIEG a um plano de acção que permitisse não somente a planificação das medidas a adoptar no sentido da concretização dos objectivos, como também o seguimento e avaliação de todo o processo; não tendo ocorrido um compromisso de sistematização financeira por parte das entidades estatais de modo a dotar a estrutura encarregue pela implementação e execução de capacidade e autonomia (face aos actores externo) orçamental; e, ainda, mediante a inexistência de mecanismos de funcionamento da ETN (mecanismos que permitissem salvaguardar o carácter permanente que esta estrutura deveria ter), entre outras vicissitudes constatadas, e que seguidamente merecerão uma análise mais detalhada, a avaliação global quanto ao nível de cumprimento dos objectivos do PNIEG revela-nos um **Nível Fraco de**

¹ A respeito consulte-se os resultados obtidos quanto ao “Nível de Alcance Global e Setorial dos objectivos” (em anexo).

Concretização ao qual foi atribuído 5,1 valores (de acordo com o modo de classificação que consta da grelha de avaliação apresentada em anexo).

É de referir ainda que, não obstante o facto de os objectivos globais do PNIEG terem registado um alcance de realização média, foi no âmbito do cumprimento dos objectivos sectoriais que se constatarem as maiores debilidades, tendo contribuído grandemente para o resultado acima apresentado. O que revela que a política de IEG não é ainda reflectida nas políticas sectoriais do Estado guineense, pelo que as medidas adoptadas até então revelam-se como medidas avulsas, tomadas *ad-hoc*², fruto de uma abordagem de discriminação positiva mas carente de sistematização por parte das diferentes instituições públicas e privadas.

Avaliação do Quadro Político-Institucional

A avaliação realizada junto dos actores políticos envolvidos no processo de elaboração, implementação e execução do PNIEG, nomeadamente a actual e ex-presidentes do IMC permitiu-nos auferir aspectos fundamentais condicionantes da experiência pessoal de cada uma das personalidades que presidiram o IMC, assim como da sua relação com o PNIEG. Tais aspectos serão compartimentados em três questões, essencialmente:

1. Questões Estatutárias
2. Questões Políticas
3. Prestação de contas

Abordando as questões estatutárias, as preocupações mais prementes centraram-se nas problemáticas que a prática de nomeação da presidência do IMC acarreta, por se tratar de uma modalidade baseada no princípio de confiança político-partidária que acaba por se reflectir em toda a vertente técnico-operacional da instituição, colocando em risco a própria produtividade da organização por originar um clima de competitividade interna entre “facções” que acabam por não partilhar da visão política da liderança. Outro risco associado a esta prática prende-se com o facto de cada nova liderança ser acompanhada de alterações drásticas nas equipas técnicas da instituição, o que conduz a uma descontinuidade e conseqüente insucesso na obtenção de resultados [veja-se o exemplo do período de transição política do pós 12 de Abril onde a eleição política da equipa dirigente do IMC criou insucessos técnicos por ser constituída

² Muitas destas medidas são adoptadas mais como resultado da pressão exercida pelas OSC do que pela própria consciência e engajamento do Estado nestas matérias. Há uma participação activa da sociedade civil na execução, implementação e divulgação das leis nacionais e internacionais e até mesmo na necessidade de elaboração de leis tendo em vista colmatar as lacunas existentes.

por recursos humanos sem vocação e cultura na área, apesar da tentativa de implementação de uma cultura de liderança democrática (tomada de decisões participativa)].

No âmbito das questões estatutárias foram levantadas outras preocupações relacionadas com a autonomia do IMC face à tutela e o seu mandato (necessidade de clarificação das competências do IMC e as do Ministério da Mulher Família e Coesão Social - MMFCS). No decorrer dos anos tem-se evidenciado um relacionamento crispado entre o IMC e o MMFCS principalmente no que se refere às questões orçamentais, em que o IMC, sendo uma instituição de carácter autónomo reclama a sua consequente autonomia orçamental, mas por seu turno o instituto é visto pela tutela como sendo “o pulmão do Ministério”, ou seja, a fonte de captação de fundos externos, pela maior facilidade com que o instituto é financiado pelos parceiros externos. Portanto esta disputa de fundos entre duas instituições com fraca capacidade de geração de rendimentos próprios tem originado um ambiente crispado e concorrencial que vem suplantar lógica de complementaridade. Assim, está-se perante um ambiente relacional pautado por sucessivos bloqueios no relacionamento institucional, daí a necessidade de clarificação de funções e maior responsabilização do (s) governo(s) face à comparticipação orçamental do IMC de modo a colocar término a esta situação de inexistência de um fundo de maneiio (a única rubrica assumida pelo Estado é o salário do pessoal), desregularização da tabela salarial (fruto de parcerias políticas), recorrente e exagerado recurso a apoios externos (UNICEF, FNUAP, ...)

Intimamente associadas a estas problemáticas estão as questões políticas, pela urgência em que haja uma clarificação da tutela (e suas competências), como forma de resolver as sucessivas crises de liderança e protagonismo.

A nível da prestação de contas há uma evidente deficiência na existência de cultura/mecanismos de prestação de contas entre o IMC e as comissões que a integram, entre o IMC e os parceiros financiadores, assim como entre o IMC e governo.

Note-se que a inexistência de um Plano de Acção para execução do PNIEG conduz, inexoravelmente, à inexistência de um compromisso de financiamento da execução do PNIEG, que advém também da não apropriação do plano por parte do governo.

Avaliação do Quadro Estratégico

Na avaliação realizada junto da Equipa Técnica Nacional a metodologia aplicada pautou-se por percorrer todos os objectivos e respectivos indicadores traçados no PNIEG de modo a avaliar-se de forma específica o grau de cumprimento de tais objectivos.

Deste exercício uma das primeiras debilidades apresentadas prendeu-se com a inconsistência desta estrutura, visível pela inexistência de TdR na selecção dos seus membros, o que tem conduzido a sucessivas alterações dos membros constituintes da ETN e, conseqüentemente, à descontinuidade no acompanhamento do processo.

Todavia, ainda que carecendo de uma estrutura permanente, consistente e coerente, e, não obstante as vicissitudes político-institucionais que funcionaram como entrave do processo, ao analisar todos os objectivos explanados no PNIEG admite-se que os maiores ganhos foram conseguidos a nível do primeiro objectivo global³, uma vez que foi neste âmbito, e por influência da existência do PNIEG, é que se conseguiu a aprovação da lei contra a violência doméstica, lei contra o tráfico de seres humanos, lei-quadro dos partidos políticos (inclusão de mulheres na candidatura a postos elegíveis) e Declaração de Canchungo, a título de exemplo.

A avaliação a todos os objectivos permite-nos concluir que embora se possam indicar inúmeras políticas e programas que se coadunam com os objectivos do PNIEG será extremamente ambicioso associá-los à execução do PNIEG, pois o facto de não se munir o documento de um plano de acção nacional que permitisse uma coordenação das medidas adoptadas nos diferentes sectores evidencia que as medidas foram sendo tomadas *ad-hoc*.

A não apropriação do documento por parte das entidades estatais comprometeu, estrategicamente, o resultado do processo.

Em termos das questões estratégicas foram abordados de igual modo os seguintes assuntos:

- Necessidade de capacitação do IMC enquanto organização capaz de operacionalizar os programas a que se propõem;
- Capacidades e especialização dos recursos humanos;
- Mecanismos de mobilização de recursos financeiros;
- Mecanismos de relacionamento entre todos os actores intervenientes na implementação do PNIEG.

³ Este objectivo global refere-se ao quadro legal, políticas e programas que promovem a igualdade de género e o empoderamento das mulheres.

Avaliação do Quadro Operacional

No que se refere às questões operacionais, avaliadas essencialmente a partir da experiência/vivência dos técnicos do IMC, denota-se toda uma fragilidade em termos de capacidade de operacionalização, concretização, monitoria e avaliação dos objectivos, pela já referida inexistência de um Plano de Acção (pelo que as acções são concretizadas com base numa perspectiva de visão de projecto, mediante os financiamentos disponíveis no “mercado”), o que vem comprometer os níveis de alcance do IMC e, conseqüentemente, os níveis de alcance e concretização dos objectivos plasmados do PNIEG.

É perceptível que as questões de ordem político-institucional têm um reflexo acentuado no desempenho operacional, uma vez que o excesso de politização e partidarização do estatuto do IMC associada às constantes “lutas” políticas condicionam a capacidade operacional de implementação de políticas.

Para o bom desempenho operacional é ainda fulcral a questão orçamental, pois a ausência de dotação orçamental ao IMC gera incapacidade operacional, que se traduz também na incapacidade de definição da sua própria agenda (subordinação ao cumprimento das agendas/programas dos parceiros financiadores).

Registaram-se ainda diversas debilidades estratégicas e de gestão de recursos humanos que concorrem para o fraco desempenho operacional do IMC, e, por inerência, do PNIEG:

- a) Falta de visão institucional e programática justificada pela ausência de um plano de trabalho institucional;
- b) Carência de clarificação das competências de cada departamento;
- c) Não há uma base padronizada de recrutamento (ausência de TdR);
- d) Não há uma devida integração e acompanhamento dos novos quadros recrutados;
- e) Dificuldade de partilha de informação interdepartamental e de integração dos técnicos no processo de tomada de decisões por parte das diferentes direcções;
- f) Falta de liderança participativa e responsabilização dos técnicos face às suas competências;
- g) Falta de capacidade do IMC em reter quadros, advinda do desinvestimento institucional nos recursos humanos, fraqueza e irregularidade na remuneração dos mesmos.

Avanços ligados ao PNIEG

1. Existência de vários projectos inspirados/baseados no PNIEG em todos os sectores (públicos, privados, não estatais e da cooperação);
2. Nos pós período de transição, houve aumento relativo da participação das mulheres no parlamento e no governo (ocupação de áreas-chave: defesa, justiça, cooperação);
3. Alguma evolução do ponto de vista legislativo (lei contra violência doméstica, lei contra práticas tradicionais nefastas, lei contra tráfico de seres humanos, anteprojecto lei de quotas, Declaração de Canchungo, ...);
4. Aumento da sensibilidade do legislador/ANP sobre aspectos de género;
5. Melhoria da Capacidade das OSC e que permitiu colmatar os vazios institucionais existentes com a constante instabilidade política;
6. Maior reforço das capacidades institucionais e dos recursos humanos das organizações femininas (de forma a reduzir a discriminação e participação da mulher no acesso à propriedade e ao crédito);
7. Aumento da disponibilidade de informação - Ganhos em relação à divulgação da questão de género na comunicação social (programa de meninas para meninas, programa televisivo “adolescência positiva”, divulgação da lei contra a MGF - conferência de sábios/livro de ouro, programa radiofónico “O Cidadão”, programa “bambaram” ...);
8. Surgimento de novas organizações femininas - Ganhos na criação da PPM, REMPSECAO, Associação de Mulheres Jornalistas, Associação de Mulheres Juristas, Associação de Mulheres Professoras e Educadoras, Associação de Jovens Líderes, Comité de Mulheres de Defesa e Segurança, etc...;
9. Melhoria da percepção da condição feminina com a realização de Estudos e diagnósticos diversos: participação política e nas esferas de decisão - UNIOGBIS; VBG e Direitos económicos das mulheres - Casa dos Direitos; Mulheres no sector laboral – RNMT, etc;
10. Criação e dinamização da Casa de Acompanhamento do Processo Eleitoral das Mulheres (sensibilização de mulheres para participação no processo, alerta precoce, criação do condigo de conduta com compromisso dos candidatos, monitorização do processo eleitoral, sensibilização dos candidatos para aceitação dos resultados, troca de experiencia com mulheres da sub-região, participação no anúncio dos resultados eleitorais).

Principais Constrangimentos

1. Excessiva politização e partidarização da estrutura responsável pela implementação da política favoreceram a descrença na instituição e gerou incapacidade técnico-operacionais;
2. Choque de competências e de protagonismo entre o IMC e a tutela;
3. Dificuldade do IMC em assumir o seu papel de liderança no processo de implementação do PNIEG: ausência de um plano de ação programada e com metas; fragilidade técnica com competências especializadas; ausência de uma política de integração de quadros; fuga de quadros por razões económicas; e ausência de TdR e de um quadro legal e orçamental que legitime e maximize a intervenção da equipa técnica nacional;
4. Desresponsabilização do governo face à comparticipação nos projectos implementados pelo IMC (inversão de papéis – IMC funciona com “o pulmão do Ministério” em termos de captação de fundos);
5. Indisponibilidade de recursos financeiros e materiais das organizações dificulta o seguimento dos programas;
6. Fraca disseminação do PNIEG junto das autoridades públicas e privadas;
7. Proliferação de financiamentos de curta duração, descontínuos e concedidos de forma “avulsa” sem orientar para os indicadores dos objetivos do PNIEG;
8. Concorrência e carência de coordenação entre os financiadores e organizações de financiamento na temática do Género e Equidade.

Desafio para a Revisão do PNIEG

1. Envolvimento dos órgãos de soberania para que eles próprios integrem as questões de género nas suas agendas políticas;
2. Clarificar os estatutos do IMC face à necessidade da redução de interferência político-partidária na nomeação da sua liderança e consequentemente na sua gestão institucional;
3. IMC deve dotar-se do quadro de pessoal profissional e recrutados através de concurso público, incluindo a sua direção;
4. Elaborar um plano de ação orientado com os eixos e o calendário do “Terra Ranka” até 2020 e a sua integração no Orçamento Geral do Estado;

5. Atualizar o mandato dos membros da ETN no âmbito da implementação do PNIEG com base no plano operacional, redefinir e estandardizar as modalidades de indigitação dos membros da ETN;
6. Criar mecanismos de prestação de contas entre os diferentes actores envolvidos no processo;
7. Investimento num observatório para Igualdade e Equidade do Género para a produção, harmonização e divulgação permanente dos dados sobre a condição feminina no país;
8. Criação de um fórum de partilha regular de informações e concertação entre as várias organizações (com responsabilidade de coordenação conferida ao IMC);
9. Plano de acção deve ter em conta momentos de encontros de concertação nos seguintes moldes:
 - a) IMC e organizações públicas através da ETN (2 em 2 meses)
 - b) IMC e OSC (3 em 3 ou 4 em 4 meses)
 - c) IMC e todos os parceiros (6 em 6 meses)
 - d) Fórum nacional (anual) – apresentação de dados de relatório sobre a implementação da IEG.