

AValiação Conjunta

PROGRAMA CONJUNTO UNFPA-UNICEF SOBRE
MUTILAÇÃO GENITAL FEMININA/EXCISÃO:
ACELERANDO A MUDANÇA
2008-2012



Em 2012-2013, no seu quinto ano de implementação, uma avaliação do programa conjunto do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), intitulado “Mutilação Genital Feminina/Excisão (MGF/E): Acelerando a Mudança” foi realizada. Esta avaliação foi levada a cabo pela companhia Universalia sobre a supervisão e orientação de um grupo conjunto de gestão de avaliação composto por membros dos escritórios de avaliação do UNFPA e do UNICEF.

Objetivo e alcance da avaliação

O objetivo da avaliação conjunta do programa conjunto do UNFPA e do UNICEF “Mutilação Genital Feminina/Excisão (MGF/E): Acelerando a Mudança” é de analisar em que medida e em que circunstâncias o programa conjunto UNFPA-UNICEF acelerou o abandono da MGF/E, nos últimos cinco anos, nos países em que o programa foi implementado.

Além de servir como ferramenta de prestação de contas para programas nacionais, doadores e outras partes interessadas, a avaliação é concebida como uma oportunidade de aprendizagem contribuindo desta forma para trabalhos futuros do UNFPA e do UNICEF em relação à MGF/E.

A avaliação cobre o período de 2008 até 2012, mas também, quando relevante, inclui informações referentes ao primeiro trimestre de 2013. Esta avaliação abarca quatro níveis (global, nacional regional e comunitário) e suas interconexões.

Contexto da avaliação

Em 2007, o UNFPA e o UNICEF lançaram um programa conjunto com o objetivo de ajudar a reduzir em 40% a MGF/E, entre as meninas dentro da faixa etária de 0 a 15 anos e eliminar a prática em pelo menos um país até 2012. O programa conjunto UNFPA-UNICEF foi estabelecido como o principal instrumento das Nações Unidas para promover a aceleração do abandono da MGF/E.

A duração deste programa conjunto foi originalmente planeada para cinco anos (2008-2012), mas em 2011, foi alargada até 2013. Enquanto o orçamento originalmente estimado para o programa conjunto (na proposta de financiamento de 2007) foi de 44 milhões de dólares americanos, a estimativa orçamentária mais recente



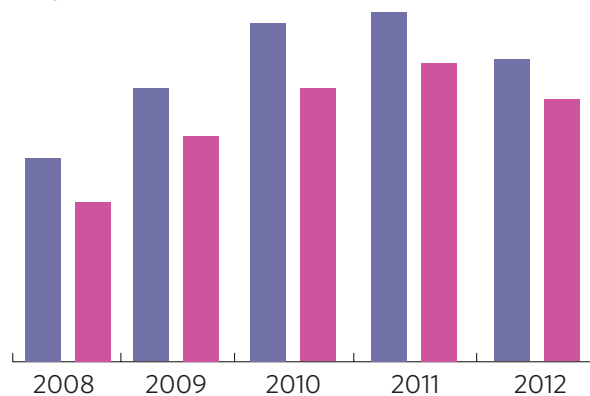
para um período de seis anos é de aproximadamente 37 milhões de dólares americanos (em junho de 2013). O déficit desse orçamento significou que ao invés dos 17 países originalmente previstos, apenas 15 países participaram no programa conjunto.

Data de início	Países
2008	Djibuti, Egito, Etiópia, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Senegal e Sudão
2009	Burquina Faso, Gambia, Uganda e Somália
2011	Eritreia, Mali e Mauritânia

Orçamentos anuais e despesas para o período 2008-2012 encontram-se na tabela abaixo.

Ano	Orçamento (US\$)	Despesas (US\$)
2008	3.692.497	2.436.875
2009	5.565.974	4.209.029
2010	7.322.679	5.559.831
2011	7.631.055	6.233.475
2012	6.351.131	5.220.715
Total	30.563.336	23.659.925

Orçamentos e despesas anuais do programa conjunto 2008-2012



Processo e metodologia de avaliação

A avaliação utilizou uma abordagem focalizada nas necessidades dos usuários e sensível ao género, aos direitos humanos e à cultura. A avaliação utilizou uma combinação de métodos de coleta e análise de dados.

Baseando-se nos termos de referência da avaliação, a equipe desenvolveu um conjunto de sete perguntas de avaliação de modo a guiar a coleta e análise de dados e a redação do relatório. Estas perguntas cobriram cinco critérios de avaliação: relevância e desenho do programa, eficácia, eficiência, sustentabilidade e coordenação entre o UNFPA e o UNICEF (incluindo a gestão do programa conjunto). Para cada pergunta, várias sub-questões foram identificadas e indicadores correspondentes foram formulados.

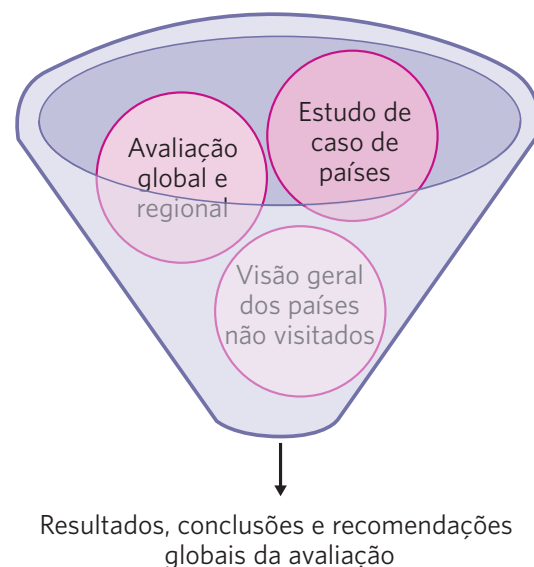
A avaliação abarcou **três componentes**, como mostra o diagrama abaixo, que forneceram conjuntamente os dados para o relatório de avaliação final: uma **avaliação global e regional**, focada na relevância, desenho e coordenação do programa, bem como nas suas realizações a nível global e regional; **estudos de caso em quatro países** (no Quênia, Burquina Faso, Senegal e Sudão) fornecendo informações detalhadas sobre os efeitos do programa conjunto ao nível nacional; e uma **visão geral dos 11 países não visitados** nos quais os dados foram coletados e analisados de forma a identificar as tendências e temas comuns.

As **principais fontes de dados** para a avaliação foram documentos (documentos primários e secundários do

programa conjunto e literatura relevante); observações durante as quatro visitas de campo; assim como entrevistas com diversas partes interessadas a nível global, regional e nacional.

Os **métodos de coleta de dados** incluíram: revisão da documentação; entrevistas com informadores chave; discussões de grupo e grupos focais ao nível comunitário; um inquérito na internet abordando os pontos focais do programa conjunto; e grupos de discussão virtual com os pontos focais e parceiros do programa conjunto UNICEF-UNFPA nos 11 países não visitados. No total, a equipa de avaliação consultou 1.472 pessoas.

A **análise e a síntese de dados** foram orientadas pela matriz de avaliação e incluíram uma análise descritiva, comparativa, quantitativa e de conteúdos. Cada componente de avaliação foi utilizada para responder às perguntas de avaliação, bem como para contribuir para os resultados, conclusões e recomendações da avaliação no seu conjunto. De modo a estimar a medida na qual o programa conjunto contribuiu para os resultados esperados, a equipa de avaliação utilizou dois tipos complementares de análise: uma análise de progresso focada nos resultados para medir o avanço em termos dos resultados planeados, como medidos pelos indicadores do quadro lógico do programa conjunto, e elementos de análise da contribuição, utilizando uma abordagem baseada na teoria da mudança.



Instituições	Pessoas consultadas
UNFPA/UNICEF (Sede, escritórios regionais, escritórios nacionais)	106
Outras agências da ONU e doadores (Sede e níveis nacionais)	22
Especialistas/acadêmicos	4
Organizações não governamentais internacionais/outros parceiros globais	8
Representantes de governos nacionais	62
Representantes de governos locais	86
Sociedade civil e organizações religiosas.	168
Beneficiários (comunidade)	1.016
Total	1.472

A equipa de avaliação utilizou triangulação metodológica para garantir a confiabilidade da informação e dos dados, bem como para aumentar a qualidade e a credibilidade dos resultados e conclusões desta avaliação.

Resultados

O programa conjunto está alinhado com compromissos nacionais e internacionais existentes visando abandonar a MGF/E, tomados por governos nacionais dos países participantes do programa; assim como, em graus diversos, com os programas de País do UNFPA e do UNICEF, e com as prioridades de outros parceiros do desenvolvimento.

O formato do programa conjunto demonstrou ter pontos significativamente positivos, incluindo a sua ênfase na busca de uma abordagem holística e culturalmente sensível para tratar da MGF/E, e sua ênfase numa abordagem simultânea a nível global, nacional e local. Todavia, o objetivo geral de eliminar completamente a MGF/E em ao menos um país até 2012 e de contribuir para uma redução de 40% na prevalência entre meninas na faixa etária de zero até 15 anos em um período de cinco anos não era realístico. Além disso, o UNICEF e o UNFPA não operacionalizaram plenamente a dimensão regional prevista no programa conjunto.

As questões horizontais dos direitos humanos, igualdade de género, sensibilidade cultural e equi-

dade foram refletidas no planeamento e na implementação do programa conjunto, mas foram menos aparentes nos produtos e ferramentas de monitoramento e de comunicação.

A evidência disponível confirma várias das hipóteses-chave que estão na base da teoria da mudança do programa conjunto. Todavia, os dados disponíveis não permitem a validação de todas as fases dos supostos processos de progressão da mudança incluídos nesta teoria. Isso concerne em particular à suposta transição desde as mudanças das normas sociais de MGF/E até mudanças visíveis nos comportamentos individuais e coletivos e, finalmente, mudanças na prevalência de MGF/E.

De maneira geral, as contribuições do programa conjunto para os resultados previstos são positivas. Progresso foi feito, embora em diferentes graus, na realização dos produtos formulados no quadro lógico do programa conjunto. Em todos os países participantes, o programa conjunto contribuiu para reforçar os respectivos ambientes nacionais a favor do abandono da MGF/E, em particular, para ajudar a realçar os quadros jurídicos e políticos relevantes aos níveis nacional e subnacional e para fortalecer as capacidades de atores chave, e.g. em vista da coordenação de seus esforços.

O programa conjunto contribuiu para o fortalecimento do compromisso, ao nível local, a favor do abandono da prática de MGF/E, corroborado por um aumento no compromisso público de membros e líderes comunitários em abandonar a MGF/E, assim como pelas mudanças em comportamentos individuais. Contudo, o programa conjunto não tem contribuído significativamente para o fortalecimento da dinâmica regional para o abandono da MGF/E, e tem feito apenas limitadas contribuições para o fortalecimento da produção e uso de dados confiáveis no âmbito nacional.

O programa conjunto, através das suas realizações em termos de produtos, tem contribuído de maneira significativa para o progresso na direção dos seus dois objetivos previstos: as mudanças nas normas sociais a favor do abandono da MGF/E a nível nacional e comunitário (resultado 1) estão demonstradas pelo fato de que em todos os países participantes, o programa

conjunto contribuiu para mudanças no discurso sobre a prática; uma mudança positiva na mobilização global na direção do abandono da MGF/E (resultado 2) tem sido evidenciado, entre outros, pela resolução da ONU de 2012 sobre MGF/E, para qual o programa conjunto contribuiu através de ações de sensibilização, diálogo político e assistência técnica baseadas em dados concretos.

Mesmo que o programa conjunto não tenha alcançado o seu ambicioso objetivo geral, os dados da avaliação indicam que ele tem contribuído de maneira positiva para os processos de mudança a nível global, nacional e comunitário.

Em todos os países participantes, as intervenções refletiram os princípios fundamentais que caracterizam a abordagem geral do programa conjunto. Na operacionalização dessa abordagem, as duas agências e seus parceiros utilizaram estratégias similares em todos os países, mas adaptadas ao contexto nacional e/ou comunitário. Todavia, até hoje os dados gerados pelo programa conjunto apenas fornecem informações limitadas sobre os fatores específicos que influenciam se e como estratégias específicas ou combinações de estratégias facilitam mudanças de comportamentos. Também, os dados disponíveis não permitem uma comparação sistemática das diferentes estratégias, incluindo a sua respectiva rentabilidade.

O programa conjunto ajudou a criar um número de condições favoráveis à sustentabilidade das realizações ao nível global, e em particular, a nível nacional e comunitário. Estes incluem o fortalecimento da apropriação nacional para o abandono da MGF/E; a melhora da coordenação entre os atores a nível nacional e comunitário; e a integração da abordagem e estratégias do programa conjunto dentro das iniciativas nacionais. Ao mesmo tempo, a sustentabilidade de muitos resultados é ameaçada pela falta de recursos técnicos e financeiros entre os vários atores tanto a nível nacional como comunitário, e a influência (a qual é crescente em alguns países) de grupos conservadores que defendem a continuação da MGF/E.

O programa conjunto fez esforços bem sucedidos para utilizar de forma eficiente e estratégica os recursos humanos e financeiros disponíveis. No

entanto, a falta de previsibilidade dos recursos disponíveis resultou em menos países terem sido incluídos no programa conjunto do que originalmente planeado. Isto também limitou o trabalho do programa conjunto e dos seus parceiros (e.g. com respeito a uma implementação consistente e a longo prazo), e afetou negativamente a transparência das alocações do orçamento, como percebido pelos funcionários e parceiros do UNFPA e do UNICEF. A avaliação também constatou que algumas frustrações surgiram entre os funcionários do UNFPA, do UNICEF e dos seus parceiros nacionais, devido ao fato de que as suas expectativas sobre o orçamento disponível eram algumas vezes vinculadas ao ambicioso objetivo geral do programa conjunto, ao invés da natureza catalizadora do mesmo.

A estrutura conjunta possibilitou ao programa conjunto aproveitar as forças, prestígio e redes complementares das duas agências. Apesar de haver algumas áreas para aperfeiçoamento, a avaliação constatou que a coordenação entre o UNFPA e o UNICEF foi adequada ao nível global assim como (ainda que em graus variados) ao nível dos países.

A gestão do programa conjunto, incluindo os aspectos conjuntos e separados, pelas duas agências a nível da sede e dos países contribuiu para um uso efetivo e estratégico dos recursos disponíveis. A equipe de coordenação na sede apoiou e forneceu uma orientação valiosa aos países, incluindo em relação a um fortalecimento contínuo dos mecanismos de monitoramento e de produção de relatórios. Embora eles sejam informados sobre as atividades e o progresso do programa conjunto, os escritórios regionais do UNFPA e do UNICEF não desempenharam um papel ativo na sua gestão.

Conclusões

O programa conjunto tem sido implementado de acordo com os compromissos nacionais e internacionais sobre a MGF/E e prioridades dos governos nacionais. Além disso, o programa responde às necessidades existentes ao nível dos países, assim como às prioridades do UNFPA, do UNICEF e de outros parceiros de desenvolvimento aos níveis global e nacio-

nal. Enquanto a abordagem e estratégias gerais foram apropriadas em relação aos tipos de mudanças que o programa conjunto visava apoiar o seu objetivo geral, limitado no tempo, era excessivamente ambicioso.

O programa conjunto ajudou a expandir ou acelerar processos existentes de mudança a favor do abandono da MGF/E a nível nacional, subnacional e comunitário, e contribuiu para o fortalecimento do momentum para a mudança ao nível global. Se algumas realizações que o programa conjunto apoiou (como quadros jurídicos, mecanismos de coordenação e acesso aos serviços) são susceptíveis de serem sustentáveis sem ajuda futura, esforços adicionais são necessários, especialmente ao nível nacional e comunitário, para transformar mudanças potenciais em mudanças reais nos comportamentos e nas práticas (coletivas).

A implementação do programa conjunto corrobora as suposições teóricas sobre as quais foi baseado; todavia, existem lacunas de conhecimentos e de evidência no que toca à transição de mudanças nas normas sociais para mudanças visíveis nos comportamentos individuais e coletivos e, a longo prazo, uma diminuição da prevalência de MGF/E. Uma coleta adicional de dados num período mais longo seria necessária para obter evidência sólida dos vários fatores que determinem a eficácia e a rentabilidade de diferentes estratégias e de combinações dessas.

Os recursos financeiros e humanos disponíveis para o programa conjunto foram adequados, dada a sua natureza catalítica, mas foram insuficientes dadas as necessidades e expectativas correspondentes dos seus parceiros. Ao mesmo tempo, o uso eficaz e eficiente desses recursos foi negativamente afetado pela imprevisibilidade do financiamento disponível.

A coordenação de esforços do UNFPA e do UNICEF contribuiu para o sucesso da implementação do programa conjunto. Mesmo que os mecanismos de coordenação do programma conjunto tenham custos associados, estes são compensados pelos benefícios e o valor agregado da estrutura do programa conjunto.

A gestão do programa conjunto pelo UNFPA e pelo UNICEF na sede e nos escritórios de País foi apro-

priada e contribuiu para o uso adequado dos recursos disponíveis. Entretanto, o planeamento anual, bem como a elaboração do orçamento e o ciclo de relatórios anual limitaram o potencial para uma utilização eficiente e efetiva dos recursos disponíveis.

Experiências derivadas do programa conjunto tem o potencial de ser relevantes para futuros programas relacionados à MGF/E do UNICEF e do UNFPA, incluindo lições operacionais aprendidas da implementação de uma iniciativa conjunta multi-país, assim como percepções, questões e lacunas nos dados e conhecimentos disponíveis sobre a aplicação de uma perspectiva de normas sociais em programas sobre MGF/E.

Recomendações

Para manter o momento de mudança tendo em vista o abandono da MGF/E que o programa conjunto tem apoiado, o UNFPA e o UNICEF deveriam implementar uma segunda fase deste programa. Essa fase deveria incluir um conjunto de objetivos gerais, produtos e resultados realísticos, preservar o foco temático sobre MGF/E de modo a garantir a existência de níveis suficientes de recursos ao nível nacional e desenvolver um conjunto de critérios específicos para a seleção de países participantes.

O UNFPA e o UNICEF, em colaboração com os seus parceiros, deveriam continuar a contribuir para o fortalecimento dos compromissos e das capacidades dos responsáveis aos níveis central e descentralizado, assim como apoiar o fortalecimento dos sistemas governamentais a favor do abandono da MGF/E. Além disso, as duas agências deveriam manter o apoio aos agentes não governamentais e líderes de opinião a todos os níveis.

Para garantir a sustentabilidade dos resultados e o uso eficiente dos recursos, o UNFPA e o UNICEF deveriam manter a natureza catalítica do programa conjunto na segunda fase. Na seleção de parceiros de implementação, as duas agências deveriam equilibrar os benefícios de trabalhar com organizações maiores e estabelecidas com o potencial para inovação e diversificação dos atores menores ou emergentes.

As duas agências deveriam comunicar aos seus funcionários e parceiros ao nível nacional, de maneira clara, as implicações da natureza catalítica do programa conjunto no que toca aos recursos, planeamento, implementação, monitoramento, comunicação e avaliação do programa.

De modo a validar as hipóteses do programa relativas aos benefícios das dinâmicas intercomunitárias e transfronteiriças a favor da mudança, o UNFPA e o UNICEF deveriam operacionalizar e testar essas mesmas hipóteses, desenvolver estratégias explícitas e apropriadamente dotadas para operacionalizar as dimensões intercomunitárias e regionais e definir como os escritórios regionais do UNFPA e do UNICEF poderiam apoiar as dimensões regionais do programa conjunto.

O UNFPA e o UNICEF deveriam assegurar que as componentes relacionadas à MGF/E nos seus programas de País reflitam o consenso global existente sobre o uso de uma abordagem holística e culturalmente sensível a favor do abandono da MGF/E, tal como implementada pelo programa conjunto. Uma abordagem holística implica a necessidade de implementar intervenções simultâneas, a níveis e ângulos diferentes e através de múltiplos canais. É improvável que o UNFPA e o UNICEF queiram envolver-se em todas as dimensões consideradas relevantes para facilitar uma mudança social sustentável em relação à MGF/E. Todavia, no contexto de cada país, eles devem contribuir para garantir que todas estas dimensões sejam abordadas por parceiros. O UNFPA e o UNICEF deveriam também continuar a apoiar atores nacionais na criação e/ou manutenção de mecanismos formais, assim como informais, para coordenar os seus trabalhos referentes a MGF/E.

Tendo em conta os efeitos negativos do ciclo orçamental anual sobre o planeamento estratégico e operacional de longo prazo, assim como sobre a compreensão clara dos processos de tomada de decisão, o UNFPA e o UNICEF deveriam pressionar os doadores existentes e potenciais, interessados em apoiar o trabalho a favor do abandono da MGF/E, para se comprometerem a um financiamento previsível de longo prazo. As duas agências deveriam ex-

plorar se e como um financiamento plurianual poderia ser refletido no ciclo de relatórios. Os relatórios financeiros poderiam seguir uma rotina semestral, enquanto os relatórios sobre o progresso dos resultados deveriam adotar um ciclo anual. Isto permitirá que as capacidades dos funcionários e dos parceiros sejam dedicadas a uma coleta e análise de dados mais sistemática que será apropriado dado a natureza das mudanças de longo prazo que o programa visa alcançar.

A avaliação identificou várias áreas para melhoria do ponto de vista dos sistemas e ferramentas, capacidades e recursos disponíveis para o monitoramento e a produção de relatórios sobre o progresso dos resultados. Aspectos relacionados deveriam ser tomados em consideração numa potencial segunda fase do programa conjunto, assim como, sempre quando seja necessário, em outras intervenções programáticas relacionadas à MGF/E das duas agências. Isso deveria incluir: (i) o desenvolvimento e o uso de um conjunto limitado de indicadores claros, relevantes e específicos para medir o progresso dos resultados; (ii) o fortalecimento das capacidades do pessoal das duas agências ao nível nacional e dos parceiros de implementação em monitoramento e produção de relatórios baseados em resultados; (iii) a garantia que o pessoal envolvido tenha tempo suficiente para se dedicar à coleta de dados e à análise e síntese periódica da informação; (iv) o apoio aos sistemas nacionais para um monitoramento mais sistemático de longo prazo e para a produção de relatórios sobre os resultados bem como sobre fatores limitativos do progresso para o abandono da MGF/E.

O UNFPA e o UNICEF deveriam melhorar os esforços de coordenação no que toca ao trabalho sobre MGF/E, em particular explicitando o valor agregado antecipado do trabalho conjunto. Ao nível global, deveriam clarificar como cada agência deve contribuir para a mobilização de recursos e identificar formas para garantir a agregação credível das informações financeiras decorrentes dos sistemas do UNFPA e do UNICEF respectivamente. Ao nível nacional, o UNFPA e o UNICEF deveriam explorar como poderiam institucionalizar ainda mais sua parceria para torna-la menos vulnerável à rotatividade do pessoal, e.g. envolvendo os administradores sénior dos programas de País na comunicação e no planeamento de

programas relacionados com MGF/E, ou desenvolvendo um breve conjunto de princípios e prioridades explícitos, específicos a cada país, para a colaboração nessa área temática. Um quadro claro de colaboração entre os oficiais de M&E do UNFPA e do UNICEF nos países participantes deveria também ser criado, o que poderia incluir clarificações sobre as expectativas em relação aos procedimentos de coleta de dados e de produção de relatórios, assim como sobre uma futura mutualização das tarefas, como o desenvolvimento das capacidades dos parceiros e visitas de monitoramento. Ao nível regional, o(s) papel(eis) específicos que os escritórios regionais do UNFPA e do UNICEF podem e devem desempenhar em relação ao apoio da implementação dos esforços relacionados com a MGF/E nos países deve(m) ser clarificado(s).

Dado que as observações correspondentes seriam valiosas do ponto de vista de um trabalho futuro relacionado com a MGF/E, o UNFPA e o UNICEF deveriam investir numa pesquisa aprofundada sobre a mudança de normas sociais e suas ligações com as mudanças de comportamentos individuais e coletivos. As duas agências deveriam também construir e expandir as suas parcerias atuais com outros atores a nível global e regional de modo a encorajá-los a investir em pesquisa sobre mudanças nas normas sociais e continuar os seus esforços para apoiar os sistemas nacionais existentes a tornarem-se mais adequados para medir as mudanças na prevalência da MGF/E bem como os fatores que afetam essas mudanças.



Escritório de Avaliação



Escritório de Avaliação

Qualquer questão sobre esta avaliação deve ser enviada para: Escritório de Avaliação, UNFPA e-mail: evb@unfpa.org, ou Escritório de Avaliação, UNICEF, e-mail: evalhelp@unicef.org

O relatório de avaliação completo pode ser obtido a partir do sitio do Escritório de Avaliação do UNFPA em: <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER> ou a partir do sitio do Escritório de Avaliação do UNICEF em: http://www.unicef.org/evaluation/index_70518.html