

# Orçamentação e financiamento inclusivos para as alterações climáticas em África



## AVALIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS EM RELAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E AO GÉNERO

Adopção de uma metodologia-piloto nos sectores da agricultura e da energia: Apresentação dos resultados e dos principais ensinamentos

**DOCUMENTO PARA DISCUSSÃO**

# Índice

<i>Quadros, caixas e figuras</i> .....	<i>ii</i>
<i>Agradecimentos</i> .....	<i>iii</i>
<i>Acrónimos e abreviaturas</i> .....	<i>iv</i>
<i>Sumário executivo</i> .....	<i>v</i>
<b>1. Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Objectivos e abordagem</b> .....	<b>2</b>
2.1 Objectivos .....	2
2.2 A abordagem .....	2
<b>3. Breve descrição dos programas nos sectores da agricultura e da energia, seleccionados para o programa-piloto</b> .....	<b>6</b>
3.1 Programa relativo à agricultura .....	6
3.2 Programa relativo à energia .....	8
<b>4. Aplicação da metodologia</b> .....	<b>10</b>
4.1 Participantes e processos .....	10
4.2 Avaliação dos benefícios e da sensibilidade .....	10
<b>5. Resultados e ensinamentos colhidos</b> .....	<b>12</b>
5.1 Em relação ao programa do sector da agricultura .....	12
5.2 Em relação ao programa do sector de energia.....	15
5.3 Conclusões relevantes para ambos os programas .....	19
<b>6. Aperfeiçoando a pontuação da sensibilidade</b> .....	<b>21</b>
<b>7. Ensinamentos colhidos</b> .....	<b>22</b>
<b>8. Ensinamentos estratégicos colhidos</b> .....	<b>24</b>
<i>Bibliografia</i> .....	<i>25</i>
<i>Anexo 1: Passos tomados na pilotagem da metodologia</i> .....	<i>26</i>
<i>Anexo 2: Orçamentos dos programas agrícola e energético em FCFA (1000)</i> .....	<i>28</i>
<i>Anexo 3: Lista das pessoas que participaram em encontros</i> .....	<i>29</i>

## Quadros, caixas e figuras

Quadro 1: Resultados da análise dos efeitos adicionais (co-efeitos) das alterações climáticas e no género do programa no sector da agricultura .....	13
Quadro 2: Resultados da análise dos efeitos adicionais (co-efeitos) das alterações climáticas e no género do programa no sector da energia .....	16
Caixa 1 : Interpretação das pontuações percentuais na AIACG .....	3
Figura 1 : Peso dos programas seleccionados nos orçamentos sectoriais .....	6

## Agradecimentos

O presente relatório foi preparado pela Savanas E Enseadas Consultancy Firm (liderado por Jerome Dendura, Zeinab El Bakri e Ange-Marie Codo). Dirigimos um agradecimento especial às autoridades do Benim, em particular ao Director-Geral do Orçamento, Sr. Rodrigue Chaou; ao Director de Preparação e Controlo da Execução da Lei das Finanças, Sr. Pierrot Segou; ao Director de Planeamento e Previsões do Ministério da Agricultura, Sr. Marius Aïna; e ao Director de Planeamento e Previsões do Ministério da Energia, Sr Hermann Zime, pelo apoio prestado na consecução deste exercício de pilotagem. Agradecemos igualmente a Clément Houessoukpe, Pacôme Ahouandjinou, Christophe Adjin, Judith Bossouvi, Arnold Kounake e Mireille Cadjovi.

O documento de discussão foi revisto por Kit Nicholson e Margaux Granat. Shanaz Broermann e Philipp Krause do Secretariado da CABRI forneceram orientação e apoio.

## Acrónimos e abreviaturas

CT	<i>Action on Climate Today</i>
AC	Alterações climáticas
ACB	Análise custo-benefício
AIAC	Avaliação do impacto das alterações climáticas
AIACG	Avaliação dos impactos das alterações climáticas e no género
CABRI	Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DPSELF	Direcção de Preparação e Controlo da Execução da Lei das Finanças
GCCF	<i>Global Climate Change Foundation</i>
MAEP	Ministério da Agricultura, Pecuária e Pescas
ME	Ministério da Energia
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos
ODS	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
PNIASAN	Plano Nacional de Investimento Agropecuário e Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDSA	Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrícola
QDMP	Quadro de Despesa a Médio Prazo
SPB	Departamento de Programação e Orçamentação
UPTABC	Unidade de Transparência Orçamental e Comunicação

## Sumário executivo

A Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), através do programa relativo à Orçamentação e Financiamento Inclusivos para as Alterações Climáticas em África (IBFCCA), tem vindo a promover uma articulação mais forte entre as políticas relativas às alterações climáticas e ao género, e o processo orçamental. Em estreita colaboração com o governo do Benim, foi desenvolvida uma nova metodologia de avaliação dos impactos das alterações climáticas e no género (AIACG) nos projectos e programas, pilotada nos sectores da agricultura e da energia. Este estudo de caso aprofunda esta experiência, que será partilhada com funcionários de toda a África, afectos aos ministérios e agências das finanças, do orçamento, do género e do ambiente/clima, num evento virtual sobre o Género e as Alterações Climáticas na Concepção e Avaliação de Programas.

Esta abordagem em relação à AIACG visa apresentar um quadro para debate relativamente à natureza dos benefícios em relação às alterações climáticas e ao género, decorrentes de um programa de despesas, e comparar a importância destes benefícios com os benefícios habituais para o desenvolvimento. A matriz de pontuação permite estruturar o debate e depois registar os resultados do debate para divulgação e reflexão mais ampla (a saber as negociações de financiamento). A abordagem presume que os benefícios habituais para o desenvolvimento já terão sido tidos em conta na concepção e avaliação dos programas e que os ministérios de despesas e os ministérios das finanças estão interessados em obter uma estimativa das mais-valias de um programa se forem incluídos os benefícios em relação ao género e às alterações climáticas.

Foi desenvolvida uma metodologia de pontuação que combina elementos de análise de múltiplos critérios e a análise custo-benefício. A metodologia identifica os benefícios esperados nas várias componentes dos programas seleccionados nos domínios da agricultura e da energia e, em seguida, avalia em que medida esses benefícios aumentam (ou diminuem) quando o género e as alterações climáticas são tidos em linha de conta. O método consiste num sistema estruturado de pontuação, assente no parecer de peritos. Para efeitos deste estudo de caso, foram realizadas consultas extensas com peritos relevantes no Benim, a saber representantes das direcções de preparação do orçamento no ministério das finanças, no ministério da energia e no ministério da agricultura, pecuária e pescas.

A avaliação do programa no domínio da agricultura sugeriu que a inclusão das alterações climáticas resulta em mudanças nos benefícios de cerca de 26%, e que a inclusão do género altera os benefícios em 30%. No que toca ao programa de energia, as mudanças nos benefícios são estimadas em cerca de 11% no que respeita às alterações climáticas e em 27% em relação ao género. Estes resultados comprovam o empenho do governo em considerar os efeitos das alterações climáticas e do género no desenvolvimento de políticas públicas, em particular nos sectores da agricultura e da energia.

A metodologia apoia os esforços em curso do Benim no sentido integrar tanto as alterações climáticas como o género na concepção dos seus programas de despesas. A avaliação foi aplicada a dois programas existentes, já financiados. Ilustra como a as alterações climáticas e o género foram tidos em linha de conta aquando da concepção destes programas e os benefícios provenientes dessas perspectivas. A avaliação serve para justificar a atribuição de

financiamento aos programas e reforça o trabalho realizado pelos ministérios no sentido de integrar as alterações climáticas na concepção dos seus programas ao abrigo da Lei relativa às Alterações Climáticas, e do género, na sequência do trabalho realizado pelo Ministério das Finanças e dos pontos focais do género em cada ministério.

A iniciativa-piloto indicou que as alterações climáticas e o género representaram uma componente significativa dos benefícios estimados. No entanto, fornece apenas uma medida geral da sensibilidade ao género e às alterações climáticas dos programas seleccionados. As discussões no decorrer do estudo de caso focalizaram na vulnerabilidade dos beneficiários às alterações climáticas e às considerações de género, sendo que os programas foram concebidos para responder a esta vulnerabilidade. A metodologia poderia ser aperfeiçoada para exigir uma discussão mais explícita sobre as formas como o programa poderia reduzir as vulnerabilidades, o que seria especialmente útil quando aplicado nas fases de concepção e avaliação. Esta análise pode servir de apoio aos respectivos programas aquando da negociação de dotações orçamentais mais elevadas ou a protegê-los de eventuais cortes na despesa e, daí, contribuir para a consecução dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

## 1. Introdução

O género é um princípio fulcral na organização das sociedades, frequentemente ditando as relações de poder, as dinâmicas e os processos de governo para o trabalho produtivo e reprodutivo em todo o mundo. Neste contexto, a compreensão e a aplicação de uma abordagem sensível/responsiva ao género é fundamental para a obtenção de resultados e benefícios equitativos em qualquer plano, política e processo. As abordagens sensíveis ao género estão ancoradas em muitas das decisões da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas e no seu Plano de Acção de Género, e nas disposições do Acordo de Paris. O Acordo de Paris insta os países a reconhecerem que as acções de combate às alterações climáticas – a mitigação e a adaptação - devem assentar numa “abordagem orientada pelo país, sensível às questões de género, participativa e completamente transparente”. O financiamento é uma componente chave da acção climática, com o Artigo 9º do Acordo de Paris a contemplar a necessidade de uma maior disponibilidade de financiamento climático e de compromissos transparentes de apoio financeiro por parte dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento. Contudo, no âmbito do financiamento climático, mantem-se a imperiosidade de integrar as considerações do género e distribuir os recursos de forma equitativa. Visto que o género é um factor-chave da organização da sociedade, as abordagens e a orçamentação que respondem às questões de género são essenciais para alcançar os resultados preconizados com a adaptação e mitigação, assegurando que a crise climática não agrave as desigualdades nem continue a ter um impacto desproporcionado nas mulheres, nas suas vidas e nas suas actividades económicas.

Reconhecendo a importância das considerações de género para o financiamento climático, a necessidade de promover soluções sensíveis ao género para combater a crise climática e o valor de integrar as alterações climáticas na concepção e execução de programas destinados a reduzir as desigualdades de género, a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) visa liderar um diálogo político<sup>1</sup> para reforçar os conhecimentos neste domínio e apoiar a integração das reformas associadas. Isto faz parte do programa relativo à Orçamentação e Financiamento Inclusivos para as Alterações Climáticas em África (IBFCCA), uma parceria entre a CABRI, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a *International Budget Partnership* (IBP) e o *International Institute for Environment and Development* (IIED). O programa visa promover a resiliência às alterações climáticas em África e ajudar os governos a transitar para um futuro justo e de baixo carbono, sustentável, ao apoiar a integração das alterações climáticas (AC) e do género no processo orçamental.

---

<sup>1</sup> A abordagem do diálogo político inclui a investigação, a aprendizagem e o intercâmbio entre pares, e o reforço das capacidades sob a forma de formação de seguimento ou de uma análise nacional.

## 2. Objectivos e abordagem

Esta secção oferece uma síntese dos objectivos e da abordagem AIACG, desenvolvida e pilotada no Benim

### 2.1 Objectivos

O objectivo da metodologia consiste em enquadrar o debate a respeito do carácter dos benefícios relativos às alterações climáticas e ao género, decorrentes de um programa de despesas, e comparar a importância destes benefícios com os benefícios de rotina decorrentes de um programa de desenvolvimento. Os quadros 1 e 2 na Secção 5, permitem estruturar o debate e registar os resultados do debate para divulgação e reflexão mais ampla, inclusive aquando das negociações de financiamento. A abordagem presume que os benefícios habituais para o desenvolvimento já são tidos em conta na concepção e avaliação dos programas e que os ministérios de despesas e os ministérios das finanças estão interessados em obter uma estimativa das mais-valias para um programa se forem incluídos os benefícios em relação às alterações climáticas e ao género.

A abordagem constitui um exemplo de dupla integração, uma vez que permite e incentiva a inclusão tanto do género como das alterações climáticas na concepção e avaliação dos programas, numa perspectiva que permite a comparação entre os dois aspectos. Na forma como foi aplicada, trata-se apenas de uma dupla integração parcial porque avalia os benefícios do género e das alterações climáticas separadamente e não identifica explicitamente a “sobreposição” dos benefícios para o género e para as alterações climáticas.<sup>2</sup> A abordagem poderia ser expandida para abarcar a sobreposição dos benefícios, o que aprofunda a complexidade, o que será introduzido numa segunda fase, para evitar confusão.

### 2.2 A abordagem

A abordagem analítica proposta para a AIACG assenta nos métodos de avaliação dos impactos das alterações climáticas (AIAC) desenvolvidos pela *Climate Scrutiny* (2021) e pelo PNUD, a GCCF, e o ACT (a serem publicados). Estas metodologias de AIAC foram desenvolvidas no âmbito das iniciativas de integração das alterações climáticas, inicialmente prosseguidas no Sudeste Asiático e no Sul da Ásia. As primeiras iniciativas basearam a sua classificação das despesas públicas nas versões dos marcadores do Rio do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, que identificava as despesas que incluíam as alterações climáticas como objectivo primário ou secundário e atribuíam pontuações percentuais a essas categorias. Esta abordagem serviu de base comum, de fácil compreensão, para classificar as despesas. No entanto, a fiabilidade e a objectividade da classificação apresentou alguns desafios, que suscitaram algumas dúvidas junto dos ministérios das finanças mais céticos em relação aos riscos do “branqueamento ecológico”. A resposta inicial a esses desafios consistiu em recorrer à análise custo-benefício (ACB) para quantificar o aumento dos benefícios (ou seja, a consecução dos objectivos) quando as alterações climáticas eram tidas em linha de conta.<sup>3</sup> Este representava um método de

---

<sup>2</sup> Isto poderia incluir o potencial aumento dos benefícios de adaptação que ocorre quando as mulheres são incluídas na gestão, ou até que ponto os benefícios de adaptação melhoram a igualdade de género.

<sup>3</sup> Por exemplo, um programa que proporcione protecção contra inundações apresenta fortes benefícios para o



classificação mais robusto que permitia uma pontuação em termos percentuais mais fiável. No entanto, a ACB é uma técnica exigente e normalmente só é aplicada em grandes programas. Também pode ser difícil atribuir valores monetários a benefícios qualitativos. A classificação qualitativa dos benefícios das diversas componentes evoluiu como um método rápido de condução da ACB, que captava os principais aspectos com mais facilidade, sem exigir as competências técnicas necessárias para uma ACB quantitativa. Trata-se de um método híbrido, utilizando técnicas tanto qualitativas como quantitativas. Tanto quanto sabemos, este estudo de caso é a primeira vez que o método híbrido de classificação qualitativa e quantitativa foi aplicado no âmbito da AIAC tanto ao género como às alterações climáticas no Benim. A Lei das Alterações Climáticas e o forte destaque para o género no Benim, apoiam esta abordagem.

A Caixa 1 descreve a lógica subjacente às pontuações aplicadas no estudo de caso. São fornecidos mais pormenores nos dois guias referidos no parágrafo anterior

#### **Caixa 1 : Interpretação das pontuações percentuais na AIACG**

As análises AIAC e AIACG resultam uma pontuação percentual que é uma estimativa do valor dos benefícios para o género e relativos às alterações climáticas em relação aos benefícios totais. O método foi desenvolvido para permitir que os governos pudessem avaliar os benefícios adicionais associados às alterações climáticas das despesas existentes que tinham sido aprovadas como parte das despesas de desenvolvimento de rotina. Estas provas podem então servir de orientação para introduzir alterações marginais nas despesas, em resposta a novas preocupações em relação às alterações climáticas.

As pontuações percentuais podem ser calculadas de várias formas, com interpretações ligeiramente diferentes. A forma mais intuitiva de calcular a pontuação passa por tratá-la como um aumento percentual nos benefícios quando o género ou o clima são tidos em consideração. Nesta formulação, o  $CC\% / GE\%$  é estimado como  $C/A$ , onde  $C$  são os benefícios adicionais relativos às alterações climáticas / género e  $A$  são os benefícios para o desenvolvimento de rotina. Esta funciona para a maioria das despesas de no âmbito das alterações climáticas/género. Todavia, existem alguns programas vocacionados exclusivamente para clima/género sem qualquer benefício para o desenvolvimento se as questões do clima/género forem ignoradas. Estes dizem respeito, principalmente, a investigações “transversais” e ao reforço de capacidades que melhoram a eficácia institucional (por exemplo, estudos do impacto das alterações climáticas ou dos factores impulsionadores da desigualdade de género). A definição de  $CC\% / GE\%$  como  $C/A$  produziria um erro como  $A = 0$ . Para superar este problema, a prática normal tem sido calcular o  $CC\% / GE\%$  como  $(B-A) / B$ , onde  $B$  são os benefícios totais (ou seja,  $C + A$ ). Esta é a abordagem

---

desenvolvimento nas actuais condições climáticas. Os benefícios da protecção contra inundações aumentam à medida que a frequência das inundações aumenta com as alterações climáticas e este aumento dos benefícios representa o benefício da adaptação. Importa fazer esta distinção explícita, porque o programa pode já justificar-se em razão dos seus benefícios para o desenvolvimento (ou seja, nas actuais condições climáticas) e a justificação será reforçada quando as alterações climáticas são tidas em conta. Ou, pode não ser justificável nas actuais condições climáticas e tornar-se justificável quando as alterações climáticas são tidas em conta. A posição do programa nas negociações orçamentais deve ser diferente nos dois casos.

aplicada neste estudo de caso.

Na AIAC, à categoria “alta” é frequentemente atribuída uma pontuação de 30% porque a medida de adaptação mais comum é a protecção contra inundações, secas e precipitação irregular e o Relatório Especial do IPCC sobre Fenómenos Extremos (SREX) concluiu que a frequência de todas as formas de precipitação irregular quase que duplicará até 2050 na maioria dos países tropicais (IPCC, 2012). Assim, se um programa proporcionar benefícios de desenvolvimento de rotina de 10 unidades nas condições climáticas actuais, estes benefícios aumentarão gradualmente para 20 unidades até 2050 e o benefício médio anual ao longo do período aumentará de 10 para 15 unidades. Regista-se, portanto, um aumento de 50% nos benefícios (usando o cálculo C/A) e os benefícios adicionais em relação às alterações climáticas representam 33% dos benefícios totais (usando o método de cálculo (B-A)/B). A atribuição de 30%, em vez de 33%, justifica-se em parte pelo facto de a redução proporcionar uma pontuação mais baixa e em parte porque um número redondo evita dar uma impressão de precisão que vai além do que as provas justificam. As despesas totalmente consagradas ao clima ou ao género teriam um CC% ou GE% de 100%, utilizando o método (B-A)/B.

A pontuação relativa ao género aplicou as mesmas percentagens que a pontuação relativa às alterações climáticas para simplificar a metodologia. Será necessário calibrar as pontuações utilizadas para a pontuação mais precisa relativa ao género, talvez baseando-se na medida em que a desigualdade de género é reduzida por um programa totalmente vocacionado para as mulheres e cujos benefícios se destinam apenas às mulheres.

O estudo de caso do Benim introduziu uma categoria de “muito elevada”, com uma pontuação de 40% para referir a programas fortemente vocacionados para o clima ou para o género. Isto pode ser justificado pelo facto de os programas incluírem uma combinação de despesas de categoria “alta” (com CC%/GE% de 30%) e algumas despesas totalmente consagradas (com CC%/GE% de 100%).

De acordo com o método AIAC, os benefícios ou vantagens relacionados com a adaptação climática foram definidos como aqueles que permitiam evitar futuros prejuízos financeiros, sociais e ambientais. O método AIAC pode ser aplicado de diferentes formas. No estudo de caso, os principais tipos de benefícios, analisados para cada programa, foram classificados da seguinte forma

- Crescimento económico
- Desenvolvimento social
- Ambiente
- Mitigação
- Adaptação.

Estas cinco dimensões do desenvolvimento sustentável representam o total dos benefícios (ou seja, 100%) de um determinado programa. O quadro acima foi alargado para incluir os benefícios da integração da perspectiva de género, tendo em conta as alterações climáticas. As dimensões foram determinadas em função dos seguintes aspectos:

- Rendimentos: será que o projecto/programa conduz a um aumento do rendimento das mulheres mesmo face aos efeitos das alterações climáticas?
- Gestão da carga de trabalho/tempo: o projecto/programa poderá reduzir a actual carga de trabalho das mulheres, deixando-lhes mais tempo para outras actividades, apesar das alterações climáticas?
- Inclusão financeira: o projecto/programa cria oportunidades económicas adicionais para as mulheres ao, por exemplo, prever acesso ao microfinanciamento, outras modalidades de crédito e/ou formação/capacitação?
- Violência baseada no género: o projecto/programa inclui actividades para proteger as mulheres da violência baseada no género?

Foram seleccionados dois programas com financiamento público nos sectores da agricultura e da energia (os programas seleccionados são abordados em pormenor na secção seguinte). A avaliação foi realizada em colaboração com peritos dos ministérios de tutela, que indicaram a medição do contributo da adaptação ou da mitigação das alterações climáticas e da integração do género no sentido de melhorar os benefícios gerais de desenvolvimento associados aos programas seleccionados. O método AIAC consiste no recurso a um quadro para desagregar os benefícios apresentados pela diversas componentes, avaliar a importância relativa destes benefícios e, em seguida, avaliar em que medida os benefícios mudam quando as alterações climáticas são tidas em conta. Têm sido aplicadas várias versões deste quadro, que regista a avaliação de forma explícita, e pode ser actualizado e aperfeiçoado à medida que sejam obtidas informações e provas adicionais.

O método foi concebido para produzir resultados comparáveis (na forma de ponderações) entre sectores, para efeitos da tomada de decisões aquando do planeamento e preparação do orçamento anual e dos programas a médio prazo. A mais-valia da integração da perspectiva de género é equiparada à das alterações climáticas,<sup>4</sup> de modo a aferir em que medida o programa contribui para o “desenvolvimento”. Como tal, trata-se de um método qualitativo, baseado nas avaliações de peritos sectoriais nos domínios do clima, do género e das finanças públicas no respectivo sector. Mais especificamente, esta abordagem contribui para:

*ajudar as direcções da administração pública a conceber e avaliar as suas acções e, assim, melhorar as suas hipóteses de obter recursos, quer seja do orçamento ou de outros fundos; ajudar os ministérios responsáveis pelo planeamento e pelas finanças, e os gestores de fundos, a seleccionar as acções prioritárias para efeitos de financiamento; servir de um dos principais blocos edificadores para os governos nacionais e locais poderem avaliar a dimensão dos desafios associados às alterações climáticas e ao género que provavelmente terão de enfrentar (Climate Scrutiny 2021, p. 1).*

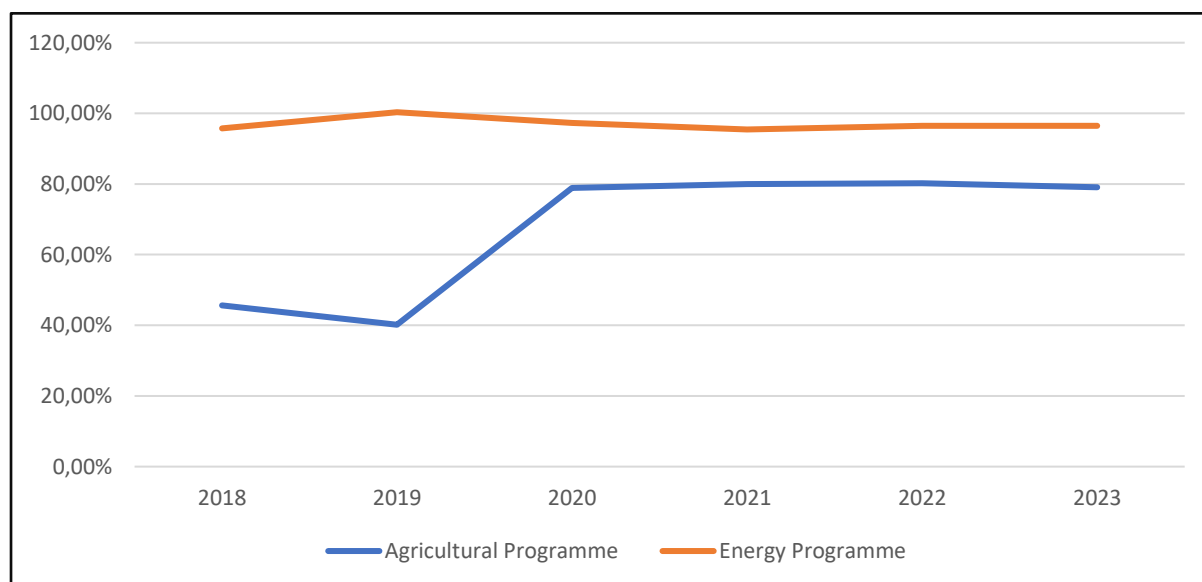
---

<sup>4</sup> As ponderações utilizadas para as alterações climáticas assentam nas evidências relativas ao impacto das alterações climáticas. Idealmente, estas devem ser calibradas usando a ciência climática mais recente para o país em apreço, mas as ponderações de referência padrão internacionais podem ser utilizadas para uma avaliação rápida. No estudo de caso, foram aplicadas as mesmas categorias (ou seja, alta/média/baixa) tanto para o género como para as alterações climáticas, para simplificar a tarefa. Teoricamente, seria possível, e apropriado, utilizar diferentes ponderações em relação ao género (de modo a, por exemplo, reflectir o nível de desigualdade e a medida em que a acção vocacionada para o género permitirá reduzir essa desigualdade).

### 3. Breve descrição dos programas nos sectores da agricultura e da energia, seleccionados para o programa-piloto

A Figura 1 que se segue ilustra o peso dos programas agrícolas e energéticos seleccionados nos respectivos orçamentos sectoriais.<sup>5</sup> Ambos os programas representam uma parte significativa do total dos orçamentos do sector. Consulte o Anexo 2 para obter mais informações sobre os montantes atribuídos a estes programas.

Figura 1 : Peso dos programas seleccionados nos orçamentos sectoriais



Agricultural programme	Programa no sector da agricultura
Energy programme	Programa no sector da energia

#### 3.1 Programa relativo à agricultura

De acordo com o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrícola (PSDSA) (MAEP, 2017), a agricultura do Benim continua a ser uma agricultura de sequeiro, vulnerável às alterações climáticas, o que representa uma ameaça enorme à segurança alimentar e às condições de vida, nomeadamente para os grupos mais vulneráveis. As consequências para o sector agrícola incluem o impacto negativo na produção e na produtividade agrícolas, na segurança alimentar e nutricional, na propagação de doenças e no aparecimento de novas epizootias.

Em resposta a este forte condicionalismo de carácter climático, nomeadamente a persistência

<sup>5</sup> Consulte informações orçamentais adicionais sobre os programas seleccionados nos anexos 2 e 3.

dos efeitos da variabilidade climática (défice de chuva, secas extremas e inundações), o governo empenhou-se em implementar acções para se adaptar às alterações climáticas, fornecer informação climática de qualidade e tomar medidas relacionadas com a gestão sustentável dos recursos naturais. O PSDSA 2025 prevê ainda reduzir a pressão sobre os recursos naturais e promover boas práticas agro-ecológicas.

A Lei-Quadro sobre o Ambiente contempla que, antes da implementação de projectos e programas específicos, deve ser realizada uma avaliação do impacto ambiental e social (AIAS), acompanhada de um plano de gestão ambiental e social ou de uma avaliação de impacto ambiental.

No domínio do género, importa frisar que a abordagem do Plano Nacional de Investimento Agropecuário e Segurança Alimentar e Nutricional (PNIASAN) (MAEP, 2017) preconiza apoios específicos para mulheres, meninas e jovens para que tenham melhor acesso aos recursos de produção e aos mercados. Os eventuais efeitos negativos da implementação do PNIASAN sobre esses grupos sociais vulneráveis são analisados nos planos de gestão ambiental e social.

Apesar da predominância da agricultura familiar, empresas agrícolas modernas começam a estar mais activas no sector. Contudo, a presença destas é insuficiente para ultrapassar os défices alimentares, sobretudo no que diz respeito à carne e ao peixe. Efectivamente, a actual produção de carne, leite, ovos e peixe é insuficiente para satisfazer as necessidades nutricionais da população.

O PSDSA, no seu Eixo 3, prevê: Reforçar a resiliência das explorações agrícolas às alterações climáticas e melhorar a segurança alimentar e nutricional das populações vulneráveis. Este eixo consiste em quatro componentes, nomeadamente:

- Componente 3.1: Inovações agrícolas em benefício de homens e mulheres para a resiliência às alterações climáticas e a sua mitigação.
- Componente 3.2: Gestão sustentável dos ecossistemas terrestres e aquáticos para homens e mulheres.
- Componente 3.3: Assegurar e gerir o acesso à terra para homens e mulheres.
- Componente 3.4: Promoção da segurança alimentar e nutricional para homens e mulheres.

São vários os factores que contribuíram para o actual desempenho do sector agrícola. Entre estes figuram: (i) o controlo deficiente dos calendários técnicos; (ii) as más práticas de cultivo e o empobrecimento dos solos, sobretudo os das terras baixas administradas. Apesar de todo o investimento por parte do governo e dos parceiros de desenvolvimento, as necessidades básicas de infra-estruturas e de equipamentos, tais como a mecanização, o controlo da água e as estradas rurais, ainda não estão reunidas.

O programa agrícola é um programa orçamental<sup>6</sup> que serve de quadro baseado nos resultados para alinhar todas as novas intervenções nos subsectores agrícolas. Esta reforma assegura a coordenação dos diferentes intervenientes no subsector agrícola através de um único orçamento e quadro de resultados, e reforça a responsabilização no sector.

O objectivo geral do programa agrícola é desenvolver a produção agrícola para: (i) contribuir para o crescimento, e a segurança alimentar e nutricional da população, a saber tanto os homens como as mulheres, através de uma produção eficiente e uma gestão sustentável das explorações administradas por homens, mulheres e jovens (Objectivo Estratégico 1 do PSDSA); (ii) fortalecer a competitividade e o acesso aos mercados de produtos agrícolas e agroalimentares, inclusive aqueles produzidos por mulheres e grupos vulneráveis, através da promoção de sectores de base vegetal (Objectivo Estratégico 2 do PSDSA); e (iii) contribuir para o fortalecimento da resiliência da agricultura familiar (Objectivo Estratégico 3 do PSDSA).

O programa seleccionado para o exercício-piloto consiste em três eixos, nomeadamente:

- **Melhorar a produtividade e a produção de produtos vegetais em sectores agrícolas prioritários.** Em 2018, foram identificadas as acções concretas associadas a este eixo: (i) reforçar a disponibilidade e o acesso a sementes e plântulas de qualidade; (ii) reforçar o acesso a outros tipos de insumos agrícolas; (iii) mecanizar actividades agrícolas adaptadas e acessíveis a homens e mulheres; (iv) melhorar o acesso a conhecimentos profissionais e a inovações tecnológicas para homens e mulheres; e (v) promover desenvolvimentos hidroagrícolas e infra-estruturas que permitam alargar o mercado e outras formas de acesso.
- **Promoção e estruturação equitativa das cadeias de acréscimo de valor.** Este eixo exige que sejam realizadas as seguintes acções concretas: (i) reforço do sistema de controlo das normas comerciais; e (ii) implementação de indicações geográficas (sinais que indiquem a origem geográfica dos produtos e as suas qualidades ou características distintivas).
- **Fortalecimento da resiliência às alterações climáticas e melhorar a segurança alimentar e nutricional das populações vulneráveis.** As acções previstas neste eixo são: (i) desenvolver inovações agrícolas em benefício de homens e mulheres para a resiliência às alterações climáticas e sua mitigação; e (ii) assegurar a gestão sustentável da terra.

### 3.2 Programa relativo à energia

O programa energético emana do plano estratégico de desenvolvimento para o sector da energia. Este plano fundamenta-se, entre outros: (i) no documento de política e a estratégia para o desenvolvimento do sector da energia eléctrica, aprovados pelo Decreto n.º 2007-290, de 16 de Junho de 2007; (ii) no plano de recuperação sustentável do subsector da eletricidade, adoptado pelo Conselho de Ministros na sua reunião de 11 de Agosto de 2016; (iii) no plano director para o desenvolvimento do subsector de energia eléctrica, adoptado

---

<sup>6</sup> O Benim tem estado a introduzir reformas à sua gestão das finanças públicas, transformando-a num orçamento orientado para os resultados.

pelo Conselho de Ministros em Maio de 2017; e (iv) no Plano Estratégico do Ministério da Energia 2020-2024, em vias de ser adoptado.

O programa energético visa providenciar, no Benim, uma plataforma de serviços energéticos de qualidade, em quantidade suficiente e em condições optimizadas em termos de custo e de segurança de abastecimento; desenvolver ferramentas de resiliência e adaptação às alterações climáticas; e disponibilizar serviços energéticos em conformidade com as necessidades da população.

Mais especificamente, adoptou como objectivos, a consolidação dos recursos energéticos, a diversificação das fontes de energia e a melhoria do acesso à energia e aos conhecimentos sobre a energia para todos.

Para atingir os objectivos acima referidos, devem ser incluídos dois eixos estratégicos, designadamente:

- **Diversificação e consolidação dos recursos energéticos.** O diagnóstico do sector de energia revela que os défices decorrem da insuficiência de fontes e de recursos energéticos. Ademais, a gestão do potencial energético disponível não é a ideal. Para sanar essas fragilidades, importa reorganizar o sistema de produção, ao combinar uma gestão mais eficiente das fontes de energia com tecnologias que maximizem o potencial energético e a sua rentabilidade para o desempenho económico e social. Neste eixo, as principais acções a serem realizadas incluem, entre outras: (i) o desenvolvimento de infra-estruturas para a produção, transporte e distribuição de energia eléctrica, assegurando, em simultâneo, um ambiente seguro para os homens e mulheres envolvidos no processo de abastecimento de energia eléctrica; e (ii) o desenvolvimento de energias renováveis e de eficiência energética.
- **Aumentar o acesso à energia e aos conhecimentos sobre energia para todos.** Este eixo visa fomentar o acesso equitativo à energia para homens e mulheres nas zonas urbanas e rurais. A acção primordial, continua a ser a electrificação e a utilização de energia eléctrica.

## 4. Aplicação da metodologia

Esta secção descreve a aplicação da metodologia AIACG aos programas de agricultura e energia seleccionados no Benim. O processo consistiu em consultas abrangentes, um aspecto fulcral para o sucesso da metodologia.

### 4.1 Participantes e processos

A abordagem para a avaliação qualitativa dos programas seleccionados nos sectores da agricultura e da energia para efeitos da AIACG, conforme indicado na Secção 3, combina elementos da análise custo-benefício e da análise de múltiplos critérios. A avaliação foi realizada em colaboração com peritos dos respectivos ministérios (energia, agricultura, género), nomeadamente: (i) os Directores de Planeamento e Previsões; (ii) as unidades de género e ambiente dos ministérios;<sup>7</sup> e (iii) os executivos da Direcção-Geral do Orçamento, nomeadamente a Direcção de Preparação e Controlo da Execução da Lei das Finanças. O Anexo 3 contém uma lista completa das pessoas que participaram nas consultas. Convém ressaltar que a Direcção-Geral do Orçamento é responsável pelo desenvolvimento do quadro nacional para a elaboração do orçamento sensível ao género no Benim.

As sessões foram realizadas presencialmente com o consultor local que liderou as sessões, e por videoconferência com consultores internacionais. A escolha dos programas coube aos superiores dos ministérios de tutela, em colaboração com os peritos do departamento de preparação do orçamento. O Anexo 1 contém uma descrição completa das etapas seguidas na pilotagem da metodologia AIACG.

### 4.2 Avaliação dos benefícios e da sensibilidade

Os benefícios esperados dos programas identificados pelos peritos dos respectivos ministérios basearam-se nos quadros lógicos definidos para os programas. A análise limitou-se aos eixos estratégicos referidos na Secção 3.

A importância relativa dos benefícios de cada uma das componentes foi avaliada pelos mesmos peritos. Os benefícios da componente foram identificados como programas distintos no orçamento e a importância relativa dos benefícios foi assumida como sendo aproximadamente proporcional ao nível das despesas prevista para o período de três anos 2021-2023 no quadro das despesas a médio prazo (QDMP).<sup>8</sup>

A definição da sensibilidade de cada benefício às alterações climáticas (ou seja, CC%) assentou na natureza e na gravidade dos efeitos das alterações climáticas (positivos ou negativos) sobre esses benefícios. O eventual efeito de incluir o género na consideração dos benefícios (ou seja, GE%) foi usado para definir a sensibilidade do benefício sobre o género. Às categorias de sensibilidade às alterações climáticas e de sensibilidade de género, foi atribuída uma ponderação numa escala de quatro valores, a saber, 40% / 30% / 20% / 10% / 0%, correspondendo aos graus de sensibilidade de muito alto/alto/médio baixo/Inexistente,

---

<sup>7</sup> O Ministério da Agricultura, Pecuária e Pescas; e o Ministério da Energia.

<sup>8</sup> No Benim, os sistemas de concepção, avaliação e aprovação de programas exigem que os riscos das alterações climáticas e da desigualdade de género sejam tidos em consideração, tendo sido presumido, para efeito desta avaliação, que o projecto reunia essas condições.



respectivamente. Para cada benefício das componentes, essas ponderações representam a proporção dos benefícios totais (ou seja, desenvolvimento mais benefícios para o clima mais benefícios de gênero) que são atribuídos especificamente ao clima e ao gênero. O CC% e GE% de todo o programa são então calculados como a média dos CC% e GE% individuais obtidos para cada benefício das componentes, ponderado pela importância relativa de cada benefício.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Uma formulação matemática desta abordagem seria: CC% (ou GE%) é determinado por  $(BA)/B$ , onde A representa os benefícios para o desenvolvimento sem considerar o clima (ou o gênero) e B representa os benefícios quando o clima (ou gênero) é tido em consideração.

## 5. Resultados e ensinamentos colhidos

### 5.1 Em relação ao programa do sector da agricultura

O Quadro 1 abaixo apresenta a matriz de pontuação obtida. As colunas A a A2 apresentam os benefícios dos programas projectados, e a importância relativa dos mesmos, conforme acordada entre os peritos. As colunas B e C apresentam a sensibilidade determinada para cada benefício em relação às alterações climáticas e para o género, o seu grau de sensibilidade e a respectiva pontuação. As colunas D e E ilustram os benefícios sem alterações climáticas ou de género.

**Quadro 1: Resultados da análise dos efeitos adicionais (co-efeitos) das alterações climáticas e no género do programa no sector da agricultura**

A Benefícios totais do programa (incluindo benefícios de AC e género)	A1 Importância relativa dos benefícios totais (modalidades: alta/ média/ baixa)	A2 Pontuação dos benefícios totais (incluindo alterações climáticas e género)	B Sensibilidade dos benefícios às alterações climáticas	C Sensibilidade dos benefícios ao género	B1 Grau de sensibilidade às alterações climáticas (Modalidades: muito alta/ alta/ média/ baixa/ não disponível)	C1 Grau de sensibilidade ao género (modalidades: muito alta/ alta/ média/ baixa/ inexistente)	B2 Pontuação para a sensibilidade às alterações climáticas	C2 Pontuação para a sensibilidade ao género	D- Benefícios sem alterações climáticas	E Benefícios neutros em termos de género
Aumento da produção agrícola	alta	3	A agricultura continua fortemente dependente das chuvas, que podem ser irregulares em resultado das alterações climáticas. Um calendário técnico aperfeiçoado permite conservar a humidade do solo.	As mulheres não têm os mesmos níveis de acesso aos factores de produção (terra, insumos, sementes, etc.). O aumento da produção agrícola poderá agravar o diferencial entre os rendimentos dos homens e das mulheres	alta	média	30%	20%	2.1	2.4
Produtividade agrícola mais elevada	alta	3	Sem o programa, a baixa resiliência dos produtores e das suas explorações (ecossistemas) aos riscos climáticos pode afectar a produtividade agrícola	A baixa resiliência das mulheres e das suas explorações aos riscos climáticos pode afectar a produtividade das mesmas	alta	alta	30%	30%	2.1	2.1
Promoção e estruturação equitativa das cadeias de valor acrescentado	média	2	As alterações climáticas podem afectar a promoção e a estruturação das cadeias de valor (ligeiramente). Porém, o desenvolvimento do nexo da produção é sensível às alterações climáticas	A baixa presença de mulheres nos segmentos mais bem remunerados das cadeias de valor agrícola pode afectar a promoção equitativa das cadeias de valor.	baixa	média	10%	20%	1.8	1.6
Desenvolvimento de	alta	3	Os efeitos das AC	As mulheres predominam	média	alta	20%	30%	2.4	2.1

infra-estruturas adequadas para a produção, o armazenamento, a conservação, a transformação e a comercialização de produtos agrícolas			(cheias, ventos fortes, etc.) podem afectar a vida útil das infraestruturas construídas	na transformação e comercialização de produtos agrícolas e hortícolas. O impacto das alterações climáticas na produção (desenvolvimento hidro-agrícola), na transformação (instalações de armazenamento de alimentos, etc.) e nas infraestruturas de comercialização (estradas de acesso rural, pontes, etc.) pode afectar as actividades das mulheres.						
Maior resiliência às alterações climáticas	média	2	As medidas de adaptação e mitigação poderiam reforçar consideravelmente a resiliência às alterações climáticas	A omissão das necessidades específicas de adaptação e atenuação em relação às actividades das mulheres podem afectar a sua resiliência	alta	muito alta	30%	40%	1.4	1.2
Melhoria da segurança alimentar e nutricional das populações vulneráveis	alta	3	Os efeitos das alterações climáticas (chuvas, ventos fortes, inundações, secas, etc.) constituem uma ameaça para a segurança alimentar	As mulheres têm empregos precários, fracamente remunerados e enfrentam dificuldades em satisfazer as suas necessidades básicas. A melhoria da segurança alimentar permitiria melhorar a saúde delas para poderem realizar as actividades domésticas, cuidar melhor das crianças, aumentar a taxa de actividade e torná-las menos vulneráveis	alta	muito alta	30%	40%	2.1	1.8
<b>Total</b>		<b>16</b>							<b>11.9</b>	<b>11.2</b>
<b>Co-benefícios para as alterações climáticas</b>									<b>25.63%</b>	
<b>Co-benefícios para o género</b>										<b>30.00%</b>

Fonte: Descrição do programa agrícola e resultados da avaliação por peritos do sector

### 5.1.1 Resultados do exercício no programa no sector agrícola

- Conforme acima referido, a inclusão dos efeitos das alterações climáticas e no género no orçamento do programa, é acompanhada de efeitos adicionais (ou co-benefícios), além dos efeitos iniciais do programa em termos de desenvolvimento sustentável. Por exemplo, no programa agrícola, a integração das alterações climáticas resulta num benefício adicional de 25,63%, e a integração do género melhora os resultados do desenvolvimento em 30%.<sup>10</sup>
- Ao integrar os efeitos das alterações climáticas e no género no âmbito do Eixo 3 do PSDSA,<sup>11</sup> os benefícios totais do programa agrícola (isto é, incluindo o desenvolvimento, o clima e os benefícios relacionados com o género) foram avaliados em 16 pontos, de acordo com a metodologia adoptada.
- Os benefícios do programa agrícola, sem considerar os efeitos das alterações climáticas totalizam 11,9 pontos. Assim, o efeito adicional do programa tendo em conta as alterações climáticas é:  $16 - 11,9 = 4,1$  pontos, correspondendo a uma ponderação de  $4,1 / 16 = 25,63\%$ .
- De igual modo, ao integrar os efeitos no género no programa agrícola, os efeitos do programa aumentaram em  $16 - 11,2 = 4,8$  pontos correspondendo a uma ponderação de  $4,8/16 = 30\%$ .
- No total, o programa agrícola considera tanto a adaptação e a atenuação das alterações climáticas, bem como as barreiras estruturais e os desequilíbrios de poder entre mulheres e homens no Benim (ou seja, o género) para a segurança alimentar e nutricional. De acordo com a metodologia AIACG, estes factores e processos devem ser descritos nas colunas qualitativas, e a importância relativa dos processos a serem avaliados nas categorias de sensibilidade atribuída. Inicialmente, a interpretação do método tende a concentrar-se na pontuação resultante e nas implicações para o orçamento. Contudo, o objectivo mais amplo da aplicação desta metodologia reside em chamar a atenção para o carácter qualitativo da sensibilidade.

## 5.2 Em relação ao programa do sector de energia

O Quadro 2 apresenta a matriz de pontuação obtida para o programa energético. As Colunas A a A2 apresentam os benefícios dos programas projectados, e a importância relativa dos mesmos, conforme acordada entre os peritos. As colunas B e C apresentam a sensibilidade determinada para cada benefício em relação às alterações climáticas e para o género, o seu grau de sensibilidade e a respectiva pontuação. As colunas D e E ilustram os benefícios sem alterações climáticas ou de género.

---

<sup>10</sup> Estes benefícios são expressos em percentagem do total dos benefícios, não um aumento dos benefícios de desenvolvimento para o total de benefícios.

<sup>11</sup> Eixo 3: Reforço da resiliência das explorações agrícolas às alterações climáticas e melhoria da segurança alimentar e nutricional das populações vulneráveis.

**Quadro 2: Resultados da análise dos efeitos adicionais (co-efeitos) das alterações climáticas e no género do programa no sector da energia**

A Benefícios totais do programa (incluindo benefícios de AC e género)	A1 Importância relativa dos benefícios totais (modalidades: alta/ média/ baixa)	A2 Pontuação dos benefícios totais (incluindo alterações climáticas e género)	B Sensibilidade dos benefícios às alterações climáticas	C Sensibilidade dos benefícios ao género	B1 Grau de sensibilidade às alterações climáticas (Modalidades: muito alta/ alta/ média/ baixa/ não disponível)	C1 Grau de sensibilidade ao género (modalidades: muito alta/ alta/ média/ baixa/ inexistente)	B2 Pontuação para sensibilidade às alterações climáticas	C2 Pontuação para sensibilidade ao género	D- Benefícios sem alterações climáticas	E Benefícios neutros em termos de género
Maior disponibilidade de energia eléctrica (menos interrupções, mais energia)	alta	3	O aumento das temperaturas devido às alterações climáticas e às chuvas irregulares afecta a produção de eletricidade (de barragens hidroeléctricas).	A maior disponibilidade de energia eléctrica permitiria às mulheres usá-la para conservar produtos alimentares perecíveis, assim economizando dinheiro.	baixa	alta	10%	30%	2.7	2.1
Aumento do número de assinantes da rede de energia eléctrica	média	2	Os efeitos das alterações climáticas, incluindo ventos fortes e cheias excessivas, afectam a rede eléctrica e, por conseguinte, o número de assinantes.	O acesso pelas mulheres (chefe do agregado familiar) à energia eléctrica permitir-lhes-ia melhorar as suas condições de trabalho (redução do carácter penoso do trabalho não remunerados) e permitir-lhes-ia dedicarem-se a outras actividades geradoras de rendimento e riqueza.	baixa	média	10%	20%	1.8	1.6

Aumento da quota-parte da energia renovável no total da energia fornecida	alta	3	A evolução irregular das temperaturas induz uma variação do tempo de luz solar que afectaria a energia produzida a partir de energias renováveis.	As energias renováveis podem ser implantadas nas zonas rurais sem ligações eléctricas convencionais, onde vivem mais mulheres que homens. O aumento desta energia renovável permitiria desenvolver actividades geradoras de rendimento para as mulheres, até à noite.	média	alta	20%	30%	2.4	2.1
Aumento da cobertura da rede de energia eléctrica no país	alta	3	Os efeitos das alterações climáticas, incluindo ventos fortes e cheias excessivas, afectam o desenvolvimento da rede eléctrica em algumas localidades.	A melhoria da cobertura eléctrica nacional aumenta a segurança através da instalação de iluminação pública, permitindo actividades geradoras de rendimentos para as mulheres, até à noite.	baixa	alta	10%	30%	2.7	2.1
Acesso mais equitativo à energia para homens e mulheres	alta	3	Os efeitos das alterações climáticas, incluindo ventos fortes e inundações excessivas, afectam a rede eléctrica e, por conseguinte, o acesso à energia eléctrica pelos homens e mulheres.	São poucas as mulheres no Benim que têm acesso à electricidade. O acesso equitativo aumentaria a proporção de mulheres com acesso a electricidade e, como tal, a possibilidade de aumentar os seus rendimentos.	baixa	alta	10%	30%	2.7	2.1
Conservação dos recursos de madeira	média	2	As alterações climáticas, e o resultante aumento excessivo da temperatura, podem levar a incêndios nas florestas e afectar a conservação dos recursos de madeira.	Quando as mulheres deixam de cortar madeira das florestas para a produção de carvão vegetal e para cozinhar, estas florestas poderiam ser utilizadas para outros fins, como a apicultura.	baixa	média	10%	20%	1.8	1.6

Redução dos problemas de saúde pública causados pelo fumo	média	2	Não aplicável	.O uso de madeira e de carvão vegetal para cozinhar por parte das mulheres expõe-nas, e aos membros do agregado familiar, a problemas de saúde devido à inalação de fumo. A redução da utilização de recursos de madeira pouparia tempo e recursos às mulheres no tratamento de doenças de inalação de fumo.	não existe	média	0%	20%	2	1.6
<b>Total</b>		<b>18</b>							<b>16.1</b>	<b>13.2</b>
<b>Co-benefícios para as alterações climáticas</b>									<b>10.56%</b>	
<b>Co-benefícios para o género</b>										<b>26.67%</b>

**Fonte:** Descrição do programa energético e resultados da avaliação por peritos do sector



### 5.2.1 Resultados do exercício no programa no sector da energia

- No caso do programa energético, os benefícios do desenvolvimento sustentável deste programa, sem integrar os efeitos das alterações climáticas, totalizam 16,1 pontos. Se forem incluídos os efeitos adicionais (co-benefícios) da integração dos efeitos das alterações climáticas, o resultado seria de 18 pontos. Isto revela que a integração dos efeitos das alterações climáticas aumenta o benefício adicional (co-benefício) do programa energético em  $18 - 16,1 = 1,9$  pontos, correspondendo a uma ponderação de  $1,9/18 = 10,56\%$ .
- De igual modo, os resultados no Quadro 2 acima, revelam que a integração do género no programa energético aumenta a pontuação dos benefícios em  $18 - 13,2 = 4,8$  pontos, correspondendo a uma ponderação do benefício total de  $4,8/18 = 26,67\%$ .

### 5.3 Conclusões relevantes para ambos os programas

- A agricultura do Benim continua a ser uma agricultura de sequeiro, vulnerável às alterações climáticas, o que representa uma ameaça enorme à segurança alimentar e às condições de vida, nomeadamente para os grupos socioeconómicos mais vulneráveis da população do Benim, em particular as mulheres e as meninas. As consequências para o sector agrícola incluem um impacto negativo na produção e na produtividade agrícola, na segurança alimentar e nutricional, a propagação de doenças e no aparecimento de novas epizootias.<sup>12</sup> Face a tais condicionalismos climáticos, parece importante atingir os objectivos traçados para o sector agrícola: adotar práticas agrícolas que respondam em simultâneo às necessidades de adaptação, mitigação e segurança alimentar, ao conservar o meio ambiente na medida do possível. De facto, a protecção dos meios de subsistência agrícolas, e, por extensão, a segurança alimentar e nutricional, passa pela redução da influência dos factores de risco que incidem no sector. O impacto negativo dos riscos naturais pode ser reduzido, atenuado ou prevenido ao investir em modelos de produção alimentar sustentável e ao aplicar técnicas e práticas agrícolas apropriadas que permitam aumentar os rendimentos e a resistência aos défices de produção (MAEP 2017). O forte empenho do governo em integrar os efeitos das alterações climáticas no sector agrícola no QDMP resultou em impactos adicionais significativos tanto no que respeita às alterações climáticas como no âmbito da igualdade de género.
- De igual modo, as despesas do programa energético também consideram, por um lado, a adaptação e a mitigação às alterações climáticas e, por outro lado, as barreiras estruturais e os desequilíbrios de poder entre os géneros no Benim que resultam num acesso desigual à energia e a melhores condições de trabalho, tais como a redução o carácter árduo do trabalho não remunerado das mulheres em cuidar dos familiares. Tendo em conta estas desigualdades de género, também permite às mulheres um melhor acesso à energia eléctrica para a conservação de produtos alimentares perecíveis, o que lhes permite poupar dinheiro e tempo, e facultar-lhes a oportunidade de realizar actividades geradoras de rendimentos adicionais, e fazê-lo com segurança.

---

<sup>12</sup> Aqui, a agricultura é referida no seu sentido mais lato, a incluir a pesca e a pecuária.

- A integração simultânea das questões de género e das alterações climáticas nos programas através de uma orçamentação sensível ao clima e ao género representa uma verdadeira promoção de acções de desenvolvimento sustentável e inclusivo e um factor estimulante para o crescimento e para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).
- Em geral, os programas agrícolas e energéticos consideram os efeitos para as alterações climáticas e desigualdades de género. No entanto, há que assinalar que
  - Ambos os programas são mais sensíveis ao género do que às alterações climáticas, talvez porque, desde 2016, o governo tem vindo a adoptar mais aspectos sensíveis ao género para combater as desigualdades sociais que persistem entre homens e mulheres, e meninas e meninos.
  - O programa agrícola considera mais as alterações climáticas e o género do que o programa energético, em grande parte devido à proeminência da agricultura no plano nacional de adaptação e nos documentos das contribuições nacionalmente determinadas que foram desenvolvidos e estão a ser implementados. Isto também se justifica pela maior sensibilidade do sector agrícola aos efeitos das alterações climáticas nas mulheres e nas raparigas em termos de segurança alimentar e nutricional.

## **6. Aperfeiçoando a pontuação da sensibilidade**

A avaliação destes dois programas-piloto ilustrou até que ponto a adaptação ou a mitigação das alterações climáticas e a integração do género contribuem para a proteger os benefícios do programa das vulnerabilidades às AC ou dos riscos de uma maior desigualdade de género. Presume-se que os programas seriam bem-sucedidos na redução da vulnerabilidade, uma vez que a protecção deveria ser integrada na concepção dos programas. As futuras aplicações da metodologia poderão destacar explicitamente a questão de saber se os programas foram efectivamente concebidos e executados com o intuito de reduzir os riscos identificados. Isto informaria a concepção e financiamento futuros dos programas e melhoraria a qualidade do debate a respeito da definição de benefícios e a pontuação da sensibilidade.

## 7. Ensinaamentos colhidos

As seguintes lições foram extraídas da aplicação da abordagem metodológica utilizada para a análise. É evidente que tanto a metodologia AIACG inicialmente concebida, e a forma como foi aplicada nos dois programas no Benim, precisam de ser aperfeiçoadas. De igual importância, a metodologia deve contemplar tanto a fase de concepção dos programas como a avaliação dos programas na fase de financiamento. Quando aplicada durante a avaliação, a tendência é para se concentrar na medida em como o clima e o género podem gerar perdas para o programa (ou seja, devido a prejuízos e danos, e ao aumento da desigualdade de género). Em contrapartida, quando aplicada aquando da concepção e avaliação, a tendência é para se concentrar no carácter e na medida até à qual o programa evita estas perdas. É, portanto, necessário esclarecer que o essencial do trabalho é compreender os benefícios derivados da redução das perdas. Com esta finalidade, é necessário também compreender as eventuais perdas e depois concentrar na redução das mesmas. Isto é particularmente aplicável em países como o Benim, onde a integração das alterações climáticas é uma condição legal e a orçamentação com base no género está a ganhar ímpeto.

### **No que respeita à compreensão da abordagem analítica e metodológica utilizada:**

- A abordagem metodológica estava claramente exposta e foi bem compreendida, mas deve, no futuro, fornecer mais orientações sobre como reflectir melhor as opiniões dos peritos sobre o nível de importância dos vários benefícios e das respectivas sensibilidades às alterações climáticas e aos efeitos de género
- Para reduzir a subjectividade, é necessária uma abordagem colegial envolvendo peritos do sector, bem como peritos em alterações climáticas, género e orçamento: o exercício só pode ser validado quando for realizado por um grupo de peritos do sector (ou subsector) e peritos de sectores transversais. Por conseguinte, a preparação da avaliação tem de ser específica a cada programa, destacando aspectos-chave específicos do programa em matéria de alterações climáticas e género, e as suas prováveis alterações ao longo do tempo.
- Visto o método exigir conhecimentos do sector e das práticas nesse domínio, é necessário repetir o exercício várias vezes para o dominar e garantir a sua apropriação pelos peritos. Isto permitiria transformar a metodologia em ferramentas operacionais e directrizes de fácil aplicação pelos ministérios.
- Os ministérios sectoriais propõem associar este exercício à orçamentação através de indicadores de desempenho dos programas e dos seus valores-alvo. Isto exigiria algum aperfeiçoamento, mas ajudaria a justificar uma avaliação anual e uma melhor articulação com os processos orçamentais plurianuais e anuais.

### **No que respeita à aplicação da metodologia utilizada noutros programas no processo de planeamento e orçamentação:**

- Os dois ministérios-piloto (agricultura e energia) indicaram que a metodologia parece ser aplicável e muito útil no contexto da integração de temas transversais (género, ambiente e ODS) em políticas públicas sectoriais.

- A metodologia pode ser aplicada a outros programas e sectores. Com esta finalidade, as orientações podem ser aperfeiçoadas, e quadros com exemplos concretos podem ser utilizados em cada fase da implementação da metodologia para explicar melhor como a pontuação é atribuída e os resultados.

## 8. Ensinamentos estratégicos colhidos

- Aqueles que realizam este exercício devem possuir conhecimentos profundos das alterações climáticas e das noções do género, tanto em geral como com referência ao próprio sector, e devem estar familiarizados com as especificidades de ambos os elementos no país/região específicas, e orientarem-se por avaliações específicas aos sectores.
- A avaliação pode ser realizada em diferentes fases do ciclo de programação e orçamentação. Podem ser desenvolvidas as ferramentas necessárias para serem especificamente utilizadas durante a concepção do programa.
- A forma como os benefícios de desenvolvimento, quer positivos ou negativos, podem mudar com a integração das alterações climáticas e do género deve ser bem definida na fase de concepção do programa, a fim de fornecer um quadro de classificação contra a qual os programas possam ser avaliados.
- A informação sobre as alterações climáticas e os dados desagregados relativos ao género devem ser disponibilizados, caso contrário a análise continuará a ser genérica.
- A formação e a capacitação são necessárias, e deve ser um exercício contínuo.
- Os funcionários que realizam o exercício devem ser alertados para os potenciais benefícios da sua realização, pois poderá conduzir a uma maior eficiência na atribuição de fundos, com os programas que recebem pontuações mais elevadas a obterem mais financiamento.

## Bibliografia

- Banco Asiático de Desenvolvimento. 2013. *Cost Benefit Analysis for Development: A Practical Guide*. Accessed 4 September 2021, <https://www.adb.org/documents/cost-benefit-analysis-development-practical-guide>.
- Banco Africano de Desenvolvimento. 2020a. Note sur changement climatique au Bénin.
- Banco Africano de Desenvolvimento. 2020b. Note diagnostic genre du Bénin.
- Banco Africano de Desenvolvimento. 2021. Note de diagnostic au Bénin (Rapport provisoire).
- Banco Mundial. 2021a. *Rapport d'Évaluation-du-Genre au Bénin: Participation des Femmes aux Opportunités Économiques et aux Prises de Décisions*. Accessed 3 September 2021, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/662481615358230767/pdf/Rapport-d-Evaluation-du-Genre-au-Benin-Participation-des-Femmes-aux-Opportunités-Economiques-et-aux-Prises-de-Décisions.pdf>.
- Banco Mundial. 2021b. *Application de l'Approche Genre dans les Projets de la Banque Mondiale au Bénin*. Accessed 3 September 2021, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/585461615357816420/pdf/Application-de-l-Approche-Genre-dans-les-Projets-de-la-Banque-Mondiale-au-Benin.pdf>.
- Care. 2009. *Climate Vulnerability and Capacity Analysis Handbook*. Accessed 4 September 2021, [https://www.care.org/wp-content/uploads/2020/05/CC-2009-CARE\\_CVCAHandbook.pdf](https://www.care.org/wp-content/uploads/2020/05/CC-2009-CARE_CVCAHandbook.pdf)
- Chaudhury, M., Kristjanson, P., Kyagazze, F. et al. 2012. *Participatory Gender-Sensitive Approaches for Addressing Key Climate Change-Related Research Issues: Evidence from Bangladesh, Ghana, and Uganda*. Working Paper 19. Copenhagen, Denmark: CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS).
- CIFOR. 1999. *Guidelines for Applying Multi-Criteria Analysis to the Assessment of Criteria and Indicators*. Accessed 4 September 2021, [https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/toolbox9.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/toolbox9.pdf).
- Climate Scrutiny. 2021. *Climate Scrutiny AIAC Guide*. Accessed 3 September 2021, <https://climatescrutiny.org/>.
- Direcção-Geral do Orçamento de Benim. 2021. Vários documentos relativos aos programas de agricultura e energia.
- IPCC. 2012. *Managing the Risk of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. New York: Cambridge University Press.
- MAEP (Ministério da Agricultura, Pecuária e Pescas). 2017. *Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017–2021*. (Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrícola 2025 e Plano Nacional de Investimento Agropecuário e Segurança Alimentar e Nutricional). Governo do Benin.
- República do Benim. 2019. *Plan National de Développement 2018–2025* (Plano Nacional de Desenvolvimento 2018–2025).
- UNDP, GCCF and ACT. Forthcoming. *Climate Change Screening and Appraisal Guide*.

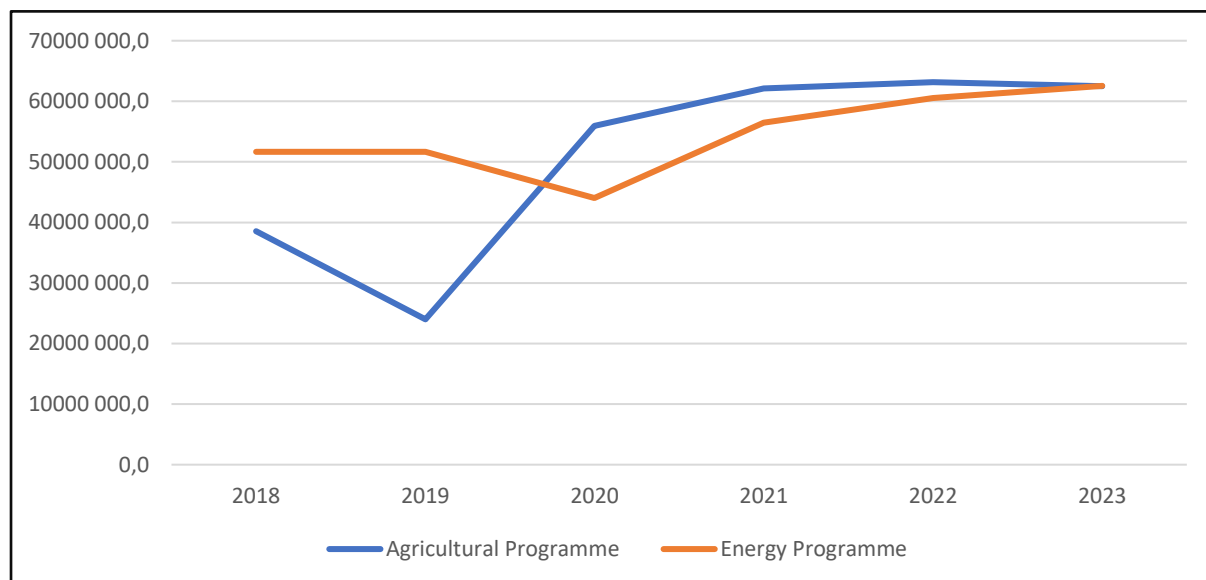
## Anexo 1: Passos tomados na pilotagem da metodologia

1. Sessão de definição do âmbito e de lançamento da avaliação por videoconferência na Quinta-feira, dia 22 de Julho de 2021: na presença de representantes dos sectores da agricultura e da energia, executivos da direcção de orçamento, o consultor local e especialistas internacionais da CABRI, a sessão de definição do âmbito permitiu que todos percebessem os objectivos e a urgência do trabalho que a CABRI solicitou no Benim, para melhorar a tomada de decisões.
2. O director da Preparação e Controlo da Execução da Lei das Finanças (DPSELF) convocou as comissões de peritos sectoriais para uma reunião na Sexta-feira, dia 23 de Julho de 2021, para seleccionar os programas a incluir no estudo de caso. No final desta sessão, os dois programas - agricultura e energia - foram seleccionados e diversos documentos sobre os mesmos foram entregues ao consultor local (com cópia para a CABRI), para análise.
3. Seguiu-se uma análise da literatura sobre a abordagem metodológica com base nos documentos facultados e na proposta de um quadro analítico, após o qual um ficheiro em formato Excel foi enviado às autoridades nacionais (agricultura, energia e direcção do orçamento) para alteração.
4. Após a introdução das alterações e a adopção final do quadro analítico, foram realizadas várias reuniões para aplicar a metodologia:
  - (i) Reuniões pela plataforma Zoom para apresentar o quadro analítico e a ferramenta de avaliação a ser utilizada nos dois programas seleccionados, e para responder às dúvidas e aos comentários, e posteriormente com os diferentes actores para a aprovação colectiva do quadro analítico.
  - (ii) Reuniões presenciais em cada ministério e sessões de aplicação. As sessões de aplicação começavam sempre com uma explicação da estrutura de avaliação, o exemplo contido no quadro analítico, os efeitos das alterações climáticas, a incidência sobre o género, e a ferramenta concebida para esta avaliação. Na Quinta-feira, dia 29 de Julho de 2021, das 10h00 às 15h00, o quadro analítico a ser utilizado no programa de agricultura foi finalizado em nome do Ministério da Agricultura, na presença dos executivos da unidade do género e do ambiente e do serviço de monitoramento-avaliação. O Director de Programação e Previsões do ministério e seu adjunto (que não estavam presentes no ministério na altura) acompanharam a sessão por videoconferência.
5. Os documentos, como o quadro lógico, o plano estratégico do sector da agricultura e outros documentos de avaliação interna foram utilizados por profissionais do sector para identificar os vários benefícios (efeitos pretendidos) do programa agrícola.
6. Em relação a cada benefício, os diferentes títulos da ferramenta de avaliação foram preenchidos. Visto serem avaliações qualitativas, cada pessoa, com base nos seus conhecimentos do sector e suas experiências profissionais, atribuíram um valor (alto/médio/fiável ou muito alto/alto/médio/ inexistente) antes de chegar a uma avaliação conjunta à luz do desempenho do sector e das projecções para os anos seguintes (desenvolvimentos orçamentais incluídos no QDMP do sector).



7. Uma mesma sessão, com as mesmas abordagens, foi realizada presencialmente, no mesmo dia, das 16h00 às 18h00 no Ministério da Energia. Esta sessão foi acompanhada por videoconferência e contou com a presença do Director de Planeamento e Previsões e do Chefe do Departamento de Monitorização e Avaliação do ministério. Visto que o preenchimento de todas as informações no instrumento de avaliação não tinha sido concluído, a sessão foi retomada na Sexta-feira, dia 30 de Julho de 2021, às 10h00.
8. Os resultados foram enviados no Sábado, 31 de Julho de 2021 (em formato Excel) aos diferentes sectores dos ministérios da agricultura e da energia, bem como à Direcção do Orçamento, para comentários e observações.

## Anexo 2: Orçamentos dos programas agrícola e energético em FCFA (1000)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Programa agrícola</b>	38 555 394	23 997 338	55 929 025	62 117 566	63 154 980	62 493 034
<b>Programa energético</b>	51 651 726	51 651 726	44 029 492	56 467 092	60 546 218	62 546 218
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Programa agrícola</b>	45.66%	40.16%	78.88%	79.94%	80.21%	79.03%
<b>Programa energético</b>	95.78%	100.32%	97.28%	95.44%	96.47%	96.49%

### Anexo 3: Lista das pessoas que participaram em encontros

Ministério	Função
Ministério da Energia (ME)	Director de Planeamento e Previsões (DPP)
	Chefe do Departamento de Monitorização e Avaliação (CSE)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Pescas (MAEP)	Director de Planeamento e Previsões (DPP)
	Chefe do Departamento de Monitorização e Avaliação (CSE)
	Director Adjunto de Planeamento e Previsões
	Executivo na Unidade de Género e Ambiente
Direcção-Geral do Orçamento (DGB)	Director de Preparação e Controlo da Execução da Lei das Finanças (DPSELF)
	Funcionário, Departamento da Programação e Orçamentação (SPB)
	Funcionário, Unidade para a Melhoria da Transparência Orçamental e Comunicação (UPTABC)
	Perito