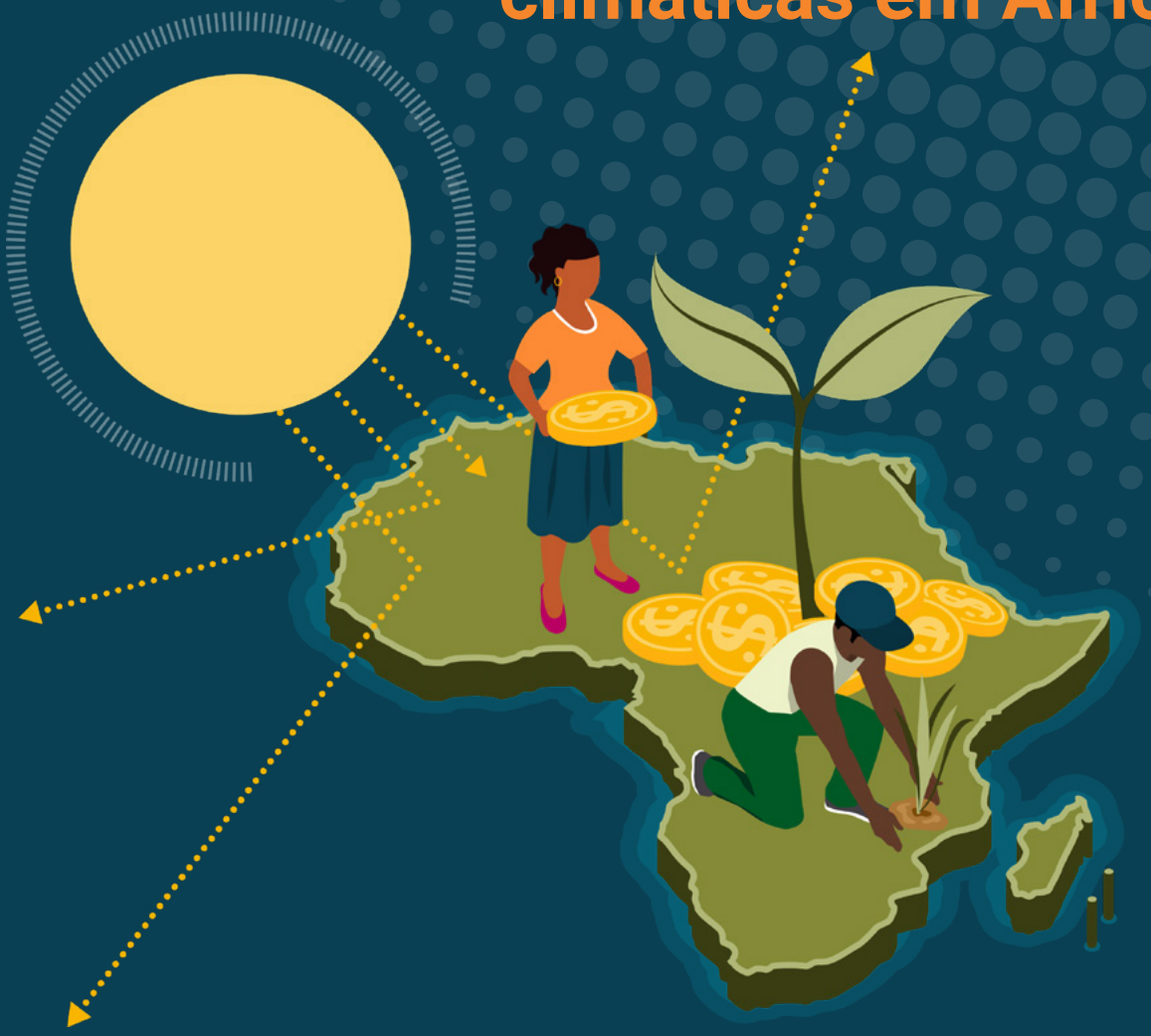
Orçamentação e financiamento inclusivos para as alterações climáticas em África



Oportunidades para a coordenação da integração do género e das alterações climáticas nos orçamentos e nas finanças

DOCUMENTO DE BASE

CABRI
CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR
International Budget Partnership
Sweden Sverige
iied
UNDP

Índice

Figuras, quadros e caixas *3*

Agradecimentos *3*

Siglas e acrónimos *4*

1 Introdução 10

1.1 Antecedentes 10

1.2 Coordenação do género e das alterações climáticas 11

1.3 Segundo evento IBFCCA de aprendizagem e intercâmbio entre pares 12

1.4 Objectivo deste relatório 12

1.5 Estrutura deste Relatório 12

2 Orçamentação para o clima sensível ao género 13

2.1 Experiência com a orçamentação transversal 13

2.2 Em que consiste a orçamentação para o clima sensível ao género? 14

2.3 Em defesa da dupla integração do género e do clima 16

2.4 Acordos internacionais em matéria da promoção do género e do clima 22

3 Condições favoráveis para a OCSG 25

4 Acções de promoção da OCSG 29

4.1 Planeamento estratégico 29

4.2 Definição e avaliação de programas 30

4.3 Formulação e execução do orçamento 31

4.4 Rastreio da despesa 32

4.5 Fundos nacionais para o género e para o clima 34

4.6 Auditoria 34

4.7 Avaliação e análise de políticas 35

5 Dupla integração e financiamento internacional para o clima 40

5.1 Fundos climáticos 40

5.2 Obrigações verdes e de género 40

5.3 Iniciativas internacionais para um melhor acesso ao financiamento climático 42

6 Progressos no continente: síntese 48

6.1 Síntese 48

7 Conclusões 52

Apêndice A: Perfis dos países *54*

Figuras, quadros e caixas

Quadro A: Retrato dos progressos em matéria de OCSG em quatro países 9
Quadro 1: Factos e estatísticas relativos ao género e às alterações climáticas 18
Quadro 2: Desafios para a dupla integração do género e das alterações climáticas 21
Quadro 3: Indicadores do PEFA Clima 39
Quadro 4: Retrato dos progressos em matéria de OCSG em quatro países 49

Figura A: Carácter transversal da orçamentação para o clima sensível ao género....5
Figura B: A OCSG em todo o ciclo orçamental 6
Figura 1: Carácter transversal da orçamentação para o clima sensível ao género....10
Figura 2: A OCSG em todo o ciclo orçamental 15
Figura 3: Condições favoráveis à integração das prioridades transversais 26
Figura 4: Indicadores do PEFA relativos à gestão das finanças públicas sensível ao género 38

Caixa 1: Terminologia 11
Caixa 2: OSG em Timor-Leste 14
Caixa 3: Potencial económico dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável....15
Caixa 4: Grupo de trabalho africano sobre o género e as alterações climáticas 22
Caixa 5: Protagonismo das organizações de defesa da mulher nos processos e comités sobre as alterações climáticas em Barbados 28
Caixa 6: Mobilização de partes interessadas na África do Sul para a orçamentação sensível ao género 28
Caixa 7: Rasteio da despesa com o clima no Gana e na Indonésia 32
Caixa 8: Análise pela CARE sobre a integração do género no financiamento para acções de adaptação 33
Caixa 9: Escrutínio sensível ao género pelo órgão legislativo nas Ilhas Fiji 35
Caixa 10: Governação do orçamento sensível ao género nas Filipinas 36
Caixa 11: Elementos relativos ao género dos fundos climáticos internacionais 41
Caixa 12: Essuatíni: Revisão das CND 43
Caixa 13: SASAP: orçamentação sensível ao género....44
Caixa 14: Burkina Faso: Processo de elaboração de PNA sensíveis ao género 45
Caixa 15: Progarma para a integração da agricultura nos planos nacionais de adaptação (NAP-Ag) 46
Caixa 16: Gana: REDD+....47
Caixa 17: O impacto da COVID-19 nas finanças públicas....51

Agradecimentos

Este documento foi elaborado por Savana E. Enseadas e EnGen Collaborative (Margaux Granat e August Emmett Boyer). Comentários foram fornecidos por Tracy Kajumba do IIED e Kit Nicholson. Shanaz Broermann e Philipp Krause do Secretariado da CABRI prestaram apoio.

Para informações sobre a CABRI, contactar:

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
South Africa

Telefone: +27 (0)12 492 0022
Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Correcção e revisão de texto por Lee Smith
Produção da publicação por Simon Chislett e Leith Davis

Siglas e acrónimos

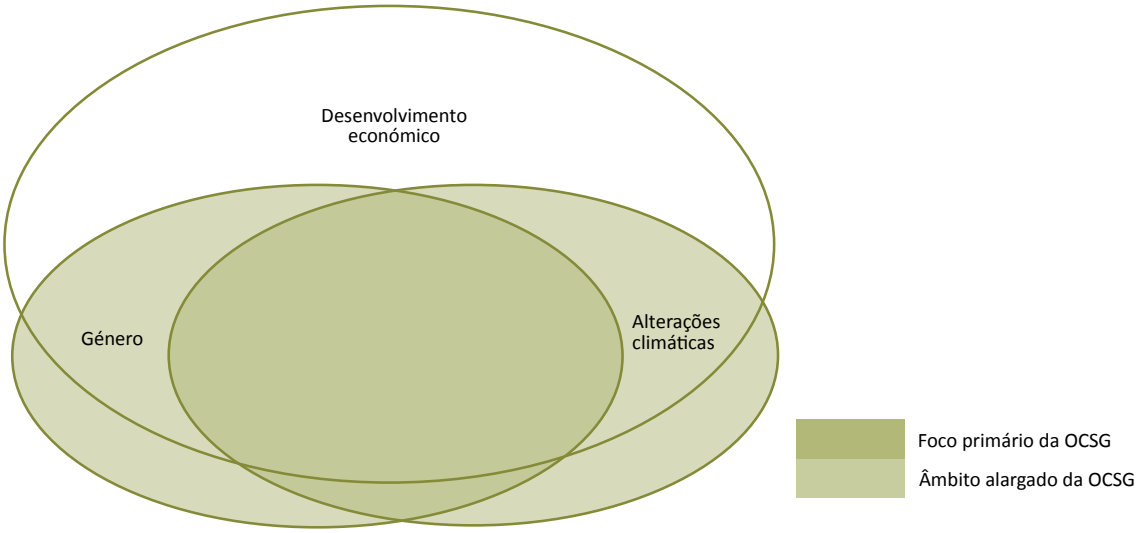
ACB	Análise de custo benefício
AI	Avaliação do impacto
AIAC	Avaliação do impacto das alterações climáticas
AIG	Avaliação do impacto no género
AWGGCC	*African Working Group on Gender and Climate Change* Grupo de Trabalho Africano sobre o Género e as Alterações Climáticas
CABRI	*Collaborative Africa Budget Reform Initiative* Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
CAD da OCDE	Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE
CCFF	*Climate Change Financing Framework* Mecanismo de Financiamento das Alterações Climáticas
CCI	Comité de Coordenação do Investimento
CND	Contribuições Nacionalmente Determinadas
COVID-19	Novo coronavírus 2019
CPEIR	*Climate Public Expenditures and Institutional Review* Revisão institucional e da despesa pública para o clima
CQNUAC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas
CUA	Comissão da União Africana
FA	Fundo de Adaptação
FIC	Fundos de Investimentos Climáticos
GCF	*Green Climate Fund* Fundo Verde para o Clima
GEE	Gases com efeito de estufa
GEF	*Global Environment Facility* Fundo Mundial para o Ambiente
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GRPFM	*Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management* Quadro complementar para avaliar a Gestão das Finanças Públicas Sensível ao Género
IBFCCA	*Inclusive Budgeting and Financing for Climate Change in Africa Programme* Orçamentação e Financiamento Inclusivos para as Alterações Climáticas em África
LWPG	*Lima Work Program on Gender* Programa de trabalho de Lima sobre o género
M&A	Monitorização e Avaliação
MdFPE	Ministério das Finanças e do Planeamento Económico
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
OCSG	Gender-Responsive Climate Budgeting Orçamentação para o clima sensível ao género
ODS	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
ODS13	Objectivo 13 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: Acção contra as Alterações Climáticas
ODS2	Objectivo 2 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: Fome Zero
ODS3	Objectivo 3 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: Boa Saúde e Bem-Estar
ODS5	Objectivo 5 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: Igualdade do Género
ONU	Organização das Nações Unidas
ORC	Orçamentação responsiva ao clima
OSC	Organização da sociedade civil
OSG	Orçamento/Orçamentação Sensível ao Género
PAG	Plano de Acção para o Género
PEFA	*Public Expenditure and Financial Accountability Program* Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PIB	Produto Interno Bruto
PNA	Plano nacional de adaptação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REDD+	*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation* Redução das emissões resultantes da desflorestação e da degradação das florestas
SASAP	*Sectoral Adaptation Strategies and Action Plans* Estratégias Sectoriais de Adaptação e Planos de Acção
UA	União Africana

Sumário executivo

O presente documento de base foi elaborado para integrar o diálogo sobre políticas subordinado ao tema das "Oportunidades para a integração do género e das alterações climáticas nos orçamentos e nas finanças". A desigualdade do género e as alterações climáticas são temáticas transversais, reconhecidas a nível internacional, com implicações importantes para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da humanidade.[1] Existem modalidades de financiamento específicas para o género e para as alterações financeiras, frequentemente utilizadas para estudos, programas-piloto e capacitação. Mas, a maioria das acções de igualdade do género e de adaptação e mitigação às alterações climáticas são empreendidas no âmbito de programas de despesa que contribuem para serviços públicos de rotina e para o desenvolvimento. A execução do planeamento e da despesa no género e no clima pode, por conseguinte, exigir a "dupla integração" tanto do género como do clima nos orçamentos normais. A figura que se segue ilustra esta eventualidade.

Existem várias décadas de experiência com a orçamentação sensível ao género (OSG) e dez anos de experiência com a orçamentação responsiva ao clima (ORC). Os objectivos e eventuais benefícios de OSG e de ORC distintos bem-sucedidos são claros e bem conhecidos. Nos últimos anos, tem-se registado um maior interesse na orçamentação para o clima sensível ao género (OCSG), que integra o género nas actividades de combate às alterações climáticas. A OCSG visa a integração do género no financiamento para o clima. À medida que os benefícios da coordenação do género e do clima se tornam patentes, serão aprofundadas e aperfeiçoadas abordagens metodológicas para a integração conjunta e simultânea do género e do clima nos orçamentos.

Figura A: Carácter transversal da orçamentação para o clima sensível ao género



1 CQNUAC, 'Leveraging Co-Benefits between Gender Equality and Climate Action for Sustainable Development', 2016, https://unfccc.int/files/gender_and_climate_change/application/pdf/leveraging_cobenefits.pdf

Existem muitas semelhanças entre a OSG e a ORC. Em particular, o género e as alterações climáticas abarcam muitos sectores e responsabilidades administrativas. A contribuição da despesa rotineira para o objectivos do género e do clima é normalmente muito maior do que a contribuição dos programas consagrados ao género ou ao clima. Em ambos os casos, existem aspectos complexos e subtis, mas vários benefícios podem ser quantificados, se forem acompanhados dos devidos dados e competências. Em relação a ambos, a nível internacional, existe uma forte preocupação que só pode ser parcialmente alinhada com os interesses nacionais.

Mas existe uma diferença importante: o financiamento, sobretudo de fontes internacionais,[2] destinado principalmente às alterações climáticas é superior ao financiamento destinado ao género, embora a despesa com o género esteja mais bem estabelecida e a despesa com o clima tenha vindo a aumentar rapidamente na última década. Neste contexto, tem-se registado uma maior aposta em estimular uma nova despesa no clima de modo a acautelar o género.

Condições favoráveis

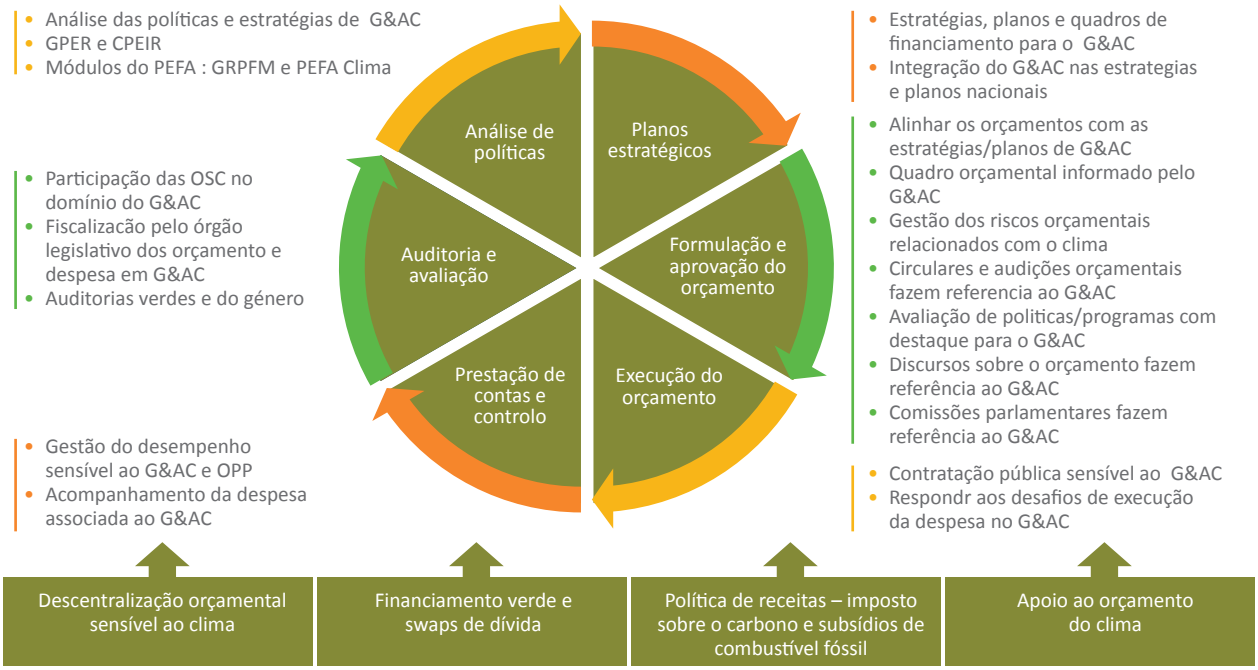
Em 2014, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) produziu uma avaliação da experiência de integração, a saber o género e as alterações climáticas, entre outros temas. Identificou sete lições que representam condições favoráveis para a integração eficaz de temas transversais e, por extensão, a OCSG, sendo estas a importância de: liderança política; um quadro estratégico; um bom diálogo político; orientações e instrumentos claros; recursos financeiros e humanos; e uma cultura de aprendizagem.

Acções

A execução de um OCSG passa por uma série de eventuais acções em todo o ciclo orçamental, conforme apresentado na figura que se segue.

As acções devem ser vistas não como prescrições, mas como opções, e cada país dará às opções uma ordem e peso diferentes.

Figura B: A OCSG em todo o ciclo orçamental



Obs: G&AC refere-se às iniciativas relacionadas com o género e as alterações climáticas realizadas individual ou conjuntamente; OPP = orçamentos por programas; OSC = organizações da sociedade civil; CPEIR = Revisão institucional da despesa pública para o clima; GPER = Revisão institucional da despesa pública para o género

2 A base de dados eletrónica do Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE revela que, em 2019, a assistência a objectivos relacionados principalmente com o género valorizou US$6.4 mil milhões, em comparação com US$14.1 mil milhões para objectivos relacionados principalmente com a alterações climáticas. A assistência com objectivos secundários significativos relacionados com o género valorizou US$46.7 mil milhões, comparado com US$29.6 mil milhões para as alterações climáticas.

Estratégia

A maioria dos países agora possui estratégias nacionais nos domínios do género e das alterações climáticas, e muitos outros possuem também estratégias consagradas especificamente a estes aspectos (incluindo Contribuições Nacionalmente Determinadas, ou CND). Estas estratégias contextualizam e servem de pontos de referência para todas as acções associadas à OCSG. A avaliação que se segue baseia-se nas provas factuais obtidas de outras iniciativas de OCSG para fundamentar a análise das estratégias. A coerência dos elementos de género e do clima a nível da OCSG permite reforçar a coerência entre estratégias.

Rastreio dos marcadores e das pontuações

Em muitos países, a OBG e a ORC começa com a marcação da despesa pública consoante o grau de importância que é conferido ao género e ao clima. Em ambos os casos, isto começa frequentemente com os marcadores do género e do Rio da OCDE. As revisões institucionais da despesa pública para o clima (CPEIR) e os Mecanismos de Financiamento das Alterações Climáticas (CCFF) complementam a abordagem da OCDE de modo que o sistema de pontuação capte mais detalhes sobre os objectivos e benefícios esperados. Uma análise de despesa pública (ADP) que combine o género e o clima poderá contribuir para uma abordagem mais coerente e resultados mais credíveis.

Desenho de programas

Existe uma boa experiência com a utilização de avaliações de impacto no género (AIG) e de avaliações do impacto das alterações climáticas (AIAC) para aperfeiçoar a concepção e a avaliação de políticas e programas novos, embora isto tenha sido feito de forma pontual. As reformas em matéria da OCSG podem exigir métodos mais robustos para efeitos do planeamento e da orçamentação. Devido às semelhanças entre a AIG e a AIAC, a adaptação de métodos semelhantes, com melhorias dos procedimentos e das técnicas comuns a ambas, e a capacitação conjunta, apresentam enormes vantagens. Uma das eventuais vantagens da OCSG é o foco em programas de contribuem tanto para o género como para a adaptação/mitigação e a necessidade de perceber a interacção entre ambos, de modo que o conhecimento mais profundo de ambos possa vir a melhorar a eficácia de cada um.

Processo orçamental

Na maioria dos países, as orientações para a preparação do orçamento fazem referência à importância do género e das alterações climáticas. Mas a forma como isto é feito no orçamento varia de um país para o outro, e a importância relativa atribuída ao género e às alterações climáticas também varia. A adopção de métodos semelhantes pode contribuir para uma maior coerência e confiança no processo orçamental.

Orçamentos por programas

Muitos países agora utilizam uma ou outra modalidade de orçamentação por programas. As modalidades modernas de orçamentação por programas normalmente alinham os programas com as unidades administrativas do orçamento (ou centros orçamentais) e exigem que essas unidades enunciem explicitamente os objectivos e os resultados das suas despesas. Aquando da preparação do OCSG, o sistema orçamental por programas obriga os centros orçamentais a indicarem qual a sua contribuição para os objectivos de género e climáticos contidos nas estratégias. A adopção de uma prática comum, tanto para o género como para o clima, permite focar a atenção nestas questões prioritárias transversais. Todavia, existe um limite quanto ao número de prioridades transversais susceptíveis de serem previstas no orçamento, e o género e o clima têm frequentemente de competir com outras prioridades. A dupla integração é viável, embora possa vir a ser uma tripla integração. Mas é difícil para os governos integrarem mais do que um punhado de prioridades transversais. A existência de uma abordagem clara e coerente que abranja tanto o género como o clima irá permitir que compitam por uma atenção sustentada.

Fundos internacionais

Existem alguns fundos internacionais importantes e crescentes, por exemplo, o Fundo de Adaptação (FA), o Fundo de Investimento no Clima (CIF), o Fundo Verde para o Clima (GCF), e o Fundo Mundial para o Ambiente. Estes fundos têm vindo a solicitar que os pedidos de financiamento incluam AIG, mas esta exigência não é uniforme. Os países podem aumentar as suas perspectivas de financiamento se tomarem a iniciativa para incluir uma AIG nas suas propostas de financiamento. Em contrapartida, os fundos internacionais para o género são mais reduzidos, e a inclusão da AIAC nos pedidos de financiamento para acções destinadas ao género é um aspecto relevante mas de menor importância.

Fundos dedicados

A maioria dos países possuem fundos dedicados ao género e outros dedicados às alterações climáticas. Os fundos para o combate às alterações climáticas tendem a ser muito maiores do que os fundos destinados ao género. A OCSG visa desenvolver abordagens comuns para a gestão destes fundos. Em particular, é importante que os fundos dedicados apresentem uma visão clara da sua vantagem competitiva (por exemplo, para estudos, programas piloto e capacitação) e a forma como os resultados das suas actividades são integrados no planeamento e na orçamentação.

Financiamento inovador

Existem vários mecanismos inovadores de financiamento de combate às alterações climáticas (por exemplo, obrigações, *swaps* de dívida). As obrigações verdes, em particular, têm atraído bastante atenção. Também tem havido alguns apelos para a instituição de obrigações para o género, mas o alcance parece se muito mais limitado. É provável que as prioridades do género sejam mais bem servidas, se esta dimensão for acrescentada às obrigações verdes.

Auditoria e transparência

Cada país adopta uma abordagem diferente em relação às auditorias e à transparência. Visto que as exigências em relação a ambas são muito semelhantes, estas devem ser capazes de se apoiarem mutuamente e melhorar a qualidade e o valor desta actividade.

Avaliação e análise de políticas

O ciclo de planeamento e orçamentação exige análises ocasionais, tanto a nível dos programas como a nível nacional. Frequentemente, as CPEIR e os CCFF servem esta função. Na verdade, estas análises deverão abarcar tanto os padrões de despesa como a eficácia e o impacto esperado da despesa tanto em relação ao género como no que tange a adaptação/mitigação. A metodologias aplicadas nestas análises apresentam semelhanças importantes, pelo que a realização de análises conjuntas poderá ser útil.

Experiência africana

Este estudo analisa a experiência com a integração do género e do clima no clico orçamental em cinco países africanos: o Benim, o Gana, Moçambique e o Uganda. Todos os países incluídos no estudo possuem mecanismos institucionais complexos, tanto para to clima como para o género, embora o elo entre ambos seja relativamente recente, com progressos mistos nos países. O quadro que se segue apresenta uma síntese das constatações.

Observações finais

Este documento explora as acções que podem ser consideradas para integrar tanto o género como as alterações climáticas em todo o leque de actividades que compõem o ciclo orçamental. Trata-se de uma tarefa desafiadora, tanto do ponto de vista técnico quanto político, pois exige reformas de carácter técnico em relação às práticas orçamentais, e reformas políticas e institucionais. Estas duas vertentes devem ser prosseguidas em simultâneo. Os políticos têm de ser convencidos dos benefícios preconizados para o género e para o clima das despesas que estão previstas (no caso de um ministério da tutela) ou que devem aprovar (no caso do conselho de ministros). E os técnicos devem assegurar-se de que, quando reivindicarem (e produzirem) benefícios em termos de género e do clima, que os políticos os reconhecerão e lhes darão a prioridade apropriada no orçamento.

> ***"Os políticos têm de ser convencidos dos benefícios preconizados para o género e para o clima das despesas que estão previstas ou que devem aprovar"***

Quadro A: Retrato dos progressos em matéria de OCSG em quatro países

	Benim	Gana	Moçambique	Uganda
Planos orçamentados				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Orientações/circulares orçamentais				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Formulação de orçamentos				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Declaração do orçamento				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Execução do orçamento				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Prestação de contas e monitoriza-ção				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Auditoria				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Orçamento do cidadão				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				

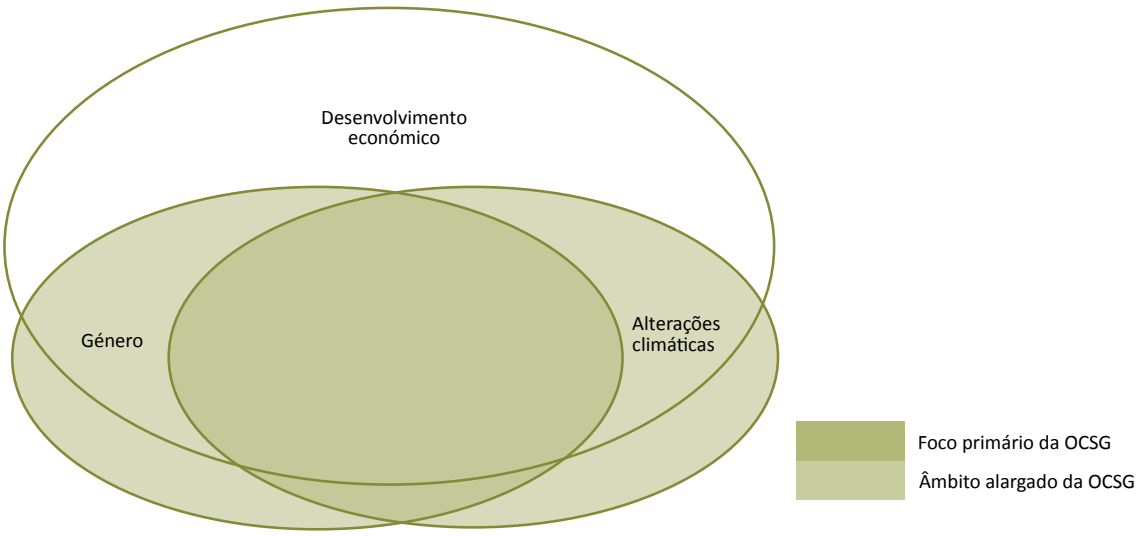
	Implementado e activo
	Implementado ou pilotado no passado – não está em curso
	Piloto

1 Introdução

1.1 Antecedentes

O género e as alterações climáticas são aspectos transversais importantes com impactos significativos para o crescimento económico, a equidade social e a sustentabilidade do meio ambiente. A Figura 1 ilustra o alcance intersectorial das questões do género e das alterações climáticas. Quase todos os programas do género e do clima contribuirão, de uma ou outra forma, para o desenvolvimento económico. Alguns programas serão consagrados exclusivamente ao género ou ao clima, embora normalmente de pequena dimensão, e consistem em estudos e capacitação. Vários programas de despesa contribuem tanto para a igualdade do género como para a adaptação e mitigação das alterações climáticas, conforme ilustrado na zona sombreada mais escura da Figura 1. A orçamentação para o clima sensível ao género (OCSG) implica alterações aos métodos e às práticas utilizados ao longo de todo o ciclo orçamental para garantir que sejam tidas em linha de conta a equidade do género, bem como a adaptação e mitigação das alterações climáticas.

Figura 1: Carácter transversal da orçamentação para o clima sensível ao género



Fonte: Autores

1.2 Coordenação do género e das alterações climáticas

A maioria dos países optaram por estratégias distintas para reduzir as desigualdades do género e os prejuízos e danos causados pelas alterações climáticas e as emissões de gases com efeito de estufa (GEE). Grande parte destas estratégias em relação ao género e ao clima reconhecem que a integração do género ou do clima no planeamento de rotina para o desenvolvimento e nos orçamentos é imprescindível para o sucesso da estratégia. Este estudo explora a eventual mais-valia que seria obtida da integração do género e do clima no planeamento e na orçamentação. A principal terminologia utilizada neste estudo está contida na Caixa 1.

Caixa 1: Terminologia

O **género** alude a papéis impostos pela sociedade às mulheres e aos homens. O género consiste numa identidade adquirida que é aprendida, muda ao longo do tempo, e varia no seio de, e em todas as culturas. Sexo identifica as diferenças biológicas entre machos e fêmeas.

A **igualdade de género** refere-se à noção de que os direitos, as responsabilidades e as oportunidades das pessoas não dependem do seu género. Implica que os interesses, as necessidades e as prioridades de cada indivíduo, independentemente do seu género, são tidos em consideração e que a diversidade das diferenças entre pessoas de todos os géneros é reconhecida e celebrada, independentemente de serem homens, mulheres ou de não se enquadrarem numa definição binária de género. A igualdade de género é tanto uma questão de direitos humanos como uma condição prévia e um indicador de desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas.

As **alterações climáticas** referem-se a alterações climáticas atribuídas directa ou indirectamente à actividade humana que alteram a composição da atmosfera do planeta, e que, além da variabilidade climática natural, são observadas ao longo de períodos de tempo comparáveis. A **mitigação** refere-se às intervenções do homem para reduzir as fontes de GEE ou assegurar a sua remoção por sumidouros. A **adaptação** é o ajustamento nos sistemas naturais ou humanos em resposta a estímulos climáticos reais ou esperados ou os seus efeitos, destinada a moderar os danos ou aproveitar oportunidades benéficas.

A **integração** é o processo de assegurar que uma preocupação de ordem transversal, como o género ou as alterações climáticas, seja incluída na concepção, na implementação, na monitorização e na avaliação de políticas e de programas a todos os níveis e domínios – político, económico e social. Pode ainda referir-se à integração da preocupação transversal na cultura e funções administrativas das instituições ou organizações.

A **orçamentação sensível ao género** e a **orçamentação responsiva ao clima** referem-se à integração do género e das alterações climáticas individualmente no orçamento. A **orçamentação sensível ao género** implica reformas dos métodos e das práticas em todo o ciclo orçamental de modo a considerar tanto o género como as alterações climáticas. Em muitos casos, exige a integração das questões do género nas práticas vigentes da ORC. Pode também passar pela integração conjunta e coordenada das questões de género e das alterações climáticas no orçamento.

Neste relatório, o termo **orçamentação** refere-se a todo o ciclo orçamental, a saber as fases de definição de estratégias, planeamento, avaliação, negociação, implementação, auditoria e avaliação. A palavra abordagens é aplicada na acepção dos princípios que orientam a integração e que são comuns a várias acções. **Práticas** refere-se às mudanças dos sistemas utilizados na execução das abordagens, e à forma como esses sistemas são administrados na prática. **Acções** referem-se a políticas, programas e projectos de implementação das estratégias referentes às alterações climáticas.

Por **avaliação de impactos** (AI) entende-se a avaliação anterior e posterior destinada a avaliar os resultados produzidos por um programa. Esta inclui a **análise da incidência ao nível dos beneficiários**, destinada a avaliar a repartição dos benefícios e dos custos pelos diversos grupos populacionais. A AI do género avalia os impactos em relação à igualdade do género. A avaliação do impacto das alterações climáticas (AIAC) avalia os impactos dos programas de combate às alterações climáticas em todos os grupos populacionais.

Fonte: ECBI, 'Pocket Guide to Gender Equality under the UNFCCC', 2020; Documento da CQNUAC, https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/glossary-of-climate-change-acronyms-and-terms#m

1.3 Segundo evento IBFCCA de aprendizagem e intercâmbio entre pares

Reconhecendo a importância das considerações de género no financiamento do clima, a necessidade de avançar com soluções sensíveis ao género para a crise climática, e a importância de ter em conta as alterações climáticas na concepção e execução de programas para reduzir a desigualdade de género, a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) organizou um diálogo político[3] para aprofundar os conhecimentos neste domínio e apoiar a integração de reformas relacionadas. Isto integra o programa *Inclusive Budgeting and Financing for Climate Change in Africa* (IBFCCA), que visa reforçar os elos entre o género, a política de alterações climáticas e o processo orçamental. O evento de aprendizagem e intercâmbio entre pares reunirá funcionários dos ministérios das finanças, do género[4] e do ambiente/clima de toda a África para partilhar experiências e explorar soluções desenvolvidas localmente.

1.4 Objectivo deste relatório

Este relatório serve de documento de base para o segundo evento de aprendizagem e intercâmbio entre pares, subordinado ao tema de "Oportunidades para a coordenação da integração do género e das alterações financeiras nos orçamentos e nas finanças". O relatório visa aprofundar os nossos conhecimentos a respeito da OCSG – em que consiste e o que é necessário para estabelecer e manter uma integração abrangente. Este documento de base pretende aprofundar e acompanhar o documento de base intitulado "A Integração das Alterações Climáticas nos Orçamentos e nas Finanças", elaborado para o primeiro intercâmbio entre pares do IBFCCA.[5]

1.5 Estrutura deste Relatório

A Secção 2 descreve a importância das articulações entre o género e as alterações climáticas, da orçamentação sensível ao género (OSG), e resume a experiência com a orçamentação responsiva ao clima (ORC). Isto é seguido por uma síntese das políticas existentes que exemplificam estas articulações aos níveis internacional e regional. A Secção 3 apresenta algumas abordagens comuns a todas as acções associadas à OCSG e susceptíveis de criar um ambiente favorável. A Secção 4 descreve o leque de acções que integram a OCSG. A Secção 5 contém informação a respeito das diversas fontes de financiamento, com destaque para o modo como a abordagem sensível ao género pode facilitar o acesso a mecanismos de financiamento dirigido ao clima. A Secção 6 descreve as experiências de África em matéria da OCSG, concentrando-se novamente em experiências com a OSG que poderiam ser adicionadas à ORC.[6]

> ***"A igualdade de género refere-se à noção de que os direitos, as responsabilidades e as oportunidades das pessoas não dependem do seu género"***

3 Esta abordagem de diálogo sobre políticas consiste em investigação, aprendizagem e intercâmbio entre pares, e capacitação através de formação e análises nacionais.
4 Este poderá ser o ministério responsável por questões do género, ministério do género e da criança, ministério da mulher, etc.
5 https://www.cabri-sbo.org/pt/publications/inclusive-budgeting-and-financing-for-climate-change-in-africa
6 O documento de base do primeiro intercâmbio entre pares continha exemplos de orçamentação responsiva ao clima.

Orçamentação para o clima sensível ao género

Esta secção contém uma sinopse das experiências com a OSG e ORC, e do acasalamento das duas por intermédio da OCSG, com destaque para alguns desafios de ordem técnica e política. Oferece uma análise geral dos quadros internacionais e regionais que preveem a integração do género e das alterações climáticas nas políticas nacionais e respectivos planos, orçamentos e finanças.

2.1 Experiência com a orçamentação transversal

A integração temática transversal nos processos de planeamento e orçamentação públicos não é recente. Desde a erradicação da pobreza e equidade até ao desenvolvimento sustentável, estas áreas temáticas têm promovido uma agenda de desenvolvimento social mais inclusiva, quando integradas. Se for bem feito, estas iniciativas de orçamentação temática melhoram a orçamentação pública, permitindo que mais aspectos sejam integrados, melhorando assim a eficácia e garantindo uma melhor correspondência com as prioridades estratégicas.

Orçamentação por programas

A integração de prioridades transversais nos planos e nos orçamentos apresenta algumas dificuldades de ordem prática. Nos anos 80, registaram-se muitas iniciativas no sentido de introduzir uma modalidade abrangente de orçamentação por programas nos países em desenvolvimento, com base na experiência nos países desenvolvidos (nomeadamente nos Estados Unidos, na Austrália e na Nova Zelândia). Estes sistemas aplicavam uma estratégia nacional que tipicamente definia uma série de prioridades políticas que não tinham de ser alinhadas com as unidades administrativas do orçamento. Teoricamente, o orçamento era então negociado e aprovado em relação às prioridades políticas e este "orçamento por programas" era depois associado às diversas unidades administrativas que contribuíam para cada programa. Na prática, nenhuma destas iniciativas surtiu efeitos, principalmente porque o orçamento é intrinsecamente um processo político, negociado entre os ministros de tutela. O orçamento por programas tornou-se assim um exercício puramente académico, conduzido em paralelo com as "verdadeiras negociações orçamentais". As versões mais recentes da orçamentação por programas aceitam a primazia da unidade administrativa nas negociações orçamentais e concentram-se em assegurar que cada unidade orçamental defina claramente os programas que deve executar.

Orçamentação do género

Uma as abordagens que reflecte e contempla questões temáticas a nível do planeamento e da orçamentação é a OSG. Esta abordagem utiliza ferramentas e abordagens de integração de género em todo o ciclo orçamental, com o objectivo de incentivar a igualdade de género nas políticas financeiras e na administração.[7] Isto consiste em realizar avaliações baseadas no género, de uma perspectiva do género, e reestruturar as receitas e as despesas de modo a contemplar melhor as questões e considerações de género diferenciadas em todo o processo orçamental.[8] As políticas financeiras com esta finalidade apresentam vantagens da perspectiva da equidade social e do desempenho económico.

Nos contextos nacionais, historicamente, a OSG encontra-se contemplada periodicamente nos sectores que tradicionalmente visam a promoção das mulheres e a igualdade de género, como a saúde e a educação. Os estudos realizados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) revelam que a maioria dos países da OCDE (59 por cento dos entrevistados no Inquérito da OCDE sobre as Práticas de Orçamentação Sensível ao Género da OCDE) não contemplam explicitamente a OSG, embora 90 por cento utilize ferramentas de Gestão das Finanças Públicas (GFP) para promover a igualdade de género.[9]

7 Ronnie Downes, Lisa von Trapp and Scherie Nicol, 'Gender Budgeting in OECD Countries', 2017, http://www.oecd.org/gender/Gender-Budgeting-in-OECD-countries.pdf

8 Conselho da Europa, 'Orçamentos sensíveis ao género: Manual sobre a implementação prática', 2009 https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/06/Manual_CoE-PT_CIG_net.pdf

9 Downes et al., 'Gender Budgeting'.

A nível mundial, os países da África Subsaariana foram os pioneiros da OSG, seguindo o exemplo da Austrália nos anos 80. A África do Sul foi o primeiro país no continente a criar este ímpeto e a integrar esta abordagem no planeamento e nos orçamentos, seguida do Uganda e da Tanzânia. Desde então, vários outros países adoptaram a OSG como forma de contribuir para a igualdade do género. Esta experiência proporciona uma base sólida para liderar os esforços globais no reconhecimento e adopção de abordagens OCSG. Em contrapartida, África está vários anos atrás da Ásia na implementação da ORC e beneficiará da experiência internacional dos países não-africanos. A Caixa 2 ilustra a experiência de Timor-Leste em matéria da orçamentação sensível ao género.

Caixa 2: OSG em Timor-Leste

"A orçamentação sensível ao género recebeu estatuto legal [em Timor-Leste] pela assembleia nacional. A iniciativa centrou-se em garantir que uma perspectiva de género fosse introduzida no planeamento e análise dos programas do governo, e na definição de objectivos específicos. As agências públicas devem responder pela inclusão das necessidades distintas de mulheres e de homens nos seus programas, se os objectivos do governo estão em consonância com os acordos internacionais relativos à igualdade do género e como as políticas e programas governamentais contribuirão para a igualdade de género. Alguns exemplos de políticas e programas orientados para o género incluem aqueles que visam (i) aumentar o acesso de meninas e mulheres à educação e implementar práticas de ensino e um programa de bolsas de estudo para dar resposta às desigualdades no ingresso de meninas e mulheres no ensino superior; (ii) identificar e criar mais oportunidades para as mulheres em sectores económicos em crescimento, como o turismo, o comércio e a indústria; e (iii) melhorar o acesso das mulheres aos serviços de assistência jurídica e medidas relacionadas, necessárias para combater com mais eficácia a violência contra as mulheres."

Fonte: Janet Gale Stotsky, 'Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes', 2016, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Gender-Budgeting-Fiscal-Context-and-Current-Outcomes-44132, pp.21–22

Orçamentação para o clima

Nos últimos dez anos, tem-se registado uma crescente experiência com a ORC. Para uma abordagem pormenorizada da ORC, consultar o documento de base "A integração das alterações climáticas nos orçamentos e nas finanças".[10] Estas iniciativas incluem:

- O reforço da referência a estratégias e planos de acção para o clima na preparação de orçamentos;
- Utilizar com mais frequência as avaliações dos impactos das alterações climáticas na concepção de programas de despesa e justificação da prioridade das mesmas no orçamento com base nestas;
- Classificação da relevância do clima para a despesa e recurso à marcação ou pontuação dessa despesa de modo a poder utilizar as tendências quanto à despesa no clima nas negociações do orçamento;
- Utilizar as evidências relativas aos padrões e eficácia da despesa nas avaliações da despesa pública para rever as estratégias e os planos de médio prazo;
- Melhorar a transparência e a prestação de contas em relação à despesa no clima ao reforçar o protagonismo e a capacidade dos actores responsáveis.

Existem oportunidades importantes para a troca de experiências em matéria da orçamentação sensível ao género e a orçamentação para o clima, com vista a promover a OCSG. Trata-se de uma oportunidade para ajudar os governos a contribuir para as prioridades nacionais transversais relacionadas com o género e o clima. Permitiria ainda incentivar o progresso no domínio dos objectivos acordados a nível internacional, tais como os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que oferecem um potencial significativo para o desenvolvimento sustentável, conforme descrito no Quadro 3. Todavia, os governos devem agir com cautela para não dar prioridade a todos os objectivos intersectoriais em simultâneo para não caírem na armadilha sedutora da abordagem de orçamentação abrangente de programas que falhou nos anos 80.

2.2 Em que consiste a orçamentação para o clima sensível ao género?

Teoricamente, a OCSG prevê que a integração do género e do clima na GFP - ou integração dupla - garantirá um melhor planeamento e uma utilização mais eficaz, eficiente e equitativa do erário público, resultando num desenvolvimento intersectorial mais sólido. Embora a OCSG seja frequentemente utilizada na acepção da integração do género em iniciativas de ORC existentes, o termo também é aplicado neste documento em referência a uma abordagem conjunta e coordenada em que o género e o clima são integrados ao orçamento em simultâneo, usando métodos e recursos comuns.

10 CABRI, "A integração das alterações climáticas nos orçamentos e nas finanças", 2021, https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/CABRI-Policy-Brief-Climate-change-financing-Portuguese.pdf

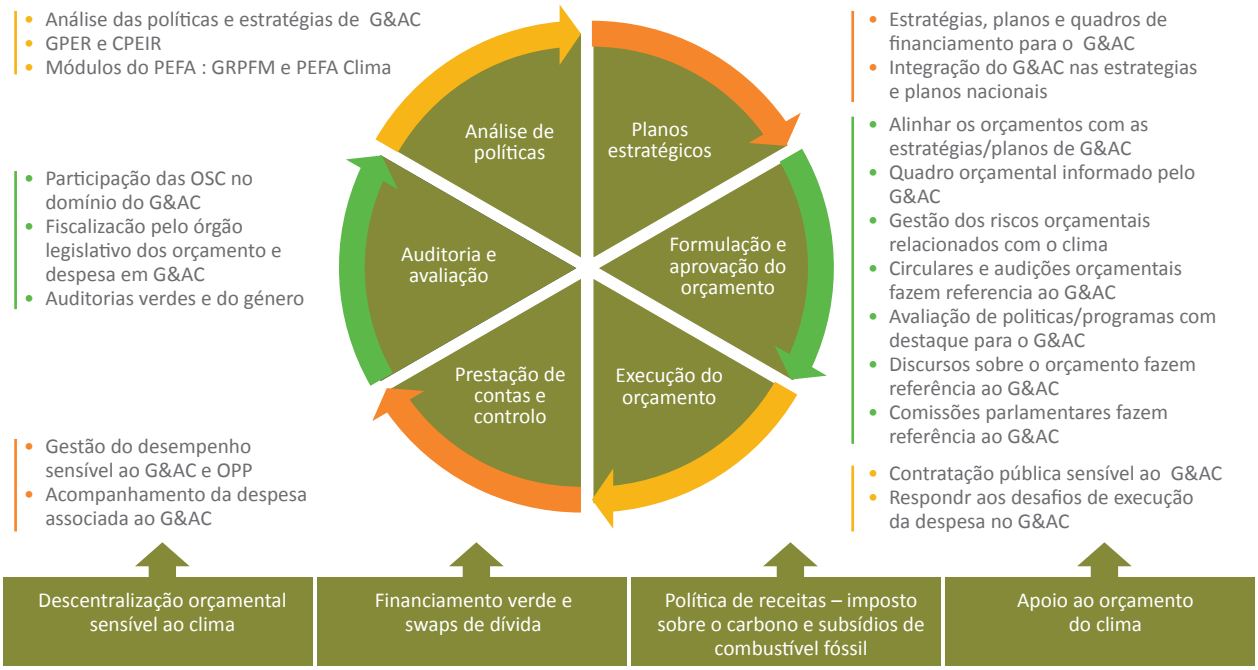
Caixa 3: Potencial económico dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável

A Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030 trata-se de um acordo internacional importante que versa especificamente sobre as articulações entre o género e o clima e, mais importante ainda, os ODS destacam as articulações entre os objectivos de índole social, económica e ambiental, como igualmente necessários para um futuro sustentável. Os ODS representam um recurso imprescindível para as acções de financiamento do género e do clima nas economias em crescimento. As estimativas revelam que a concretização dos ODM poderiam contribuir para criar 380 milhões postos de trabalho e abrir oportunidades de mercado no valor de US$12 mil milhões nos sistemas económicos da alimentação e agricultura, das cidades, da energia e dos materiais, como ainda da saúde e do bem-estar.[11] Uma análise realizada em 2018 revelou que 40 por cento das 250 maiores empresas referiram aos ODS nos seus relatórios.[12] A prioritização dos ODS pelo sector privado está a crescer, sobretudo no que respeita ao ODS5 relativo à igualdade de género e ao ODS13 relativo às alterações climáticas. Um relatório publicado em 2018 pela Oxfam referiu a esta transformação significativa, ao afirmar que os ODS5 e 13 "não teriam figurado numa posição tão elevada no radar das empresas há uns poucos anos".[13]

Âmbito da OCSG

Frequentemente, a OSG e a ORC são incluídas predominantemente na formulação do orçamento (designadamente pela marcação/pontuação, mas o género e o clima devem ser integrados em todo o ciclo, conforme ilustrado na Figura 2. Isto inclui não apenas o planeamento e a aprovação da despesa, como também a despesa efectiva e a avaliação da eficácia.

Figura 2: A OCSG em todo o ciclo orçamental



Obs: G&AC refere-se às iniciativas relacionadas com o género e as alterações climáticas realizadas individual ou conjuntamente; OPP = orçamentos por programas; OSC = organizações da sociedade civil; CPEIR = Revisão institucional da despesa pública para o clima; GPER = Revisão institucional da despesa pública para o género

Fonte: Expandido de CABRI, "A integração das alterações climáticas nos orçamentos e nas finanças", 2021

11 Business and Sustainable Development Commission, 'Better Business, Better World', 2017, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2399BetterBusinessBetterWorld.pdf

12 KPMG, 'How to Report on the SDGs: What Good Looks Like and Why it Matters', 2018, https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/02/how-to-report-on-sdgs.pdf

13 R. Mhlanga, U. Gneiting and N. Agarwal, 'Walking the Talk: Assessing Companies' Progress from SDG Rhetoric to Action', Oxfam Discussion Papers, 2018, https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620550/dp-walking-the-talk-business-sdgs-240918-en.pdf, p.13.

Importância da concepção e avaliação de políticas, programas e projectos

A adaptação da política financeira no sentido de dar primazia tanto ao investimento na igualdade do género e nos direitos das mulheres, como à adaptação e mitigação do clima poderá estimular o crescimento económico e alcançar os objectivos de inclusão e não discriminação. Isto permite que o financiamento do clima e do género contribua melhor para os benefícios do desenvolvimento. Os governos devem determinar as necessidades financeiras para implementar com eficácia as políticas e estratégias sensíveis ao género e responsivas ao clima - por exemplo, se recursos específicos são necessários para alcançar e incluir diferentes grupos de partes interessadas, ou se formação adicional é necessária para o reforço das capacidades em domínios relacionados.

Através da OCSG, os governos poderão demonstrar como os recursos públicos serão aplicados para o bem das mulheres e dos homens na concepção, implementação, e resultados das políticas e das estratégias. Os países que já aplicam OSG e ORC com métodos semelhantes e boa colaboração entre ambas as iniciativas, estarão já a aplicar uma abordagem centrada na OCSG. O que é necessário não é uma nova iniciativa, mas a consolidação de iniciativas existentes e a coordenação dos métodos e das práticas, de modo que as experiências a nível do género e do clima contribuam para maior clareza e credibilidade, sobretudo junto dos ministérios das finanças.

O reconhecimento e a compreensão dos elos entre o género e as alterações climáticas cria oportunidades para rever a forma como os programas de despesa são concebidos a fim de proporcionar resultados mais equitativos e positivos para todos. Os programas que têm em conta os impactos do género e das alterações climáticas estão mais bem preparados para enfrentar e mitigar questões e ameaças específicas relacionadas com o género, tais como a redução de vulnerabilidades específicas às mulheres como aos homens, e superar as dinâmicas de poder desiguais no acesso aos recursos. A par disto, os programas que visam acautelar estas questões transversais proporcionam benefícios mais equitativos e resultados mais duradouros ao explorar o potencial tanto das mulheres como dos homens no sentido de participar em, e conceber, soluções.

A apreciação conjunta e simultânea do género e das alterações climáticas nos programas permitirá responder a um vasto espectro de desigualdades entre os géneros e aos riscos climáticos através da mitigação, adaptação e maior resiliência. Por exemplo, a dinâmica díspar do poder na tomada de decisões e os papeis atribuídos aos sexos influenciam os elementos da sociedade que podem utilizar e aceder a certos recursos e serviços, o que afecta a capacidade pessoal de adaptação às alterações climáticas e de participar nos programas de mitigação.

Instituições e sistemas

A dupla integração da OCSG é conseguida pela alteração dos sistemas aplicados para a GFP em todo o ciclo orçamental (ver a secção 4),[14] e possivelmente mudanças nos métodos, nas práticas, nos sistemas, nos padrões e/ou nas responsabilidades, tanto a nível nacional, incluindo a contribuição de parceiros internacionais, como a nível local. As mudanças nos sistemas de GFP definem os métodos que permitem a integração do género e das alterações climáticas no ciclo orçamental. Estas são complementadas por mudanças nas políticas e no comportamento profissional e institucional, essenciais para avançar as objectivos de desenvolvimento relativos ao clima e ao género em prol de justiça social e climática.[15] Na ausência disto, a crise climática promete agravar as desigualdades existentes, a saber aquelas baseadas no género, e os programas que visam reduzir as desigualdades podem ser prejudicados pelas alterações climáticas.

2.3 Em defesa da dupla integração do género e do clima

Em defesa da dupla integração

A capacidade de resposta ao género poderá melhorar a eficácia do financiamento para o clima, e a capacidade de resposta ao clima poderá reforçar a eficácia do financiamento do género. Grande parte da atenção centra-se no primeiro porque o financiamento destinado ao combate às alterações climáticas é maior do que o financiamento destinado ao género. Todavia, em muitos programas, o género e as alterações climáticas revestem-se de igual importância na determinação da eficácia, embora o financiamento se destine ao clima. A par disto, a relação entre o género e as alterações climáticas (especialmente para a adaptação) pode ser complexa e exige que as acções destinadas ao género e ao clima sejam conciliadas. Por conseguinte, convém considerar as questões do género e do clima como uma dupla preocupação, em vez de considerar apenas a integração do género no financiamento climático.

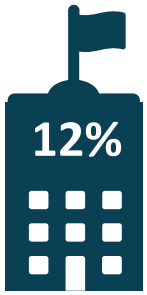
Em todo o mundo, o género molda as expectativas, os atributos, os papéis, as capacidades e os direitos de todos, e influencia as experiências e as vulnerabilidades diferenciadas ao clima por parte das mulheres, das raparigas, dos homens e dos rapazes. As mulheres e as raparigas são afectadas de forma desproporcional pelos impactos das alterações climáticas – maiores cargas de trabalho, insegurança alimentar e problemas de saúde – em virtude das desigualdades de género fortemente enraizadas, expectativas sexistas, e normas opressivas em relação ao género. Estas desigualdades limitam o acesso das mulheres a recursos para adaptação, justiça, mobilidade e voz para influenciar as decisões e as políticas.[16]

14 Sandra Guzman et al., 'The Need to "Double Mainstream" Gender and Climate in Public Finance', March 2021, https://www.internationalbudget.org/2021/03/the-need-to-double-mainstream-gender-and-climate-in-public-finance/

15 PNUD, 'Ensuring Equity in Climate Change Financing', 2012, p.2.

16 UNFCCC, 'Guide to Gender Equality under the UNFCCC', 2020, https://wedo.org/wp-content/uploads/2020/11/2020-Guide-to-Gender-Equality-under-the-UNFCCC.pdf

Destaque para o género e para as alterações climáticas



2015

Registou-se um **aumento de 3%** de **mulheres ocupando cargos ministeriais no pelouro do meio-ambiente** no período 2015–2021

2020

A perda de receitas nos **países de baixo rendimento** foi **4x superior** à dos **países de rendimento médio** devido às calamidades relacionadas com o clima

Um estudo revelou que os países com **mais mulheres deputadas nas suas assembleias nacionais** **adoptaram políticas em matéria de alterações climáticas mais rigorosas**

O PIB anual poderá cair em **US$17 biliões até 2100** em resultado das alterações climáticas. Os impactos para África seriam particularmente graves

Em **condições se seca extrema** regista-se um **aumento no número de raparigas vendidas em casamento precoce** para aliviar a pressão sobre os recursos das famílias

Após dois ciclones tropicais em Vanuatu, **os casos de violência doméstica aumentaram em 300%**

Quadro 1: Factos e estatísticas relativos ao género e às alterações climáticas

	Género	Alterações climáticas
Leis	Num estudo de 189 economias pelo Banco Mundial, todas revelavam pelo menos uma diferença no tratamento legal associado ao género: 68 possuíam pelo menos uma lei que restringia a tomada de decisões e a liberdade de circulação das mulheres, 75 apresentavam restrições quanto aos direitos das mulheres de aceder e possuir propriedade, e 133 apresentavam pelo menos uma restrição ao acesso à justiça por parte das mulheres.[17]	O estudo realizado em 2015 a respeito das leis relativas ao clima analisou as leis em matéria das alterações climáticas em 99 países e identificou 804 leis neste domínio, quase o dobro em relação a 2009. Todos menos 17 países possuem leis-quadro, sendo mais de 75% das emissões de GEE cobertas por leis. Apenas cerca de metade dos países possui leis relativas à adaptação às alterações climáticas.[18]
Impacto económico	Um estudo revelou que a promoção da igualdade da mulher poderia acrescentar entre US$12 e US$28 biliões ao PIB mundial até 2025.[19] No Malawi, as desigualdades de género na agricultura custam US$ 100 milhões por ano, de acordo com um estudo realizado em 2015. Ao responder a essas desigualdades por intermédio de políticas destinadas a reduzir as desigualdades no acesso a tecnologias que economizam a mão-de-obra poderia aumentar os rendimentos das culturas em 7,3% por ano e fortalecer a resiliência devido ao aumento das receitas, a melhor nutrição e saúde, e um aumento do PIB nacional em 1,8%.[20]	Existem várias estimativas dos potenciais impactos económicos das alterações climáticas. Um estudo recente sugeriu que o PIB anual poderia ser US$17 bilhões menor em 2100. Os impactos para África poderão ser particularmente graves.[21]
Vulnerabilidade	As mulheres e as meninas estão sobre-representadas entre as camadas mais pobres; 330 milhões de mulheres e meninas vivem com menos de US$1,90 por dia.[22]	Um estudo da distribuição da perda de rendimentos em razão de calamidades relacionadas com o clima sugeriu que os países de baixo rendimento perderam 5% das suas receitas e os países de rendimento médio perderam 1,1 a 1,3%. O estudo sugeriu que as famílias de baixo rendimento frequentemente vivem em áreas baixas, mais vulneráveis a inundações.[23]

17 Banco Mundial, 'Infographic: Women, Business and the Law 2018: Legal Barriers Remain Widespread', 2018, https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/07/30/women-business-and-the-law-2018-legal-barriers-for-women-remainwidespread
18 Nachmany et al., 'The 2015 Global Climate Legislation Study', 2015, https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/Global_climate_legislation_study_20151.pdf
19 McKinsey Global Institute, 'The Power of Parity: How Advancing Women's Equality Can Add $12 Trillion to Global Growth', 2015, https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth
20 ECBI, 'Pocket Guide'.
21 Tom Kompas, Van Ha Pham and Tuong Nhu Che, 'The Effects of Climate Change on GDP by Country and the Global Economic Gains from Complying with the Paris Climate Accord', 2018, https://doi.org/10.1029/2018EF000922
22 UN Women, 'Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development', 2020, https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/ attachments/sections/library/publications/2018/sdg-report-fact-sheet-global-en.pdf?la=en&vs=3554
23 United Nations, *Climate Change Resilience: An Opportunity for Reducing Inequalities*, World Economic and Social Survey 2016, New York.

	Género	Alterações climáticas
Indemnização	Um estudo sobre o investimento em terras por uma empresa de biocombustíveis na Tanzânia e em Moçambique descobriu que as mulheres representavam menos de 15% das pessoas que recebiam indemnização pela perda de terras. As mulheres que foram indemnizadas receberam um valor entre três a seis vezes inferior pelas suas terras em comparação com os homens.[24]	A recente revisão da ajuda humanitária pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional sugere que é relativamente neutra em termos de género, embora isto se aplique a todos os tipos de ajuda a catástrofes, e não apenas à ajuda associada às alterações climáticas.[25]
Parlamento	Um estudo revelou que quanto mais mulheres deputadas nos parlamentos nacionais dos países, quanto mais rigorosas as políticas relativas às alterações climáticas.[26] Um estudo de 712 ministérios responsáveis pelo sector ambiental em todo o mundo revelou que 15% das posições ministeriais em 2020 eram detidas por mulheres, um ligeiro aumento de 13% em 2015.[27]	
Violência	Existem indícios crescentes em todo o mundo de que as alterações climáticas podem agravar a violência de género. Por exemplo, no Uganda, na sequência da quebra da produção agrícola causada por temporadas secas prolongadas, os homens tentaram vender as culturas produzidas por mulheres e tradicionalmente destinadas ao consumo doméstico para compensar o rendimento perdido. O agravamento da tensão social em relação aos rendimentos e a segurança alimentar resultou em casos de violência doméstica para exercer o controlo sobre a terra e os recursos.[28] As calamidades associadas ao clima podem dar aso a mais casos de violência de género, a saber a violência por parceiros íntimos. Após dois ciclones tropicais em Vanuatu, registou-se um aumento de 300% de novos casos de violência doméstica.[29]	
Transformações sociais	Regista-se uma preocupação crescente com o aumento das incidências de casamentos entre menores na sequência de catástrofes naturais e alterações climáticas. Na Etiópia, registou-se um aumento no número de raparigas vendidas em casamento precoce para que as famílias pudessem adquirir animais e aliviar a pressão sobre os recursos das famílias para fazer face às condições de seca extremas.[30] Alguns países estão a prestar atenção a esta tendência e estão a abordá-la nos planos e nos relatórios nacionais. Por exemplo, o relatório de avaliação das necessidades pós-calamidade em 2015 do Malawi refere ao casamento de menores como um risco agravado para as mulheres e raparigas como resultado de catástrofes e cheias.[31]	

24 C. Salcedo-La Viña and L. Notess, 'A Fair Share for Women: Toward More Equitable Land Compensation and Resettlement in Tanzania and Mozambique', World Resources Institute (WRI), 2018, https://www.wri.org/research/fair-share-women-toward-more-equitable-land-compensation-and-resettlement-tanzania-and#:~:text=when%20villages%20resettle.-,A%20Fair%20Share%20for%20Women%3A%20Toward%20More%20Equitable%20Land%20Compensation,from%20harmful%20commercial%20land%20deals

25 DFID, 'Results Achieved by Sector in 2015–2019: Humanitarian', https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/815320/Humanitarian.pdf

26 A. Mavisakalyan and Y. Tarverdi, 'Gender and Climate Change: Do Female Parliamentarians Make a Difference?' *European Journal of Political Economy*, 56 (2019): 151–164.

27 IUCN, 'Environment and Gender Information (EGI) Platform', 2020, http://genderandenvironment.org/egi/

28 I. Castañeda Camey, L. Sabater, C. Owren and A.E. Boyer, *Gender-Based Violence and Environment Linkages: The Violence of Inequality*, ed. J. Wen (Gland, Switzerland: IUCN, 2020).

29 UN Women Fiji, 'Climate Change, Disasters and Gender-Based Violence in the Pacific', 2014, http://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/1/climate-change-disasters-andgender-based-violence-in-the-pacific

30 Escritório do Alto Comissário de Direitos Humanos das Nações Unidas (ACNUR), 'Human Rights and Climate Change', https://www.ohchr.org/en/issues/hrandclimatechange/pages/hrclimatechangeindex.aspx

31 Governo do Malawi, 'Malawi 2015 Floods Post Disaster Needs Assessment Report', European Union, World Bank and the United Nations, 2015, https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pda-2015-malawi.pdf

Além de prejudicar as dinâmicas sociais e a disponibilidade de recursos, as alterações climáticas também agravam as desigualdades de género já existentes, assim diminuindo a capacidade dos grupos marginalizados no sentido de aceder e tirar proveito das soluções de adaptação e mitigação.

É importante reconhecer que as mulheres e os grupos marginalizados não são apenas vítimas vulneráveis das alterações climáticas, mas também possuem a capacidade e os conhecimentos para se tornarem agentes activos de adaptação e/ou mitigação. Podem fazê-lo em benefício de toda a sociedade e podem ser particularmente eficazes em acções de adaptação/ mitigação de forma a reduzir as desigualdades de género.[32] As mulheres possuem conhecimentos e competências únicas associadas aos seus importantes papéis e interacções com o meio-ambiente, e a sua participação e liderança ajudam a desbloquear oportunidades inovadoras e sensíveis ao clima e ao género.[33]

É cada vez mais reconhecido que a adaptação e mitigação sustentáveis das alterações climáticas devem abordar as desigualdades e os desequilíbrios de poder enfrentados por mulheres e homens em todo o mundo e procurar oportunidades, relacionamentos e agenciamento positivos e transformadores para todos os seres humanos. O desenvolvimento de respostas eficazes às alterações climáticas requer uma compreensão de como a desigualdade de género afecta e é afectada por várias questões: acesso a, e controlo, de recursos; estruturas institucionais; redes sociais, culturais e formais; processos de tomada de decisão; e sistemas de gestão financeira.

Em simultâneo, muitos dos programas que visam promover a igualdade do género são afectados pelas alterações climáticas. Estes podiam ser ajustados para garantir a integração de todas as medidas custo-eficazes para reduzir os riscos de alterações climáticas e que todas as oportunidades viáveis para reduzir as emissões de GEE sejam incluídas nestes programas.

É amplamente aceite que ao acautelar conjuntamente a desigualdade de género e as alterações climáticas irá permitir melhorar o desempenho das despesas no género e as despesas como o clima,[34] e assegurará que o progresso logrado em relação à igualdade de género não seja adiado ou invertido pelos impactos das alterações climáticas. As experiências dos programas de desenvolvimento demonstram que políticas, programas e intervenções que ignoram ou descuram os aspectos associados ao género e ao clima levam a resultados que são injustos e muitas vezes ineficazes a longo prazo. Ademais, estas intervenções imponderadas podem vir a agravar a injustiça e a desigualdade, desperdiçar recursos e minar os progressos sociais, particularmente para as mulheres e raparigas.[35]

Ao dar resposta à desigualdade do género e transformar sistemas opressivos, é possível reforçar a resiliência social, ambiental e económica de um país. Políticas robustas relativas ao clima podem contribuir para a transformação, mas devem ser acompanhadas de uma forte vontade política e de planos financeiros sólidos que garantam abordagens e resultados sustentáveis e sensíveis ao género.

Desafios para a dupla integração

Nesta secção, procura-se descrever os benefícios potenciais da dupla integração do género e das alterações climáticas no orçamento. Todavia, excepto em poucos países, uma série de desafios tem dificultado a dupla integração bem estabelecida e sustentada. O Quadro 2 descreve os principais desafios e eventuais medidas para os superar. A importância de cada desafio varia de país para país.

32 Sophia Huyer and Heidi Braun, 'Scaling out Gender Transformation for Climate Change', CCAFS, March 2020, https://ccafs.cgiar.org/fr/node/57969?page=1

33 Gender Smart, 'Gender and Climate Investment: A Strategy for Unlocking a Sustainable Future', 2021, https://static1.squarespace.com/static/5af586a9a9e0287427653654/t/601ae6fe2f333d2a1fb598aa/1612375826979/Gender&ClimateInvestment-GenderSmartReport-Feb21.pdf

34 Patel et al., 'Tackling Gender Inequality and Climate Change through the Budget: A Look at Gender-Responsive Climate Change Budgeting in Bangladesh and Mexico', 2021, https://www.internationalbudget.org/publications/tackling-gender-inequality-and-climate-change-through-the-budget-a-look-at-gender-responsive-climate-change-budgeting-in-bangladesh-and-mexico/

35 Patel et al., 'Tackling Gender Inequality'.

Quadro 2: Desafios para a dupla integração do género e das alterações climáticas

Desafio	Eventuais medidas para superar os desafios
• Ausência de mandatos explícitos e liderança institucional	• Definição de métodos práticos de cooperação entre as instituições existentes, em vez de criar instituições novas • Protagonismo das figuras políticas superiores no sentido de liderar iniciativas intersectoriais • Importância dos campeões na legislatura e na sociedade civil
• Fracas capacidades de planeamento e de orçamentação, centrando-se em programas sectoriais	• Acrescentar competências de integração às responsabilidades dos funcionários existentes em vez de criar novas posições e instituições
• Tendência para aceder ao financiamento do clima para o género, ao contrário da integração mais ampla do género e do financiamento nos programas de desenvolvimento	• Reconhecimento da importância da integração do género e das alterações climáticas de igual modo na despesa para o desenvolvimento • Aplicar a marcação/pontuação para demonstrar o sucesso do reforço da despesa no género e no clima
• Dificuldade em definir a despesa no género e no clima • Questões a respeito da credibilidade (sobretudo dos ministérios das finanças), se os métodos forem simplistas • Complexidade das tarefas técnicas (por exemplo, em torno da incidência dos beneficiários e dos métodos de classificação das despesas)	• Desenvolver métodos para responder aos aspectos fundamentais, mas adoptando formas práticas baseadas em avaliações especializadas qualitativas e estruturadas, excepto no que se refere aos programas maiores • Revisão pelos pares para aumentar a confianças nas análises
• Escassez de dados sobre a despesa, sobretudo a respeito da despesa efectiva	• Reconhecimento, por parte dos ministérios das finanças, de que os OCSG incentivarão o crescimento económico, a equidade social e as normas ambientais • Promover uma atitude de interesse comum, ao contrário de interferência externa
• Proliferação de prioridades transversais (abarcando todos os 17 ODM, por exemplo)	• Os governos devem "dar primazia às prioridades" de entre as prioridades transversais e evitar planos de desenvolvimento exaustivos, mas desprovidos de prioridades claras
• Incapacidade das pessoas sem conhecimentos técnicos (por exemplo, políticos, sociedade civil, meios de comunicação social) de acompanhar as complexidades técnicas	• Iniciativas de sensibilização • Orçamentos do cidadão e relatórios de programas
• Predominância do interesse para aceder ao financiamento internacional nos países que dependem de ajuda	• Colaboração dos parceiros internacionais no domínio da dupla integração, para que os seus programas sejam orientados por estratégias nacionais relativas ao género e ao clima
• Dificuldade em alargar a OCSG aos canais de despesas subnacionais e extraorçamentais	• Explorar as possibilidades de aplicar programas piloto e acções progressivas, começando por áreas-chave e estendendo-se posteriormente para outros canais de financiamento • Oferecer incentivos aos órgãos de despesa para participarem (por exemplo, fórmulas de transferência para o governo local)

Muitos dos desafios associados à integração das alterações climáticas referidos no documento de base "A integração das alterações climáticas no orçamento e nas finanças" aplicam-se de igual modo à dupla integração, acrescidos de dinâmicas de equidade social e do género, sobretudo em virtude do facto de que estes elementos são frequentemente descurados pelas instituições nacionais, no planeamento, nos processos e na implementação.

2.4 Acordos internacionais em matéria da promoção do género e do clima

As acções internacionais no sentido de integrar o género nas soluções relativas às alterações climáticas e ao financiamento para o clima têm aumentado significativamente nas últimas décadas. Os acordos internacionais são importantes para estimular a conversa a este respeito, incentivar o investimento, despertar as atenções e fomentar acções pelos governos, doadores, organizações e instituições para promover as prioridades acordadas a nível internacional. Distinguimos entre os acordos internacionais e os acordos regionais.

Acordos internacionais

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), que estabelece a trajectória internacional e as normas relativas às soluções para as alterações climáticas, registou enormes avanços na última década ao integrar o género em todas as áreas temáticas nas negociações - passando de objectivos de representação e participação em pé de igualdade nas negociações, para a inclusão das considerações de género no histórico Acordo de Paris, e agora um Plano de Acção de Género (PAG) autónomo e exaustivo. A par disto, todas as principais áreas temáticas das negociações incluem pelo menos uma referência ao género nas suas decisões, a saber o objectivo de reforçar a igualdade de género a nível das políticas e das práticas, incentivar a participação e o equilíbrio do género nas decisões, e promover abordagens que respondam às questões de género nas políticas e nas acções relativas às alterações climáticas.[36] A Caixa 4 fornece uma visão geral do Grupo de Trabalho Africano sobre o Género e as Alterações Climáticas (AWGGCC).

Caixa 4: Grupo de trabalho africano sobre o género e as alterações climáticas

O crescente reconhecimento internacional dos elos entre o género e as alterações climáticas, e das acções prioritárias, também abriu oportunidades para a participação plena, equitativa e significativa das mulheres nas políticas e acções climáticas a nível internacional, regional, nacional e local. Trata-se de uma componente necessária para ultrapassar de forma expressiva as lacunas e as barreiras do género, ao promover a elaboração de políticas, planos, estratégias e acções de combate às alterações climáticas sensível ao género.

O AWGGCC foi estabelecido em 2013 para oferecer orientação crítica e coordenação para a participação de África em processos regionais e mundiais nos domínios do género e das alterações climáticas. O Grupo de Trabalho tem desempenhado um papel fundamental de advocacia, ao apelar aos países africanos que integrem o género na implementação do Acordo de Paris,[37] partilhando informações sobre os elos entre o género as alterações climáticas nos acordos internacionais[38] e convocando encontros com negociadores africanos para partilhar conhecimentos e propor estratégias sobre o género e as alterações climáticas.[39]

Graças às actividades do Grupo de Trabalho, o Comité de Chefes de Estado e do Governo sobre as Alterações Climáticas (CAHOSCC) também criou o Programa sobre as Mulheres e o Género nas Alterações Climáticas com o intuito de promover a participação das mulheres nas acções relativas às alterações climáticas.[40] Algumas das actividades promovidas incluem a formação de mulheres nos domínios da negociação e implementação de programas em vários países africanos, a saber o Benim.

36 ECBI, 'Pocket Guide', 18.
37 Banco AFricano de Desenvolvimento, 'The African Working Group on Gender and Climate Change Calls for a Move from Mainstreaming to Integration', November 2016, https://www.afdb.org/en/news-and-events/the-african-working-group-on-gender-and-climate-change-calls-for-a-move-from-mainstreaming-to-integration-16367
38 Grupo de Trabalho Africano sobre o Género e as Alterações Climáticas (AWGGCC). 'Gender Analysis of the Paris Agreement and Implications for Africa', Briefing Note, International Development Research Centre (IDRC), https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/56478/IDL-56478.pdf?sequence=2&isAllowed=y
39 M. Nyasimi and W. Lichuma, 'Stocktaking of Gender and Climate Change Initiatives in Africa', CGIAR, November 2017, https://ccafs.cgiar.org/news/stocktaking-gender-and-climate-change-initiatives-africa
40 A.A. Babugura 'Policy Briefing: Women, Power & Policymaking', Africa Portal, South African Institute of International Affairs, and Centre for International Governance Innovation, 2019, https://media.africaportal.org/documents/Babugura__Gender_equality_in_combatting_climate_change.pdf

Embora seja importante incluir as considerações e prioridades relativas ao género nos acordos internacionais sobre alterações climáticas, é necessário que haja mandatos ou orientações claras sobre o financiamento para a concretização dos benefícios para a igualdade do género e a sua importância para a realização de progressos substanciais. Por exemplo, a Plataforma de Acção de Pequim de 1995 exortou os governos a avaliarem como as despesas públicas beneficiavam as mulheres e a ajustarem os orçamentos de modo a contribuir para a igualdade de género.[41] Outro exemplo é o Programa de Trabalho de Lima sobre o Género (LWPG),[42] adoptado em 2014 e ampliado em 2016, que aborda o financiamento do clima e o orçamento para o género, desde a mobilização a nível internacional até ao desembolso nacional.

De igual modo, o PAG de 2017 da CQNUAC e o LWPG quinquenal ampliado de 2019 e o seu PAG (Decisão 3/CP.25) destacaram a importância do financiamento e dos orçamentos para o clima. Mais recentemente, o novo PAG da CQNUAC insta os países (partes), no âmbito da Área Prioritária D relativa "à implementação e meios de implementação sensíveis às questões de género" a:

> *Trocar experiências e apoiar a capacitação no domínio da orçamentação sensível ao género, a saber a integração do orçamento sensível ao género nos orçamentos nacionais, para promover políticas, planos, estratégias e acções para o clima sensíveis ao género, consoante o caso.*

e

> *Realizar acções de sensibilização a respeito do apoio financeiro e técnico disponível para promover a integração de género nas políticas, planos, estratégias e acções para o clima, consoante o caso, incluindo boas práticas para agilizar o acesso ao financiamento da luta contra as alterações climáticas por parte das organizações defensoras das mulheres, dos povos autóctones e das comunidades locais.*[43]

As actividades contidas no PAG indicam o papel dos governos nacionais no sentido de incorporar – por via da dupla integração – o género e as alterações climáticas nos planos e orçamentos nacionais. Todavia, continua a verificar-se uma lacuna significativa. Estima-se que apenas cerca de um terço de projectos habilitados ao financiamento para o clima incluam a igualdade do género, reconhecendo-se que existem mais oportunidades para mobilizar o financiamento para o clima para os níveis nacionais e subnacionais com o intuito de apoiar e alargar as acções de adaptação e mitigação das alterações climáticas.[44]

Acordos regionais

À semelhança dos acordos internacionais, os acordos regionais que preveem as prioridades do nexo género-clima servem de base para o investimento de recursos a nível nacional. A acção e atenção nacionais a estes acordos também abrem oportunidades para um maior financiamento e recursos económicos por parte dos doadores, ao demonstrar o empenho no sentido de implementar as prioridades acordadas aos níveis internacional e regional.

A igualdade de género não representa uma prioridade recente de desenvolvimento para os países africanos – têm vindo a ser empreendidos numerosos esforços a nível macro e sectorial para a sua promoção, a saber a política fiscal (despesas e subsídios públicos), medidas jurídicas e regulamentares, programas, e outras intervenções específicas.[45] Os países africanos ratificaram compromissos regionais e internacionais, tais como o Protocolo de Maputo; a Declaração Solene sobre a Igualdade de Género em África (SDGEA); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) e o Protocolo Facultativo; a Declaração e Plataforma de Acção de Pequim; e a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030.

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

42 Nações Unidas, 'Report of the Conference of the Parties on its Twenty-Fifth Session, held in Madrid from 2 to 15 December 2019 – Addendum: Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at its Twenty-Fifth Session', March 2020, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01E.pdf

43 Nações Unidas s, 'Report of the Conference of the Parties',13.

44 OXFAM, 'Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing Progress towards the $100 Billion Commitment', 2020, https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621066/bp-climate-finance-shadow-report-2020-201020-en.pdf

45 PNUD, 'Africa Human Development Report: Accelerating Gender Equality and Women's Empowerment in Africa', 2016, http://hdr.undp.org/sites/default/files/afhdr_2016_lowres_en.pdf

Muitos acordos regionais preveem e dão prioridade ao nexo género-clima, por exemplo:

- Os objectivos da Agenda da União Africana para 2063 preveem a resiliência às alterações climáticas, igualdade do género, e crescimento inclusivo e verde.
- O Quadro de Resultados 2015 da Comissão da União Africana (CUA) e da Comissão Económica para a África das Nações Unidas (UNECA) visa proporcionar um instrumento de implementação, monitorização e responsabilização à CUA e aos Estados-membros rumo ao alcance de uma Agenda 2063 sensível ao género e ao clima.[46]
- O Projecto de Estratégia da União Africana (UA) de 2015 sobre as alterações climáticas oferece orientações estratégicas à UA, às Comunidades Económicas Regionais (REC), aos Estados-Membros e a outras partes interessadas para enfrentar devidamente os desafios das alterações climáticas.[47] O objectivo 33 da Estratégia da UA sobre as Alterações Climáticas visa reduzir os impactos das alterações climáticas no género, nos jovens e nos grupos desfavorecidos.

A Estratégia da União Africana para a Igualdade do Género e Empoderamento da Mulher 2018–2028 refere especificamente à igualdade do género e à OSG, ao reconhecer que a maioria das pessoas mais afectadas pelas alterações climáticas e degradação ambiental são mulheres e raparigas. Realça que, para que sejam mais produtivas, as mulheres agricultoras devem ter acesso em pé de igualdade a insumos agrícolas, mercados, técnicas de produção resistentes ao clima e informação sobre o clima sustentáveis do ponto de vista ambiental e social.[48]

Um desafio para a implementação é que cerca de 28 por cento dos países africanos reconhecem o direito consuetudinário, nem que viole as disposições constitucionais relativas à não discriminação ou à igualdade.[49] Barreiras como estas à implementação e execução poderão ser ultrapassadas ao assegurar que as normas sejam defendidas, aceites e integradas nas leis e nos regulamentos nacionais. Além dos desafios gerados por normas sociais como esta, os Estados africanos estão muito aquém de implementar seus compromissos declarados no sentido de integrar a igualdade de género em soluções de desenvolvimento sustentável, incluindo aquelas destinadas a combater as alterações climáticas.

> ***"Ao dar resposta à desigualdade do género e transformar sistemas opressivos, é possível reforçar a resiliência social, ambiental e económica de um país"***

46 African Union Commission, 'African Gender Scorecard', 2015, https://au.int/sites/default/files/documents/31260-doc-2015_auc_african_gender_scorecard_en.pdf

47 União Africana, 'Draft African Union Strategy on Climate Change', 2015, https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_draft_auclimatestrategy_2015.pdf

48 União Africana, 'Estratégia da União Africana para a Igualdade do Género e Empoderamento da Mulher 2018–2028', 2018, https://au.int/sites/default/files/documents/36897-doc-52569-au-por_web.pdf.

49 União Africana, 'Estratégia para a Igualdade do Género'.

Condições favoráveis para a OCSG

São poucas as estratégias de género que fazem referência à forma como as alterações climáticas afectam os programas, políticas e prioridades, e a OSG ainda não reconhece a importância das alterações climáticas para o planeamento e orçamentação relacionados com o género. Algumas estratégias e políticas relativas às alterações climáticas começam a reconhecer a importância do género, mas principalmente a nível dos programas, por influência das exigências impostas pelos fundos internacionais dedicados ao clima. Na maioria dos países, grande parte do financiamento para o clima provém de programas que visam principalmente atingir objectivos de desenvolvimento e cuja contribuição para a adaptação e/ou mitigação é secundária. A ORC tem vindo a abordar esta área da despesa, mas, até à data, há pouca experiência com a dupla integração.

A integração da OSG poderá contribuir com evidências, experiências e ilações para a aplicação da ORC nas políticas, no planeamento e nas iniciativas destinadas ao combate às alterações climáticas, e permitir identificar pontos de entrada para fortalecer a OCSG e os desafios persistentes que condicionam a aceitação e os resultados. Vários métodos e ferramentas têm sido desenvolvidos para adaptar a abordagem sensível ao género aos objectivos e às e necessidades de diferentes sectores e temas para uma integração exaustiva em todo o ciclo de planeamento e de orçamentação. Esses incluem:

- Diagnósticos, análises ou avaliações para servir de orientação à concepção de intervenções (por exemplo, análises de género, avaliações ambientais, revisões das despesas públicas, linhas orientadoras);
- Dotações de recursos públicos sensíveis ao género em que a paridade do género é utilizada como métrica na determinação de decisões políticas específicas e dotações orçamentais aquando do processo de preparação e negociação orçamental;
- Orçamentação sensível ao género baseada nas necessidades, com o objectivo de identificar o financiamento necessário para alcançar os objectivos específicos preconizados no sentido de reduzir as disparidades naqueles sectores e programas em que as desigualdades do género são mais marcadas; ou
- Orçamentos avaliados em função do género, em que o impacto do orçamento é avaliado em função dos resultados para a igualdade do género como avaliação pontual dos impactos que influencia estratégias futuras.

Muito do sucesso da OCSG está associado à existência de condições favoráveis à dupla integração eficaz do género e das alterações climáticas na GFP. Seguem-se alguns exemplos de condições propícias à aplicação da OCSG. Estas condições favoráveis foram adaptadas de um relatório da OCDE de 2014 e encontram-se resumidas na Figura 3.

Liderança coerente e o compromisso sustentado

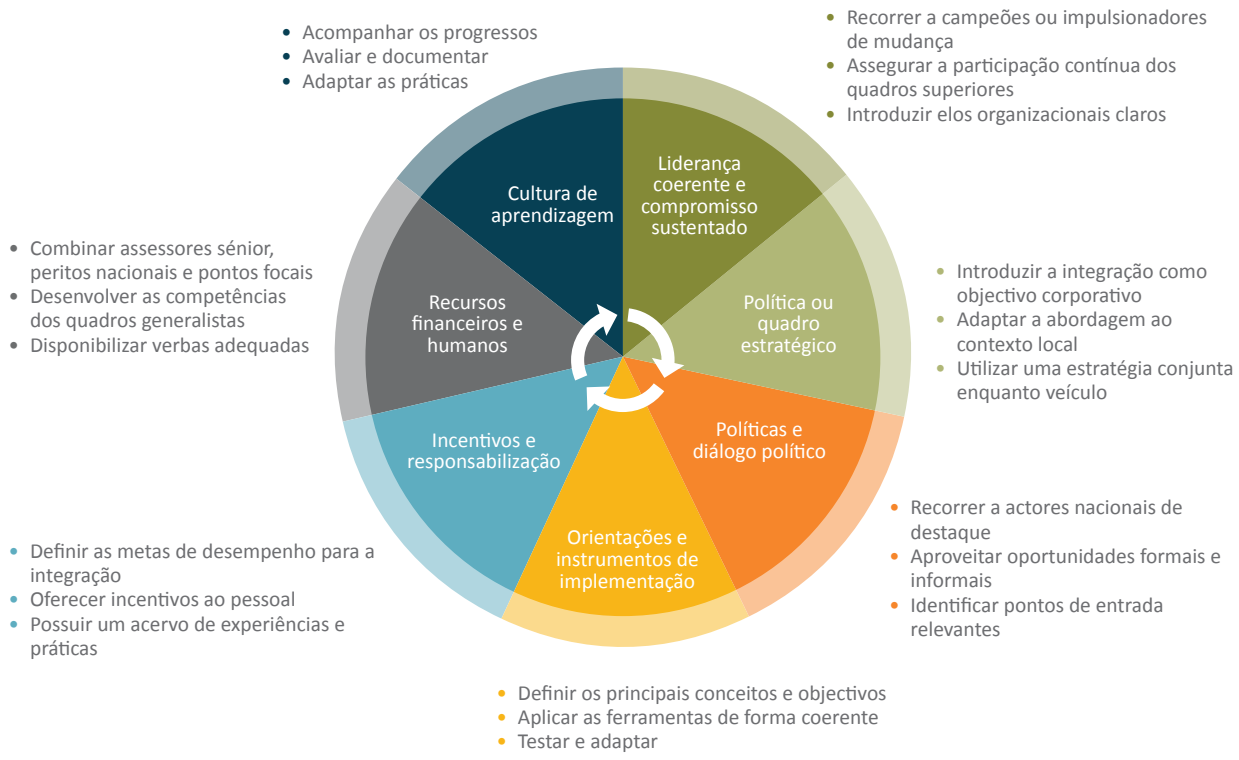
A liderança coerente e o compromisso sustentado por parte dos dirigentes superiores com poder e autoridade, é essencial para a integração de uma política ou estratégia a nível nacional e da intervenção. Este provou ser o "ingrediente chave" para a integração de temas transversais como o género e as alterações climáticas. Contudo, o poder e a influência devem ser acompanhados de capacidades técnicas, pelo que a liderança do topo revela ser mais eficaz se for apoiada por especialistas que ocupam cargos superiores.[50]

Política ou quadro estratégico

A definição de uma política ou quadro para o tema transversal (neste caso, o género e o clima) representa um passo fundamental para a integração desse tema em todas as acções do governo. A política ou quadro estratégico serve de orientação aos funcionários e a todos quanto contribuem para o processo de planeamento e orçamentação. A integração enquanto objectivo de todas as instituições públicas gera uma visão coerente a ser aplicada em todas as acções do governo. Permite definir objectivos claros e inequívocos para todos os funcionários e transmite uma mensagem clara de que a integração deve ser implementada a todos os níveis.

50 OCDE, 'Mainstreaming Cross-Cutting Issues: Seven Lessons from DAC Peer Reviews', 2014, https://read.oecd-ilibrary.org/development/mainstreaming-cross-cutting-issues_9789264205147-en#page39, p.11.

Figura 3: Condições favoráveis à integração das prioridades transversais



Fonte: OCDE, 'Mainstreaming Cross-Cutting Issues: Seven Lessons from DAC Peer Reviews', 2014

Diálogo político e mecanismos institucionais

Não existe uma fórmula segura para um diálogo bem-sucedido sobre a integração de temas transversais: as trocas de opiniões informais e pontuais podem ser tão eficazes como um diálogo mais formal e estruturado. O importante é reconhecer o poder subjacente, a dinâmica de liderança e as políticas em que o governo opera; de particular importância para a OCSG é que nenhuma das duas questões transversais sejam descuradas. Uma boa solução passaria por estabelecer mecanismos de coordenação e/ou mecanismos institucionais, tais como pontos focais do género, com experiência e conhecimentos técnicos a respeito da integração do género e do clima no seu âmbito específico de trabalho. Impõe-se que estes pontos focais tenham influência política, capacidades de tomada de decisões acesso a canais de decisão. Existem muitos exemplos de mecanismos de coordenação climática a nível nacional a diferentes vertentes e áreas focais - quer se trate de mitigação, adaptação, sociedades inclusivas ou financiamento. Estas vertentes ou grupos de trabalho podem integrar um comité de coordenação nacional no qual o ministério das finanças e as entidades que trabalham no domínio do género estariam também representados.

Orientações e instrumentos de implementação

Um requisito fundamental para transformar as aspirações políticas em práticas reside na existência de orientações claras para a implementação, acompanhada de instrumentos e práticas de rastreio em todas as fases de planeamento e de orçamentação (conforme referido na secção 4).

Incentivos e responsabilização

Os sistemas de incentivos e de responsabilização são importantes para comunicar o tom e a orientação do governo aos seus funcionários. A ausência destes tem sido referida como um condicionalismo importante para o alcance dos resultados da integração. O reconhecimento do bom trabalho, nível individual ou colectivo, também eleva o perfil e o estatuto da questão transversal.

Monitorização, avaliação e cultura de aprendizagem

O registo e documentação sistemática dos resultados ao longo do tempo e entre sectores é um instrumento extremamente útil para os governos darem propósito e rumo à integração do género e das alterações climáticas e para justificar a inclusão no planeamento e na orçamentação. A monitorização constante estimula a recolha e a aplicação de boas práticas para o planeamento futuro e a criação de um acervo de evidências que serviria de base de aprendizagem a ser disseminada entre toda a função pública e não só.

Recursos humanos e capacidades técnicas

Os recursos adequados permitem aos governos integrar as questões transversais em toda a organização e obter resultados sustentáveis. Os recursos humanos, dotados de capacidades técnicas e tempo (disponibilidade para fazer avançar a tarefa) são imprescindíveis para a OCSG. Por vezes, os funcionários públicos e os demais que actuam nos sectores transversais do género e do clima enfrentam muitos desafios e podem sentir-se sobrecarregados por ser-lhes exigido que participem em várias reuniões e iniciativas. Funcionários públicos com um conhecimento mais profundo do nexo género-clima-finanças serviriam de apoio às outras condições favoráveis. Em contrapartida, os recursos insuficientes são susceptíveis de impedir a política e os objectivos de integração do governo quando estes existem, e podem resultar em soluções técnicas reaccionárias de curta duração, sem resultados sustentáveis, em vez de alterações sistémicas.

Recursos financeiros

Um elemento favorável de importância cabal consiste na afectação de recursos financeiros adequados, à altura de impulsionar as alterações organizacionais necessárias para as a integração do género e das alterações climáticas. Recursos adequados, constantes e de longo prazo apresentam opções para resultados sustentáveis e mais impactantes.

Participação dos intervenientes multissectoriais

A participação das partes interessadas é uma componente fundamental para a inclusão de conhecimentos e perspectivas diversificados e fundamentar os processos. Uma vez que os ministérios das finanças são responsáveis pela gestão global do orçamento, é importante que as reformas propostas sejam aí incorporadas. Contudo, em simultâneo, estas reformas devem ser comunicadas e devidamente tratadas noutros ministérios, já que estes são responsáveis pela integração das mesmas nos projectos e pela elaboração de relatórios sobre as despesas reais. Os Parlamentos são importantes defensores de todo o processo, tendo frequentemente sido os catalisadores, por vezes com o apoio de organizações da sociedade civil (OSC).

Os intervenientes importantes e o protagonismo dos mesmos no processo de OCSG são:

- os ministérios das finanças que emitem orientações/directivas para a integração do género e das alterações climáticas nos orçamentos, elaboram relatórios ou declarações sobre o género e as alterações climáticas, que anexam ao orçamento, e controlam as dotações para a igualdade de género e a justiça climática;
- os ministérios responsáveis pelo planeamento, que apoiam a integração do género e das alterações climáticas nos planos de desenvolvimento nacionais;
- os ministérios de tutela e os governos locais, que estão em condições de realizar análises sobre o género e as alterações climáticas nos orçamentos locais/sectoriais e de integrar o género e as alterações climáticas nos planos sectoriais e nos orçamentos;
- as organizações e entidades nacionais de defesa da mulher e da paridade do género podem apoiar e coordenar os esforços da OSG e monitorizar a capacidade de resposta ao género dos planos e orçamentos. As organizações de defesa do género envolvem-se cada vez mais nos processos e comissões sobre as alterações climáticas, e estes grupos devem poder participar nos órgãos de decisão para apoiar a integração do género em todos os processos, a saber nas acções e orçamentos relativos às alterações climáticas (a Caixa 5 contém um exemplo);
- as OSC desempenham um papel importante a nível da revisão, monitorização e advocacia, para assegurar a responsabilização, sobretudo da perspectiva da equidade social;
- aos parlamentos cabe a trefa de criar espaço para o diálogo com os grupos de defesa dos direitos da mulher e podem abordar as questões do género e das alterações climáticas durante os debates relativos aos orçamentos. Um bom exemplo disto é a Iniciativa das Mulheres Sul-Africanas para o Orçamento (*South African Women's Budget Initiative*- SAWBI), descrita na Caixa 6;
- o sector privado apresenta o potencial para desempenhar um papel, mas este ainda está por ser definido.

Caixa 5: Protagonismo das organizações de defesa da mulher nos processos e comités sobre as alterações climáticas em Barbados

"Barbados reconhece os impactos diferenciados das alterações climáticas nas populações mais vulneráveis, especificamente no cruzamento do género e da juventude, na agricultura, na pesca, no turismo, na saúde humana, nos recursos costeiros e nos assentamentos humanos. Neste contexto, o género e a juventude ocupam um lugar de destaque no projecto de Quadro de Política Nacional sobre as Alterações Climáticas (NCCPF), sendo este o documento orientador das CND, e no Plano de Acção de Género para o Ambiente. O NCCPF está sob a tutela da Comissão Nacional das Alterações Climáticas, na qual o Conselho dos Assuntos de Género está representado, tendo também sido designado o Ponto Focal Nacional do CQNUAC para os Assuntos de Género sobre as Alterações Climáticas".

Fonte: EnGen Collaborative, 'Spotlight on Gender in NDCs', https://wedo.org/wp-content/uploads/2020/10/Spotlight-Gender-in-NDCS.pdf?blm_aid=41126, p.10.

Caixa 6: Mobilização de partes interessadas na África do Sul para a orçamentação sensível ao género

Em 1996, duas organizações não governamentais e parlamentares criaram, conjuntamente, a SAWBI, uma iniciativa de investigação e advocacia agindo no domínio dos orçamentos nacionais e subnacionais. Trata-se de uma iniciativa institucionalizada e bem-sucedida de OSG que conta com o apoio da sociedade civil, do parlamento, do governo e das agências internacionais, com a sociedade civil a realizar os estudos e os parlamentares a promover a advocacia.

A SAWBI foi descrita como "um exemplo importante para o desenvolvimento de orçamentos sensíveis ao género". Durante os primeiros cinco anos, a SAWBI centrou-se apenas na análise do impacto da despesa no género. As análises do lado das receitas começaram posteriormente, acompanhadas de estudos em matéria da tributação directa e indirecta, fundos de doadores, impostos especiais de consumo e direitos aduaneiros.

Fonte: ILO Bureau of Gender Equality. 'Overview of Gender-responsive Budget Initiatives'. A Discussion Paper for ILO Staff on the Relevance of Gender-responsive Budget Initiatives in Promoting Gender Equality in Decent Work Country Programs, 2010.

> ***"A participação das partes interessadas é uma componente fundamental para a inclusão de conhecimentos e perspectivas diversificados e fundamentar os processos"***

Acções de promoção da OCSG

Nesta secção, são apresentadas várias acções susceptíveis de contribuir para a OCSG. Nalguns domínios (designadamente, planos estratégicos e marcação), existem experiências relevantes em matéria de OSG e ORC. Noutros domínios, a experiência é maior na orçamentação responsiva ao clima ou na orçamentação sensível ao género. A OCSG fornece uma forma de partilhar essa experiência, e desenvolver e implementar abordagens coerentes que permitam melhorar a qualidade e credibilidade dos programas e orçamentos sensíveis ao género e responsivo ao clima.

4.1 Planeamento estratégico

A maioria dos países preparam estratégias nacionais de médio e longo prazos que servem de orientação para a definição das prioridades orçamentais. Tipicamente, estas estratégias consistem numa combinação de prioridades sectoriais, alinhadas com as responsabilidades dos ministérios e departamentos públicos, e com as prioridades transversais que abarcam vários ministérios. As estratégias nacionais são suplementadas por estratégias sectoriais e transversais específicas mais pormenorizadas.

As tentativas anteriores de orçamentação por programas procuravam afectar pelo menos algumas verbas às prioridades transversais. Contudo, a maioria dos países agora alinha todo o orçamento com as unidades administrativas, e a orçamentação por programas limita-se a clarificar os objectivos e os resultados esperados de cada unidade administrativa. A definição explícita dos objectivos dos programas de despesas permite aos ministérios demonstrar o leque de prioridades estratégicas a que os seus programas visam responder. Isto facilita a classificação da medida até à qual os temas intersectoriais são abordados em toda a gama de programas de despesa. (O Ruanda é um bom exemplo de governos que integram a orçamentação baseada no género numa abordagem de orçamentação por programas). Esta experiência com a orçamentação por programas sugere que a dupla integração não deve procurar simplificar a negociação de orçamentos de modo a atribuir verbas ao combate às alterações climáticas ou ao género, excepto para os poucos programas de menor envergadura, consagrados exclusivamente ao género e às alterações climáticas. Isto sugere que a maior parte das despesas relativas ao género e ao clima devem continuar a ser afectadas aos orçamentos sectoriais, com os ministérios de tutela a reconhecerem e a reclamarem para si a contribuição das suas despesas para a igualdade de género e para a adaptação e mitigação às alterações climáticas.

Muitas acções têm centrado nos governos nacionais, mas é também importante que as verbas cheguem aos níveis inferiores da administração pública, responsáveis pela prestação de serviços públicos importantes, muitos deles directamente associados ao género e às alterações climáticas (por exemplo, desenvolvimento rural e água).[51]

Actualmente, o género e as alterações climáticas são largamente tratados como temas intersectoriais nas estratégias nacionais, sendo que a maioria dos países possuem estratégias distintas para o género e para as alterações climáticas. Nalguns casos, estas últimas estratégias revelam a importância de saber como as despesas reduzem a tendência dos prejuízos e dos danos causados pelas alterações climáticas e de os danos afectarem desproporcionalmente as mulheres. Ocasionalmente, é feita referência à possibilidade de a abordagem sensível ao género criar oportunidades para reforçar os benefícios económicos da despesa. O objectivo primordial da OCSG consiste em assinalar a existência e a importância da despesa que contribui tanto para o género como para as alterações climáticas, e conhecer as mais-valias produzidas quando as duas estratégias transversais são coordenadas ao invés de serem tratadas como questões distintas.

Para facilitar o orçamento por programas para o género e para as alterações climáticas, deve ser realizada uma análise dos sectores relevantes para o género e para as alterações climáticas. Nesta análise devem participar as diversas partes interessadas de todos os níveis da sociedade, que também podem definir actividades a serem orçamentas num plano de acção para o género e para as alterações climáticas. A análise deve definir programas de despesas que respondem tanto à questão do género quanto às alterações climáticas e avaliar a

51 OCDE, 'Mainstreaming Cross-Cutting Issues'.

eventual contribuição de uma maior eficácia e financiamento para esses programas.

O Gana realizou análises de género para estabelecer em que medida as considerações sobre a igualdade de género e o potenciamento das mulheres estavam integradas nas políticas das alterações climáticas e sectoriais nos sectores da energia e agricultura, especificamente, com o apoio do Programa de Apoio às CND do PNUD. No que respeita ao planeamento e à orçamentação, a análise concluiu que "as alterações climáticas foram incluídas no orçamento nacional de 2017, os ministérios e estruturas governamentais locais devem operacionalizar as dotações, concedendo-lhes a devida prioridade nos seus planos sectoriais. Devido à baixa prioridade dada às considerações de igualdade de género, continua a ser um desafio assegurar que a igualdade de género seja bem integrada nas dotações orçamentais relacionadas com as alterações climáticas. De igual modo, a maioria dos orçamentos específicos para a implementação de programas relacionados com o género ou não são totalmente aprovados ou são parcialmente libertados para financiamento".[52] Esta análise constitui uma base de referência para os planos nacionais e o processo orçamental para uma melhor integração das considerações de género ao integrar as alterações climáticas, e uma imagem para definir os progressos no futuro.

Na Macedónia, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apoiou um processo de identificação das principais tendências e indicadores económicos e sociais relativos ao género associados às alterações climáticas para formular um conjunto de recomendações sobre a igualdade de género em paralelo com a sua Terceira Comunicação Nacional (CN) relativa aos principais sectores da energia, transportes, turismo, agricultura, água, saúde e redução dos riscos de catástrofes. Uma das recomendações consiste em "integrar as alterações climáticas nas actividades orçamentais de género e o género em todo o financiamento e orçamentos destinados às alterações climáticas." A análise efetuada no âmbito do desenvolvimento da CN prevê um rastreio contínuo nas CN subsequentes.[53]

Os instrumentos, planos e estratégias vigentes relativos às alterações climáticas num país podem ser avaliados face às considerações e resultados relativos à igualdade de género, ao definir actividades de resposta aos mesmos, de modo a evitar um plano de acção de género distinto e isolado para esse instrumento específico. Estas podem incluir Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND), Planos Nacionais de Adaptação (PNA), Estratégias Sectoriais de Adaptação e Planos de Acção (SASAP) ou Redução de Emissões Resultantes da Desflorestação e da Degradação das Florestas (REDD +) (ver a secção 5).

A definição de um plano de acção que integre o género e as alterações climáticas que responda às constatações da análise representaria um documento abrangente das propriedades do governo, susceptível de orientar o planeamento estratégico para a integração do género e das alterações climáticas.

O Plano de Acção Nacional 2020 relativo ao Género e às Alterações Climáticas da Nigéria foi produzido pelo Departamento de Alterações Climáticas do Ministério Federal do Ambiente e inclui a OCSG na definição dos planos, bem como o objectivo de "promover a mobilização do financiamento climático para implementar iniciativas de adaptação sensíveis ao género para reforçar a resiliência das mulheres, jovens e outros grupos vulneráveis".[54] O Plano de Acção identifica os fundos públicos necessários para a implementação, e para a capacitação em matéria da OSG a nível de toda a função pública, para uma maior aceitação e implementação em todos os sectores que integram o género e as alterações climáticas.

4.2 Definição e avaliação de programas

A preparação e revisão de programas de despesa está no cerne do processo de definição de planos e de orçamentos. Na maioria dos países, as orientações relativas à formulação dos orçamentos definem os métodos a serem aplicados na definição e avaliação dos programas. Muitas dessas orientações agora exigem a verificação de que o género e as alterações climáticas foram tidos em consideração aquando da definição do programa, e especificam a metodologia a ser aplicada. Frequentemente, as orientações definem duas ou mais categorias de programas e exigem uma avaliação mais rigorosa dos programas maiores. Estas metodologias consistem em avaliações de impacto no género (AIG) e avaliações do impacto das alterações climáticas (AIAC).

Alinhamento de técnicas

Teoricamente, os métodos utilizados para efeitos da AIG e da AIAC podem ser semelhantes, pois ambos consistem na avaliação do impacto provável sobre os beneficiários do programa (por vezes denominada "análise da incidência ao nível dos beneficiários"), quer em termos da equidade de género, quer em termos de redução dos prejuízos e dos danos decorrentes das alterações climáticas, ou da redução das emissões de GEE. Em programas de menor dimensão, esta seria normalmente uma avaliação rápida e qualitativa. Os programas de maior dimensão poderão exigir uma análise custo-benefício (ACB), à altura de avaliar os benefícios

52 UNDP NDC Support Programme, 'Ghana Gender Analysis: Executive Summary', September 2019, undp-ndcsp-ghana-gender-analysis-final2.pdf, p.7.

53 Sophia Huyer, 'Gender and Climate Change in Macedonia: Applying a Gender Lens to the Third National Communication on Climate Change', 2014, http://unfccc.org.mk/content/Publikacii/Gender%20and%20Climate%20Change%20in%20Macedonia.pdf

54 Federal Republic of Nigeria, Federal Ministry of Environment, 'National Action Plan on Gender and Climate Change for Nigeria', 2020, http://dhq.climatechange.gov.ng/Documents/climate-change-and-gender-action-plan.pdf, p.27.

em termos do género como das alterações climáticas. Pode também haver uma categoria intermédia que exija uma avaliação mais estruturada, sem análise quantitativa. Alguns governos aplicam algumas formas de AIAC, a saber a Tailândia, Maharashtra, Assam, Bihar na Índia, e Camboja. Existe ainda alguma experiência com a utilização da ACB para a avaliação de programas de género, embora esta não seja uma prática comum.[55] No Camboja, a avaliação da estratégia de crescimento com baixo teor de carbono irá incluir uma avaliação de impacto que considera tanto as alterações climáticas como o impacto distributivo.

Alinhamento de responsabilidades

A forma como as avaliações de impacto influenciam o orçamento depende, em parte, dos métodos técnicos utilizados e dos condicionalismos das capacidades técnicas dos ministérios conexos. Depende ainda dos mecanismos institucionais de coordenação das avaliações de impacto. Os ministérios responsáveis pelas finanças e/ou pelos planos exigem frequentemente que os ministérios de tutela apresentem uma ou outra forma de avaliação de impacto, embora esta seja geralmente qualitativa e raramente uma ACB. Um programa que revele benefícios elevados (desenvolvimento, igualdade de género ou adaptação/mitigação) poderá ser tratado com maior prioridade do que outros programas nas negociações orçamentais. Mantêm-se desafios quanto à capacidade e à motivação dos ministérios de tutela para realizar uma avaliação de impacto. Algumas das principais lições identificadas para integrar com sucesso a monitorização e a avaliação (M&A) no orçamento consistem na participação activa de funcionários no processo, incluindo outros ministérios e agências, e a apropriação por parte do legislador. A M&A modelo também deve ter em conta os contextos locais, como os quadros orçamentais vigentes.[56] Os ministérios de despesa que realizaram avaliações de impacto conjuntas relativas ao género e às alterações climáticas poderão gozar de maior credibilidade junto do conselho de ministros, sobretudo se as reformas de OCSG exigirem uma avaliação do impacto.

4.3 Formulação e execução do orçamento

A circular do orçamento é o principal instrumento orientador do Ministério das Finanças, contendo instruções para a preparação de propostas de orçamento pelas unidades orçamentais. Normalmente, a circular fornece instruções às unidades orçamentais sobre como elaborar estimativas detalhadas em função dos limiares aprovados, e como apresentar propostas para novas despesas. Uma circular relativa à OSG inclui a exigência de que as unidades orçamentais forneçam justificativas ou resultados relativos aos efeitos sobre mulheres e os homens ou sobre a igualdade de género das novas propostas de despesa ou de redução de despesas. Uma circular para avaliar a Gestão das Finanças Públicas Sensível ao Género (GFPSG) também exige que as unidades orçamentais incluam dados desagregados por género em relação aos resultados reais ou esperados. De igual modo, uma circular orçamental responsiva ao clima exige que as propostas de orçamento demonstrem que os riscos das alterações climáticas foram considerados e que demonstrem a contribuição das despesas para a adaptação e/ou mitigação. Estes requisitos da circular orçamentais e a justificativa podem ser utilizados no processo orçamental para integrar o género e o clima.

No Ruanda, durante o exercício de 2009/2010, o Ministério das Finanças emitiu a primeira circular orçamental com orientações para os ministérios e distritos integrarem o género nos seus orçamentos. As orientações estavam contidas num anexo que acompanhava a circular, e continham critérios a serem aplicados ao seleccionar os subprogramas a integrar no orçamento do género e cinco passos para a análise do OSG. A circular também exigia a aplicação de dados desagregados por género para realizar uma análise das políticas orçamentais da perspectiva do género.[57]

Esta experiência contribuiu para que o Ruanda fizesse progressos consideráveis na integração das alterações climáticas nos seus sistemas orçamentais e financeiros, com base neste processo contínuo de OSG. Durante o processo de preparação do orçamento, os sectores e distritos são obrigados a preparar declarações orçamentais anuais da perspectiva do género. O Ministério das Finanças e do Planeamento Económico (MINECOFIN) compila estas declarações numa declaração orçamental do género, apresentada ao parlamento em simultâneo com o orçamento principal. O MINECOFIN, com o apoio do Ministério para a Mulher, produz orientações dirigidas aos ministérios de tutela, e o progresso na implementação é objecto de acompanhamento por parte do Gabinete de Monitorização do Género, que promove auditorias participativas do género nos distritos com a duração de cinco dias. Esta prática tem influenciado a abordagem relativa à orçamentação para o clima, outra prioridade transversal do Governo do Ruanda.[58]

55 Jenny Watt, Kamin Peyrow, Stephanie Schmidt and Bahman Kashi, 'Integrating Gender into Cost-Benefit Analysis and Cost-Effectiveness Analysis', 2017, www.academia.edu/36119258/Integrating_Gender_into_Cost_Benefit_Analysis_and_Cost_Effectiveness_Analysis

56 P. Krause, 'M&E Systems and the Budget', in *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems* (Washington, DC: World Bank, 2012), https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6015

57 Secretariado do PEFA, "Quadro Complementar para Avaliar a Gestão das Finanças Públicas Sensível ao Género: Guião para as Equipas de Avaliação", 2020, https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/WBG_GRPFM_FRAMEWORK_PRT_WEB_PAGES_0.pdf, pp.67–70.

58 Steele et al., 'Budgeting for Sustainability in Africa: Integration of Pro-Poor Environment, Natural Resources and Climate Change to Achieve the Sustainable Development Goals', 2016.

Na Indonésia, o orçamento de combate às alterações climáticas e o orçamento sensível ao género constituem questões temáticas no Regulamento do Ministério das Finanças desde 2014 até a data. Os dois temas representam uma oportunidade para os governos e ministérios/agências desenvolverem programas e actividades que tenham um impacto em ambos. Desde a aprovação do Plano Nacional de Desenvolvimento de Médio Prazo, os regulamentos ministeriais que exigem a integração do género nas acções de desenvolvimento, requerem ainda que os ministérios/instituições definam planos e orçamentos sensíveis ao género ao compilar planos de acção acompanhados de uma declaração orçamental. A integração dos aspectos do género na agenda das alterações climáticas tem sido intensificada após a emissão do Plano Nacional de Acção sobre a Adaptação às Alterações Climáticas, que estipula que as acções de adaptação às alterações climáticas sensíveis ao género devem conter marcadores de igualdade do género.[59]

O Benim emitiu uma declaração orçamental sobre a OSG e está em vias de adoptar uma comunicação apresentada ao Conselho de Ministros que autoriza a mobilização de recursos para introduzir um roteiro nacional para a implementação do OSG, permitindo que este processo seja reiniciado. Quando introduzido, estipulará medidas e procedimentos de rastreio importantes para a implementação da OSG, a saber a integração das alterações climáticas.

4.4 Rastreio da despesa

O rastreio das despesas com o género é um instrumento amplamente utilizado, e o rastreio das despesas climáticas também tem vindo a ser amplamente implementado. Em ambos os casos, o rastreio permite avaliar as tendências das despesas planeadas ou reais e compará-las com as declarações das estratégias nacionais e sectoriais. A caixa 7 expõe a experiência do Gana e da Indonésia com o rastreio do orçamento climático. O evento de aprendizagem e intercâmbio entre pares sobre a integração das alterações climáticas no orçamento e no financiamento debruçou-se sobre as políticas climáticas para a integração de considerações e resultados em matéria de género.[60] A Gâmbia partilhou o seu trabalho em curso no sentido de introduzir a OSG e o rastreio do orçamento climático, por forma a analisar todas as despesas tanto para o género como para o clima. Os países doadores da OCDE procedem à marcação da sua ajuda oficial bilateral ao desenvolvimento no que respeita a várias temáticas, entre elas o clima e o género, embora separadamente, sendo que, em relação à última, sejam utilizados marcadores de financiamento da igualdade de género.

Caixa 7: Rasteio da despesa com o clima no Gana e na Indonésia

O **Gana** desenvolveu um sistema de marcação do orçamento do clima em conformidade com as recomendações da avaliação da despesa pública e institucional (CPEIR). Esta ferramenta é administrada pelo Ministério das Finanças e do Planeamento Económico (MOFEP). O MOFEP é responsável pela integração do financiamento climático nos processos anuais de orçamentação e de planeamento, bem como pelo desenvolvimento de um painel único para efeitos de apresentação de relatórios. Mesmo assim, o governo não apresentou informações sobre a despesa no clima numa declaração de orçamento para o clima, por exemplo.

O MOFEP também desenvolveu uma ferramenta para rastrear os fluxos do financiamento para o clima de fontes nacionais e internacionais. As "alterações climáticas e o género" figuram na lista de palavras-chave referentes à despesa associada ao clima. Todavia, o género não figura nas categorias de objectivos e códigos orçamentais relativos ao clima.[61]

A **Indonésia** rastreia as dotações do OSG para confirmar que essas dotações correspondem aos resultados do orçamento. Com esta finalidade, os produtos considerados sensíveis ao género são objecto de marcação e de rastreio nas contas públicas e são disponibilizados nos programas anuais e na documentação orçamental. Estes dois documentos orçamentais contêm detalhes das medidas de despesa destinadas a melhorar a igualdade de género. Mas o sistema de marcação apresenta algumas deficiências. Por exemplo, os valores marcados costumam ser superiores à despesa efectiva para a igualdade de género, o que pode dar aso a distorções nos cálculos dos valores totais consagrados à igualdade de género. Isto, porque a marcação é feita a nível dos produtos, enquanto as considerações de género, sejam elas insumos ou actividades registam-se a um nível inferior. Por conseguinte, os planos de custos e as despesas reais posteriores são, em muitos casos, menores do que o valor da dotação orçamental objecto de marcação.[62]

59 PNUD, 'Study on Gender Responsive Climate Change Budgeting', 2020, https://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/library/IFL-Study-on-Gender-Responsive-Climate-Budgeting.html
60 CABRI, 'Integração das alterações climáticas'.
61 CABRI, 'Gender Audit Ghana Country Profile', 2021, documento interno da CABRI, disponível mediante solicitação.
62 Secretariado do PEFA, "Quadro Suplementar', 67–70.

Marcadores do financiamento para a igualdade de género

Lançados pela OCDE, os marcadores e as normas de financiamento para a igualdade de género são uma ferramenta para um financiamento climático eficaz sensível ao género, sobretudo para efeitos da responsabilização, controlo contínuo e transparência.[63] Trata-se de uma ferramenta susceptível de contribuir para um melhor conhecimento das tendências relacionadas com a igualdade de género e com os investimentos em relação ao potenciamento das mulheres. Os marcadores são utilizados para codificar ou "marcar" resultados ou projectos, assinalando até que medida apoiam os resultados ou as mudanças relacionadas com a igualdade de género e/ou alterações climáticas.[64] Estes marcadores têm revelado ser úteis para a documentação das tendências dos resultados definidos e das dotações orçamentais correspondentes, ilustrando as tendências ao longo do tempo e consciencializando a respeito das dimensões da igualdade de género associadas ao planeamento e resultados dos projectos. A OCDE identifica os investimentos de desenvolvimento que definem a igualdade de género como objectivo "principal" ou "significativo". A Caixa 8 contém informações relativas aos progressos rumo à integração do género no financiamento de adaptação às alterações climáticas em seis países.

A experiência até à data revela vários factores cruciais para garantir que uma organização (ou governo) possua um marcador fiável da igualdade de género. Primeiro, há que saber o que o marcador de igualdade de género pode e não pode fazer. Em segundo lugar, é necessária uma capacidade institucional forte em questões de igualdade de género. Terceiro, deve existir uma orientação clara sobre como utilizar o marcador de género. Em quarto lugar, o marcador deve ser parte integrante da estrutura do relatório de desempenho principal do governo, e não uma estrutura distinta ou paralela.[65]

Marcadores do Rio

Os Marcadores do Rio foram concebidos com o intuito de facilitar a preparação das CN e dos relatórios nacionais às Convenções de Rio – CQNUAC, Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção das Nações Unidas sobre a luta contra desertificação (UNCCD) – ao delinearem acções para a integração dos objectivos da Convenção na cooperação para o desenvolvimento de forma transversal. Os Marcadores de Rio sobre a biodiversidade, mitigação das alterações climáticas e desertificação foram introduzidos em 1998, tendo um quarto marcador sobre a adaptação ao clima sido aplicado a partir de 2010.[66] Apesar da inclusão de considerações relativas à igualdade de género nas decisões e processos das três Convenções do Rio, os Marcadores do Rio não incluem qualquer marcador de género. Esta apresenta uma oportunidade para conceber e incluir um marcador de igualdade de género nos Marcadores do Rio, a ser aplicado a nível nacional e relatado nos planos e processos ambientais.

Caixa 8: Análise pela CARE sobre a integração do género no financiamento para acções de adaptação

Um estudo realizado em 2021 pela CARE sobre o financiamento para a adaptação às alterações climáticas em seis países (três em África, dos quais dois – o Gana e o Uganda – integram a Auditoria de Género da CABRI) revelou que 47% dos projectos de adaptação nos seis países estudados não integram a igualdade de género e revelam um marcador de género de 0 ou não existe qualquer marcador que seja. A par disto, as avaliações dos seis países revelaram que de entre os projectos que aplicam um marcador de género da OCDE, muito poucos poderiam ser considerados como aplicando os princípios de adaptação transformativa de género. A conclusão de muitas das avaliações dos projectos de adaptação foi que a igualdade de género foi considerada em determinadas fases dos ciclos dos projectos. O relatório conclui que isto revela a inclusão em grande medida simbólica do género em muitas das actuais actividades de adaptação. Este défice nos níveis de integração exigidos ao longo do ciclo do projecto representa uma oportunidade perdida para dar resposta às desigualdades de género.

Fonte: CARE, 'Climate Adaptation Finance: Fact or Fiction', 2021, https://careclimatechange.org/climate-adaptation-finance-fact-or-fiction/

Melhoria dos métodos de pontuação

Os marcadores da OCDE para o género e as alterações climáticas aplicam uma metodologia semelhante e fornecem uma indicação da importância atribuída ao género e às alterações climáticas nos objectivos dos programas de despesas. Trata-se de uma ferramenta simples e prática que tem promovido a sensibilização e permitido demonstrar as tendências gerais da despesa no domínio do género e das alterações climáticas. Também serve de incentivo para que os parceiros internacionais tratem o género e as alterações

63 OCDE, 'Making Climate Finance Work for Women: Overview of the Integration of Gender Equality in Aid to Climate Change', 2015, https://www.oecd.org/dac/gender-development/Making-Climate-Finance-Work-for-Women.pdf

64 United Nations Development Group, 'Financing for Gender Equality and Tracking Systems: Background Note', 2013, https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-Gender-Equality-Marker-Background-Note-Final-Sep-2013.pdf

65 United Nations Development Group, 'Financing for Gender Equality'.

66 OCDE, 'OECD DAC Rio Markers for Climate Handbook', https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf

climáticas com a devida prioridade, visto os resultados dessas decisões fazerem objecto de monitorização explícita nas estatísticas do CAD da OCDE. Todavia, os marcadores da OCDE revelam algumas limitações. Em particular, a distinção entre os diferentes níveis de marcadores é subjectiva e não existe qualquer mecanismo de controlo de qualidade que garanta que os parceiros internacionais não exageram em relação às pontuações atribuídas. Têm sido utilizados vários métodos para aperfeiçoar os marcadores, nomeadamente no contexto das CPEIR. Tipicamente, estes consistem em aplicar pontuações percentuais para dar mais flexibilidade à classificação das despesas. Estas pontuações revelam a importância relativa atribuída às alterações climáticas nos objectivos globais e, por sua vez, estão intimamente associadas aos marcadores da OCDE.

Uma abordagem menos subjectiva consiste em associar as pontuações à importância relativa dos benefícios das alterações climáticas (adaptação e mitigação) face aos benefícios normais para o desenvolvimento. Esta abordagem é mais exigente, mas a definição e avaliação da importância relativa dos benefícios, e de como as alterações climáticas poderão afectar esses benefícios, representam uma mais-valia significativa e criam a procura por uma avaliação mais rigorosa dos programas relacionados com as alterações climáticas, de conhecimentos dos potenciais prejuízos e danos das alterações climáticas e de como a despesa pública pode reduzi-los. A pontuação baseada nos benefícios faz mais perguntas que a pontuação baseada nos objectivos, e é menos objectiva. Pode aplicar os princípios ACB, ou aplicar métodos qualitativos mais rápidos. Presume-se que a abordagem equivalente relativamente ao género associaria a pontuação utilizada na marcação do orçamento (talvez denominada de BG%) à estimativa da proporção dos benefícios recebidos pelas mulheres. Por exemplo, se as mulheres auferem todos os benefícios, a BG% = 0%. Esta abordagem permitiria BG% negativos, se a maioria dos benefícios foram auferidos pelos homens. Presentemente, não existe qualquer experiência directa com a determinação das pontuações do género com base na importância relativa dos benefícios auferidos pelas mulheres.

É provável que o OCSG inclua marcadores e/ou pontuações relativos ao género e às alterações climáticas. A metodologia de definição das pontuações deve ser coordenada, para efeitos de coerência. A coordenação deve abarcar tanto os métodos técnicos utilizados na determinação das notações como os processos institucionais. Na maioria dos países, existem órgãos de coordenação intersectoriais distintos para o género e para as alterações climáticas, cujos órgãos são responsáveis por orientar as actividades distintas de marcação/ pontuação relativamente ao género e às alterações climáticas. Poderia ser criado um grupo de trabalho conjunto de alto nível para promover a coordenação e coerência.

4.5 Fundos nacionais para o género e para o clima

Os fundos consagrados ao género e ao clima contribuem de forma importante para a OCSG. Na maioria dos países, grande parte da despesa para o género e para o clima provem de fundos para o desenvolvimento que contribuem, de forma secundária, para o género e para a adaptação/ mitigação. Os fundos consagrados a questões do género e do clima frequentemente contribuem para promover estudos, acções piloto e capacitação. Teoricamente, estes projetos consagrados ao género e ao clima deveriam ser relativamente menores, sem duplicar as actividades de desenvolvimento convencionais. Na prática, os fundos consagrados ao clima são muito superiores aos fundos consagrados ao género e às vezes financiam programas substanciais de desenvolvimento que contribuem para a adaptação e/ou mitigação (por exemplo, água, agricultura, silvicultura). A integração do género nestes programas de prestação de serviços para o clima constitui um elemento importante da OCSG.

No Ruanda, no Benim e nas Filipinas foram criados fundos nacionais para o clima ou existem mecanismos de financiamento público internacional (ver a secção 5). A integração da sensibilidade ao género nas acções dos fundos nacionais para o clima é outro elemento de apoio à OCSG.

As Filipinas criaram um Fundo de Sobrevivência do Povo (*People's Survival Fund* - PSF) sob a égide da Comissão para as Alterações Climáticas. No âmbito do Fundo Verde para o Clima (GCF) e do Fundo Mundial para o Ambiente (GEF), as propostas associadas aos pedidos de apoio ao PSF devem incluir dados desagregados por sexo e uma análise dos beneficiários. Os membros do conselho integram a presidente da Comissão para as Mulheres das Filipinas, cujas funções incluem a prestação de orientação estratégica em relação à gestão e aplicação do Fundo, tais como a identificação de oportunidades para actividades de adaptação e desenvolvimento de orientações para a avaliação, a aprovação e a análise de projectos.[67]

4.6 Auditoria

A OCSG deve fazer objecto de análise por parte do órgão legislativo e de auditoria relativamente aos níveis efectivos de despesa para o género e para o clima, e da eficácia da despesa em alcançar os impactos preconizados.

Pode ser definido um indicador que permita aferir até que medida a análise do orçamento e a auditoria por parte da legislatura incluem uma análise das políticas do governo para saber se beneficiam de igual modo os homens e as mulheres ao assegurar a dotação de fundos suficientes. Inclui dois sub-indicadores: a análise sensível ao género dos orçamentos e a análise sensível ao género dos relatórios de auditoria pela legislatura.

67 PNUD, 'Gender Equality in National Climate Action: Planning for Gender-Responsive Nationally Determined Contributions', 2017, https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/gender-equality-in-national-climate-action--planning-for-gender-.html

Na maioria dos países, a legislatura, ao aprovar a lei anual do orçamento, confere autoridade ao governo para executar a despesa. A análise do orçamento pela legislatura pode incluir mecanismos organizacionais internos que consistem em comissões parlamentares do orçamento ou comissões de políticas do género. Podem também incluir audições públicas internas ou apresentações por grupos de defesa do género a pedido da legislatura, que prestam ajuda técnica ou sugerem critérios em matéria das AIG em relação às políticas orçamentais. A Caixa 9 contém a experiência de Fiji com a análise sensível ao género.

Caixa 9: Análise sensível ao género pelo órgão legislativo nas Ilhas Fiji

"O Parlamento da República das Fiji aprovou Ordens Permanentes sobre a análise do género que exigem uma análise baseada no género a ser utilizada pelas comissões parlamentares ao efectuarem a fiscalização da legislação ou ao assumirem as suas funções de supervisão. O Parlamento desenvolveu, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um Manual de Escrutínio da Legislatura para Parlamentares, fornecendo um guião passo-a-passo para questões de análise de aspectos ligados ao género a serem considerados durante o processo de escrutínio legislativo. Além disso, o Parlamento das Ilhas Fiji lançou uma Nota de Orientação para os Comités Permanentes sobre a aplicação de uma lente dos ODS em todo o seu trabalho, por exemplo, como utilizar e rastrear os indicadores dos ODS de forma eficaz através da utilização de listas de verificação e guias passo a passo, examinando as contas, os relatórios anuais e as despesas."

Fonte: Secretariado do PEFA, "Quadro Complementar para Avaliar a Gestão das Finanças Públicas Sensível ao Género: Guião para as Equipas de Avaliação", 2020, https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/WBG_GRPFM_FRAMEWORK_PRT_WEB_PAGES_0.pdf, pág. 85.

4.7 Avaliação e análise de políticas

O orçamento constitui um instrumento integral no processo de planeamento em geral e deve ser orientado por políticas e estratégias, e não vice-versa.[68] Por conseguinte, a integração do género e das alterações climáticas nos planos e nos orçamentos requer uma avaliação da eficácia das despesas em relação à execução das estratégias e das políticas (por exemplo, igualdade de género, adaptação e mitigação), recorrendo às aprendizagens colhidas desta avaliação para rever as estratégias e políticas.[69] A análise da paisagem e do enquadramento vigente, tanto em matéria das políticas e das estratégias para o género e para o clima, deverá conduzir a uma melhor compreensão dos elos entre eles, e permitir referir a um ao analisar e examinar a estratégia que orienta o outro. Isto consiste numa avaliação AIG *ex ante* e *ex post*. A Índia é um exemplo de um país que efectua AIG *ex post* dos orçamentos para conhecer os impactos dos programas financiados pelo orçamento sobre o género e a igualdade de género.

A ajuda ao desenvolvimento para combater as alterações climáticas que identifica a igualdade de género como objectivo representou 31% da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) bilateral no domínio das alterações climáticas em 2014 (totalizando US$ 8 mil milhões). A igualdade de género está mais bem integrada nas actividades de adaptação do que nas actividades de mitigação. Mesmo assim, a integração do género permanece desigual nos sectores relacionados com o clima, como a agricultura e a água, e muito menos nos sectores de infraestruturas económicas. A pesquisa revelou que algumas intervenções de financiamento do clima inadvertidamente reforçam, redistribuem ou criam novas vulnerabilidade- o que acaba por reforçar e aprofundar a desigualdade social, por exemplo, em função de factores como o género e a etnia.[70] Existem poucos dados sobre o financiamento para o clima que está a ser aplicado a nível local em parceria com as comunidades locais, mas os poucos dados que existem sugerem que é muito pouco.[71]

Sem análises e relatórios periódicos, os governos e outras entidades não podem prestar contas, gerir ou planear apropriadamente, nem analisar as tendências. Como tal, a análise da demonstração do orçamento para o género constitui uma componente-chave que deve ser realizada no momento oportuno. Se for realizada após a afectação

68 Ngone Diop, 'Gender Budgeting for African Development', 2004, https://gender-financing.unwomen.org/en/resources/g/e/n/gender-budgeting-for-african-development

69 Samina Anwar, Anna Downs and Euan Davidson, 'How Can PFM Reforms Contribute to Gender Equality Outcomes?' DFID-UN Women Working Paper, 2016, https://www2.unwomen.org/-/media/files/un%20women/grb/dfid%20un%20women%20paper%20pfm%20reforms%20and%20gender%20equality%20oct%208.pdf?vs=623

70 Siri Eriksen et al., 'Adaptation Interventions and their Effect on Vulnerability in Developing Countries: Help, Hindrance or Irrelevance?' *World Development* 141 (2021), https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20305118

71 OECD DAC Network on Gender Equality (GENDERNET), 'Making Climate Finance Work for Women: Overview of the Integration of Gender Equality in Aid to Climate Change', 2015, Making-Climate-Finance-Work-for-Women.pdf (oecd.org); Eriksen et al., 'Adaptation Interventions'; OXFAM, 'Climate Finance Shadow Report'.

de verbas orçamentais, seria menor a probabilidade de influenciar os elementos a integrar no orçamento. Convém definir o momento certo e quem deve fazer a monitorização e avaliação das demonstrações (no momento da afectação ou no momento da despesa), pois a dupla integração do género e do clima nos sistemas e processo de GFP tem consequências. A Caixa 10 explica como é feita a análise dos projectos de investimento público nas Filipinas.

Os dados obtidos dos diversos processos de análise, a saber das políticas para o clima, das políticas de género e dos sistemas de GFP, podem ser utilizados para fundamentar a fase de planeamento estratégico para uma integração mais robusta e avaliações contínuas do progresso. As entidades nacionais dispõem de várias ferramentas para a realização deste trabalho de análise dos aspectos do género e do clima na GFP. Ainda não existe uma ferramenta única de análise da GFP que agrega tanto o género e o clima. Mas existem critérios e quadros para avaliar a integração do género nas políticas relativas ao clima com critérios relativos às implicações para o orçamento e vice versa.

Análises da despesa pública para o clima e quadros de financiamento

O processo de revisão das acções de combate às alterações climáticas consiste em CPEIR e CCFF, ambos os quais são geralmente realizados esporadicamente (por exemplo, a cada três a cinco anos) ao contrário de anualmente. Os CPEIR analisam as despesas no passado e os CCFF analisam os cenários de despesa para o futuro. Ambos visam analisar a eficácia e o eventual impacto na adaptação e mitigação, embora seja difícil fazê-lo de forma quantitativa. Para uma discussão mais detalhada da experiência com CPEIR, consulte o documento de base "A integração das alterações climáticas nos orçamentos e nas finanças".[72]

Integração do género e do clima nas avaliações

Existem alguns exemplos de revisões da despesa pública (RDP) que combinam duas prioridades transversais que apresentam um número substancial de características sobrepostas, como os planos recentes na África Ocidental de introduzir RDP que combinam a gestão das alterações climáticas e a redução de calamidades.

Não existem exemplos de RDP idênticas e conjuntas do género e do clima, embora existam alguns exemplos de RDP relativas ao clima nas quais a dimensão do género tenha sido acrescentada posteriormente. No entanto, durante este estudo, não foram identificados quaisquer exemplos de uma situação contrária em que as alterações climáticas tenham sido integradas nas RDP relativas ao género. As RDP combinadas do género e do clima contribuiriam para explorar as mais-valias da partilha explícita de experiências nos domínios das capacidades institucionais e da eficácia de programas ao promover a coerência a nível das metodologias técnicas e responsabilidades institucionais.

Caixa 10: Governação do orçamento sensível ao género nas Filipinas

A iniciativa de OSG nas Filipinas evoluiu ao longo do tempo de uma em que cada departamento público era obrigado a alocar cinco por cento das suas verbas a metas destinadas a favorecer género, para uma em que os departamentos públicos estão autorizados a adoptar uma abordagem mais flexível com vista a uma utilização prioritária das suas verbas.

Nas Filipinas, a revisão dos projectos de investimento público inclui uma análise dos aspectos do género. A revisão começa quando a agência pública de implementação ou unidade de governo local submete a proposta do projecto ao Comité de Coordenação de Investimentos (ICC). A Autoridade Nacional para a Economia e o Desenvolvimento (NEDA) actua como secretariado do Conselho Técnico do ICC e da Comissão do Conselho de Ministros. Como tal, fornece ao ICC pessoal técnico para apoiar a avaliação de projectos quanto à sua viabilidade económica, financeira, técnica, social, ambiental e institucional, entre outros. Como parte do Grupo de Trabalho Técnico do ICC, o Secretariado da NEDA avalia os aspectos socioeconómicos do projecto e avalia cada projecto com base no seu alinhamento e contribuição para o Plano de Desenvolvimento das Filipinas e a sua conformidade com as leis, normas e regulamentos existentes. Os Procedimentos e Directrizes de Avaliação de Projectos do ICC incluem uma análise financeira, económica, técnica, ambiental, institucional, social e de sensibilidade do projecto. O objectivo da análise social é "determinar se o programa/projecto proposto responde aos objectivos nacionais de redução da pobreza, geração de emprego, e redistribuição de rendimentos".

Fontes: Janet Gale Stotsky, 'Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes', 2016, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Gender-Budgeting-Fiscal-Context-and-Current-Outcomes-44132, pp.21–22; Secretariado do PEFA, "Quadro Complementar".

72 CABRI, "Integração das alterações climáticas".

O Quénia realizou uma análise de género com vista a avaliar de forma exaustiva o contexto institucional relativo às alterações climáticas e os sectores prioritários para as CND, designadamente a agricultura, a energia e a água, para garantir uma revisão das CND sensível ao género quanto às acções identificadas, planeadas e orçamentadas. A análise do género no Quénia revelou lacunas e desafios comuns enfrentados por instituições responsáveis pela coordenação, apoio e implementação das acções de adaptação e mitigação das alterações climáticas no país. Esta análise incluiu uma revisão específica dos orçamentos ministeriais e das afectações destinadas ao género, tendo chegado à seguinte conclusão. "Regista-se uma ausência de dotações orçamentais adequadas para o género a nível dos sectores e nos orçamentos nacionais e municipais. Em todos os sectores, constata-se que o planeamento e a orçamentação sensível ao género é de importância fundamental para a viabilização da implementação efectiva; no entanto, na fase de implementação de várias intervenções, não parece que sejam cumpridas as políticas e directrizes relativas aos orçamentos sensíveis ao género."[73] Em resposta a esta limitação, foi formulada a seguinte recomendação: "A Comissão Nacional de Género e Igualdade deve incentivar a implementação das Directrizes Nacionais para Orçamentos Sensíveis ao Género no Quénia e desenvolver as capacidades dos decisores chave e dos políticos em relação ao OSG. Impõe-se um maior rigor na monitorização, aprendizagem e avaliação do cumprimento dos planos e orçamentos sensíveis ao género a nível dos programas, dos projetos e das actividades."[74]

Esta análise e as recomendações dão prova da existência de lacunas e da necessidade de reforçar a capacidade do Quénia no sentido de assumir os seus compromissos no âmbito do Acordo de Paris, assim abrindo o caminho no país para o crescimento de baixo carbono e resistente ao clima através do processo de planeamento e de orçamentação.[75]

A Organização para o Ambiente e Desenvolvimento das Mulheres (WEDO) realizou uma análise de como os CND actualizados e revistos (apresentados a partir de Dezembro de 2020) abarcam os direitos humanos das mulheres e os elos entre as alterações climáticas e o género de forma mais lata, ao aplicar os seguintes critérios: a existência de qualquer referência ao género ou às mulheres; as características dessa referência, a saber o seu contexto; a existência de OSG; a existência de um processo participativo; e a existência de um processo/mecanismo de monitorização e avaliação das CND. O Ruanda é mencionado como o único país africano que apresentou um CND actualizado que incluía componentes relativas à integração do género. Este CND actualizado do Ruanda pretende influenciar a integração efectiva da adaptação climática nas prioridades sectoriais, com métricas claras de adaptação, a saber indicadores e metas relativos à recolha de dados desagregados por género. A integração da perspectiva do género constitui um factor fulcral para o processo de desenvolvimento sustentável do Ruanda, tendo sido assumida como uma prioridade a todos os níveis de política e implementação, a incluir a realização de avaliações da vulnerabilidade das comunidades locais face aos sectores económicos importantes para a implementação das CND.[76]

No Camboja, o governo encontra-se em vias de elaborar uma Estratégia de Desenvolvimento de Baixas Emissões de Longo Prazo (LT-LEDS). Esta abarcará dois elementos relacionados de análise quantitativa: um modelo económico para estimar o impacto da LT-LEDS para o crescimento económico e uma Matriz de Contabilidade Social (SAM) para estimar o impacto distributivo da LT-LEDS entre a população do Camboja . Ainda não está claro se a SAM incluirá a desagregação do género.

Os benefícios da integração do género e das alterações climáticas nas metodologias actuais de AI aplicam-se tanto às avaliações *ex ante* quanto às avaliações *ex post*, embora com diferenças a nível de alguns elementos. As AI *ex post* são normalmente realizadas esporadicamente e por peritos em vez de funcionários públicos. Isto permite que a AI *ex post* seja mais ambiciosa que a avaliação *ex ante*, sendo que as metodologias de AIG e CCIA poderão promover novas práticas no governo, a saber a realização de AI para efeitos de avaliação e, em termos mais latos, para efeitos de desenvolvimento.

Monitorização das mudanças institucionais para a OCSG

O **Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA)** do Banco Mundial oferece um enquadramento para avaliar e reportar os pontos fortes e fracos da gestão das finanças públicas, utilizando indicadores quantitativos para medir o desempenho da GFP. O PEFA foi concebido para fornecer uma imagem instantânea da GFP em determinadas ocasiões, usando uma metodologia que pode ser replicada em avaliações sucessivas e permite fazer um resumo das alterações ao longo do tempo.[77]

As **avaliações do PEFA para o género** permitem estabelecer se as decisões relativas aos orçamentos nacionais e os sistemas de GFP asseguram a devida articulação das prioridades de igualdade de género definidas pelos diferentes países, os desafios que enfrentam, e uma boa compreensão de como

73 PNUD, 'Kenya Gender Analysis: Executive Summary', 2021, https://www.ndcs.undp.org/content/ndc-support-programme/en/home/impact-and-learning/library/Kenya-Gender-Analysis.html, p.12.
74 PNUD, 'Kenya Gender Analysis', 12.
75 PNUD, 'Kenya Gender Analysis'.
76 Women's Environment and Development Organization, 'Gender Equality and Women's Empowerment in Updated and New Nationally Determined Contributions (NDCs)', 2020, https://wedo.org/brief-gender-equality-and-womens-empowerment-in-updated-and-new-nationally-determined-contributions-ndcs/
77 PEFA, "Quadro Complementar Para Avaliar a Gestão das Finanças Públicas Sensível ao Género: O Que Deve Saber", 2021, https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/WBG_PEFA_GRPFMB_BROCHURE_TRIFOLD_PORT_WEB_0.pdf

se enquadram no contexto geral.[78] O quadro complementar do PEFA para a GRPFM foi desenvolvido para avaliar em que medida os sistemas da GFP são sensíveis ao género. Contém um conjunto de nove indicadores (ver a Figura 4) para medir os impactos dos orçamentos nas mulheres, nos homens e nos diferentes subgrupos.

O GRPFM é o primeiro quadro complementar do PEFA[79] e pode ser aplicado tanto a nível nacional como subnacional. Avalia e comunica os pontos fortes e fracos do desempenho da GFP, e o resultado da avaliação do desempenho serve de base para o diálogo sobre estratégias e prioridades de reforma da GFP.[80] Utiliza indicadores-chave de exemplos de como integrar o género no processo orçamental de forma alinhada com as diferentes fases do ciclo orçamental para incentivar a OSG. O quadro pode ser reproduzido em futuras avaliações, produzindo um resumo das mudanças ao longo do tempo e um conjunto de informações que contribuem mais amplamente para a investigação e análise em matéria da GFP.

Um **novo módulo do PEFA Clima** encontra-se actualmente numa fase de pilotagem em vários países e reúne um conjunto de indicadores semelhantes à GRPFM. Os 14 indicadores do módulo "PEFA Clima" encontram-se resumidos no Quadro 3.[81] A fase piloto teve início em Julho de 2020 e deverá durar pelo menos um ano. Tem como objectivo: afinar os indicadores; reunir evidências de exemplos de boas práticas nos países; aprimorar os materiais de orientação; e descrever as etapas necessárias para melhorar o "PEFA Clima"

Embora seja provável que as avaliações do PEFA para a GRPFM e para o clima continuem a ser realizadas como actividades autónomas, é possível realizá-las em simultâneo para incentivar a dupla integração e realçar a importância de responder ao género e ao clima de forma coordenada.

Figura 4: Indicadores do PEFA relativos à gestão das finanças públicas sensível ao género

Fonte: Secretariado do PEFA "Quadro Complementar", 2021

78 Banco Mundial, 'Who Benefits from Public Spending? Gender Responsive Budget Policies Support Inclusive Societies', 2021, https://blogs.worldbank.org/governance/who-benefits-public-spending-gender-responsive-budget-policies-support-inclusive
79 PEFA, 'Quadro Complementar: O Que Deve Saber.
80 Secretariado do PEFA, "Quadro Complementar".
81 PEFA, 'Climate Responsive Public Financial Management Framework (PEFA Climate) – Piloting Phase', www.pefa.org/resources/climate-responsive-public-financial-management-framework-pefa-climate-piloting-phase

Quadro 3: Indicadores do PEFA Clima

Indicadores	Dimensões
CRPFM–1 Alinhamento do orçamento com as estratégias para as alterações climáticas	CRPFM–1.1 Alinhamento do orçamento com as estratégias para as alterações climáticas
CRPFM–2 Rastreio das despesas relacionadas com o clima	CRPFM–2.1 Rastreio das despesas relacionadas com o clima
CRPFM–3 Circular do orçamento	CRPFM–3.1 Circular do orçamento
CRPFM–4 Escrutínio pelo órgão legislativo	CRPFM–4.1 Escrutínio do orçamento pelo órgão legislativo
	CRPFM–4.2 Escrutínio dos relatórios de auditoria e avaliação pelo órgão legislativo
CRPFM–5 Gestão de investimentos públicos responsiva ao clima	CRPFM–5.1 Disposições relacionadas com o clima no quadro regulamentar para a gestão dos investimentos públicos
	CRPFM–5.2 Selecção de projectos relacionados com o clima
	CRPFM–5.3 Disposições relacionadas com o clima para a avaliação de projectos
	CRPFM–5.4 Relatórios das entidades responsáveis pela implementação
CRPFM–6 Gestão de ativos não financeiros responsiva ao clima	CRPFM–6.1 Gestão de ativos não financeiros responsiva ao clima
CRPFM–7 Passivos relacionados com o clima	CRPFM–7.1 Riscos fiscais relacionados com o clima
	CRPFM-7.2 Dívidas e garantias relacionadas com o clima
CRPFM–8 Aquisições públicas responsivas ao clima	CRPFM–8.1 Quadro para aquisições públicas responsivas ao clima
	CRPFM-8.2 Operações para aquisições públicas responsivas ao clima
	CRPFM-8.3 Monitorização das aquisições públicas responsivas ao clima
	CRPFM-8.4 Relatórios sobre aquisições públicas responsivas ao clima
CRPFM-9 Administração das receitas responsiva ao clima	CRPFM–9.1 Gestão, auditoria e investigação fiscal relacionada com o clima
	CRPFM–9.2 Atrasos fiscais relacionados com o clima
CRPFM–10 Conformidade das despesas relacionadas com o clima	CRPFM–10.1 Eficácia dos sistemas de controlo
	CRPFM–10.2 Auditoria de conformidade das transacções
CRPFM–11 Quadro para a descentralização fiscal responsiva ao clima	CRPFM–11.1 Disposições para a descentralização fiscal responsiva ao clima
	CRPFM-11.2 Transferências fiscais responsivas ao clima
	CRPFM-11.3 Acordos de GFP responsivas ao clima aplicados por governos subnacionais
CRPFM–12 Informações relacionadas com o clima nos planos de desempenho	CRPFM–12.1 Informações relacionadas com o clima nos relatórios de desempenho
	CRPFM–12.2 Informações relacionadas com o clima nos relatórios de desempenho
CRPFM-13 Avaliação do desempenho relacionada com o clima	CRPFM–13.1 Avaliação das despesas relacionadas com o clima
	CRPFM–13.2 Avaliação dos impostos relacionados com o clima
CRPFM–14 Resultado das despesas para as actividades climáticas	CRPFM–14.1 Resultado agregado das despesas relacionadas com o clima
	CRPFM–14.2 Resultados da composição das despesas relacionadas com o clima

Fonte: PEFA (2020). *Quadro de Gestão das Finanças Públicas Responsivo ao Clima (PEFA Clima), 2020* https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/PEFA%20Climate-Portuguese%20Full%20version_0.pdf, pp.10–11

5 Dupla integração e financiamento internacional para o clima

Têm-se registado esforços concertados no sentido de integrar o género nos principais instrumentos e mecanismos de financiamento internacional para o clima. Os fundos internacionais destinados às alterações climáticas, uma área objecto de atenções substanciais nos últimos anos, têm logrado progressos significativos. Esta secção apresenta uma síntese de como o género está a ser integrado nos instrumentos da CQNUAC, a saber as CND, os PNA, as CN e programas como o mecanismo REDD+. Explora ainda o potencial inexplorado das obrigações verdes (ou ecológicas) e obrigações para o género em sectores-chave como a energia e a agricultura.

5.1 Fundos climáticos

Os fundos climáticos multilaterais – o Fundo de Adaptação (FA), o Fundo de Investimento no Clima (CIF), o GCF o GEF – têm vindo a contribuir de forma importantes para a integração do género nas actividades e programas por eles promovidos. À medida que os governos reforçam os seus compromissos no sentido de integrar o género nas políticas e programas nacionais de combate às alterações climáticas, o financiamento adquire mais importância para permitir iniciar, implementar e responder aos compromissos. Estes mecanismos de financiamento climático representam um recurso significativo para a o devido cumprimento dos compromissos assumidos a nível regional, nacional e local.

Todos os fundos desenvolveram e continuam a aperfeiçoar as suas políticas de integração do género, a saber planos de acção para o género associados a calendários específicos, indicadores de desempenho relacionado com o género, e um perito do género responsável pela implementação da política ou do plano de acção.[82] A Caixa 11 contém os elementos relativos ao género de cada um dos fundos. Os mandatos em relação ao género têm implicações para a obtenção do financiamento, existindo ainda requisitos técnicos para as propostas de financiamento incluírem os aspectos de género. Mesmo assim, a implementação destas políticas e práticas para a integração da igualdade de género (p. ex. a obrigatoriedade dos projectos realizarem análises de género, planos de acção para o género, ou contratação de apoio técnico relativo ao género pelos fundos e pelas equipas de projecto) continua a apresentar um desafio.[83] Um estudo realizado pela Oxfam em 2020 estimou que apenas um terço dos projectos que auferiram de financiamento para o clima no período 2017–2018 tomaram em linha de conta a igualdade de género.[84] De igual modo, registam-se algumas deficiências quanto à plena integração do género no financiamento bilateral. Um estudo realizado pela OECD indicou que a nível mundial, em 2014, apenas uma pequena proporção do financiamento bilateral para o clima integrava a igualdade de género como indicador primário (3 por cento) ou secundário (28 por cento).[85] Todavia, com o reconhecimento destas questões e a introdução de condições mais rigorosas, é possível que as propostas que integrem o género venham a ter uma vantagem competitiva para efeitos de captação de financiamento.

5.2 Obrigações verdes e de género

As obrigações verdes e de género, enquanto instrumentos propostos, visam direccionar o investimento do sector privado para o mesmo objectivo e apoiar as acções nacionais no sentido de lograr progressos com o financiamento de soluções no domínio das alterações climáticas sensíveis ao género. Embora estas digam respeito principalmente ao sector privado, os governos desempenham um papel fundamental no estabelecimento das condições e na criação de um ambiente favorável ao investimento privado. A noção de investimento sustentável não é recente, mas as estratégias de investimento que promovam uma perspectiva integrada de género e do clima nas decisões de investimento são

82 Laura Cooper Hall, Margaux Granat and Tara Daniel, 'Women's Organizations and Climate Finance: Engaging in Processes and Accessing Resources', 2019, https://wedo.org/wp-content/uploads/2019/06/WomensOrgsClimateFinance_EngaginginProcesses.pdf

83 Margaux Granat et al., 'International Gender Commitments to National Action: Integrating Gender in Climate Change Policies and Processes', ECBI, 2020, p.11.

84 Oxfam, 'Climate Finance Shadow Report', 2020, 23–24.

85 COP 26 Presidency, 'Priorities for Public Climate Finance in the Year Ahead', 2021, p.14.

Caixa 11: Elementos relativos ao género dos fundos climáticos internacionais

FUNDO DE ADAPTAÇÃO

Momento-chave para o género: Política Ambiental e Social, adoptada em 2013, que previa um princípio específico relativo à equidade do género e ao potenciamento das mulheres

Requisito em relação ao género: Política do Género e Plano de Acção para o Género (2017–2019)

A Política do Género do Fundo de Adaptação aplica-se a todos os projectos e programas financiados pelo Fundo, independentemente da agência de implementação, sendo as entidades de implementação responsáveis pelas actividades do Plano de Acção para o Género em todo o ciclo do projecto. Uma Política do Género actualizada for aprovada em 2021.

(Fonte: Adaptation Fund, 'Guidance Document for Implementing Entities on Compliance with Adaptation Fund Gender Policy', 2017)

FUNDO DE INVESTIMENTO NO CLIMA

Momentos-chave para o género: Avaliação Ambiental, Social e do Género em 2011, Análise do Género em 2013, recrutamento de um assessor sénior sobre o género e assuntos sociais em 2014, e Plano de Acção do CIF para o Género – 1ª Fase em 2014

Requisito em relação ao género: Política do CIF relativa ao Género e Plano de Acção do CIF para o Género – 3ª Fase

O CIF adoptou a sua Política de Género em 2018, que passou a reger as acções de igualdade do género nas actividades do CIF, embora não se sobreponha a quaisquer políticas e requisitos relativos ao género dos MDB, que continuam a gozar de primazia nos projectos. O Plano de Acção do CIF para o Género – 3ª Fase (exercícios 2021-2024), implementado conjuntamente pelo CIF e os MDB, concentra-se no apoio técnico aos sistemas nacionais.

(Fone: CIF Gender Action Plan, Phase I and Phase II, 2014, 2016)

FUNDO MUNDIAL PARA O AMBIENTE

Momentos-chave para o género: Política relativa à Integração do Género, adoptada em 2011, Plano de Acção para a Igualdade do Género em 2014, e Avaliação da Integração do Género em 2018

Requisito em relação ao género: Política do GEF relativa à Igualdade de Género e Estratégia do GEF para a Implementação da Igualdade de Género

Política do GEF relativa à Igualdade de Género, que entrou em vigor em 2018, aplica-se a todas as agências parceiras do GEF, sendo que a Estratégia do GEF para a Implementação da Igualdade de Género serve de orientação para a implementaçao da política, com enfoque para quatro áreas prioritárias, a saber a capacitação das agências parceiras e o rastreio dos resultados de igualdade do género.

(Fonte: GEF, 'Mainstreaming Gender at GEF')

FUNDO VERDE PARA O CLIMA

Momentos-chave para o género: A Integração do Género no Instrumento Director em 2011, primeira Política de Género em 2015

Requisito em relação ao género: Política do GCF relativa ao Género e Plano de Acção para o Género (2020–2023)

A questão do género tem figurado logo desde a criação do GCF. A Política do GCF relativa ao Género, actualizada e adoptada em 2019, delineia as responsabilidades das entidades acreditadas e os requisitos a nível dos projectos. O Plano de Acção para o Género que a acompanha expõe as actividades do Secretariado do GCF, ao frisar que a responsabilidade pelo orçamento do apoio ao género a nível dos projectos cabe à entidade acreditada.

(Fonte: GCF, 'Climate Gender Manual', 2017)

Caixa 11 adaptada pela publicação WEDO e CDKN, 'Guide to Strengthening the Integration of Gender in Climate Finance Projects'

ainda relativamente incipientes. O investimento em acções climáticas excedeu US$500 mil milhões em 2017 e 2018, embora, em 2020, as obrigações verdes e os instrumentos de dívida verde, cumulativamente, ultrapassaram US$1 bilião. Esta situação foi impulsionada pelos impactos positivos a curto prazo durante os ciclos de financiamento, mais fáceis de medir do que os impactos tipicamente mais a longo prazo do investimento no género. O "investimento com base na perspectiva do género" existe há pouco mais de uma década. A resultante ausência de dados longitudinais afecta a capacidade de realizar modelações preditivas do investimento com base na perspectiva do género. Em virtude disto, as duas áreas de investimento tendem assim a funcionar em silos, mas a integração das duas poderia potencialmente desbloquear enormes oportunidades inexploradas.[86]

O maior potencial para aumentar os fluxos para a igualdade do género é através de obrigações que incentivam também a sustentabilidade verde ou ambiental. Os estudos revelam que as alterações climáticas afectam desproporcionalmente as mulheres, mas o investimento com base na perspectiva do clima e do género continua a ocorrer separadamente. Se integrassem ambas estas perspectivas ao procurar dar resposta às questões diferenciadas, os investidores poderiam formular uma visão mais exaustiva dos riscos sistémicos para os seus investimentos, que poderão incluir riscos ambientais decorrentes das alterações climáticas ou riscos sociais como a violência e o assédio baseados no género. Ao empregar apenas uma das perspectivas, os investidores ficam expostos e não aproveitam da oportunidade para gerar mais retornos e impactos.[87]

Os seguintes exemplos sectoriais revelam as perspectivas dos investidores e a forma como as empresas investidoras podem combinar ambos os aspectos:

- No domínio da energia, as oportunidades mais óbvias consistem em expandir o acesso a energias renováveis que respondam às necessidades específicas das mulheres, seus agregados, os negócios e as comunidades. Mas uma perspectiva de género pode também ser aplicada a projectos de grande escala de mitigação das alterações do clima, como campos de energia eólica, assim expandido as oportunidades de emprego para as mulheres e incentivando a inovação.
- Na agricultura, a perspectiva de género consiste tipicamente em responder às necessidades e aos desafios das mulheres enquanto produtoras e fornecedoras do sector agrícola. Mas uma perspectiva que integre o género e o clima pode ser aplicada a investimentos na tecnologia agrícola e alimentar, transformação dos produtos alimentares, moda e outras cadeias de abastecimento, e em investimentos visando melhorar a nutrição, aumentar o acesso ao seguro contra os riscos climáticos e práticas resilientes ao clima, e reduzir o desperdício dos alimentos e materiais.
- Mesmo assim, os aspectos relacionados com o género associados aos projectos de infra-estruturas são frequentemente descurados. A supressão das lacunas nos domínios das infra-estruturas, da mão-de-obra e das competências serve de alavanca para uma transição verde, e a aplicação de uma perspectiva de género na concepção de projectos serviria melhor as necessidades das mulheres, ao impulsionar a aceitação e os resultados para o clima.

Neste contexto, as obrigações verdes podem ser intencionalmente estruturadas de modo a alavancar os benefícios conjuntos da igualdade do género e das acções climáticas para maximizar os impactos do desenvolvimento sustentável e oferecer um dividendo triplo aos investidores.[88] Melhoram a reputação do emissor ao demonstrar o compromisso para com o desenvolvimento sustentável. Também proporcionam aos emissores o acesso a um conjunto específico de investidores internacionais que investem apenas em empreendimentos verdes ou sociais com um custo de capital mais baixo. Os três mecanismos financeiros ao abrigo da CQNUAC – o GCF,[89] o GEF[90] e o FA[91] – já têm o género integrado nos seus quadros institucionais. As obrigações verdes ou de género oferecem uma oportunidade suplementar de aceder a outras fontes de financiamento.

5.3 Iniciativas internacionais para um melhor acesso ao financiamento climático

A integração das agenda relativa ao género e ao clima a nível internacional, e a adopção do LWPG e do PAG, têm impulsionado a aceitação destas agendas a nível nacional. A participação em fóruns internacionais oferece uma oportunidade para o consenso e a coerência entre países, bem como para a partilha de conhecimentos e aprendizagens,

86 GenderSmart, 'Gender and Climate Investment: A Strategy for Unlocking a Sustainable Future' 2021, https://www.greengrowthknowledge.org/research/gender-climate-investment-strategy-unlocking-sustainable-future, pp.6–7.
87 Mathew Gouett, 'Furthering Gender Equality through Gender Bonds', International Institute for Sustainable Development, March 2021.
88 UNWOMEN, 'Leveraging Co-Benefits between Gender Equality and Climate Change', 2016, https://trainingcentre.unwomen.org/pluginfile.php/66830/mod_folder/intro/LEVERAGING%20CO-BENEFITS%20BETWEEN%20GENDER%20EQUALITY%20AND%20CLIMATE%20ACTION.pdf
89 GCF, 'Gender Assessment and Action Plan: Annex 8 to Funding Proposals', 2019, https://www.greenclimate.fund/document/gender-assessment-and-action-plan-annex-8-funding-proposals
90 GEF, 'Guidance to Advance Gender Equality in GEF Projects and Programs', 2020, http://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF%20Guidance%20on%20Gender.pdf
91 Adaptation Fund, 'Draft of the Updated Gender Policy', 2020, https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2020/01/AFB.B.34-35.Inf_.1_Draft-of-the-Updated-Gender-Policy.pdf

a saber o alcance da Agenda 2030 reativa aos ODS. Isto é evidenciado pelo número crescente de governos africanos que se comprometeram a integrar o género nos planos, nas políticas e nas medidas relativas às alterações climáticas, bem como na orçamentação. Apesar dos contextos e capacidades variadas dos países, tem-se registado um esforço concertado para integrar o género nos planos de acção nacionais, nas políticas relativas às alterações climáticas e nas acções para o clima, bem como através de instrumentos relevantes da CQNUAC, a saber as CND, os PNA, as CN e programas como o mecanismo REDD +.[92] Segue-se uma síntese de alguns dos principais instrumentos disponíveis nos quadros nacionais de combate às alterações climáticas e de como o género é integrado ou pode ser reforçado. Também são destacadas diferentes entidades e mecanismos de apoio à integração do género nas alterações climáticas, com destaque também para a alavancagem do OCSG como ponto de entrada para aceder ao financiamento internacional para as alterações climáticas. Visa servir de recurso para assegurar que todo o planeamento e orçamentação nacional que integre as alterações climáticas seja também sensível à questão do género.

Contribuições nacionalmente determinadas

A nível mundial, todos os 54 países africanos assinaram o Acordo de Paris e comprometeram-se com a implementação sensível ao género do Acordo. Os 54 países, 53 apresentaram as suas CND, e 44 ratificaram o Acordo de Paris com a submissão de instrumentos adicionais que aprovam as suas CND. Um estudo pela CGIAR em 2019 revelou que uma amostra de 16 CND africanas continham provas da integração da análise do género ou de questões específicas ao género que podem ser utilizadas para informar o processo de planeamento aquando da formulação do orçamento.[93]

A Parceria NDC promove os objectivos do Acordo de Paris, reunindo países e instituições em várias modalidades para acelerar a implementação das CND e reforçar as ambições com o tempo, nomeadamente ao promover a colaboração entre os ministérios das finanças nacionais e os ministérios do ambiente ou as direcções para as alterações climáticas. Aplicando uma abordagem orientada pelo país no domínio da acção climática e do desenvolvimento sustentável, apoia os países na redução das desigualdades sociais e económicas.[94] A estratégia de género da Parceria NDC consiste num processo de apoio aos países a integrar a igualdade de género na acção climática com o objectivo de estabelecer as bases para o desenvolvimento e implementação de CND sensíveis ao género.

A Parceria NDC tem igualmente vindo a disponibilizar financiamento directo através do Pacote de Reforço da Acção Climática (CAEP) para a capacitação e integração do género em países, como a revisão/actualização das CND em Essuatíni (Caixa 12) e Moçambique com, por exemplo, revisões de políticas, análises e desenvolvimento de estratégias. Estes processos foram facilitados pelos membros doadores da Parceria, mas impulsionados (em África) pela identificação, pelos países membros, de questões e lacunas importantes, e apropriação para integrar as conclusões no processo de CND e incutir a igualdade de género.

Caixa 12: Essuatíni: Revisão das CND

O governo de Essuatíni encetou o processo de revisão das CND no âmbito do CAEP com o apoio multilateral da Parceria NDC. O governo pediu apoio com as considerações de género na revisão e actualização da CND do país, e no contexto das políticas associadas. Foi realizada uma avaliação de género dos instrumentos e mecanismos de planeamento climático/política/elaboração de relatórios existentes em Essuatíni para identificar os pontos fortes e fracos, em colaboração com o governo. A avaliação identificou os principais pontos fortes e os desafios em relação a critérios específicos para a integração do género, em consonância com o PAG da CQNUAC, e formulou recomendações para prosseguir com a igualdade de género e integrar o género na CND e noutras políticas e medidas climáticas relevantes.

Fonte: EnGen Collaborative, personal communication

Programa do PNUD de Apoio às CND. O PNUD, através do seu Programa de Apoio às CND, ajuda os países a traduzir as suas ambições em matéria da igualdade de género em acções e políticas concretas, assegura que os progressos já logrados em apoio aos objectivos de desenvolvimento sejam salvaguardados e que as acções futuras não sejam prejudicadas.[95] O Programa de Apoio às CND tem, como foco temático específico, o género, e promove a integração de medidas sensíveis ao género no planeamento e implementação das CND em 17 países, nove dos quais recebem apoio financeiro. Em África, estes incluem o Gana, o Quénia, o Uganda e a Zâmbia. O programa colabora com os governos e aproveita os processos e mecanismos nacionais existentes no domínio do género para integrar a igualdade de género e as alterações climáticas nas políticas e nos planos

92 D. Chingarande et al., 'Background Paper on Mainstreaming Gender into National Adaption Planning and Implementation in Sub-Saharan Africa', CCAFS Working Paper no. 323 (Wageningen, the Netherlands: CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security, 2020), p.6.
93 Chingarande et al., 'Background Paper'.
94 NDC Partnership, 'Factsheet', 2020, https://ndcpartnership.org/sites/default/files/about-us/NDC%20Partnership%20Fact%20Sheet.pdf
95 Women's Environment and Development Organization, 'Gender Equality'.

relativos às CND. Incentiva a coerência institucional e apoia a capacitação, a análise de género em sectores específicos, o desenvolvimento de indicadores, a geração de dados relacionados com o género e a partilha de conhecimentos para melhorar a comunicação sobre o género.[96]

Planos nacionais de adaptação

Os PNA e o processo de formulação dos PNA definem as prioridades de adaptação, canalizando recursos e implementando acções de adaptação.[97] Historicamente, em comparação com os sectores de mitigação, a adaptação tem sido mais receptiva e inclusiva das dinâmicas e dimensões de carácter social, a saber a integração da perspectiva de género. Isto facilita a integração do género e da capacidade de resposta ao género nos PNA e nas SASAP. Tem-se registado um crescente reconhecimento e aplicação de SASAP sensíveis ao género, acompanhadas de orçamentos, como parte integrante da adaptação climática a nível nacional e local em sectores específicos, embora, em grande medida, não tenha passado da fase de planeamento sem grande implementação, devido à fraca afectação de recursos financeiros. Por conseguinte, o processo de elaboração dos PNA representa um instrumento fundamental para os países acelerarem os esforços de adaptação às alterações climáticas e uma oportunidade para assegurar que os investimentos no domínio da adaptação sejam sensíveis às questões de género, eficazes e sustentáveis.[98] A caixa 13 destaca o projecto EnGenDER nas Caraíbas de apoio às alterações climáticas, à redução do risco de catástrofes e às intervenções de gestão ambiental.

A maioria dos países africanos (93%) estão em vias de desenvolver os seus PNA, tendo apenas cinco – Burkina Faso, Camarões, Quénia, Sudão e Togo – submetido PNA à CQNUAC. A Caixa 14 ilustra a experiência de Burkina Faso. Todos os PNA contêm referências ao género, às mulheres e às populações vulneráveis. Isto apresenta uma oportunidade importante para acautelar as dimensões do género na adaptação às alterações climáticas de forma sensível ao género logo no início dos processos de elaboração dos PNA. À medida que os países africanos vão avançando com os seus processos de PNA, e respectivos princípios e abordagens previstos nas decisões referentes à CQNUAC, existem instrumentos que servem de apoio ao desenvolvimento dos PNA e à integração do género, e permitem também aceder a mecanismos de financiamento para a elaboração de PNA ou de estratégias sectoriais e implementação das medidas de adaptação.

Caixa 13: SASAP: orçamentação sensível ao género

O projecto destinado à "Recuperação de Calamidades, Resiliência ao Clima e Ambiental" nas Caraíbas (EnGenDER) presta apoio às alterações climáticas, à redução dos riscos de calamidades e às intervenções de gestão ambiental em nove países das Caraíbas. Promovido conjuntamente pelo PNUD e pela ONU Mulheres, o projecto identifica pontos de entrada a nível sectorial, através dos PLA e acções de atenuação adaptadas ao contexto nacional (NAMA), e apoia especificamente a ampliação das acções prioritárias dos países. Tendo em conta as diferentes fases em que os países se encontram, foram desenvolvidos âmbitos de trabalho direccionados, incluindo SASAP sensíveis ao género devidamente orçamentados, ao introduzir um processo sensível ao género para identificar e acautelar as nuances, as necessidades e as vulnerabilidades de cada um dos países, com base no contexto climático. As SASAP associadas aos OSG, desenvolvidas em colaboração com os governos nacionais, preveem a integração do género em todos os sectores climáticos, para captação nos ciclos nacionais de planeamento e orçamentação. São aguardados pormenores a respeito dos processos em Dominica, Grenada e St. Lucia.

Fonte: PNUD, 'Enabling Gender-Responsive Disaster Recovery, Climate and Environmental Resilience in the Caribbean', 2019, https://www.bb.undp.org/content/barbados/en/home/projects/EnGenDER.html#:~:text=The%20EnGenDER%20project%20will%20support,upscaling%20of%20countries'%20priority%20actions

As Orientações Técnicas da CQNUAC relativas aos PNA, por exemplo, reconhecem a importância de um plano sensível ao género, ao destacar a importância da igual participação de homens e mulheres na tomada de decisões, a necessidade de evitar agravar as desigualdades de género e a probabilidade de que, ao acautelar as questões do género, levará a uma melhor adaptação e a comunidades mais resilientes.[99]

96 Margaux Granat, Emilia Reyes and Bridget Burns, 'International Gender Commitments to National Action: Integrating Gender in Climate Change Policies and Processes', 2020, https://ecbi.org/sites/default/files/Gender%20national%20experiences%20final.pdf, p.9.

97 NAP Global Network and UNFCCC, 'Toolkit for a Gender-Responsive Process to Formulate and Implement National Adaptation Plans (NAPs)', lead authors A. Dazé and C. Church (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2019), https://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2019/12/napgn-en-2019-toolkit-for-a-gender_responsive-process-to-formulate-and-implement-naps.pdf

98 NAP Global Network and UNFCCC, 'Toolkit'.

99 UNFCCC LDC Expert Group, 'National Adaptation Plans: Technical Guidelines for the National Adaptation Plan Process', 2012, https://unfccc.int/files/adaptation/cancun_adaptation_framework/application/pdf/naptechguidelines_eng_high__res.pdf

Caixa 14: Burkina Faso: Processo de elaboração de PNA sensíveis ao género

A abordagem adoptada pelo Burkina Faso para a elaboração do seu PNA consistiu em identificar as necessidades, as opções e as prioridades específicas ao obter conhecimentos especializados das instituições nacionais e regionais e ao aplicar abordagens participativas e sensíveis ao género que foram coordenadas com os objectivos, as políticas, os planos e os programas nacionais de desenvolvimento sustentável. Foi realizada uma análise de vulnerabilidade para cada "eixo estratégico" da sua Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento Sustentável Acelerados (AGSDS). A AGSDS integrou a política de género e de adaptação às alterações climáticas em programas e projectos de desenvolvimento rural. A análise socioeconómica da vulnerabilidade de género concluiu que, no sector pecuário, a maior frequência e duração das secas significa que as mulheres estão em risco de perder animais e podem sofrer uma redução significativa dos seus rendimentos devido à menor produção de leite e peso dos animais. Em tempos de seca e de estiagem, os campos agrícolas são deslocados ou expandidos para manter os níveis de produção, reduzindo a quantidade da superfície forrageira disponível para o gado. Considerou-se que as opções de adaptação identificadas no PNA teriam um maior impacto positivo se os homens e as mulheres participassem nas acções identificadas. Devido à maior vulnerabilidade das mulheres aos impactos das alterações climáticas, o PNA refere-se também à necessidade de uma consideração sistemática do género no âmbito do processo de implementação.

Fonte: PNUD, 'Gender Equality in National Climate Action: Planning for Gender-Responsive Nationally Determined Contributions', 2017, https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/gender-equality-in-national-climate-action--planning-for-gender-.html

A Rede Global do NAP lidera o apoio à integração do género nos PNA.[100] O seu Estojo de Ferramentas para um Processo Sensível ao Género para a Formulação e Implementação dos PNA NAPs apoia os esforços dos países na prossecução de um processo de PNA sensível ao género. O estojo de ferramentas fornece orientação sobre como abordar do género nas actividades de capacitação para incentivar o progresso e aumentar eficácia do processo do PNA, bem como o estabelecimento de mecanismos institucionais, o reforço de capacidades, a participação das partes interessadas, a partilha de informação e a captação de financiamento.[101] Embora apenas alguns países africanos tenham apresentado formalmente os seus PNA, surgiram lições valiosas da participação, da capacitação e das actividades de apoio à formulação e implementação dos PNA sensíveis ao género e dos planos e medidas de adaptação específicos aos sectores.[102]

Programa NAP-Ag da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) reforçou as suas atividades de apoio à integração do género. Com o PNUD, o PAN-Ag colaborar com nove países no âmbito da capacitação das principais partes interessadas e do reforço dos conhecimentos relacionados com o género para melhorar o planeamento e a implementação das acções de adaptação no sector agrícola.[103] Em África, este apoio foi prestado à Gâmbia, ao Quénia e ao Uganda, no sentido de identificar e integrar a adaptação climática nos planos de adaptação nos sectores agrícolas. O PAN-Ag tem pilotado uma abordagem de integração de género na concepção de programas, articulando-a ao processo global do PNA para integrar o género na produção de culturas, na pecuária, na silvicultura, na pesca e na aquicultura, para citar apenas alguns dos sectores.[104]

No Uganda, as orientações do Departamento de Alterações Climáticas do Ministério da Água e Ambiente (MWE), com a assistência técnica da FAO e do PNUD, levou à criação de um grupo de trabalho pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Pescas para liderar um processo participativo de desenvolvimento de um PAN-Ag. Várias das principais partes interessadas participaram no processo de formulação do PAN-Ag e continuam a participar na sua implementação, a saber as partes interessadas responsáveis por garantir que o género seja integrado no processo, ao integrar insumos para a capacidade de resposta ao género. A disponibilização de recursos financeiros para o desenvolvimento destes processos é, infelizmente, demasiado precoce para conhecer o impacto do processo NAP-AG do Uganda nas mulheres

100 Julie Dekens and Angie Dazé, 'A Framework for Gender-Responsive National Adaptation Plan (NAP) Processes', 2017, https://www.iisd.org/publications/framework-gender-responsive-national-adaptation-plan-nap-processes
101 NAP Global Network and UNFCCC, 'Toolkit'.
102 NAP Global Network and UNFCCC, 'Toolkit'.
103 NAP Global Network and UNFCCC, 'Toolkit'.
104 UNDP, 'Joint Submission by the United Nations Development Programme (UNDP) and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in relation to the "Call for submissions on how to mainstream gender considerations into national adaptation planning and implementation" of the Adaptation Committee', 2021, https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201907161801---UNDP-FAO_joint_submission_to_Adaptation%20Committee_on_Gender_and_NAPs.pdf

e nos homens. Ainda assim, o processo é um exemplo de alavancagem da vontade política de integrar o género em componentes orçamentais para promover a integração do género nos processos climáticos. As experiências do Uganda em integrar o género no processo NAP-Ag produziram as seguintes lições:

- No Uganda, as acções contra as alterações climáticas são implementadas pelos governos nacional e locais, exigindo acções de integração de género e de apoio a nível tanto local como central;
- O reforço do planeamento e da orçamentação sensível ao género para a adaptação no sector agrícola exige o reconhecimento e a promoção dos mandatos e das capacidades das diferentes partes interessadas, e a adaptação do desenvolvimento das capacidades;
- O Uganda identificou a necessidade de recolher provas de vulnerabilidades baseadas no género e dos impactos das acções de adaptação. Isto incluiu o desenvolvimento e a aprendizagem de estudos de caso realizados junto das comunidades que participaram nos programas piloto de adaptação às alterações climáticas.[105]

O programa NAP-Ag para integrar o género proporcionou uma aprendizagem significativa e boas práticas, tais como a recolha e análise de dados desagregados por género para prover informação importante a respeito das estratégias de adaptação passadas, actuais e futuras das mulheres e homens que trabalham no sector agrícola num país ou num contexto específico.[106] A Caixa 15 contém exemplos das Filipinas e do Nepal com respeito à integração da agricultura nos planos nacionais de adaptação.

Financiamento para a prontidão relativa aos PNA. O GCF presta apoio financeiro aos países para a formulação de PAN e outros processos de planeamento com vista à adaptação. Através do seu Programa de Prontidão, o GCF oferece aos países em desenvolvimento uma subvenção única de até US$3 milhões para apoiar as suas actividades de adaptação. Esta janela de apoio representa uma oportunidade não só para investir nos planos de adaptação, mas também para mobilizar investimentos em maior escala, tanto privados como públicos, nacionais e internacionais, a saber, mas não só, do GCF. Estes processos de planeamento são elementos fulcrais para as actividades contínuas nos países no sentido reforçar as suas capacidades de adaptação, atrair investimentos em acções de adaptação a partir de uma diversidade de fontes e contribuir para incentivar acções públicas e privadas visando sociedades mais resistentes. O apoio do GCF ao planeamento da adaptação destina-se a ser dirigido por cada país, com base em provas factuais e sensível ao género. As propostas de prontidão aprovadas preveem um ou mais dos seguintes resultados: reforço da governação dos planos de adaptação e da coordenação institucional; recurso a uma base de evidências para conceber soluções de adaptação para o máximo impacto; mobilização do sector privado nas acções de adaptação. O GCF presta assistência técnica aos países que utilizam um parceiro nacional e/ou regional para efeitos da formulação de propostas de planos de adaptação. Este mecanismo ajuda os países a desenvolverem a teoria da mudança na adaptação às alterações climáticas, articular uma lógica específica nacional em relação ao clima, e integrar as partes interessadas relevantes no planeamento nacional e subnacional.

Caixa 15: Programa para a integração da agricultura nos planos nacionais de adaptação (NAP-Ag)

As Filipinas estão a trabalhar no sentido de integrar o género, a adaptação às alterações climáticas e a gestão dos riscos de catástrofes no seu Plano de Modernização da Agricultura e das Pescas para o período 2018-2023. A equipa do programa NAP-Ag nas Filipinas contratou um perito em matéria do género para integrar o género nas diversas fases do processo do PNA. Este perito prestará apoio à capacitação das principais partes interessadas, integrará o género nas propostas de financiamento, e conceberá e conduzirá análises de género nas principais cadeias de valor agrícola.

No Nepal, foi realizada uma formação de três dias para sensibilizar os camponeses em relação às abordagens e questões sensíveis ao género antes de participarem em discussões de grupos de foco nas comunidades rurais.

Fonte: PNUD, 'Promoting Gender-Responsive Adaptation in the Agriculture Sectors: Entry Points within National Adaptation Plans', 2018, http://www.fao.org/3/I8906EN/i8906en.pdf

REDD+

No âmbito da CQNUAC, os acordos em matéria da REDD+ foram os primeiros a reconhecer a componente da igualdade de género de género na formulação de soluções, tendo em linha de conta as especificidades das funções das mulheres e dos homens nas actividades florestais e nas cadeias de valor da deflorestação, e a necessidade de integrar uma abordagem a nível comunitário. Foram atribuídos recursos financeiros para responder à necessidade de financiar a reflorestação e reduzir a degradação florestal, uma forma de recompensa pela salvaguarda do ecossistema por parte dos países doadores aos países beneficiários, muitos deles

105 FAO e PNUD, 'Gender and Adaptation Planning in the Agricultural Sectors: The Case of Uganda', 2017, http://www.fao.org/3/I8282EN/i8282en.pdf
106 UNDP, 'Joint Submission'.

no continente africano devido às elevadas extensões de cobertura florestal. Através de roteiros de género REDD+, foram apoiadas acções de capacitação e a criação de órgãos decisores em matéria do género e da silvicultura, como no Gana (Caixa 16).

Resumindo, existem múltiplos instrumentos e iniciativas que permitem transformar a agenda e os acordos internacionais de integração do género e das alterações climáticas nos planos e nas políticas nacionais. Mas a aplicação nos países, quer seja pela transferência de conhecimentos, capacitação ou apoio técnico, continua baixa, pois o financiamento internacional para a OCSG mantém-se aquém das necessidades.

Caixa 16: Gana: REDD+

O Gana iniciou as actividades de prontidão à REDD+ em Julho de 2008, quando a Nota da Ideia do Plano de Prontidão (R-PIN) foi aprovada pelo Fundo de Parceira de Carbono da Floresta (FCPF). Em 2012, o Gana lançou oficialmente o seu programa REDD+. Têm sido encetados vários esforços no sentido de assegurar que o processo REDD+ seja sensível ao género. A Estratégia REDD+ do Gana (2016-2035) observa que as considerações de género são essenciais para o programa REDD+ em conformidade com a Política Nacional de Género (2015). O Gana foi um dos primeiros países do FCPF a desenvolver um Roteiro e Plano de Acção do Género para a REDD+, que previa acções de integração de género e a criação de um Sub-Grupo de Trabalho para o Género (GSWG), a integrar a sua arquitectura nacional de REDD+. O objectivo é o de garantir que homens e mulheres beneficiem das políticas, programas e fundos de protecção das florestas.

Duas actividades provaram ser fundamentais para integrar o género no processo de REDD+. Primeiro, foi desenvolvido um Roteiro de Género e REDD+ em 2011 para integrar considerações de género no processo de REDD+, e segundo, uma Avaliação Ambiental e Social Estratégica (SESA) do mecanismo REDD+ em 2014 garantiu que o género, juntamente com considerações ambientais e sociais, fosse incorporado no processo de prontidão para o REDD+ do Gana. O Roteiro identifica as acções para a fase de prontidão e um Plano de Acção para a Implementação e Gestão. Três acções críticas na fase 2 são: (i) a participação das mulheres em actividades de monitorização, reporte e verificação (MRV) e M&A; (ii) sistemas de benefícios sensíveis ao género que assegurem uma compensação justa às mulheres em projectos de REDD+; e (iii) uma gestão técnica das florestas que reflicta o papel das mulheres como partes interessadas e gestoras dos recursos florestais. Em 2015, foi estabelecido um GSWG nacional de REDD+. O GSWG inclui representantes de ministérios, departamentos e agências (MDA), comunidades locais, sector privado e OSC. A par da formação, o GSWG desenvolveu um Plano de Acção sobre Género e REDD+.

Em conformidade com o Roteiro de REDD+, o Ministério do Território e dos Recursos Naturais (MLNR) nomeou um técnico do género para assegurar a integração no Programa de Investimento nas Florestas (FIP).

Fonte: IUCN, 'Mainstreaming Gender into Ghana's REDD+ Process: Successes and Challenges of the Journey', 2016, https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/mainstreaming_gender_into_ghanas_redd_process.pdf

"Existem múltiplos instrumentos e iniciativas que permitem transformar a agenda e os acordos internacionais de integração do género e das alterações climáticas nos planos e nas políticas nacionais"

6 Progressos no continente: síntese

Este documento de base assenta em estudos realizados predominantemente em quatro países - Benim, Gana, Moçambique e Uganda- através de uma auditoria de género, ao agregar exemplos do continente africano em geral e boas práticas internacionais. Esta secção resume os resultados da auditoria, e acrescenta algumas perspectivas sobre as experiências destes países com a integração do OCSG.

São resumidas as informações e as comparações generalizadas da análise dos mecanismos e dos sistemas existentes em cada país, e da forma como apoiam ou integram activamente o género nas políticas e nos planos em matéria do clima, com destaque para os desafios que os países enfrentam e como poderão incidir sobre uma integração e adopção mais robustas de um sistema de OCSG. Os perfis dos países constam do Apêndice A

6.1 Retrato de síntese

Os quatro países objecto de estudos confrontam-se com importantes riscos climáticos, com Moçambique a encabeçar a lista devido à sua elevada vulnerabilidade aos ciclones. A par disto, em todos os países, é evidente que os riscos climáticos não são neutros em termos de género, e as mulheres, sobretudo nas zonas rurais onde a maioria vive, enfrentam desafios específicos relacionados com o clima. O espaço orçamental apertado, agravado pela pandemia da COVID-19 (Caixa 17), dificulta que os países superem os importantes constrangimentos na resolução destes riscos climáticos através dos seus processos de planeamento e orçamentação. Impõe-se o reforço da eficiência e acautelar a sustentabilidade para combater devidamente as alterações climáticas. Garantir que as respostas às alterações climáticas sejam sensíveis ao género aumentará a eficiência e eficácia das. O Quadro 4 indica as acções sensíveis ao género, as acções relacionadas com o clima e/ou as acções de género-clima que estão a ser prosseguidas nos quatro países em relação a cada ponto de acção.

Condições favoráveis

O estudo concluiu que, embora haja indícios de acções e progressos em relação às condições favoráveis e às acções encetadas em todos os países no domínio das alterações climáticas e de género isoladamente (embora a níveis díspares entre países), continua a registar-se uma lacuna significativa na integração coesa destas duas áreas temáticas no processo de planeamento e orçamentação.

Compromissos internacionais e instrumentos nacionais:

Todos os países estudados possuem estruturas, políticas e quadros jurídicos próprios em matéria das alterações climáticas, em resposta à agenda internacional neste domínio. Encontram-se em diferentes fases de finalização dos documentos. Registam-se variações quanto à integração do género nestes documentos, em parte devido às diferentes modalidades de apoio de que têm usufruído da parte dos parceiros de desenvolvimento, nomeadamente o PNUD, e alguns dos fundos climáticos. O Gana e o Uganda são os mais avançados neste domínio. O género está mais bem integrado na maioria dos documentos (PNA, CND, etc.). O apoio no sentido de cumprir a agenda internacional sobre o clima reveste-se de importância, pois pode contribuir para os processos nacionais de planeamento estratégico durante o ciclo orçamental.

Quadros jurídicos e políticos

Existem quadros jurídicos e políticos em matéria de género, concebidos para superar a desigualdade de género, em cada um dos países analisados. Estes fornecem o mandato e o ponto de partida para a integração do género na política climática e no orçamento. No entanto, Moçambique é o único país entre os quatro que desenvolveu uma estratégia relativa ao género e ao clima. Existem ainda quadros jurídicos relativos às alterações climáticas nos países estudados, alguns dos quais já foram aprovados (por exemplo, o do Benim) e outros ainda em fase de projecto (por exemplo, no Uganda). Na generalidade, estes estipulam que as alterações climáticas devem ser integradas em todos os planos de desenvolvimento e podem também ser usadas como pontos de entrada para justificar abordagens climáticas sensíveis ao género.

Articulação entre o género e o clima

A maioria dos países, a saber naqueles objecto de estudos, tende a concentrar-se nos sectores tradicionais onde as mulheres predominam, tais como a agricultura e a silvicultura.

Quadro 4: Retrato dos progressos em matéria de OCSG em quatro países

	Benim	Gana	Moçambique	Uganda
Planos orçamentados				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Orientações/circulares orçamentais				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Formulação de orçamentos				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Declaração do orçamento				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Execução do orçamento				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Prestação de contas e monitoriza-ção				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Auditoria				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				
Orçamento do cidadão				
Alterações climáticas				
Género				
O género no clima				

	Implementado e activo
	Implementado ou pilotado no passado – não está em curso
	Piloto

O papel das mulheres noutros sectores onde as alterações climáticas têm impactos importantes, e que poderiam reforçar o protagonismo das mesmas na economia verde, não recebe a mesma atenção. Isto é reflexo da noção incorrecta generalizada de que o género é apenas um determinante "social", o que revela um fraco conhecimento da articulação entre as alterações climáticas, o género e a redução da pobreza. Por conseguinte, regista-se uma fraca protecção das mulheres da acção climática em sectores como as infra-estruturas e a tecnologia, o que comprova que o género não goza de plena integração nos planos e orçamentos climáticos. Uma excepção é o sector da energia no Benim, onde tanto o clima como o género estão integrados – em conformidade com a Política de Género e Energia da CEDEAO.

Dados e análises

Embora os dados sobre o clima estejam geralmente disponíveis na maioria dos países, este nem sempre é o caso com os dados desagregados por género, sobretudo nas áreas rotuladas de "não sociais". Na ausência de análises do género e do clima, ou dos sectores relevantes para o clima, a informação e os dados relativos a países e contextos específicos continua a ser escassa. As lacunas a nível dos dados afectam a capacidade de conceber, priorizar e avaliar de uma perspectiva do género.

Mecanismos institucionais

A noção de articulação entre as alterações climáticas e a igualdade de género é relativamente recente e a integração, seja no âmbito do desenvolvimento de políticas ou dos mecanismos institucionais, é, em larga medida, descurada. Existem mecanismos institucionais bastante complexos tanto para as alterações climáticas como para a igualdade de género em todos os países analisados, embora estejam mais bem desenvolvidos no que toca às alterações climáticas. No que respeita ao género, estes incluem invariavelmente os ministérios responsáveis pelo género e/ou pelos assuntos sociais. Os ministérios têm diferentes pontos focais para o género e para as alterações climáticas, no entanto, em conformidade com os compromissos assumidos no âmbito dos acordos de Lima, muitos dos ministérios possuem um ponto focal para ambos. A eficácia destes pontos focais é prejudicada pela sobreposição de responsabilidades, regras pouco claras para a cooperação entre agências e a ausência de recursos e de apoio político.

O clima no planos e nos orçamentos nacionais

Os quatro países analisados encontram-se também em fases diferentes da integração das alterações climáticas nos processos de planeamento e de orçamentação: o mais avançado é o Gana, que tem um sistema claro e funcional de marcação orçamental para o clima; o Uganda iniciou a marcação orçamental para o clima, embora ainda não abranja todos os sectores; Moçambique iniciou um processo semelhante, mas ainda não está em funcionamento; enquanto no Benim, este ainda não constitui um processo sistemático.

Orçamentação por programas

Todos os países analisados sofreram, embora em graus diferentes, reformas orçamentais significativas no sentido de uma orçamentação por programas e de uma maior transparência orçamental. No caso do Benim, por exemplo, estas reformas seguem as directivas da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) e foram positivamente avaliadas no ***Open Budget Survey*** de 2019. No Uganda, o orçamento goza de elevados níveis de transparência em termos dos documentos orçamentais disponibilizados ao público, o contexto ideal para a integração da OCSG. No entanto, mesmo quando existe a marcação orçamental para o clima, registam-se deficiências a nível do rastreio das despesas e a nível da auditoria, e as questões de género ainda não foram integradas nos sistemas de orçamentação para o clima.

Orçamentação sensível ao género

Três dos quatro países analisados implementaram uma ou outra forma de OSG. O Benim é o país que foge a esta regra. O Uganda é, sem dúvida, o pioneiro e o país mais avançado neste domínio, seguido de Moçambique e do Gana. Os países com experiência de OSG são os que revelam a maior capacidade para a orçamentação para o clima e a OCSG. Isto porque, ao longo dos anos, a implementação de OSG enfrentou os mesmos obstáculos que a integração do clima, a saber os aspectos relacionados com a definição, a capacitação, os sistemas de monitorização e controlo, e adequação dos recursos.

Agenda da OSG

Todos os países objecto de estudo dispõem de uma forma ou outra de planeamento e monitorização, além da orçamentação para os ODS. No Benim, esta encontra-se numa fase piloto. O Uganda e o Gana registam mais progressos neste domínio. Existe o risco de que o destaque para os ODS venha a substituir a OSCG. Há que distinguir entre os dois, porque na forma como os processos dos OGD estão a avançar, o género e as alterações climáticas não estão a ser abordadas como áreas transversais, mas sim em relação ao ODS5 e ODS13.

Descentralização

Todos os países estudados registam alguma descentralização, tendo vários processos de planeamento e de orçamentação sido descentralizados para níveis governamentais inferiores. A informação recolhida dos quatro países indica níveis ainda mais baixos de integração do género e das alterações climáticas nos planos e nos orçamentos nos níveis descentralizados, em grande medida devido a capacidades fracas a esses níveis.

Capacidades relativas ao género

Embora por vezes fracas, elas existem em todos os países analisados, mas não foram alavancadas no contexto do OCSG. Isto requer formação contínua e capacitação, acompanhada de orientações claras e ferramentas práticas. As tendências nos quatro países indicam que os níveis de esforço e os resultados da integração do género no clima não são uniformes em todos os sectores. Por exemplo, no Benim, o sector da energia parece estar muito mais avançado. No Uganda, é o sector agrícola. Estas diferenças nos níveis de esforço podem estar relacionadas com o apoio dos parceiros de desenvolvimento (por exemplo, apoio NAP-Ag no Uganda), bem como a existência de quadros políticos fortes, tais como a políticas da CEDEAO com respeito às mulheres e à energia no Benim.

Participação da sociedade civil e das partes interessadas

Todos os países estudados possuem uma sociedade civil relativamente dinâmica, susceptível de contribuir para defender políticas e orçamentos responsivos ao clima e sensíveis ao género, sobretudo aquando das consultas públicas relativas ao orçamento (no Benim, existe a *Social Watch*; no Uganda, existe o *Civil Society Budget Advocacy Group)*.

Liderança e vontade política

É conhecido que a promoção de questões transversais como o género e o clima requer uma forte vontade política e liderança, associadas a mensagens claras e inequívocas do topo. Nem essa vontade política nem a coerência das mensagens são iguais em todos os países estudados.

Caixa 17: O impacto da COVID-19 nas finanças públicas

Regra geral, os orçamentos nacionais em África devem dar resposta a todas as necessidades de desenvolvimento prioritárias num ambiente de recursos públicos escassos e limitados. Os decisores políticos e os formuladores de políticas reconhecem as dificuldades em reduzir a pobreza, assegurar a igualdade de género e combater as alterações climáticas em simultâneo de forma eficiente e eficaz. Estas dificuldades agravaram-se desde o surto de COVID-19 a nível mundial, face ao eventual desvio dos recursos nacionais dos planos de desenvolvimento para a resposta à emergência e à crise.

As limitações das travessias através fronteiras, conjugadas com o abrandamento económico, levou ao colapso do comércio internacional que diminuiu em 13–32 por cento, uma queda de 30–40 por cento no investimento directo estrangeiro. Cerca de outras 500 milhões de pessoas foram empurradas para a pobreza, resultando no primeiro aumento das taxas de pobreza em décadas.[107]

A combinação de níveis mais elevados de despesa para lidar com a COVID-19 e a redução das receitas devido às respostas anti-pandemia deixou muitos países (nomeadamente em África) confrontados com pressões orçamentais extremamente desafiantes e, em muitos casos, o aumento da dívida, exigindo uma acção eficiente e prioritária para resultados nacionais robustos e sustentáveis.[108]

Os primeiros relatórios revelam que, embora a taxa de mortalidade da COVID-19 seja superior para os homens, a saúde das mulheres é geralmente afectada pela redistribuição de recursos e prioridades, a saber a nível dos serviços de saúde sexual e reprodutiva.[109] As mulheres estão sobre-representadas nos sectores mais afectados pela pandemia, e os trabalhadores informais correm o risco de serem excluídos dos pacotes de alívio e de recuperação.[110] Os dados emergentes levam a acreditar que os impactos da recessão mundial provocados pela COVID-19 resultarão numa queda prolongada dos rendimentos das mulheres e na exclusão das mesmas do mercado de trabalho, com impactos agravados para aquelas que já vivem na pobreza. Existem provas de que esta situação tem vindo a reduzir a despesa naqueles sectores de que as mulheres mais necessitam, a saber as acções de combate às alterações climáticas.

107 Global Green Growth Institute, 'Achieving Green Growth and Climate Action Post-COVID-19', 2020, https://gggi.org/site/assets/uploads/2020/07/GGGI-Technical-Report-Achieving-Green-Growth-and-Climate-Action-Post-COVID-19.pdf
108 Global Green Growth Institute, 'Achieving Green Growth', 11.
109 OIT, 'ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work', 2020, https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_755910/lang--en/index.htm
110 UN, 'Policy Brief'.

7 Conclusões

Muitos países africanos hoje possuem uma ou outra modalidade de OSG e ORC. Este documento baseia-se em análises de quatro países: o Benim, o Gana, Moçambique e o Uganda. Três destes possuíam estratégias/planos climáticos orçamentos e dois possuíam planos de género orçamentados. Todos referiam tanto ao género como às alterações climáticas na circular orçamental. Dois exigiam que tanto o género como o clima figurassem referidos nas propostas orçamentais. A experiência com a classificação das despesas no género e no clima, e com a utilização desta informação¸ é mais contraditória. Todos têm realizado revisões das despesas de género ou climáticas que fornecem provas para o aperfeiçoamento de estratégias e políticas. Alguns países africanos começaram a incluir marcadores e pontuações nos sistemas orçamentais, o que abre a possibilidade de fornecer provas para influenciar as negociações orçamentais. A experiência a nível da responsabilização e da transparência é mais limitada, com apenas Moçambique a apresentar funções de auditoria pública (que abrangem tanto as despesas de género como as despesas climáticas) e apenas o Uganda emite orçamentos do cidadão (abrangendo tanto os orçamentos de género como os orçamentos climáticos).

A maioria do trabalho a respeito dos OSG e ORC foi realizado de forma independente. No entanto, regista-se um reconhecimento crescente das ligações entre a igualdade de género e a adaptação e mitigação às alterações climáticas. Em particular, existe a preocupação com o eventual efeito diferenciado dos prejuízos e os danos causados pelas alterações climáticas para as mulheres e os homens, para as raparigas e os rapazes. Em particular, dado o seu estatuto social e político na sociedade, as mulheres poderiam ser desproporcionadamente afectadas. Também se reconhece que as mulheres são frequentemente mais eficazes do que os homens no desenvolvimento da resiliência comunitária. Face a estes dois aspectos, tem-se registado um aumento do interesse nos OCSG, que procura conferir uma "dupla prioridade" às despesas climáticas que reduzam a desigualdade de género e reconheçam a contribuição das mulheres para a resiliência. A OCSG pode abarcar um conjunto de acções, a saber as seguintes:

- Referenciar a importância do género nas estratégias para o clima;
- Exigir que o género e o clima sejam tidos em consideração na concepção e avaliação de políticas, de programas e de projectos, a saber a participação apropriada das mulheres;
- Assegurar que os relatórios relativos à marcação/pontuação da despesa para o clima sejam acompanhados marcação/pontuação da despesa para o género ;
- Assegurar que as práticas de qualquer fundo nacional para o clima integrem também o género;
- Exigir que as revisões da despesa para o clima façam referência a quaisquer acções de classificação da despesa no género e que mencionem os programas relevantes tanto para o género como para o clima;
- Exigir que os organismos públicos e da sociedade civil envolvidos na responsabilização e transparência das despesas climáticas avaliem se o género recebeu o devido reconhecimento no trabalho de orçamentação para o clima.

A OCSG representa um passo importante em frente e, em muitos países, é o primeiro passo mais importante para melhorar a eficácia das despesas climáticas e o seu contributo para a igualdade de género. Visto que o financiamento climático é superior ao financiamento do género, e que recursos substanciais estão a ser dirigidos ao ORC, a maioria dos países está a dar prioridade à integração do género nos ORC em curso. Para algumas iniciativas de ORC, restam outras vantagens da integração do género logo à partida, e de abordar a OCSG como actividade genuinamente conjunta e simultânea. Isto permite a aplicação de abordagens comuns para efeitos das acções de integração, as saber as seguintes:

- Coerência das metodologias técnicas aplicadas na integração (classificação, avaliação, reporte, estratégias/planos de definição de custos), assim reforçando a qualidade, a credibilidade e a influência;
- Capacitação nos domínios das tarefas de integração conjunta, promovendo os conhecimentos mútuos e a qualidade das capacidades;
- Colaboração institucional em pé de igualdade, proporcionando um melhor reconhecimento das articulações, sobretudo no que respeita aos programas que revelam uma maior sobreposição entre o género e o clima;
- As modalidades de consulta e de participação no planeamento e concepção de programas podem abranger tanto o género como o clima, garantindo resultados de melhor qualidade;
- Se tratados em conjunto, o género e o clima podem incentivar um maior apoio político.

Este documento de base analisou o leque de possíveis acções que os países podem prosseguir para os OCSG. Cada país terá a suas próprias prioridades, em função principalmente da natureza das questões de género e das alterações climáticas no país e dos progressos logrados até à data. A maioria dos países utilizará os mecanismos institucionais existentes em matéria de género e da estratégia climática, permitindo que as acções relativas ao OCSG evoluam naturalmente, respondendo oportunamente aos acontecimentos políticos. Alguns países poderão desejar considerar o desenvolvimento de um plano mais explícito, associado a responsabilidades institucionais mais formais. Um tal plano poderia contribuir para uma maior sensibilização e compreensão, permitir definir o conjunto de acções seleccionadas, e servir de foco para as acções de coordenação.

> ***"A OCSG representa um passo importante em frente e, em muitos países, é o primeiro passo mais importante para melhorar a eficácia das despesas climáticas e o seu contributo para a igualdade de género"***

Apêndice A: Perfis dos países

Benim

De acordo com o Ministro das Finanças, o Benim não integrou as alterações climáticas nas finanças públicas de forma sistemática, embora se preste alguma atenção aos relatórios relativos à implementação de várias gerações de documentos de políticas em prol do clima, associados aos compromissos de marcação das acções climáticas. O Benim não utiliza um sistema de marcação climática em si, mas procura acompanhar as actividades relacionadas com o clima através do Sistema de Gestão de Dados para rastrear os ODS, bem como a despesa relacionada com o género. Tudo isto encontra-se actualmente na fase piloto.

As alterações climáticas e o género não são sistematicamente incluídos nos documentos de planeamento e orçamentação de todos os ministérios sectoriais, quer isoladamente, quer de forma integrada. Isto deve-se provavelmente à ausência da marcação das acções climáticas ou de género, e à existência de múltiplas fontes de financiamento (incluindo o Fundo Nacional para o Ambiente e o Clima) é muito difícil medir o volume de recursos destinados às alterações climáticas e muito menos às alterações climáticas sensíveis ao género. Registam-se tentativas de orçamentação para os ODS que, no futuro, poderiam servir de indício do volume de recursos dirigidos às alterações climáticas. Posto sito, não existe um conjunto uniforme de mensagens governamentais e de procedimentos de rastreio relativos à integração e orçamentação das alterações climáticas ou do género, nem, sem dúvida, para as duas em conjunto como componentes integrais para enfrentar as alterações climáticas.

A par disto, o OSG não regista muita eficácia no processo de orçamentação do Benim. A adopção da comunicação introduzida no Conselho de Ministros que autoriza a mobilização dos recursos necessários à aplicação do roteiro nacional para a implementação do OSG no Benim permitirá reiniciar o processo. Esta não foi emitida. Em todos os casos, deve ser acompanhado por várias medidas importantes, incluindo procedimentos adequados e capacitação, e exigirá uma liderança inequívoca com respeito ao assunto.

Um dos principais elementos viabilizadores consiste na existência de um sistema orçamental robusto em vias de ser modificado, mas que vai na direcção de um sistema baseado em programas, ideal para a integração de qualquer tema transversal. Além disso, existe um quadro institucional e político, bem como vontade política para incluir as alterações climáticas nos processos de planeamento e orçamentação e iniciar um sistema de rastreio do clima. Separadamente, existe uma iniciativa para desenvolver o OSG. As evoluções e os compromissos não são uniformes a nível sectorial. Alguns sectores revelam mais progressos e empenhamento que outros. Os desafios incluem a ausência da capacidade necessária para a integração das alterações climáticas sensíveis ao género nos planos e nos orçamentos nacionais, sobretudo a nível local. Esta integração exigiria sistemas e a recolha de dados. Outro desafio consiste em racionalizar as diversas estruturas e assegurar uma mensagem uniforme da parte do governo sobre o caminho a seguir para estas questões. É evidente que se trata de um desafio intensivo em termos de recursos, devido às exigências de responder à pandemia da COVID-19.

Existem planos para introduzir um sistema de rastreio do orçamento para as alterações climáticas e um sistema de rastreio do OSG. A par disto, está prevista a introdução de um sistema de OSG. Estes sistemas devem ser integrados e funcionar conjuntamente para evitar a duplicação de esforços e dos recursos que venha a ser necessários.

Gana

Existem quadros bastante avançados para a integração do OCSG nos planos e nos orçamentos no Gana, embora tenham sido identificadas algumas lacunas. Todos os ministérios e agências governamentais aplicam um sistema de pontos focais de género, mas estes pontos focais para o género são puramente técnicos e carecem de poderes políticos para influenciar os OCSG.

O Gana desenvolveu a marcação do orçamento, de acordo com as recomendações do CPEIR em 2015. A ferramenta está centralizada no MOFEP, responsável pela integração do financiamento para as alterações climáticas nos processos anuais de orçamentação e de planeamento, incluindo um painel único para efeitos de elaboração de relatórios. Todavia, o governo não apresentou relatórios sobre a despesa com o clima numa Declaração relativa ao Orçamento para o Clima, por exemplo.

O Ministério das Finanças desenvolveu um instrumento para monitorizar os fluxos de financiamento para o clima de fontes nacionais e internacionais. As “alterações climáticas e o género” figuram na lista de palavras-chave referentes à despesa associada ao clima. Contudo, um aspecto que suscita preocupações é que o género não figura nas categorias de objectivos políticos e códigos orçamentais relevantes para o clima. Por conseguinte, não é claro como esta referência ao género seria aplicada e se seria possível fazer a marcações e monitorizar as despesas climáticas sensíveis ao género.

No que respeita à responsabilização e à transparência, o género não está incluído no orçamento do cidadão de 2020. É feita referência às alterações climáticas apenas uma vez no âmbito da segurança alimentar, sem qualquer menção do género.

Quanto ao OSG, embora tenha sido iniciado um programa-piloto de orçamento de género financiado por parceiros de desenvolvimento em 2007, este não logrou grandes progressos por várias razões, incluindo a falta de liderança

ou vontade política, e fraca aceitação do programa-piloto ao ponto de ser integrado na programação do Estado.

Moçambique

Moçambique possui um quadro político avançado no domínio do género e das alterações climáticas, tendo ratificado várias convenções regionais e internacionais nos domínios da igualdade de género, alterações climáticas, meio-ambiente, gestão dos riscos de calamidades e direitos humanos. O sistema de planificação e monitoria no país é orientado pelo Plano Quinquenal do Governo (PQG), que contém uma Matriz de Indicadores e Metas.

Historicamente, a função de promover a igualdade de género tem sido repartida por várias instituições. O estabelecimento de pontos focais e de unidades de género em vários sectores demonstrou alguma vontade do governo em promover a igualdade de género. As dificuldades a nível dos recursos humanos, recursos de capital e financeiros inadequados para reforçar o trabalho do Ministério do Género, da Criança e da Acção Social foram notadas pelo Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW). As acções prosseguidas por Moçambique incluem a colaboração com organizações não governamentais tais como o Fórum Mulher e o *Tanzanian Gender Networking Program* - estas organizações prestam assistência técnica, formação e apoio logístico ao pessoal do ministério - e contributos para as políticas e quadros legislativos.

Regista-se uma fraca capacidade para integrar com eficácia as alterações climáticas aos níveis nacional, provincial e local nos projectos de infra-estruturas, e nos serviços sociais e económicos, embora se registem alguns progressos em alguns sectores, sobretudo a nível central.

Não existe uma referência sobre os níveis de despesas relacionados com o clima. Sem uma rubrica específica para a despesa com o clima nos formatos orçamentais existentes, a declaração financeira do governo não dá qualquer indicação das despesas climáticas. Por conseguinte, é difícil rastrear as despesas climáticas para efeitos de elaborar planos futuros. A ausência de informação sobre as despesas climáticas continuará a apresentar desafios em matéria da formulação de planos com definição dos custos nos próximos anos, quando as atividades climáticas venham a consumir uma parte significativa do orçamento para o desenvolvimento.

O governo moçambicano está em vias de reforçar o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) com a reforma do processo de planificação e orçamentação, e a introdução do sub-sistema de planificação e orçamentação (SPO). Embora as normas orçamentais façam referência às alterações climáticas, tem-se registado uma ausência de reformas importantes no sentido de integrar as alterações climáticas no orçamento.

Moçambique tem ocupado o lugar de vanguarda no que respeita à experimentação com OSG, e regista um desempenho relativamente positivo no que diz respeito à implementação da agenda de reformas da Declaração de Paris de 2005. Em 2007, foi integrada uma dimensão de género nas orientações para o orçamento nacional. A dimensão de género é também abordada durante as negociações orçamentais, durante as quais as propostas orçamentais de vários ministérios da tutela são discutidas sob a orientação do Ministério das Finanças e do Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

Moçambique tem logrado progressos no sentido de colmatar as lacunas no domínio da igualdade de género e das alterações climáticas, mas tem um longo caminho a percorrer. As suas tentativas de OGR podem servir para colher aprendizagens das melhores práticas para futuras acções na orçamentação do clima.

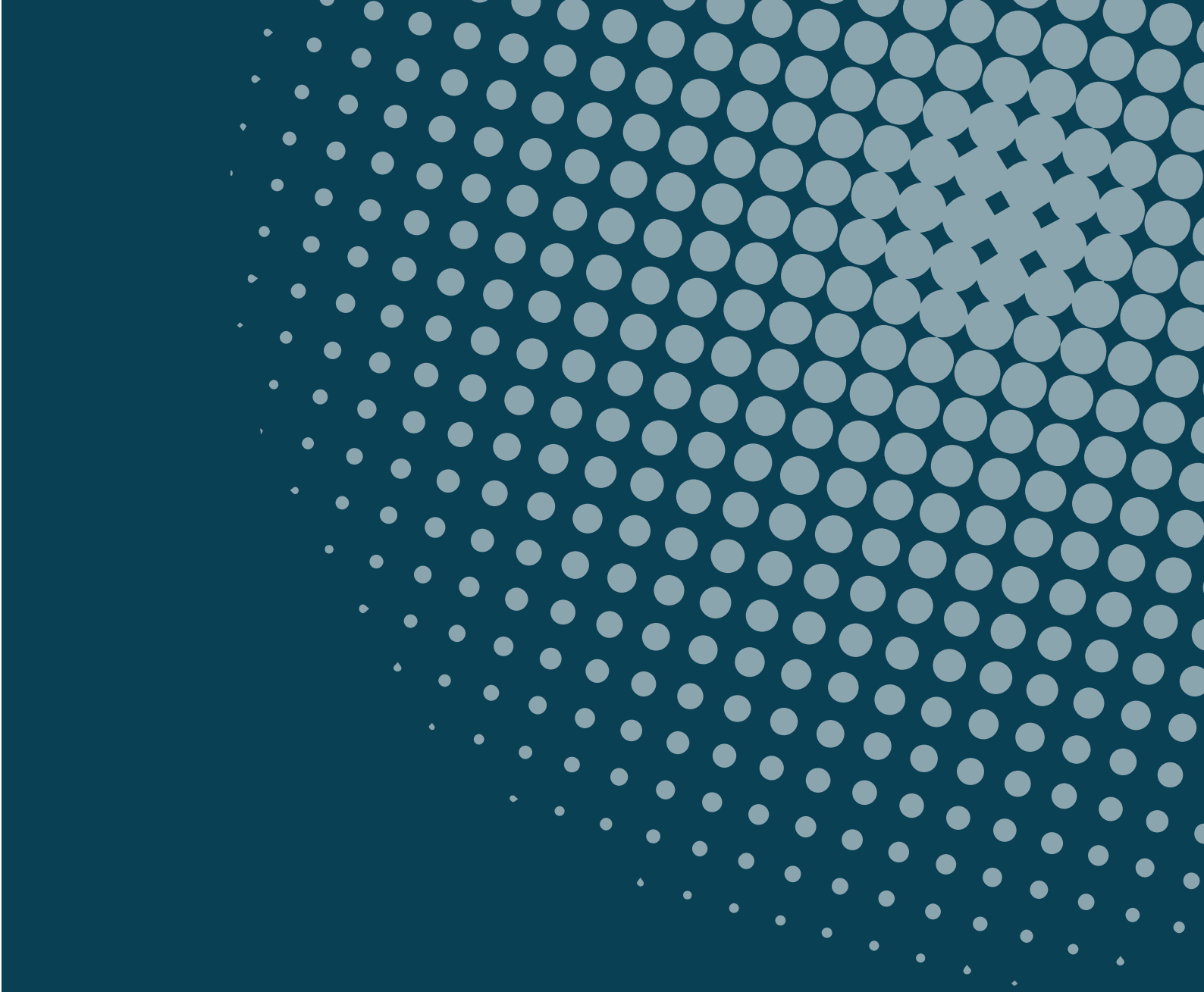
O Fundo de Gestão de Calamidades apresenta uma oportunidade para implementar acções inclusivas – serve também de modelo para um futuro mecanismo de financiamento para o clima.

Uganda

Desde 1997, o Uganda tem em vigor os quadros jurídicos e políticos necessários para alcançar a igualdade de género. O país também goza de uma estrutura bem estabelecida para lidar com as alterações climáticas. Este quadro político e de planificação identifica a importância das alterações climáticas e da igualdade de género como elemento fundamental para o desenvolvimento do Uganda; todavia, são apresentados como questões distintas, sem integração entre elas.

O Uganda apresenta uma longa história de elaboração de orçamentos sensíveis ao género. Tem envidado vários esforços para integrar as alterações climáticas nos planos e nos orçamentos, sendo ambas as questões mencionadas nas circulares do orçamento, embora separadamente. Com a assistência do Banco Mundial, introduziu um sistema de marcação climática que foi inicialmente pilotado em quatro ministérios e quatro administrações locais. O sistema ainda não entrou em pleno funcionamento. No Uganda, os orçamentos baseados nos resultados criam um ambiente propício à implementação do OCSG. Este sistema apresenta um elevado nível de transparência orçamental, conforme evidenciado pela apreciação parlamentar por intermédio da Comissão de Recursos Naturais. No Uganda existe ainda uma comunidade activa de OSC, que desempenha um papel fundamental em garantir a responsabilização durante o processo orçamental.

O factor potenciador mais importante consiste na tradição no Uganda de integrar temas transversais como o género e a equidade, fomentado por uma forte vontade política. Esta experiência pode servir de base para a implementação do OCSG. O principal desafio reside nas capacidades em matéria das alterações climáticas e do género, nomeadamente a nível das autarquias locais. Evidentemente, outro desafio é a actual pandemia e o seu impacto na afectação de recursos.



CABRI
CONNECT • SHARE • REFORM

International Budget Partnership

Sweden
Sverige

iied

UNDP