



O QUE SÃO INICIATIVAS DE ORÇAMENTAÇÃO SOCIAL?

O termo “Iniciativas de Orçamentação Social” (IOS) engloba os diversos esforços e iniciativas desenvolvidas por vários actores para analisar, avaliar e contribuir para a realização dos direitos das mulheres e das crianças através do refinamento e melhoria dos instrumentos de planificação e orçamentação públicos.

Essas iniciativas são normalmente formuladas à volta de direitos humanos e tendem a ter como enfoque as estratégias de não discriminação e de redução da pobreza, com especial ênfase nos grupos em desvantagem na sociedade.

QUAL A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA AS MULHERES E CRIANÇAS?

O Orçamento do Estado (OE) é uma declaração de políticas públicas efectuada pelo Governo no decorrer de um ano. Os orçamentos públicos são usados para implementar as prioridades e compromissos dos governos anualmente.

Assim, tal como em todas as outras áreas, o orçamento público também deve ser alocado para implementar as prioridades e compromissos claramente definidos pelo governo para as crianças e para as mulheres.

Normalmente, a preparação do OE é feita de uma maneira uniforme e neutra, isto é, sem necessariamente tomar em consideração as diferentes necessidades e direitos das pessoas, em grupo ou individualmente.

Os responsáveis pela preparação do OE nem sempre se informam, dos diferentes resultados que as políticas e seus respectivos orçamentos podem ter sobre os diferentes grupos da sociedade. Tal situação tem consequências graves para a vida dos grupos mais pobres e mais vulneráveis, visto que o seu acesso aos serviços públicos depende fundamentalmente das despesas do governo.

MENSAGENS CHAVE

- **Definição:** As iniciativas de orçamentação social são esforços e iniciativas desenvolvidas por vários actores para analisar, avaliar e contribuir para a realização dos direitos das mulheres e das crianças através do refinamento e melhoria dos instrumentos de planificação e orçamentação públicos.

O OE revela quanto dinheiro o governo pretende mobilizar (volumes de recursos), por quem (o modo como os encargos são partilhados) e como será gasto (em que sectores, e para que objectivos). Como uma ferramenta de redistribuição de recursos, o OE revela quais os grupos sociais que irão – ou não – beneficiar-se de tais decisões orçamentais.

COMO CONCILIAR O ENFOQUE NAS PERSPECTIVA DA CRIANÇA E NA ÓPTICA DE GÉNERO?

A realização dos direitos das crianças está ligada à realização dos direitos das mulheres - e vice-versa. O combate à discriminação com base no género deve começar na infância a fim de evitar a perpetuação da subordinação da menina/mulher ao longo do ciclo intergeracional. Essa análise de género deve também envolver os meninos/homens com o fim de quebrar tabus e estereótipos.

Tanto a Convenção sobre os Direitos da Criança, quanto a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, vêem o orçamento como um ponto de partida para a realização dos direitos das crianças e mulheres. A ênfase nas despesas públicas não é uma surpresa - a realização de direitos implica custos.

Para combater a violência contra as mulheres e as raparigas, por exemplo, as instituições governamentais têm que fazer mais do que apenas se abster de violar directamente o direito à vida e à segurança. É necessário estabelecer um sistema judicial justo e tomar medidas de prevenção de violência e adoptar serviços de atendimento, protecção, reabilitação, reinserção e empoderamento das vítimas.

É preciso lembrar que as IOS não estão limitadas às perspectivas do género ou aos direitos das crianças. Elas englobam outros eixos de exclusões sociais, tais como a raça, etnicidade, classe ou localização geográfica.

COMO AS INICIATIVAS DE ORÇAMENTO SOCIAL (IOS) FUNCIONAM?

As IOS examinam as alocações orçamentais nas áreas que têm o maior impacto na vida das mulheres e crianças. Ao invés de avaliar todo o OE, essas iniciativas concentram-se em determinados sectores chave que são importantes para a sobrevivência, protecção, desenvolvimento e participação da mulher e da criança. Examinam também a contribuição da mulher na mobilização dos recursos públicos *versus* os benefícios ou o impacto dos impostos e taxas nas condições de vida dos mais pobres e vulneráveis. Elas podem analisar também o que ocorre quando o governo não presta os serviços necessários às mulheres e crianças. Isto é feito através de análises da situação ou recolha de dados sobre os indicadores sociais e económicos.

Essa análise serve como um instrumento de advocacia para determinar a correspondência entre alocação de recursos e os pronunciamentos de políticas a favor do direito à educação, saúde, protecção, participação e outros direitos pertinentes.

Ela visa também garantir a participação dos grupos vulneráveis na definição, monitoria e processo de execução de orçamento, assim como reforçar a capacidade das instituições governamentais que defendem e protegem os direitos das mulheres e das crianças em exigir a satisfação das suas necessidades.

O CONTEXTO MOÇAMBICANO

Moçambique utiliza instrumentos de planificação e orçamentação que reúnem os objectivos sectoriais, grupos-alvo populacionais e recursos financeiros que asseguram que os princípios de despesas, tais como a integralidade, disciplina, transparência e responsabilidade sejam observados. Dentre eles estão:

- Programa Quinquenal do Governo (PQG).
- Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II).
- Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP).
- Plano Económico e Social (PES).
- Programas Sectoriais (PSs).
- Orçamento do Estado (OE).

INTEGRAÇÃO DA ÓPTICA DE GÉNERO E DA CRIANÇA NA PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

O primeiro exercício do país para tornar o orçamento mais sensível ao género foi implementado em 1998, quando o Ministério do Plano e Finanças, que na época era um único ministério, definiu indicadores de género de base dentro do orçamento. Com este exercício, os sectores tinham indicadores onde poderiam especificar as despesas relacionadas ao género no âmbito dos recursos humanos e despesas de investimento.

Durante o processo de reforma da Gestão das Finanças Públicas (GFP) introduzido em 2002, promoveu-se uma maior integração de todos os documentos de políticas e de planificação, incluindo o orçamento. O Plano Económico e Social 2009 (assim como em anos anteriores) e o Orçamento reconhecem os seguintes objectivos de longo prazo:

- Aumentar a sensibilização da sociedade sobre os direitos da mulher e dos da criança;
- Introduzir a perspectiva de género e de grupos vulneráveis, nomeadamente crianças e idosos, na formulação e análise de políticas, e no desenvolvimento de estratégias nacionais e sectoriais;
- Reforçar a participação da mulher em todos os níveis de tomada de decisões e também incluir representantes das crianças em todos os domínios: político, económico, social e cultural, oferecendo igualdade de oportunidades;
- Rever toda a legislação tendenciosa de género e aprovar mais legislação para aplicar e/ou apoiar a realização dos direitos da criança;
- Melhorar as condições de trabalho para as mães e meninas;
- Promover a prestação de serviços de apoio às famílias chefiadas por mulheres e crianças;
- Aumentar a escolaridade da mulher e as conquistas da mulher no ensino superior;
- Tornar os serviços públicos disponíveis a todas as crianças e a todas as mulheres.

Pelo que se pode depreender, o compromisso do governo para com a criança, mulher e igualdade de género, é claro e elevado e deve ser materializado através do orçamento.

O PAPEL DAS NAÇÕES UNIDAS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Em 2001, o Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) iniciou um programa intitulado Orçamentação na Óptica de Género (OOG), com o objectivo de prestar apoio técnico e financeiro a 20 países, incluindo Moçambique, para iniciar ou apoiar iniciativas de orçamentação na óptica do género.

Para além da sensibilização, a primeira fase do OOG (2003-2005) serviu para a criação de parcerias estratégicas aos níveis nacional e regional. Durante a segunda fase do programa (2005-2008), importantes alterações processuais foram observadas, especialmente no Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), Ministérios do Interior e da Saúde na integração efectiva da dimensão de género nos processos de planificação e orçamentação. Os resultados foram encorajadores particularmente na maior atenção à melhoria dos serviços de atendimento às mulheres e crianças vítimas de violência nos planos sectoriais. No entanto, estes ministérios ainda não deram indícios claros de alterações substanciais no orçamento.

Um sucesso inicial e fundamental de nota foi a integração da dimensão de género nas Orientações para a Elaboração do PES e OE e a criação de competências técnicas no MPD, MF e na sociedade civil para prestar apoio técnico aos sectores para a elaboração do PES e OE desde 2008.

No que diz respeito às crianças, o UNICEF prestou assistência técnica ao MPD num estudo sobre a alocação de recursos aos sectores sociais chave para crianças, saúde, educação e água com base numa análise do Orçamento do Estado para 2003-2006. Também em 2006, o UNICEF publicou o Estudo sobre a Pobreza na Infância. Ambos os documentos revelaram padrões de desigualdade nas alocações do orçamento entre as diferentes províncias, onde as províncias mais pobres *per capita* recebem menos recursos financeiros.

A Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) começou a promover esta perspectiva de planificação e orçamentação em Moçambique no âmbito da sua parceria estratégica com o UNICEF. Essa parceria resultou na criação da série de informes orçamentais. Estes documentos traduzem documentos Governamentais de orçamento e planificação em linguagem simples e acessível a todos.

Em 2009, representantes do Ministério das Finanças, FDC, Fundo Monetário Internacional (FMI) e UNICEF se reuniram em uma mesa redonda para discutir as iniciativas de orçamentação social. Foi acordado que - apesar das diferenças dos grupos visados, a metodologia usada ou os temas divulgados - todas estas iniciativas mostram o interesse comum na centralidade do Orçamento de Estado como uma

ferramenta estratégica para a promoção do desenvolvimento económico, da boa governação e do bem-estar da população.

RECOMENDAÇÕES PARA UMA MAIOR INTEGRAÇÃO DAS INICIATIVAS DE ORÇAMENTO SOCIAL

Não há nenhum 'modelo único' em termos de ferramentas para o desenvolvimento da integração de iniciativas de orçamentação social. É necessário, no entanto, reforçar o "triângulo de actores", incluindo instituições governamentais, parceiros de cooperação e coligações activas e bem informadas de organizações não-governamentais e sociedade civil.

Para o Governo:

- O MPD/MF deveriam desenvolver um capítulo metodológico sobre como integrar o género e os direitos da criança no processo de elaboração do PES e Orçamento, capacitar e apoiar os sectores para a sua aplicação.
- O MPD e o MF deveriam estabelecer um mecanismo para assegurar que os sectores cumpram com as orientações e formulem planos, orçamentos que assegurem a materialização das prioridades e compromissos do Governo em relação à mulher, género e criança. O Instituto Nacional de Estatística (INE), e outras instituições governamentais competentes, devem recolher e disponibilizar dados detalhados e desagregados por sexo e idade.
- No desenvolvimento do PARPA seguinte, a questão "resultados para quem?" deve ser devidamente abordada com indicadores para a medição do progresso e impacto. Acções prioritárias, e alocações de recursos devem ser incluídas para reflectir as prioridades e intenções do Governo.
- As ferramentas para análise das receitas devem ser desenvolvidas, incluindo a análise directa ou indirecta da tributação e financiamento dos serviços básicos pelos utilizadores, para responder à questão "quem deve arcar com os custos?" – com mais fundos sendo disponibilizados ao nível distrital.
- Levar a cabo um exercício de "lições aprendidas" em relação a outros países; estudar em detalhe o exemplo do Brasil que implementou o Orçamento para a Criança e Adolescente. E, o exemplo da Tanzânia, Egipto e Ecuador que vêm implementando a OOG com sucesso.

Para o Parlamento:

- Monitorar os planos, orçamentos e os relatórios de forma mais activa, em parceria com as

organizações de sociedade civil para assegurar que as prioridades relacionadas à mulher e criança estejam incluídas, orçamentadas e os resultados alcançados reportados.

- Desenvolver a capacidade interna de revisão técnica de documentos de planificação e orçamento apresentados pelo Governo para aprovação e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de diálogo e os processos de revisão.
- Trabalhar com o Governo para colocar os planos e orçamentos e quaisquer outros documentos pertinentes à disposição do público.

Para as Organizações da Sociedade Civil (OSC):

- Desenvolver uma plataforma de diálogo comum para a discussão e análise do orçamento com ênfase sobre a perspectiva social e de género.
- Envolver-se em todas as fases do processo orçamental.
- Melhorar a capacidade de lobby para as comissões parlamentares essenciais.
- Desenvolver a capacidade de análise sensível ao género e a criança - planos, orçamentos, despesas, medidas fiscais e seu impacto.

Para os Parceiros de Desenvolvimento e Organizações Multilaterais:

- Continuar e expandir o apoio ao desenvolvimento de capacidades ao nível do governo para a integração sistemática dos direitos das mulheres, criança nos processos de planificação, orçamentação e monitoria em todos os níveis.

- Incluir na sua auto-avaliação de desempenho indicadores que permitam monitorar o seu desempenho no apoio às prioridades da criança, mulher e género estabelecidas pelo governo.
- Fortalecer a avaliação do desempenho relacionado a implementação dos compromissos relacionados aos direitos da criança, género e mulher no processo de revisão anual conjunta.
- Apoiar e desenvolver a capacidade de análise e advocacia orçamental na perspectiva da criança e na óptica de género no seio das OSCs para realizarem diferentes tipos de IOS.
- Garantir que o próximo PARPA inclua tanto as perspectivas de género como as perspectivas de direitos da criança e que os indicadores acordados considerem devidamente estas dimensões, incluindo os indicadores de entrada e saída, e indicadores de monitoria e avaliação, acções prioritárias e os recursos necessários para a implementação.
- Fortalecer a capacidade técnica e financeira do Ministério da Mulher e Acção Social para monitorar a implementação dos compromissos sobre género e criança.



Av. 25 de Setembro, Edifício Times Square,
Bloco 2, nr. 12504 • Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 355300
Website: www.fdc.org.mz



Av. do Zimbabwe nr. 1440
Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 481100
Website: www.unicef.org/mozambique