

# AValiação Conjunta

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



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

## Objetivo e alcance da avaliação

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

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

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

## Contexto da avaliação

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

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



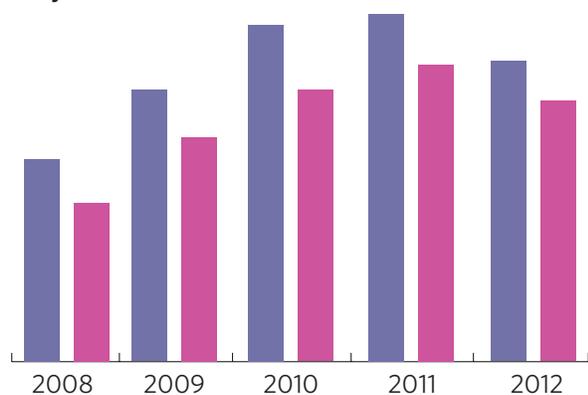
para um período de seis anos é de aproximadamente 37 milhões de dólares americanos (em junho de 2013). O déficit desse orçamento significou que ao invés dos 17 países originalmente previstos, apenas 15 países participaram no programa conjunto.

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

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

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

## Orçamentos e despesas anuais do programa conjunto 2008-2012



## Processo e metodologia de avaliação

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

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

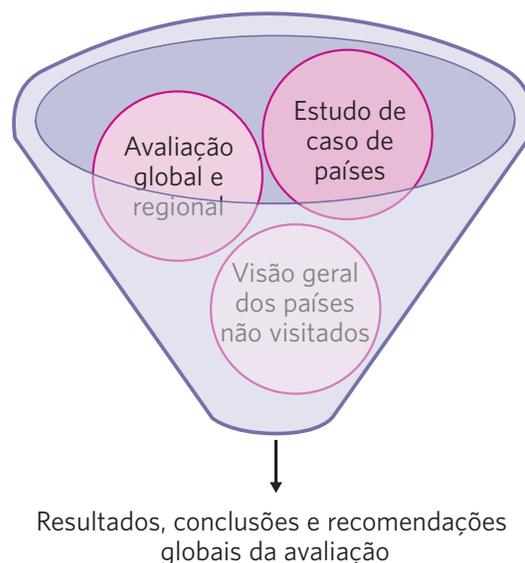
A avaliação abarcou **três componentes**, como mostra o diagrama abaixo, que forneceram conjuntamente os dados para o relatório de avaliação final: uma **avaliação global e regional**, focada na relevância, desenho e coordenação do programa, bem como nas suas realizações a nível global e regional; **estudos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

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

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

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

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



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

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

## Resultados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

## Conclusões

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

## Recomendações

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**Escritório de Avaliação**



**Escritório de Avaliação**

---

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

O relatório de avaliação completo pode ser obtido a partir do sitio do Escritório de Avaliação do UNFPA em: <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER> ou a partir do sitio do Escritório de Avaliação do UNICEF em: [http://www.unicef.org/evaluation/index\\_70518.html](http://www.unicef.org/evaluation/index_70518.html)